

Aufsatz ÖR

Dr. Jacqueline Lorenzen*

Grundlagen des Europarechts (Teil I): Europäische Grundrechte

<https://doi.org/10.1515/jura-2020-2697>

Längst ist das Europarecht nicht mehr allein universitären Schwerpunktbereichen vorbehalten, sondern fest im Pflichtfachstoff des Ersten Staatsexamens und damit auch in den Examensklausuren angekommen. Dieser mehrteilige Beitrag soll den Studierenden Gelegenheit geben, die Grundzüge des Europarechts in den zentralen Bereichen Grundrechte, Grundfreiheiten, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsschutz zu wiederholen. Teil I befasst sich mit den Europäischen Grundrechten, die zuletzt wieder mit den Beschlüssen des BVerfG zum Recht auf Vergessen I und II eine besondere Aktualität und damit zugleich Prüfungsrelevanz erlangt haben.

I. Bedeutung der Europäischen Grundrechte in Klausur und Praxis

Die Europäische Union (EU) stellt schon seit langem keine reine Wirtschaftsgemeinschaft mehr dar, sondern hat sich zu einer Wertegemeinschaft entwickelt (vgl. Art. 2 EUV). Einen wichtigen Meilenstein in dieser Entwicklung bildete die Verabschiedung eines geschriebenen Grundrechtskatalogs – der Europäischen Grundrechtecharta (GRC), womit die EU ein Kernelement moderner Verfassungsstaatlichkeit und europäischer Wertegemeinschaft (vgl. 1.–3. Erwägungsgrund der Präambel der GRC) übernommen hat.¹ Mit dem Bedeutungszuwachs der GRC steigt auch deren Attraktivität für mündliche und schriftliche Prüfungen. Häufig wird sie im Bereich der Grundfreiheiten relevant, da Europäische Grundrechte Eingriffe in diese rechtfertigen oder als Schranken-Schranken fungieren

¹ Voßkuhle/Wischmeyer JuS 2017, 1171 (1171).

*Kontaktperson: Jacqueline Lorenzen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Universität Heidelberg (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl).

können.² Daneben kommt z. B. die Prüfung der Erfolgsaussichten einer Schadensersatzklage (Art. 268 AEUV) oder einer Nichtigkeitsklage gegen unionale Sekundärrechtsakte (Art. 263 AEUV) wegen Grundrechtsverstößen in Betracht. Schließlich wird nach den Entscheidungen des BVerfG zum Recht auf Vergessen³ vermehrt die Frage der Anwendbarkeit der Europäischen Grundrechte im Kontext nationaler verfassungsrechtlicher Sachverhalte zu prüfen sein.⁴

II. Entwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes

Als 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde, enthielt der Gründungsvertrag keine Grundrechtsgewährleistungen. Gleiches gilt für die Gründungsverträge der Europäischen Atomgemeinschaft (1957) sowie der bereits 1952 gegründeten (2002 aufgelösten) Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Nach den Judikaten des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit und zum Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts wurde allerdings bald klar, dass die Bürger von der hoheitlichen Gewalt der Gemeinschaft betroffen sein konnten, ohne dass ein nationaler Grundrechtsschutz eingriff. Vor diesem Hintergrund ging der EuGH dazu über, – beginnend mit der Rechtssache *Stauder* im Jahre 1969⁵ und zusätzlich angestoßen durch die Rechtsprechung des

² Ausf. zur Prüfung der Grundfreiheiten Teil II des vorliegenden Beitrags; instruktiv zur Interaktion von Grundfreiheiten und Grundrechten Kahl/Schwind EuR 2014, 170 ff.

³ BVerfGE 152, 152 – Recht auf Vergessen I; BVerfGE 152, 216 – Recht auf Vergessen II; näher dazu Ruffert/Grischek/Schramm JuS 2020, 1022 (1024 f.); s. nun auch BVerfG, BeckRS 2020, 36592.

⁴ S. bereits die Fallgestaltung von *v. der Decken/Koch* JuS 2020, 612 ff.; zu möglichen Klausurkonstellationen s. auch Musil/Burchard Klausurenkurs im Europarecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 38 ff.; Falllösungen bei Ludwig/Schmidt-Preuß, Klausurenkurs Europ. Grundrechte und Grundfreiheiten, 2016, Fälle 1–9.

⁵ EuGH Rs. 29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57.

BVerfG (»Solange I«⁶) – schrittweise europäische Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze zu entwickeln. Hierfür bediente er sich der Methode wertender Rechtsvergleichung, indem er sich vor allem auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und völkerrechtliche Verträge stützte.⁷

Gleichwohl empfanden die Mitgliedstaaten das Fehlen eines geschriebenen Grundrechtskatalogs weiterhin als unbefriedigend. Daher wurde im Zusammenhang mit den Arbeiten am Vertrag von Nizza auch ein Grundrechtskonvent (unter Vorsitz von Prof. Dr. *Roman Herzog*) ins Leben gerufen, dem die Aufgabe zukam, einen solchen Katalog zu erarbeiten. Das Ergebnis wurde am 7. Dezember 2000 in Gestalt der GRC feierlich proklamiert. Die Charta bekräftigt vor allem die Grundrechte, wie sie sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergeben und will diese »sichtbarer« machen (vgl. 4. und 5. Erwägungsgrund der Präambel der GRC). Sie blieb allerdings zunächst noch rechtlich unverbindlich.⁸ Dies änderte sich erst mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009. Gemäß Art. 6 I EUV wird ihr seitdem Primärrechtsstatus verliehen, indem sie den Verträgen (EUV, AEUV) gleichgestellt wird.⁹ Damit beansprucht sie Vorrang vor jedweden unionsrechtlichen Handeln, unabhängig von dessen Rechtsform und des handelnden Akteurs, und gewährleistet hierdurch einen umfassenden Schutz der Freiheit und Gleichheit der Unionsbürgerinnen und -bürger.¹⁰ Daneben bleiben die durch den EuGH entwickelten Grundrechte gemäß Art. 6 III EUV als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts. Hierdurch wird im Interesse der Rechtssicherheit und Kontinuität die Fortgeltung des ungeschriebenen Grundrechtsschutzes angeordnet und gleichzeitig sichergestellt, dass der Gerichtshof den Grundrechtsschutz auch weiterhin fortschreiben kann.¹¹

⁶ BVerfGE 37, 271. Das BVerfG versuchte dem Problem des unzulänglichen Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene entgegenzusteuern, indem es sich eine eigene Prüfungskompetenz bzgl. sekundären Unionsrechts am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes vorbehielt, »solange« das EU-Recht keinen dem Grundgesetz adäquaten Grundrechtskatalog aufweise.

⁷ S. zum Ganzen Geiger/Khan/Kotzur/Geiger EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 6 EUV Rn. 1f., 28; Kingreen JURA 2014, 295 (295f.); Masing JZ 2015, 477 (480).

⁸ Näher Hobe/Fremuth Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 14 Rn. 5; Stern/Sachs/Stern/Hamacher GRC, 2016, Einf. A Rn. 12ff.

⁹ Jarass GRC, 4. Aufl. 2021, Einl. Rn. 6 f.

¹⁰ BVerfGE 152, 216 (240 Rn. 59) – Recht auf Vergessen II.

¹¹ v. der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Vorb. GRC Rn. 25; vgl. auch Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf Das Recht der Union, 71. EL. 2020, Art. 6 EUV Rn. 52.

III. Grundrechtsschutz durch die Europäische Grundrechtecharta

Die europäische Grundrechtsdogmatik hat seit dem Inkrafttreten der Charta weiter an Kontur gewonnen, auch wenn sich manches noch im Fluss befindet. Im Folgenden soll ein Überblick über die wichtigsten allgemeinen EU-Grundrechtslehren gegeben werden.

