Wissensmodul W 7: Dogmatik der Unionsgrundrechte

A. Standort

Die europäische Integration schritt bis in die 1970er Jahre in ihren funktionalen Bahnen voran, als die Grundrechtsbindung der Gemeinschaften zu einer Thematik von Politik und Recht wurde. Es folgte eine Phase der systematischen Entwicklung europäischer Grundrechte durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (prätorischer Grundrechtsschutz). Diese Phase begann 1969 mit der Entscheidung in der Rechtssache Stauder. Dabei diente und dient die EMRK, neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, dem EuGH als Referenzordnung des Grundrechtsschutzes, insbesondere aber als Rechtserkenntnisquelle für die zunächst gemeinschaftlichen, später die unionalen Grundrechte.

Der Prozess der Grundrechtsbindung betrat mit der Ausarbeitung der Charta der Grundrechte eine neue Entwicklungsstufe. Der Europäische Rat von Köln hatte – unter deutschem Vorsitz – im Jahr 1999 die Kodifikation der Grundrechte in der Europäischen Union angestoßen, was im Jahr 2000 zur Verabschiedung der Charta der Grundrechte führte. Die Charta war vom Europäischen Rat von Nizza angenommen und im Wege einer Selbstverpflichtung – wenngleich ohne Rechtsbindung – als Maßstab für das Handeln der Unionsorgane akzeptiert worden. Mit der Charta soll das Ziel erreicht werden, den Bestand europäischer Grundrechte zu kodifizieren und diesen durch die Anerkennung sozialer Rechte abzurunden. Die Charta ist durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 rechtsverbindlich geworden, nachdem sie in der Unionsrechtspraxis bereits zunehmende Bedeutung erlangt hatte.

Art. 6 EUV verdichtet diese Entwicklung des unionalen Grundrechtsschutzes. Der Vertragsartikel steht mit seinen drei Absätzen für einen Rechtsquellenpluralismus beim Grundrechtsschutz: europäische Grundrechte gelten als allgemeine Grundsätze des primären Unionsrechts (Abs. 3). Sie sollen – nach dem erstrebten und bislang nicht erfolgten Beitritt zur EMRK – auf völkervertraglicher Grundlage verbindlich sein (Abs. 2). Schließlich binden sie vertikal die Unionsorgane wie die Mitgliedstaaten über die Charta, die Bestandteil des Primärrechts geworden ist (Abs. 1).

B. Inhalt

I. Anwendungsbereich

Die Grundrechtecharta (GRCh) findet Anwendung, wenn Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU sowie Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführen (Art. 51 Art. Abs. 1 S. 1 GRCh). Anders als der

Grundrechtekatalog des GG für Deutschland bietet sie damit keinen umfassenden Grundrechteschutz in der EU, sondern soll in ihrem innerstaatlichen Anwendungsbereich bewusst begrenzt sein. Außerhalb ihres Anwendungsbereiches verbleibt es beim nationalen Grundrechteschutz, in Deutschland primär durch das GG sowie daneben durch die EMRK.

Der für die Anwendbarkeit der GRCh entscheidende Begriff der *Durchführung des Unionsrechts* wird vom EuGH bei der Umsetzung von Rechtsakten mit mitgliedstaatlichem Gestaltungsspielraum zunehmend extensiv ausgelegt. Das birgt die Gefahr, dass in immer mehr Sachverhalten die Grundrechte des GG hinter den Unionsgrundrechten zurücktreten und damit nach bisheriger Rechtsprechung eine Verfassungsbeschwerde unzulässig und damit das BVerfG unzuständig wäre (Anwendungsvorrang, → **siehe Wissensmodul W 2a**). Dem begegnete das BVerfG in mehreren Entscheidungen mit einem deutlich restriktiveren Verständnis des Durchführungsbegriffs, im November 2019 mit den beiden Beschlüssen zum Recht auf Vergessen **(→siehe Wissensmodul W 13)**. Dort hob es im Gegensatz zur EMRK und dem GG die fachrechtsakzessorische Anlage der GRCh besonders hervor.[1]

