

Kapitel 1 Einleitung

A. Zur Problemstellung

Im Frühjahr 2013 stellte der Europäische Gerichtshof mit seinen Entscheidungen in den beiden Rechtssachen *Fransson*¹ und *Melloni*² wichtige Weichen für die voraussichtliche künftige Entwicklung des Unionsgrundrechtsschutzes. In einer vielbeachteten Rede schlug die damalige Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft *Viviane Reding* daraufhin vor, im Rahmen einer Vertragsänderung den einschlägigen und noch ausführlich zu erörternden Artikel 51 Grundrechtecharta abzuschaffen, um die Unionsgrundrechte vollumfänglich und unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar zu machen.³ Unabhängig von der rechtlichen Wirkung eines solchen Vorgehens zeigt sich in der Rede deutlich die Sorge, Unionsgrundrechte – wobei hier insbesondere auf das Recht auf effektiven Rechtsschutz hingewiesen wird – seien nicht umfassend genug auf Ebene der Mitgliedstaaten anwendbar. *Reding* zog eine Parallele mit der Verfassungsentwicklung in den USA, in denen es auch als bedeutender Schritt der Verfassungsgeschichte mehr als ein Jahrhundert gedauert habe, bis die Grundrechte der Bundesverfassung vom Supreme Court auch gegenüber den Gliedstaaten angewendet wurden.⁴

Hingegen rief eben diese Rechtsprechung auch entgegengesetzte Sorgen in der Lehre in den Mitgliedstaaten hervor.⁵ So spricht etwa *Voßkuhle* in Bezug auf die Entscheidung in *Fransson* von einem „Windstoß“ oder gar „Sturm“, der durch das fragile Mobile der europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit gefegt sei.⁶ Bereits zu dem Zeitpunkt, als Herrn Åkerberg Franssons Akte wohl noch zur Bearbeitung auf einem Schreibtisch in einem schwedischen Gericht lag, schrieben *Lenaerts* und *Gutierrez-Fons* in einem Beitrag, gerade Grundrechte könnten als „Föderalisierungsmechanismus“ agieren und verstanden werden.⁷ Mit dieser Problemstellung soll die vorliegende Untersuchung sich im Kontext des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes vertieft befassen. Strittig ist nämlich, inwieweit

1 EuGH, Rs. C-617/10 (*Fransson*), EU:C:2013:105.

2 EuGH, Rs. C-399/11 (*Melloni*), EU:C:2013:107.

3 *Viviane Reding*, The EU and the Rule of Law – What Next?, Center for European Policy Studies, 4.9.2013, SPEECH/13/677, 11.

4 Ibid.

5 Vgl. etwa bei *Seidel*, Europa-Archiv 1987, 553 (558), der bereits früh eine sehr weitgehende Bindung „gar nahezu aller mitgliedstaatlichen Hoheitsakte“ an die Unionsgrundrechte annimmt. Vgl. näher hierzu *Matz-Lück*, Rechtsakte, in: Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, 185.

6 *Voßkuhle*, EuGRZ 2014, 165 (167).

7 *Lenaerts/Gutierrez-Fons*, Common Market Law Review 2010, 1629 (1630).

die unionsrechtlichen Grundrechte als Teil des europäischen Mehrebenensystems im Grundrechtsschutz⁸ auch auf die Mitgliedstaaten Anwendung finden sollen.

Diese Untersuchung ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Beschäftigung der Rechtsprechung mit den Unionsgrundrechten sich über die vergangenen Jahre stetig intensiviert hat⁹ und somit Klarstellungen in Bezug auf verschiedene Fragestellungen immer dringender erforderlich werden. Mehrere Ziele sollen so im Rahmen einer Untersuchung des Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte in Bezug auf die Mitgliedstaaten verfolgt werden. Ein erstes Ziel ist ein Beitrag zur Erhöhung der Rechtssicherheit und zur Vorhersehbarkeit des Rechts. Eine Typologie von Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte soll eine dogmatische Klarstellung erzielen und zugleich verhindern, dass durch „Irrungen und Wirrungen“ der nationalen Hoheitsgewalt, die sich nunmehr an nationale Grundrechte, Unionsgrundfreiheiten und eben auch Unionsgrundrechte gebunden sieht, Rechtssicherheit verloren geht.¹⁰