1. Arten von Grundrechten

Die Charta gliedert sich in sieben Titel. An erster Stelle wird die Menschenwürde garantiert (Art. 1 GRC) und in weiteren fundamentalen Garantien konkretisiert (Art. 2ff. GRC). Im zweiten Titel finden sich klassische Freiheitsgarantien, etwa die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Dabei fällt auf, dass ein Auffanggrundrecht in Gestalt einer allgemeinen Handlungsfreiheit (vergleichbar Art. 2 I GG) in der GRC fehlt.¹² Der dritte Titel umfasst Gleichheitsrechte sowie Diskriminierungsverbote, der vierte Titel Solidaritäts- und soziale Rechte. Der fünfte Titel enthält verschiedene »Bürgerrechte«, z. B. das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Mit den justiziellen Rechten befasst sich der sechste Titel, während sich der siebte und letzte Titel allgemeinen Bestimmungen zur Anwendung und Auslegung der Charta widmet.¹³

2. Abgrenzung von Grundrechten und Grundsätzen

Aus Art. 51 I 2, 52 V GRC ergibt sich, dass die Charta nicht nur Grundrechte, sondern auch Grundsätze enthält. Während erstere dem Einzelnen subjektive Rechte gewähren, die unmittelbar vor den Gerichten durchgesetzt werden können,¹⁴ handelt es sich bei den Grundsätzen um objektiv-rechtliche Zielbestimmungen, die gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sind und der Konkretisierung

¹² Jarass/Kment EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 16; näher dazu Grabenwarter/Gärditz Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. 2), 2014, § 4 Rn. 46ff.; Merten/Papier/Kahl HdB der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. V, 2013, § 124 Rn. 26f.

¹³ Näher Lührs Ad Legendum 2020, 259 (260ff.); Oppermann/Clasen/Nettesheim Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 17 Rn. 46ff.

¹⁴ Jarass/Kment EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 1; Stern/Sachs/Stern/Hamacher GRC, 2016, Einf. A Rn. 63.

durch die Union bzw. die Mitgliedstaaten bedürfen.¹⁵ Welche Vorschriften der Charta lediglich Grundsätze enthalten, ist durch Auslegung zu ermitteln.¹⁶

Um einen Grundsatz handelt es sich z. B. bei der Verpflichtung zur Integration von Menschen mit Behinderungen (Art. 26 GRC)¹⁷ oder der Pflicht zu Umweltschutz und Nachhaltigkeit (Art. 37 GRC)¹⁸.

3. Funktionen der Grundrechte

Hinsichtlich der Grundrechtsfunktionen enthält Art. 51 I 2 GRC einen normativen Anhaltspunkt: Die Grundrechte sind zu »achten« und deren Anwendung ist zu »fördern«.¹⁹ So weisen die Grundrechte in erster Linie eine Abwehrfunktion auf. Sie schützen die Freiheitsphären des Einzelnen vor ungerechtfertigten Eingriffen der Grundrechtsverpflichteten, die solche Beeinträchtigungen zu unterlassen haben. Daneben ergibt sich aus der Förderverpflichtung eine leistungsbezogene Dimension der Grundrechte, insbesondere können sich Schutzpflichten aus den einzelnen Bestimmungen ergeben. Originäre Leistungsrechte, die einen Anspruch auf eine hoheitliche, noch nicht vorhandene Leistung begründen (z. B. Art. 47 III GRC), bestehen indes selten. Derivative Leistungsrechte (Teilhaberechte), die einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an bestehenden Leistungssystemen begründen, werden vor allem durch die Gleichheitsrechte der Charta gewährt. Daneben finden sich politische Teilhaberechte, etwa in Art. 39 GRC.²⁰

4. Grundrechtsberechtigte

Wer von der Charta geschützt wird, ist den einzelnen Grundrechtsbestimmungen zu entnehmen. Bei den meis-

ten handelt es sich um Jedermannsrechte (»jeder Mensch«, z. B. Art. 2 I, 6 GRC, bzw. »jede Person«, z. B. Art. 8 I, 15 I GRC). In diesem Fall kann sich jede natürliche Person, unabhängig von Geschlecht, Alter²¹ oder Staatsangehörigkeit auf den Schutz der Grundrechte berufen. Einige Grundrechte schützen dagegen explizit nur die Unionsbürger(innen) i. S. d. Art. 9 S. 2 EUV, Art. 20 I 2 AEUV (vgl. Art. 39 ff. GRC), während andere wiederum an den Wohnsitz in einem Mitgliedstaat anknüpfen (z. B. Art. 42 GRC). Daneben gibt es Grundrechte, die sich entsprechend ihrer jeweiligen Schutzrichtung auf einen speziellen Personenkreis beziehen, wie die Arbeitnehmerschutzrechte der Art. 27 ff. GRC.²²

Eine Art. 19 III GG entsprechende Regelung, die sich mit der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen befasst, enthält die GRC nicht. Vereinzelt lässt sich deren Schutz dem ausdrücklichen Wortlaut der Grundrechte entnehmen (z. B. Art. 42 GRC). Darüber hinaus wird darauf abgestellt, ob das jeweilige Grundrecht seinem Wesen nach auf eine juristische Person anwendbar ist.²³ Gleiches gilt für Personenvereinigungen, sofern sie eine hinreichend verfestigte Organisationsstruktur aufweisen.²⁴

5. Grundrechtsadressaten

a) Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union

Fall 1:²⁵ Nachdem die zypriotische Regierung 2012 Finanzhilfen der Euro-Gruppe beantragt hatte, wurden die Konditionen hierfür – ausgehandelt von der Kommission (gemeinsam mit der EZB und dem IWF) und Zypern – in einem Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Zypern und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) festgelegt, das vor allem eine Umstrukturierung des zypriotischen Bankensektors vorsah. Das

¹⁵ Vgl. Art. 52 V GRC; EuGH Rs. C-356/12, Glatzel, ECLI:EU:C:2014:350, Rn. 78; Meyer/Hölscheidt/Schwerdtfeger GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 52 Rn. 72 ff.

¹⁶ Lühns Ad Legendum 2020, 259 (259); instruktiv Calliess/Ruffert/Kingreen EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 52 GRC Rn. 16 f.

¹⁷ EuGH Rs. C-356/12, Glatzel, ECLI:EU:C:2014:350, Rn. 78.

¹⁸ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABIEU 2007, C 303, 27; Kahl Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 48.

¹⁹ Jarass GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 5 f. Calliess/Ruffert/Kingreen EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 51 GRC Rn. 22.

²⁰ S. zum Ganzen Calliess/Ruffert/Kingreen EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 51 GRC Rn. 22 ff.; Schwarze/Hatje EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 51 GRC Rn. 23 ff.; vertiefend Grabenwarter/Cremer Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. 2), 2014, § 1; Heselhaus/Nowak/Szczekalla HdB EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 8.

²¹ Freilich können sich Einschränkungen aus dem Schutzziel der einzelnen Grundrechte ergeben, die etwa ein Mindest- oder Höchstalter bzw. eine gewisse Einsichtsfähigkeit voraussetzen (z. B. Art. 9, 24, 27 ff. GRC), vgl. Kingreen JURA 2014, 295 (298).

²² Zum Ganzen Jarass/Kment EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 4 Rn. 29 ff.; Kingreen JURA 2014, 295 (298); Lühns Ad Legendum 2020, 259 (259 f.).

