

Martin Kober

**Der Grundrechtsschutz in der
Europäischen Union**

Bestandsaufnahme, Konkretisierung und
Ansätze zur Weiterentwicklung
der europäischen Grundrechtsdogmatik
anhand der Charta der Grundrechte der
Europäischen Union



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma

unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 71

Umschlagabbildung: Europäische Einheitsflagge · www.photocase.de · Andreas Kreuzeder



Zugl.: Diss., München, Univ., 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2009

ISBN 978-3-8316-0821-8

Printed in Germany
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2008 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Die Arbeit wurde im Wintersemester 2006/2007 abgeschlossen; darüber hinaus konnten in der Druckfassung nachfolgende Rechtsprechung und Literatur und die Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon noch in wesentlichen Zügen berücksichtigt werden.

Dank gebührt Herrn Professor Rudolf Streinz, der die Arbeit betreut hat. Herrn Professor Peter M. Huber danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt weiterhin Herrn Richter am Internationalen Gerichtshof (IGH) Professor Bruno Simma (insbesondere für die Unterstützung meiner auswärtigen Forschung) und Herrn Professor Piet Eeckhout für die bereichernde Einladung als Visiting Researcher an das Centre of European Law am King's College London.

Für die großzügige Förderung der Arbeit danke ich außerdem sehr herzlich dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD).

Herrn Professor Rudolf Streinz und Herrn Professor Georg Nolte danke ich ferner für die Aufnahme der Werks in die Schriftenreihe „Europäisches und Internationales Recht“.

Von unermesslichem Wert war mir der liebevolle und geduldige Beistand von Silvia.

Meinen Eltern danke ich von Herzen für Ihre Unterstützung. Ihnen widme ich dieses Buch.

München, September 2008

Martin Kober

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	7
I. Einführung in die Thematik und Zielsetzung der Darstellung	7
II. Gang der Untersuchung	19
A. GRUNDRECHTE IN DER EG/EU	23
I. Die Gründungsverträge	23
II. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	24
III. Gemeinsame Erklärung der Organe Parlament, Rat und Kommission vom 5. April 1977	28
IV. Erklärung des Europäischen Rates vom 7./8. April 1978	28
V. Initiativen des Europäischen Parlaments	29
VI. Verankerung der Grundrechtsbindung im EU-Vertrag	30
VII. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union	31
1. Entstehung	31
2. Inhalt der Charta	32
3. Bewertung	34
a) Keine Normierung der allgemeinen Handlungsfreiheit	35
b) Soziale Grundrechte	38
c) Aufnahme von Grundsätzen	46
d) Fehlende Parallellität von Rechtssetzungskompetenz und grundrechtlichen Gewährleistungen	47
4. Rechtlicher Status der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	53
a) Feierliche Proklamation.....	53
b) Behandlung der Charta durch Generalanwälte, EuG, EuGH und EGMR und nationale Gerichte	58
c) Aufnahme in den Europäischen Verfassungsvertrag.....	62
d) Der Vertrag von Lissabon	64
B. BEGRIFF, DEFINITION, ABGRENZUNG UND ZUORDNUNG DER GRUNDRECHTE	66
I. Begriff	66
II. Definition der EU-Grundrechte	67
1. Materielle Definition	67
2. Formale Definition	67
3. Problematik einer rein formalen Grundrechtsdefinition.....	68
4. Einschränkung der formalen Grundrechtsdefinition durch positive und negative Kriterien.....	68
a) Höchste Stufe in der Normenhierarchie einer Rechtsordnung	68
b) Subjektives Recht	72
c) Keine ausschließliche Begünstigung eines Trägers hoheitlicher Gewalt und keine reine Drittwirkung	74
d) Sekundäransprüche	75
5. Grundrechte aus Bereichen, in denen der Union keine Rechtssetzungskompetenz zusteht	76
6. Grundrechte außerhalb der Charta der Grundrechte der Union.....	77
7. Zusammenfassung der Grundrechtsdefinition	78

III. Abgrenzung der Normkategorien Rechte, Freiheiten und Grundsätze.....	80
1. Grundrechte.....	80
2. Freiheiten.....	81
3. Grundsätze.....	81
4. Zusammenfassung.....	92
IV. Zuordnung der einzelnen Normen der Grundrechtecharta	95
1. Normen, die Rechten der EMRK entsprechen	95
2. Sonstige Artikel.....	98
3. Die Rechte aus der Unionsbürgerschaft	117
4. Die Grundfreiheiten.....	120
a) Bisheriges Verständnis der Grundfreiheiten.....	120
b) Neubewertung in Hinblick auf Art. 15 Abs. 2 GRC	128
V. Zusammenfassung.....	136
C. RÄUMLICHER UND ZEITLICHER GELTUNGSBEREICH DER GRUNDRECHTSCHARTA.....	138
I. Räumlicher Geltungsbereich.....	138
II. Zeitlicher Geltungsbereich	143
D. GRUNDRECHTSBERECHTIGTE	144
I. Grundrechte.....	144
1. Natürliche Personen	144
2. Juristische Personen	145
a) des Privatrechts.....	145
b) des öffentlichen Rechts	149
II. Unionsbürger- und Bürgerrechte.....	154
E. GRUNDRECHTSVERPFLICHTETE, ART. 51 ABS. 1 GRC	159
I. Bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs	159
II. Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union, Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRC.....	168
III. Die Mitgliedsstaaten, Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRC	173
IV. Privatpersonen – horizontale Wirkung der Grundrechte?.....	180
V. Zusammenfassung.....	184
F. STRUKTUR DER GRUNDRECHTE	185
I. Schutzbereich.....	185
II. Eingriff.....	188
III. Rechtfertigung	192
1. Die Schrankendogmatik	192
a) Art. 52 Abs. 1	193
b) Art. 52 Abs. 2	198
c) Art. 52 Abs. 3	203
d) Art. 52 Abs. 4	220

e) Grundrechte mit zusätzlichen „spezifischen Schranken“ bzw. „Schrankenkonkretisierungen“	222
f) Grundrechte mit „zusätzlichen vertikalen Schranken“ („Kompetenzvorbehaltsbetonungsklauseln“) ...	223
g) Schrankenlos gewährleistete Grundrechte	231
2. Die Schranken-Schranken (Rechtfertigung).....	241
a) Von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen oder Erfordernisse der Rechte und Freiheiten anderer, denen tatsächlich entsprochen wird	242
b) Notwendigkeit.....	245
c) Verhältnismäßigkeit i.e.S.	246
d) Wesensgehaltsgarantie	246
e) <i>Stellungnahme</i>	248
f) <i>Ausblick</i>	249
G. DAS SCHUTZNIVEAU DER CHARTA, ART. 53	251
I. Bedeutung und Funktion des Art. 53 GRC	251
II. Abschließender Charakter der Charta?	256
III. Mehrpolige Grundrechtsverhältnisse	260
H. SCHLUSS	264
I. Zusammenfassung der Kritikpunkte und der Auslegungs- und Überarbeitungsvorschläge	264
II. Ausblick	272
III. Summary	282
LITERATURVERZEICHNIS	294
ANHANG: SYNOPSE GRC UND EVV	329
CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION	332

„Die Anerkennung von Menschenrechten, nicht vom Staat verliehen, sondern jeder Person kraft ihres Menschseins eigen, nicht Produkt eines Rechtsstaats, sondern sein Fundament, war eine der großen okzidentalen Kulturleistungen. Die Geschichte der Menschen- und Grundrechte ist die Geschichte der Demokratien und der modernen Staatslehre. Diese Geschichte nachzuzeichnen, ist hier nicht der Ort. Sie zu kennen ist nützlich, wenn man sich mit den Grundrechten befaßt, die in der Europäischen Gemeinschaft, die ja kein souveräner Staat ist, gelten“¹.

Einleitung

I. Einführung in die Thematik und Zielsetzung der Darstellung

Nach dem unfassbaren Grauen des Zweiten Weltkriegs waren die Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 entschlossen, „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“². Angesichts der Erfahrungen von Krieg und Totalitarismus sollte die europäische Integration das Fundament einer friedlichen Zukunft bilden. Im Jahr 1957 wurden außerdem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURA-

¹ G. Hirsch, in: K. F. Kreuzer/D. H. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, 1998, S. 9, 10; so bekennt sich denn auch Art. 1 Abs. 2 GG zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“.

Zu den philosophischen und historischen Grundlagen der Menschenrechte siehe K. Stern, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HStR V*, 1992, § 108, Rn. 1 ff.; *ders.*, in: Stern, *Staatsrecht III/1*, 1988, § 59, S. 51 ff.; K. Hesse, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1994, § 5, Rn. 1 ff.; D. Merten/H. J. Papier (Hrsg.), *HGR I*, 2004, §§ 1 bis 14; P. Badura, *Staatsrecht*, 2003, Kap. C, Rn. 1 ff.; A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 820 ff., §§ 1233 ff.; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914, S. 411 ff.; *ders.*, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*, 1895; W. Kälin/J. Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2005, S. 3 ff.; A. Haratsch, *Die Geschichte der Menschenrechte*, 2002, S. 7 ff.; M. N. Shaw, *International Law*, 2003, Chapter 6, S. 247 ff.; T. Buergenthal, *Human Rights Quarterly* 19/4 (1997), S. 703 ff.; C. Starck, in: Michael Brenner/Peter M. Huber/Markus Möstl (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebenzigsten Geburtstag*, 2004, S. 553 ff.; G. Commichau, *Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart*, 1998; C. Richter, *Aspekte der universellen Geltung der Menschenrechte und der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht*, 2007, S. 7 ff.; H. Hofmann, *NJW* 1989, S. 3177 ff.

² Fünfter Erwägungsgrund der Präambel des EGKS vom 18. April 1951, *BGBI.* 1952 II, S. 445-475; zum Gedanken eines Zusammenschlusses als Bestandteil der europäischen Ideengeschichte siehe R. Bieber/A. Epiney/M. Haag, *Die Europäische Union*, 2005, § 1, Rn. 6 ff.

TOM) gegründet. Eine weitergehende Einigung war zu diesem Zeitpunkt politisch nicht durchsetzbar. So scheiterten die vorangegangenen Pläne zu einer umfassenderen Integration im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) insbesondere am Widerstand der französischen Nationalversammlung³. Die funktionalistische Integrations-*theorie* erwartete indes einen *spill-over*-Effekt, der die Integration allmählich über den rein wirtschaftlichen Bereich hinaus auch auf andere Materien ausdehnen und vertiefen würde⁴. Diese Erwartung hat sich auch teilweise bewahrheitet. Die Gemeinschaft hat sich mittlerweile von einer bloßen *Wirtschaftsgemeinschaft* zu einer umfassenderen und tieferen *Wertegemeinschaft* verdichtet⁵. Dies manifestiert sich nicht nur, aber in besonderem Maße auch im Bereich der Grundrechte. Obwohl diese ursprünglich nicht explizit Gegenstand der Verträge waren, wurden sie nach und nach in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) herausgebildet und konturiert. Die richterliche Entwicklung eines gemeinschaftlichen Grundrechtsschutzes wurde in der Folge auch in den Verträgen ausdrücklich anerkannt⁶. Ihren vorläufigen Höhepunkt fand sie schließlich in der feierlichen Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Die fortschreitende Vergemeinschaftung hat die Bereiche ausgedehnt, in denen sich die Bürger der Hoheitsgewalt der Europäischen Gemeinschaft (EG) gegenübersehen. Nur die Achtung und der Schutz der Grundrechte gewährleistet die insoweit gebotene Legitimität. Daneben tritt die identitätsstiftende Wirkung der Grundrechte. Während die fortschreitende Entwicklung des Grundrechtsschutzes auf der Ebene der Union von mancher Seite begrüßt wird, sehen andere die Grundrechte als „Trojanisches Pferd“, das eine schleichende Kompetenzausweitung der EU bzw. EG bewirke und die staatliche Souveränität der Mitgliedstaaten bedrohe. Sowohl Befürworter als auch Kritiker eines starken Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene messen diesem Regelungskomplex jedenfalls in verschiedenen Zusammenhängen eine fundamentale und richtungweisende Bedeutung zu.

Die fortwährend ansteigende Relevanz des Grundrechtsschutzes auf der Ebene der Europäischen Union ist einer schlichten Tatsache geschuldet: Da immer mehr Hoheitsrechte von den Mitgliedstaaten auf die EG übertragen werden, wird eine zunehmende Anzahl von Rechtsakten nicht mehr von den Nationalstaaten, sondern von der EG erlassen oder ist zumindest europarechtlich determiniert⁷. Die Zustän-

³ Diese lehnte den Vertrag über die Gründung der EVG am 30.8.1954 ab, womit auch die Pläne für die EPG gescheitert waren.

⁴ R. Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Präambel EGV, Rn. 1; ders., *Europarecht*, 2005, Rn. 20; R. Bieber/A. Epiney/M. Haag, *Die Europäische Union*, 2005, § 1, Rn. 40; T. Oppermann, *Europarecht*, 2005, § 1, Rn. 23, 33; § 28, Rn. 1 f.

⁵ Demensprechend wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auch durch Art. G Abs. A EUV des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Union (BGBl. 1992 II, S. 1253, 1255), der am 1. November 1993 in Kraft trat, in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt.

