

JOHANNES SCHMIDT

Die Grundsätze im Sinne der EU-Grundrechtecharta

Jus Internationale et Europaeum

41

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

41



Johannes Schmidt

Die Grundsätze im Sinne der EU-Grundrechtecharta

Mohr Siebeck

Johannes Schmidt, geboren 1983; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg; 2010 Promotion; derzeit Rechtsreferendar in Hamburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-151180-6

ISBN 978-3-16-150519-5

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2009/2010 an der Universität Hamburg als Dissertation vorgelegt. Sämtliche Änderungen, die sich aus dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Grundrechtecharta im Dezember 2009 ergeben, habe ich vor Drucklegung noch berücksichtigen können.

Für die hervorragende Betreuung dieser Dissertation und die Unterstützung in allen Etappen des Promotionsprozesses danke ich ganz besonders herzlich Herrn Prof. Dr. Matthias Klatt.

Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Armin Hatje für die Anfertigung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Thilo Marauhn und Herrn Prof. Dr. Christian Walter für die Aufnahme dieser Arbeit in ihre Schriftenreihe.

Für die großzügige Förderung dieser Dissertation möchte ich der Studienstiftung des deutschen Volkes danken.

Mein herzlicher Dank gilt schließlich Herrn Eberhard Görlich für das unermüdliche Korrekturlesen dieser Arbeit.

Hamburg, im Mai 2010

Johannes Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Stand der Forschung	4
I. Struktur	5
II. Justiziabilität	6
III. Einordnung	7
IV. Schlussfolgerung	7
B. Methoden und Gang der Untersuchung	8
I. Theorie der Grundrechte	8
II. Rechtsvergleichung	9
III. Gang der Untersuchung	10
C. Status der Grundrechtecharta	11
1. Kapitel: Theoretische und dogmatische Grundlagen	13
A. Grundrecht und Grundrechtsnorm	14
I. Probleme der Gleichsetzung der Begriffe	15
II. Notwendigkeit der Unterscheidung	16
III. Das „Grundrecht“ als Gewährleistungsgehalt einer Grundrechtsnorm	17
IV. Zusammenfassung und weiterer Gang der Untersuchung	18
B. Begriff der Grundrechtsnorm	19
I. Zum Begriff der Norm	19
II. Einordnungskriterien	19
1. Formale Kriterien	20
2. Inhaltliche Kriterien	21
a) Ausschluss systemwidriger Normen als Bedürfnis für inhaltliche Kriterien	21
b) Anwendung inhaltlicher Kriterien	21
3. Prima facie Vorrang der formalen Kriterien	22

4. Ergebnis	23
III. Übertragbarkeit auf das europäische Gemeinschaftsrecht.....	24
1. Einwand der ungleichen Grundrechtsdogmatik in den Mitgliedstaaten	24
2. Einwand der mangelnden Grundrechtsdogmatik des EuGH.....	24
3. Einwand des mangelnden Grundrechtekatalogs.....	25
4. Bewertung	26
IV. Zusammenfassung und weiterer Gang der Untersuchung.....	29
C. Struktur einer Grundrechtsnorm	29
I. Bindend & nicht bindend	30
1. Abgrenzungskriterien	30
a) Kriterium der verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeit	30
b) Kriterium der Gerichtsfähigkeit	30
c) Kriterium der Eignung zur richterlichen Kontrolle	31
d) Kriterium der angeordneten Bindungswirkung	31
2. Bewertung	32
3. Zusammenfassung	34
II. Subjektiv & Objektiv	35
1. Subjektive Gehalte einer Grundrechtsnorm	35
2. Subjektives Recht	37
a) Gründe für subjektive Rechte	39
b) Rechtliche Positionen und Relationen.....	41
c) Durchsetzbarkeit.....	42
3. Objektives Recht	43
a) Subjektive Pflichten.....	44
b) Objektive Pflichten.....	45
aa) Ableitung von rein objektivem Recht.....	45
bb) Die analytische Priorität der objektiven Dimension.....	46
c) Zusammenfassung	48
4. Übertragbarkeit auf das europäische Gemeinschaftsrecht	48
a) Das Modell von Winkler	50
b) Bewertung	51
aa) Einschränkung der positiven Gewährleistungen.....	51
bb) Zugrundelegung einer materiellen Grundrechtsdefinition.....	52
cc) Einbeziehung des Rechtsschutzes.....	53
5. Zusammenfassung	54
III. Regeln und Prinzipien	55
1. Rechtstheoretische Unterscheidung	56
2. Das Kollisionsverhalten	56
a) Regelkollision	56

b) Prinzipienkollision.....	57
c) Kollision von Regel und Prinzip.....	58
3. Grundrechtsnormen als Prinzipien	59
4. Prima facie Geltung und definitive Geltung.....	60
5. Einschränkung von Grundrechtsnormen	60
6. Ausgestaltung	61
7. Übertragbarkeit des Modells auf das europäische Gemeinschaftsrecht.....	63
IV. Überblick über die Struktur einer Grundrechtsnorm.....	66
D. Gegenstand einer Grundrechtsnorm	69
I. Gewährleistungen.....	69
1. Struktureller Unterschied zwischen positiven und negativen Gewährleistungen.....	69
2. Negative Gewährleistungen.....	72
3. Positive Gewährleistungen	72
a) Zurückweisung der Einwände gegen die Ableitung positiver Gewährleistungen aus Grundrechtsnormen	73
b) Verschiedene Arten der positiven Gewährleistungen	75
aa) Schutz.....	75
bb) Organisation und Verfahren	76
cc) Leistung im engeren Sinne	77
4. Exkurs: Gleichbehandlungsfunktion	79
II. Übertragbarkeit auf das europäische Gemeinschaftsrecht	80
1. Das Modell von Winkler	81
2. Bewertung.....	82
3. Weitere mögliche Einwände gegen positive Gewährleistungen	83
4. Ergebnis	84
III. Zusammenfassung	84
E. Zusammenfassung des ersten Kapitels.....	85
2. Kapitel: Strukturelle Analyse der Grundsätze	87
A. Grundrechtsnormen.....	88
I. Anwendung der formalen Kriterien	88
II. Einwand der Systemwidrigkeit der Grundsätze.....	88
III. Ergebnis	89
B. Bindende oder nicht bindende Normen.....	90
I. Wortlautauslegung.....	90
II. Systematik.....	91