²³ Ehlers/Ehlers EuGR, 4. Aufl. 2014, § 14 Rn. 56; Streinz/Streinz/Michl EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 51 GRC Rn. 32; ausf. Kahl/Waldhoff/Walter/Kahl/Hilbert Bonner Kommentar GG, 208. EL. 2020, Art. 19 Abs. 3 Rn. 105 ff.; zum deutschen Recht (Art. 19 III GG) s. Becker JURA 2019, 496 ff.

²⁴ Jarass/Kment EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 4 Rn. 35; Pechstein/Nowak/Häde/Pache Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. I, 2017, Art. 51 GRC Rn. 8; Ruffert/Griseck/Schramm JuS 2020, 1022 (1025).

²⁵ EuGH verb. Rs. C-8/15 P bis C-10/15 P, Ledra Advertising, ECLI:EU:C:2016:701.

MoU wurde von der Kommission im Namen des ESM unterzeichnet. Aufgrund der Bankenumstrukturierung verloren viele Depots bei zyprischen Banken an Wert. Deswegen verlangen Depotinhaber nun Schadensersatz von der Kommission.

Gem. Art. 51 I 11. Var. GRC gilt die Charta in erster Linie für die Unionsorgane (vgl. Art. 13 I EUV) sowie die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, womit sämtliche Einrichtungen erfasst werden, die durch die Verträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffen wurden, wie z. B. die zahlreichen europäischen Ämter und Agenturen.²⁶ Der Grundrechtsbindung unterliegen folglich jegliche Stellen, die der Union zuzuordnen sind und Hoheitsgewalt ausüben.²⁷ In sachlicher Hinsicht von der Bindung erfasst sind jegliche Formen hoheitlichen Handelns in sämtlichen Bereichen, in denen die Union tätig wird.²⁸ Letztlich wird durch diese umfassende Bindung ein lückenloser Grundrechtsschutz auf Unionsebene gewährleistet.²⁹

Art. 6 I UAbs. 2 EUV sowie Art. 51 I 2, II GRC stellen allerdings klar, dass die Charta der Union weder neue Befugnisse oder Zuständigkeiten schafft noch die vorhandenen erweitert oder verändert, sondern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 I 1, II EUV) unberührt lässt. Relevant wird dies im Rahmen der Leistungs- und Schutzpflichtendimension der Grundrechte (s. o. III. 3.). In Bereichen, in denen die Union keine Zuständigkeit besitzt, kann sie keine Leistung und keinen Schutz gewähren.³⁰

Lösung Fall 1: Die Depotinhaber könnten Schadensersatzklage nach Art. 268 AEUV erheben, wenn die Voraussetzungen für eine außervertragliche Haftung der Union nach Art. 340 II AEUV erfüllt sind: Es muss ein rechtswidriges Verhalten der Kommission vorliegen, das kausal zu einem Schaden geführt hat. Erstere Voraussetzung ist erfüllt, wenn ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine Norm gegeben ist, die dem Einzelnen Rechte verleiht.³¹ Bei den Charta-Grundrechten handelt es sich um Schutznormen in diesem Sinne.³² Vorliegend kommt ein Verstoß gegen das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 I GRC in Betracht,

²⁶ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABIEU 2007, C 303, 32; Heselhaus/Nowak/Nowak HdB EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 9 Rn. 23; Holoubek/Lienbacher GRC, 2. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 9.

²⁷ Hobe/Fremuth Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 14 Rn. 20; Vedder/Heintschel v. Heinegg/Folz Europ. Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 51 GRC Rn. 3.

²⁸ Frenz HdB Europarecht, Bd. 4, 2009, Rn. 217; Pechstein/Nowak/Häde/Pache Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. I, 2017, Art. 51 GRC Rn. 15.

²⁹ Vgl. Kahl/Waldhoff/Walter/Kahl Bonner Kommentar GG, 208. EL. 2020, Art. 1 Abs. 3 Rn. 33; Pechstein/Nowak/Häde/Pache Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. I, 2017, Art. 51 GRC Rn. 15; Schwarze/Hatje EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 51 GRC Rn. 11.

³⁰ Meyer/Hölscheidt/Schwerdtfeger GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 73.

³¹ Ausf. zu den Voraussetzungen der Schadensersatzklage Pechstein EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 669 ff.

sofern der Anwendungsbereich der Charta eröffnet ist. Nach Art. 51 I 1 GRC gilt die Charta für die Unionsorgane, zu denen die Kommission gehört (Art. 13 I UAbs. 2 EUV), uneingeschränkt. Dies gilt auch, wenn sie, wie im Bereich des ESM, außerhalb des unionsrechtlichen Rahmens handeln. Eine Einschränkung, wie sie Art. 51 I 2. Var. GRC für die Mitgliedstaaten vorsieht, besteht für die Union nicht. Für die Unionsorgane gibt es mithin keinen EU-grundrechtsfreien Bereich.³³ Die Kommission hatte daher auch im Rahmen der ihr im ESM-Vertrag zugewiesenen Hilfsfunktionen die Charta zu beachten.³⁴ Im Ergebnis verneint der Gerichtshof aber einen Verstoß gegen Art. 17 I GRC: Die Stabilität des Bankensystems im Euro-Währungsgebiet stelle einen Gemeinwohlgrund dar, der eine Beschränkung des Eigentumsgrundrechts rechtfertigen könne. Da die Regelungen zur Bankstrukturierung im MoU verhältnismäßig seien, sei ein Eingriff in Art. 17 I GRC nach Art. 52 I GRC gerechtfertigt. Die Kommission handelte daher nicht rechtswidrig; ein Schadensersatzanspruch scheidet mithin aus.³⁵

b) Mitgliedstaaten

Fall 2:³⁶ Ein finnischer Arbeitgeber weigerte sich, einer Arbeitnehmerin, die während ihres bezahlten Jahresurlaubs zeitweise erkrankt war, diese Urlaubstage wieder gutzuschreiben. Das finnische Arbeitsgericht legte dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) die Frage vor, ob Art. 31 II GRC nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die die Gewährung von bezahltem Jahresurlaub vorsehen, der über die in Art. 7 RL 2003/88/EG (Arbeitszeit-RL) vorgesehene Mindestdauer von vier Wochen hinausgeht, im Krankheitsfall aber eine Gut-schrift der über diese Mindestdauer hinausgehenden Urlaubstage ausschließen.

Für die Mitgliedstaaten gilt die Charta gemäß Art. 51 I 2. Var. GRC »ausschließlich bei der Durchführung« des Unionsrechts. Welche mitgliedstaatlichen Maßnahmen davon erfasst werden, ist nach wie noch nicht abschließend geklärt.

Vor Inkrafttreten der Charta hatte der Gerichtshof eine Bindung der Mitgliedstaaten an die von ihm entwickelten Grundrechte angenommen, sobald deren nationale Maßnahmen in den »Anwendungsbereich des Gemeinschafts-

³² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Jacob/Kottmann Das Recht der Union, 71. EL. 2020, Art. 340 AEUV Rn. 79.

³³ Gundel NJW 2016, 3294 (3295).

³⁴ EuGH verb. Rs. C-8/15 P bis C-10/15 P, Ledra Advertising, ECLI:EU:C:2016:701, Rn. 63 ff., insb. Rn. 67; zust. Gundel NJW 2016, 3294 (3295); krit. Ruffert JuS 2017, 179 (180 f.); differenziert Nettesheim EuZW 2016, 801 (801 f.).

³⁵ EuGH verb. Rs. C-8/15 P bis C-10/15 P, Ledra Advertising, ECLI:EU:C:2016:701, Rn. 68 ff.; Überblick zu aktuellen EuGH-Entscheidungen zum Eigentumsgrundrecht des Art. 17 GRC bei Germelmann/Gundel BayVBl. 2020, 586 (594 f.).