⁶ Erstmals in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte, dann in Art. F Abs. 2 (jetzt Art. 6 Abs. 2) EUV; siehe jetzt auch Art. 1-9 Abs. 1 und 3 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (EVV) und Art. 6 Abs. 1 und 3 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

⁷ Jaques Delors spricht in einer Rede im Europäischen Parlament (Bull. EG Nr. 7/8-1988, S. 124) davon, dass bereits nahezu 80% der Regelungen im Bereich des Wirtschaftsrechts durch Gemeinschaftsrecht fest-

digkeiten der EG erstrecken sich mittlerweile beispielsweise auch auf die äußerst grundrechtssensiblen Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung (Titel IV EGV); in Titel VI des EUV finden sich Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Maßnahmen auf der Ebene von EU und EG beschränken sich beileibe nicht auf den wirtschaftlichen Bereich, sondern befassen sich etwa auch mit einem Europäischen Haftbefehl. In den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte auf die EG übertragen haben, kann diese dem Einzelnen gegenüber freiheitsbeschränkend auftreten. Insoweit sind die Grundrechte des Grundgesetzes (bzw. anderer mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen) aber nicht Prüfungsmaßstab, die nationalen Grundrechte gewährleisten grundsätzlich keinen Schutz mehr. Denn nachdem der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor mitgliedstaatlichem Recht jeglichen Rangs konstatiert hatte⁸, kam eine Prüfung der Rechtsakte der Gemeinschaft an nationalen Grundrechten aus seiner Sicht nicht mehr in Betracht; die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften enthalten jedoch keinen Grundrechtskatalog. Das Bundesverfassungsgericht nahm indes zunächst für sich in Anspruch, die Maßnahmen der Gemeinschaft weiterhin am Maßstab der Grundrechte des deutschen Grundgesetzes zu prüfen „[s]olange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist“⁹. Auch durch diese nationalen Vorbehalte veranlasst hat der Europäische Gerichtshof in der Folgezeit herausgestellt, dass Gemeinschaftsgrundrechte als Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze existieren, deren Wahrung er sicherzustellen habe. Angesichts des vom EuGH in seinen Judikaten entwickelten prätorischen Grundrechtsschutzes konstatierte das Bundesverfassungsgericht 1986 schließlich in seinem „Solange II“-Urteil¹⁰, dass im Hoheitsbereich der Gemeinschaft mittlerweile generell ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen sei, „das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzuachten ist“¹¹. Eine Überprüfung von sekundärem Gemeinschaftsrecht durch das Bundesverfassungsgericht am Maßstab deutscher Grundrechte findet daher, solange dieser Standard gewahrt bleibt, grundsätzlich nicht statt¹². Die Frage, ob ein hoheitlicher Eingriff in die Freiheitsphäre eines

gelegt seien; siehe auch die Bezugnahmen in BVerfGE 89, S. 155, 172 f. und bei R. Streinz, in: ders./G. Dannecker/U. Sieber/M. Ritter (Hrsg.), Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, 1998, S. 35, 38.

⁸ EuGH, Rs. 6/64 – Costa/E.N.E.L., Slg. 1964, S.1251, 1269; Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, S. 1125, 1135.

⁹ BVerfGE 37, S. 271, 285.

¹⁰ BVerfGE 73, S. 339, 387.

¹¹ Diese Rspr. wurde im Kern bestätigt im „Maastricht“-Urteil (BVerfGE 89, S. 155, 174 f.) und im sog. „Bananenmarkt“-Beschluss (BVerfGE 102, S. 147, 161 ff.).

¹² BVerfGE 73, S. 339, 387.

Dem intergouvernementalen Unionsrecht kommt indes im Gegensatz zum supranationalen Gemeinschaftsrecht *de lege lata* nach h.M. kein Anwendungsvorrang vor mitgliedstaatlichem Recht zu, vgl. Anmerkung von C. Herrmann zu EuGH, Rs. C-105/03 – Pupino, EuZW 2005, S. 436, 438, der auf die insoweit noch

Bürgers zulässig ist, richtet sich somit in denjenigen Fällen, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, prinzipiell allein nach den Unionsgrundrechten. Die Unionsgrundrechte und die Unionsgrundrechtsdogmatik sind vor diesem Hintergrund von herausragender Bedeutung.

Der Grundrechtsschutz in der EU sah sich indes – auch und v.a. von deutscher Seite – oftmals der Kritik ausgesetzt; insbesondere die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Rechtsakten der Gemeinschaft wurde vielfach als ungenügend angesehen. Da die Grundrechte nicht kodifiziert, sondern nur im Rahmen zahlreicher Judikate unsystematisch entwickelt wurden, mangle es dem Grundrechtsschutz zu Lasten der betroffenen Bürger zudem an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Außerdem dürfe eine derart fundamentale Frage wie die Entwicklung eines adäquaten Grundrechtsschutzes nicht allein einem Gericht, also der demokratisch nicht legitimierten Judikative überlassen werden.

In der deutschen Geschichte, vor allem in der planmäßigen Schändung der Menschenwürde und der Freiheit und Gleichheit der Menschen in der Zeit der furchtbaren Naziherrschaft, hat sich die herausragende Bedeutung und unverzichtbare Funktion der Grundrechte besonders eindrücklich und erschreckend manifestiert. Unter der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands wurde 1999 schließlich auf dem Gipfel von Köln ein Konvent, der den früheren deutschen Bundespräsidenten und ehemaligen Bundesverfassungsgerichtspräsidenten Professor *Roman Herzog* zu seinem Vorsitzenden wählte, mit der Ausarbeitung einer Grundrechtscharta beauftragt¹³. Nachdem der Konvent seinen Arbeitsauftrag bereits am 2. Oktober 2000 nach nur 18 Sitzungsperioden erfüllt hatte, wurde der von den Konventsmitgliedern einstimmig angenommene Chartaentwurf in der Ratssitzung in Biarritz am 13. und 14. Oktober den Staats- und Regierungschefs überantwortet. Am 7. Dezember 2000 wurde der Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf dem Gipfel von Nizza vom Europäischen Rat ausdrücklich begrüßt und durch die Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission feierlich proklamiert¹⁴. Damit wurde nochmals deutlich, dass sich die EU mittlerweile von einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft zur Wertegemeinschaft weiterentwickelt hat. In den durch den Konvent unter Vorsitz von *Valéry Giscard d'Estaing* erarbeiteten Europäischen Verfassungsvertrag¹⁵ wurde die Charta, die selbst einen wesentlichen Anstoß für die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung gegeben hatte, nahezu unverändert übernommen. Nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden konnte das Verfassungsprojekt nicht vollendet werden. Die Reform der Verträge soll nun durch den Vertrag von Lissabon vorangetrieben werden; dieser inkorporiert die Grundrechtscharta gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. in das Unionsprimärrecht. Nachdem sich bei dem irischen Referendum über diesen dessen Gegner durchsetzten ist derzeit nicht absehbar, ob und gegebenenfalls wann der Re-

weiter gesteigerte Bedeutung von BVerfG, Urt. v. 18.7.2005, BvR 2236/04 – Darkazanli, verweist; Anmerkung von *C. Hillgruber* zu EuGH, Rs. C-105/03 – Pupino, JZ 2005, S. 841, jeweils m.w.N.

¹³ Europäischer Rat von Köln vom 3./4.6.1999, Bulletin EU 6/1999, Anhang IV, EuGRZ 1999, S. 364 f.

¹⁴ ABl. EG 2000/C 364/01.

¹⁵ ABl. EG 2004/C 310/01.

formvertrag von Lissabon in Kraft treten kann. Die Charta als sogenanntes „*soft law*“ stellt indes schon jetzt einen herausragenden und unumgänglichen Referenzpunkt im Bereich des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene dar. In weiten Teilen bildet sie den bereits jetzt verbindlichen, bislang ungeschriebenen gemeinsamen Besitzstand ab und macht den grundrechtlichen *acquis communautaire* sichtbar. Als dem modernsten internationalen Grundrechtskatalog kommt der Charta zudem eine starke Symbolwirkung für nationale und internationale Grundrechtskodifikationen und die Grundrechtspolitik zu; ebenso als Ausgangspunkt für die Beurteilung der Erfüllung des Kriteriums „Achtung der Menschenrechte“, Art. 48 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 EUV, durch Beitrittskandidaten zur Union und als Maßstab der Frage, ob die Mitgliedschaft eines Staates wegen einer schwerwiegenden Verletzung des Grundsatzes der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nach Art. 7 EUV suspendiert werden kann und soll. Die künftige Entwicklung der EU im Bereich der Grundrechte kommt an diesem wichtigen Dokument nicht vorbei, das den gegenwärtigen Status der aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und aus den Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention entwickelten Rechte kodifiziert. Die Charta wird der Maßstab für alle künftigen Initiativen der Union im Bereich der Grundrechte sein. So haben mittlerweile auch schon nationale Gerichte (etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht, das spanische Tribunal Constitucional, der österreichische Verfassungsgerichtshof und der römische Appellationsgerichtshof), das Europäische Gericht erster Instanz (EuG), die Generalanwälte beim EuGH, der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auf die Charta Bezug genommen. Korrespondierend zur abgegebenen Selbstverpflichtung prüft die Kommission die von ihr vorgeschlagenen Rechtsakte auf deren Vereinbarkeit mit den Gewährleistungen der Charta¹⁶; damit kommt der Charta bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine nicht zu unterschätzende präventive Rechtsschutzfunktion zu. Nicht zuletzt wird in den Präambeln von Gemeinschaftsrechtsakten inzwischen oftmals auf die Charta rekurriert, wodurch einer chartakonformen Auslegung Vorschub geleistet wird. Es lässt sich mithin bereits von einer „mittelbaren“ oder „weichen“ Verbindlichkeit der Charta sprechen.

Eine entwickelte Dogmatik, also die Lehre über den Umgang mit den Regelungen eines Rechtsgebiets¹⁷, erleichtert die Rechtsanwendung und effektiviert und stärkt dadurch den betreffenden Regelungskomplex. Die wissenschaftliche Literatur nimmt sich der aktuellen Problemstellungen des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene zunehmend anhand des gemeinsamen Nenners der Artikel der Charta an, wodurch ein europaweiter Diskurs beflügelt wird. Denn in der Charta wurde der gemeinsame Besitzstand auf dem Gebiet der Grundrechte sichtbar gemacht und ausformuliert. Die Charta ist das Destillat der gemeineuropäischen Debatte um einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU und gibt daher Anlass und bietet die

¹⁶ Näher zur Rezeption der Charta in der nationalen und internationalen Judikatur und im Rahmen von Gemeinschaftsrechtsakten siehe Kapitel A/VII/4 a und b.

¹⁷ H. D. Jarass, AöR 120 (1995), S. 345; zu rechtsdogmatischen Systembeschreibungen siehe W. Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 2002, S. 54 ff.

Gelegenheit, sich mit den spezifischen Problemstellungen einer europäischen Grundrechtsdogmatik auseinanderzusetzen und den gegenwärtigen Stand und aktuelle Tendenzen auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes herauszuarbeiten.

Neben einer Bestandsaufnahme und Konkretisierung zeichnen sich in der Charta aber auch Ansätze und Erfordernisse für eine Weiterentwicklung der gemeineuropäischen Grundrechtsdogmatik ab. Die Debatte über die Charta und deren Bestimmungen hat dabei Fragen des Grundrechtsschutzes neu befeuert und die Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Problemansätzen zudem weiter europäisiert. Die Streitigkeiten z.B. betreffend soziale Grundrechte, eine horizontale Wirkung der Grundrechte, grundrechtliche Schutzpflichten, Qualifikation und Beschränkbarkeit der Menschenwürde, Grenzen der Zulässigkeit des Klonens oder eine Bezugnahme auf Gott flammen in der Auseinandersetzung um die Grundrechtscharta der EU neu auf. So hat die Charta als Maßstäbe setzender Bezugspunkt schon vor ihrer formellen Verbindlichkeit in Wissenschaft und Praxis die Diskussion des Grundrechtsschutzes in Europa beflügelt und inspiriert. Die gemeineuropäische Kodifikation der Charta bietet die vielversprechende Chance, künftig als Rahmen einer bislang wenig ausgearbeiteten kohärenten Grundrechtsdogmatik auf der Basis einer einheitlichen Terminologie und Systematik zu fungieren.

Dabei fließt die Grundrechtsdogmatik der einzelnen Mitgliedstaaten in die Entwicklung einer europäischen Grundrechtsdogmatik mit ein. Denn, wie mittlerweile auch durch Art. 6 Abs. 2 EUV (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon und Art. 52 Abs. 4 GRC) abgesichert, achtet die Union die Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. Die nationale Grundrechtsdogmatik wirkt mithin auf die Interpretation des Unionsrechts ein. Die gerade auch aus einer wertenden Rechtsvergleichung der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gewonnene europäische Grundrechtsdogmatik fließt dann wieder in die Mitgliedstaaten und deren nationale Judikatur oder etwaige nationale Grundrechtskodifikationen zurück¹⁸, zumal die Mitgliedstaaten selbst in bestimmten Konstellationen Verpflichtete der Unionsgrundrechte sind. Somit kommt es zu einer gegenseitigen wissenschaftlichen Befruchtung und judikativen Anreicherung im Bereich des Grundrechtsschutzes. Dabei verlaufen die Rezeptionsprozesse in beide Richtungen. „Osmoseprozesse gehen hin und her“¹⁹. Über die Plattform der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verbreiten sich juristische Konzepte und dogmatische Figuren in die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten²⁰. Schöpfungen der Judikatur nationaler und internationaler Gerichte finden Eingang in die Rechtsprechung anderer nationaler und internationaler Gerichtshöfe und in Kodifikationen

¹⁸ Dazu K. F. Kreuzer/D. H. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997.

¹⁹ P. Häberle, Europäische Verfassungslehre, 2006, S. 331; zu vergleichbaren Tendenzen auf internationaler Ebene P. Alston, in: ders. (Hrsg.), Promoting Human Rights Through Bills of Rights: Comparative Perspectives, 1999, S. 1, 11 ff.; M. Darrow/P. Alston, aaO., S. 465, 476 ff.

²⁰ Siehe dazu hinsichtlich des Rechtssystems des Vereinigten Königreiches auch J. A. Usher, General Principles of EC Law, 1998, S. 138 ff.

anderer Staaten²¹. Man kann insoweit anschaulich von einer „Verfassungsverschränkung“²² oder einem „konstitutionellen Dialog“ sprechen.

Dieser internationale Austausch kann die Wissenschaft und Judikatur und nicht zuletzt auch den Entwurf oder die Revision nationaler und internationaler Grundrechtskodifikationen anregen²³. Die Bewältigung dogmatischer Problemstellungen und die Bewertung von Abwägungskriterien kann bisweilen in rechtsvergleichen-der Betrachtung gewonnene Ansätze und Erkenntnisse fruchtbar machen. Dies kann die Rechtsfindung mitunter inspirieren und gegebenenfalls befördern; in wertender Rechtsvergleichung gewonnene Ansätze können so gelegentlich als Quelle des Rechtserkenntnisprozesses dienen²⁴. Selbstredend muss und wird dies keinesfalls zwingend in übereinstimmende Schlüsse münden; wie auch außerhalb juristischer Fragestellungen kann aber die Auseinandersetzung mit Argumenten und die kritische Analyse einer Meinung, gegebenenfalls gerade auch das *distinguishing*, den Ergebnisfindungsprozess voranbringen. So ist in der Judikatur der Mitgliedstaaten denn auch bereits eine zunehmende Rezeption europäischen und sonstigen ausländischen Verfassungsrechts zu verzeichnen²⁵.