1. Vergleich mit anderen Primärrechtsnormen.....	92
2. Vergleich mit Verfassungsnormen der Mitgliedstaaten	92
a) Deutschland	93
b) Frankreich.....	93
c) Spanien	94
d) Irland	95
e) Portugal.....	96
3. Gerichtliche Überprüfbarkeit	96
III. Entstehungsgeschichte	97
IV. Ergebnis	99
C. Subjektives oder objektives Recht	99
I. Verpflichtete	100
1. Union	100
2. Mitgliedstaaten	102
a) Allgemeines	102
aa) Rechtsprechung des EuGH	102
bb) Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh.....	105
cc) Ergebnis	107
b) Besonderheiten der Grundsätze?	108
c) Zusammenfassung	110
3. Drittwirkung	110
a) Unmittelbare Drittwirkung	110
b) Mittelbare Drittwirkung	112
II. Rechtsträger	112
1. Literaturstimmen	112
2. Wortlautauslegung.....	113
3. Systematische Auslegung	115
a) Vergleich mit den „Rechten“ der Charta	115
aa) Auslegung der Horizontalklauseln für Rechte.....	115
bb) Subjektive Rechte im Überschneidungsbereich zwischen Grundsätzen und Rechten.....	116
(1) Grundsätzlich mögliche Idealkonkurrenz	117
(2) Keine Subjektivierung der Grundsätze im Überschneidungsbereich	117
cc) Zusammenfassung	120
b) Vergleich mit anderen Primärrechtsnormen.....	121
c) Vergleich mit Verfassungsnormen der Mitgliedstaaten	124
aa) Spanien	124
bb) Portugal	125
cc) Deutschland	126
dd) Irland	126

ee) Frankreich	127
ff) Ergebnis	128
d) Vergleich mit Normen in internationalen Übereinkommen	129
aa) ESC	129
bb) Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer	130
cc) EMRK	131
e) Zusammenfassung	133
4. Entstehungsgeschichte	134
a) Grundrechtekonvent	134
b) Verfassungskonvent	135
c) Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich	136
5. Teleologische Auslegung	137
6. Ergebnis	139
III. Zusammenfassung	140
D. Einordnung in das Regel-/Prinzipienmodell	141
I. Das Modell von Frenz	141
II. Einordnung der Grundsätze als Prinzipien	143
III. Definitive Minimalgewährleistungen	144
1. Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes	145
2. Situation in anderen Mitgliedstaaten	146
3. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	147
4. Grundsätze	149
IV. Zusammenfassung	151
E. Gegenstand der Grundsätze	151
I. Negative Gewährleistungen	151
1. Existenz negativer Gewährleistungen bei Grundsätzen	152
a) Negative Gewährleistungen im Überschneidungsbereich mit den Rechten	152
b) Negative Gewährleistungen außerhalb des Überschneidungsbereichs mit den Rechten	153
2. Einordnung in das Strukturmodell	154
II. Positive Gewährleistungen	154
1. Existenz und Gegenstand positiver Gewährleistungen	154
2. Ergebnis: Einordnung in das Strukturmodell	156
F. Zusammenfassung des zweiten Kapitels	157

3. Kapitel: Anwendungsrichtlinien.....	159
A. Umsetzung	159
I. Begriff der Umsetzung	160
1. Unterschied zwischen Art. 52 Abs. 5 und Art. 52 Abs. 1	
GRCh	160
a) Strukturelle Unterscheidung	160
b) Unterscheidung nach Gewährleistungsgehalten.....	161
c) Unterscheidung nach Justiziabilität	163
2. Ergebnis und weiterer Gang der Untersuchung	164
II. Umsetzungsakte	165
1. Unionsebene	165
a) Legislativakte.....	165
aa) Grundverständnis aus Art. 289 Abs. 3 AEUV.....	166
bb) Notwendige Modifizierungen im	
grundrechtsrelevanten Bereich?	167
(1) Einwand der Möglichkeit von Grundrechts-	
einschränkungen durch Einzelfallregelungen	167
(2) Einwand der nicht hinreichenden demokratischen	
Legitimation von Grundrechtseinschränkungen	169
cc) Zusammenfassung	170
b) Exekutivakte.....	170
aa) Aufzählung der Exekutivakte	171
bb) Erforderlichkeit einer legislativen Grundlage?	171
(1) Wortlautauslegung	172
(2) Entstehungsgeschichte	172
(3) Systematische Auslegung	173
(a) Vergleich mit Verfassungsnormen der	
Mitgliedstaaten.....	173
(b) Vergleich mit Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh	173
(c) Besonderheiten des Unionsrechts.....	174
cc) Empfehlungen und Stellungnahmen als	
Umsetzungsakte	175
dd) Zusammenfassung	176
2. Mitgliedstaatliche Ebene	176
a) „Wachauf“-Rechtsprechungslinie	177
b) „ERT“-Rechtsprechungslinie	178
III. Grenzen der Umsetzung	178
1. Kompetenzvorbehalt	178
2. Grenzen durch Normkollisionen	179
a) Auflösung der Kollisionen.....	180
aa) Kollisionen von Grundsätzen untereinander.....	180

