

Schriften zum Europäischen Recht

Band 116

Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte

**Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten
nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta
der Grundrechte der Europäischen Union
und ihre Fortentwicklung**

Von

Frauke Brosius-Gersdorf



Duncker & Humblot · Berlin

FRAUKE BROSIUS-GERSDORF

Bindung der Mitgliedstaaten
an die Gemeinschaftsgrundrechte

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 116

Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte

Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten
nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta
der Grundrechte der Europäischen Union
und ihre Fortentwicklung

Von

Frauke Brosius-Gersdorf



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-11894-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsübersicht

Einführung	11
A. Die Geburt der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	11
B. Gegenstand der Untersuchung	12
<i>Erster Teil</i>	
Die Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte	13
A. Geltung der Gemeinschaftsgrundrechte für die Mitgliedstaaten innerhalb des Anwendungsbereichs des Europäischen Gemeinschaftsrechts	15
B. Der Anwendungsbereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts für die Mit- gliedstaaten: Vollzug, Umsetzung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht ..	17
<i>Zweiter Teil</i>	
Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte nach Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE	36
A. Der Regelungsgehalt des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE im Spiegel des Schrifttums	36
B. Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE: Konfrontations- oder Schmusekurs mit der Judikatur des EuGH?	40
<i>Dritter Teil</i>	
Blick in die Zukunft: Fortentwicklung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte bei Maßnahmen mit Bezug zu Grundfreiheiten	71
Zusammenfassung	78
Summary	82
Literaturverzeichnis	86
Sachverzeichnis	91

Inhaltsverzeichnis

Einführung	11
A. Die Geburt der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	11
B. Gegenstand der Untersuchung	12

Erster Teil

Die Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte	13
A. Geltung der Gemeinschaftsgrundrechte für die Mitgliedstaaten innerhalb des Anwendungsbereichs des Europäischen Gemeinschaftsrechts	15
B. Der Anwendungsbereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts für die Mitgliedstaaten: Vollzug, Umsetzung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht ..	17
I. (Administrativer) Vollzug Europäischen Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten	17
II. (Normative) Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten	20
III. Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten	21
1. Gemeinschaftsgrundrechte als Schranken-Schranken der Grundfreiheiten	24
2. Gemeinschaftsgrundrechte als die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten sichernde Konkretisierung der Schranken der Grundfreiheiten	27
3. Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte dieserseits von Eingriffen in Grundfreiheiten?	31

Zweiter Teil

Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte nach Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE	36
A. Der Regelungsgehalt des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE im Spiegel des Schrifttums	36
B. Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE: Konfrontations- oder Schmusekurs mit der Judikatur des EuGH?	40

I. Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE: (Administrativer) Vollzug Europäischen Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten	40
II. Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE: (Normative) Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten	41
III. Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE: Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten	42
1. Offenheit des Wortlauts von Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE	42
a) Der Wortsinn des Begriffs „Durchführung“	42
b) Sprachvergleichende Aspekte: Der Begriff „Durchführung“ in der Übersetzung anderer Mitgliedstaaten	44
c) Restriktive Bestimmung des Normgehalts des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE wegen der Begrenzung des Anwendungsbereichs der Charta für die Mitgliedstaaten „ausschließlich“ bei der Durchführung des Rechts der Union?	45
d) Terminologische Inkongruenz zwischen Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE und der Rechtsprechung des EuGH	46
2. Offenheit der Entstehungsgeschichte des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE	47
a) Die Beratungen des Konvents	48
b) Die Beratungen des Europäischen Konvents	54
c) Die Erläuterungen des Präsidiums des Konvents	55
3. Teleologische Auslegung des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE	58
4. Systematische Interpretation des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE	62

Dritter Teil

Blick in die Zukunft: Fortentwicklung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte bei Maßnahmen mit Bezug zu Grundfreiheiten	71
Zusammenfassung	78
Summary	82
Literaturverzeichnis	86
Sachverzeichnis	91

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
CMLRev.	Common Market Law Review
dems.	demselben
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ECJ	European Court of Justice
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
E.L.Rev.	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GR	Grundrechte