Folglich ist gerade bei der Auslegung, Konturierung und Anwendung der Grundrechtscharta der „europäische Jurist“ gefordert; es muss eine „gemeineuropäische Methodenlehre“ entwickelt werden, die sich nicht darauf beschränken kann, natio-

²¹ So wurde beispielsweise die vom BVerfG in BVerfGE 39, S. 1, 42 ff. entwickelte Kategorie aus Grundrechten folgender Schutzpflichten vom EGMR und vom EuGH rezipiert und in Verfassungen anderer Staaten aufgenommen; dazu *P. Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 2006, S. 334; *H.-W. Rengeling/P. Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 296; als Beispiel der gegenseitigen Rezeption siehe etwa auch EuGH, Rs. C-108/96 – Mac Quen u.a., Slg. 2001, S. I-857, 869, Rn. 36, wo der Gerichtshof auf die Rspr. des BVerfG in dessen Entsch. v. 7.8.2000, 1 BvR 254/99, hinweist; BGH, NJW 2000, S. 1028, 1029 f. (Auseinandersetzung mit EuGH, Rs. C-415/93 – Bosman, Slg. 1995, S. 4921); zur Verwendung der EMRK und der Rspr. des EGMR durch das BVerfG als „Auslegungshilfe[n]“ für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes“ vgl. BVerfGE 111, S. 307, 317, m.w.N.; vgl. auch die „Görgülü“-Beschlüsse des BVerfG (Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/07, NJW 2004, S. 3407, 3408 ff.; Beschl. v. 5.4.2005 – 1 BvR 1664/04, NJW 2005, S. 1765, 1765 f.; Beschl. v. 10.6.2005 – 1 BvR 2790/04, NJW 2005, S. 2685, 2688; siehe dazu *H.-J. Papier*, EuGRZ 2006, S. 1 ff.

Die Wesensgehaltstheorie aus Art. 19 Abs. 2 GG hat sich mittlerweile in anderen Verfassungsordnungen niedergeschlagen (z.B. Art. 53 Abs. 1 S. 3 der Verfassung des Königreiches Spanien; Art. 13 Abs. 4 der Verfassung der Slowakischen Republik; Art. 31 Abs. 3 S. 2 der Verfassung der Republik Polen; vgl. nun auch Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh). Nach *H.-W. Rengeling/P. Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 295, wurde ferner der „deutsche“ Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch EuGH und EGMR adoptiert.

²² *R. Bieber*, in: K. F. Kreuzer/D. H. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, S. 71, 83; siehe dazu auch *I. Pernice*, VVDStRL 60 (2001), S. 148, 172 ff.; zu Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht *J. Schwarze*, EuR Beiheft 2000, S. 7 ff.

²³ Zur sich intensivierenden internationalen rechtvergleichenden Analyse menschenrechtlicher Problemstellungen in Wissenschaft und Praxis siehe *P. Alston*, in: ders. (Hrsg.), Promoting Human Rights Through Bills of Rights: Comparative Perspectives, 1999, S. 1, 11 ff.

²⁴ Zur Rechtsvergleichung als von ihm sogenannter „fünfter Auslegungsmethode“ vgl. *P. Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 2006, S. 250 ff.; *ders.*, JZ 1989, S. 913 ff.

²⁵ Siehe nur BVerfGE 32, S. 54, 71; BVerfG, NJW 2006, S. 1261, 1262 ff., 1266f.; BVerfG, NJW 2004, S. 2656, 2658; BVerfG, NJW 2003, S. 196; BAGE 84, S. 344, 359; vgl. auch die Nachweise bei *H.-W. Rengeling/P. Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 290.

nale Grundrechtstheorien umzusetzen²⁶. Vor diesem Hintergrund liegt eine äußerst belangreiche Aufgabe darin, die nationalen Grundrechtsdogmatiken schrittweise in „gemeineuropäischer Hermeneutik“²⁷ näher zusammenzuführen und zu präzisieren, um nach und nach eine europäische Grundrechtsdogmatik herauszuarbeiten und zu konturieren. Aus den allgemeinen Grundrechtslehren der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der mitgliedstaatlichen Judikatur, wissenschaftlicher Grundrechtstheorie und nationalen wie internationalen Grundrechtskodifikationen muss das Kondensat eines „gemeineuropäischen Grundrechtrechts“ gewonnen werden²⁸. Die Entwicklung einer kohärenten Dogmatik für den neuen Grundrechtskatalog der Charta steht noch am Anfang. Sie bietet die Chance, Ansätze der EMRK und des EGMR, der mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferungen und des einzelfallbezogenen prätorischen Grundrechtsschutzes des EuGH auf dem Boden des Chartatextes nach und nach zu einem den Besonderheiten der Unionsrechtsordnung gerecht werdenden Ganzen zu schmieden.

Die nachfolgende konzise Untersuchung allgemeiner Grundrechtslehren soll demgemäß durch Systematisierung und Schaffung eines gewissen Überblicks die Einordnung, Strukturierung und Weiterentwicklung einer solchen gemeineuropäischen Grundrechtslehre befördern. Gerade vor dem Hintergrund divergierender mitgliedstaatlicher Rechts- und Verfassungstraditionen wird der Herausarbeitung einer europäischen Grundrechtsdogmatik in der künftigen Rechtswissenschaft und Rechtspraxis sicherlich ein besonderer Stellenwert zukommen. Denn die schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit geforderte Systematisierung der Unionsgrundrechtsordnung sollte sukzessiv auf das Fundament eines gemeinsamen Verständnisses und einer gemeineuropäischen Begrifflichkeit gestellt werden. Die Konzepte müssen von „nationalen Scheuklappen“ befreit, der grundrechtliche *acquis communautaire* muss geordnet und weiter geklärt werden. Die neue, neben die Mitgliedstaaten tretende EU-Rechtsordnung, hat sich, gespeist aus nationalen Einflüssen und Theorien, entwickelt; über die Plattform des Unions- und Gemeinschaftsrechts verbreiten sich diese dogmatischen Ansätze über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus. Die Charta bietet die Herausforderung, aber auch die Chance, eine moderne Basis zu entfalten, um aktuelle und künftige Problemstellungen auf dem Gebiet eines effektiven Grundrechtsschutzes sachgerecht zu lösen. Dabei bereitet die Ausarbeitung von Grundrechtstheorien den Boden für die diffizile Aufgabe, die in der Lösung grundrechtsrelevanter Konstellationen liegt. „Da sich die Gefährdungslagen für die personale Freiheit des Menschen geschichtlich verändern, werden ihrerseits zeitbedingte wechselnde Antworten notwendig: durch Verfassungstextgeber, Gesetzgeber, Politik und Rechtsprechung sowie die Wissenschaft. Alle stehen unter der Maxime „grundrechtssichernder Geltungsbildung“, alle haben sich am Ziel „personalen Schutzdenkens“ zu orientieren“²⁹. Angesichts sich ständig wandelnder Situationen sieht sich auch die Grundrechtstheorie Debatten

²⁶ P. Häberle, Europäische Verfassungslehre, 2006, S. 159.

²⁷ P. Häberle, aaO., S. 134 in Fn. 181.

²⁸ P. Häberle, aaO., S. 330.

²⁹ P. Häberle, Europäische Rechtskultur, 1994, S. 301.

ausgesetzt, die sich etwa im Zuge technischer und wissenschaftlicher Entwicklungen, ökonomischer, ökologischer, gesellschaftlicher und politischer Umbrüche oder globaler Bedrohungen entzünden. Man denke nur an die gegenwärtigen nationalen und internationalen Diskussionen und Entwicklungen beispielsweise betreffend reproduktives und therapeutisches Klonen, Präimplantationsdiagnostik, die Zulässigkeit und Strafbarkeit staatlicher „Rettungsfolter“³⁰, die Anerkennung und Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften oder die oftmals tief in grundrechtlich geschützten Bereich eingreifenden Maßnahmen im sogenannten „Kampf gegen den Terror“, die in der Folge der Anschläge vom 11. Septembers 2001 in vielen Ländern erlassen wurden und werden³¹. Der nicht selten äußerst vertrackten Herausforderung der juristischen Einordnung und Bewertung dieser Fragen muss sich die mit Grundrechtsfragen befasste Praxis, aber ebenso auch die Wissenschaft stellen. So kann sich Kontinuität, aber auch Weiterentwicklung und Optimierung eines effektiven Grundrechtsschutzes auf der Basis wissenschaftlicher Ansätze einstellen, die von der Judikatur durch „pragmatische[n] Integration von Theorieelementen“³² zusammengeführt werden. „Das Recht ist, im Sinne Platos, die Idee der Gerechtigkeit als Zielvorstellung, die täglich neu mit den unzulänglichen Mitteln menschlicher Erkenntnisfähigkeit anzustreben ist“³³.

Insoweit kann die Charta gemäß dem vierten Erwägungsgrund ihrer Präambel „angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen den Schutz der Grundrechte [...] stärken, indem sie [...] sichtbarer gemacht werden“.

³⁰ Siehe nur C. Roxin, in: J. Arnold/B. Burkhardt/u.a. (Hrsg.), *Menschengerechtes Strafrecht*. FS Eser, 2005, S. 461 ff. m.w.N.

³¹ Siehe dazu die Länderberichte und den Bericht betreffend die EU in C. Walter/S. Vöneky/V. Röben/F. Schorkopf (Hrsg.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, 2004, S. 171-785; H.-W. Rengeling/P. Szczekalla, *Grundrechte in der Europäischen Union*, 2004, § 11, Rn. 566.

³² W. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, 1994, S. 301.

³³ G. Hirsch, in: K. F. Kreuzer/D. H. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, 1998, S. 9, 23.

Im Rahmen der folgenden Ausführungen gilt es, drei Aspekte zu beachten:

1. Nach der bisherigen Rechtslage ist zwischen den völkerrechtsfähigen Gemeinschaften Europäische Gemeinschaft (EG) und Europäische Atomgemeinschaft (EAG)³⁴ und der Europäischen Union (EU), der nach h.M. keine Völkerrechtssubjektivität zukommt³⁵, zu unterscheiden. Es wird insoweit bildlich von einer Säulenstruktur gesprochen, nach der die Union als Dach auf drei Säulen ruht, nämlich den Gemeinschaften und den intergouvernementalen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS).

Der EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon sieht (wie bereits der EVV) eine Vereinfachung dieser Struktur vor. Die Europäische Union des Art. 1 EUV n.F. verfügt über völkerrechtliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit, Art. 47 EUV n.F.; ihr kommt ferner innerstaatliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit zu, Art. 335 AEUV. Sie tritt die Rechtsnachfolge der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft an, Art. 1 UA 3 S. 3 EUV n.F.; die bisherige Mehrgliedrigkeit und die Säulenstruktur wird also aufgelöst. Korrespondierend dazu, dass es nur noch die Union, nicht mehr eine daneben existierende Europäische Gemeinschaft gibt, handeln auch nur noch Unionsorgane, Art. 13 EUV n.F.³⁶.

Die Grundrechtscharta nimmt diese Entwicklung bereits vorweg. Sie spricht stets von der Union und vom Unionsrecht, womit aber auch die Gemeinschaften und das Gemeinschaftsrecht umfasst sein sollen³⁷. Diese vereinfachende Formulierung macht die Charta gerade auch für Bürger, die juristische Laien sind und mit der komplexen Konstruktion der EU und der Gemeinschaften nicht vertraut sind, verständlicher. Soweit im Folgenden die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäische Verfassungsvertrag und der Vertrag von Lissabon behandelt werden, wird diese *de lege lata* noch nicht bestehende Vereinfachung übernommen. Wenn insoweit von der „Union“ und von „Unionsrecht“ gesprochen wird, sind also die Europäische Gemeinschaft und das Gemeinschaftsrecht mitumfasst; die Union wird in diesem Zusammenhang bereits als Rechtsnachfolgerin der EU und der Europäischen Gemeinschaft behandelt, der Völkerrechtssubjektivität zukommt.

³⁴ Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde nach Art. 97 EGKSV nur auf Zeit gegründet; der EGKS trat 50 Jahre nach seinem Inkrafttreten, also am 23.7.2002, wieder außer Kraft; die Regelungsbereiche Kohle und Stahl sind seitdem in den EGV einbezogen.

³⁵ Siehe nur *M. Pechstein*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 1 EUV, Rn. 15 ff.; *W. Obwexer*, in: W. Mantl/S. Puntcher Riekmann/M. Schweitzer (Hrsg.), Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, 2005, S. 83 ff.; *R. Streinz*, Europarecht, 2008, Rn. 134 m.w.N.; *S. Hobe*, Europarecht, 2004, Rn. 60 ff.; *M. Pechstein*, EuR 1996, S. 137 ff.; *C. Trübe*, ZEuS 2000, S. 127 ff.

³⁶ Zum Ganzen (auf Grundlage des Konzepts des EVV) auch *W. Obwexer*, in: W. Mantl/S. Puntcher Riekmann/M. Schweitzer (Hrsg.), Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, 2005, S. 93 ff.

³⁷ *S. Griller*, in: A. Duschanek/S. Griller (Hrsg.), Grundrechte für Europa, 2002, S. 131, 136; *M. Borowsky*, in: J. Meyer (Hrsg.), Chartakommentar, 2006, Art. 51, Rn. 17; *C. Callies*, EuZW 2001, S. 261, 266.