Durchführung des Unionsrechts, Art. 51 GRCh

Die Grundrechtecharta ist unstreitig anwendbar auf:

- sämtliche Handlungen der Organe der EU
  - *unionale Gesetzgebungsakte (Art. 288 Uabs. 2,3 AEUV)*
  - *administrative Durchführungsakte (Art. 288 Uabs. 4 AEUV)*
- mitgliedstaatliche Handlung bei zwingendem Unionsrecht (sog. agency-situation)
  - *Vollzug einer Verordnung (Rs. Wachauf)*
  - *Umsetzung einer voll determinierten Richtlinie*
- mitgliedstaatliche Handlungen im Bereich der Grundfreiheiten
  - *als Schranken-Schranken der Einschränkbarkeit (sog. ERT-Situation)*
  - *als Rechtfertigungsgrund für Einschränkung (Rs. Schmidberger)*

[1] BVerfGE 152, 152 ff. (Rn. 54) - Recht auf Vergessen I.

Der Begriff der Durchführung

Streitig ist hingegen die Anwendbarkeit der GRCh bei Handlungen der Mitgliedstaaten, sofern mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume wie bei der Umsetzung von Richtlinie bestehen.

Aus Sicht des EuGH:

Umfassende Bindung der Mitgliedstaaten und ihrer Umsetzungsmaßnahmen, selbst wenn die fraglichen Richtlinienvorschriften ausdrücklich nationalen Gestaltungsspielraum zulassen.

Ausweitung auch in zeitlicher Hinsicht:

- *Rs. Mangold (2005):* Eine nachträgliche Änderung eines Umsetzungsgesetzes ist am Maßstab der Unionsgrundrechte zu messen, selbst wenn es eigentlich kein Unionsrecht durchführt oder umsetzt.
- *Rs. Kücükdeveci (2010):* Ein nationales Gesetz kann nachträglich zum Umsetzungsgesetz werden und damit am Maßstab der Unionsgrundrechte zu prüfen sein, weil es inzwischen in den Anwendungsbereich einer Richtlinie fällt.

Ausweitung auf Unionsrechtsbezug:

- *Rs. Åkerberg-Fransson (2013):* Ein nationales Gesetz kann am Maßstab der Unionsgrundrechte zu prüfen sein, selbst wenn es weder der Umsetzung einer Richtlinie dient, noch in den Schutzbereich der Grundfreiheiten fällt. Es reicht, dass das betreffende Gesetz zumindest objektiv Richtlinienzwecke fördert oder andere Ziele des Unionsrechts berührt.

Aus Sicht des BVerfG:

Bei unionsrechtlich nicht vollständig determinierten innerstaatlichem Recht sind die Grundrechte des GG anwendbar.

- *Anti-Terror-Datei (2013):* Die Rs. Åkerberg-Fransson dürfe nicht so verstanden werden, dass jeder sachliche Bezug einer Regelung mit bloß abstrakten Bezug zum Unionsrecht oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses ausreiche. Dies würde aus deutscher Sicht ein *ultra-vires*-Akt bedeuten, der die mitgliedstaatlichen Grundrechte in einer die Identität des GG gefährdenden Art in Frage stellen würde.
- *Recht auf Vergessen I (2019):* Die primäre Anwendung der Grundrechte bei unionsrechtlich nicht vollständig determiniertem Unionsrecht ist Ausdruck der unionalen Grundrechtsvielfalt. Es gilt die widerlegliche Vermutung, dass das Schutzniveau der Charta durch die Anwendung der GG mitgewährleistet ist.

Für die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte reicht aus, dass das nationale Gesetz Interessen und Ziele der EU berührt, selbst wenn mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume bestehen.

Sofern Gestaltungsspielräume bestehen, wird das betreffende innerstaatliche Recht weiterhin am Maßstab der Grundrechte des GG geprüft, selbst wenn es der Durchführung des Unionsrecht dient.