bb) Kollisionen von Grundsätzen und Rechten	180
(1) Absolute Vorrangrelation.....	180
(2) Differenzierung zwischen subjektiven und objektiven Gehalten	181
(3) Unterschiedliches abstraktes Gewicht der Rechte und Grundsätze	182
(4) Ergebnis: Gleichrangigkeit der Rechte und Grundsätze .	183
cc) Kollisionen von Grundsätzen und Grundfreiheiten	184
dd) Ergebnis.....	188
b) Spielräume	188
aa) Begriff des Spielraums.....	189
bb) Arten und Konzeption der Spielräume bei der Umsetzung von Grundsätzen.....	190
(1) Struktureller Spielraum	190
(2) Normativ epistemischer Spielraum.....	191
(3) Empirisch epistemischer Spielraum.....	192
(4) Ergebnis: Spielräume als Ergebnis der Abwägung.....	194
3. Rückschrittsverbot?	195
IV. Zusammenfassung	197
B. Gerichtliche Kontrolle.....	198
I. Rechtmäßigkeitsmaßstab.....	198
1. Kontrolle von Umsetzungsakten	199
2. Das „Weniger“ an Justiziabilität bei der Umsetzung der Grundsätze	200
a) Ausschließliche Kontrolle im Sanktionsverfahren gemäß Art. 7 EUV	201
b) Ausschluss der individuellen Durchsetzbarkeit.....	201
c) Ausschluss verpflichtender Urteile.....	203
d) These des Ausschlusses der inhaltlichen Kontrolle des Untermaßverbots.....	203
3. Zusammenfassung	207
II. Auslegungsmaßstab	207
III. Sekundärrechtsschutz	209
1. Haftung wegen der Verletzung positiver Gewährleistungen.....	210
2. Haftung wegen der Verletzung negativer Gewährleistungen	211
IV. Zusammenfassung	211
C. Einordnung der Chartabestimmungen.....	212
I. Existenz von abstrakten Unterscheidungskriterien	213
II. Unterscheidungskriterien	215

1. Mögliche Unterscheidungskriterien	216
a) Unterscheidung anhand der Bindungswirkung.....	216
b) Unterscheidung anhand der Verpflichtungsadressaten	216
c) Unterscheidung anhand des Grades der finanziellen Belastung.....	216
d) Unterscheidung nach Herkunft der Normen	217
e) Unterscheidung anhand des Individualschutzes	217
f) Unterscheidung anhand der Ableitung subjektiver Rechte.....	218
g) Unterscheidung anhand des Schutzguts	218
h) Unterscheidung anhand der Gewährleistung.....	219
i) Unterscheidung anhand des Grades der Justiziabilität	220
j) Unterscheidung anhand des Grades der Bestimmtheit.....	220
2. Kategorisierung der Unterscheidungskriterien.....	220
a) Beibehaltung des Schutzniveaus	221
b) Leitkriterien	221
c) Unterstützende Kriterien.....	222
3. Ergebnis: Einordnungssystem	223
III. Doppelnatur	224
1. Echte Doppelnatur	224
2. Unechte Doppelnatur	225
IV. Ergebnis: Einordnungsvorschlag.....	225
1. Titel I: Würde des Menschen	225
2. Titel II: Freiheiten	226
3. Titel III: Gleichheit.....	229
4. Titel IV: Solidarität	233
5. Titel V: Bürgerrechte.....	236
6. Titel VI: Justizielle Rechte	236
7. Tabellarische Übersicht.....	237
D. Zusammenfassung des dritten Kapitels	238
Zusammenfassende Thesen.....	241
A. Ergebnisse für die Grundsätze	241
B. Sonstige Ergebnisse	245
Literaturverzeichnis	247
Sachregister.....	263

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften bzw. Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Am. U. Int'l L. Rev.	American University International Law Review
Anh.	Anhang
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Bd.	Band
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CML Rev.	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
Die BG	Die Berufsgenossenschaft
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBf.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZPhil	Deutsche Zeitschrift für Philosophie
EG	Europäische Gemeinschaft; Europäische Gemeinschaften; Bezeichnung des EG-Vertrags nach dem Vertrag von Amsterdam
EGKSv	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHRLR	European Human Rights Law Review
EIoP	European Integration online Papers
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESC	Revidierte Europäische Sozialcharta des Europarats
EU	Europäische Union; Bezeichnung des EU-Vertrags nach dem Vertrag von Amsterdam
EuG	Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht

EUV	Vertrag über die Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f. / ff.	folgende
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
Geo. Int'l Eenvl. L. Rev.	Georgetown International Environmental Law Review
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift
GYIL	German Yearbook of International Law
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
hrsg. v.	herausgegeben von
Hum. Rts. L. J.	Human Rights Law Journal
I.CON	International Journal of Constitutional Law
i.d.F.	in der Fassung
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBl	Juristische Blätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KJ	Kritische Justiz
KOM	Kommission
Lfg.	Lieferung
lit.	litera (e)
Mich. J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
Mich. St. J. Int'l L	Michigan State Journal of International Law
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW J. Int'l. Hum. Rts.	Northwestern University Journal of International Human Rights
PJZS	Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTD eur.	Revue Trimestrielle de Droit Europeen

RuP	Recht und Politik
S.	Seite; Satz
s.	siehe
Slg.	Entscheidungssammlung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
u.a.	unter anderem; und andere
Univ.	Universität
US	United States
uU	Unter Umständen
v.	von; vom
verb. RS	Verbundene Rechtssachen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Die mit der Europäischen Grundrechtecharta¹ vorgenommene ausdrückliche Formulierung eines Grundrechtekatalogs kann als Produkt einer Jahrzehnte andauernden Entwicklung des Grundrechtsschutzes auf Ebene des Europäischen Unions- und Gemeinschaftsrechts angesehen werden. Der EuGH erkennt Grundrechte auf Gemeinschaftsebene seit 1969² an und hat im Laufe der Zeit eine ganze Reihe von Grundrechten ausdrücklich benannt. Sie wurden als „allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts“ bezeichnet und fanden unter diesem vagen Begriff erst mit dem Vertrag von Maastricht Einzug in das geschriebene Primärrecht.³

Die Grundrechtecharta stellt nun eine weitere Errungenschaft für den europäischen Grundrechtsschutz dar. Sämtliche Grundrechte sind nun für alle Bürger sichtbar, ohne dass man sich vertieft mit der Rechtsprechung des EuGH auseinander setzen müsste. Obwohl die Charta anfangs nur feierlich proklamiert wurde und dadurch noch keine rechtliche Verbindlichkeit erlangte, spielte sie schon vor ihrem Inkrafttreten mit den Verträgen von Lissabon Ende 2009 sowohl in der juristischen Literatur als auch in der europäischen Rechtsprechung schon eine große Rolle. So hatte die Kommission mitgeteilt, dass sie sich bei Gesetzesinitiativen strikt an die Charta gebunden fühlt.⁴ Einige Generalanwälte beim EuGH hatten sich in ihren Schlussanträgen explizit auf die Charta bezogen⁵ und auch der EuGH selbst hat sich schon in einigen Entscheidungen zu den Wirkungen der Charta geäußert.⁶

¹ ABl. C 303/1 v. 14.12.2007, (im Folgenden GRCh). Allen Normzitationen beziehen sich im Folgenden – sofern nicht anders gekennzeichnet – auf die konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nach Lissabon, ABl. C 115 vom 9.5.2008.

