

JULIAN NUSSER

Die Bindung  
der Mitgliedstaaten  
an die Unionsgrundrechte

*Jus Internationale et Europaeum*

51

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

51





Julian Nusser

# Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte

Vorgaben für die Auslegung  
von Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh

Mohr Siebeck

*Julian Nusser*, geboren 1980; 2001–2007 Studium der Rechtswissenschaft in Trier und Lausanne; 2007–2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Trier; 2010 Promotion; 2009–2011 Rechtsreferendariat in Hamburg und Brüssel.

e-ISBN PDF 978-3-16-151190-5

ISBN 978-3-16-150872-1

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.

© 2011 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

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2010/2011 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen.

Sie befindet sich auf dem Stand des Frühjahres 2010. Spätere Entwicklungen in Rechtsprechung und Schrifttum konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Soweit möglich werden sowohl die Bestimmungen des EU a. F./EU als auch die des EG/AEU zitiert.

Mein Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder, der durch seine zahlreichen Anregungen maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Gerhard Robbers, der das Zweitgutachten erstellt hat. Für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses danke ich dem Bundesministerium des Innern. Ganz besonders möchte ich schließlich meinen Eltern, Renate Methner-Nusser und Wilfrid Nusser, und meiner Freundin, Anna Rink, danken, ohne deren Unterstützung diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Hamburg, im April 2011  
*Julian Nusser*



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	I
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Einleitung.....	1
<b>Kapitel 1: Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte in Rechtsprechung, Schrifttum und Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh.....</b>	<b>9</b>
A. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes .....	9
B. Schrifttum.....	40
C. Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh .....	47
D. Gesamtergebnis .....	58
<b>Kapitel 2: Rechtsprinzipielle Begründung und Begrenzung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....</b>	<b>62</b>
A. Begründung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte.....	62
B. Begrenzung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte.....	82
C. Mitgliedstaatliche Ausübung unionaler Hoheitsgewalt .....	95
D. Beruhen der mitgliedstaatlichen Unionsgrundrechts- beeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt.....	123
E. Gesamtergebnis .....	147

Kapitel 3: Vergleich der Rechtsprechung, des Schrifttums und von Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh mit dem Kriterium des „Beruhens“ .....	151
A. Rechtsprechung, Schrifttum und „Beruhen“ .....	151
B. Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh und „Beruhen“ .....	206
C. Gesamtergebnis .....	210
Zusammenfassung .....	213
Literaturverzeichnis .....	217
Sachregister .....	237

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	I
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Einleitung.....	1
Kapitel 1: Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte in Rechtsprechung, Schrifttum und Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh.....	9
A. <i>Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes</i> .....	9
I. Voraussetzungen.....	9
1. Mitgliedstaatliche Durchführung des Unionsrechts.....	10
a) Gestalt.....	11
b) Tatsächliche Bedeutung .....	13
2. Mitgliedstaatliche Beeinträchtigung der Grundfreiheiten.....	15
a) Gestalt.....	16
b) Tatsächliche Bedeutung .....	17
3. Neue Fallgruppen? .....	18
a) EuGH, Rs. C-71/02, Karner, Slg. 2004, S. I-3025.....	18
b) EuGH, Rs. C-276/01, Steffensen, Slg. 2003, S. I-3735 .....	20
c) Unionsbürgerschaft .....	22
d) Zwischenergebnis.....	22
4. Grenzen des Anwendungsbereichs des Unionsrechts .....	23
a) EuGH, Rs. C-309/96, Annibaldi, Slg. 1997, S. I-7493 .....	23
b) EuGH, Rs. C-299/95, Kremzow, Slg. 1997, S. I-2629 .....	24
c) Aufweichung dieser Grenzen?.....	24
(1) EuGH, Rs. C-465/00 u.a. Österreichischer Rundfunk, Slg. 2003, S. I-4989 .....	25
(2) EuGH, Rs. C-60/00, Carpenter, Slg. 2002, S. I-6279.....	26
d) Zwischenergebnis.....	28