II. Gewährleistungsbereich

Sachlicher Schutzbereich der Unionsgrundrechte (Auswahl)

- **Titel I. Würde des Menschen**
  - Art. 1, Menschenwürde
  - Art. 2, Recht auf Leben
  - Art. 4, Verbot der Folter
- **Titel II. Freiheiten**
  - Art. 6, Recht auf Freiheit und Sicherheit
  - Art. 7, Achtung des Privat- und Familienlebens
  - Art. 8, Schutz personenbezogene Daten
  - Art. 11, Meinungs- und Informationsfreiheit
  - Art. 12, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit
  - Art. 14, Recht auf Bildung.
  - Art. 15, Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten
  - Art. 16, Unternehmerische Freiheit
  - Art. 17, Eigentumsrecht
  - Art. 18, Asylrecht
  - Art. 19, Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung
- **Titel III. Gleichheit**
  - Art. 20, Gleichheit vor dem Gesetz
  - Art. 21, Nichtdiskriminierung
  - Art. 23, Gleichheit von Frauen und Männer
  - Art. 24, Rechte des Kindes
  - Art. 25, Rechte ältere Menschen
  - Art. 26, Integration von Menschen mit Behinderung
- **Titel IV. Solidarität**
  - Art. 27, Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
  - Art. 28, Recht auf Kollektivverhandlungen
  - Art. 29, Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst
  - Art. 33, Familien- und Berufsleben
- **Titel V. Bürgerrechte**
  - Art. 39, Aktives und passives Wahlrecht
  - Art. 40, Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen
  - Art. 41, Recht auf eine gute Verwaltung
  - Art. 44, Petitionsrecht
  - Art. 45, Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht
- **Titel VI. Justizielle Rechte**
  - Art. 47, Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht
  - Art. 48, Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte
  - Art. 50, ne bis in idem-Grundsatz

Die Grundrechtecharta enthält umfassende Gewährleistungen. Neben subjektiven Rechten enthält sie Grundsätze, wie beispielsweise den Umwelt- oder Verbraucherschutz (Art. 37, 38 GRCh), die bei der Politik der Union Berücksichtigung finden sollen.

III. Prüfungsaufbau[2]

Anders als im Verfassungsrecht, wo sich durch die Rechtsprechung des BVerfG seit den 1950er Jahren eine umfassende Grundrechtsdogmatik herausgebildet hat, ist die Dogmatik der Unionsgrundrechte noch wenig ausgeformt. Die Prüfung orientiert sich am dreistufigen Aufbau aus Schutzbereich, Eingriff und Rechtfertigung. Vorweg ist der Anwendungsbereich der Charta zu eröffnen. Der EuGH nimmt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor, wobei regelmäßig nicht die aus dem innerstaatlichen Recht bekannten verschiedenen Ebenen (Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) trennscharf unterschieden werden, sondern eher eine grundsätzliche Abwägung insbesondere mit Blick auf die Erforderlichkeit vorgenommen wird. Bei einer multipolaren Grundrechtskonstellation kann die Abwägung der widerstreitenden Grundrechte die dreistufige Prüfung im Einzelfall ersetzen (→siehe Fall 4).

[2] Die Übersichten hierzu sind an *Haratsch/Koenig/Pechstein,* Europarecht, S. 338, Rn. 744 angelehnt.

A. Freiheitsrechte

I. Anwendbarkeit der GRCh, Art. 51 Abs. 1

1. Handlung eines der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union
2. Handlung der Mitgliedstaaten
   a. Umsetzung/Vollziehung zwingenden Unionsrechts *(Rs. Wachauf)*
   b. Beschränkung der Grundfreiheiten *(Rs. ERT/Rs. Schmidberger)*
   c. allg. Bezug nationalen Rechts zu Zielen oder Interessen der Union *(str.,Rs. Åkerberg-Fransson)*

II. Schutzbereich des Grundrechtes

1. Persönlich:
   a. Natürliche Personen: Je nach Grundrecht nur Unionsbürger (Titel V. Bürgerrechte), ansonsten auch Drittstaatsangehörige
   b. Juristische Personen: (+), sofern Anwendbarkeit auch auf juristische Personen möglich ist, Sitz im Mitgliedstaat oder Drittstaat
2. Sachlicher Schutzbereich
   - Auslegung u. Gewährleistung angelehnt an die EMRK (Art. 52 Abs. 3 GRCh) und in Einklang mit den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten (Art. 52 Abs. 4 GRCh)

