

Grundrechte im Mehrebenensystem

Caroline Janssen, Universität Freiburg

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich die Europäische Union von einer reinen Wirtschafts- zu einer Werteunion gewandelt, in welcher die Grundrechte eine tragende Rolle spielen. Dabei ist das System der verschiedenen Grundrechtsebenen mit der Zeit immer komplexer geworden. Insbesondere das Verhältnis der nationalen Grundrechte zu den Grundrechten der EU-Grundrechte-Charta ist noch nicht abschließend geklärt. Anlass, sich dieser Frage näher zu widmen, bot im Dezember 2013 das DAAD-Seminar unter der Leitung von Prof. Dr. Jens-Peter Schneider mit dem Schwerpunkt „Rechtspluralismus in der Europäischen Gemeinschaft“.

Eine der zentralen Fragen in der grundrechtlichen Entwicklung der Europäischen Union ist die nach dem im europäischen Mehrebenensystem bestehenden Grundrechtspluralismus. Längst sind Grundrechte und ihre gerichtliche Durchsetzung keine rein nationale Angelegenheit mehr. Vielmehr besteht heute ein komplexes System aus mindestens drei verschiedenen Grundrechtsebenen und den jeweils für die Auslegung zuständigen Gerichten. Namentlich handelt es sich dabei auf der völkerrechtlichen Ebene um die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die der Deutungshoheit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterliegt, auf der supranationalen Ebene um die EU-Grundrechte-Charta und den hierfür zuständigen Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie um die in den Mitgliedsstaaten bestehenden nationalen Grundrechtsgewährleistungen, deren Auslegung dem jeweiligen nationalen Verfassungsgericht obliegt. Insbesondere das Verhältnis der Unionsgrundrechte zu den nationalen Grundrechten der Mitgliedsstaaten der EU ist noch nicht abschließend geklärt¹. Dabei besteht der Konflikt über die Herleitung und den Inhalt der Unionsgrundrechte nicht erst seit der Kodifikation dieser in der am 01.12.2009 in Kraft getretenen Grundrechtecharta². So behielt sich das BVerfG 1974 im Solange I-Beschluss³ noch die Prüfungsmacht über das Gemeinschaftsrecht vor, da es den europäischen Grundrechtsschutz als defizitär bewertete, bis es diese im Solange II-Beschluss⁴ von 1986 grundsätzlich zurücknahm und die Gewährleistung der Grundrechte⁵ spätestens seit dem Bananenmarktordnungsbeschluss als hinreichend lückenlos und funktionierend ansah⁶. Durch das Inkrafttreten der Grundrechtecharta verlagert sich der Konflikt nun auf die genaue Bestimmung des Anwendungsbereichs der GrCh und die Bindung der Mitgliedsstaaten an diese. Naturgemäß verbunden ist damit auch die Frage nach der Zuständigkeit der Gerichte und einer möglicherweise bestehenden konkurrierenden Prüfungskompetenz der nationalen Verfassungsgerichte und des EuGH.

¹ vgl. Thym, NVwZ 2013, 889, 896.

² Thym, NVwZ 2013, 889. Zur Grundrechtsentwicklung in der EU auch Bergmann, in: Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 475 ff.

³ BVerfGE 37, 271 = DVBl 1974, 720.

⁴ BVerfGE 73, 339 = DVBl 1987, 231.

⁵ Bei diesen Grundrechten handelte es sich um ungeschriebene Rechtsgrundsätze, entwickelt durch die ständige Rechtsprechung des EuGH, welcher sich hierbei maßgeblich an der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen orientierte, siehe Michael/Morlok, Grundrechte, 3. Aufl. 2012, § 5 Rn 67.

⁶ Bergmann, in: Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 818, 819, 475.