² EuGH Rs. 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419, 427, Rn. 7.

³ Siehe dazu genauer unten I. Kapitel:B.III.4.

⁴ COM (2005) 172.

⁵ Z.B. GA *Alber*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-340/99, Slg. 2001, I-4109, Rn 94 oder GA *Trstenjak*, Schlussantr. Zu EuGH, Rs. C-520/06, *Stringer*, Rn. 51 f., noch nicht veröffentlicht; weitere Nachweise bei Kingreen, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Rn. 41, Fn. 114.

⁶ Explizit in EuGH, Rs. C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Rn. 38: „Auch wenn es sich dabei nicht um ein bindendes Rechtsinstrument handelt, wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber doch ihre Bedeutung anerkennen, indem er in der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie

Mit Inkrafttreten der Grundrechtecharta ist die Entwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes jedoch bei weitem nicht abgeschlossen. Auf europäischer Ebene führen vor allem die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Verfassungstraditionen und Vorstellungen zu Konflikten. Streit besteht vor allem über Reichweite und Gewährleistungen der europäischen Grundrechte.⁷ Es wird nun Aufgabe der Rechtsprechung und Literatur sein, durch Interpretation des Chartatextes eine einheitliche europäische Lösung zu finden.

Weiterhin bringt die Charta einige Neuheiten, insbesondere im Bereich der sozialen Grundrechte. So finden sich in der Charta eine Reihe von „neuen“ Grundrechten, die in der Form noch nicht in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt wurden.⁸ Ein weiteres Novum stellt eine bis dato nicht vorhandene Unterscheidung zwischen „Rechten“ und „Grundsätzen“ dar. Die Differenzierung findet sich in Abs. 7 der Präambel sowie in Art. 51 Abs. 1 S. 2 und in dem vom Verfassungskonvent später eingefügten Art. 52 Abs. 5 GRCh.

Abs. 7 der Präambel:

Daher erkennt die Union die nachstehend aufgeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze an.

Art. 51 Abs. 1 GRCh:

Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.

Art. 52 Abs. 5 GRCh:

Die Bestimmungen dieser Charta, in denen Grundsätze festgelegt sind, können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden. Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.

ausgeführt hat, dass diese nicht nur die in Artikel 8 EMRK, sondern auch die in der Charta anerkannten Grundsätze beachtet. Im Übrigen wird mit der Charta, wie sich aus ihrer Präambel ergibt, in erster Linie das Ziel verfolgt, „die Rechte [zu bekräftigen], die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der [EMRK], aus den von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs (...) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben“.

⁷ Überblick bei *von Bogdandy*, JZ 2001, 157, passim.

⁸ Siehe im Einzelnen unten 3. Kapitel: C.IV.

Ursprünglich war die Kategorie der Grundsätze für die sozialen Grundrechte vorgesehen, die sich vor allem in Titel IV der Charta finden. Der Trennung zwischen Rechten und Grundsätzen ging nämlich eine kontroverse Debatte im Grundrechtekonvent über die Aufnahme und Reichweite sozialer Grundrechte voraus.⁹ Der gefundene Kompromiss sah vor, dass insbesondere im Bereich der sozialen Grundrechte „Grundnormen“ ohne Detailregelungen formuliert werden sollten.¹⁰ Da sich nicht ausschließlich im Titel IV (Solidarität) soziale Grundrechte finden, wurde die Unterscheidung zwischen Rechten und Grundsätzen in den allgemeinen Vorschriften verankert. Im Laufe des späteren Verfassungskonvents wies die britische Regierungsvertreterin in der Arbeitsgruppe II darauf hin, dass eine Horizontalklausel über die Grundsätze in der Charta fehle.¹¹ Im Ergebnis erweiterte der Verfassungskonvent daher den Art. 52 GRCh unter anderem um den Absatz 5, einer eigenen Horizontalklausel für die Grundsätze. Trotz dieses erläuternden Absatzes bezüglich der rechtlichen Wirkungen der Grundsätze bleiben zahlreiche offene Fragen.

Diese Situation heute kann mit der Diskussion über die Grundrechte zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung verglichen werden. Damals wie heute wurden Grundrechtsnormen geschaffen, deren Verbindlichkeit und Wirkung in höchstem Maße unklar war. In der Weimarer Staatsrechtslehre ging es vor allem um die Frage, inwieweit die Staatsorgane im Allgemeinen und der Gesetzgeber im Speziellen an die durch die Grundrechtsnormen auferlegten Beschränkungen der Staatsgewalt gebunden sind.¹² Auch bei den Grundsätzen der Charta ist dies sehr umstritten. So gibt es Stimmen in der Literatur, die diese Normen als bloß unverbindliche Richtlinien ansehen.¹³

Die maßgebliche Ansicht zu Weimarer Zeiten war letzten Endes, dass nur von einem Teil der Grundrechtsnormen Bindungswirkung ausging. Andere Normen sollten lediglich Richtliniencharakter haben.¹⁴ Die Anforderung an die Rechtswissenschaft bestand also darin, Kriterien zu finden, anhand derer eine Kategorisierung der verschiedenen Grundrechtsnormen möglich wurde. Auch hier lässt sich eine Parallele zur Grundrechtecharta ziehen. Sowohl der

⁹ Siehe dazu: *Riedel*, in: *Meyer* (Hrsg.), GRCh, Vorbem. zu Kapitel IV, Rn. 4 ff.

¹⁰ CHARTE 4271/00 CONTRIB 144; *Bernsdorff*, VSSR 2001, 1, 10 ff.

