

**Philipp Tamblé**

Der Anwendungsbereich der  
EU-Grundrechtecharta (GRC)  
gem. Art. 51 I 1 GRC –  
Grundlagen und aktuelle  
Entwicklungen

**Heft 9**

**März 2014**

**Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta  
(GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und ak-  
tuelle Entwicklungen**

Von

Philipp Tamblé

Institut für Wirtschaftsrecht  
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Philipp Tamblé ist Student der Rechtswissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Student des Studiengangs „Master of Business Law and Economic Law“ am Institut für Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.*

Christian Tietje (Hrsg.), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 9

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

ISSN 1868-1182 (print)

ISSN 1868-1190 (elektr.)

ISSN 978-3-86829-673-0 (print)

ISSN 978-3-86829-674-7 (elektr.)

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Europa- und Völkerrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter der Adresse:

<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/42>

Institut für Wirtschaftsrecht  
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Universitätsplatz 5  
D-06099 Halle (Saale)  
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180  
Fax: 0345-55-27201  
E-Mail: [ecohal@jura.uni-halle.de](mailto:ecohal@jura.uni-halle.de)

## INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung .....	5
B. Die Bindung der Europäischen Union .....	6
I. Erfasste Stellen.....	6
II. Erfasste Tätigkeitsbereiche im europäischen Grundrechtsraum .....	7
III. Rechtsfolgen und Bewertung der Unionsbindung in der Praxis.....	8
C. Die Bindung der Mitgliedstaaten.....	10
I. Erfasste Stellen.....	10
II. Recht der Union.....	11
III. Entwicklung der Bindung der Mitgliedstaaten (Integrationsstufen).....	11
1. Rechtslage vor der Proklamation der Charta.....	12
2. Entstehungsgeschichte des Art. 51 I 1 HS 2 GRC.....	13
3. Rechtslage zwischen der Proklamation der Charta und dem Lissabonvertrag.....	14
a) Durchführung im Sinne des Art. 51 I 1 GRC bzw. Art. II-111 I 1 EVV .....	14
b) Fallgruppen der Literatur und Rechtsprechung des EuGH .....	14
4. Rechtslage nach dem Lissabonvertrag .....	15
a) Unproblematische Durchführungskonstellationen .....	15
b) Umstrittene Durchführungskonstellationen .....	16
c) Einschränkungskonstellationen .....	18
d) Grenzen der Bindung .....	20
e) Rechtsfolgen und das verbleibende Problem des Verhältnisses zwischen nationalen und europäischen Grundrechten .....	21
f) Zwischenfazit .....	21
IV. Aktuelle Urteile zur mitgliedstaatlichen Bindung.....	22
1. Das Urteil des EuGH im Fall Åklagaren/Åkerberg Fransson .....	22
a) Die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta.....	22
b) Die Weite des Anwendungsbereichs.....	23
2. Das Urteil des EuGH im Fall Melloni/Ministerio Fiscal .....	25
3. Das Urteil des BVerfG zur Antiterrordatei.....	26
4. Bewertung und Stellungnahme.....	27
V. Zwischenfazit: „Durchführung“ nach Art. 51 I 1 GRC und Perspektiven der Grundrechtsintegration .....	28
D. Die Bindung Privater.....	30
E. Fazit .....	31
Schrifttum .....	33



## A. Einleitung

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)<sup>1</sup> soll die Unionsgrundrechte „sichtbarer“ machen.<sup>2</sup> Sichtbar im Sinne von wirksam sind Grundrechte gerade dann, wenn für den Einzelnen klar ist, welche Hoheitsgewalt nach welchen Kriterien verpflichtet wird und wie weit die Bindung jeweils reicht. Für die Charta ist dies in Art. 51 I 1 GRC geregelt. Danach ist sowohl die Europäische Union an die Charta gebunden, als auch die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts.

Eine umfassende Bindung der Union erscheint mit Blick auf die aktuellen und vielfältigen Aufgaben und Kompetenzen der Union notwendig. Für die Wirksamkeit und damit die praktische Anwendbarkeit der Grundrechte ist aber entscheidend, wie weit die Bindung der europäischen Hoheitsgewalt ist und wie konsequent sie in der Praxis kontrolliert wird.

Die Bindung der Mitgliedstaaten hängt davon ab, ob eine „Durchführung“ des Unionsrechts vorliegt.<sup>3</sup> Die Auslegung dieses Kriteriums ist, wie die mitgliedstaatliche Bindung an Unionsgrundrechte allgemein, seit langem umstritten. Hintergrund ist das nicht abschließend geregelte Verhältnis zwischen unionalem Grundrechtsschutz und den nationalen Grundrechtsregimen. Für die Wirksamkeit der Charta für den Einzelnen ist es aber von hoher Relevanz, dass die Bindung der Mitgliedstaaten eindeutig festzustellen ist. Aktuellen Zündstoff in der Diskussion um die Bindung der Mitgliedstaaten bieten die Urteile des EuGH in den Rechtssachen *Åkerberg Fransson*<sup>4</sup> und *Melloni*<sup>5</sup>, sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei.<sup>6</sup> Die ersten Reaktionen auf die Urteile des EuGH illustrieren das erhebliche Konfliktpotential zwischen der Bindung der Mitgliedstaaten an Chartagrundrechte auf der einen und an nationale Grundrechte auf der anderen Seite. Sicher auch provozierend wurde im Bezug auf die Urteile des EuGH von einem „Staatsstreich in Luxemburg“<sup>7</sup> oder der Gewährung von „zu viel Grundrechtsschutz“<sup>8</sup> gesprochen.

Diese Reaktionen und der bevorstehende Beitritt der Union zur EMRK sind Anlass genug, im Folgenden Grundlage und Reichweite des Anwendungsbereichs, welcher der GRC nach Art. 51 I 1 GRC zugewiesen wird, näher unter die Lupe zu nehmen. Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Union an die Chartagrundrechte gebunden ist (B.). Schwerpunktmäßig soll dann die Bindung der

<sup>1</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Fassung, ABl. 2012 C 326, 391.

<sup>2</sup> Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>3</sup> Art. 51 I 1 HS 2 GRC.

<sup>4</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415.

<sup>5</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215.

<sup>6</sup> BVerfG, 1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499, Rn. 90 – Antiterrordatei.

<sup>7</sup> *Vogel*, StV 2013, Editorial, I.

<sup>8</sup> So *Thym*, NVwZ 2013, 889, bereits im Titel „Die Reichweite der EU-Grundrechte-Charta – Zu viel Grundrechtsschutz?“.

Mitgliedstaaten untersucht werden (C.). Die Skizzierung der Bindung Privater (D.) soll den Beitrag abrunden. Abschließend soll dann ein Fazit gezogen werden (E.).

## B. Die Bindung der Europäischen Union

Die EU ist mit ihren Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen nach Art. 51 I 1 HS 1 GRC an die Grundrechte der Charta gebunden. Dies erscheint folgerichtig. Immerhin setzt die Union unmittelbares Recht in den Mitgliedstaaten.<sup>9</sup> Unter Umständen erlangt das Unionsrecht unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Bürger.<sup>10</sup> Der Vorrang des Unionsrechts verbietet jedoch die Heranziehung der nationalen Grundrechte,<sup>11</sup> weshalb Unionsgrundrechte angesichts der Rechtsstaatlichkeit der Union legitimatorisch notwendiger Bestandteil des Unionsrechts geworden sind.<sup>12</sup> Art. 51 I 1 GRC ist daher der Ausdruck der lang andauernden Bestrebungen zur umfassenden und ausnahmslosen Grundrechtsbindung der europäischen Hoheitsgewalt. Für die Weite der Bindung ist die Auslegung der Tatbestandsmerkmale (I., II.) sowie die Kontrolle und Beachtung der Unionsbindung in der Praxis entscheidend (III.).

### I. Erfasste Stellen

Organe der Union sind solche nach Art. 13 I UAbs. 2 EUV. „Einrichtungen und sonstige Stellen“ meint alle durch primäres oder sekundäres Recht geschaffenen Institutionen,<sup>13</sup> also auch die grundrechtssensiblen Einrichtungen Europol oder FRONTEX.<sup>14</sup>

Dieser umfassende persönliche Anwendungsbereich wird durch einzelne Bestimmungen der Charta eingeschränkt. So bindet Art. 41 IV GRC nur Unionsorgane, nicht aber Einrichtungen und sonstige Stellen an das Korrespondenzrecht. Damit unterläuft Art. 41 IV GRC die intendierte weitgehende Bindung der gesamten europäischen Hoheitsgewalt, wie sie in Art. 51 I 1 HS 1 GRC angelegt ist. In der vielsprachigen Union müssen die authentischen Sprachen (Art. 55 EUV) aber beachtet werden. Das Abweichen von der umfassenden Bindung kann also nicht mit dem entstehenden Aufwand, der durch eine Änderung der Sprachregelungen der Einrichtungen und Stellen nötig würde,<sup>15</sup> gerechtfertigt werden. Eine Begrenzung der Bindung des Korrespondenzrechts ergibt sich vielmehr aus Art. 20 II 2 lit. d), 24 IV AEUV, die ähnliche Gewährleistungen wie Art. 41 GRC regeln und via Art. 52 II GRC zu be-

<sup>9</sup> Streinz, Europarecht Rn. 731.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. 26/62, *Van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung*, Slg. 1963, 7, 25; *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 4.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Slg. 1125, Rn. 3.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 6 EUV; *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 4.

<sup>13</sup> Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. EU 2007 C 303, 17, 32.

<sup>14</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 19; *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 3.

<sup>15</sup> So *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 20; *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 4.

achten sind.<sup>16</sup> An das Korrespondenzrecht sind nach Art. 20 II 2 lit. d) und 24 IV AEUV nicht nur die Organe, sondern auch die sonstigen in Art. 13 EUV, 24 AEUV genannten Einrichtungen gebunden. Art. 41 IV GRC sollte dementsprechend ausgelegt werden.<sup>17</sup> Die intendierte umfassende Bindung der EU ist dann nur in geringem Maße beeinträchtigt. Zudem wird so der Gleichlauf der Sprachregelungen zwischen AEUV und GRC gewahrt.

## II. Erfasste Tätigkeitsbereiche im europäischen Grundrechtsraum

Die Reichweite der Unionsbindung wird zudem durch die Tätigkeitsbereiche bestimmt, in denen die Union gebunden ist. Die Bindung erfasst sämtliche Aktivitäten<sup>18</sup> und ist damit umfassend. So besteht die Bindung auch bei Verwaltungsverfahren die auf Sanktionen ausgerichtet sind, wie sie in der Kartellverfolgung durch die GD Wettbewerb veranlasst werden.<sup>19</sup> Erfasst werden auch Durchführungsbeschlüsse zur Überwachung der Seeaußengrenzen.<sup>20</sup> Überdies gelten die Grundrechte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Art. 67 I AEUV. Nach dem Fall *Kadi*<sup>21</sup> ist die Union, wenn sie Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen umsetzt, an die Unionsgrundrechte und damit jetzt auch an Grundrechte der Charta gebunden.<sup>22</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip, das die Union bei Anwendung der Charta nach Art. 51 I 1 GRC wahren soll, ist hinsichtlich der Weite des Anwendungsbereichs nur zu beachten, wenn die Union zum Schutz der Grundrechte aktiv wird und Schutz- und Förderpflichten aus Grundrechten ableitet.<sup>23</sup>

In den aktuellen Bemühungen um die Stabilisierung des Euros greifen die transnational kooperierenden Mitgliedstaaten außerhalb der EU-Verträge auf Unionsorgane zurück.<sup>24</sup> Der ESM selbst ist als außerhalb der EU-Verträge stehende Kooperationsform daher nicht an der Charta zu messen.<sup>25</sup> Allerdings müssen die EU-Organe bei der Mitwirkung am ESM an die Charta gebunden sein.<sup>26</sup> Ein unterschiedlicher Grundrechtsschutz je nach Rechtsgrundlage des Handelns der Unionsorgane erscheint unpraktikabel. Für die Unionsorgane darf es keinen Unterschied machen, ob sich ihr

<sup>16</sup> *Jarass*, Art. 41 GRC Rn. 30.

<sup>17</sup> *Magiera*, in Meyer (3. A.), Art. 41 Rn. 25; *Jarass*, Art. 41 GRC Rn. 38.

<sup>18</sup> „es gibt keinen grundrechtsfreien Bereich in der Union“, *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 6.

<sup>19</sup> EuGH, Rs 46/87 u. 227/88, *Hoechst/Kommission*, Slg. 1989, 2859 Rn. 14f.; EuGH, verb. Rs. 97/87 bis 99/97, *Dow Chemical ua./Kommission*, Slg. 1989, 3165, Rn. 9.

<sup>20</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-355/10, *Parlament/Rat der EU*, BeckRs 2012, 81807 Rn. 77.

<sup>21</sup> EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-402/05 P u. C-415/05 P, *Kadi ua./Rat der EU u. Kommission*, Slg. 2008, I-6351, Rn. 281-285, 304, 316, 326.

<sup>22</sup> *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 35; *Jarass*, EuR 2013, 29 (40); *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 16.

<sup>23</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 6; *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 9; *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 22; *Kirchhof*, NJW 2011, 3681 (3684f.): die Charta ist dann „europäische Grundrechtsreserve“.

<sup>24</sup> Vgl. *Nettesheim*, NJW 2013, 14 (15).

<sup>25</sup> EuGH, Rs. 370/12, *Pringle/Irland ua.*, NJW 2013, 29 Rn. 105, 180.

<sup>26</sup> Andeutungen dafür bei *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 15.

Handeln aus den EU-Verträgen oder aufgrund Zuweisung durch einen plurilateralen Vertrag ergibt. Schließlich ist durch Art. 51 I 1 GRC eine umfassende Bindung intendiert. Außerdem erstreckt sich auch sonst die Bindung der Union auf die Mitwirkung an völkerrechtlichen Verträgen der Union<sup>27</sup> und der Mitgliedstaaten.<sup>28</sup> Der Rechtscharakter des Handelns der Union ist für die Bindung also unerheblich, insbesondere gilt die Bindung auch bei privatrechtlichem Handeln<sup>29</sup> und bei zurechenbaren Handlungen Privater.<sup>30</sup>

Die geschilderte weitreichende Bindung lässt daher den europäischen Rechtsraum als Grundrechtsraum erscheinen.