Neben einer solchen Typologie ist jedoch auch der Sorge zu begegnen, der unionsrechtliche Grundrechtsschutz sei in einer unaufhaltsamen Ausdehnungsbewegung begriffen. Eine vergleichende Untersuchung kann hier Abhilfe schaffen. Generell lässt sich an dieser Stelle wenig aus anderen, auf den ersten Blick verwandten völkerrechtlichen Problemstellungen lernen. Bei näherer Betrachtung wird schnell deutlich, dass etwa aus den Regeln über die Anwendbarkeit *ratione materiae* von völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten praktisch keine Rückschlüsse auf die spezifische, föderal geprägte Situation des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes gezogen werden können, der sich letztlich anhand der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten entwickelt hat.¹¹ Somit richtet sich der Blick auf vergleichbare Szenarien im Verfassungsrecht von föderal organisierten Staaten. Anhand eines solchen rechtsvergleichenden Teils kann gezeigt werden, dass es trotz klar unitarisierender Tendenzen des Grundrechtsschutzes in Föderalsystemen¹² keine „unvermeidbare Teleologie“ in Richtung einer „Zentralisierung und Homogenisierung“ gibt.¹³

Zugleich sind der Untersuchung mit Absicht Grenzen gesetzt. Der nach dem vieldiskutierten Gutachten des EuGH¹⁴ ins Zentrum der Diskussion gerückte Beitritt der Europäischen Union zur EMRK soll hier nur soweit thematisiert wer-

8 Vgl. zum Begriff und zur Entwicklung des Mehrebenensystems bzw. der Mehrebenenarchitektur (*multilevel architecture*) m.w.N. Fabbrini, Fundamental Rights, 7 ff.

9 So etwa bei Gstrein/Zeitmann, ZEuS 2013, 239 (259).

10 Kapitel 6.

11 Vgl. etwa anhand Artikel 1 EMRK Ward, Article 51, in: The EU Charter of Fundamental Rights - A Commentary, Rn. 22-23.

12 Vgl. m.w.N. Besson, Droits de l'homme et fédéralisme, in: La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons - Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kantone, 11.

13 Siehe auch am Beispiel einzelner Grundrechtsgarantien des US-amerikanischen Verfassungsrechts Fabbrini, Fundamental Rights, 44.

14 EuGH, Gutachten 2/13 (EMRK-Beitritt II), EU:C:2014:2454.

den, als unabdingbar ist, da die Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte sich dogmatisch betrachtet als unabhängig von jener eines EMRK-Beitritts der Union präsentiert. Es besteht lediglich insoweit eine gewisse Relevanz, als im Falle paralleler Grundrechtsschutzstandards sich unterschiedliche Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten ergeben, je nachdem, ob in einem Fall nur nationale Grundrechte und die EMRK zur Anwendung kommen oder das Unionsrecht mit seinen Grundrechtsstandards.¹⁵

Übergeordnetes Ziel der Untersuchung ist zuletzt zu zeigen, dass die Entwicklung des Grundrechtsschutzes im Kontext der Union und der Mitgliedstaaten vergleichbar der Errichtung einer Kathedrale ist.¹⁶ Erstens ist bereits die Entwicklung wie bei einer Kathedrale nie als abgeschlossen zu betrachten, sondern ist eine Weiterentwicklung bzw. sind Maßnahmen zur Erhaltung immer erforderlich. Zweitens ist es bei Kathedralen durchaus gängig, dass sich aufgrund der langen Bauzeit Stile überlagern und mischen, vergleichbar dem Grundrechtsschutz in der Union, bei dem sich mitgliedstaatlicher und unionsrechtlicher Grundrechtsschutz in vielerlei Aspekten überlagern und mischen. Als Beispiel mag die Kirche St-Martin-des-Champs in Paris dienen, die sowohl Elemente des romanischen als auch des gotischen Stils aufweist. Idealerweise – wie im Fall von St-Martin-des-Champs – ergibt die Vermengung der Stile tatsächlich eine gelungene Mischung. Zu vermeiden sind in diesem Zusammenhang Extrempositionen, die lediglich dem möglichst umfassenden und weitreichenden Schutz der Unionsgrundrechte unter Verdrängung des mitgliedstaatlichen Grundrechtsschutzes oder der möglichst unberührten Entfaltung mitgliedstaatlicher Grundrechte das Wort reden. Idealerweise gelingt es auch im Hinblick auf die Zukunft, im Rahmen einer ausgewogenen Lösung eine gegenseitige Verstärkung, aber auch ein Einräumen eigener Entfaltungsbereiche und somit ein „ästhetisches“ – im Sinne von angemessen schützendes – Gesamtwerk zu erzielen.