A. Die Rechtssache Åkerberg Fransson

Einen aktuellen Anlass, sich dieser Fragestellung näher zu widmen, bot das im letzten Jahr ergangene Urteil des EuGH in der Rechtssache Åkerberg Fransson⁷. Herr Åkerberg Fransson, ein schwedischer Fischer, hatte in Schweden unter anderem die Mehrwertsteuer hinterzogen. Dafür war ihm zunächst eine Geldbuße in Form von Steuerzuschlägen auferlegt worden, auf die nachträglich eine Anklage wegen eines Steuervergehens folgte. Der EuGH hatte daraufhin in einem Vorabentscheidungsverfahren zu klären, ob die Zulassung dieser Anklage gegen den Grundsatz *ne bis in idem*, also das Verbot der Doppelbestrafung, verstieß. Insbesondere im deutschen Schrifttum fand das Urteil einige Beachtung⁸, was weniger mit den Ausführungen zum Steuerrecht, als mit dem vom EuGH zugrunde gelegten weiten Verständnis⁹ des Anwendungsbereichs der EU-Grundrechtecharta zu erklären ist.

B. Anwendungsbereich der Charta gem. Art. 51 GrCh

Grundsätzlich regelt Art. 51 I 1 GrCh die Anwendbarkeit der Charta. Für die Union selbst sieht die Norm eine umfassende Verpflichtung vor. Alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sind bei rechtlich mit Außenwirkung versehenen Maßnahmen an die Charta gebunden¹⁰. Ziel war es, eine möglichst ausnahmslose Grundrechtsbindung der europäischen Hoheitsgewalt zu erreichen¹¹. Hingegen sieht Art. 51 I 1 GrCh eine Bindung für die Mitgliedsstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ vor. Für die Frage, inwieweit die Mitgliedsstaaten an die Unionsgrundrechte gebunden sind, kommt es somit maßgeblich auf das Verständnis des Begriffs „bei der Durchführung“ an.

Die deutschsprachige Literatur geht fast durchgängig von einer sprachlich restriktiven Formulierung aus¹². Verwiesen wird dabei häufig auf die Entstehungsgeschichte der Charta. Beabsichtigt war lediglich die Kodifikation, nicht aber eine Anhebung des EU-Grundrechtsschutzes¹³. Anders als bei der Bindung der Union sollte bei der Bindung der Mitgliedsstaaten Zurückhaltung geboten sein, um auf nationale Rechtstraditio-

⁷ EuGH v. 26.02.2013 - C-617/10 - Åkerberg Fransson.

⁸ Für eine ausführliche Übersicht über die zahlreichen Reaktionen im Schrifttum siehe Lange, NVwZ 2014, 169, 171.

⁹ vgl. Rabe, NJW 2013, 1407, 1408.

¹⁰ Ohler, NVwZ 2013, 1433.

¹¹ Borowsky, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn 1.

¹² vgl. Weiß, EuZW 2013, 287, 288.

¹³ Weiß, EuZW 2013, 287, 288.

nen und Entscheidungsstrukturen Rücksicht zu nehmen¹⁴. Zudem fand später wohl bewusst der Begriff der „Durchführung“ und nicht der des „Geltungs-“ oder des „Anwendungsbereichs“ Eingang in die Norm, um dadurch eine schon damals zum Teil als zu ausufernd angesehene Rechtsprechung des EuGH zu vermeiden¹⁵. Auf der anderen Seite muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Sprachfassungen („mettent en œuvre le droit de l'Union“ / „implementing Union law“) eine solche Wertung implizieren und in dieser Hinsicht weniger deutlich sind als die deutsche Version¹⁶.