### III. Rechtsfolgen und Bewertung der Unionsbindung in der Praxis

Rechtsfolge des Verstoßes von Sekundärrecht gegen Grundrechte ist nach der Rechtsprechung des EuGH im Fall *Schecke* die Unwirksamkeit der Norm.<sup>31</sup> Die Unwirksamkeit kann nur der EuGH feststellen.<sup>32</sup> Im Kontext der primärrechtskonformen Auslegung und der Stabilität des Unionsrechts ist das Sekundärrecht, bevor es für unwirksam erklärt wird, grundrechtskonform auszulegen.<sup>33</sup>

Die Anzahl der von der Bindung erfassten Stellen und Tätigkeitsbereiche zeigt eine begrüßenswerte, konsequent umfassende Bindung der Union. Der europäische Grundrechtsraum hat diesen Namen aber nur verdient, wenn die Unionsbindung in vorhersehbarer Weise, effektiv durch den EuGH kontrolliert wird. Die Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Union wurde jedoch immer wieder als lückenhaft, in der Kontrolldichte zu beschränkt und zu stark auf einen allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bezogen kritisiert.<sup>34</sup> Die Prüfungsdichte zu Grundrechten des BVerfG geht in der Regel weiter.<sup>35</sup> In neueren Urteilen misst der EuGH die Bindung der Union umfassender am Primärrecht der Union,<sup>36</sup> deren Bestandteil die Charta ist (Art. 6 I UAbs. 1 EUV). Das Urteil im Fall *Schecke* untermauert, dass die Bindung

<sup>27</sup> Vgl. *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 7; *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 16.

<sup>28</sup> Vgl. *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 15.

<sup>29</sup> *Rengeling/Szczekalla* § 4 Rn. 268: „keine Flucht ins Privatrecht“; *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 6; *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 6; *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 16; *Hatje*, in Schwarze, Art. 51 GRC Rn. 12.

<sup>30</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 5.

<sup>31</sup> EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-92/09 u. C-93/09, *Schecke ua./Land Hessen*, Slg. 2010, I-11063, Rn. 89; *Jarass*, EuR 2013, 29, 33 zu den Abweichungen für Gleichheits- und Verfahrensgrundrechte, sowie zum Tertiärrecht.

<sup>32</sup> *Jarass*, EuR 2013, 29 (34).

<sup>33</sup> *Ibid.*, 33; *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265 (267f.).

<sup>34</sup> Zu der Kritik, insbesondere auch des BVerfG mit Blick auf die Lückenhaftigkeit und den Begründungsstil des EuGH (BVerfGE 73, 339, Rn. 128 – *Solange II*) *Weblaw/Lutzhöft*, EuZW 2012, (45f.); allgemein *Weiß*, EuZW 2013, 287 (290).

<sup>35</sup> *Calliess*, JZ 2009, 113 (114).

<sup>36</sup> EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-402/05 P u. C-415/05 P, *Kadi ua./Rat der EU u. Kommission*, Slg. 2008, I-6351, Rn. 281; *Weblaw/Lutzhöft*, EuZW 2012, 45 (47); *Safjan*, EUI Working Paper LAW 2012/22, 1 (2).

der Union an die Charta Teil des Prüfungsprogramms des EuGH geworden ist.<sup>37</sup> Es lässt sich in einzelnen Urteilen die Tendenz erkennen, dass der EuGH von den Unionsorganen im Vergleich zur vorherigen Rechtsprechung eine fundiertere Darlegung bei Grundrechtseinschränkungen fordert.<sup>38</sup> Damit erfährt die Bindung der Union an die Chartagrundrechte eine erhebliche Präzisierung: Einmal ist die Charta im Grundrechtsprüfungsprogramm des EuGH angekommen. Zudem verlangt der EuGH für Grundrechtseinschränkungen eine umfassendere Darlegung. Gleichwohl lässt sich in der Judikatur des EuGH noch keine gleich bleibende, hohe Kontrolldichte zum Grundrechtsschutz feststellen. Immer noch ergehen Urteile, in denen Grundrechtsverletzung feststellend abgehandelt werden.<sup>39</sup> Die in Art. 51 I 1 GRC angelegte weite Bindung der Union muss also noch strukturierter und gleich bleibend durch den EuGH überprüft werden.

Neben dem EuGH muss aber auch der europäische Gesetzgeber die umfassende Bindung beachten. Die Kritik an grundrechtssensiblen Rechtsakten der Union zur Terrorismusbekämpfung,<sup>40</sup> Vorratsdatenspeicherung<sup>41</sup> oder dem europäischen Haftbefehl<sup>42</sup> zeigt, dass das Charakteristikum des europäischen Rechtsraumes als Grundrechtsraum beim Gesetzgeber noch nicht immer hinreichende Beachtung findet bzw. gefunden hat. Der Erlass von Rechtsakten muss von Anfang an auf die Wahrung von Unionsgrundrechten ausgerichtet sein. Gerade bei Richtlinien darf nicht der Versuchung erliegen werden, mit der Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie auch den Schutz der Grundrechte den Mitgliedstaaten zu überlassen. Richtig erscheint daher die Bestrebung der Kommission,<sup>43</sup> ihre Verfahren konsequenter am Grundrechtsschutz auszurichten. Die Kommission gibt selbst an, bei der Gesetzgebung die Grundrechtsbin-

<sup>37</sup> EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-92/09 u. C-93/09, *Schecke/Land Hessen*, Slg. 2010, I-11063, Rn. 45f..

<sup>38</sup> EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-92/09 u. C-93/09, *Schecke/Land Hessen*, Slg. 2010, I-11063, Rn. 72; *Wehlau/Lutzhöft*, EuZW 2012, 45 (48f.); eine „spürbare“ Anhebung der Kontrolldichte konstatiert v. *Danwitz*, EuGRZ 2013, 253 (255-258).

<sup>39</sup> Vgl. das Urteil EuGH, Rs. C-239/12 P, *Abdulrahim/Kommission u. Rat*, (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) Rn. 41-45, indem der EuGH bei der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 47 GRC nicht darauf eingeht ob Art. 47 GRC überhaupt betroffen ist, gleichwohl eine Verletzung von Art. 47 GRC aber ausschließt; im Urteil EuGH, Rs. C-499/11 P, *Dow Chemical ua./Kommission*, BeckRS 2013, 81520, Rn. 59, wird das Nichtvorliegen einer Verletzung des Art. 47 GRC schlicht festgestellt.

<sup>40</sup> *Eckes*, in *Eckes/Konstadinides*, A European Public Order, 127 (152), mit Verweis auf den Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, ABl. 2002 L 164, 3f. ErWäGr 10, und die daraus folgende Rechtsunsicherheit für den europäischen Grundrechtsschutz.

<sup>41</sup> Die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Daten (RL 2006/24, ABl. 2006 L 105, 54) hält *Feiler*, EJLT Vol. 1 Issue 3, 2010, 1, (12ff.), nicht für verhältnismäßig strictu sensu; zu den erheblichen Problemen der verfassungsrechtlichen „Ecosysteme“ der Mitgliedstaaten mit dieser Richtlinie *Konstadinides*, Eur. Curr. Law Iss. 1, 2012, xi (xvi).

<sup>42</sup> *Konstadinides*, in *Eckes/Konstadinides*, A European Public Order, 192 (216f.). Als Ansatz für den Umgang mit den Grundrechtsproblem: die Anwendung der Charta auf den europäischen Haftbefehl, OLG Stuttgart, NJW 2010, 1617.

<sup>43</sup> Mitteilung der Kommission, Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms vom 20. April 2010, KOM (2010) 171 endg., 3.

derung stärker beachten zu wollen.<sup>44</sup> Dies ist zu begrüßen. Nur wenn bereits bei der Gesetzgebung die Grundrechte vollumfänglich beachtet werden, wird die Bindung der Union nach Art. 51 I 1 GRC umgesetzt.

Die Bestrebungen der Kommission dürfen dabei aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass immer noch Sekundärrecht „im Umlauf“ ist, an dessen vollumfänglicher Grundrechtskonformität Zweifel bestehen. Ein Beispiel ist hier die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung.<sup>45</sup> Es muss sich nicht nur am neu erlassenen, sondern auch am bestehenden Sekundärrecht ablesen lassen, dass die Kommission die Union tatsächlich umfassend nach Art. 51 I 1 GRC gebunden sieht. Die Grundrechtsbindung ist stetig und nicht auf den Erlass eines Rechtsaktes begrenzt. Es erscheint daher nur konsequent, wenn GA Cruz Villalón, der die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung für grundrechtswidrig hält, für die Ungültigkeit der Richtlinie plädiert.<sup>46</sup>

Sowohl in der Prüfungsdichte des EuGH, als auch hinsichtlich der Absichten der Kommission zeigt sich also eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Beachtung der Grundrechtsbindung der Union als Hoheitsträgerin. Werden die positiven Ansätze von beiden Akteuren weiter verfolgt, so trägt dies der umfassenden Bindung nach Art. 51 I 1 GRC im Sinne eines europäischen Grundrechtsraumes Rechnung.

## C. Die Bindung der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union an die Charta gebunden, Art. 51 I 1 HS 2 GRC. Für die Anwendung dieses Halbsatzes ist zunächst entscheidend, welche Stellen gebunden sind (I.) und was unter das Recht der Union fällt (II.). Schwerpunktmäßig wird dann untersucht, wann ein Fall der ausschließlichen Durchführung vorliegt (III.) und welche Schlüsse aus der aktuellen Rechtsprechung zu ziehen sind (IV.).

### I. Erfasste Stellen

Von der Bindung erfasst werden alle Mitgliedstaaten der Union. Diese werden in Art. 52 I EUV aufgezählt. Die Bindung neuer Mitgliedstaaten ist dabei aber nicht von

<sup>44</sup> Mitteilung der Kommission, Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 19. Oktober 2010, KOM (2010) 573 endg., 3: Art. 51 I GRC als „Richtschnur für die Gesetzgebungs- und Entscheidungsarbeit“, sowie Titel 1.2 über die Beachtung der Charta bei der Gesetzgebung. Bericht der Kommission, Bericht 2012 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 8. Mai 2013, KOM (2013) 271 endg., 7.

<sup>45</sup> Vgl. Feiler, EJLT Vol. 1 Issue 3, 2010, 1, (12ff.). Die Kommission gibt dies selbst zu: Bericht der Kommission, Bewertungsbericht zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung vom 29. Juni 2011, KOM (2011) 225 endg./2, 33-36, 38f.

<sup>46</sup> GA Cruz Villalón, SchIA verb. Rs. C-293/12, *Digital Rights Irland/Minister for Communications, Marine and Natural Resources und andere* u. Rs. C-594/12, *Kärntner Landesregierung und andere*, (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) Rn. 152, 154ff. Allerdings bleibt die Ungültigkeit insofern relativiert, als dass der Generalanwalt vorschlägt, die Wirkung der Ungültigkeitserklärung auszusetzen, bis eine grundrechtskonforme Neuregelung getroffen ist (Rn. 158).

einer Anpassung des Art. 52 I EUV abhängig.<sup>47</sup> Nach dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 sind derzeit also 28 Staaten im Rahmen des Art. 51 I 1 HS 2 GRC an die Charta gebunden.<sup>48</sup> Die Bindung erstreckt sich auf alle Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Mitgliedstaaten.<sup>49</sup> Erfasst sind auch mitgliedstaatliche Gerichte und privatrechtlich organisierte Einrichtungen.<sup>50</sup> Im Fall *Karlsson* ist die umfassende Adressierung der GRC an die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts vom EuGH bestätigt worden.<sup>51</sup>

Für den räumlichen Umfang der Bindung ist zudem das Protokoll über die Anwendung der Charta auf Polen und das Vereinigte Königreich relevant.<sup>52</sup> Jedenfalls außerhalb des Titels IV der Charta führt das Protokoll jedoch nicht zu einer Einschränkung des Anwendungsbereiches.<sup>53</sup>

## II. Recht der Union

Das Unionsrecht umfasst das Primär- und Sekundärrecht.<sup>54</sup> Um einen Zirkelschluss zu vermeiden, sind die Chartagrundrechte und die Rechte nach Art. 52 II GRC jedoch nicht erfasst.<sup>55</sup> Zum Unionsrecht gehören zudem Rechtsvorschriften, die aufgrund sekundärrechtlicher Ermächtigung erlassen wurden (Tertiärrecht).<sup>56</sup> Eine Bindung der Mitgliedstaaten ist auch beim Vollzug der an sie adressierten Entscheidungen gegeben.<sup>57</sup> Aktuell wurde zuletzt die Frage, ob der plurilateral begründete ESM an die GRC gebunden ist. In der *Pringle*-Entscheidung<sup>58</sup> verwies der EuGH jedoch darauf, dass der ESM nicht auf den EU-Verträgen beruht und deshalb nicht an den Chartagrundrechten zu messen ist.

## III. Entwicklung der Bindung der Mitgliedstaaten (Integrationsstufen)

Die Frage danach, wann die Mitgliedstaaten ausschließlich das Unionsrecht durchführen, ist zentraler Gegenstand der Diskussion um Art. 51 I 1 GRC. Von

<sup>47</sup> Vgl. *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 16 Fn. 110.

<sup>48</sup> Art. 13 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien (ABl. L 112 6ff.) iVm. Art. 51 I 1 GRC.

<sup>49</sup> *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 12; *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 25 “sämtliche Hoheitsträger”; Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ABl. 2007 C 303, 17, 32.

<sup>50</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 25: Ausschluss der Flucht ins Privatrecht.

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-292/97, *Karlsson ua.*, Slg. 2000, I-2737 Rn. 37.

<sup>52</sup> Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. 2012 C 326, 313.

<sup>53</sup> *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 33, der für den Bereich des Titels IV GRC nur von einem klarstellenden Charakter des Protokolls ausgeht.

<sup>54</sup> *Hatje*, in Schwarze, Art. 51 GRC Rn. 14; *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 26.

<sup>55</sup> *Ladenburger*, in Tettinger/Stern Art. 51 Rn. 34; *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 15.

<sup>56</sup> *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 15.

<sup>57</sup> *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 39: dies gilt bspw. auch mit Blick auf die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen.

<sup>58</sup> EuGH, Rs. 370/12, *Pringle/Irland ua.*, NJW 2013, 29 Rn. 105, 180; s.o. B. II.

„Durchführung“ kann zunächst versucht werden negativ abzugrenzen: Die Mitgliedstaaten sind dann nicht gebunden, wenn sie ausschließlich im Bereich der nationalen Kompetenzen agieren.<sup>59</sup> Wieweit die europäischen Kompetenzen im Bereich der Grundrechte reichen, ist aber gerade die Frage im Rahmen des Art. 51 I 1 GRC<sup>60</sup> und kann sich im Kontext des Vorrangs des Unionsrechts nicht aus der nationalen Rechtsordnung ergeben. Eine negative Abgrenzung hilft also alleine nicht weiter. Vielmehr muss „Durchführung“ positiv bestimmt werden.