¹¹ Arbeitsdokument WD 04 der Arbeitsgruppe II eingereicht von *Baroness Scotland of Ashtal* (<http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGII>, zuletzt besucht am 15.6.2009).

¹² Darstellung bei *Leisner*, 80 ff; siehe auch *Stern*, Staatsrecht, § 59 V 6 b).

¹³ *Baquero Cruz*, MJ 2008, 65, 69; *Vranes*, EIoP 2003, 1, 8; *Cruz Villalón*, in: *Tettinger/Stern* (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur GRCh, A XIII, Rn. 46; wohl auch *Lord Goldsmith*, CML Rev. 2001, 1201, 1212.

¹⁴ *Anschtz*, 515.

Grundrechte- als auch der Verfassungskonvent ließen nämlich eine Einordnung der Chartaartikel in Rechte bzw. Grundsätze offen.¹⁵

Die Frage der Einordnung der Chartabestimmungen hängt eng mit der Frage der Rechtswirkungen der Grundsätze zusammen, da die allgemeinen Aussagen für jeden Grundsatz gleichermaßen gelten. Eine überzeugende Kategorisierung ist demnach nur in Verbindung mit einer Aussage über die Rechtswirkungen der Grundsätze möglich. Dabei bestehen zwei Möglichkeiten sich dem Problem zu nähern. Man könnte eine Kategorisierung als notwendige Voraussetzung einer Analyse der Rechtswirkungen der Grundsätze ansehen. In diesem Fall würden von den einzelnen Bestimmungen Rückschlüsse auf die Rechtsnatur der Grundsätze gezogen. Vorzugswürdig erscheint mir hingegen, die Kategorisierung erst *nach* einer strukturellen Analyse der Gewährleistungen der Grundsätze vorzunehmen. Zu groß wäre ansonsten die Gefahr, die Rechtswirkungen der Grundsätze einseitig unter einem national geprägtem Vorverständnis zu analysieren.¹⁶

A. Stand der Forschung

Während es zahlreiche Aufsätze und Arbeiten zu einzelnen Bestimmungen¹⁷ und allgemein zu den „sozialen Grundrechten“¹⁸ der Charta gibt, sind explizite dogmatische Ausführungen zu Rechtsnatur und Reichweite der Grundsätze noch selten.¹⁹ Auch bei den ersten Versuchen der Entwicklung einer umfassenden europäischen Grundrechtsdogmatik werden die Grundsätze nur stiefmütterlich behandelt²⁰ oder sogar vollständig ausgespart.²¹ Die Beiträge in der

¹⁵ In den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. C 303/17 vom 14.12.2007) sind mit Art. 25, 26 und 37 GRCh bloß Beispiele für Grundsätze genannt.

¹⁶ So vergleicht die überwiegende deutsche Literatur die Grundsätze mit Staatszielbestimmungen, vgl. *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 37 GRCh, Rn. 1; *Pester*, 182. Staatszielähnlich: *Beutler*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EUV, Rn. 166, 168 für Art. 35 S. 2, Art. 37. Französische und spanische Autoren gehen hingegen zunächst davon aus, dass es sich bei den Grundsätzen um „echte“ Grundrechte handelt, die dann allerdings besonders zu behandeln seien, vgl. *Burgorgue-Larsen*, in: *Burgorgue-Larsen/Levade/Picod* (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Art. II-112, Ziff. 42 ff.; *Braibant*, 46; 84 f.; 252 f.

¹⁷ Z.B.: *Orth*, passim; *Günther*, passim; *Sander*, ZEuS 2005, 253, ; *Classen*, passim; *Sagan*, passim; *Galetta*, EuR 2007, 57, ff.; *Abetz*, passim.

¹⁸ Z.B.: *Geesmann*, passim; *Winner*, passim; *Bernsdorff*, VSSR 2001, 1, ff.

¹⁹ Weitergehende dogmatische Ausführungen finden sich bei: *Schmittmann*, 44 ff.; *Ladenburger*, in: *Tettinger/Stern* (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur GRCh*, Art. 52, Rn. 80 ff.; *Borowsky*, in: *Meyer* (Hrsg.), *GRCh*, Art. 52, Rn. 45b f.; *Cremer*, in: *Heslhaus/Nowak* (Hrsg.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, § 62, Rn. 11 ff.; *Hilson*, MJ 2008, 193, passim.

²⁰ *Kober*, 81 ff.

Literatur widmen sich im Wesentlichen drei Problemen: der Struktur der Grundsätze, ihrer Justiziabilität und der Einordnung der einzelnen Chartabestimmungen als Recht bzw. Grundsatz.

I. Struktur

Die allgemeine Ansicht in der Literatur geht angesichts des Wortlauts des Art. 52 Abs. 5 GRCh davon aus, dass es sich bei den Grundsätzen um rein objektive Zielvorgaben handele, die zwar verbindlich, aber vor Gericht nicht einklagbar seien.²²

Bei einer solchen Betrachtungsweise liegt der Vergleich mit den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes nahe. Diese Konsequenz ziehen auch die meisten Stimmen in der deutschen Literatur.²³

Da sich viele Grundsätze schon als objektive Zielbestimmungen im EG-Vertrag oder im EU-Vertrag wiederfinden, wird die Wiederholung solcher Normen in der Grundrechtecharta als „überflüssig“ und „deplatziert“ bezeichnet.²⁴ Vereinzelt wird sogar so weit gegangen, die Grundsätze lediglich als Beschränkungen der Rechte der Charta zu sehen.²⁵

Einige Autoren setzen sich etwas differenzierter mit der Struktur und der Entstehungsgeschichte der Grundsätze auseinander. So werden die Grundsätze mit Verfassungsnormen in Frankreich oder Spanien verglichen.²⁶ Insbesondere die französischen Autoren sehen in den Grundsätzen eine sogenannte

²¹ *Winkler*, 58; *Ostermann*, passim.