2. Die Charta wurde feierlich proklamiert, aber noch nicht im Wege einer Vertragsänderung nach Art. 48 EUV in das verbindliche Primärrecht eingegliedert. Der Europäische Verfassungsvertrag, in dessen Teil II die Charta nahezu unverändert übernommen wurde, scheiterte nach ablehnenden Referenden in den Niederlanden und in Frankreich. Der Vertrag von Lissabon inkorporiert die Grundrechtscharta über Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. in das Primärrecht; nach einem ablehnenden Referendum in Irland ist gegenwärtig indes nicht abzusehen, ob und gegebenenfalls wann er in Kraft treten wird. Jedenfalls die Charta wird aber ihre bedeutende Stellung behaupten und ausbauen. Es wäre im Falle des endgültigen Scheiterns oder der weiteren Verzögerung des europäischen Vertragsreformprojekts insbesondere denkbar, die Charta isoliert in das Unionsrecht aufzunehmen. Die Charta als Meilenstein in der Geschichte der europäischen Grundrechte und als Messlatte jeder künftigen Normierung eines EU-Grundrechtskatalogs trägt eine herausragende Bedeutung in sich. Sie stellt als Destillat der Grundrechtsjudikatur des Europäischen Gerichtshofs und der Grundrechte der EMRK und der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten eine Bestandsaufnahme des Grundrechtsschutzes in der EU dar, die europaweit ein taugliches Referenzmodell für jede wissenschaftliche Untersuchung liefert. Ihre Artikel bestätigen und bekräftigen die von den EU-Mitgliedstaaten geteilten Werte und machen die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und grundrechtlichen Überzeugungen der Mitgliedstaaten sichtbar, wodurch deren Schutz gestärkt wird. Der Gerichtshof bestimmt die Unionsgrundrechte bislang in wertender Rechtsvergleichung unter Rückgriff auf die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, Art. 6 Abs. 2 EUV. Den in der feierlich proklamierten Charta normierten Grundrechten kann in diesem Rahmen eine hohe Bedeutung und die Achtung in den Mitgliedstaaten nur schwerlich abgesprochen werden. Abgesehen von wenigen Ausnahmen (insbesondere im Bereich der sozialen Grundrechte) bildet die Charta ohnehin „nur“ die Grundrechte ab, die der EuGH in seiner Rechtsprechung herausgearbeitet hat und die gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV als allgemeine Rechtsgrundsätze Bestandteil des geltenden EU-Rechts sind. Die Charta gibt mithin Anlass, innerhalb eines übergreifenden Rahmens Ansätze und Tendenzen zur Weiterentwicklung einer europäischen Grundrechtsdogmatik zu untersuchen, die in künftigen Fragestellungen im Bereich des Grundrechtsschutzes in Europa virulent werden können. Somit ist eine Befassung mit allgemeinen Grundrechtslehren innerhalb der EU geboten, die sich insbesondere auch mit der Charta als dem aktuellsten Produkt wissenschaftlicher, richterlicher und politischer Ansätze und Theorien auseinandersetzt. Die Formulierung der Bestimmungen der Charta sind nach dem „als ob“-Ansatz des Konvents³⁸ auf Verbindlichkeit angelegt. Im Rahmen dieser Darstellung wird die Charta daher diesem Konzept entsprechend auch in einem Vorausblick auf den Zeitpunkt ihres verbindlichen Inkrafttretens behandelt.

³⁸ Siehe dazu auch die Mitteilung der Kommission zum Status der Grundrechtscharta der Europäischen Union v. 19.11.2000, KOM (2000) 664 endg., S. 4; R. Herzog, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2001, 2001, S. 7, 8; C. Callies, EuZW 2001, S. 261, 267; J. Kühling, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 594.

3. Materielles und prozessuales Recht bilden jeweils elementare Bestandteile eines effektiven Grundrechtsschutzes. Beide müssen in ihrem Zusammenspiel ein hinreichendes Schutzniveau gewährleisten. Denn in der Praxis ist auch der umfangreichste Grundrechtskatalog für den Einzelnen nichts wert, wenn er die darin verbürgten Rechte nicht auch effektiv geltend machen und durchsetzen kann. Nur ein umfassendes Rechtsschutzsystem mit wirksamen Rechtsbehelfen stellt sicher, dass Grundrechte nicht nur „schöne Worte“ bleiben, sondern justiziable Rechte sind, gegen deren Verletzung und Missachtung gerichtlich vorgegangen werden kann. Diese Arbeit befasst sich indes mit dem *materiellen* gemeineuropäischen Grundrecht. Hinsichtlich der Einzelheiten der prozessualen Durchsetzung grundrechtlicher Garantien sei daher auf andere Werke verwiesen³⁹.

³⁹ Siehe z.B. *H.-W. Rengeling/A. Middecke/M. Gellermann* (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2003; *C. Nowak/W. Cremer*, Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, 2002; *H. D. Jarass*, EU-Grundrechte, 2005, § 7; *N. Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, 2005; *E. Schulte*, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 208 ff.; *E. Pache*, in: F. S. M. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 8; *J. Kühling*, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 628; *U. Everling*, in: J. Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 363 ff.; *J. Gündisch*, in: K. Beckmann/J. Dieringer/U. Hufeld (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2004, S. 271, 285 ff.; *R. Winkler*, Die Grundrechte der Europäischen Union, 2006, S. 319 ff.; *R. Streinz/C. Ohler/C. Herrmann*, Die neue Verfassung für Europa, 2005, S. 76 f.; *J.-V. Louis*, in: O. De Schutter/P. Nihoul (Hrsg.), Une Constitution pour l'Europe, 2004, S. 119 ff.; *H. Dossi*, in: C. Calliess/H. Isak (Hrsg.), Der Konventionentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 29, 35; *D. v. Arnim*, EU-Grundrechtecharta, 2006, S. 485 ff.; *L. Cronos*, Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002, S. 198 ff.; *W. Cremer*, EuGRZ 2004, S. 577 ff.; *C. Calliess*, NJW 2002, S. 3577 ff.; *J. Schwarze*, DVBl. 2002, S. 1297 ff.; *ders.*, in: M. Brenner/P. M. Huber/M. Möstl(Hrsg.), FS Badura, 2004, S. 1167 ff.; *F. Mayer*, DVBl. 2004, S. 606 ff.; *M. Ruffert*, EuR 2004, S. 165, 175 f.; *ders.*, EuGRZ 2004, S. 466 ff.; *N. Reich*, ZRP 2000, S. 375; *M. Nettesheim*, JZ 2002, S. 928 ff.; *N. Philipp*, Charta der Grundrechte, 2002, S. 52 ff.; *L. Malferrari/C. Lerche*, EWS 2003, S. 254 ff.; *H. H. Frederiksen*, ZEuS 2005, S. 99 ff.; *J. Limbach*, EuGRZ 2000, S. 417 ff.; *Y. Kerth/A. Schmelz*, JA 2004, S. 340 ff.; *S. Alber/U. Widmaier*, EuGRZ 2000, S. 497, 500 ff.; *C. McCrudden*, Jean Monnet Working Paper 10/01, S. 1, 12 f.; *A. Weber*, NJW 2000, S. 537, 544; *L. Harings*, EuZW 2005, S. 705 ff.

II. Gang der Untersuchung

In **Kapitel A** wird zunächst die Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der EG (früher EWG) bzw. EU beschrieben, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ihren vorläufigen Abschluss gefunden hat. Die Charta war nahezu unverändert in den Teil II des letztlich gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrags übernommen worden; nach Art. 6 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon wird sie mit dessen Inkrafttreten Bestandteil des unionalen Primärrechts. In diesem Zusammenhang werden die Gewährleistungen der Charta dargestellt und bewertet. Daran anschließend werden auffällige Gesichtspunkte herausgestellt und eingeschätzt; so enthält die Charta keine einer allgemeinen Handlungsfreiheit nach dem Verständnis des Art. 2 Abs. 1 GG entsprechende Garantie. Ferner wurden in der Charta nicht lediglich Freiheits- und Gleichheitsrechte, Bürger- und justizielle Rechte berücksichtigt, sondern auch im Konvent und in der Wissenschaft äußerst umstrittene soziale Rechte. Die Frage einer Aufnahme sozialer Grundrechte war bereits im Rahmen der Konventsberatungen Gegenstand hochgradig kontroverser Debatten. Durchgesetzt hat sich dann das maßgeblich vom deutschen Konventsmitglied *Jürgen Meyer* entwickelte sogenannte „Drei-Stufen“-Modell: Im zweiten Erwägungsgrund der Präambel wurde neben der Würde des Menschen, der Freiheit und der Gleichheit auch die Solidarität festgeschrieben. Außerdem wurden insbesondere im Kapitel IV verschiedene soziale Grundrechte in die Charta aufgenommen. Schließlich wurde in Art. 53 GRC eine Querschnittsklausel verankert, die eine Absicherung des nationalen und internationalen Schutzstandards der Mitgliedstaaten garantiert und den Weg für eine zukunfts offene und dynamische, den sozialen Charakter der unionalen Wertegemeinschaft beachtende Entwicklung der Charta öffnet. Insoweit haben sich die Gegner sozialer Grundrechte im Konvent nicht durchgesetzt. Das Modell der Charta beruht auf dem Gedanken der Unteilbarkeit der Grundrechte, dem durch die Anerkennung in der Charta internationaler Vorschub geleistet wird⁴⁰. Die Ausübung freiheitlicher Verbürgungen ist nach diesem Ansatz ohne den Schutz elementarer sozialer Garantien, die häufig schon als Ausfluss der Menschenwürde beachtet werden müssen, oftmals nur in der Theorie möglich. Die Charta bietet somit auch Anlass, sich mit den europäischen und internationalen Tendenzen auf dem Gebiet sozialer Grundrechte auseinanderzusetzen. Außerdem wurden nicht nur Rechte normiert, sondern auch Bestimmungen, die der dogmatisch noch nicht klar abgegrenzten Normkategorie der „Grundsätze“ zuzuordnen sind. So enthält die Charta ausweislich ihres Artikels 51 Abs. 1 S. 2 GRC Rechte, Freiheiten und Grundsätze. Die wissenschaftliche Definition dieser unterschiedlichen Normkategorien und die Zuordnung der einzelnen Chartaartikel in diese Untergruppen hat der Chartakonvent in die Hände von Wissenschaft und Rechtsprechung gelegt.

⁴⁰ Vgl. auch Art. 21 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon, der hinsichtlich des Handelns der Union auf internationaler Ebene „die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, de[n] Grundsatz der Gleichheit und de[n] Grundsatz der Solidarität“ betont.

Die Artikel der Charta umfassen zudem auch Gebiete, in denen die Union bzw. die Gemeinschaft über keine oder nur eng begrenzte Zuständigkeiten verfügt; in diesem Zusammenhang ist dem auf breiter Front geäußerten Vorwurf nachzugehen, der Grundsatz der „Parallelität von Rechtsetzungskompetenz und grundrechtlichen Gewährleistungen“ hätte berücksichtigt werden müssen. Die Substanz dieses Kritikpunkts, nach dem sich die Charta auf einen kompetenzakzessorischen Grundrechtsschutz hätte beschränken sollen und müssen, wird näher beleuchtet. Insoweit gilt es insbesondere zu beachten, dass nur eine umfassende Grundrechtskodifikation auch taugliche Leitlinie für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der EU sein kann.

Die Untersuchung widmet sich schließlich auch dem derzeitigen rechtlichen Status der Charta vor Überführung in das verbindliche Unionsrecht.

Kapitel B entwickelt im Anschluss an eine Begriffsbestimmung eine chartaspezifische Definition der Unionsgrundrechte und grenzt sie von den weiteren Normkategorien der Charta, namentlich den Freiheiten und Grundsätzen, ab. Es ist insoweit insbesondere zu untersuchen, welcher rechtliche Status und Gehalt den Grundsätzen in Abgrenzung zu den Rechten und Freiheiten zukommt. In diesem Zusammenhang wird auch der im Rahmen der Revision der Charta neu eingefügte Art. 52 Abs. 5 GRC behandelt. Denn die dogmatische Erfassung und Behandlung allgemeiner Grundrechtslehren setzt das Fundament einer präzisen Begriffsklärung voraus.

In der Folge werden die einzelnen Chartabestimmungen im Wege der Auslegung den jeweiligen Normkategorien zugeordnet. So hat sich etwa ein Streit betreffend die Grundrechtsqualität der Menschenwürde, die in Art. 1 GRC geschützt wird, entwickelt. Überdies gibt die Charta Impulse für die Bewertung des umstrittenen Verhältnisses der Grundrechte zu den Grundfreiheiten, denen nachgegangen wird; so werden in Art. 15 Abs. 2 GRC die aus dem EG-Vertrag bekannten Grundfreiheiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit in die Charta inkorporiert. Dies wirft die Frage nach der Stellung, der Abgrenzung und den Unterschieden von Grundrechten und Grundfreiheiten neu auf. Diese grundlegenden Einordnungen, die einer Untersuchung spezifischer rechtlicher Problemstellungen vorausgehen müssen, sind zu konturieren.

Das **Kapitel C** befasst sich mit der Eingrenzung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs der Chartagrundrechte. Insoweit ist insbesondere auch die bisher wenig untersuchte Thematik einer extraterritorialen Bindung der Grundrechtsverpflichteten an die Unionsgrundrechte zu beleuchten.

Die Berechtigten der Chartagrundrechte werden anschließend in **Kapitel D** behandelt. Die Charta enthält keine allgemeine Regelung dieser grundlegenden Frage. Die allgemeinen Grundsätze und spezielle Fallkonstellationen innerhalb dieses Problemkreises werden, auch im Kontext der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, dargestellt. Insbesondere der umstrittenen Frage, ob und inwieweit sich neben natürlichen Per-

sonen auch juristische Personen des Privatrechts oder sogar des öffentlichen Rechts auf die Garantien der Charta berufen können, ist nachzugehen.