Geht es um die Frage nach der Bindung eines Mitgliedsstaats an die Unionsgrundrechte, sind im Wesentlichen drei Konstellationen zu unterscheiden¹⁷. Die erste Konstellation betrifft den Fall, dass das Handeln des Mitgliedstaats auf *zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben* durch das primäre oder sekundäre Unionsrecht beruht. Ein solches Handeln kann sowohl auf einer *normativen Ebene* stattfinden, bspw. indem Richtlinien durch den Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden, oder der *administrativen Ebene* zuzuordnen sein, bspw. wenn es um den dezentralen Vollzug von Verordnungen durch die nationalen Verwaltungen geht¹⁸. Liegt eine solche unionsrechtliche Determinierung vor, besteht eine unbestrittene Bindung¹⁹ sowohl der EU-Organe als auch der „durchführenden“ Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte. Für die nationalen Grundrechte bleibt kein Raum, da der Anwendungsvorrang des unionalen Primär- und Sekundärrechts auch das nationale Verfassungsrecht umfasst²⁰. Das BVerfG, dessen Prüfungsmaßstab sich allein aus dem Grundgesetz ergibt, scheidet, einmal abgesehen von der eher theoretischen Reservekompetenz im „Ultra-vires“-Fall²¹, als Kontrollinstanz aus und der EuGH ist insoweit das allein zuständige Gericht²².

Ebenfalls klar erscheint die zweite Konstellation. Hier handelt der Mitgliedsstaat vollständig außerhalb des Anwendungsbereichs des primären und sekundären Unionsrechts, sodass dieses keine Wirkung für die nationale Gesetzgebung und -anwendung entfaltet²³. Damit gilt allein der Maßstab der nationalen Grundrechte und somit auch die Zuständigkeit der jeweiligen nationalen Verfassungsgerichte.

¹⁴ So jedenfalls der Grundton in den Eröffnungsreden des Grundrechtskonvents vom 17. Dezember 1999, siehe *Borowsky*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn 2. Für den Wortlaut der Protokolle siehe auch *Bernsdorf/Borowsky*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Handreichungen und Sitzungsprotokolle, 2002, S. 111.

¹⁵ *Lange*, NVwZ 2014, 169, 172; *Kingreen*, JZ 2013, 801, 803.

¹⁶ *Kingreen*, JZ 2013, 801, 803; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn 10.

¹⁷ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte Staatsrecht II, 28. Aufl. 2012, § 3 Rn 60. Bezogen auf das europ. Datenschutzrecht siehe *Schneider*, in Wolff/Brink, Datenschutzrecht in Bund und Ländern, Syst. B Rn 8 ff.

¹⁸ *Borowsky*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn 26 ff.

¹⁹ *Kingreen*, JURA 2014, 295, 301.

²⁰ *Thym*, NVwZ 2013, 889, 891, 892; *Hufen*, Staatsrecht II, 2011, § 4 Rn 11.

²¹ Gemeint ist die vom BVerfG offengelassene Möglichkeit, Rechtsakte der Unionsorgane auf eine Kompetenzüberschreitung (im Sinne eines vom Grundgesetz und den deutschen Zustimmungsgesetzen nicht mehr getragenen Geltungsanspruchs) hin zu überprüfen, siehe *Herdegen*, Europarecht 16. Aufl. 2014, § 10 Rn 28.

²² *Kingreen*, JZ 2013, 801, 808.

²³ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte Staatsrecht II, 28. Aufl. 2012, § 3 Rn 60.

Problematisch gestaltet sich die dritte Fallgruppe. Hierbei liegt zwar ein grundsätzlich durch das Unionsrecht determinierter Bereich vor; den Mitgliedsstaaten steht jedoch ein bewusst belassener Spielraum offen, sei es ein gesetzgeberischer Umsetzungsspielraum oder ein administratives Anwendungsermessens²⁴. Bei einer solchen Konstellation stellt sich die Frage, ob die Ausgestaltung dieser Spielräume durch die Mitgliedsstaaten noch die „Durchführung“ des Unionsrechts darstellt und diese mithin auch hier an die Charta gebunden sind²⁵.