³⁶ EuGH verb. Rs. C-609/17 und C-610/17, TSN, ECLI:EU:C:2019:981.

rechts« fielen,³⁷ worunter er vor allem zwei Fallgruppen fasste: Eine Bindung sollte bestehen, wenn Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführten, z.B. Verordnungen vollzogen oder Richtlinien umsetzten, und damit als verlängerter Arm der Union handelten (*agency*-Situation).³⁸ Ferner hatten die Mitgliedstaaten die europäischen Grundrechte (i. S. v. Schranken-Schranken) zu beachten, sofern sie Grundfreiheiten beschränkten.³⁹ Auf die GRC ist diese Rechtsprechung trotz des vermeintlich engeren Wortlauts von Art. 51 I 1 2. Var. GRC⁴⁰ übertragbar. Die Erläuterungen zur Charta, die nach Art. 6 I UAbs. 3 EUV und Art. 52 VII GRC bei deren Auslegung »gebührend« zu berücksichtigen sind, nehmen nämlich explizit Bezug auf die bisherige EuGH-Judikatur.⁴¹ Hierauf verweist auch der Gerichtshof in seinen Entscheidungen zu Art. 51 I 1 GRC und setzt den Begriff der »Durchführung« mit dem (früheren) »Anwendungsbereich« des Unionsrechts gleich,⁴² dessen exakte Bedeutung jedoch unklar bleibt.

Von einem sehr weiten Verständnis ging der EuGH in seiner *Åkerberg Fransson*-Entscheidung aus. Er stellte fest, dass »keine Fallgestaltungen denkbar [seien], die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass [die] Grundrechte anwendbar wären«⁴³ und ließ im konkreten Fall sogar ganz allgemein gehaltene Verpflichtungen des Unionsrechts und damit rein mittelbar-faktische Auswirkungen für eine Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten genügen.⁴⁴ Deutliche Kritik hieran äußerte das BVerfG, das ein engeres Verständnis von Art. 51 I 1 2. Var. GRC anmahnte: Die Bestimmung könne nicht derart verstanden werden, dass jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abs-

trakten Anwendungsbereich des Unionsrechts oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses für eine Grundrechtsbindung ausreiche.⁴⁵

Seitdem ist der EuGH versucht, den Begriff des Anwendungsbereichs des Unionsrechts stärker (und dabei zurückhaltender) zu präzisieren. So stellte er klar, dass Art. 51 I 1 2. Var. GRC einen hinreichenden Zusammenhang zwischen einem Unionsrechtsakt und der mitgliedstaatlichen Maßnahme voraussetzt, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder lediglich mittelbare Auswirkungen aufeinander entfalten.⁴⁶ Allein der Umstand, dass eine nationale Maßnahme in einen Sachbereich fällt, in dem die Union über Zuständigkeiten verfügt, genügt nicht für eine Grundrechtsbindung,⁴⁷ vielmehr muss das Unionsrecht bestimmte Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vorsehen.⁴⁸ Bei der Beantwortung der Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 51 I 1 2. Var. GRC erfüllt sind, orientiert sich der Gerichtshof nun an einem – nicht abschließenden⁴⁹ – Kriterienkatalog. Zu prüfen ist, ob

- mit der fraglichen nationalen Regelung die Durchführung einer Unionsrechtsbestimmung bezweckt wird;
- welchen Charakter diese Regelung hat;
- ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann und ob
- es eine unionsrechtliche Regelung gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann.⁵⁰

Lösung Fall 2: Art. 31 II GRC kann der nationalen Regelung nur dann entgegenstehen, wenn der Anwendungsbereich der Charta eröffnet ist. Dies richtet sich nach Art. 51 I 1 2. Var. GRC, wonach die Charta für die Mitgliedstaaten »ausschließlich bei der Durchführung« des Unionsrechts gilt. Nach der Rechtsprechung des EuGH finden die Charta-Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung, wobei allein der Umstand, dass die nationale Regelung in einen Bereich fällt, in dem

³⁷ S. nur EuGH Rs. C-260/89, ERT, ECLI:EU:C:1991:254, Rn. 42; Rs. C-276/01, Steffensen, ECLI:EU:C:2003:228, Rn. 70; Rs. C-349/07, Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, Rn. 34; ausf. zur Rspr. des EuGH Grabenwarter/*Schorkopf* Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. 2), 2014, § 5 Rn. 18 ff.; Nusser Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte, 2011, S. 9 ff.

³⁸ Vgl. EuGH Rs. 5/88, Wachauf, ECLI:EU:C:1989:321, Rn. 19; Rs. C-292/97, Karlsson, ECLI:EU:C:2000:202, Rn. 37; vertiefend Heselhaus/Nowak/Nowak HdB EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 9 Rn. 25 ff.

³⁹ EuGH Rs. C-260/89, ERT, ECLI:EU:C:1991:254, Rn. 43; s. dazu *Haltern* Europarecht, Bd. II, 3. Aufl. 2017, Rn. 1570 ff.

⁴⁰ Auf den eng gefassten Wortlaut hinweisend *Rabe* NJW 2013, 1407 (1408); *Weiß* EuZW 2013, 287 (288).

⁴¹ ABIEU 2007, C 303, 32.

⁴² S. z.B. EuGH Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, Rn. 18 ff.; Rs. C-198/13, Hernández, ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 33.

⁴³ EuGH Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, Rn. 21; ähnlich zuletzt wieder EuGH verb. Rs. C-609/17 und C-610/17, TSN, ECLI:EU:C:2019:981, Rn. 43.

⁴⁴ Vgl. *Hobe/Fremuth* Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 14 Rn. 17; *Masing* JZ 2015, 477 (482); *Meyer/Hölscheidt/Schwerdtfeger* GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 44; *Thym* NVwZ 2013, 889 (890).

⁴⁵ BVerfGE 133, 277 (316 Rn. 91) – Antiterrordatei.

⁴⁶ EuGH Rs. C-177/17, *Demarchi Gino*, ECLI:EU:C:2017:656, Rn. 19; Rs. C-198/13, Hernández, ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 34; Rs. C-206/13, *Siragusa*, ECLI:EU:C:2014:126, Rn. 24.

⁴⁷ EuGH Rs. C-198/13, Hernández, ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 36, 46; verb. Rs. C-609/17 und C-610/17, TSN, ECLI:EU:C:2019:981, Rn. 46.

⁴⁸ EuGH Rs. C-198/13, Hernández, ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 35; Rs. C-152/17, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2018:264, Rn. 34; verb. Rs. C-609/17 und C-610/17, TSN, ECLI:EU:C:2019:981, Rn. 53.

⁴⁹ *Holoubek/Lienbacher* GRC, 2. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 30.