Kapitel E erörtert Art. 51 Abs. 1 GRC, der den Kreis der Grundrechtsverpflichteten festlegt. Dabei soll insbesondere geklärt werden, ob sich die Charta hinsichtlich der Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten in einer Linie mit der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs befindet, oder ob sie zu Einschränkungen führt. Die bisherige Judikatur des Gerichtshofs nimmt eine Bindung der Mitgliedstaaten nämlich bei jedem Handeln im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts an; darunter fällt die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, aber etwa auch die Einschränkung von Grundfreiheiten. Nach dem Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC gilt die Charta demgegenüber für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Diese Norm wird in der Literatur überwiegend als Einengung der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewertet; die Fallgruppen, in denen die Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte gebunden sind, würden nach dieser Ansicht begrenzt. Umstritten ist auch die Bindung der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), etwa bei Maßnahmen von Europol. Die Stichhaltigkeit der in der Wissenschaft vertretenen Ansichten soll insbesondere unter Berücksichtigung der konkreten Folgen für den unionalen Grundrechtsschutz untersucht werden. Ferner stellt sich die Frage nach der Grundrechtsbindung Privater, also der horizontalen Wirkung der Chartagrundrechte. Die offene Formulierung einzelner Chartarechte hat die diesbezügliche wissenschaftliche Diskussion neu entfacht.

Die Struktur der Freiheitsrechte ist Gegenstand des **Kapitel F**. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung der in Art. 52 GRC angelegten, äußerst komplexen Schrankendogmatik. Gehalt und Verhältnis der verschiedenen Schrankenbestimmungen sind zu klären. So herrscht Streit über den Anwendungsbereich der allgemeinen Schranke aus Art. 52 Abs. 1 GRC und der Transferklauseln in Art. 52 Abs. 2 und 3 GRC. Fraglich ist, welche Rechte unbeschränkbar, also schrankenlos gewährt sind; verschiedentlich wird vertreten, jedes Grundrecht unterliege zumindest der Beschränkungsmöglichkeit nach Art. 52 Abs. 1 GRC. Die Einordnung sogenannter „spezifischer Schranken“ bestimmter Chartagrundrechte und der sogenannten „vertikalen Schranken“ kann ebenfalls nicht als geklärt bezeichnet werden. Auch die Bedeutung der im Zuge der Revision der Charta neu eingefügten Absätze 4 bis 7 des Art. 52 GRC im Zusammenhang mit dem Schrankenregime der Charta wird behandelt. Ferner ist der Frage nachzugehen, ob die in Art. 52 GRC getroffene Normierung bei einer Verbindlichkeit der Charta geeignet ist, die Qualität der Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Gerichtshof anzuheben. In diesem Rahmen ist auch die Untersuchung und Konkretisierung der Eingriffsdogmatik geboten.

Kapitel G beschäftigt sich mit dem Schutzniveau der Charta, das in Art. 53 GRC festgeschrieben wird. Die Bedeutung dieser Vorschrift soll erörtert werden; es wird vertreten, diese Norm statuieren einen „Maximalstandard“ und führe so zu einer Ab-

kehr vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Sie stünde im Gegensatz zum Prinzip der Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts und zur bisherigen Rechtsprechung des EuGH. Viele Stimmen sehen in der Norm die Tendenz zu einer Renationalisierung des Grundrechtsschutzes in Europa. In diesem Zusammenhang ist außerdem, auch in Hinblick auf Art. 6 Abs. 3 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon, der Frage nachzugehen, ob der Charta ein abschließender Charakter zukommt. Ferner ist zu untersuchen, wie mehrgipelige Grundrechtsverhältnisse zu behandeln sind, in denen etwa ein unter Art. 53 Abs. 3 GRC fallendes Grundrecht mit einem Recht, auf das Art. 53 Abs. 1 oder 2 GRC anzuwenden ist, kollidiert. Die Behandlung derartiger Konstellationen, in denen sich widerstreitende grundrechtlich geschützte Interessen mehrerer Beteiligter gegenüberstehen, wird in der Wissenschaft im Hinblick auf Art. 53 GRC äußerst kontrovers diskutiert.

In **Kapitel H** findet sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse. Nach der Untersuchung der allgemeinen Grundrechtslehren und der Ansätze der Charta sollen diese eingeordnet und bewertet werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Überarbeitungs- und Verbesserungswürdigkeit der Charta zu durchleuchten. Dabei werden konkrete Änderungsvorschläge ausgearbeitet. Ein Ausblick widmet sich sodann der Betrachtung von Entwicklungen und Tendenzen auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes in der Union. Die zu erwartende und wünschenswerte Weiterentwicklung des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene wird gewürdigt. Im Raum steht die Übernahme der Charta in das verbindliche Primärrecht, sei es durch den Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon oder in sonstiger Form. Ferner wird oftmals gefordert, die Grundrechte müssten sich auch stärker in der Politik der Europäischen Union widerspiegeln. Im Kontext dieses Problemkreises soll auch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte als Instrument einer EU-Grundrechtspolitik behandelt werden. Schließlich werden die in der Charta kulminierende Weiterentwicklung der europäischen Integration von einer reinen Wirtschafts- zu einer Grundrechtsgemeinschaft sowie mögliche unitarisierende Effekte eines unionalen Grundrechtskatalogs bewertet.

C. Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich der Grundrechtscharta

I. Räumlicher Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich des EU-Vertrags und damit auch für die Charta der Grundrechte gem. Art. 6 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon richtet sich grundsätzlich nach Art. 52 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon (vgl. bislang Art. 299 EGV). Gemäß Art. 52 Abs. 1 EUV n.F. (vgl. bisher Art. 299 Abs. 1 EGV), dem das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip zu Grunde liegt, gilt er zunächst für das Staatsgebiet, auf das sich nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen⁵⁸⁸ die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten der Union erstreckt. Art. 52 Abs. 2 EUV n.F. i.V.m. Art. 355 AEUV (bzw. Art. 299 Abs. 2 bis 6 EGV) enthält spezielle Regelungen etwa für die französischen überseeischen Departements, die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln, die Ålandinseln, die Färöer Inseln, die Kanalinseln und die Insel Man. Nach dem in Art. 29 WVRK verankerten völkerrechtlichen Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen erweitert bzw. beschränkt sich der räumliche Geltungsbereich des Vertrages im Falle von Beitritten, Art. 49 EUV, oder Austritten, Art. 50 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon, von Staaten. Das Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht gilt zudem in den Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten und im über deren Hoheitsgebiet befindlichen Luftraum⁵⁸⁹.

Die Grundnorm des Art. 299 EGV (bzw. Art. 52 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon i.V.m. Art. 355 AEUV) schließt jedoch nicht aus, dass die Regeln des Unionsrechts auch außerhalb des Unions- bzw. Gemeinschaftsgebiets Wirkungen entfalten können⁵⁹⁰. Richtigerweise muss und kann sich mithin die Geltung des Unionsrechts und auch und besonders der Grundrechtscharta nicht strikt auf den jeweiligen Gebietsstand der Mitgliedstaaten beschränken⁵⁹¹. So beansprucht das Unionsrecht etwa auch in solchen Fällen Geltung, die zwar außerhalb des Staatsgebietes der Mitgliedstaaten angesiedelt sind, die aber einen engen Bezug zum Recht eines Mitgliedstaats und damit auch zum Unionsrecht aufweisen⁵⁹², oder die sich durch einen räumlichen Bezug zur Union auszeichnen⁵⁹³. Wie auch hinsichtlich der EMRK ist eine Grundrechtsbindung insbesondere bei Maßnahmen gegeben, die innerhalb des Staatsgebiets der Mitgliedstaaten getroffen werden, ihre grundrechtsbeschränkende Wirkung aber erst außerhalb entfalten.

⁵⁸⁸ Zu diesen vgl. z.B. *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 1984, S. 634 ff., §§ 1019 ff.; *I. Seidl-Hohenveldern/T. Stein*, Völkerrecht, 2000, S. 205 ff.

⁵⁸⁹ *R. Streinz*, Europarecht, 2008, Rn. 108, 110.

⁵⁹⁰ EuGH, Rs. C-214/94 - Boukhalfa, Slg. 1996, S. I-2253, 2277, Rn. 14 (hinsichtlich des Art. 299 EGV).

⁵⁹¹ *B. Beutler*, in: v. d. Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 6 EUV, Rn. 117.

⁵⁹² EuGH, aaO., S. I-2253, 2277 ff., Rn. 14 ff. (in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit); *D. Ehlers*, in: Ehlers, EuGR, 2005, § 7, Rn. 48 (zu den Grundfreiheiten); diese allgemeinen Grundsätze lassen sich aber auch auf die Unionsgrundrechte übertragen; auch nach *B. Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze, 2003, Art. 6 EUV, Rn. 70, 117, kann der Grundrechtsschutz in Drittstaaten gelten, soweit Gemeinschaftsrecht in diesen anwendbar ist.

⁵⁹³ EuGH, Rs. 36/74 - Walrave, Slg. 1974, S. 1405, 1420 f., Rn. 28/29.

In Einzelfällen kann das Unionsrecht mithin durchaus auch extraterritoriale Wirkungen entfalten. Insoweit werden sogenannte unechte und echte extraterritoriale Wirkungen unterschieden⁵⁹⁴. Beispielsweise können Maßnahmen der Kommission oder die Jurisdiktion des Gerichtshofs sich, namentlich im Bereich des europäischen Kartellrechts, auch auf Sachverhalte außerhalb des Gebietes der Union erstrecken, wenn und soweit diese sich auf dem Gebiet der Union auswirken⁵⁹⁵. So hat die Kommission im *Zellstoff-Fall* Bußgelder wegen eines Verstoßes gegen Art. 81 EGV gegen die Teilnehmer eines Preiskartells zwischen Herstellern aus Drittstaaten verhängt. Der Gerichtshof hat dies ohne ausdrückliche Berufung auf das sog. Auswirkungsprinzip für zulässig erachtet, da die Kartellabsprache im Gemeinsamen Markt durchgeführt wurde und damit vom völkerrechtlich anerkannten Territorialitätsprinzip erfasst werde⁵⁹⁶. In Fällen wie diesem muss dann aber auch die Grundrechtscharta Anwendung finden. Die Grundsätze des räumlichen Anwendungsbereichs des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts sollten einheitlichen Kriterien und Regeln unterworfen werden. Ein Ansatz, der die extraterritoriale Anwendbarkeit kartellrechtlicher Normen bejaht, die Bindung der Hoheitsgewalt an Grundrechte aber in derselben Konstellation ohne sachlichen Grund ausblendet, vermag nicht zu überzeugen. Verhängt etwa die Kommission wegen eines Verstoßes gegen Art. 81 EGV eine Geldbuße gegen die Teilnehmer eines Kartells, sind selbstredend die einschlägigen Grundrechte zu beachten, beispielsweise die Anhörungs- und Begründungspflicht, Art. 41 Abs. 2 lit. a und c GRCh, oder der Gleichbehandlungsgrundsatz, Art. 20 GRCh; insoweit handelt es sich gar nicht um die Frage einer extraterritorialen Geltung der Grundrechte, denn die hoheitlichen Maßnahmen werden innerhalb des Staatsgebiets der Mitgliedstaaten getroffen, auch wenn sie sich auf einen extraterritorialen Vorgang beziehen.

Der Gerichtshof hat das aus den Grundfreiheiten fließende Diskriminierungsverbot bereits in extraterritorialen Sachverhalten für anwendbar gehalten, wenn auch Auswirkungen innerhalb der Gemeinschaft eintreten⁵⁹⁷. Auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten der EMRK werden in Art. 1 EMRK allen der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterstehenden Personen zugesichert; es erfolgt mithin keine strikte Begrenzung auf das Territorium, sondern es können auch extraterritoriale Sachverhalte erfasst sein⁵⁹⁸. Auch das Bundesverfassungsgericht geht von einer

⁵⁹⁴ R. Streinz, *Europarecht*, 2008, Rn. 113 ff.

⁵⁹⁵ EuGH, verb. Rs. 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85 – *Zellstoff*, Slg. 1988, S. 5193, 5242 f., Rn. 12 ff.

⁵⁹⁶ Nach R. Streinz, *Europarecht*, 2008, Rn. 116, kann die Berechtigung, Hoheitsakte gegenüber außerhalb der EU ansässigen Ausländern zu setzen, jedoch nicht über das reine Territorialitätsprinzip, sondern nur mit Hilfe des Auswirkungsprinzips begründet werden; vertiefend E. Rehbinder, in: U. Immenga/E.-J. Mestmäcker, *EG-Wettbewerbsrecht*, Bd. I, 1997, Abschnitt I. Einleitung Teil E, Rn. 55 ff.

⁵⁹⁷ EuGH, Rs. 36/74 – *Walrave*, Slg. 1974, S. 1405, 1420 f., Rn. 28/29 (bezüglich der Dienstleistungsfreiheit).

⁵⁹⁸ Siehe EGMR, *Urt. v. 26.6.1992*, appl. no. 12747/87, Series A, No. 240 – *Drozd and Janousek v. France and Spain*, § 91 (m.w.N.): “The term “jurisdiction” is not limited to the national territory of the High Contracting Parties; their responsibility can be involved because of acts of their authorities producing effects outside their own territory”; *Urt. v. 12.3.2003*, appl. no. 46221/99 – *Öcalan v. Turkey*, § 93 = *EuGRZ* 2003, S. 472, 475; enger EGMR (Große Kammer), *Entsch. v. 12.12.2001*, appl. no. 52207/99 – *Bancovic and Others v. Belgium and Others*, § 71 = *NJW* 2003, S. 413, 416; siehe auch O. De Schutter, in: P. Alston (Hrsg.), *Non-State Actors and Human Rights*, 2005, S. 227, 240 ff.

E. Grundrechtsverpflichtete, Art. 51 Abs. 1 GRC

I. Bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs

Zunächst sollen die vom Gerichtshof zur Grundrechtsbindung entwickelten Grundsätze näher beleuchtet werden. Dies zum einen deswegen, weil diesen, insbesondere vor einem rechtsverbindlichem Inkrafttreten der Regelungen der Charta, im Rahmen der Bestimmung der Reichweite der Grundrechtsverpflichtung eine herausragende Bedeutung zukommt. Ferner ist eine Auslegung des Art. 51 Abs. 1 GRC vor dem Hintergrund der bisherigen Judikatur des EuGH zu sehen. Die Frage, ob diese fortgeführt oder modifiziert werden sollte, kann nur nach einer Beleuchtung der Ausführungen des Gerichtshofs zur Reichweite der Grundrechtsbindung beantwortet werden.