C. Die Rechtsauffassung des EuGH

Der EuGH zeigt sich in seinem Urteil zur Rechtssache Åkerberg Fransson wenig beeindruckt von der wohl restriktiv gemeinten sprachlichen Fassung des Art. 51 I 1 GrCh. Selbstbewusst und ohne sich explizit mit dem Wortlaut der Norm auseinanderzusetzen, allerdings mit einem Verweis auf die Erläuterungen zur Charta, die für die Auslegung berücksichtigt werden dürfen, setzt der EuGH das Handeln „im Anwendungsbereich“ mit der „Durchführung“ des Unionsrechts gleich und ermöglicht so nicht nur einen weiten Geltungsbereich der Charta, sondern auch die lückenlose Weiterführung seiner bisherigen Rechtsprechung zu den Grundrechten²⁶.

Schon zuvor hatte der EuGH deutlich gemacht, dass er auch das Ausnutzen von Spielräumen durch die Mitgliedsstaaten für eine „Durchführung“ von Unionsrecht hielt²⁷.

Mit der Entscheidung Åkerberg Fransson trifft das Gericht nun aber erstmals eine deutliche Aussage zu einer Doppelbindung und erkennt die Möglichkeit eines Überschneidungsbereichs der Grundrechtsebenen an. Damit akzeptiert der EuGH zwar grundsätzlich die Anwendung der nationalen Verfassungen bei Spielraumsentscheidungen, er nennt jedoch noch im gleichen Satz die Einschränkung: Durch die Anwendung nationaler Schutzstandards dürfe weder „das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“²⁸.

D. Die Position des BVerfG

Die Reaktion auf das Urteil Åkerberg Fransson durch das BVerfG blieb nicht lange aus. Mit der vielbeachteten Entscheidung zur *Antiterrordatei*²⁹ vom 24.04.2013, die in Deutschland zum Teil als „Kampfansage“³⁰ an den EuGH bewertet wurde, weist das BVerfG mit einer mutigen Interpretation des Åkerberg Fransson Urteils und unter dem Hinweis auf die Möglichkeit einer Ultra-vires- und Identitätskontrolle³¹ die weite und

²⁴ *Herdegen*, Grundrechte der Europäischen Union, in: Handbuch des Staatsrechts, Band X, 2012, S. 213.

²⁵ *Michael/Morlok*, Grundrechte, 3. Aufl. 2012, § 6 Rn 86.

²⁶ *Kingreen*, JZ 2013, 801, 804; *Rabe*, NJW 2013, 1407, 1408; *Thym*, NVwZ 2013, 889, 890.

²⁷ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte Staatsrecht II, 28. Aufl. 2012, § 3 Rn 61; EuGH, C-540/03, Slg. 2006, I-5809.

²⁸ EuGH v. 26.02.2013 - C-617/10 - Åkerberg Fransson Rn 29.

²⁹ BVerfGE 133, 277 = NJW 2013, 1499.

³⁰ *Steinbeis*: Antiterrordatei-Urteil: Fäusteschütteln in Richtung Luxemburg, VerfBlog, Stand v. 24.04.2013, <http://www.verfassungsblog.de/antiterrordatei-urteil-fausteschutteln-in-richtung-luxemburg/>.

³¹ Im Rahmen der Identitätskontrolle überprüft das BVerfG, ob das Handeln der Unionsorgane die durch die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG für

abstrakte Formel des „Anwendungsbereichs“ zurück³². Überhaupt vertritt das Gericht in der Frage nach dem Verhältnis von nationalen Grundrechten zu den Unionsgrundrechten einen anderen Lösungsansatz. Im Unterschied zum EuGH, der, wie erläutert, durchaus die Möglichkeit einer Mehrfachbindung anerkennt, scheint man in Karlsruhe der sogenannten Alternativthese zuzuneigen. Auch wenn sich das BVerfG bislang nicht ausdrücklich zu einer möglichen Doppelbindung geäußert hat, so scheint es nichtsdestotrotz von zwei getrennten Grundrechtssphären auszugehen, welche sich nicht überschneiden³³. Im Rahmen der „Spielraumscheidungen“³⁴ führt das BVerfG jedenfalls eine volle Überprüfung am Maßstab der Grundrechte durch und sieht darin, solange es nicht auf die Auslegung bzw. Wirksamkeit des rahmensetzenden Unionsrechts ankommt, auch keinen Konflikt mit der Rechtsprechungskompetenz des EuGH³⁵.