⁵⁰ EuGH Rs. C-177/17, *Demarchi Gino*, ECLI:EU:C:2017:656, Rn. 20; Rs. C-198/13, Hernández, ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 37; Rs. C-87/12, *Ymeraga*, ECLI:EU:C:2013:291, Rn. 41. Ausf. zum Ganzen *Haltern* Europarecht, Bd. II, 3. Aufl. 2017, Rn. 1619 ff.; *Meyer/Hölscheidt/Schwerdtfeger* GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 36 ff.

die Union über Zuständigkeiten verfügt, hierfür nicht ausreicht. Die Arbeitszeit-RL enthält lediglich Mindestvorschriften für den Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung. Nach Art. 15 der RL können die Mitgliedstaaten günstigere Regelungen erlassen. Es handelt sich hierbei nicht um einen Fall, in dem ein Unionsrechtsakt den Mitgliedstaaten ein Wahlrecht zwischen verschiedenen Anwendungsmodalitäten lässt oder ihnen ein Ermessen oder einen Gestaltungsspielraum einräumt, der integrierender Bestandteil der durch den Rechtsakt geschaffenen Regelung ist. Die Regelung unterscheidet sich auch von Fällen, in denen ein Unionsrechtsakt den Erlass spezifischer nationaler Maßnahmen zulässt, mit denen zur Verwirklichung seines Ziels beigetragen werden soll. Die Mitgliedstaaten haben im vorliegenden Fall vielmehr das Recht, günstigere Regelungen vorzusehen, die *außerhalb des durch die Richtlinie geschaffenen Regelungsrahmens* und damit außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts liegen. Die finnische Regelung, die den Mindestschutz des Art. 7 Arbeitszeit-RL nicht beeinträchtigt, stellt eine solche nationale Regelung dar, sodass deren Anwendung keine Durchführung des Unionsrechts i. S. d. Art. 51 I 1 2. Var. GRC darstellt.⁵¹

Anmerkung: EuGH und BVerfG scheinen sich bzgl. der Auslegung des Durchführungsbegriffes des Art. 51 I 1 GRC etwas anzunähern. Während der Gerichtshof eine Bindung der Mitgliedstaaten zwar auch dann annimmt, wenn eine RL diesen Umsetzungsspielräume eröffnet,⁵² stellt er nun zumindest klar, dass nationale Regelungen, die über Mindestvorschriften einer RL hinausgehen und deren Ziele nicht konterkarieren, nicht darunter gefasst werden und damit auch nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Das BVerfG, das eine Grundrechtsbindung bislang lediglich in vollständig vom Unionsrecht determinierten Bereichen, nicht aber im Fall von Gestaltungsspielräumen anerkannte (Trennungsthese),⁵³ zeigt sich in seiner Entscheidung zum Recht auf Vergessen I nun aber auch offen für eine Bindung Deutschlands an die Charta, wenn dem deutschen Gesetzgeber zwar Spielräume bei der Umsetzung zukommen, »das Unionsrecht dieser Gestaltung aber einen hinreichend gehaltvollen Rahmen setzt, der erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden soll.«⁵⁴

c) Private

Fall 3:⁵⁵ Ein spanischer Staatsangehöriger erhob bei der spanischen Datenschutzagentur (AEPD) Beschwerde gegen Google Spain und Google Inc., mit dem Ziel, dass diese ihn betreffende personenbezogene Daten aus ihrem Index entfernen sollten. Die AEPD gab dem Antrag statt, wogegen Google Klage erhob. Das spanische Gericht legte dem EuGH die Frage vor, ob sich aus der damals geltenden Datenschutz-RL (RL 95/46/EG) ein Anspruch auf Löschung der Daten ergebe.

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, inwieweit auch Private an die Charta gebunden sind.⁵⁶

Jedenfalls mittelbare Wirkungen auf Private können der Charta nicht abgesprochen werden (*mittelbare Drittwirkung*):⁵⁷ Unionales und mitgliedstaatliches (in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallendes) Privatrecht ist von den Gerichten EU-grundrechtskonform auszulegen; gegenläufige Grundrechte sind hierbei miteinander in Einklang zu bringen. Weiterhin ist gegen die Charta verstoßendes Unionsrecht nichtig und mitgliedstaatliches Recht unanwendbar (Anwendungsvorrang des Unionsrechts), wodurch auch Privatrechtsverhältnisse beeinflusst werden, da sich Private nicht mehr auf die betreffenden Privatrechtsnormen berufen können. Ferner können sich aus den Grundrechten Schutzpflichten ergeben, welche die Grundrechtsadressaten dazu verpflichten, zum Schutz der Grundrechtsinhaber Beeinträchtigungen durch private Dritte abzuwehren. Dies kann etwa in Form des Erlasses entsprechender Privatrechtsnormen erfolgen.

Umstritten ist, ob die Charta-Grundrechte daneben auch *unmittelbare* Drittwirkung entfalten, d. h. eine direkte Bindung Privater bewirken. Der EuGH hat dies jüngst für Art. 21 und 31 II GRC angenommen.⁵⁸ Gegen eine unmittelbare Drittwirkung sprechen indes gewichtige Gründe:⁵⁹ Private werden in Art. 51 I 1 GRC nicht als Grund-

⁵¹ Zum Ganzen EuGH verb. Rs. C-609/17 und C-610/17, TSN, ECLI:EU:C:2019:981, Rn. 41 ff.; zust. *Schubert* EuZA 2020, 302 (306).

⁵² EuGH Rs. C-406/15, Milkova, ECLI:EU:C:2017:198C-406/15, Rn. 52 m. w. N.

⁵³ BVerfGE 129, 78 (90 f.); 133, 277 (313 f. Rn. 88) – Antiterrordatei; vgl. dazu *Classen* EuR 2017, 347 (357); *Neumann/Eichberger* JuS 2020, 502 (504); *Thym* NVwZ 2013, 889 (892).

⁵⁴ BVerfGE 152, 152 (169 f. Rn. 44) – Recht auf Vergessen I; s. dazu auch *Ruffert/Grischek/Schramm* JuS 2020, 1022 (1024); zur Folgefrage der parallelen Anwendbarkeit von nationalen und unionalen Grundrechten und den diesbezüglichen Rechtsschutzfragen vgl. Teil V des Beitrags.

⁵⁵ EuGH Rs. C-131/12, Google Spain, ECLI:EU:C:2014:317; s. dazu *Boehme-Neßler* NVwZ 2014, 825 ff.

⁵⁶ Ausf. *Jarass* ZEuP 2017, 310 ff.; zum deutschen Recht *Michl* JURA 2017, 1062 ff.; zu dortigen neueren Entwicklungen *Jobst* NJW 2020, 11 ff.

⁵⁷ S. zum Folgenden *Jarass* GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 36 ff. Kahl/Waldhoff/Walter/Kahl Bonner Kommentar GG, 208. EL. 2020, Art. 1 Abs. 3 Rn. 34; Meyer/Hölscheidt/Schwerdtfeger GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 58 f.; Stern/Sachs/Ladenburger/Vondung, GRC, 2016, Art. 51 Rn. 17 f.

⁵⁸ EuGH Rs. C-414/16, Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257, Rn. 76 zu Art. 21 GRC; verb. Rs. C-569/16 und C-570/16, Bauer, ECLI:EU:C:2018:871, Rn. 58 und Rs. C-684/16, MPG, ECLI:EU:C:2018:874, Rn. 74 zu Art. 31 II GRC; zu Recht krit. *Wank* RdA 2020, 1 ff.

⁵⁹ S. zu den folgenden Argumenten Ehlers/Ehlers EuGR, 4. Aufl. 2014, § 14 Rn. 81; *Jarass* ZEuP 2017, 310 (331 f.); *Kainer* NZA 2018, 894 (899); *Schubert* EuZA 2020, 302 (314).

rechtsadressaten genannt. Auch die Förderpflicht aus Art. 51 I 2 GRC sowie die Schrankenregelung des Art. 52 I 1 GRC, der die Einschränkung von Grundrechten an eine *gesetzliche* Grundlage knüpft, passen nicht zu einer Grundrechtsbindung Privater. Zudem stehen sich in einem Privatrechtsverhältnis stets zwei Grundrechtsträger gegenüber. Käme den Grundrechten eine unmittelbare Wirkung zu, würde das ausdifferenzierte Privatrecht zu einem reinen Abwägungsrecht degradiert werden. Schließlich bedarf es keiner unmittelbaren Drittwirkung, da ein hinreichender Schutz Privater durch die mittelbaren Wirkungen der Grundrechte bewirkt werden kann.