Die Diskussion um die mitgliedstaatliche Bindung besteht jedoch nicht erst seit Aufwertung der Charta zum Primärrecht. „Durchführung“ iSv. Art. 51 I 1 GRC muss daher mit Blick auf die Entwicklung dieser Diskussion ausgelegt werden. Die Entwicklung lässt sich im europäischen Integrationsprozess in die im Folgenden untersuchten Stufen gliedern. Grundlegend ist die Rechtslage vor der Proklamation der Charta (1.). Die folgenden Stufen bilden die Proklamation der Charta (2.) und die Zeit bis zu ihrer Aufwertung durch den Lissabonvertrag (3.). Vor dem Hintergrund dieser Stufen wird dann die Auslegung von „Durchführung“, wie sie seit dem Lissabonvertrag diskutiert wird, untersucht (4.).

### 1. Rechtslage vor der Proklamation der Charta

Bis zur Proklamation der europäischen GRC waren es die ungeschriebenen und aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entwickelten Gemeinschaftsgrundrechte an die eine Bindung der Mitgliedstaaten in Frage kam.<sup>61</sup> Grundlegend war das EuGH-Urteil in der Sache *Wachauf*. Danach binden die Gemeinschaftsgrundrechte die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Ermessensausübung im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts.<sup>62</sup> Aus der weiteren Rechtsprechung ergab sich mit dem *ERT*-Urteil die offene Suchformel: Die Mitgliedstaaten sind gebunden, wenn sie „im Anwendungsbereich“ des Gemeinschaftsrechts handeln.<sup>63</sup> Nach diesem Urteil sind die Mitgliedstaaten bei der Einschränkung der Grundfreiheiten an die Grundrechte gebunden.

Infolge dieser Rechtsprechung lassen sich auf Grundlage der heutigen Terminologie zwei Fallgruppen unterscheiden: Zum einen sind die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts – in Form von abstrakt-generellen oder individuell-konkreten Rechtsakten – gebunden<sup>64</sup> (**Durchführungskonstellationen**).<sup>65</sup> In diese Fallgruppe fallen die Bindung bei zwingenden EU-Vorgaben wie Verordnungen<sup>66</sup> und

<sup>59</sup> EuGH, verb. Rs. 60/84 u. 61/84, *Cinètèque ua./Cinèmas français*, Slg. 1985, 2605 Rn. 26; *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 11.

<sup>60</sup> *Streinz/Michl*, in *Streinz*, Art. 51 GRC Rn. 1: „Hauptziel“.

<sup>61</sup> Dazu *Scheuing*, EuR 2005, 162f.

<sup>62</sup> EuGH, Rs. 5/88, *Wachauf/Deutschland*, Slg. 1989, 2609, Rn. 19, 22.

<sup>63</sup> EuGH, Rs. 260/89, *ERT/DEP*, Slg. 1991, I-2925, Rn. 42; *Scheuing*, EuR 2005, 162 (163).

<sup>64</sup> Leiturteil EuGH, Rs. 5/88, *Wachauf/Deutschland*, Slg. 1989, 2609, Rn. 22; *Scheuing*, EuR 2005, 162 (163).

<sup>65</sup> Teilweise auch als agency Situation oder Vertretungsfall bezeichnet, *Lenearts*, EuR 2012, 3 (4); im Französischen: les mesures d'exécution, *Dubout*, EJLS 2013, 5, (8).

<sup>66</sup> EuGH, Rs. 5/88, *Wachauf/Deutschland*, Slg. 1989, 2609, Rn. 22ff.

bei der Umsetzung von Richtlinien.<sup>67</sup> Das Unionsrecht wird hier normativ durch die Legislative, administrativ durch die Verwaltung oder judikativ durch die Gerichte durchgeführt.<sup>68</sup>

In der anderen Fallgruppe ergibt sich eine Bindung bei der Einschränkung von Grundfreiheiten<sup>69</sup> (Einschränkungskonstellation, *ERT*-Rechtsprechung).<sup>70</sup> Die Unionsgrundrechte erscheinen dann als Schranken und Schranken-Schranken der Grundfreiheiten.<sup>71</sup>

## 2. Entstehungsgeschichte des Art. 51 I 1 HS 2 GRC

Die Frage, wie genau die Bindung der Mitgliedstaaten ausgestaltet ist, stellte sich dann auch im Verlauf des Konvents, der die 2000 proklamierte Charta erarbeitete.<sup>72</sup> Es kristallisierten sich starke restriktive Tendenzen im Konvent heraus, die die Bindung der Mitgliedstaaten auf Fälle der Durchführungskonstellation begrenzt wollten.<sup>73</sup> Hintergrund dieser Bestrebungen war auch die Verhinderung einer unitarisierenden Wirkung der Charta zu Lasten nationaler Grundrechte.<sup>74</sup> Aus dieser Diskussion heraus wurde dann „Durchführung“ des Unionsrechts als Kriterium gewählt, der Wortlaut blieb danach unverändert.<sup>75</sup>

In den der Charta beiliegenden Erläuterungen wird bezüglich der mitgliedstaatlichen Bindung nicht nur auf den Fall *Wachauf*, sondern im Widerspruch zu den Tendenzen im Konvent auch auf den Fall *ERT* verwiesen.<sup>76</sup> Insofern relativiert sich die restriktive Tendenz, die sich aus der Charta ablesen lässt.<sup>77</sup> Entstehungsgeschichtlich ist die Rechtslage, die sich aus Art. 51 I 1 HS 2 GRC ergibt, daher zwiespältig: auf der einen Seite die restriktiven Tendenzen des Konvents, auf der anderen Seite der Verweis auf die Rechtsprechung, die über die bloße Durchführung regelmäßig hinausgeht. Diese Unklarheit bezüglich der mitgliedstaatlichen Bindung stand mit dem anvisierten Ziel der klar niedergeschriebenen, „sichtbaren“<sup>78</sup> europäischen Grundrechte nicht in Einklang.

<sup>67</sup> EuGH, verb. Rs. C-74/98 u. C-129/95, *Strafverfahren gegen X*, Slg. 1996, I-6629, Rn. 25, 26.

<sup>68</sup> Zu dieser Einteilung *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 18-20.

<sup>69</sup> Leiturteil EuGH, Rs. 260/89, *ERT/DEP*, Slg. 1991, I-2925, Rn. 42; *Scheuing*, EuR 2005, 162 (163f.); kritisch dazu *Coppel/O'Neil*, CMLR 1992, 669 (673ff.).

<sup>70</sup> Teilweise auch als Ausnahmefall, *Lenearts*, EuR 2012, 3 (4), oder *ERT*-Rechtsprechung, *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 24, bezeichnet; im Französischen: les mesures de dérogation, *Dubout*, EJLS 2013, 5 (9).

<sup>71</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 24; *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 11, 13f.

<sup>72</sup> *Bernsdorff/Borowsky*, Sitzungsprotokolle, 2002, 143f., 169f., 232f., 253f., 294f.

<sup>73</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 6, 7, 8: CHARTE 4422/00 CONVENT 45.

<sup>74</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 24a: Als Beispiel dient die Situation in Föderationen, wie im Beispiel Deutschlands das Verhältnis zwischen Landes- und Bundesverfassungsgericht(-en). Zum Beispiel der USA: *Meyer*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, nach Art. 6 EUV Rn. 49, 53.

<sup>75</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 6-8, 9a.

<sup>76</sup> Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ABl. 2007 C 303, 17, 32.

<sup>77</sup> *Thym*, NVwZ 2013, 889 (890); *Lenearts*, EuR 2012, 3 (4); *Chalmers/Davies/Monti*, EU Law, 254; *Iglesias Sánchez*, CMLR 2012, 1565 (1584); anders *Ruffert*, EuR 2004, 165 (177).

<sup>78</sup> S.o. A.

### 3. Rechtslage zwischen der Proklamation der Charta und dem Lissabonvertrag

Für eine Präzisierung der mitgliedstaatlichen Bindung blieb also für den EuGH und die Literatur viel Raum. In der Literatur hat sich nach der Proklamation die Diskussion um die Grenzen der Bindung der Mitgliedstaaten zunächst getrennt zur Frage nach der Auslegung des Begriffs der Durchführung entwickelt.<sup>79</sup>

#### a) Durchführung im Sinne des Art. 51 I 1 GRC bzw. Art. II-111 I 1 EVV

Mit Blick auf die restriktiven Tendenzen im Chartakonvent vertraten einige die Ansicht, die Bindung der Mitgliedstaaten sei in Abkehr von der *ERT*-Rechtsprechung auf die Durchführungskonstellationen beschränkt.<sup>80</sup> Nach anderer Lesart soll mit der Wahl des Begriffs der Durchführung die Formel des EuGH „im Anwendungsbereich“ gerade nicht abgelehnt werden.<sup>81</sup> Zu einer einstimmigen und vor allem Rechtssicherheit schaffenden Präzisierung der Weite der mitgliedstaatlichen Bindung kam es also nicht. Grund dafür war sicher auch der unklare Rechtsstatus der Charta.<sup>82</sup>

#### b) Fallgruppen der Literatur und Rechtsprechung des EuGH

Um eine Präzisierung wurde sich mehr durch Fallgruppenbildung bemüht. Dabei wurde sich meist nicht auf die Charta sondern auf die Grundrechte aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen bezogen. Im Bereich der Durchführungskonstellationen wurde bei administrativem Vollzug von Verordnungen, sowie bei der Gültigkeitsbeurteilung und Auslegung von Richtlinien eine Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten angenommen.<sup>83</sup> Umstritten blieb dagegen, ob und wieweit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien an Gemeinschaftsgrundrechte gebunden sind.<sup>84</sup> Die Einschränkungskonstellationen blieben en complet umstritten.<sup>85</sup>

Die Fallgruppenbildung der Literatur ist vor allem deshalb als wichtig hervorzuheben, weil dadurch die Problemfälle der mitgliedstaatlichen Bindung offen

<sup>79</sup> Vgl. *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 44ff.

<sup>80</sup> *Borowsky*, in Meyer (1. A.), Art. 51 Rn. 25, 29, Rn. 24: Verpflichtung zum „judicial self restraint“; *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (3. A.), Art. 51 Rn. 8.

<sup>81</sup> *Calliess*, JZ 2009, 113 (115); *Hatje*, in Schwarze, Art. 51 GRC Rn. 18f.; *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 46, 48.

<sup>82</sup> *Thym* spricht von akademischen Trockenübungen, *Thym*, NVwZ 2013, 889.

<sup>83</sup> *Calliess*, JZ 2009, 113 (115f.); *Rengeling/Szczekalla* § 4 Rn. 305 (Durchführung als Vollzug der Verordnung), Rn. 310.

<sup>84</sup> Ablehnend *Di Fabio*, NJW 1990, 947 (951f.); *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, 263 (281); *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (3. A.), Art. 51 Rn. 12; *Cremer*, NVwZ 2003, 1452 (1457); zustimmend *Ladenburger*, in Tettinger/Stern Art. 51 Rn. 35; *Ruffert*, EuR 2004, 165 (177); *Wallrab*, Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, 87; *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten, 2005, 67ff.; differenzierend nach der Regelungsdichte der Richtlinie *Rengeling/Szczekalla* § 4 Rn. 311ff; *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 37; *Calliess*, JZ 2009, 113 (119).

<sup>85</sup> Für eine Bindung plädieren *Rengeling/Szczekalla* § 4 Rn. 320ff., 325; *Ruffert*, EuR 2004, 165 (177f.); dagegen *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (3. A.), Art. 51 Rn. 16, 17.

gelegt wurden. Damit ist die Fallgruppenbildung ein entscheidender Schritt hin zu präziseren Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Bindung. Das differenzierte Vorgehen fand aber keine Entsprechung in den Urteilsbegründungen des EuGH, der zur Reichweite der Bindung meist keine Aussagen machte und eine Bindung im Einzelfall schlicht feststellte.<sup>86</sup> So reichte dem EuGH in der Sache *Steffensen* eine Richtlinie zur Lebensmittelüberwachung, um das deutsche Verfahrensrecht an den Unionsgrundrechten zu messen.<sup>87</sup> Der EuGH blieb seiner *ERT*-Rechtsprechung treu<sup>88</sup> und zog zudem die Gemeinschaftsgrundrechte als Schranken der Grundfreiheiten heran.<sup>89</sup>

#### 4. Rechtslage nach dem Lissabonvertrag

Erst infolge der Aufwertung der Charta zum Primärrecht fokussiert sich die Diskussion um die mitgliedstaatlichen Bindung auf den Begriff der „Durchführung“ iSv. Art. 51 I 1 GRC. Für die Präzisierung von „Durchführung“ ist an die Fallgruppen der Prä-Lissabon-Periode anzuknüpfen. Damit bleiben aber auch die Streitfragen dieser Integrationsstufe bestehen, insbesondere also die Fragen nach der Bindung bei der Richtlinienumsetzung und in Eingriffskonstellationen.

##### a) Unproblematische Durchführungskonstellationen

Wie vor der Aufwertung der Charta sind die Mitgliedstaaten aber in den unstrittigen Konstellationen an die Chartagrundrechte gebunden. Das gilt insbesondere beim administrativen Vollzug,<sup>90</sup> sowie bei der Auslegung und Anwendung des Unions- und Umsetzungsrechts durch nationale Gerichte.<sup>91</sup> Folgt der EuGH der Ansicht des Generalanwalts, so haben zum Beispiel auch nationale Gerichte bei der Bewertung des Umsetzungsrechts die Grundrechtswidrigkeit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung mit zu beachten.<sup>92</sup> Die Bindung erstreckt sich auch auf die Auslegung unionaler Vorschriften, deren Missachtung vom nationalen Strafrecht sanktioniert wird.<sup>93</sup>

<sup>86</sup> EuGH, Rs. C-60/00, *Carpenter/Secretary of State*, Slg. 2002, I-6279 Rn. 40f.; EuGH, verb. Rs. C-465/00, C-138/01 u. C-139/01, *Rechnungshof/ORF ua., Neukomm/ORF, Lauer mann/ORF*, Slg. 2003, I-4989 Rn. 68f.; präziser bereits EuGH, Rs. C-540/03, *Parlament/Rat der EU*, Slg. 2006, I-5769 Rn. 35-38, 52f.; 71; 104f.

<sup>87</sup> EuGH, Rs. C-276/01, *Bußgeldverfahren gegen Steffensen*, Slg. 2003, I-3735 Rn. 69f.; kritisch dazu *Scheuing*, EuR 2005, 162 (167ff.).

<sup>88</sup> EuGH, Rs. C-60/00, *Carpenter/Secretary of State*, Slg. 2002, I-6279 Rn. 40; EuGH, Rs. C-349/07, *Sopropé/Fazenda Pública*, Slg. 2008, I-10369 Rn. 34.

<sup>89</sup> EuGH, Rs. 112/00, *Schimdbberger/Österreich*, Slg. 2003, I-5659 Rn. 73, 77ff.; EuGH, Rs. C-36/02, *Omega Spielhallen/Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Slg. 2004, I-2569, Rn. 36.

<sup>90</sup> *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (459f.); *Sauer*, in Matz-Lück/Hong, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 1, (24f.).