²² Für einzelne Chartabestimmungen: *Riedel*, in: *Meyer* (Hrsg.), GRCh, Art. 37, Rn. 9; Art. 35, Rn. 12; Art. 38, Rn. 5; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 37 GRCh, Rn. 1 und 7; *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 38 GRCh, Rn. 2; *Nowak*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 60, Rn. 15; *Beutler*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EUV, Rn. 166, 168; *Sander*, ZEuS 2005, 253, 270. Generell für Grundsätze: *Röder*, 99; *Jarass*, 99; *Cremer*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 62, Rn. 13 ff; *Orth*, 145; *Winkler*, 185; *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 52 GRCh, Rn. 13; *Grabenwarter*, DVBl. 2001, 1, 8.

²³ So ausdrücklich: *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 37 GRCh, Rn. 1; *Pester*, 182. Staatszielähnlich: *Beutler*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EUV, Rn. 166, 168 für Art. 35 S. 2, Art. 37.

²⁴ *Callies*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 37 GRCh, Rn. 7

²⁵ So *Zuleeg*, EuGRZ 2000, 511, 515; *Nowak*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 60, Rn. 17 ff; *Bungenberg*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 61, Rn. 16; *Cremer*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 62 Rn. 5 f; *Schmitz*, JZ 2001, 833, 841.

²⁶ *Ladenburger*, in: *Tettinger/Stern* (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur GRCh, Art. 52, Rn. 7; *Borowsky*, in: *Meyer* (Hrsg.), GRCh, Art. 52, Rn. 45b.

„justiciabilité normative“.²⁷ Strukturell soll es sich dabei um eine Kategorie zwischen Grundrechten und Staatszielbestimmungen handeln.²⁸ Schließlich wird vorgeschlagen, zwischen verschiedenen Arten oder Typen von Grundsätzen zu unterscheiden, die jeweils andere Gehalte haben.²⁹

Die Annahme eines subjektiv-rechtlichen Charakters aller Chartanormen wird nur selten befürwortet,³⁰ zum Teil mit der Beschränkung auf einen Kernbereich.³¹

Schon im Grundrechtekonvent führten unterschiedliche nationale Vorstellungen über die Struktur von Grundrechten zu Verständigungsschwierigkeiten.³² Die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in einen Grundrechtekatalog ist – aus deutscher Sicht betrachtet – ungewöhnlich, aus französischer Sicht wurde dies hingegen nicht kritisiert. Insgesamt zeigt sich damit zur Frage der Struktur der Grundsätze ein gespaltenes Bild. Je nach nationalem Vorverständnis werden die Grundsätze als „Grundrechte“ oder eben nur als „Zielbestimmungen“ interpretiert.

II. Justiziabilität

Die meisten Beiträge sprechen auch die Justiziabilität der Grundsätze an. Art. 52 Abs. 5 GRCh lege nahe, dass die Grundsätze gegenüber den Rechten nur eingeschränkt justiziabel seien.³³ Daraus wird vor allem gefolgert, dass direkte Ansprüche auf den Erlass positiver Maßnahmen durch die Organe der Union oder der Mitgliedstaaten ausgeschlossen seien.³⁴

²⁷ *Burgorgue-Larsen*, in: *Burgorgue-Larsen/Levade/Picod* (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Art. II-112, Ziff. 42 ff.; *Braibant*, 46; 84 f.; 252 f.

²⁸ Ähnlich einzuordnen ist der Vorschlag von *Orth*, die für Art. 37 GRCh den Begriff der „Grundgewährleistung“ vorschlägt, vgl. *Orth*, 246.

²⁹ So z.B. *Winkler*, 185 f.; ähnlich auch *Ladenburger*, in: *Tettinger/Stern* (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur GRCh*, Art. 52, Rn. 100.

³⁰ *Schmitz*, JZ 2001, 833, 841; *Tillich*, Nicht mehr und nicht weniger – Die Charta der Grundrechte soll die Rechte des Bürgers gegenüber der EU benennen, in: F.A.Z. vom 25.09.2000, der es für möglich hält, dass der EuGH subjektive Rechte aus Grundsätzen ableitet.

³¹ So könnte *Sezcekalla* verstanden werden, wenn er vorschlägt, die definitiven Verpflichtungsgehalte einer jeden Chartabestimmung nicht als Grundsatz zu beschreiben, vgl. *Sezcekalla*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, §7, Rn. 100.

³² Vgl. dazu *Geesmann*, 57 f.

³³ Explizit *Borowsky*, in: *Meyer* (Hrsg.), *GRCh*, Art. 52, Rn. 45c.

³⁴ Vgl. insoweit die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. C 303/17 vom 14.12.2007, zu Art. 52 Abs. 5; explizit auch *Grabenwarter*, EuGRZ 2004, 563, 565; *Borowsky* bezeichnet dies als „unstreitig“, vgl. *Borowsky*, in: *Meyer* (Hrsg.), *GRCh*, Art. 52, Rn. 45c.

III. Einordnung

Viele Autoren sprechen auch die Einordnung der einzelnen Chartaartikel an.³⁵ Dabei werden meist alle möglichen Unterscheidungskriterien zwischen Rechten und Grundsätzen im Einzelfall miteinander vermengt.³⁶ Wünschenswert wäre die Benennung von klaren abstrakten Leitlinien, Kriterien oder sonst einer nachvollziehbaren Systematik bei der Einordnung.³⁷ Diese Ansätze sind bislang jedoch noch sehr unvollständig und bedürfen einer weiteren Ausarbeitung.

IV. Schlussfolgerung

Die Ausführungen zum Stand der Forschung zeigen, dass es zurzeit keine umfassende Dogmatik der Grundsätze gibt. Bisher fehlt ein System aus Grundregeln, Lösungsmustern und Einordnungshilfen, die als Leitlinien sowohl Normgeber, Normanwender und auch Normadressaten zur Verfügung stünden, um als Orientierungspunkte zu fungieren und erhöhte Rechtssicherheit zu gewährleisten.³⁸ Eine umfassende Rechtsdogmatik besteht aus drei Dimensionen: einer analytischen, einer empirischen und einer normativen Dimension. Die analytische Dimension umfasst die begriffliche und systematische Durchdringung des geltenden Rechts. In der empirischen Dimension geht es um die Erkenntnis des positiv geltenden Rechts. Die Erstellung einer Anleitung über zu treffende Entscheidungen anhand des geltenden Rechts ist die Aufgabe der normativen Dimension.³⁹

Auf europäischer Ebene kommt zunächst der analytischen Dimension wegen der zahlreichen, sich durchaus unterscheidenden nationalen Grundrechtsverständnisse und -traditionen eine herausragende Bedeutung zu. Ziel dieser Untersuchung ist daher, durch eine analytische Herangehensweise die Grundlage einer Dogmatik der Grundsätze zu schaffen. Dabei gibt es vor allem drei Bereiche, die weiterer Klärung bedürfen: die Struktur der Grundsätze, ihre Justiziabilität und die Einordnung der Chartaartikel. Erst wenn diese grund-

³⁵ Für Nachweise siehe 3. Kapitel, Fn. 206.