B. Aufbau der Untersuchung

Auf diesen Erwägungen aufbauend bietet sich eine dreistufige Untersuchung an. Wenngleich nicht die These vertreten werden soll, die Union sei ein Föderalstaat oder auf dem Wege der Entwicklung in eine solche Richtung, können doch einleitend Erkenntnisse aus dem Vergleich mit der Entwicklung in Föderalstaaten gewonnen werden. Daher werden in einem ersten Schritt ähnliche verfassungsrechtliche Entwicklungen in ausgewählten Föderalstaaten untersucht, nämlich

¹⁵ *Jacqué*, L'application de la Charte, in: European Yearbook on Human Rights, 127.

¹⁶ Die Metapher ist bewusst angelehnt an jene, die *Calabresi/Melamed*, Harvard Law Review 1972, 1089 in einem berühmten Beitrag, jedoch in anderem Kontext, heranziehen.

der Fall der Landesgrundrechte in Deutschland, der Gliedstaatsgrundrechte in den Vereinigten Staaten von Amerika und der kantonalen Grundrechte in der Schweiz.¹⁷ So können unter Berücksichtigung des jeweiligen historischen Kontexts gewisse vergleichende Rückschlüsse gezogen werden, inwieweit unitarisierende Tendenzen bei der Grundrechtsentwicklung in Föderalstaaten unabdingbar und irreversibel sind.

Wendet man sich in der Folge dem Unionsrecht zu, ist in einem zweiten Schritt auf einen zentralen Unterschied zu einem Föderalstaat einzugehen, nämlich auf die Relevanz des Anwendungsbereichs des Unionsrechts als Voraussetzung für dessen Anwendbarkeit. Bildhaft bezeichnet *Lenaerts* die Grundrechtecharta als den „Schatten“ des Unionsrechts. Wie ein Objekt die Konturen seines Schattens definiert, bestimmt auch das Unionsrecht durch seinen Anwendungsbereich jenen der Grundrechtecharta.¹⁸ Da die gegenwärtige Untersuchung auf den Schatten, nämlich den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte gerichtet ist, kommt man somit nicht umhin, sich auch mit dem Objekt – dem Anwendungsbereich des Unionsrechts – zu beschäftigen. Da jedoch eine vollumfängliche Diskussion dieses rechtlichen Phänomens den Rahmen der gegenwärtigen Untersuchung sprengen würde und kaum leistbar erscheint, liegt das Hauptaugenmerk vorliegend auf jenen Fällen, in denen die Unionsgrundrechte unmittelbar den Anwendungsbereich des Unionsrechts beeinflussen könnten bzw. ein solcher Einfluss in Lehre und Rechtsprechung diskutiert wurde. Dies ist der Fall bei den Grundfreiheiten, der Unionsbürgerschaft und der Drittwirkung des Unionsrechts. Somit wird nach einer Klärung der verwendeten Begriffe und Methoden¹⁹ das Problem des den „Schatten“ verursachenden Objekts untersucht.²⁰

Gestützt auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts können in der Folge die kontextuellen Elemente der Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte wie etwa Artikel 51 Grundrechtecharta oder Artikel 53 Grundrechtecharta zur Frage des Konflikts von Grundrechtsschutzstandards zwischen nationalem und Unionsrecht herausgearbeitet werden.²¹ Als Herzstück der Untersuchung wird dann vor diesem Hintergrund die einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte in eine Typologie von Bindungskonstellationen eingeordnet.²²

Da die genannten drei Teile trotz notwendiger Verweise aufeinander grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen, wird zur Vermeidung von Redundanzen in der vorliegenden Untersuchung auf ein eigenes ausführliches Schlusskapi-

¹⁷ Kapitel 3.

¹⁸ *Lenaerts*, Charter, in: De Rome à Lisbonne: Les juridictions de l'Union Européenne à la croisée des chemins, 117.

¹⁹ Kapitel 2.

²⁰ Kapitel 4.

²¹ Kapitel 5.

²² Kapitel 6.

tel verzichtet. Die Erkenntnisse der Untersuchung können und sollen den jeweiligen Ergebnisabschnitten der einzelnen Kapitel entnommen werden.