<sup>91</sup> *Jarass*, NVwZ 2012, 457, 460, der von judikativer Durchführung spricht.

<sup>92</sup> Freilich unter der Voraussetzung, dass der EuGH die Einschätzung des Generalanwalts teilt; GA *Cruz Villalón*, SchlA verb. Rs. C-293/12, *Digital Rights Irland/Minister for Communications, Ma-*

## b) Umstrittene Durchführungskonstellationen

Umstritten bleibt, ob die Mitgliedstaaten auch in den Fällen an die Chartagrundrechte gebunden sind, in denen sie europarechtlich gewährte Spielräume ausnutzen – zum Beispiel bei der Richtlinienumsetzung. Es geht dabei um die europarechtlich nicht zwingend vorgegebenen Teile des nationalen Umsetzungsrechts, die auch als nicht europarechtlich determiniert bezeichnet werden.<sup>94</sup>

Anknüpfend an die Diskussion vor der Erhebung der Charta zum Primärrecht wird teilweise die Bindung in diesen Fällen abgelehnt.<sup>95</sup> Das Kriterium der Bindung „im Anwendungsbereich“ sei zu unscharf. Es erlaube – wie im Fall *Steffensen*<sup>96</sup> – die Unionsgrundrechte in Bereichen anzuwenden, die thematisch mit der betreffenden Richtlinie nichts zu tun hätten.<sup>97</sup> Der nicht europarechtlich determinierte Teil der nationalen Umsetzung falle in den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>98</sup> In diesem binde Art. 51 I 1 GRC die Mitgliedstaaten nicht.<sup>99</sup> Verbleibe den Mitgliedstaaten bei einer detaillierten Richtlinie kein Umsetzungsspielraum, wären sie nur an die Unionsgrundrechte gebunden.<sup>100</sup> Eine parallele Anwendung von nationalen und unionalen Grundrechten würde nicht weiter führen. Im Konfliktfall zwischen beiden Grundrechtsquellen müsste dann doch entschieden werden, welche Grundrechte vorgehen.<sup>101</sup>

Andere befürworteten die umfassende Bindung auch bei der Richtlinienumsetzung.<sup>102</sup> Die Unterscheidung zwischen dem europarechtlich zwingend und nicht zwingend vorgegebenen Teil des nationalen Umsetzungsrechts sei im Einzelfall zu vermeiden.<sup>103</sup> Eine Unterscheidung sei auch nicht trennscharf durchführbar.<sup>104</sup> Notwendig sei die Gewährleistung eines europaweiten, einheitlichen Grund-

*rine and Natural Resources und andere* u. Rs. C-594/12, *Kärntner Landesregierung und andere*, (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) Rn. 152, 153.

<sup>93</sup> EuGH, Rs. C-405/10, *Strafverfahren gegen Garenfeld*, BeckRs 2011, 81610, Rn. 48 im Bezug auf Art. 49 I GRC.

<sup>94</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 10.

<sup>95</sup> *Ibid.*, Art. 51 GRC Rn. 12; *Di Fabio*, NJW 1990, 947 (951f.); *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, 263 (281).

<sup>96</sup> EuGH, Rs. C-276/01, *Bußgeldverfahren gegen Steffensen*, Slg. 2003, I-3735.

<sup>97</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 12; ähnlich *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 7, die nach dem Ursprung der Maßnahme im europäischen Herrschaftsbereich und der objektiven Erwartbarkeit der Maßnahme mit Blick auf den Regelungsgehalt der Richtlinie differenzieren.

<sup>98</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (3. A.), Art. 51 Rn. 12; *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 7, 12.

<sup>99</sup> *Kirchhof*, NJW 2011, 3681 (3684); *Ziegenhorn*, NVwZ 2010, 803 (808).

<sup>100</sup> *Rengeling/Szczekalla* § 4 Rn. 311ff; *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 37.

<sup>101</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 12.

<sup>102</sup> *Ladenburger*, in Tettinger/Stern Art. 51 Rn. 35; *Ruffert*, EuR 2004, 165, 177; 2417; *Wallrab*, Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, 87; *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten, 2005, 67ff.; *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (459); *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 18.

<sup>103</sup> *Ruffert*, EuR 2004, 165 (177).

<sup>104</sup> *Wallrab*, Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, 87; *Thym*, NVwZ 2013, 889 (892).

rechts(mindest)standards.<sup>105</sup> Dem ist unter den folgenden Gesichtspunkten zuzustimmen:

Der europäische Gesetzgeber entscheidet, ob und wie weit die einzelne Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum gibt. Ein solches Ermessen müssen die Mitgliedstaaten dann auch unter Bindung an die Unionsgrundrechte ausüben.<sup>106</sup> Die Bindung gilt nicht, wenn das nationale Umsetzungsrecht Dinge regelt, die nicht im umzusetzenden Unionsrecht angelegt sind.<sup>107</sup>

Es erscheint mit Blick auf die aktuelle Debatte zur Vorratsdatenspeicherung auch nicht ausgeschlossen, dass der Richtliniengeber den Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten bereits grundrechtswidrig absteckt bzw. abgesteckt hat. Setzen die Mitgliedstaaten die Richtlinie dann an den Grenzen des gewährten – grundrechtswidrigen – Umsetzungsspielraumes um, gewährt ein Rekurs auf die Chartagrundrechte die einheitliche Anpassung des nationalen Umsetzungsrechts. Gerade in der Zeit bis der Richtliniengeber und der nationale Umsetzungsrechtsgeber auf ein EuGH-Urteil reagieren, das den Umsetzungsspielraum für grundrechtswidrig hält, gelangen so – europaweit – die mitgliedstaatlichen Gerichte zu einer einheitlicher Auslegung. Bei dieser Auslegung ist dann selbstredend die Auslegung der Chartagrundrechte durch den EuGH maßgebend.

Überdies liegt den Überlegungen der ablehnenden Ansicht zum Teil der Gedanke zugrunde, dass im Fall der mitgliedstaatlichen Bindung an Unionsgrundrechte die nationalen Grundrechte stets zurücktreten.<sup>108</sup> Jedoch ist das Verhältnis zwischen unionalen und nationalen Grundrechten getrennt von der Frage zur Bindung an die Unionsgrundrechte zu behandeln. Zwar führt das Prinzip des Vorrangs des Unionsrechts bei zwingendem Richtlinienrecht zur Nichtanwendbarkeit oder jedenfalls zum Zurücktreten nationaler Grundrechte.<sup>109</sup> Im Fall von nationalen Spielräumen bei der Richtlinienumsetzung besteht jedoch keine abschließende und vollständige Bindung durch das Unionsrecht.<sup>110</sup> Beim nicht europarechtlich zwingenden Teil des Umsetzungsrechts kommt es daher durch Art. 53 GRC nicht zu einer Verdrängung nationaler Vorschriften.<sup>111</sup> Einzig wenn sich Grundrechte verschiedener Grundrechtsträger gegenüberstehen (Dreieckskonstellationen) muss die Vorrangfrage entschieden wer-

<sup>105</sup> *Kühling*, in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 682; *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten, 2005, 67ff.

<sup>106</sup> *Ehlers*, in Ehlers, Grundrechte und Grundfreiheiten § 14 Rn. 50; *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265, 269; *Sauer*, in Matz-Lück/Hong, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 1, (26f.); im Ergebnis so auch *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 28.

<sup>107</sup> *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (459); *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 9.

<sup>108</sup> *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, 263 (280); *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 7, 11, 12.

<sup>109</sup> Vgl. *Jarass*, Art. 53 GRC Rn. 10.

<sup>110</sup> *Jarass*, Art. 53 GRC Rn. 10; *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 8; *Matz-Lück*, in Matz-Lück/Hong, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 161 (182); umstritten ist dann, ob strengeren nationalen Grundrechten ein Vorrang einzuräumen ist, dazu *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 38; sowie *Calliess*, JZ 2009, 113 (119f.).

<sup>111</sup> *Jarass*, Art. 53 GRC Rn. 11; *Fassbender*, NVwZ 2010, 1049 (1052); *Calliess*, JZ 2009, 113, (120); *Matz-Lück*, in Matz-Lück/Hong, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 161 (193); aA. *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 53 GRC Rn. 5f.

den. Das ist dann aber Teil der Auslegung von Art. 53 GRC und dem nationalen Verständnis von den nationalen Grundrechten gegenüber europäischen Grundrechten. Diese Frage kann daher nicht für die Bestimmung des Anwendungsbereiches nach Art. 51 I 1 GRC entscheidend sein.

In der Diskussion um die „vertikale Machtbalance“<sup>112</sup> zwischen der europäischen und der nationalen Grundrechtsebene ist die Diskussion um die Bindung der Mitgliedstaaten ein wichtiger Ausgangspunkt. Diese Ausbalancierung kann aber nicht allein durch die Auslegung von „Durchführung“ stattfinden. Art. 51 I HS 2 GRC soll die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Sicht der Charta regeln, und nicht das Balanceverhältnis zwischen nationalen und europäischen Grundrechten. Durch Art. 51 I GRC wird schließlich keine Harmonisierung der Grundrechte für die gesamte EU angestrebt.<sup>113</sup>

Zuzustimmen ist dem Argument, der Begriff „im Anwendungsbereich“ sei weit.<sup>114</sup> Jedoch trägt der Anwendungsbereich des Unionsrechts die Bindung der Mitgliedstaaten nur soweit, wie die Richtlinie es im Einzelfall vorsieht. Im Fall *Steffensen* ging die Richtlinie in den verschiedenen Sprachversionen durchaus von einer Pflicht zu Gewährung eines Gegengutachtens aus.<sup>115</sup> Die Regelung dieser Pflicht nicht im Lebensmittelrecht selbst sondern über die Verfahrensordnung der Mitgliedstaaten kann und darf die Anwendbarkeit der Grundrechte nicht ausschließen.<sup>116</sup> Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sich die Mitgliedstaaten der Grundrechtsbindung und der Umsetzungspflicht durch die Regelung von Teilmaterien in anderen Kodifikationen entziehen.

Eine Bindung auch bei Ermessensspielräumen aus einer Richtlinie hat der EuGH im Fall um die Familienzusammenführung angenommen.<sup>117</sup>

### c) *Einschränkungskonstellationen*

Mit Blick auf die Ausnahmen von den Grundfreiheiten werden die vormals meist getrennt abgehandelten Fragen über die Weite des Begriffs der „Durchführung“ iSv. Art. 51 I 1 HS 2 GRC und über die Einschränkungskonstellationen gemeinsam betrachtet.

Zugunsten einer engen Auslegung und damit einer restriktiveren Bindung als nach der *ERT*-Rechtsprechung wird angeführt, dass – wie im Fall der Durchfüh-

<sup>112</sup> *Thym*, NJW 2006, 3249 (3250): basierend auf der Annahme, dass „jede Ausweitung des Europäischen Grundrechtsschutzes mit einer Einschränkung nationaler Gewährleistungen einhergeht“; *Thym*, NVwZ 2013, 889 (890): „föderale Machtbalance“.

<sup>113</sup> *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265, (267f.).

<sup>114</sup> Auch mit Blick darauf, dass etwa 80% des in Deutschland geltenden Rechts Primär- oder Sekundärrecht entstammt; zu dieser Zahl *Fassbender*, NVwZ 2010, 1049 (1050).

<sup>115</sup> EuGH, Rs. C-276/01, *Bußgeldverfahren gegen Steffensen*, Slg. 2003, I-3735, Rn. 42, 43: insbesondere in der dänischen, spanischen, französischen, italienischen, portugiesischen und englischen Fassung der Richtlinie ist die Pflicht ablesbar.

<sup>116</sup> Ähnlich *Kühling*, in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 683, 686f., der aber zur vorsichtigen Rezeption des Falls *Steffensen* rät.

<sup>117</sup> EuGH, Rs. C-540/03, *Parlament/Rat der EU*, Slg. 2006, I-5769, Rn. 104f.

rungskonstellation – die Formel im Anwendungsbereich zu unpräzise sei. Die Formel erlaube eine zu weitgehende Grundrechtsprüfung wie in den Fällen *Carpenter*<sup>118</sup> und *Karner*<sup>119, 120</sup>. Die Mitgliedstaaten könnten eigenständig die Grundfreiheiten einschränken. Es gehe daher nicht um die einheitliche Anwendung des Unionsrechts und damit nicht um eine Durchführung im Sinne des Art. 51 I 1 GRC.<sup>121</sup> Aus der Entstehungsgeschichte der Charta gehe die gewünschte Engführung deutlich hervor.<sup>122</sup> Den Mitgliedstaaten müsse bei der Einschränkung der Grundfreiheiten Raum für die Auflösung schwerwiegender Wertkonflikte bleiben.<sup>123</sup>

Dem kann insgesamt nicht zugestimmt werden. Denn die Erläuterungen und die anderen Sprachfassungen sprechen für eine weite Auslegung und eine Anknüpfung an die *ERT*-Rechtsprechung.<sup>124</sup> In anderen Sprachversionen, die die Bindung an die „Anwendung“ oder „Umsetzung“ von Unionsrecht knüpfen<sup>125</sup> lässt sich auch keine restriktive Tendenz zur Bindung ablesen. Die Auslegung im Europarecht darf auch nicht bei der deutschen Formulierung des Art. 51 I GRC enden. Wollte der europäische Gesetzgeber eine definitive Abkehr von der *ERT*-Rechtsprechung, hätte er dies – gerade auch mit Blick auf Art. 52 VII GRC – deutlich niederschreiben müssen. Zudem bestehen auch an der Eindeutigkeit des restriktiven Willens im Konvent hinsichtlich einer Einschränkung der *ERT*-Rechtsprechung Zweifel.<sup>126</sup> Für eine weite Auslegung von Durchführung, die auch die Einschränkungskonstellationen erfasst, spricht überdies der Gleichlauf mit dem Anwendungsbereich der Grundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Schließlich würden die Grundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen zur Anwendung gelangen, wenn die Chartagrundrechte nicht anwendbar wären.<sup>127</sup>

Es ist denkbar, dass Unionsgrundrechte inhaltlich von nationalen Grundrechten abweichen. Daher sind die angesprochenen Wertekonflikte durchaus möglich, aber eben in 28 Versionen, jeweils zwischen der nationalen und der Unionsrechtsordnung. Bei diesem Konflikt muss auf die Chartagrundrechte zurückgegriffen werden. Schließlich müssen die Ausnahmen zu den Grundfreiheiten europaweit mit Blick auf die Chartagrundrechte einheitlich gehandhabt werden.<sup>128</sup> Der den Mitgliedstaaten bei der

<sup>118</sup> EuGH, Rs. C-60/00, *Carpenter/Secretary of State*, Slg. 2002, I-6279.

<sup>119</sup> EuGH Rs. C-71/02, *Karner/Troostwijk*, Slg. 2004, I-3025.

<sup>120</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 16; *Huber*, EuR 2008, 190 (192ff.).