Lösung Fall 3: Der EuGH stellt in seinem Urteil klar, dass diejenigen Bestimmungen der Datenschutz-RL, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, im Lichte der Charta-Grundrechte auszulegen sind. Aus Art. 7 lit. f der RL leitet er für die Suchmaschinenbetreiber eine Pflicht zur Abwägung der jeweils gegenüberstehenden Interessen ab: die eigenen wirtschaftlichen Interessen (Art. 16 GRC) und die Informationsfreiheit der Datennutzer (Art. 11 I 2 GRC) auf der einen und das Interesse der Betroffenen am Schutz der Privatsphäre und der sie betreffenden personenbezogenen Daten (Art. 7 und 8 I GRC) auf der anderen Seite. Letztere ließ der EuGH im Ergebnis überwiegen, da mittels der Nutzung der Daten in den Suchmaschinen ein mehr oder weniger detailliertes Personenprofil erstellt werden könne, weshalb der Eingriff besonders schwer wiege. Im Ergebnis wurde daher ein Löschungsanspruch aus Art. 12 der RL bejaht.⁶⁰ Die Entscheidung zeigt, dass durch eine mittelbare Drittwirkung der EU-Grundrechte in Gestalt der grundrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts ein hinreichender Schutz der Grundrechtsträger gewährleistet werden kann.⁶¹

6. Grundrechtsprüfung

Die Prüfung der EU-Grundrechte erfolgt dreistufig, nach dem aus dem nationalen Verfassungsrecht bekannten Schutzbereich-Eingriff-Rechtfertigungs-Modell.⁶²

Fall 4:⁶³ Im Kampf gegen den Terrorismus erließ die EU die RL 2006/24/EG über die Vorratsdatenspeicherung, wonach die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass Anbieter von Kommunikationsdiensten und Betreiber öffentlicher Kommunikati-

onsnetze diverse Daten, z.B. Rufnummern, Uhrzeit und Dauer von Telefonaten, Standort- und Benutzerkennungen oder IP-Adressen, für mindestens sechs Monate auf Vorrat speichern und unter bestimmten Voraussetzungen an nationale Behörden weitergeben. Der Inhalt der Kommunikation muss hingegen nicht gespeichert werden. Gegen die RL erhebt Irland Nichtigkeitsklage (Art. 263 I, II AEUV) wegen Verstoßes gegen Europäische Grundrechte. Ist die Klage begründet?

a) Schutzbereich

Zunächst muss der persönliche und sachliche Schutzbereich der in Frage kommenden Grundrechte eröffnet sein. Hinsichtlich des persönlichen Schutzbereichs kann auf die Ausführungen zur Grundrechtsberechtigung verwiesen werden (s.o. III. 4.). Der sachliche Schutzbereich beschreibt den geschützten Lebensbereich, im Rahmen dessen der Einzelne vor hoheitlichen Eingriffen geschützt ist.⁶⁴ Dieser ist autonom unionsrechtlich durch Auslegung der jeweils einschlägigen Regelung zu bestimmen.⁶⁵

Lösung Fall 4: Die Nichtigkeitsklage ist nach Art. 263 II AEUV begründet, wenn die Richtlinie höherrangiges Recht verletzt. Vorliegend kommt ein Verstoß gegen die Grundrechte-Charta in Betracht. Dazu müsste der Schutzbereich eines oder mehrerer Grundrechte eröffnet sein, wobei Art. 7 und 8 I GRC einschlägig sein könnten. Art. 7 GRC schützt das Privatleben. Dadurch soll ein Bereich individueller Lebensgestaltung gesichert werden.⁶⁶ Aus der Gesamtheit der auf Vorrat gespeicherten Daten können konkrete Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen gezogen werden, z. B. auf ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte oder Gewohnheiten des täglichen Lebens. Die durch die RL vorgesehene Vorratsdatenspeicherung betrifft mithin unmittelbar das Privatleben, sodass der Schutzbereich des Art. 7 GRC eröffnet ist. Art. 8 I GRC statuiert das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, wovon sämtliche auf eine bestimmte oder bestimmbare Person bezogenen Informationen erfasst werden.⁶⁷ Bei der Vorratsdatenspeicherung handelt es sich um eine Verarbeitung solcher personenbezogener Daten, sodass der Schutzbereich des Art. 8 I GRC ebenfalls eröffnet ist.⁶⁸

⁶⁰ EuGH Rs. C-131/12, Google Spain, ECLI:EU:C:2014:317, Rn. 68 ff.

⁶¹ Streinz JuS 2014, 1140 (1143); vgl. auch *Boehme-Neßler* NVwZ 2014, 825 (828); *Michl* JURA 2020, 479 (481 f.).

⁶² Vgl. v. der Groeben/Schwarze/Hatje/*Terhechte* Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Vorb. zur GRC Rn. 20; aus der Rspr. s. EuGH verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, Digital Rights, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 24 ff., 32 ff., 38 ff.; Rs. C-283/11, Sky Österreich, ECLI:EU:C:2013:28, Rn. 41 ff. Zur hier nicht näher zu behandelnden zweistufigen Prüfung der Gleichheitsrechte s. *Jarass/Kment* EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 10 ff.

⁶³ Nach EuGH verb. Rs. C-293/12 u. C-594/12, Digital Rights, ECLI:EU:C:2014:238. Die Originalentscheidung erging allerdings in einem Vorabentscheidungsverfahren.

⁶⁴ *Kingreen* JURA 2014, 295 (297).

⁶⁵ *Jarass* GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 7; vgl. auch *Neumann/Eichberger* JuS 2020, 502 (506).

⁶⁶ *Heselhaus/Nowak/Maruhn/Böhringer* HdB EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 23 Rn. 1.

⁶⁷ *Stern/Sachs/Johlen* GRC, 2016, Art. 8 Rn. 29; näher zum Datenschutzgrundrecht des Art. 8 GRC *Kühling/Sackmann* JURA 2017, 364 (372 ff.).

⁶⁸ Zum Ganzen EuGH verb. Rs. C-293/12 u. C-594/12, Digital Rights, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 25 ff.

b) Eingriff

Die GRC enthält keine allgemeine Regelung zu Grundrechtseingriffen. Der EuGH geht von einem weiten Eingriffsbegriff⁶⁹ aus: Neben finalen, unmittelbaren Beschränkungen der in der Charta verankerten Rechte (unmittelbarer Eingriff) werden auch mittelbar-faktische Auswirkungen auf den Schutzbereich der Grundrechte erfasst, sofern sie »hinreichend direkt und bedeutsam«⁷⁰ sind (mittelbarer Eingriff).⁷¹ Bei Grundrechten, die eine positive Pflicht begründen, liegt der Grundrechtseingriff hingegen in einem Unterlassen des Verpflichteten.⁷²

Lösung Fall 4: Die RL zur Vorratsdatenspeicherung müsste in die durch Art. 7 und 8 I GRC geschützten Rechte eingreifen. Da die RL eine Verarbeitung personenbezogener Daten vorsieht, ist dies bezüglich Art. 8 I GRC unproblematisch der Fall. Daneben liegt sowohl in der durch die RL statuierten Pflicht, Daten zu speichern, aus denen sich unmittelbare Rückschlüsse auf das Privatleben der Betroffenen herleiten lassen, als auch in der Möglichkeit der nationalen Behörden, auf diese Daten zuzugreifen, ein Eingriff in Art. 7 GRC. Darauf, ob die betreffenden Informationen über das Privatleben sensiblen Charakter haben oder ob die Betroffenen durch den Eingriff Nachteile erlitten haben, kommt es nicht an.⁷³

c) Rechtfertigung

Den normativen Anknüpfungspunkt für die Rechtfertigungsprüfung bildet Art. 52 I GRC.⁷⁴ Allerdings gilt es zu beachten, dass einzelne Grundrechte – allen voran die Menschenwürdegarantien (Art. 1, 2 II, 3 II lit. b–d, 4 und 5 GRC) – absolut gewährleistet werden und demnach nicht einschränkbar sind.⁷⁵

⁶⁹ Der Terminus »Eingriff« findet sich auch in der Rspr., vgl. etwa EuGH Rs. C-283/11, Sky Österreich, ECLI:EU:C:2013:28, Rn. 44, 46; verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, Digital Rights, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 33.