³⁶ *Schmittmann*, 99 ff.; *Kober*, 95 ff.

³⁷ Gute Ansätze finden sich bei *Ladenburger*, in: *Tettinger/Stern* (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur GRCh, Art. 52, Rn. 98, der allerdings die endgültige Einordnung weitgehend offen lässt. Überlegungen auch bei *Hilson*, MJ 2008, 193, passim und *Prechal*, in: *de Zwaan/Jans/Nelissen* (Hrsg.), 177, 183 f., die letztendlich aber für eine „ad hoc-Einordnung“ im Einzelfall plädieren.

³⁸ Eine Übersicht über diese und weitere Funktionen einer Dogmatik bei *Alexy*, *Theorie der juristischen Argumentation*, 326 ff. Vgl. auch *Jansen*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), *Die Prinzipientheorie der Grundrechte*, 39, 42 ff.

³⁹ *Alexy*, *Theorie der Grundrechte*, 22 ff.

genden Fragen geklärt sind, kann sich überhaupt eine „umfassende Dogmatik“ der Grundsätze entwickeln.

B. Methoden und Gang der Untersuchung

Um dieses Ziel zu erreichen, muss auf ein Gerüst abstrakter Kategorien zurückgegriffen werden. Dies allein birgt schon die Gefahr, dass die konzeptionellen Grundlagen der Arbeit missverstanden werden könnten.⁴⁰ Erschwerend kommt hinzu, dass es sich um einen Beitrag zur Dogmatik der europäischen Grundrechtsordnung handelt. Diese Rechtsordnung ist aus den unterschiedlichsten Rechtstraditionen entsprungen und wird oftmals vor dem Hintergrund bestimmter Vorverständnisse interpretiert.⁴¹ Es ist also unverzichtbar, die konzeptionellen Grundlagen offen zu legen und genaue Begriffsbestimmungen vorzunehmen.

I. Theorie der Grundrechte

Als Grundlage meiner Untersuchung soll die Theorie der Grundrechte von *Robert Alexy* dienen. Die Theorie der Grundrechte ist für die hier angestrebte analytische Herangehensweise außerordentlich gut geeignet. Zunächst wurde die Theorie nur für die Grundrechte des Grundgesetzes entwickelt.⁴² Sie hat in dieser Hinsicht vor allem rekonstruktiv-analytischen Charakter. Als Strukturtheorie kann ihr jedoch auch ein universaler Geltungsanspruch zukommen. Ihre Anwendbarkeit ist damit nicht nur auf die deutsche Rechtsordnung oder auf die deutschen Grundrechte beschränkt.⁴³ Dies könnte man als die normative Dimension dieser Theorie bezeichnen.⁴⁴

Die nicht überzeugende Kritik an der Theorie richtet sich insbesondere gegen ihren normativen Anspruch und damit letztlich auch gegen die Übertragbarkeit der Theorie auf andere Rechtsordnungen.⁴⁵ Die wesentlichen Argu-

⁴⁰ Als Beispiel dafür kann die unübersichtliche Begriffsvielfalt bei der Beschreibung von grundrechtlichen Leistungsrechten im Rahmen des Grundgesetzes genannt werden. Siehe dazu die Übersicht bei *Murswiek*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStr*, Bd. 5, § 112, Rn. 5 ff.

⁴¹ *Kühling*, in: *Bogdandy* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 583, 596 ff.; *Pietsch*, 21. Instrukтив dafür sind schon die Verständigungsprobleme zwischen dem französischen Vertreter *Guy Braibant* und dem deutschen Vertreter *Roman Herzog* im Konvent, vgl. *Geesmann*, 57 f.

⁴² *Alexy*, *Theorie der Grundrechte*, 22 und 33.

⁴³ So auch: *Sieckmann*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), *Die Prinzipientheorie der Grundrechte*, 9, 9; *Borowski*, *Grundrechte als Prinzipien*, 68 f.

⁴⁴ *Cornils*, 49.

⁴⁵ Gegen den zentralen Teil der Theorie der Grundrechte, der Prinzipientheorie, wird vor allem angeführt, dass sie zu einer Überkonstitutionalisierung und zu einer Verschiebung der

mente beider Seiten sind ausgetauscht, daher soll an dieser Stelle nur auf den Streit verwiesen werden.⁴⁶

Die Theorie der Grundrechte lässt sich grundsätzlich auf jede Rechtsordnung anwenden.⁴⁷ Im Rahmen dieser Untersuchung soll die Theorie daher auf die Grundrechtsordnung der Europäischen Union angewendet werden. Dies ist in all ihren Ausprägungen bisher noch nicht geschehen.⁴⁸ Dabei werde ich nicht nur die rechtstheoretische Unterscheidung zwischen Normen und Prinzipien übernehmen, die als Prinzipientheorie einen zentralen Teil der Theorie der Grundrechte ausmacht. Ich werde auch auf die im Rahmen der Theorie spezifisch für die Grundrechte entwickelten Grundstrukturen und Begriffsbestimmungen zurückgreifen. Dazu gehören insbesondere die Frage nach der Verbindlichkeit von Grundrechten sowie der Begriff des subjektiven Rechts. An bestimmten Stellen ist die Theorie im Hinblick auf ihren Universalitätsanspruch weiter zu entwickeln.