<sup>121</sup> *Kingreen*, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 17; *Cremer*, NVwZ 2003, 1452 (1455); *Sauer*, in Matz-Lück/Hong, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 1, (28ff.).

<sup>122</sup> *Kirchhof*, in FS für Herzog, 2009, 155 (167f.); *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 24a, 29, 30.

<sup>123</sup> *Borowsky*, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 30; *Huber*, EuR 2008, 190 (198f.).

<sup>124</sup> Zu den Erläuterungen *Hatje*, in Schwarze, Art. 51 GRC Rn. 18; *Nowak*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch EuGR § 6 Rn. 48; zur polnischen Sprachversion *Saffjan*, EUI Working Paper LAW 2012/22, 1 (5); zur spanischen, englischen und französischen Sprachversion *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265 (268); *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (459).

<sup>125</sup> *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265 (268).

<sup>126</sup> Vgl. *Bleckmann*, nationale Grundrechte, 2011, 143f., 144, 146; *Ehlers*, in Ehlers, Grundrechte und Grundfreiheiten § 14 Rn. 53.

<sup>127</sup> *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (459); *Streinz/Michl*, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 14.

<sup>128</sup> *Meyer*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, nach Art. 6 EUV Rn. 50, 52; *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265 (270).

Einschränkung von Grundfreiheiten eingeräumte Spielraum ist nicht anders zu bewerten als der Spielraum im Rahmen der administrativen Durchführung des Unionsrechts.<sup>129</sup> Es stellt sich vielmehr als Zirkelschluss dar, im Bereich der Einschränkungen eine Bindung abzulehnen, wenn der Bereich erst durch das Unionsrecht geschaffen wird.<sup>130</sup>

Wenn, wie im Fall *Carpenter*<sup>131</sup> eine Ausnahme von einer Grundfreiheit nicht nur die Grundfreiheit beschränkt, sondern auch Grundrechte verletzt, kann die Ausnahme von den Grundfreiheiten schwerlich gerechtfertigt iSv. Art. 36, 45 III, 52, 65 I lit. b AEUV sein. Stellt die mitgliedstaatliche Maßnahme jedoch, wie im Fall *Karner*,<sup>132</sup> eine Verkaufsmodalität dar und fällt deshalb nicht in den Verbotstatbestand der Grundfreiheit, geht es nicht um die Einschränkung von Grundfreiheiten und nach der Fallgruppenbildung nicht um einen Fall innerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts. Die Mitgliedstaaten sind dann nicht gebunden.<sup>133</sup>

#### d) Grenzen der Bindung

Folgt man den überzeugenderen Ansichten, ist die Bindung der Mitgliedstaaten zwar weitreichend, sie ist aber auch an die genannten Grenzen gebunden.<sup>134</sup> Zusammenfassen lässt sich diese Begrenzung der Bindung durch eine Präzisierung der oben genannten negativen Abgrenzung im Fall *Cinètique*<sup>135</sup>: Die Bindung besteht gerade dann nicht, wenn die nationale Vorschrift keinen unional gewährten Spielraum nutzt und die Frage damit außerhalb des Unionsrechts liegt. Ein solcher unional gewährter Spielraum ist ein zur Umsetzung von Richtlinien gewährter Spielraum ebenso, wie der Spielraum zur Einschränkung der Grundfreiheiten. Dass die Union eine Zuständigkeit in einem Rechtsbereich besitzt, reicht mit Blick auf „Durchführung“ nicht aus, wenn sie die Zuständigkeit noch nicht wahrgenommen hat.<sup>136</sup> Vor dem Hintergrund der (noch) nicht zu konstatierenden stetig hohen Kontrolldichte des EuGH beim Grundrechtsschutz<sup>137</sup> ist eine Bindung über die Grenzen der Fallgruppen hinaus - auf Grundlage des Wortlautes des Art. 51 I 1 GRC - abzulehnen.

<sup>129</sup> Jarass, NVwZ 2012, 457 (460); v. Danwitz, in FS für Herzog, 2009, 19 (27).

<sup>130</sup> Kühling, in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 682f.

<sup>131</sup> EuGH, Rs. C-60/00, *Carpenter/Secretary of State*, Slg. 2002, I-6279, Rn. 40ff.

<sup>132</sup> EuGH Rs. C-71/02, *Karner/Troostwijk*, Slg. 2004, I-3025.

<sup>133</sup> Jarass, Art. 51 GRC Rn. 21; Kingreen, in Calliess/Ruffert (4. A.), Art. 51 GRC Rn. 16; Ladenburger, in Tettinger/Stern Art. 51 Rn. 37; aA. EuGH Rs. C-71/02, *Karner/Troostwijk*, Slg. 2004, I-3025.

<sup>134</sup> Weitere Grenzen nennt Safjan, EUI Working Paper LAW 2012/22, 1 (11f.): „mechanism of complementarity“, mechanism based on the effet utile and mechanism of “close functional relationship”.

<sup>135</sup> EuGH, verb. Rs. 60/84 u. 61/84, *Cinètique ua./Cinèmas français*, Slg. 1985, 2605, Rn. 26.

<sup>136</sup> Jarass, NVwZ 2012, 457 (460); Streinz/Michl, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 15, zum anders lautenden Vorschlag von GA Sharpston, SchIA Rs. C-34/09, *Zambrano/Office national de l'emploi*, Slg. 2011, I-1177, Rn. 163ff.

<sup>137</sup> S.o. B. III.; Kühling, in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 684.

e) *Rechtsfolgen und das verbleibende Problem des Verhältnisses zwischen nationalen und europäischen Grundrechten*

Der durch Art. 51 I 1 GRC festgelegte Anwendungsbereich kann nur die Anwendung der Chartagrundrechte regeln. Ist die Charta anwendbar, wirken die Chartagrundrechte in ihrer jeweiligen Abwehr- oder Leistungsfunktion.<sup>138</sup> Im nationalen Umgang mit Europarecht und gerade Richtlinien ist Art. 51 I 1 GRC aber der Impulsgeber für die bereits angesprochene Frage nach dem Verhältnis von nationalen und europäischen Grundrechten. Wie bereits bei der Diskussion um Durchführungskonstellationen und Einschränkungskonstellationen deutlich wurde, ist das Austarieren dieser „vertikale Machtbalance“<sup>139</sup> eine der sensibelsten Aufgaben des gesamten Unionsrechts.<sup>140</sup>

Hierzu wird vertreten, dass die Anwendung der Unionsgrundrechte die Anwendung der nationalen Grundrechte sperrt.<sup>141</sup> Aus europäischer Sicht wird eine solche Trennung dem eben beschriebenen Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte bei der Umsetzung von Richtlinien wohl nicht gerecht. Allein die Geltung der Unionsgrundrechte schließt die Anwendung innerstaatlicher Grundrechte nämlich nicht aus.<sup>142</sup> Es besteht daher Raum für eine parallele Anwendung nationaler Grundrechte. Bei dieser Kontroverse ist dann auch an Art. 53 GRC anzuknüpfen. Ob insofern ein Vorrang für strengere nationale Grundrechte besteht,<sup>143</sup> bedarf umfangreicher Begründung und kann verbindlich – wenn nicht durch den Gesetzgeber<sup>144</sup> – durch das Kooperationsverhältnis im europäischen Verfassungsgerichtsverbund entschieden werden.<sup>145</sup> Art. 51 I 1 GRC gibt für diese Frage jedoch keine abschließendes Votum, sondern steckt nur das Feld ab, indem die Chartagrundrechte überhaupt „in Berührung“ mit mitgliedstaatlichen Grundrechten kommen können.

f) *Zwischenfazit*

Die Stufen des Integrationsprozesses zeigen, wie sich die Kriterien um die Bindung der Mitgliedstaaten ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH immer weiter präzisiert haben. Folgt man den überzeugenden Ansichten, haben die nach der Proklamation der Charta entstandenen Diskussionen um eine Einengung der mitgliedstaatlichen Bindung nicht zu einer restriktiveren Bindung geführt.

<sup>138</sup> Zur Ausnahme bezüglich sozialen Grundrechten nach Kapitel IV der Charta und dem Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. 2012 C 326, 313, *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 33, 36ff.

<sup>139</sup> S.o. C. III. 4. b); *Thym*, NJW 2006, 3249 (3250).

<sup>140</sup> Vgl. *Chalmers/Davies/Monti*, EU Law, 256 : „most sensitive fields in EU law“.

<sup>141</sup> *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, 263 (280).

<sup>142</sup> Vgl. *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265 (270); *Matz-Lück*, in *Matz-Lück/Hong*, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 161 (192f.); *v. Danwitz*, EuGRZ 2013, 253 (259).

<sup>143</sup> So *Nowak*, in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch EuGR § 6 Rn. 36.

<sup>144</sup> Eine unzureichende Bearbeitung des Problemfelds durch die Legislative rügen *Gstrein/Zeitmann*, ZEuS 2013, 239 (256f.).

<sup>145</sup> Ansätze hierzu bei *Lenerts*, EuR 2012, 3 (15), sowie bei *v. Danwitz*, EuGRZ 2013, 253 (261).

Die Betrachtung der Bindungskonstellationen in Fallgruppen macht die Bindung der Mitgliedstaaten präziser und „sichtbarer“ im von der Charter bezweckten Sinne.<sup>146</sup> Durchführung iSv. Art. 51 I 1 GRC bedeutet somit, dass die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts in den folgenden Fällen an die Unionsgrundrechte gebunden sind: Erfasst ist sowohl der Vollzug von Unionsrecht, als auch insbesondere der Spielraum der sich aus der Umsetzung von Unionsrecht ergibt, sowie die Einschränkung von Grundfreiheiten. Eine Bindung liegt dann nicht vor, wenn eine der Grenzen der Fallkonstellationen überschritten wird.

#### IV. Aktuelle Urteile zur mitgliedstaatlichen Bindung

Die Kontroverse um die mitgliedstaatliche Bindung wird durch die aktuelle Entwicklung der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts angefasst. Mit Blick auf die Wirksamkeit der Chartagrundrechte ist dabei entscheidend, ob die neueren Urteile auch zu einer Präzisierung der zuvor herausgearbeiteten Kriterien zur mitgliedstaatlichen Bindung führen. Um dies zu bewerten (4.) sollen die entscheidenden Passagen der Urteile zunächst in den bereits aufgezeigten Diskussionsstand eingeordnet werden (1., 2., 3.).

##### 1. Das Urteil des EuGH im Fall *Åklagaren/Åkerberg Fransson*

Im Fall *Åkerberg Fransson*<sup>147</sup> ging es um die Bestrafung eines Schweden wegen Hinterziehung von Einkommen- und Mehrwertsteuer. Dabei legte der Haparandatingsrätt die Frage vor, ob das schwedische Recht, das sowohl einen Steuerzuschlag als auch ein Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung vorsieht, gegen das Doppelbestrafungsverbot aus Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK und Art. 50 GRC verstößt.

##### a) Die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta

Für die Anwendbarkeit der Charta kam es darauf an, ob die steuerlichen Sanktionen und das eingeleitete Strafverfahren eine Durchführung iSv. Art. 51 I 1 GRC darstellen.

Der EuGH entschied, die mitgliedstaatliche Bindung erstreckte sich auf alle „unionsrechtlich geregelte[n] Fallgestaltungen“ und damit auf Regelungen die in den „Geltungsbereich des Unionsrechts“ fielen.<sup>148</sup> Diese Auslegung von „Durchführung“ steht im Einklang mit der Formel des EuGH „im Anwendungsbereich“<sup>149</sup> und hatte

<sup>146</sup> S.o. A.

<sup>147</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagaren/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415.

<sup>148</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagaren/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415, Rn. 19.

<sup>149</sup> In der deutschen Fassung werden die Begriffe „Anwendungsbereich“ und „Geltungsbereich“ uneinheitlich verwendet, die französische und englische Fassung sind insofern gleichförmig; in Rn 19 des Urteils: „scope of application“, „champ d’application“; *Thym*, NVwZ 2013, 889 (890); *Rabe*, NJW 2013, 1407 (1408); *Winter*, NZA 2013, 473 (476).

sich bereits in anderen Urteilen für die Auslegung des Art. 51 I 1 GRC angekündigt.<sup>150</sup> Die Formel „im Anwendungsbereich“ verdeutlicht, dass der EuGH der teilweise geforderten Zurückdrängung der Bindung nicht nachkommt. Dies stellt mit Blick auf die anderen Sprachfassungen und die Aufwertung der Erläuterungen keine große Überraschung dar.<sup>151</sup> Das Urteil sorgt damit für eine Bestätigung der Kriterien der mitgliedstaatlichen Bindung und einem Gleichlauf der Anwendbarkeit der Charta mit der Anwendbarkeit der allgemeinen Rechtsgrundsätze.<sup>152</sup>

#### b) Die Weite des Anwendungsbereichs

Viele Regierungen, die Kommission und Generalanwalt Cruz Villalón sahen jedoch keinen Fall von Durchführung gegeben.<sup>153</sup> Anders, die auf den ersten Blick überraschende Auslegungen des EuGH: in der Sanktion und dem Strafverfahren sieht der EuGH eine Durchführung iSv. Art. 51 I 1 GRC.<sup>154</sup> Schließlich gebe es die Richtlinie zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem,<sup>155</sup> einen darin enthaltenen Auftrag zur Betrugsbekämpfung und nach Art. 325 AEUV die Pflicht zur Bekämpfung des Betrugs zum finanziellen Nachteil der Union.<sup>156</sup> Der finanzielle Nachteil folgt hier daraus, dass die national erhobene Mehrwertsteuer eine feste Quelle für die Eigenmittel der Union ist.<sup>157</sup>

Damit ist von der Durchführung iSv. Art. 51 I 1 GRC auch die Konstellation erfasst, dass die Mitgliedstaaten einer – recht allgemein gehaltenen – Pflicht aus sekundärem und primärem Unionsrecht nachkommen müssen. Der Fall lässt sich damit nur eingeschränkt in die oben genannten Konstellationen einsortieren und erweitert damit die Fälle der Bindung. Am nächsten kommt ihm die Konstellation des Spielraums bei der Umsetzung von Richtlinien. Wie im Fall *Steffensen*<sup>158</sup> besteht für die Mitgliedstaaten trotz ihres Ermessensspielraums eine Pflicht, ein bestimmtes Ziel zu

<sup>150</sup> EuGH, Rs. C-279/09, *DEB/Deutschland*, Slg. 2010, I-13849, Rn. 32; dazu *Lenearls*, EuR 2012, 3 (5); EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-411/10 u. C-493/10, *N. S./Secretary of State*, NVwZ 2012, 417, Rn. 64-69; *Weiß*, EuZW 2013, 287 (288); *Iglesias Sánchez*, CMLR 2012, 1565 (1587-1590).