⁷⁰ EuGH Rs. C-435/02, Springer, ECLI:EU:C:2004:552, Rn. 49.

⁷¹ Kingreen JURA 2014, 295 (298); Pechstein/Nowak/Häde/Pache Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. I, 2017, Art. 52 GRC Rn. 15; näher Jarass GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 11 ff.

⁷² Calliess/Ruffert/Kingreen EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 52 GRC Rn. 55; Rengeling/Szczekalla Grundrechte in der EU, 2004, Rn. 512; zur Leistungsdimension der Grundrechte s. o. III. 3.

⁷³ EuGH verb. Rs. C-293/12 u. C-594/12, Digital Rights, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 32 ff.

⁷⁴ Vertiefend Fassbender NVwZ 2010, 1049 ff.; Lenaerts EuR 2012, 3 (6 ff.). Spezielle Schrankenregelungen finden sich lediglich in Art. 8 II und 17 I 2 GRC, vgl. dazu Grabenwarter/Cornils Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. II), 2014, § 5 Rn. 16, 46 ff.; zur Bedeutung des Art. 52 II GRC, s. Lenaerts ebd., 11.

aa) Gesetzesvorbehalt

Gemäß Art. 52 I 1 GRC muss jede Einschränkung der Grundrechte gesetzlich vorgesehen sein. Aus dem Unionsrecht kommen hierfür neben Vertragsvorschriften insbesondere die verbindlichen Sekundärrechtsakte i. S. d. Art. 288 II-IV AEUV in Betracht.⁷⁶ Im rechtsstaatlichen Interesse der Vorhersehbarkeit der Folgen für die Betroffenen hat die gesetzliche Grundlage hinreichend klar und bestimmt zu sein.⁷⁷ Die Grundrechtseinschränkung kann dann durch oder aufgrund dieser Grundlage erfolgen.⁷⁸ Soweit die Mitgliedstaaten an die Charta-Grundrechte gebunden sind (s. o. III. 5. b)), muss der Eingriff auf nationalen Rechtsvorschriften beruhen, denen Außenwirkung zukommt,⁷⁹ wobei sich die weiteren Anforderungen an eine hinreichende gesetzliche Grundlage aus dem nationalen Recht ergeben.⁸⁰

bb) Wesensgehalt der Grundrechte

Weiterhin verlangt Art. 52 I 1 GRC, dass jede Einschränkung den Wesensgehalt der betroffenen Rechte achtet. Während teilweise angenommen wird, dass diese Voraussetzung vollständig in der Verhältnismäßigkeitsprüfung (Art. 52 I 2 GRC) aufgeht,⁸¹ prüft der EuGH die Wesensgehaltsgarantie mit Recht eigenständig und geht davon aus, dass der Wesensgehalt geachtet ist, sofern das betroffene Recht durch die eingreifende Maßnahme nicht als solches in Frage gestellt wird.⁸² Letztlich enthält jedes Grundrecht einen besonders schützenswerten Kernbereich, der nicht verletzt werden darf.⁸³

⁷⁵ Vgl. EuGH verb. Rs. C-404/15, C-659/15 PPU, Aranyosi und Căldăraru, ECLI:EU:C:2016:198, Rn. 85 ff. zu Art. 4 GRC; Frenz HdB Europarecht, Bd. 4, 2009, Rn. 62 f.

⁷⁶ Schwarze/Becker EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 52 GRC Rn. 4; Jarass/Kment EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 27, zur Frage eines etwaigen Parlamentsvorbehalts ebd. Rn. 28.

⁷⁷ Vgl. EuGH Rs. C-419/14, WebMindLicenses, ECLI:EU:C:2015:832, Rn. 81; Ehlers/Ehlers EuGR, 4. Aufl. 2014, § 14 Rn. 105.

⁷⁸ Ehlers/Ehlers EuGR, 4. Aufl. 2014, § 14 Rn. 104; Grabenwarter/Cornils Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. II), 2014, § 5 Rn. 92.

⁷⁹ Ehlers/Ehlers EuGR, 4. Aufl. 2014, § 14 Rn. 105; Lenz/Borchardt/Wolffgang EU-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 52 GRC Rn. 12.

⁸⁰ Jarass GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 26. Hiermit soll den common-law-Rechtsordnungen entgegengekommen werden, vgl. Meyer/Hölscheidt/Schwerdtfeger GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 52 Rn. 33.

⁸¹ Grabenwarter/Cornils Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. II), 2014, § 5 Rn. 106.

⁸² Vgl. EuGH Rs. C-73/16, Puškár, ECLI:EU:C:2017:725, Rn. 64; Rs. C-18/16, K, ECLI:EU:C:2017:680, Rn. 35.

⁸³ Calliess/Ruffert/Kingreen EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 52 GRC Rn. 64; Haratsch/Koenig/Pechstein Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 744.

cc) Verhältnismäßigkeit

Grundrechtseingriffe müssen schließlich dem unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen (Art. 52 I 2 GRC).⁸⁴ Als legitime Ziele können gemäß dieser Bestimmung die von der Union anerkannten Gemeinwohlziele (z. B. Tier-, Gesundheits-, Umwelt- oder Verbraucherschutz)⁸⁵ sowie das Erfordernis des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer dienen. Im Übrigen nähert sich die durch den EuGH vorgenommene Prüfung des Art. 52 I 2 GRC der deutschen Verhältnismäßigkeitsprüfung (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) an. Gerade in neueren Entscheidungen finden sich zunehmend ausführliche Verhältnismäßigkeitsprüfungen.⁸⁶ Die Kontrolldichte variiert indes. Während etwa in datenschutzrechtlichen Sachverhalten ein strenger Kontrollmaßstab angelegt wird, gesteht der Gerichtshof dem Gesetzgeber in Bereichen, in denen etwa politische oder wirtschaftliche Entscheidungen getroffen werden müssen, weitgehenden Gestaltungsspielraum zu.⁸⁷

Lösung Fall 4: Fraglich ist, ob die Eingriffe in Art. 7 und 8 I GRC gemäß Art. 52 I GRC gerechtfertigt sind.⁸⁸ Die als Gesetzgebungsakt erlassene RL (vgl. Art. 289 I, III AEUV) stellt eine dem Gesetzesvorbehalt des Art. 52 I 1 GRC genügende Rechtsgrundlage dar. Darüber hinaus handelt es sich zwar um einen gravierenden Eingriff in das Privatleben der Betroffenen, allerdings wird die Kenntnisnahme des Inhalts der Kommunikation nicht gestattet, sodass der Wesensgehalt des Art. 7 GRC geachtet wird. Da in der RL zudem zumindest gewisse Datenschutzvorkehrungen vorgesehen sind, ist auch der Wesensgehalt des Art. 8 I GRC nicht verletzt. Fraglich ist jedoch, ob die RL dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt. Die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit stellt ein von der Union anerkanntes Gemeinwohlziel dar. Die nach der RL zu speichernden Daten bieten den nationalen Strafverfolgungsbehörden zusätzliche Möglichkeiten zur Aufklärung von Straftaten. Die Vorratsdatenspeicherung kann insofern als zur Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung geeignet angesehen werden. Sie ist jedoch nicht erforderlich. Die

Vorratspeicherung erstreckt sich auf sämtliche Personen, elektronische Kommunikationsmittel und Verkehrsdaten, ohne Ausnahmen oder Differenzierungen. Ferner wird die Nutzung der gespeicherten Daten nicht strikt an den Zweck der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung gebunden. Schließlich sieht die RL keine hinreichenden Garantien gegen den Missbrauch der Daten vor. Die RL ist daher unverhältnismäßig und verstößt gegen Art. 7 und 8 I GRC. Die Nichtigkeitsklage ist begründet.