Nachdem der Gerichtshof den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht jeglichen Rangs konstatiert hatte⁶⁷⁵, konnten nationale Grundrechte nicht mehr als Prüfungsmaßstab für das Handeln der Gemeinschaften und ihrer Organe herangezogen werden. Um die dadurch entstehende Lücke im Grundrechtsschutz zu schließen, zog der EuGH beginnend mit der Rechtssache *Stauder* insoweit Gemeinschaftsgrundrechte heran⁶⁷⁶. Der Gerichtshof hat betont, dass eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte nicht besteht, soweit eine Konstellation nicht im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts liegt⁶⁷⁷. Beginnend mit der Rechtssache *Wachauf* hat der EuGH jedoch auch die Mitgliedstaaten als partiell Gemeinschaftsgrundrechtsverpflichtete angesehen, wenn sie Gemeinschaftsrecht durchführen⁶⁷⁸ und „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“⁶⁷⁹ handeln. Die erste Konstellation, in der der Gerichtshof eine Bindung an die Unionsgrundrechte annimmt, betrifft Fälle, in denen Mitgliedstaaten Rechtsakte erlassen, durch die sie normativ oder administrativ Gemeinschaftsrecht durchführen⁶⁸⁰. Die zweite

⁶⁷⁵ Zur Bedeutung dieses Vorrangs für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung *H. D. Jarass/S. Beljin*, NVwZ 2004, S. 1 ff.

⁶⁷⁶ Ausführlich dazu schon in Kapitel A/II.

⁶⁷⁷ EuGH, verb. Rs. 60 u. 61/84 – Cinéthèque, Slg. 1985, S. 2605, 2627, Rn. 26 ; Rs. C-299/95 – Kremzow, Slg. 1997, S. I-2629, 2645 f., Rn. 15 ff.

⁶⁷⁸ EuGH, Rs. 5/88 – Wachauf, Slg. 1989, S. 2609, 2639 f., Rn. 19; zur dogmatischen Herleitung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte vgl. *L. Kotroni*, Grundrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2004, S. 97 ff.; *W. Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2003, S. 47 f., 50 f.

⁶⁷⁹ EuGH, Rs. C-260/89 – ERT, Slg. 1991, S. I-2925, 2964, Rn. 42; Rs. C-309/96 – Annibaldi, Slg. 1997, S. I-7493, 7510, Rn. 13; Rs. C-94/00 – Roquette Frères, Slg. 2002, S. I-9011, 9053, Rn. 25.

⁶⁸⁰ EuGH, Rs. 5/88 – Wachauf, Slg. 1989, S. 2609, 2639 f., Rn. 19; Rs. C-2/92 – Bostock, Slg. 1994, S. I-955, 983, Rn. 16; Rs. C-351/92 – Graff, Slg. 1994, S. I-3361, 3379, Rn. 16 f.; Rs. C-63/93 – Duff, Slg. 1996, S. I-569, 610, Rn. 29; verb. Rs. C-74/95 u. 129/95 – Strafverfahren gegen X, Slg. 1996, S. I-6609, 6637, Rn. 26; Rs. C-292/97 – Karlsson, Slg. 2000, S. I-2737, 2774, Rn. 37; verb. Rs. 20/00 u. 64/00 – Booker Aquaculture, Slg. 2003, S. I-7411, 7479, Rn. 88.

Eingehend zur Judikatur betreffend diese Fallgruppe *P. Eeckhout*, CMLRev. 39 (2002), S. 945, 962 ff.; *J. Zimmerling*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Anh. zu Art. 6 EUV, Rn. 31 f. und *C. Eisner*, Die Schrankenregelung der Grundrechtecharta der Europäischen Union, 2005, S. 53, erwähnen ausschließ-

Fallgruppe eines Handelns im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts⁶⁸¹ ist insbesondere einschlägig, wenn Mitgliedstaaten die Grundfreiheiten gestützt auf geschriebene Schrankenvorbehalte oder im Rahmen ungeschriebener Rechtfertigungsgründe einschränken⁶⁸². Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten durch Unionsgrundrechte bei Handeln im Anwendungsbereich des Unionsrechts kann aber grundsätzlich auch weitere Gestaltungen umfassen, etwa wenn die Mitgliedstaaten sich außerhalb der Grundfreiheiten auf unionsrechtliche Vorbehalte berufen, die keine Bereichsausnahmen darstellen, sondern Rechtfertigungscharakter aufweisen⁶⁸³. Einige neuere Urteile des EuGH weisen Tendenzen zu einer Ausweitung des Bereichs der Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten auf⁶⁸⁴. Allein der Status als Unionsbürger oder die hypothetische Ausübung der Freizügigkeitsbestimmungen befördern als solche einen Sachverhalt aber jedenfalls noch nicht umfassend in den Anwendungsbereich des Unionsrechts⁶⁸⁵; insbesondere ist der Anwendungsbereich der Charta enger, als derjenige des Art. 12 EGv (bzw. Art. 18 AEUV)⁶⁸⁶.

lich diese Fallgruppe; *J. H. H. Weiler*, in: N. A. Neuwahl/A. Rosas (Hrsg.), *The European Union and Human Rights*, 1995, S. 67, nennt diese Fallgruppe treffend die "agency situation".

⁶⁸¹ Ausführlich zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte *W. Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2003; *S. Jones*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft, 1999; *C.-P. Bienert*, Die Kontrolle mitgliedstaatlichen Handelns anhand der Gemeinschaftsgrundrechte, 2001; *J. Cirkel*, Die Bindungen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2000; *S. Fries*, Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht, 2002; *L. Kotroni*, Grundrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2004; *A. Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004.

⁶⁸² EuGH, Rs. C-260/89 – ERT, Slg. 1991, S. I-2925, 2964, Rn. 43; Rs. C-368/95 – Familiapress, Slg. 1997, S. I-3689, 3717, Rn. 24; Rs. C-60/00 – Carpenter, Slg. 2002, S. I-6279, 6321, Rn. 40.

⁶⁸³ Vertiefend *J. Cirkel*, Die Bindungen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2000, S. 104 ff.; *W. Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2003, S. 51 ff.; *H.-W. Rengeling*, Grundrechtsschutz, 1993, S. 200 f.; *A. S. Mohn*, Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht, 1990, S. 42 f.; *A. Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, S. 96 ff. Zu denken ist insoweit etwa an mitgliedstaatliches Vorgehen nach Art. 95 Abs. 4 und 5 EGv (bzw. Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV) oder Rechtsakte eines Mitgliedstaates, durch die die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus Art. 18 Abs. 1 EGv (bzw. Art. 21 Abs. 1 AEUV, Art. 45 Abs. 1 GRCh) beschränkt wird. *H.-W. Rengeling/P. Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 169, nennen die Bereiche der Art. 141 und 12 EGv und des auf Art. 95 EGv gestützten harmonisierten Binnenmarktrechts. Zur Frage einer Bindung im Bereich von Bereichsausnahmen vgl. *W. Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2003, S. 51; *A. Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, S. 92.

⁶⁸⁴ EuGH, Rs. C-60/00 – Carpenter, Slg. 2002, S. I-6279 ff.; Rs. C-276 – Steffensen, Slg. 2003, S. I-3735 ff.; verb. Rs. C-465/00, C-138/01 u. C-139/01 – ORF, Slg. 2003, S. I-4989 ff.; Rs. C-71/02 – Karner, Slg. 2004, S. I-3025 ff.; vgl. dazu *D. H. Scheuing*, EuR 2005, S. 162, 164 ff.; *T. Öhlinger*, in: A. Duschaneck/S. Griller, Grundrechte für Europa, 2002, S. 225, 230.

⁶⁸⁵ EuGH, Rs. C-299/95 – Kremzow, Slg. 1997, S. I-2629, 2645, Rn. 16; a.A. *GA Jacobs*, Schlussanträge v. 9.12.1992, Rs. C-168/91 – Konstantinidis, Slg. 1993, S. I-1198, 1211 f., Rn. 46, nach dem ein Gemeinschaftsangehöriger, der sich in Ausübung einer Personenverkehrsfreiheit in einen anderen Mitgliedstaat begibt, „davon ausgehen [dürfe], dass er [...] berechtigt [ist] zu sagen „civis europaeus sum“ und sich auf diesen Status [...] berufen [kann], um sich jeder Verletzung seiner Grundrechte zu widersetzen“; allerdings führt die Ausübung der Freizügigkeit, also der rechtmäßige Aufenthalt eines Unionsbürgers in einem Mitgliedstaat, nach dem EuGH dazu, dass er sich in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, jedenfalls auf das Diskriminierungsverbot aus Art. 12 EGv berufen kann (EuGH, Rs. C-85/96 – Martínez Sala, Slg. 1998, S. I-2691, 2726, Rn. 62 f.; Rs. C-184/99 – Grzelczyk, Slg. 2001, S. I-6193, 6243, Rn. 32), das nun auch in Art. 21 Abs. 2 GRCh normiert ist.

⁶⁸⁶ Dazu *P. Eeckhout*, CMLRev. 39 (2002), S. 945, 963, 969.

In der Rechtsprechung des Gerichtshofs wurden bisher vorrangig die Fallgruppen der Durchführung von Unionsrecht und der Beschränkung von Grundfreiheiten als solche des Handelns im Anwendungsbereich des Unionsrechts herausgearbeitet. Die erstgenannte Konstellation wird in der Literatur nahezu durchgängig anerkannt⁶⁸⁷. In Bereichen, in denen die Gemeinschaftsorgane selbst Gemeinschaftsrecht durchführen, besteht eine Bindung an die Unionsgrundrechte. Es wäre daher schlicht nicht überzeugend, wenn die Bindung an die Unionsgrundrechte in denjenigen Fällen entfielen, in denen (wie im Regelfall) nicht Gemeinschaftsorgane, sondern die Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht sorgen⁶⁸⁸. Denn „the Member States often act as and indeed are the executive branch of the Community“⁶⁸⁹. Weil die exekutive Durchführung des Gemeinschaftsrechts also überwiegend von den Mitgliedstaaten, nicht von der Gemeinschaft selbst vorgenommen wird, liefe die Grundrechtsbindung sonst unsachgerechterweise in weiten Bereichen leer. Außerdem würde die Einheit der europäischen Rechtsordnung zerfallen, wenn jeder Mitgliedstaat die Durchführung von Gemeinschaftsrecht an *seinen* einzelstaatlichen Grundrechten messen würde; die Effektivität des die Mitgliedstaaten verpflichtenden Gemeinschaftsrechts würde in Frage gestellt⁶⁹⁰.

Gegenüber der Bindung der Mitgliedstaaten in Fällen der Beschränkung von Grundfreiheiten durch mitgliedstaatliche Rechtsakte werden hingegen seitens der Wissenschaft partiell Bedenken geäußert⁶⁹¹. So wird vertreten, mitgliedstaatliches Handeln im Rahmen der Ausnahmeklauseln falle nicht in den Anwendungsbereich

⁶⁸⁷ Allerdings will etwa M. Ruffert, EuGRZ 1995, S. 518, 529, eine Bindung der Mitgliedstaaten insoweit nur bei schwerwiegenden Verstößen annehmen. Problematisch erscheint hierbei m. E. aber nicht nur die dogmatische Begründung, sondern auch die Grenzziehung zu nicht schwerwiegenden Verstößen. A. Weber, in: S. Griller/W. Hummer, Die EU nach Nizza, 2002, S. 281, 289, zweifelt die Bindung der Mitgliedstaaten in Fällen des mittelbaren Vollzugs von Gemeinschaftsrecht an; ebenso K. Korinek, in: M. Brenner/P. M. Huber/M. Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, 2004, S. 1105 ff., unter Hinweis auf den nationalen Grundrechtsschutz der Mitgliedstaaten und die EMRK, neben denen sich ein zusätzlicher Schutz durch Unionsgrundrechte als überflüssig darstelle.

⁶⁸⁸ Dazu J. H. H. Weiler, in: N. A. Neuwahl/A. Rosas (Hrsg.), The European Union and Human Rights, 1995, S. 67: *“All of us often fall into the trap of thinking of the Community as an entity wholly distinct from the Member States. But of course, like some well-known theological concepts, the Community is, in some senses, its Member States, in other senses separate from them. This, as two thousand years of Christian theology attest, can at times be hard to grasp”*.

⁶⁸⁹ J. H. H. Weiler, aaO., S. 68.

⁶⁹⁰ Vgl. auch die Argumentation in EuGH, Rs. 106/77 – Simmenthal, Slg. 1978, S. 629, 643 ff., Rn. 14 ff.

⁶⁹¹ T. Kingreen, JuS 2000, 857, 865; ders., in: Callies/Ruffert, EUV/EGV-Kommentar, 2007, Art. 51 GRC, Rn. 16; ders./R. Störmer, EuR 1998, S. 263, 282 f.; R. Störmer, AöR 123 (1998), S. 541, 567; A. Weber, JZ 1989, S. 965, 971; P. M. Huber, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 8, Rn. 61; N. Petersen, Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag, 1994, S. 177 ff.; differenzierend M. Nettesheim, Grundfreiheiten und Grundrechte in der Europäischen Union, 2006, S. 25 ff., 70 f.; T. Jürgensen/I. Schlünder, AöR 121 (1996), S. 200, 216 ff.; nach W. Schaller, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2003, S. 90 ff., soll die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte in Fällen der Beschränkung von Grundfreiheiten jedenfalls weitgehend bedeutungslos geworden sein, seit die Grundfreiheiten nicht mehr als bloße Diskriminierungsverbote, sondern darüber hinaus auch als allgemeine Beschränkungsverbote verstanden werden.

F. Struktur der Grundrechte

Wie auch im Rahmen der deutschen Grundrechtsdogmatik, bei den Grundrechten der EMRK oder den Grundfreiheiten des EGV lässt sich die Prüfung der Verletzung eines freiheitlichen Unionsgrundrechts in drei Schritte untergliedern. Zunächst ist festzustellen, ob der Schutzbereich des Grundrechts berührt ist, weiter ist zu untersuchen, ob ein Eingriff in diesen Schutzbereich vorliegt und schließlich ist zu prüfen, ob der Eingriff gerechtfertigt ist⁷⁹¹. Um den Rahmen nicht zu sprengen konzentriert sich vorliegende Arbeit dabei weitgehend auf die Grundrechte in ihrer klassischen Funktion als Abwehrrechte⁷⁹².