II. Reichweite .....	28
1. Zur Fragestellung .....	29
a) Mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume.....	29
(1) Strukturell bedingte Gestaltungsspielräume .....	30
(2) Inhaltlich bedingte Gestaltungsspielräume .....	31
(3) Zwischenergebnis .....	33
b) Bedeutung .....	33
c) Ausdifferenzierung.....	34
2. Bindung im Hinblick auf eigenständig gestaltete materiell- rechtliche Bestandteile?.....	35
3. Bindung im Hinblick auf eigenständig gestaltete verfahrensrechtliche Bestandteile?.....	37
III. Ergebnis .....	38
 <i>B. Schrifttum</i> .....	40
I. Durchführung des Unionsrechts .....	40
1. Voraussetzungen .....	40
2. Reichweite .....	42
II. Unionsrechtliche Determinierung.....	43
1. Voraussetzungen .....	43
2. Nur mittelbare Bindung? .....	44
3. Reichweite .....	45
4. Eignung zur praktischen Anwendung?.....	45
III. Ergebnis .....	46
 <i>C. Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh</i> .....	47
I. Verbindlichkeit.....	47
II. Inhaltliche Tragweite .....	49
1. Räumlicher Anwendungsbereich .....	49
2. Rechtsfolgen der Regelung .....	50
3. Zwischenergebnis.....	52
III. Inhaltliche Bedeutung .....	52
1. Umfassende Rezeption der Rechtsprechung zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	53
2. Ausschluss der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte bei Beeinträchtigung der Grundfreiheiten.....	55
3. Diskussion.....	56
IV. Reichweite der Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.....	57
V. Ergebnis .....	57

<i>D. Gesamtergebnis</i> .....	58
--------------------------------	----

## Kapitel 2: Rechtsprinzipielle Begründung und Begrenzung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte..... 62

<i>A. Begründung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte</i> .....	62
---	----

I. Eine Frage der Einheit?.....	64
1. Allgemeines Prinzip der Einheit?.....	64
2. Prinzip der einheitlichen Wirksamkeit.....	65
a) Bedeutung.....	65
b) Heranziehung.....	67
c) Kritische Würdigung.....	68
(1) Einheitliche Wirksamkeit anderer Bestimmungen.....	68
(2) Einheitliche Wirksamkeit der Unionsgrundrechte.....	69
(3) Zwischenergebnis.....	70
II. Eine Frage des Rechts.....	71
1. Bedeutung.....	72
a) Entwicklung einer unionalen Hoheitsgewalt.....	72
b) Die Grundrechtsfrage.....	74
2. Heranziehung zur Begründung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte.....	76
a) Begriff der unionalen Hoheitsgewalt.....	76
b) Ausübung unionaler Hoheitsgewalt durch die Mitgliedstaaten.....	77
(1) (Ausschließlich) organisatorisches Verständnis.....	78
(2) Um funktionale Aspekte erweitertes Verständnis.....	79
c) Zwischenergebnis.....	81
3. Ergebnis.....	81

<i>B. Begrenzung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte</i> .....	82
---	----

I. Eine Frage der Vielfalt?.....	83
1. Allgemeines Prinzip der Vielfalt?.....	83
2. Charakter der Union als Staatenverbund.....	84
a) Zum Charakter der Union als Staatenverbund.....	84
b) Rechtsvergleichender Blick: Bundesstaat.....	86
c) „Staatenverbundliches“ Modell?.....	88
d) Rechtsprinzipielle Verankerung des Gedankens?.....	89
e) Zwischenergebnis.....	89
3. Grundlagen der unionalen Kompetenzordnung.....	89