III. Eingriff

IV. Rechtfertigung

1. Gesetzesvorbehalt: Unmittelbar anwendbares Unionsrecht oder nationales Recht, Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh)
2. Wahrung des Wesensgehalts, Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh
3. Verhältnismäßigkeit, Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh
   a. Ziele des Allgemeinwohls
   b. Grundfreiheiten und Grundrechte Dritter
   c. Abwägung

B. Gleichheitsrechte

I. Anwendbarkeit der GRCh, Art. 51 Abs. 1

1. Handlung eines der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union
2. Handlung der Mitgliedstaaten
   a. Umsetzung/Vollziehung zwingenden Unionsrechts *(Rs. Wachauf)*
   b. Beschränkung der Grundfreiheiten *(Rs. ERT/Rs. Schmidberger)*
   c. allg. Bezug nationalen Rechts zu Zielen oder Interessen der Union *(str.,Rs. Åkerberg-Fransson)*

II. Schutzbereich des Grundrechts

III. Eingriff

- Ungleichbehandlung wesentlich Gleichem/Gleichbehandlung wesentlich Ungleichem

IV. Rechtfertigung

1. Gesetzesvorbehalt
2. Rechtfertigung: Sachliche Gründe

C. Prüfungsrelevanz

Aufgrund der neuen Entscheidung des BVerfG in "Recht auf Vergessen II" (BVerfGE 152, 216 ff.) ist die Prüfung auch im Kontext staatsrechtlicher Konstellationen möglich und damit als sehr prüfungsrelevant zu beurteilen.

- Verfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 41, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG: Erstmals hat das BVerfG in seinem Recht auf Vergessen II-Beschluss die Verletzung von Unionsgrundrechten im Rahmen der Verfassungsbeschwerde geprüft **(→siehe Fall 4 und Wissensmodul W 13)**. Erforderlich dafür ist, dass an dem zugrundeliegenden unmittelbar geltendem Unionsrecht (Verordnung) oder dem nationalen Umsetzungsrecht (Richtlinie) keine Zweifel hinsichtlich seiner Gültigkeit bestehen und das Unionsrecht sowie die zur Anwendung kommenden Unionsgrundrechte durch die Rechtsprechung des EuGH hinreichend konkretisiert sind. Unter diesem Vorbehalt kann im Rahmen der Beschwerdebefugnis auch die Verletzung von Unionsgrundrechten gerügt werden. Bestehen Zweifel hinsichtlich der Gültigkeit des Unionsrechts oder der Auslegung muss das BVerfG dem EuGH vorlegen (Art. 267 AEUV).

- Vorabentscheidungsverfahren, Art. 267 AEUV: Darüber hinaus sind Unionsgrundrechte im Kontext der Grundfreiheiten mitzudenken. Sie könnten dort als Rechtfertigung einer Beeinträchtigung dienen **(→siehe Fall 2 und Wissensmodul W 5)**.

- Nichtigkeitsklage, Art. 263 Abs. 3 AEUV: Ferner ist denkbar, die Handlung eines Organs der Union am Maßstab der Unionsgrundrechte zu prüfen, beispielsweise ein Beschluss der Kommission gegenüber einem Unternehmen. **(→siehe Fall 1 und Wissendmodul W 4)**.

D. Literatur

Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 11. Aufl. Tübingen, S. 307 ff.

Kingreen, Thorsten, Die Unionsgrundrechte, Jura 2014, S. 295 ff.

Neumann, Eva/Eichberger, Fabian S., Die Unionsgrundrechte vor dem Bundesverfassungsgericht, JuS 2020, S. 502 ff.

Voßkuhle, Andreas/Wischmeyer, Thomas, Grundwissen – Öffentliches Recht: Grundrechte im Unionsrecht, JuS 2017, S. 1171 ff.

Maria Fried/Frank Schorkopf
November 2020

★