<sup>151</sup> Nach *Thym* bewegt sich der EuGH noch „im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen“, *Thym*, NVwZ 2013, 889 (891); anders *Rabe*, NJW 2013, 1407 (1408), der die Formulierung für zu kühn hält, dabei aber die Aufwertung der Erläuterungen nicht berücksichtigt.

<sup>152</sup> Diesen Gleichlauf forderte bereits *Iglesias Sánchez*, CMLR 2012, 1565 (1598).

<sup>153</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415, Rn. 16; GA *Cruz Villalón*, SchIa Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, BeckRS 2012, 81407, Rn. 22, 54, 56ff, 64.

<sup>154</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415, Rn. 25-27.

<sup>155</sup> Art. 2, 250 I, 273 der RL 2006/112 vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. 2006 L 347, 1.

<sup>156</sup> Art. 325 AEUV; Beschluss 2007/436 vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 2007 L 163, 17ff; Art. 2 I lit. b).

<sup>157</sup> *Streinz*, Europarecht Rn. 717; Beschluss 2007/436 vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 2007 L 163, 17ff; Art. 2 I lit. b).

<sup>158</sup> EuGH, Rs. C-276/01, *Bußgeldverfahren gegen Steffensen*, Slg. 2003, I-3735, Rn. 42, 43.

erreichen. Die Pflicht aus der Richtlinie zum Mehrwertsteuersystem<sup>159</sup> und Art. 325 AEUV ist jedoch deutlich unpräziser oder mit den Worten des Generalanwalts schwächer,<sup>160</sup> als die Pflicht im Fall *Steffensen* ein Gegengutachten zuzulassen.<sup>161</sup> Den Mitgliedstaaten steht es frei, wie sie die Mehrwertsteuerhinterziehung bekämpfen, lediglich das sie es auch wegen der finanziellen Interessen der Union tun müssen, folgt aus dem Primär- und Sekundärrecht.<sup>162</sup> Gleichwohl ist der EuGH der Differenzierung des Generalanwalts nach der Intensität des Anknüpfungspunktes an das Unionsrecht nicht gefolgt. Das ist zu begrüßen. Ist eine solche Differenzierung doch bereits im Rahmen der Umsetzung von Richtlinienrecht als nicht trennscharf zu bewerten.<sup>163</sup>

Andererseits wird die mitgliedstaatliche Bindung ausgeweitet.<sup>164</sup> Dass das nationale Recht schon bei einer allgemeinen Pflicht aus dem Unionsrecht an den Chartagrundrechte gemessen wird, darf bei der Bewertung nicht unkommentiert bleiben. Die Chartagrundrechte erscheinen nämlich im Einzelfall des Bestehens einer solchen Pflicht, als Kompetenzausübungsschranke für nationales Recht.<sup>165</sup>

Auffällig ist, dass der EuGH sich deutlich auf die Pflichten bezieht, die aus der Richtlinie<sup>166</sup> und aus Art. 325 AEUV folgen.<sup>167</sup> Jedenfalls eine verbindliche EU-Vorgabe im Sinne einer Handlungspflicht, wird man also stets fordern müssen, damit im Einzelfall der Anwendungsbereich der Chartagrundrechte auch im Rahmen von nationalem Recht betroffen ist.<sup>168</sup> Die Bindung wird zudem dadurch begrenzt, dass die Betroffenheit des Anwendungsbereichs nicht auf andere Rechtsbereiche ausstrahlt. Die Fragen der Bekämpfung der Einkommensteuerhinterziehung sind folglich nicht an den Chartagrundrechten zu messen. Der EuGH prüft dementsprechend Art. 50 GRC nur mit Blick auf die Sanktionierung der Mehrwertsteuerhinterziehung.<sup>169</sup>

<sup>159</sup> Art. 273 I der RL 2006/112 vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. 2006 L 347, 1.

<sup>160</sup> GA *Cruz Villalón*, SchlA Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, BeckRS 2012, 81407, Rn. 42ff., 57.

<sup>161</sup> EuGH, Rs. C-276/01, *Bußgeldverfahren gegen Steffensen*, Slg. 2003, I-3735, Rn. 42,43; *Rabe*, NJW 2013, 1407, 1408.

<sup>162</sup> Eine Pflicht zum effektiven Schutz der Unionsinteressen besteht gerade mit Blick auf die Eigenmittel der Union, *Magiera*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 325 EUV Rn. 26.

<sup>163</sup> S.o. C. III. 4. b).

<sup>164</sup> *Lavranos*, ELR 2013, 133 (139).

<sup>165</sup> *Kubicki*, Bindung der Mitgliedstaaten an EU-Grundrechte und EuGH, Rs. C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages „Aktueller Begriff - Europa vom 19. März 2013“, 1 (2).

<sup>166</sup> RL 2006/112 vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. 2006 L 347, 1.

<sup>167</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415, Rn. 25 (26).

<sup>168</sup> *Thym*, NVwZ 2013, 889 (894).

<sup>169</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415, Rn. 24, 34, 37, Tenor 1.

## 2. Das Urteil des EuGH im Fall *Melloni/Ministerio Fiscal*

Dem spanischen Vorhabentscheidungsersuchen in der Sache *Melloni* lag der Rechtsstreit über die Vollstreckung eines in Italien ausgestellten europäischen Haftbefehls zugrunde.<sup>170</sup> Das spanische Gericht wollte unter anderem wissen, ob es ihm nach Art. 53 iVm. 47, 48 GRC erlaubt ist, die Auslieferung Mellonis von der Bedingung abhängig zu machen, dass das Urteil in Italien angefochten werden kann. Diese Anfechtbarkeit fordert das spanische Recht auf ein faires Verfahren.<sup>171</sup>

Bei der Durchführung des Rahmenbeschlusses zum europäischen Haftbefehl<sup>172</sup> sind die Mitgliedstaaten an die Chartagrundrechte gebunden.<sup>173</sup> Der Fall betrifft die Folge dieser Bindung für das Verhältnis zwischen nationalem und unionalem Grundrechtsschutz.<sup>174</sup> Der EuGH stellt es nationalen Gerichten frei, nationales Umsetzungsrecht auch an nationalen Grundrechten zu messen, „sofern weder das Schutzniveau der Charta, wie es vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“.<sup>175</sup>

Mit dieser Sofern-Klausel als Auslegung des Art. 53 GRC verweist der EuGH die mitgliedstaatlichen Gerichte auf eine parallele Anwendbarkeit nationaler und europäischer Grundrechte und positioniert sich gegen eine strikte Sperrwirkung gegenüber den nationalen Grundrechten.<sup>176</sup> Der EuGH bestätigt den Vorrang des Unionsrechts auch in grundrechtlichen Fragen.<sup>177</sup> Auch wenn der EuGH den mitgliedstaatlichen Gerichten einen begrüßenswerten Freiraum lässt,<sup>178</sup> geht die vorgegebene Linie zu Lasten nationaler Grundrechtssysteme.<sup>179</sup> Indem der EuGH die Grenzen der parallelen Anwendbarkeit absteckt, führt dieses Urteil gerade in Mitgliedstaaten, die bisher auf eine Trennung der Grundrechtssphären setzten, zu Koordinationsproblemen.<sup>180</sup>

Zudem ist beachtenswert, dass der EuGH die Sofern-Klausel gar nicht anwendet. Vielmehr folgert er aus dem Rahmenbeschluss den anzuwendenden Grundrechtsstandard und schließt die Anwendung nationaler Grundrechte aus.<sup>181</sup> Einerseits ist dies mit Blick auf die Vollharmonisierung durch den Rahmenbeschluss nicht verwunder-

<sup>170</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215.

<sup>171</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215, Rn. 20, 25.

<sup>172</sup> Rahmenbeschluss 2002/584 über den europäischen Haftbefehl, ABl. 2002 L 190, 1, geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299, ABl. 2009 L 81, 24. Zur Geltung von Rahmenbeschlüssen vgl. Art. 10 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, ABl. 2012 C 326, 322.

<sup>173</sup> S.o. C. III. 4. b) (Durchführungskonstellation); dies spricht der EuGH nur sehr knapp an, EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215, Rn. 48.

<sup>174</sup> S.o. C. III. 4. e).

<sup>175</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215, Rn. 60.

<sup>176</sup> S.o. C. III. 4. e).

<sup>177</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215, Rn. 58ff.; so bereits *Calliess*, JZ 2009, 113, 121; *Jarass*, EuR 2013, 29 (38f.); zustimmend *Thym*, NVwZ 2013, 889 (892); anders *Kirchhof*, in FS für Herzog, 2009, 155 (164).

<sup>178</sup> Zumal die Gewährung von nationalen Freiräumen nicht zwingend war, *Thym*, NVwZ 2013, 889 (892).

<sup>179</sup> Kritisch daher *Lavranos*, ELR 2013, 133 (140).

<sup>180</sup> *Thym*, NVwZ 2013, 889 (892), sowie (895); *Vofskuhle*, NVwZ-Beilage 2013, 27 (29).

<sup>181</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215, Rn. 61ff.

lich, schließlich haben die Mitgliedstaaten insofern keinen Umsetzungs-spielraum.<sup>182</sup> Andererseits führt die Bindung des anzuwendenden Schutzniveaus der Chartagrundrechte an das Grundrechtsschutzniveau des Rahmenbeschlusses zur indirekten Lockerung der Grundrechtsbindung des europäischen Gesetzgebers. Es scheint, als könnte der Gesetzgeber das Grundrechtsschutzniveau festlegen, dass dann dem der Charta vorgeht. Diese Problematik illustriert auch, wie schwierig der europäische Haftbefehl in ein EU-Grundrechtssystem einzufügen ist<sup>183</sup> und bestärkt im obigen Appell für eine konstante Bindung an die Charta bei der legislativen Tätigkeit der Union.<sup>184</sup>

### 3. Das Urteil des BVerfG zur Antiterrordatei

Die Rechtsprechung des EuGH blieb in Deutschland nicht ohne Echo. In der Entscheidung zur *Antiterrordatei* nahm das BVerfG Bezug zum Urteil *Åkerberg Fransson*.<sup>185</sup> Unter Hinweis auf seine Reservekontrollen im Europarecht, die Ultra-Vires- sowie die Identitätskontrolle, weist das BVerfG deutlich die weite und abstrakte Formel „im Anwendungsbereich“ aus dem Fall *Åkerberg Fransson* zurück.<sup>186</sup> Gleichwohl stellt das BVerfG in seiner Prüfung die Frage nach einer europarechtlichen Handlungsverpflichtung über das Ob oder die Art und Weise der Einrichtung einer Antiterrordatei.<sup>187</sup> Eine solche Pflicht stellt das BVerfG nicht fest.<sup>188</sup> Mit der Frage nach einer Verpflichtung prüft das BVerfG also genau die Voraussetzungen, die der EuGH für die neue Konstellation der Bindung im Fall *Åkerberg Fransson* herausgestellt hat: eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus dem Primär- und Sekundärrecht. Die Aussagen des BVerfG zum Ultra-Vires- und Identitätskontrolle sind daher mehr als allgemeine Aussage gegenüber einer Bindung in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen zu werten.<sup>189</sup>

Damit lässt sich eine eindeutige Ablehnung der Fallgruppe, die die Bindung an eine Pflicht aus Primär- und Sekundärrecht wie im Fall *Åkerberg Fransson* knüpft, aus dem BVerfG-Urteil nicht entnehmen. Durch die Bezugnahme auf seine Reservekontrollen im Europarecht macht das BVerfG aber deutlich, wie stark der Grundkonflikt der vertikalen Machtbalance durch die Weite des Anwendungsbereichs nach Art. 51 I 1 GRC beeinflusst wird.

<sup>182</sup> Thym, NVwZ 2013, 889 (891f.); kritisch *de Visser*, Singapore Management University School of Law Research Paper 47/2013, 1, 3: The CJEU „does little to convince [...] that the Court is acting as a genuine and effective guardian of fundamental rights“.

<sup>183</sup> Vgl. *Gaede*, NJW 2013, 1279 (1280ff.); *Vogel*, StV 2013, Editorial, I.

<sup>184</sup> S.o. B. III.

<sup>185</sup> BVerfG, 1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499, Rn. 88-91 – Antiterrordatei.

<sup>186</sup> BVerfG, 1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499, Rn. 91 – Antiterrordatei; Verständnis für diese Ablehnung dieser Auslegungsvariante des Art. 51 I GRC äußert *v. Danwitz*, EuGRZ 2013, 253 (261).

<sup>187</sup> BVerfG, 1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499, Rn. 90 – Antiterrordatei.

<sup>188</sup> *Gräditz*, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499, Rn. 88 – Antiterrordatei, JZ 2013, 633, 635f.

<sup>189</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 31/2013 vom 24. April 2013: Der Senat geht davon aus, dass die im Fall *Åkerberg Fransson* ergangene Entscheidung auf „den Besonderheiten des Umsatzsteuerrechts“ beruht.

#### 4. Bewertung und Stellungnahme

Mit der GRC wird in der jetzigen Integrationsstufe der Chartagrundrechte keine Vollharmonisierung im Grundrechtsbereich angestrebt.<sup>190</sup> Deshalb ist es wichtig, die Weite des Anwendungsbereichs nach Art. 51 I 1 GRC mit Blick auf die mitgliedstaatliche Bindung eindeutig zu begrenzen.<sup>191</sup> Diese Eindeutigkeit lässt das Urteil im Fall *Åkerberg Fransson* vermissen. Trotz der angemahnten Erhöhung der Kontrolldichte im Bereich des Grundrechtsschutzes aus der Charta<sup>192</sup> stellt der EuGH eine allgemeine Formel zur Bindung der Mitgliedstaaten auf. Diese Formel muss mit Blick auf die geforderte Kontrolldichte auf Basis des Wortlautes von Art. 51 I 1 GRC eingeschränkt werden. Eine weit gefasste Bindung in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen ist auf der Grundlage des Art. 51 I 1 GRC und der gegenwärtigen Integrationsstufe im Grundrechtsbereich folglich abzulehnen. Der Warnschuss aus Karlsruhe weist daher richtigerweise auf die unterschiedlichen Stufen der Integration der Grundrechte hin, von denen die beteiligten Gerichte ausgehen: einerseits die Stufe, die sich aus Art. 51 I 1 GRC ergibt, andererseits die Stufe, von der der EuGH ausgeht.