Hrsg.	Herausgeber
insbes.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission
lit.	littera
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannte
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
s.	siehe
scil.	scilicet
Slg.	Sammlung
u.	und
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
verb.	verbundene
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa

Einführung

A. Die Geburt der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta),¹ das Kernstück und Herz des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE), wurde innerhalb nur weniger Monate von einem aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zusammengesetzten Konvent erarbeitet.² Auf dem EU-Gipfeltreffen in Nizza am 7. Dezember 2000 wurde die Charta von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unterzeichnet und feierlich proklamiert. Der mit der Erarbeitung des Verfassungsvertrags betraute Europäische Konvent übernahm die Charta als Teil II in den Verfassungsvertrag, der am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzeichnet wurde. Seither befindet sich die Charta in einer Art Dornröschenschlaf, aus dem sie erst mit der Ratifizierung des Verfassungsvertrags durch die Mitgliedstaaten erwachen wird. Die Ratifizierung bestimmt nach Art. IV-447 Abs. 2 über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verfassungsvertrags: Er tritt zum 1. November 2006 in Kraft, sofern die Mitgliedstaaten bis dahin den Vertrag ratifiziert und die Ratifikationsurkunden bei der Regierung der italienischen Republik hinterlegt haben; anderenfalls tritt der Verfassungsvertrag am ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats in Kraft.

Die Charta war bereits während des Prozesses ihrer Entstehung Gegenstand lebhafter rechtswissenschaftlicher Debatten und Diskurse. Das Maß des Interesses an ihr hat sich noch gesteigert, kaum dass sie das Licht der Welt erblickt hat.³ Vor

¹ ABl. C 310 vom 16.12.2004, S. 41 ff.

² Zu dem Zeitdruck, unter dem der Grundrechtskonvent die Charta erarbeitet hat, kritisch *S. Alber/U. Widmaier*, EuGRZ 2000, 497 (498); *P. J. Tettinger*, NJW 2001, 1010: „In erstaunlicher Kürze, nur dem Zeitraum einer Schwangerschaft entsprechend, gelang es dem hierfür institutionalisierten Konvent, (...) ein insgesamt eindrucksvolles Konvolut (...) zu erstellen.“

³ Zu dem Status und insbesondere der rechtlichen Wirkung der Charta vor Ratifizierung des Verfassungsvertrags v.a. *S. Magiera*, in: H. Bauer/P. M. Huber/Z. Niewiadomski (Hrsg.), *Ius Publicum Europaeum. Referate und Diskussionsbeiträge des XII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 20.–22. September 2001 in Warschau*, S. 21 (35 ff.); s. ferner *B. Beutler*, in: H. von der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.),

allem die allgemeinen Bestimmungen in Art. II-111 bis Art. II-114 VVE – die vor ihrer Integration in den Verfassungsvertrag als Art. 51 bis Art. 54 Charta firmierten – erfreuen sich der Zuwendung, werden gedreht und gewendet, von allen Seiten betrachtet und mit – meist kritischen – Anmerkungen und Kommentaren bedacht. Neben Fragen des Verhältnisses der Charta zu der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), der Höhe des Schutzniveaus der durch die Charta gewährleisteten Grundrechte und der Beschränkbarkeit der grundrechtlichen Gewährleistungen (Art. II-113 VVE) wird auch die Reichweite der Bindung der Mitgliedstaaten an die in der Charta garantierten Grundrechte diskutiert (Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE).

Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE (vormals Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Charta) beschreibt die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte mit den Worten: „Diese Charta gilt (...) für die Mitgliedstaaten *ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union*.“ Dementsprechend achten die Mitgliedstaaten gem. Art. II-111 Abs. 1 Satz 2 VVE die Rechte, halten sich an die Grundsätze und fördern deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten.

B. Gegenstand der Untersuchung

Die Formulierung in Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE gibt Anlass zu der Frage, welchen Regelungsgehalt diese Bestimmung aufweist und ob die durch sie statuierte Bindung der Mitgliedstaaten an die in der Charta kodifizierten Grundrechte in Reichweite und Umfang der durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in jahrzehntelanger Kasuistik entwickelten Bindung der Mitgliedstaaten an die (ungeschriebenen) Gemeinschaftsgrundrechte entspricht.