II. Rechtsvergleichung

Die Rechtsvergleichung als Methode zur Entscheidungsfindung hat auf Gemeinschaftsebene durch die Rechtsprechung des EuGH einen hohen Stellen-

Staatsgewalt zugunsten der Judikative und zu Lasten der Legislative führe und dass eine Abwägung stets willkürlich sei, vgl. *Schlink*, 134 ff.; *Böckenförde*, Grundrechte als Grundsatznormen, in: *Böckenförde* (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, 159, 159, 189 ff.; *Habermas*, 314 f. Eine aktuelle Übersicht über die Einwände findet sich bei *Poscher*, 73 ff. und *Klement*, JZ 2008, 756, 759. Gegen den normativen Anspruch der Prinzipientheorie siehe insbesondere *Poscher*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), Die Prinzipientheorie der Grundrechte, 105, 77 ff.

⁴⁶ Kritik bei: *Penski*, JZ 1989, 105, 105 ff.; *Scherzberg*, 169 ff.; *Starck*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), GG, Bd. I, Art. 1, Rn. 139; *Starck*, Der Staat 32 (1993), 473, 475; *Böckenförde*, Grundrechte als Grundsatznormen, in: *Böckenförde* (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, 159, 159 ff.; *Röhl*, 278 ff.; *Lerche*, in: FS Stern, 197, 197 ff.; *di Fabio*, 69 ff.; *Bumke*, 163 ff.; *Jestaedt*, 72 ff. und 206 ff.; *Hain*, 95 ff.; *Gellermann*, 66 ff.; *Poscher*, 72 ff.; *Poscher*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), Die Prinzipientheorie der Grundrechte, 105, 73 ff.; *Lindner*, 53 ff.; *Klement*, JZ 2008, 756, 756 ff. Widerlegung der gegen die Prinzipientheorie vorgebrachten Argumente bei: *Alexy*, Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen, in: *Alexy* (Hrsg.), Recht, Vernunft, Diskurs, 262, 278 ff.; *Alexy*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), Die Prinzipientheorie der Grundrechte, 105, 105 ff.; *Borowski*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), Die Prinzipientheorie der Grundrechte, 81, 190 ff.; *Borowski*, Glaubens- und Gewissensfreiheit, 202 ff.; *Afonso da Silva*, 89 ff.; *Pulido*, in: *Sieckmann* (Hrsg.), Die Prinzipientheorie der Grundrechte, 197, 203 ff.

⁴⁷ *Borowski*, Grundrechte als Prinzipien, 69.

⁴⁸ Bisher wurde nur die Übertragbarkeit der Theorie der Grundrechte zugrunde liegende Prinzipientheorie thematisiert. Vgl. dazu *Hilson*, MJ 2008, 193, 212 f.; *Eisner*, 159 f.; *Schroeder*, 262 ff.; *Schilling*, Der Staat 33 (1994), 555, 572 f., für die Grundfreiheiten.

wert.⁴⁹ In einigen Verfassungen der Mitgliedstaaten finden sich Grundrechtsnormen, die den Grundsätzen der Grundrechtecharta ähnlich sind. Daher werde ich im Rahmen der Untersuchung an geeigneter Stelle auch rechtsvergleichend arbeiten. Insbesondere die Verfassungen Spaniens, Portugals und Irlands könnten Aufschluss über die Rechtsnatur und Wirkungsweise der Grundsätze geben, da in ihnen den Grundsätzen ähnliche Normen zu finden sind.

III. Gang der Untersuchung

Das erste Kapitel entwickelt die theoretischen und dogmatischen Grundlagen. Die Darstellung der konzeptionellen Grundlagen und die Bestimmung der hier verwendeten Begriffe sind unverzichtbare Voraussetzungen für die strukturelle Analyse der Grundsätze im zweiten Kapitel. Dazu werde ich die Theorie der Grundrechte vorstellen und an einigen Stellen im Hinblick auf ihren Universalitätsanspruch weiterentwickeln. Dabei ist die stets Übertragbarkeit der Theorie auf die europäische Rechtsordnung mit zu bedenken.

Im zweiten Kapitel werde ich die im ersten Kapitel entwickelten Grundbegriffe und -strukturen auf die Grundsätze der Charta anwenden. Dies geschieht vor allem durch die Auslegung der allgemeinen Bestimmungen der Charta (Horizontalklauseln). Ziel des zweiten Kapitels ist die Darstellung der allgemeinen Struktur der Grundsätze.

Im dritten und letzten Kapitel werden konkrete Hinweise zur Anwendung der Grundsätze in der Praxis entwickelt. Dazu gehören vor allem die eben schon angesprochenen Fragen der Justiziabilität und der Einordnung der Chartanormen. Am Ende soll für Rechtsanwender eine schlüssige und klar nachvollziehbare allgemeine Dogmatik der Grundsätze aufgezeigt werden, um die bisher noch bestehende Ratlosigkeit im Umgang mit den Grundsätzen zu beseitigen.

⁴⁹ Als Erstes begründet in EuGH, verb. Rs. 7/56, 3/57–7/57, *Alegra*, Slg. 1957, 83, 118: „Was die Zulässigkeit des Widerrufs solcher Verwaltungsakte angeht, so handelt es sich hier um eine der Rechtsprechung und der Lehre in allen Ländern der Gemeinschaft wohlvertraute verwaltungsrechtliche Frage, für deren Lösung der Vertrag jedoch keine Vorschriften enthält. Um sich nicht dem Vorwurf einer Rechtsverweigerung auszusetzen, ist der Gerichtshof daher verpflichtet, diese Frage von sich aus unter Berücksichtigung der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden.“ Der EuGH hat in der Folgezeit zahlreiche Entscheidungen auf die wertende Rechtsvergleichung gestützt, insbesondere im Bereich der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“, zu denen auch die Grundrechte zählen, vgl. jüngst EuGH, Rs. C-144/04, *Mangold*, Slg. 2005, I-9981, Rn. 74 f.; Rs. C-438/05, *Viking*, Slg. 2007, I-10779, Rn. 43 f.; Rs. C-341/05, *Laval*, Slg. 2007, I-11767, Rn. 90 f. Ausführlich: von *Danwitz*, ZESAR 2008, 57, 60 f.; *Schwind*, 88 f.