Die gegenwärtige Integrationsstufe der Chartagrundrechte gegenüber den Mitgliedstaaten wird durch Art. 51 I 1 GRC beschrieben und zeichnet sich durch die oben dargestellten Fallgruppen aus. Neben den Konstellationen, in denen die Mitgliedstaaten beim Vollzug zwingenden Unionsrechts gebunden sind, haben die übrigen Konstellationen die unionsrechtliche Gewährung eines mitgliedstaatlichen Spielraums gemeinsam.<sup>193</sup> Besteht ein solcher Spielraum im Rahmen einer Handlungsverpflichtung aus Primär- und Sekundärrecht, ist gegen eine Bindung der Mitgliedstaaten nichts einzuwenden.<sup>194</sup> Der Fall *Åkerberg Fransson* muss also im Kontext der Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer gesehen werden. Zu den genannten Konstellationen der mitgliedstaatlichen Bindung tritt daher die Konstellation der Handlungspflicht aus Primär- und Sekundärrecht hinzu. Erst durch diese Aufteilung in Fallkonstellationen gewinnt die Bindung der Mitgliedstaaten die notwendig präzisen Kriterien, die der EuGH mit Blick auf Art. 51 I 1 GRC bisher nicht aufgestellt hat.

Nur bei einer klaren Begrenzung des Anwendungsbereichs nach Art. 51 I 1 GRC der Chartagrundrechte auf Durchführungskonstellationen, Handlungsverpflichtungen aus Primär- und Sekundärrecht, sowie Einschränkungskonstellationen wird der Diskussion um das Verhältnis zwischen nationalen und europäischen Grundrechten ein solider Boden bereitet. Der Hinweis des EuGH auf eine parallele Anwendung nationaler Grundrechte im Fall *Melloni* gibt dieser Diskussion die nötige Freiheit.<sup>195</sup> Gleichzeitig lassen die Urteile im Fall *Åkerberg Fransson* und zur *Antiterrordatei* Raum

<sup>190</sup> *Kokott/Sobotta*, EuGRZ 2010, 265 (267).

<sup>191</sup> Dies gerade auch vor dem Hintergrund der obigen Diskussionen (III. 3. d.); *Hoffmann/Kollmar*, DVBl. 2013, 717.

<sup>192</sup> S.o. B. III.

<sup>193</sup> S.o. C. III. 4. b) und c).

<sup>194</sup> *Thym*, NVwZ 2013, 889 (894).

<sup>195</sup> *Ibid.*, 891f: "Kompromissangebot" des EuGH.

für weitere Konkretisierungen der Rechtsprechung.<sup>196</sup> Dieser sollten im Sinn eines konstruktiven Verfassungsgerichtsverbunds ausgenutzt werden, um das Verhältnis zwischen unionalem und nationalen Grundrechtsregimen grundlegend zu klären.

Eine weitere Herausforderung liegt nun bei den Mitgliedstaaten. Es muss festgelegt werden wie europäische und nationale Grundrechte parallel angewendet werden sollen. Dies wird gerade in Deutschland schwierig, da das BVerfG weitgehend auf eine Trennung der Anwendung nationaler und europäischer Grundrechte gesetzt hat.<sup>197</sup> Die parallele Anwendung von europäischen Grundrechten in vielen Fallkonstellationen wird zudem das Vorabentscheidungsverfahren in Grundrechtsfällen wichtiger machen.<sup>198</sup> Ein nationaler Spielraum bleibt durch die Abwesenheit einer EU-Grundrechtsbeschwerde gewahrt und bietet Raum für den Ausdruck nationaler Identität.<sup>199</sup>

Durch das Urteil *Melloni* wird zudem an die Problematik des Grundrechtsschutzes bereits bei der Abfassung von Sekundärrecht erinnert.<sup>200</sup> Bei der Debatte der mitgliedstaatlichen Bindung darf die strikte Bindung der europäischen Legislative nicht vernachlässigt werden.

## V. Zwischenfazit: „Durchführung“ nach Art. 51 I 1 GRC und Perspektiven der Grundrechtsintegration

Die dargestellten Stufen und aktuellen Urteile zeigen die Bemühungen aber auch die Schwierigkeiten der dogmatischen Konstruktion der mitgliedstaatlichen Bindung. Zusammenfassend liegt eine Durchführung von Unionsrecht iSv. Art. 51 I 1 GRC im Anwendungsbereich des Unionsrechts vor, wenn eine Durchführungskonstellation, eine Einschränkungskonstellation oder eine Handlungsverpflichtung aus Primär- oder Sekundärrecht vorliegt. Ähnlich entscheiden die deutschen Gerichte mit Abweichungen im Bezug auf die Richtlinienumsetzung.<sup>201</sup> Eine Bindung liegt dann nicht vor, wenn eine der Grenzen der Fallkonstellationen überschritten wird. Eine Betrachtung in Fallgruppen lässt die Rechtsprechung zur mitgliedstaatlichen Bindung griffiger erscheinen und schafft dadurch die notwendige Präzisierung für die „Sichtbarkeit“ der

<sup>196</sup> *Ibid.*, (892ff.)

<sup>197</sup> *Ibid.*, (892) und (896): weniger problematisch ist diese Auslegung des Art. 51 I GRC in Schweden, den Niederlanden und England.

<sup>198</sup> *Winter*, NZA 2013, 473 (477); *de Visser*, Singapore Management University School of Law Research Paper 47/2013, 1 (8f.).

<sup>199</sup> Schon aus Kapazitätsgründen wird der EuGH kein „Mikromanagement“ des Grundrechtsschutz betreiben können, *Thym*, NVwZ 2013, 889, (892) und (895); *Gstrein/Zeitmann*, ZEuS 2013, 239 (259); EuGH, Rs. C-36/02, *Omega Spielhallen/Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Slg. 2004, I-2569, Rn. 33, 39f.

<sup>200</sup> S.o. B. III.

<sup>201</sup> Das BVerfG nimmt in Durchführungskonstellationen eine Bindung nur bei zwingendem, keine Umsetzungsspielräume gewährenden Richtlinienrecht an, BVerfGE 118, 79, 95 – Emissionshandel I. Zu Einschränkungskonstellationen: BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 41/12 –, juris, Rn. 36; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 38/12 –, juris, Rn. 25. Zu Verpflichtungen aus Primär- und Sekundärrecht: OVerwG NRW, Beschluss vom 24. April 2013 – 13 B 238/13 –, juris, Rn. 16-19.

Chartagrundrechte.<sup>202</sup> Das ist auch mit Blick auf den Rechtsquellenpluralismus des Art. 6 EUV wichtig. Gleichwohl können im Kontext einer kasuistischen Rechtsprechung Rechtsunsicherheiten nicht ausgeschlossen werden.

Während die gegenwärtige Integrationsstufe die Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta also durch Art. 51 I 1 GRC eng einfasst, geht der EuGH durch seine Formel „im Anwendungsbereich“ bereits von einer weiter gefassten, tieferen Integrationsstufe aus. Dies ist im Kontext der Entwicklung der Grundrechtsbindung, basierend auf dem Case-Law des EuGH, nachvollziehbar. Der EuGH hat wohl auch die ungeschriebenen Grundrechtsgarantien aus Art. 6 III EUV im Hinterkopf, wenn er die weite Formel von Art. 51 I 1 GRC losgelöst anwendet.<sup>203</sup> Dadurch wird aber die obige Auslegung des Art. 51 I 1 GRC bezogen auf die Bindung der Mitgliedstaaten an die GRC nicht ausgehebelt. Vielmehr zeigt sich darin, dass der EuGH bereits eine Integrationsstufe weiter ist, als der Grundrechtsschutz aus der Grundrechtecharta. Grund für die Enge des Art. 51 I 1 GRC im Vergleich zur weiteren Auslegung des EuGH ist sicher auch, dass die Mitgliedstaaten beim Abfassen der GRC durch die Formulierung des Art. 51 I 1 GRC davor bewahrt wurden, das Verhältnis ihrer Grundrechtsregime gegenüber dem Europäischen festzulegen.

Das Nachziehen auf die Integrationsstufe des EuGH ist allerdings längerfristig und mit Blick auf den Beitritt zur EMRK sinnvoll. Grundrechtsgewährleistungen als für den Einzelnen sichtbare und nachvollziehbare Rechte (auf die er sich gerade in ihrer Abwehrfunktion berufen kann), werden in diesen Funktionen nicht nur geschwächt, wenn im Mehrebenensystem die Konstellationen ihrer Anwendbarkeit schwierig auszulegen sind. Ihre Sichtbarkeit und Verständlichkeit für den Einzelnen leidet auch, wenn nicht klar ist, ob die Grundrechte die Mitgliedstaaten oder die Union oder beide gleichzeitig binden. Durch den Beitritt der Union zur EMRK wird die Pluralität der Grundrechtsquellen (nationale Grundrechtsverbriefung – GRC und ungeschriebene Unionsgrundrechte – EMRK) und der Grad der Internationalisierung der Akteure im Grundrechtsschutz auf eine neue Stufe gehoben.<sup>204</sup> Der EMRK wird dabei eine Schlüsselstellung zukommen, da sie für die Mitgliedstaaten bereits wie innerstaatliches Recht zu berücksichtigen ist<sup>205</sup> und auch die Chartagrundrechte nach der EMRK auszulegen sind (Art. 52 III, 53 GRC). Die Grundrechtsquellen werden

<sup>202</sup> Zu weiteren Vorteilen der Fallgruppenbetrachtung bei der Frage nach der mitgliedstaatlichen Bindung: *Groussot/Laurent/Petrusson*, Eric Stein Working Paper 1/2011, 1 (35f.); Der EuGH hat jüngst im Urteil *Siragusa* die Anforderungen insoweit präzisiert, als dass er „einen hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad“ verlangt (EuGH, Rs. C-206/13, *Siragusa/Regione Sicilia*, (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) Rn. 24). Dieser Zusammenhang wird gerade durch die hier angeführte Fallgruppenbetrachtung verdeutlicht und kann ergänzend zu den im Urteil in Rn.25 abstrakt gehaltenen Kriterien herangezogen werden.

<sup>203</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415, Rn. 19, (21). Zu dieser allgemeinen und abstrakten Betrachtungsweise jetzt auch unter Bezugnahme auf abstrakte Kriterien: EuGH, Rs. C-206/13, *Siragusa/Regione Sicilia*, (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) Rn. 25.

<sup>204</sup> Vgl. *Obwexer*, EuR 2012, 115 (148).

<sup>205</sup> Für Deutschland: Berücksichtigungspflicht aus Art. 1 II GG iVm. Art. 59 II GG, BVerfGE 111, 307, 329 – Görgülü.

sich also noch deutlicher überlappen und der EGMR als zentrale Grundrechtsinstanz auftreten. Daraus folgt, dass auch die an die Grundrechte gebundenen Hoheitsträger schwieriger von einander abzugrenzen sind. Die vorgeschlagenen Regelungen zum Beitritt der EU zur EMRK sehen hierfür einen Beteiligungsmechanismus vor.<sup>206</sup> In dieser Situation verschwimmt dann auch die Abgrenzbarkeit zwischen den Fallgruppen der Bindung nach Art. 51 I 1 GRC und dem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten nicht an die Charta gebunden sind (s.o. Grenzen der Bindung)<sup>207</sup>. Schließlich gilt auch in diesem verbleibenden Bereich die Bindung durch die EMRK. Wenn also über die Grundrechtecharta, die ohnehin in den Mitgliedstaaten geltenden EMRK-Grundrechte die Mitgliedstaaten binden, wird eine Fallgruppenbetrachtung für die mitgliedstaatliche Bindung aus Art. 51 I 1 GRC entbehrlich. Dies läuft auf eine parallele Anwendung der Grundrechtsquellen hinaus, die zwar in „Durchführung“ in Art. 51 I 1 GRC nicht angelegt ist, aber aus der Stellung der EMRK im Verhältnis zur GRC einerseits und zu den Mitgliedstaaten andererseits folgt. Dann gilt die allgemeine Formel des EuGH, dass im Anwendungsbereich des Unionsrechts die Mitgliedstaaten an die Chartagrundrechte gebunden sind, soweit sich diese mit der EMRK decken. Letzteres gewähren Art. 52 III und 53 GRC. Fällt damit das Argument der Trennung der Grundrechtsquellen auf Grund der Meistbegünstigungsregel weg, steht einer Auslegung des Art. 51 I 1 GRC im Sinne der weiten EuGH-Formel nichts mehr entgegen. Dann wäre auch jene Stufe der Grundrechtsintegration erreicht, von der der EuGH mit der Formel „im Anwendungsbereich“ ausgeht.

#### D. Die Bindung Privater

Nach dem Wortlaut des Art. 51 I 1 GRC kommen nur die Union und die Mitgliedstaaten als Grundrechtsverpflichtete in Frage. Dementsprechend ist nicht von einer pauschalen unmittelbaren Bindung von Privaten an die Chartagrundrechte auszugehen.<sup>208</sup> Eine solche Bindung kann im Einzelfall, wie zum Beispiel bei der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen aber vorliegen.<sup>209</sup> Die Gleichbehandlung von Männern und Frauen nimmt gegenüber den übrigen Chartagrundrechten keinen speziellen Rang ein,<sup>210</sup> weshalb eine horizontale Bindung im Einzelfall auch bei anderen Chartagrundrechten auftreten kann.

Zudem unterliegt der mitgliedstaatliche Gesetzgeber bei der Regelung privater Rechtsbeziehungen der Bindung an die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts,

<sup>206</sup> Entwurf des Beitrittsabkommens der EU zur EMRK, Art 1 IV und Art. 3, <[www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/47\\_1\(2013\)008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/47_1(2013)008rev2_EN.pdf) > zuletzt am 31. Januar 2014.

<sup>207</sup> C. III. 4. d..

<sup>208</sup> Jarass, Art. 51 GRC Rn. 27; Borowsky, in Meyer (3. A.), Art. 51 Rn. 31.

<sup>209</sup> Jarass, Art. 51 GRC Rn. 27, 29; Streinz/Michl, in Streinz, Art. 51 GRC Rn. 18. Das Urteil EuGH, Rs. 320/00, *A.G. Lawrance u.a./Regent Office Care ua.*, Slg. 2002, I-7325, Rn. 13, 17, bezog sich noch auf Art. 157 AEUV, auf den sich Art. 23 GRC stützt, vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ABl. 2007 C 303, 17, 25; *Dubout*, EJLS 2013, 5 (10ff.): les situations horizontals.

<sup>210</sup> *Grousot/Laurent/Petrusson*, Eric Stein Working Paper 1/2011, 1 (30).

sodass es zu einer mittelbaren Bindung Privater kommt.<sup>211</sup> Dies lässt sich, abhängig vom jeweiligen Grundrecht, auf die geschriebenen Chartagrundrechte übertragen.<sup>212</sup> In der Rechtssache *AMS* hat der EuGH diese Rechtslage insofern konkretisiert, als dass er eine unmittelbare Bindung Privater an Grundrechte der Charta wie Art. 27 GRC alleine oder in der Gesamtschau mit einer Richtlinie ablehnt.<sup>213</sup>

## E. Fazit

Mit Art. 51 I 1 GRC wird die betont umfassende und weitgehende Bindung der Union an die Chartagrundrechte festgelegt. Sonderregelungen einzelner Chartabestimmungen ändern daran wenig. Indem die Unionsorgane im Rahmen ihrer Mitwirkung zur Euro-Rettung an die Grundrechte gebunden sind, wird der europäische Rechtsraum als Grundrechtsraum gestärkt. Allerdings lässt die Kontrolle und Beachtung der weiten Bindung der europäischen Hoheitsgewalt in der Rechtsprechung und bei der Gesetzgebung noch zu Wünschen übrig. Die Tendenz des EuGH zu einer umfassenderen Prüfung ist zu begrüßen, muss aber konsequent fortgesetzt werden. Insbesondere der europäische Gesetzgeber muss die Grundrechte effektiver beachten. Das gilt sowohl für zukünftige als auch für bestehende Rechtsakte.