I. Schutzbereich⁷⁹³

Hinsichtlich der prätorischen, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts entwickelten Grundrechte, stellt sich die Prüfung des Schutzbereichs durch den Gerichtshof oftmals als flüchtig und unspezifisch dar. Teilweise wird nicht einmal geklärt, auf welches Grundrecht sich die richterliche Prüfung überhaupt bezieht⁷⁹⁴; in anderen Fällen wird mit dem lapidaren Hinweis, das betreffende Grundrecht sei als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts geschützt, unmittelbar zur Prüfung der Rechtfertigung übergegangen. Diese fehlende Festlegung des einschlägigen Schutzbereichs wird von großen Teilen des Schrifttums zu Recht kritisiert⁷⁹⁵,

⁷⁹¹ D. Ehlers, in: Ehlers, EuGR, 2005, § 14, Rn. 41; ders., JURA 2002, S. 468, 474; M. Zuleeg, DÖV 1992, S. 937, 941; T. Kingreen, JuS 2000, S. 857, 860, unter exemplarischem Verweis auf EuGH, Slg. 1997, S. 3689, 3717, Rn. 25 f. – Familiapress; J. Kühling, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 613; i.E. auch A. v. Bogdandy, JZ 2001, S. 157, 167, der aber die Prüfung von Schutzbereich und Eingriff als einen Schritt wertet und deshalb von einer zweistufigen Prüfung spricht.

⁷⁹² Zu anderen Grundrechtsfunktionen und den speziellen Ausprägungen und Ausformungen der einschlägigen Prüfungssystematik und -dogmatik vgl. z.B. H. Gersdorf, AöR 119 (1994), S. 400 ff.; D. Ehlers, Jura 2002, S. 468, 472; ders., in: Ehlers, EuGR, 2005, § 14, Rn. 22 ff.; H. D. Jarass, EU-Grundrechte, 2005, § 5, Rn. 8 ff.; H.-W. Rengeling/P. Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 222 ff; R. Winkler, Die Grundrechte der Europäischen Union, 2006, S. 208 ff.; zur Dogmatik des Gleichheitssatzes siehe U. Kischel, EuGRZ 1997, S. 1 ff.; A. S. Mohn, Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht, 1990. Jedenfalls soweit Art. 52 Abs. 1 GRCh auf Gleichheitsrechte anzuwenden ist (teilweise ist indes Art. 52 Abs. 2 GRCh einschlägig, vgl. unter Kapitel F/III/1 b), ist die in dieser Bestimmung angelegte dreistufige Prüfung durchzuführen, die der „Neuen Formel“ (siehe BVerfGE 55, S. 72, 88; 85, S. 238, 244; 88, S. 87, 96 f.) vergleichbar nicht nur die sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung, sondern auch deren Verhältnismäßigkeit prüft. Hinsichtlich des allgemeinen Gleichheitssatzes wird insbesondere diskutiert, ob der in Art. 52 Abs. 1 GRCh normierte Gesetzesvorbehalt Anwendung finden kann. Wie auch betreffend die Grundrechte in ihrer Schutzfunktion ginge dies zu weit, da bei einem weiten Verständnis jede Maßnahme eine schier unendliche Zahl von Ungleichbehandlungen beinhaltet; siehe dazu H. D. Jarass, EU-Grundrechte, 2005, § 6, Rn. 57 und 62; J. Pietsch, Das Schrankenregime der EU-Grundrechtecharta, 2005, S. 159, 164 f.; L. Jaeckel, Schutzpflichten in deutschen und europäischen Recht, 2001, S. 116; hinsichtlich des GG H. D. Jarass, AöR 120 (1995), S. 345, 376 f.

⁷⁹³ Zum personalen Schutzbereich der Unionsgrundrechte bereits Kapitel D.

⁷⁹⁴ Siehe z.B. EuGH, Rs. 230/78, Slg. 1979, S. 2749, 2768, Rn. 20; Rs. 5/88 – Wachauf, Slg. 1989, S. 2609, 2639 f., Rn. 17, 19.

⁷⁹⁵ H.-W. Rengeling, in: J. Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 331, 345 und 355; R. Streinz, Grundrechtsschutz, 1989, S. 399; A. v. Bogdandy, JZ 2001, S. 157, 167; W.

weil ohne eine solche die nachfolgenden Fragen der Eingriffstiefe und Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme nur unzureichend beantwortet werden können. Es steht zu erwarten und ist zu fordern, dass der Gerichtshof bei Rechtsverbindlichkeit der Charta seine Grundrechtsprüfung an einem spezifischen Grundrechtsartikel anknüpfen und somit im Laufe der Zeit den Schutzbereich der einzelnen Gewährleistungen in seiner Judikatur näher ausformen und konkretisieren wird. In besonderem Maße wird dies hinsichtlich derjenigen Verbürgungen der Fall sein, die i.S.d. Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRC Rechten aus der EMRK entsprechen, da der Gerichtshof sich insoweit mit dem durch die Rechtsprechung des EGMR ausgeformten Gewährleistungsgehalt auseinanderzusetzen haben wird. Schon in der Vergangenheit sah sich der EuGH zu einer vertieften Definition des Schutzbereichs genötigt, wenn und soweit er an Grundrechte aus der Rechtserkenntnisquelle EMRK angeknüpft hat⁷⁹⁶. Somit würde die Grundrechtscharta die Rechtsklarheit in zu begründender Weise befördern. Soweit es Chartarechte betrifft, die von der EMRK garantierten Rechten entsprechen, haben diese gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRC die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird; soweit die Charta Rechte anerkennt, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, werden sie nach Art. 52 Abs. 4 im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt. Im Zusammenhang mit der Schutzbereichsbestimmung kommt im Übrigen auch den in der Charta formulierten absoluten Verboten eine konkretisierende Begrenzungsfunktion zu (Art. 2 Abs. 2, Verbot der Todesstrafe und der Hinrichtung; Art. 3 Abs. 2, Verbot eugenischer Praktiken, insbesondere solcher, die auf die Selektion von Menschen gerichtet sind, Verbot den menschlichen Körper oder Teile davon zur Gewinnerzielung zu nutzen und Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen; Art. 4, Folterverbot; Art. 5, Verbot der Sklaverei oder Leibeigenschaft, der Zwangs- oder Pflichtarbeit und des Menschenhandels; Art. 32 Abs. 1 S. 1, Verbot der Kinderarbeit). Die einzelnen Chartabestimmungen sind in sich kohärent auszulegen, um Friktionen und Wertungswidersprüche zu vermeiden. Insoweit fungieren die absoluten Verbote der Charta in Bezug auf die übrigen Garantien als negative Schutzbereichsbestimmungen⁷⁹⁷. Das bedeu-

Pauly, EuR 1998, S. 242, 255; *D. Ehlers*, JURA 2002, S. 468, 474; *M. Nettesheim*, EuZW 1995, S. 106, 107; *W. Hoffmann-Riem*, in: G. Brüggemeier (Hrsg.), Transnationalisierung des Rechts, 2004, S. 33, 51; *E. Pache*, EuR 2001, S. 475, 488; *P. M. Huber*, EuZW 1997, S. 517, 521.

⁷⁹⁶ Siehe z.B. EuGH, Rs. C-276/01 – Steffensen, Slg. 2003, S. I-3735, 3777, Rn. 70, 72, S. 3778 f., Rn. 74 ff.; siehe auch *D. Ehlers*, JURA 2002, S. 468, 474; von einer Anlehnung an die EMRK und die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR bereits auf der Ebene des Schutzbereichs, die zu einer stärkeren Konturierung des Schutzbereichs der Einzelgrundrechte führt, spricht *T. Kingreen*, JuS 2000, S. 857, 861, unter Verweis auf EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst, Slg. 1989, S. 2859, 2924, Rn. 18; verb. Rs. 97-99/87 – Dow Chemical Ibérica, u.a., Slg. 1989, S. 3165, 3185 f., Rn. 15; Rs. C-368/95 – Familiapress, Slg. 1997, S. 3689, 3717, Rn. 25; *C. Grabenwarter/K. Pabel*, in: K. Stern/P. J. Tettinger (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich, 2005, S. 81, 84, beobachten ferner ebenfalls die Tendenz des EuGH, die EMRK ohne Bezug auf Art. 6 Abs. 2 EUV „unmittelbar als Prüfungsmaßstab“ seiner Entscheidungen heranzuziehen; zu weitgehend aber *A. V. M. W. Busch*, Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, 2003, S. 24 f., der schon unter Art. 6 Abs. 2 EUV eine materielle Bindung an die Grundrechte der EMRK annimmt.

⁷⁹⁷ *A.A. J. Pietsch*, Das Schrankenregime der EU-Grundrechtscharta, 2005, S. 79 ff., der hinsichtlich des Schutzbereichs nur auf die unmittelbare Grundrechtsformulierung abstellen will und deswegen nicht von

tet konkret, dass beispielsweise die berufliche Betätigung als Sklaven- oder Menschenhändler nicht vom Schutzbereich der Berufsfreiheit, Art. 15 Abs. 1 oder der unternehmerischen Freiheit, Art. 16, umfasst wird. Das reproduktive Klonen ist nicht von der Freiheit der Wissenschaft, Art. 13, gedeckt. Eine Lehranstalt, die sich der Ausbildung von Folterexperten verschrieben hat, kann sich nicht auf Art. 14 Abs. 3 berufen. Zur Begründung muss dabei im Falle privater Grundrechtsträger nicht auf eine unmittelbare Drittwirkung der betreffenden Verbote abgestellt werden. Denn Anknüpfungspunkt ist nicht zwingend die unmittelbare Bindung Privater an die einschlägigen Verbote, sondern eine einschränkende Auslegung der Charta-grundrechte, welche die gebotene Wertungskonsistenz wahrt. Eine freiheitliche Betätigung, die nach der Wertordnung der Charta schlechthin verboten ist, kann nicht andererseits unter den Schutzbereich eines Unionsgrundrechts subsumiert werden. Die durch die Chartabestimmungen statuierte objektive Werteordnung erlangt also nicht nur außerhalb, sondern selbstredend auch innerhalb der Charta Bedeutung.

negativen Schutzbereichsbeschreibungen, sondern von verfassungsunmittelbaren Grundrechtsschranken ausgeht.

II. Eingriff

Unter einem Eingriff ist grundsätzlich jegliche Beeinträchtigung oder Verkürzung des Schutzbereichs durch einen Grundrechtverpflichteten zu verstehen. Damit folgt der EuGH, ähnlich wie der EGMR⁷⁹⁸ und das BVerfG⁷⁹⁹ einem weiten Eingriffsverständnis⁸⁰⁰. Auch der Charta liegt ein Ansatz zu Grunde, nach dem „jede Einschränkung“ eines in ihr verbürgten Rechts die Rechtfertigungspflicht auslöst, Art. 52 Abs. 1 S. 1. Ausreichend können dabei nicht nur hoheitlich-imperative finale Maßnahmen, sondern grundsätzlich auch lediglich mittelbare oder faktische Eingriffe⁸⁰¹ (etwa Warnungen⁸⁰² und andere Realakte) sein, jedenfalls solange eine gewisse Nähebeziehung zwischen Maßnahme und beeinträchtigender Wirkung besteht, die eine Zurechnung rechtfertigt⁸⁰³. Von einem Eingriff kann jedenfalls bei nicht finalen, bloß mittelbar-faktischen Einwirkungen nicht ausgegangen werden, wenn die Verkürzung grundrechtlich geschützter Freiheit lediglich auf einer vollkommen ungewissen und indirekten Entwicklung beruht⁸⁰⁴; die Zurechnung in der Kausalkette kann nicht grenzenlos sein. Es muss daher auf die Kriterien der Intensität und der Unmittelbarkeit abgestellt werden. Der hohe Abstraktionsgrad des Eingriffsbegriffs führt indes dazu, dass die nähere Bestimmung eines allgemeingültigen qualifizierenden Elements Grenzen unterliegt⁸⁰⁵. Die Kontur des Eingriffsbegriffs wird nämlich insbesondere auch vom Gewährleistungsgegenstand, also vom jeweils betroffenen Grundrecht geprägt.

⁷⁹⁸ E. Stieglitz, Allgemeine Lehren im Grundrechtsverständnis nach der EMRK und der Grundrechtsjudikatur des EuGH, 2002, S. 42 ff. m.w.N.

⁷⁹⁹ BVerfGE 47, S. 1, 21; 53, S. 1, 14 f.; 66, S. 39, 60.

⁸⁰⁰ Dazu D. Ehlers, JURA 2002, S. 468, 475; siehe auch I. Pernice/F. C. Mayer, in: E. Grabitz/M. Hilf, EUV/EGV, Bd. I, nach Art. 6 EUV, Rn. 40; P. Szczekalla, in: F. S. M. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 7, Rn. 25 ff.; T. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV-Kommentar, 2007, Art. 52 GRC, Rn. 56 f.

⁸⁰¹ T. Kingreen, JuS 2000, S. 857, 861 f., unter Hinweis darauf, dass der Eingriffsbegriff bislang noch nicht dieselbe rechtliche Konturierung wie in der deutschen Grundrechtsdogmatik erfahren hat; als noch völlig vernachlässigt bezeichnet die Eingriffsdogmatik auch J. Kühling, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 614; die Überschreitung einer gewissen Spürbarkeitsgrenze im Falle bloß mittelbarer Grundrechtseingriffe fordernd D. Ehlers, in: Ehlers, EuGR, 2005, § 14, Rn. 44.

⁸⁰² Zur Frage eines Gesetzesvorbehalts bei Warnungen siehe H.-W. Rengeling/P. Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 278 f., 615 m.w.N.

⁸⁰³ D. Ehlers, aaO., der insoweit eine Parallele zu den Grundfreiheiten zieht; vgl. z.B. EuGH, Rs. 44/98 – BASF, Slg. 1999, S. I-6269, 6294, Rn. 16; Rs. C-190/98 – Graf, Slg. 2000, S. I-493, 523, Rn. 24 f.; ähnlich H. D. Jarass, AöR 120 (1995), S. 345, 363 f., der (hinsichtlich des GG) vom Kriterium eines ausreichend engen Zusammenhangs spricht; näher zum Eingriffsbegriff bei den Grundfreiheiten A. Glos, Die deutsche Berufsfreiheit und die europäischen Grundfreiheiten, 2003, S. 153 ff.