E. Fazit

Betrachtet man beide Rechtsauffassungen, wird schnell deutlich, dass sie sich auf Dauer nicht miteinander vereinbaren lassen. Insbesondere die vom BVerfG angestrebte exakte Aufteilung in eine rein nationale sowie eine unionsrechtliche Grundrechtsebene scheint angesichts der aktuellen Rechtsprechung des EuGH und den europäischen Bemühungen, einen einheitlichen Grundrechtsstandard in allen Mitgliedsstaaten zu schaffen, in dieser Deutlichkeit nicht haltbar³⁶. Dabei ist die Auffassung des BVerfG, aus seiner Sicht gesehen, durchaus verständlich. Der weite Anwendungsbereich der EU-

Grundrechte-Charta mit der einhergehenden Prüfungskompetenz des EuGH führt unweigerlich zu einem erheblichen Bedeutungsverlust der nationalen Grundrechte und ihrer Konkretisierung durch die dortige Rechtsprechung³⁷, welche nationalen Besonderheiten und historisch gewachsenen Rechtsverständnissen besser Rechnung tragen kann. Insbesondere für Mitgliedsstaaten, die einen eigenen starken Grundrechtsschutz besitzen, kann ein „mehr“ an europäischen Grundrechten im Ergebnis ein „weniger“ an materiellem Grundrechtsgehalt bedeuten. Dieser Entwicklung möchte das BVerfG entgegen treten. Auf der anderen Seite ist gerade die umfassende Geltung der Charta und die Möglichkeit, diese einheitlich durchsetzen zu können, ein effektives Mittel, um das Grundrechtsschutzniveau in einzelnen Mitgliedsstaaten zu erhöhen und eventuelle Schutzlücken zu schließen, insbesondere in den Fällen, in denen Verfassungsgerichte Gesetze aufgrund nationaler Regelungen auch bei Grundrechtsverstößen nicht oder nur eingeschränkt für nichtig erklären können³⁸. Genau zwischen diesen beiden divergierenden Interessen muss ein angemessener Ausgleich gefunden werden. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, dass sich der EuGH in seiner Rechtsprechung, ähnlich dem EGMR, auf die Vorgabe genereller Leitlinien beschränkt und den Verfassungsgerichten der Mitgliedsstaaten ansonsten weite Beurteilungsspielräume belässt, um eine nationale Ausgestaltung der Grundrechte zu gewährleisten³⁹. Denn gerade die kulturelle Vielfalt und gelebte Toleranz für unterschiedliche Traditionen machen Europa zu dem, was es heute ist.

unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt, siehe *Sodan/Ziekow*, Grundkurs öffentliches Recht, 6. Aufl. 2014, § 5 Rn 18.

³² *Tamblé*, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC- Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, in: Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 9 2014, S. 26.

³³ *Kingreen*, JZ 2013, 801, 803.

³⁴ Einen nationalen Umsetzungsspielraum, in dem die mitgliedstaatlichen Grundrechte Anwendung finden konnten, nahm das BVerfG bspw. in der Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung an, BVerfGE 125, 260.

³⁵ *Gärditz*, Grundrechte im Rahmen der Kompetenzordnung, in: Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 2011 S. 253.

³⁶ vgl. *Kingreen*, JZ 2013, 801, 806.

³⁷ *Herdegen*, Grundrechte der Europäischen Union, in: Handbuch des Staatsrechts, Band X, 2012, S. 216.

³⁸ *Lange*, NVwZ 2014, 169, 173.

³⁹ *Thym*, NVwZ 2013, 889, 895.