Bei der Beurteilung der Grundrechtsverpflichtung aller EU-Mitgliedstaaten ist die Integrationsstufe der Grundrechte entscheidend, die der Bewertung zu Grunde gelegt wird. Geht man von der jetzigen Integrationsstufe aus, bleibt es bei der Unterscheidung in Fallgruppen, die letztlich auf die Urteile *Wachauf*<sup>214</sup> und *ERT*<sup>215</sup> zurückgehen. Grundlage der Bindung der Mitgliedstaaten und damit der herausgearbeiteten Fallgruppen bilden daher die Entwicklungsstufen der mitgliedstaatlichen Bindung. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung waren die neueren Urteile erahnbar und erscheinen durch die Übereinstimmung mit der Formulierung des Art. 51 I 1 GRC nicht im diktatorischen Stile staats- oder handstreichartig.<sup>216</sup> Die Fallgruppen der mitgliedstaatlichen Bindung hat das Urteil *Åkerberg Fransson*<sup>217</sup> erweitert.

Das Urteil lässt jedoch eine klare Begrenzung des Anwendungsbereichs vermissen. Grund hierfür ist, dass der EuGH bereits von einer tieferen Integrationsstufe im Grundrechtsschutz ausgeht, wenn er die weite Formel „im Anwendungsbereich“ zugrunde legt. Gerade mit Blick auf den Beitritt der Union zur EMRK und dem dadurch notwendig werden den Beitrittsmechanismus vor dem EGRM, erscheint jedoch ein Vorrücken auf die tiefere Integrationsstufe sinnvoll.

<sup>211</sup> EuGH, Rs. C-555/07 *Küçükdeveci/Swedex*, Slg. 2010, I-365, Rn. 51, 53.

<sup>212</sup> *Jarass*, Art. 51 GRC Rn. 30; *Ziegenhorn*, NVwZ 2010, 803 (808); *Groussot/Laurent/Petrusson*, Eric Stein Working Paper 1/2011, 1 (29f.): „Wachauf-style horizontal situations“; zweifelnd *Lenearts*, EuR 2012, 3f. Fn. 6.

<sup>213</sup> EuGH, Rs. C-176/12, *AMS/CGT ua.*, (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) Rn. 41ff.

<sup>214</sup> EuGH, Rs. 5/88, *Wachauf/Deutschland*, Slg. 1989, 2609.

<sup>215</sup> EuGH, Rs. 260/89, *ERT/DEP*, Slg. 1991, I-2925.

<sup>216</sup> Vgl. *Gstrein/Zeitzmann*, ZEuS 2013, 239 (254), die in den Urteilen *Åkerberg Fransson* und *Melloni* auch keinen Staatsstreich sehen.

<sup>217</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-617/10, *Åklagare/Åkerberg Fransson*, NJW 2013, 1415.

Sind die Mitgliedstaaten an die Chartagrundrechte gebunden, ist es keine Frage des Art. 51 I 1 GRC mehr, wie die nationalen Grundrechte zu den Chartagrundrechten ins Verhältnis zu setzen sind. Bestrebungen, den Anwendungsbereich des Art. 51 I 1 GRC restriktiv zu handhaben, um die Berührungspunkte von Chartagrundrechten und nationalen Grundrechten gering zu halten, können nicht mit dem Argument eines hohen deutschen Grundrechtsschutzniveaus geführt werden. Schließlich gibt es auch noch 27 weitere nationale Grundrechtsregime in der Union. Der Fall *Melloni*<sup>218</sup> verweist dementsprechend auf ein paralleles Verhältnis zwischen nationalen und unionalen Grundrechten.

Gleichwohl ist das Abstecken des Anwendungsbereichs der Chartagrundrechte von erheblicher Bedeutung für dieses Verhältnis. Eine weitere Präzisierung der Fallgruppen ist daher in der gegenwärtigen Integrationsstufe des Grundrechtsschutzes eine der wichtigsten Aufgaben im europäischen (Grund-)Rechtsraum. Die Präzisierung wird gemeinsam mit der Auslegung des Art. 53 GRC dann auch zeigen, ob sich vor „zuviel“ Grundrechtsschutz zu fürchten ist.<sup>219</sup>

<sup>218</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*, NJW 2013, 1215.

<sup>219</sup> An einem „Zuviel an Grundrechtskontrolle“ haben bspw. *Gstrein/Zeitmann*, ZEuS 2013, 239 (258), nichts auszusetzen.

## SCHRIFTTUM

- Bernsdorff*, Norbert/*Borowsky*, Martin, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Handreichungen und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden 2002.
- Bleckmann*, Moritz, Nationale Grundrechte im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union, Tübingen 2011 (zugl. Diss. Köln 2010).
- Brosius-Gersdorf*, Frauke, Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, Berlin 2005.
- Bogdandy*, Armin von/*Bast*, Jürgen, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg 2009.
- Calliess*, Christian, Europäische Gesetzgebung und nationale Grundrechte – Divergenzen in der aktuellen Rechtsprechung von EuGH und BVerfG?, Juristenzeitung 2009, 113-121.
- Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias, EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 3. Auflage, München 2007.
- EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auflage, München 2011.
- Chalmers*, Damain/*Davies*, Gareth/*Monti*, Giorgio, European Union Law, Cases and Materials, 2. Auflage, Cambridge u.a. 2010.
- Coppel*, Jason/*O’Neil*, Aidan, The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?, Common Market Law Review 1992, 669-692.
- Cremer*, Wolfram, Der programmierte Verfassungskonflikt: Zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003, 1452-1457.
- Danwitz*, Thomas von, Grundrechtsschutz im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts, in *Herdegen*, Matthias/*Klein*, Hans Hugo/*Papier*, Hans-Jürgen/*Scholz*, Rupert, Staatsrecht und Politik, Festschrift für Roman Herzog, München 2009, 19-33.
- Verfassungsrechtliche Herausforderungen in der jüngsten Rechtsprechung des EuGH, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2013, 253-261.
- Di Fabio*, Udo, Richtlinienkonformität als ranghöchstes Normauslegungsprinzip? Überlegungen zum Einfluß des indirekten Gemeinschaftsrechts auf die nationale Rechtsordnung, Neue Juristische Wochenschrift 1990, 947-954.
- Dubout*, *Edouard*, Le défi de la délimitation du champ de la protection des droits fondamentaux par la cour de justice de l’union européenne, European Journal of Legal Studies 2013, 5-23, <<http://www.ejls.eu/index.php>> zuletzt am 28. August 2013.
- Eckes*, Christina, The Legal Framework of European Union’s Counter-Terrorist Policies: Full of Good Intentions?, in *Eckes*, Christina/*Konstadinides*, Theodore, Crime within the Area of Freedom, Security and Justice : A European Public Order, Cambridge 2011, 127-158.
- Ehlers*, Dirk, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Auflage, Berlin 2009.

- Fassbender*, Bardo, Der einheitliche Gesetzesvorbehalt der EU-Grundrechtecharta und seine Bedeutung für die deutsche Rechtsordnung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1049-1054.
- Feiler*, Lukas, The Legality of the Data Retention Directive in Light of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection, *European Journal of Law and Technology*, Vol. 1 Issue 3, 2010, 1-34, <<http://ejlt.org//issue/view/4>> zuletzt am 10. August 2013.
- Gaede*, Karsten, Minimalistischer Grundrechtsschutz bei der Kooperation im Strafverfahren, *Neue Juristische Wochenschrift* 2013, 1279-1282.
- Gärditz*, Klaus Ferdinand, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 – Antiterrordatei, *Juristenzeitung* 2013, 633-636.
- Grabitz*, Eberhard/*Hilf*, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, hrsg. v. *Nettesheim*, Martin, Band I, III, 50. Ergänzungslieferung, Stand Mai 2013.
- Groussot*, Xavier/*Laurent*, Pech/*Petrusson*, Gunnar Thor, The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication, *Eric Stein Working Paper* 1/2011, 1-36, <[www.ericsteinpapers.eu](http://www.ericsteinpapers.eu)> zuletzt am 9. August 2013.
- Gstrein*, Oskar Josef/*Zeitzmann*, Sebastian, Die "Åkerberg Fransson"-Entscheidung des EuGH – "Ne bis in idem" als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU?, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2013, 239-260.
- Heselhaus*, F. Sebastian/*Nowak*, Carsten, *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, München 2006.
- Hoffmann*, Jan Martin/*Kollmar*, Frederike, Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 26. Februar 2013, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2013, 717-719.
- Huber*, Peter M., Unitarisierung durch Gemeinschaftsgrundrechte – Zur Überprüfungsbedürftigkeit der ERT-Rechtsprechung –, *Europarecht (Zeitschrift)* 2008, 190-199.
- Iglesias Sánchez*, Sara, The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights, *Common Market Law Review* 2012, 1565-1611.
- Jarass*, Hans D., Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechte, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012, 457-461.
- Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, *Europarecht (Zeitschrift)* 2013, 29-44.
  - Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 2. Auflage, München 2013.
- Kingreen*, Thorsten/*Störmer*, Rainer, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, *Europarecht (Zeitschrift)* 1998, 263-290.
- Kirchhof*, Ferdinand, Die Kooperation zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof – Addierung oder Optimierung des Grundrechtsschutzes? –, in *Herdegen*, Matthias/*Klein*, Hans Hugo/*Papier*, Hans-Jürgen/*Scholz*, Rupert, *Staatsrecht und Politik*, Festschrift für Roman Herzog, München 2009, 155-171.

- Grundrechtsschutz durch europäische und nationale Gerichte, *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 3681-3686.
- Kokott, Juliane/Sobotta, Christoph*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2010, 265-271.
- Konstadinides, Theodore*, The Europeanisation of extradition: how many light years away to mutual confidence?, in *Eckes, Christinal/Konstadinides, Theodore*, Crime within the Area of Freedom, Security and Justice : A European Public Order, Cambridge 2011, 192-223.
- Destroying Democracy on the Ground of Defending it? The Data Retention Directive, the Surveillance State and our Constitutional Ecosystem, *Eur. Curr. Law Iss.* 1, 2012, xi-xxiii, <<http://epubs.surrey.ac.uk/282571/>>, zuletzt am 10. August 2013.
- Kubicki, Philipp*, Bindung der Mitgliedstaaten an EU-Grundrechte und EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages „Aktueller Begriff - Europa vom 19. März 2013“ 1-2, <<http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/kategorien/europa3/index.html>>, zuletzt am 24. August 2013.
- Lavranos, Nikos*, The ECJ's Judgements in Melloni and Åkerberg Fransson: Une ménage à trois difficile, *European Law Reporter*, 2013, 133-141, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2309482](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2309482)>, zuletzt am 27. August 2013.
- Lenearts, Koen*, Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, *Europarecht (Zeitschrift)* 2012, 3-18.
- Matz-Lück, Nele*, Europäische Rechtsakte und nationaler Grundrechtsschutz, in *Matz-Lück, Nele/Hong, Mathias*, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, Heidelberg ua. 2012, 161-201.
- Meyer, Jürgen* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011.
- Nettesheim, Martin*, Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, *Neue Juristische Wochenschrift* 2013, 14-17.
- Obwexer, Walter*, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, *Europarecht (Zeitschrift)* 2012, 115-149.
- Rabe, Hans-Jürgen*, Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten, *Neue Juristische Wochenschrift* 2013, 1407-1409.
- Rengeling, Hans-Werner/Szczekalla, Peter*, Grundrechte in der Europäischen Union, Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln u.a. 2004.
- Ruffert, Matthias*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, *Europarecht (Zeitschrift)* 2004, 165-201.
- Saffjan, Marek*, Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflict?, *EUI Working Paper LAW 2012/22*, 1-15,

- <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/2/browse?value=SAFJAN%2C+Marek&type=author>> zuletzt am 12. August 2013.
- Sauer*, Heiko, Grundrechtskollisionsrecht für das europäische Mehrebenensystem, Konkurrenzbestimmung – Kollisionsvermeidung – Kohärenzsicherung, in *Matz-Lück, Nele/Hong, Mathias*, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, Heidelberg ua. 2012, 1-68.
- Scheuing*, Dieter, Zur Grundrechtsbindung der EU-Mitgliedstaaten, *Europarecht (Zeitschrift)* 2005, 162-191.
- Schwarze*, Jürgen, *Eu-Kommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Streinz*, Rudolf, *Europarecht*, 9. Auflage, Heidelberg u.a. 2012.
- EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 2. Auflage, München 2012.
- Tettinger*, Peter J./*Stern*, Klaus, *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2006.
- Thym*, Daniel, Europäischer Grundrechtsschutz und Familienzusammenführung, *Neue Juristische Wochenschrift* 2006, 3249-3252.
- Die Reichweite der EU-Grundrechte-Charta – Zu viel Grundrechtsschutz?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2013, 889-896.
- Visser*, Martje de, National Constitutional Courts, the Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in a Post-Charter Landscape, *Human Rights Review* 2013, *im Erscheinen*; bereits erschienen in: Singapore Management University School of Law Research Paper 47/2013, 1-14, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2319670](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2319670)> zuletzt am 09. September 2013.
- Vogel*, Joachim, Radu – Melloni – Åkerberg Fransson: „Staatsstreich“ in Luxemburg?, in *Strafverteidiger (Zeitschrift)* 2013, Editorial, I.
- Vofskuhle*, Andreas, Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Beilage* 2013, 27-32.
- Wallrab*, Anette, *Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte*, Freiburg 2004 (zugl. Diss. Freiburg 2000).
- Wehlau*, Andreas/*Lutzhöft*, Niels, Grundrechte-Charta und Grundrechte-Checkliste – eine dogmatische Selbstverpflichtung der EU-Organe, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2012, 45-51.
- Weiß*, Wolfgang, Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2013, 287-292.
- Winter*, Regine, Deutliche Worte des EuGH im Grundrechtsbereich, *Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht* 2013, 473-478.
- Ziegenhorn*, Gero, Kontrolle von mitgliedstaatlichen Gesetzen “im Anwendungsbereich des Unionsrechts” am Maßstab der Unionsgrundrechte, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 803-808.

## **Beiträge zum Europa- und Völkerrecht**

ISSN 1868-1182 (print)  
ISSN 1868-1190 (elektr.)

### **Bislang erschienene Hefte**

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtssystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6