Die Beleuchtung dieser Frage setzt zum einen die Vergewisserung über den Stand der Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte voraus, wie er sich in der Rechtsprechung des EuGH herausgebildet hat (erster Teil), und verlangt zum anderen die Ermittlung des Regelungsinhalts von Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE (zweiter Teil). Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse lässt sich die Frage nach der Kongruenz zwischen Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE und der Judikatur des EuGH zur Grundrechtsverpflichtung der Mitgliedstaaten beantworten. Jüngere Entscheidungen des EuGH, namentlich in der Rechtssache *Schmidberger*, verleiten dazu, einen Blick in die Zukunft der Rechtsprechung des EuGH zu Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 VVE zu wagen und über eine Fortentwicklung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Union nachzudenken (dritter Teil). Der Beitrag endet mit einer Zusammenfassung und einem Summary.

Die Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte

Die bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrags⁴ geltenden europäischen Verträge enthalten weder einen geschriebenen Katalog mit Grundrechten der Unionsbürger⁵ noch verhalten sie sich zu der Frage der Geltung der Gemeinschaftsgrundrechte für die Mitgliedstaaten.⁶ Der EuGH hat jedoch in mittlerweile jahrzehntelanger Rechtsprechung einen bunten Strauss von Grundrechten als ungeschriebene Gewährleistungen des Gemeinschaftsrechts entwickelt. Als Quellen des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes hat er vor allem auf die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen.⁷ Die Grundrechte binden nach der Judikatur des EuGH neben den europäischen Einrichtungen und Organen auch die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, jedoch nicht in gleichem Umfang: Während die europäischen Stellen den Gemeinschaftsgrundrechten grundsätzlich uneingeschränkt unterliegen, werden die Mitgliedstaaten durch sie nur insoweit verpflichtet, als

⁴ Zu dem „Mehrwert“ des geschriebenen Katalogs an Grundrechten in der Charta gegenüber dem Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof *S. Magiera*, in: D. H. Scheuing (Hrsg.), Europäische Verfassungsordnung, S. 117 (119 ff.).

⁵ Zu der Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union von der Geltung ungeschriebener grundrechtlicher Gewährleistungen bis zur Geburt des Grundrechtskatalogs der Charta *S. Magiera*, in: H. Bauer/P. M. Huber/Z. Niewiadomski (Hrsg.), *Ius Publicum Europaeum. Referate und Diskussionsbeiträge des XII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 20.–22. September 2001 in Warschau*, S. 21 (22 ff.); *R. Uerpman-Witzack*, DÖV 2005, 152 ff.

⁶ Eine Regelung zur Bindung an die Gemeinschaftsgrundrechte findet sich in Art. 6 Abs. 2 EUV ausschließlich für die Europäische Union.

⁷ Grundlegende Entscheidungen des EuGH zur Ableitung und Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft sind die Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 ff. [*Stauder*], die Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 ff. [*Internationale Handelsgesellschaft*] und die Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 ff. [*Nold*]; einen Überblick über den Prozess der Entwicklung der ungeschriebenen Gemeinschaftsgrundrechte gibt *B. Beutler*, in: H. von der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., Art. 6 EUV Rn. 51 ff., auch zu den vom EuGH entwickelten Grundrechten im Einzelnen; s. ferner *J. Kühling*, in: A. von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 583 (586 ff.); *S. Magiera*, DÖV 2000, 1017 (1018); *T. Kingreen/R. Störmer*, EuR 1998, 263 (271 ff.); *T. Kingreen*, JuS 2000, 857 (858 ff.); *I. Pernice*, NJW 1990, 2409 (2412 ff.); *N. Philippi*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 47 ff.; *H.-W. Rengeling*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, S. 179 ff.; *M. Ruffert*, EuGRZ 1995, 518 (520 ff.); *M. Zuleeg*, EuGRZ 2000, 511 ff.