⁸⁰⁴ In diesem Sinne bezüglich der Grundfreiheiten EuGH, Rs. C-190/98 – Graf, Slg. 2000, S. I-493, 523, Rn. 25; ähnlich bereits Rs. C-93/92 – CMC Motoradcenter, Slg. 1993, S. I-5009, 5021, Rn. 12; gegen eine von manchen vertretene Spürbarkeitsschwelle H.-W. Rengeling/P. Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 280.

⁸⁰⁵ R. Winkler, Die Grundrechte der Europäischen Union, 2006, S. 195.

In der *Rs. C-84/95 - Bosphorus*⁸⁰⁶ ging es um die Beschlagnahme eines Flugzeugs. Diese hatte der irische Verkehrsminister angeordnet, als die Maschine sich zu Instandhaltungsarbeiten auf dem Flughafen von Dublin befand. Grundlage war die VO Nr. 990/93, die zur Durchführung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen Sanktionen gegen Jugoslawien auf Gemeinschaftsebene beitragen sollte. Nach dieser Verordnung sollte im Einklang mit der aufgrund von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angenommenen Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen jedes Luftfahrzeug, das im Eigentum einer natürlichen oder juristischen Person mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien steht, beschlagnahmt werden, gleich ob diese Person auch die tatsächliche Kontrolle über das Luftfahrzeug ausübt. Das betreffende Flugzeug stand zwar im Eigentum der jugoslawischen Fluggesellschaft JAT, war aber von der türkischen Charterfluggesellschaft Bosphorus geleast worden, wodurch diese durch die Sanktion ebenfalls betroffen wurde. Der Gerichtshof hat hier einen Eingriff in das Eigentumsrecht⁸⁰⁷ der Klägerin Bosphorus (allerdings auch dessen Rechtfertigung) bejaht⁸⁰⁸. Letztlich kann man in dieser Konstellation von einem bloß mittelbaren Eingriff sprechen, da die Beschlagnahme sich primär auf den Entzug des Eigentums eines Flugzeugs einer Person mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien richtete, auch wenn gleichzeitig und ohne Dazwischentreten weiterer Schritte die Besitzrechte von Bosphorus beeinträchtigt wurden. Der Entscheidung liegt jedenfalls ein Eingriffsbegriff zu Grunde, der – wie auch die Eingriffsdogmatik in Deutschland⁸⁰⁹ – auf die Kriterien der Unmittelbarkeit und Finalität grundsätzlich verzichtet. Finalität ist ein stark für die Annahme eines Eingriffs sprechendes Kriterium, aber nicht zwingendes Element jedes Eingriffs. Andererseits kann die Kausalität allein nicht immer schon zur Bejahung eines Eingriffs führen.

Ein außerordentlich weites Eingriffsverständnis liegt der Entscheidung des EuG in der *Rs. T-113/96 – Dubois et Fils* zu Grunde⁸¹⁰. Die Klägerin war eine französische Aktiengesellschaft, deren Haupttätigkeit im Bereich der Spedition und verwandter Gebiete lag. Vor Vollendung des Binnenmarkts unterhielt sie in 16 Orten in Frankreich Niederlassungen als zugelassener Zollspediteur. Durch die Verwirklichung des Binnenmarktes ab 1. Januar 1993 ist ihr Tätigkeitsbereich als Zollspediteur praktisch vollständig und endgültig weggefallen, wodurch ihr ein beträchtlicher materieller Schaden entstanden ist. Denn die Verwirklichung des Binnenmarktes, die gemäß Art. 14 Abs. 2 (ex-Art. 7 a) EGV die Schaffung eines Raumes ohne

⁸⁰⁶ EuGH, *Rs. C-84/95 – Bosphorus*, Slg. 1996, S. I-3953 ff.; in der Nachfolgeentscheidung der Großen Kammer des EGMR, *Urt. v. 30.6.2005 – 45036/98*, fand eine Klärung des Verhältnisses zum EuGH statt; dazu *P. Szczechakala*, GPR 2005, 176 ff.; *G. Schohe*, EuZW 2006, S. 33; *J. Bröhmer*, EuZW 2006, S. 71 ff.; *N. Lavranos*, EuR 2006, S. 79 ff.; *S. Douglas-Scott*, CMLRev. 43 (2006), S. 243 ff.; *dies.*, CMLRev. 43 (2006), S. 629 ff.

⁸⁰⁷ Der grundsätzlich weit auszulegenden Eigentumsbegriff schließt auch Besitzrechte aus Leasingverträgen ein.

⁸⁰⁸ EuGH, ebenda, S. I-3986, Rn. 22 f.

⁸⁰⁹ *M. Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 2007, vor Art. 1, Rn. 81 m.w.N.

⁸¹⁰ EuG, *Rs. T-113/96 – Dubois et Fils*, Slg. 1998, S. II-125 ff.

G. Das Schutzniveau der Charta, Art. 53

Art. 53 GRC lautet:

Schutzniveau

Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.

I. Bedeutung und Funktion des Art. 53 GRC

Durch Art. 53 wird klargestellt, dass die Bestimmungen der Charta Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht einschränken oder gar verletzen, die durch bestimmte Rechtsquellen in deren Anwendungsbereich anerkannt werden. In Konstellationen, in denen der Anwendungsbereich der Charta nicht nach Art. 51 Abs. 1 GRC eröffnet ist, kann diese ohnehin nicht mit einschlägigen Menschenrechten und Grundfreiheiten aus dem Recht der Union, dem Völkerrecht, internationalen Übereinkünften oder Verfassungen der Mitgliedstaaten interferieren. Wenn nur der Anwendungsbereich der Charta, nicht aber der betreffenden anderen Rechtsquelle eröffnet ist, kann die Charta ebenfalls keinen einschränkenden oder verletzenden Einfluss auf die betreffenden Rechtsquellen haben.

Es bestehen aber Fallgestaltungen, in denen sich der Anwendungsbereich der Charta, der sich nach Art. 51 Abs. 1 bestimmt, und der Anwendungsbereich anderer Rechtsquellen überschneiden. So befreit die Bindung an die Chartagrundrechte (sobald diese rechtverbindlichen Status erlangen) die Mitgliedstaaten etwa nicht von der Verpflichtung zur Achtung der Garantien aus der EMRK. Wie auch im Rahmen des Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRC¹⁰³³ ist der Gehalt der EMRK dabei auch im Rahmen des Art. 53 GRC anhand der Rechtsprechung des EGMR zu bestimmen. Denn der EGMR stellt gemäß Art. 32 Abs. 1, 46 Abs. 1 EMRK das zur verbindlichen Auslegung der Konvention berufene und ermächtigte Organ dar. Die Charta soll insoweit keine Herabzonung des bestehenden Grundrechtsschutzes bewirken. In diesem Sinne führen auch die Erläuterungen des Präsidiums des Konvents zu Art. 53 aus:

Der Zweck dieser Bestimmung ist die Aufrechterhaltung des durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht in seinem jeweiligen

¹⁰³³ Siehe dazu Kapitel F/III/1 c).

H. Schluss

I. Zusammenfassung der Kritikpunkte und der Auslegungs- und Überarbeitungsvorschläge

Die begrüßenswerte Normierung der Grundrechte in der Charta wird ihre Bedeutung auf der Ebene der Europäischen Union stärken. Die Grundrechtscharta gibt Anhaltspunkte und den Rahmen für die Entwicklung einer gemeineuropäischen Dogmatik der Unionsgrundrechte. Im Rahmen der Auslegung von Unionsrechtsakten bietet sie einen klaren Maßstab für die gebotene grundrechtskonforme Auslegung¹⁰⁷¹. Sobald der Charta rechtsverbindlicher Status eingeräumt ist, kann der unionsrechtliche Grundrechtsstandard schwerlich unter den vom Bundesverfassungsgericht in seiner *Solange II*-Entscheidung statuierten Mindeststandard zurückfallen¹⁰⁷². Die Entwicklung allgemeiner Grundrechtslehren im System der Charta steht noch am Anfang. Auch Judikatur existiert nur in begrenztem Umfang, zumal der Gerichtshof erst jüngst begonnen hat, auf die Charta Bezug zu nehmen¹⁰⁷³. Insofern ist anzumerken, dass die tatsächliche Effektivität der Grundrechte in besonderem Maße ein Anwendungsproblem ist; der Umsetzung in der Judikatur, Rechtssetzung und Rechtsanwendung kommt daher eine wesentliche Rolle und Bedeutung zu.

Überdies werden viele Fragestellungen im Text der Charta nicht gelöst, sondern wurden vom Konvent bewusst in die Hände von Wissenschaft und Rechtsprechung gelegt. Die vorangegangene Untersuchung hat insoweit einige Unstimmigkeiten und Unklarheiten im System der Charta dargelegt. Trotzdem stellt die Charta sich insgesamt als gut annehmbares Dokument dar, auf dessen Boden sich ein Grundrechtsschutz entwickeln lässt, der den Besonderheiten der Struktur und der Konzeption der EU gerecht wird und nicht nur einzelstaatlichen Ansätzen und nationaler Sichtweise verhaftet bleibt. Die Charta sollte daher unbedingt in das verbindliche Primärrecht überführt werden. An einigen Stellen besteht allerdings Nachbesserungs- und Klärungsbedarf. Im Rahmen einer Überarbeitung der Charta und bei ihrer Auslegung und Anwendung ist diesen Punkten Rechnung zu tragen:

¹⁰⁷¹ G. Hirsch, in: J. Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 111, 118.

¹⁰⁷² G. Ress, in: R. Herzog/S. Hobe (Hrsg.), Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund, 2004, S. 83, 96; in diesem Sinne auch M. Borowsky, in: J. Meyer (Hrsg.), Chartakommentar, 2006, Art. 53, Rn. 23; G. Hirsch, in: J. Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 111, 115.

¹⁰⁷³ EuGH, Urt. v. 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Slg. 2006, S. I-5769, Rn. 38, 58; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 13.03.2007, Rs. C-432/05 – Unibet, Slg. 2007, S. I-2271, Rn. 37; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 3.5.2007, Rs. C-305/05 – *Advocaten voor de Wereld*, Slg. 2007, S. I-3633, Rn. 46; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 11.12.2007, Rs. C-438/05 – *International Transport Workers' Federation*, Slg. 2007, S. I-10779, Rn. 43 f.; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 18.12.2007, Rs. C-341/05 – *Laval un Partneri Ltd*, Slg. 2007, S. I-11767, Rn. 90 f.; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 3.9.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P – *Kadi*, Rn. 335.

Literaturverzeichnis

- Abetz, Marie-Claire* Justizgrundrechte in der Europäischen Union, Frankfurt am Main 2005
- Alber, Siegbert* Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte, EuGRZ 2001, 349
- ders. /Widmaier, Ulrich* Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, EuGRZ 2000, 497
- Albers, Marion* Informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden, 1. Aufl. 2005
- Alexy, Robert* Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main 1986
- Alston, Philip* Non-State Actors and Human Rights, Oxford/New York 2005
- ders.* Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of the Art, in: *ders.* (Hrsg.), Labour Rights as Human Rights, Oxford/New York 2005, 1
- ders.* A Framework for the Comparative Analysis of Bills of Rights, in: *ders.* (Hrsg.), Promoting Human Rights Through Bills of Rights: Comparative Perspectives, Oxford/New York 1999, 1
- ders.* Economic and Social Rights, in: L. Henkin/J. L. Hargrove (Hrsg.), Human Rights: An Agenda for the Next Century, Washington, D.C. 1994, 137
- ders. /Weiler, J.H.H.* An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: P. Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, Oxford/New York 1999, 148
- Altiparmak, Kerem* Bankovic: An Obstacle to the Application of the European Convention on Human Rights in Iraq?, Journal of Conflict & Security Law Vol. 9 (2004), 213-251
- Arnau, Andreas von* Normenhierarchie innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts
Gedanken im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, EuR 2003, 191
- Arnim, Dorothee von* Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas [zit.: EU-Grundrechtecharta], Frankfurt am Main 2006
- Arnold, Rainer* Begriff und Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechts, in: M.-E. Geis/D. Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, München 2001, 855
- Badura, Peter* Staatsrecht. Systematische Erläuterungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München, 3. Aufl. 2003

Artikel 28

Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.

Artikel 29

Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst

Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst.

Artikel 30

Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung.

Artikel 31

Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

(1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz

Humboldt-Universität zu Berlin und Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma

unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

- Band 71: Martin Kober: **Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union** · Bestandsaufnahme, Konkretisierung und Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Grundrechtsdogmatik anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
2008 · 300 Seiten · ISBN 978-3-8316-0821-8
- Band 70: Peter Neusüß: **Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus** · Eine Untersuchung des Inhalts und der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373 unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Staaten
2008 · 430 Seiten · ISBN 978-3-8316-0794-5
- Band 69: Thomas Meerpohl: **Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen** · Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte
2008 · 356 Seiten · ISBN 978-3-8316-0769-3
- Band 68: Dirk Monheim: **Sportlerrechte und Sportgerichte im Lichte des Rechtsstaatsprinzips – auf dem Weg zu einem Bundessportgericht**
2006 · 472 Seiten · ISBN 978-3-8316-0654-2
- Band 67: Seyda Dilek Emek: **Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention** · Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts
2006 · 372 Seiten · ISBN 978-3-8316-0648-1
- Band 66: Carsten Meier: **ALCA** · Stand und Perspektiven panamerikanischer Integration unter besonderer Berücksichtigung der Subregionen und der Konformität mit dem Welthandelssystem
2006 · 440 Seiten · ISBN 978-3-8316-0645-0
- Band 65: Britta Radke: **Autonome Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts**
2006 · 276 Seiten · ISBN 978-3-8316-0626-9
- Band 64: Claus Richter: **Aspekte der universellen Geltung der Menschenrechte und der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht**
2007 · 560 Seiten · ISBN 978-3-8316-0592-7
- Band 63: Martina Wind: **Der Lieferanten- und Herstellerregress im deutsch-italienischen Rechtsverkehr**
2006 · 436 Seiten · ISBN 978-3-8316-0570-5

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis unter: www.utzverlag.de