IV. Die Bedeutung der EMRK für die Anwendung der Charta

Fall 5:⁸⁹ Art. 28 III Dublin-III-VO erlaubt den Mitgliedstaaten, Personen zur Sicherung von Überstellungsverfahren in Haft zu nehmen, sofern erhebliche Fluchtgefahr besteht. Nach Art. 2 lit. n Dublin-III-VO bezeichnet der Ausdruck »Fluchtgefahr« das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, von den Mitgliedstaaten⁹⁰ gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich der Betreffende einem Verfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte. Fraglich war nun, ob die Mitgliedstaaten die geforderten objektiven Kriterien nur durch Gesetz festlegen können oder ob eine gefestigte Rechtsprechung, die eine ständige Verwaltungspraxis bestätigt, genügt.

Vor Inkrafttreten der GRC entwickelte der EuGH, wie erwähnt (s. o. II.), einen ungeschriebenen Grundrechtskatalog, wobei er u. a. die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihre Zusatzprotokolle als wichtige Rechtserkenntnisquelle heranzog. Die EMRK, die von allen EG-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, verkörpert den gemeinsamen Mindestgrundrechtsstandard und sollte daher auch für die E(W)G gelten.⁹¹ Gemäß Art. 6 III EUV nimmt die EMRK diese Funktion auch nach Inkrafttreten der GRC weiterhin wahr.

Aber auch bei der Auslegung der Charta-Grundrechte spielt die EMRK eine wichtige Rolle. Dies zeigt sich insbesondere an Art. 52 III GRC, wonach Charta-Grundrechten, die EMRK-Grundrechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite zukommt, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird (vgl. auch 5. Erwägungsgrund der Präambel der GRC). Bei der Auslegung dieser Rechte ist daher die EMRK und deren Deutung durch die Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen.⁹² Hierdurch soll die Kohärenz zwischen Charta und EMRK gewährleistet wer-

⁸⁴ Ausf. und instruktiv zur Verhältnismäßigkeitsprüfung im EU-Recht *Trstenjak/Beysen* EuR 2012, 265 ff.

⁸⁵ Vgl. EuGH Rs. C-611/12 P, *Giordano/Kommission*, ECLI:EU:C:2014:2282, Rn. 50; Rs. C-157/14, *Neptune Distribution*, ECLI:EU:C:2015:823, Rn. 73.

⁸⁶ Heselhaus/Nowak/*Szczekalla* HdB EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 10 Rn. 48 m. w. N. aus der Rspr.

⁸⁷ EuGH verb. Rs. C-293/12 u. C-594/12, *Digital Rights*, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 47 f.; näher *Jarass* GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 45 ff.; *Trstenjak/Beysen* EuR 2012, 265 (273 f.).

⁸⁸ S. zum Folgenden EuGH verb. Rs. C-293/12 u. C-594/12, *Digital Rights*, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 38 ff.; *Streinz* Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 810; Überblick über weitere aktuelle EuGH-Entscheidungen zu den Datenschutzgrundrechten bei Germelmann/Gundel BayVBl. 2020, 586 (596).

⁸⁹ EuGH Rs. C-528/15, *Policie ČR/Al Chodor*, ECLI:EU:C:2017:213.

⁹⁰ EuGH Rs. C-528/15, *Policie ČR/Al Chodor*, ECLI:EU:C:2017:213, Rn. 26 ff.

⁹¹ *Uerpmann-Witzack JURA* 2014, 916 (923).

⁹² *Ehlers/Ehlers* EuGR, 4. Aufl. 2014, § 14 Rn. 29 f.; *Kingreen JURA* 2014, 295 (299); *Uerpmann-Witzack JURA* 2014, 916 (924).

den.⁹³ Eine direkte Inkorporation spezieller Schrankenregelungen der EMRK unter Sperrung der Anwendbarkeit von Art. 52 I GRC erfolgt hingegen nicht, da eine unmittelbare Bindung der Union an die EMRK nur durch einen Beitritt der EU herbeigeführt werden kann.⁹⁴ Hierfür bilden Art. 6 II EUV sowie Art. 59 II EMRK die rechtlichen Grundlagen. Ein baldiger Beitritt erscheint jedoch ausgeschlossen: Der erste Beitrittsentwurf aus dem Jahr 2013 wurde vom EuGH für primärrechtswidrig erklärt, da er die Autonomie des Unionsrechts und die Wahrung seiner eigenen Zuständigkeiten gefährde.⁹⁵ Erneute Verhandlungen wur-

den erst vor kurzem wieder aufgenommen.⁹⁶ Die EMRK bleibt damit bis auf weiteres reine – aber durchaus bedeutende – Rechtskenntnisquelle.

Lösung Fall 5: Nach dem EuGH⁹⁷ stellt eine Inhaftierung zur Sicherung von Überstellungsverfahren einen Eingriff in das Recht auf Freiheit (Art. 6 GRC) dar, der somit den Voraussetzungen des Art. 52 I GRC genügen muss. Der Gerichtshof verweist dabei unter Bezugnahme auf Art. 52 III GRC darauf, dass Art. 5 EMRK, der ebenfalls das Recht auf Freiheit garantiert, als Mindeststandard bei der Auslegung des Art. 6 GRC zu berücksichtigen sei. Im Weiteren beruft er sich auf die Rechtsprechung des EGMR, wonach eine Freiheitsentziehung stets auf einer Rechtsvorschrift beruhen muss, die hinreichend zugänglich, präzise sowie in ihrer Anwendung vorhersehbar ist und Schutz vor Willkür bietet. Vor diesem Hintergrund gelangt der EuGH sodann zu dem Ergebnis, dass diesem Maßstab nur durch eine Vorschrift mit allgemeiner Geltung genügt werden kann und nicht durch eine gefestigte, die ständige Verwaltungspraxis bestätigende Rechtsprechung.

⁹³ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABIEU 2007, C 303, 33.

⁹⁴ Calliess/Ruffert/Kingreen EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 52 GRC Rn. 37 f.; Grabenwarter/Cornils Europ. Grundrechtsschutz (EnzEur Bd. II), 2014, § 5 Rn. 31; vgl. auch Bieber/Epiney/Haag/Kotzur Die EU, 14. Aufl. 2020, § 2 Rn. 20; a. A. v. der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 52 GRC Rn. 15 (»Transferklausel«); Heselhaus/Nowak/Szczekalla HdB EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 10 Rn. 82 ff.

⁹⁵ EuGH Gutachten C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454; näher dazu Herdegen Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 3 Rn. 62, § 8 Rn. 46; Wendel NJW 2015, 921 ff.

⁹⁶ Vgl. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>.

⁹⁷ S. zum Folgenden EuGH Rs. C-528/15, Policie ČR/Al Chodor, ECLI:EU:C:2017:213, Rn. 36 ff.