a) Indirekte Begrenzung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	90
b) Direkte Begrenzung der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte? .....	91
II. Ebenfalls eine Frage des Rechts? .....	92
1. Heranziehung zur Begründung .....	92
2. Begrenzung der Reichweite .....	93
III. Ergebnis .....	94
C. Mitgliedstaatliche Ausübung unionaler Hoheitsgewalt .....	95
I. „Mitgliedstaatliche Handlung“ .....	95
1. Anforderungen an die Qualität der Handlung.....	96
a) Unterlassen als Kehrseite einer Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung .....	96
b) Unterlassen als Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung .....	97
2. Handelnde Stelle .....	98
3. Impulse der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.....	100
II. „Ausübung unionaler Hoheitsgewalt“ .....	101
1. Qualität der unionalen Vorgabe .....	101
a) Eignung zur unionsrechtlichen Prägung: unmittelbare Geltung, unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang.....	102
b) Grundlage der Eignung zur unionsrechtlichen Prägung .....	104
c) Voraussetzung der Eignung zur unionsrechtlichen Prägung... ..	105
d) Einzelfälle.....	107
(1) Verordnungen, Art. 288 Abs. 2 AEU (Art. 249 Abs. 2 EG).....	107
(2) Richtlinien, Art. 288 Abs. 3 AEU (Art. 249 Abs. 3 EG)... ..	108
(a) Umsetzungsbefehl .....	110
(b) Richtlinienbestimmungen .....	111
(3) Unionale Grundfreiheiten.....	113
(4) Ergänzend aus Art. 4 Abs. 3 AEU (Art. 10 EG) hergeleitete Pflichten .....	114
e) Zwischenergebnis.....	115
2. Zusammenhang zwischen unionaler Vorgabe und mitgliedstaatlicher Handlung .....	116
a) Anwendungsbereich des Vertrages in anderen Zusammenhängen.....	116
(1) Art. 18 Abs. 2 AEU (Art. 12 Abs. 1 EG).....	116
(2) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte ... ..	118
b) Eigenständige Konkretisierung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts .....	119

(1) Anwendungsbereich des Unionsrechts .....	119
(2) Schwierigkeiten .....	120
III. Ergebnis .....	121
<i>D. Beruhen der mitgliedstaatlichen Unionsgrundrechts-</i> <i>beeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt</i> .....	123
I. Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung .....	125
1. Tatsächliche Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung .....	125
2. Schutzbereich der Unionsgrundrechte.....	126
3. Eingriff in den Schutzbereich der Unionsgrundrechte .....	127
4. Impulse durch die Grundrechtecharta .....	127
5. Zwischenergebnis.....	128
II. „Beruhen“ auf unionaler Hoheitsgewalt .....	128
1. Zurechnung im Völkerrecht, Polizeirecht und Strafrecht.....	129
a) Zurechnung im Recht der Staatenverantwortlichkeit.....	130
b) Polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit .....	132
c) Zurechnung im Strafrecht.....	133
d) Zwischenergebnis.....	135
2. Zurechnung: „Beruhen“ auf unionaler Hoheitsgewalt .....	135
a) Übertragbarkeit der Zurechnung in anderen Zusammenhängen.....	136
(1) Übertragbarkeit der Zurechnung nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit.....	136
(a) Handeln staatlicher Organe und in Wahrnehmung öffentlicher Funktionen.....	136
(b) Handeln unter effektiver staatlicher Kontrolle .....	137
(c) Organleihe .....	138
(d) Zwischenergebnis .....	138
(2) Übertragbarkeit der polizei- und ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit .....	139
(a) Verhaltensstörer.....	139
(b) Zustandsstörer .....	139
(c) Figur des Zweckveranlassers .....	140
(d) Zwischenergebnis .....	141
(3) Übertragbarkeit der Zurechnung im Strafrecht .....	141
b) Konkretisierung des „Beruhens“ auf unionaler Hoheitsgewalt .....	142
(1) Zurechnung auf Grundlage objektiver oder subjektiver Kriterien?.....	143
(2) Zurechnungskriterien .....	145
3. Zwischenergebnis.....	146

<i>E. Gesamtergebnis</i> .....	147
<b>Kapitel 3: Vergleich der Rechtsprechung, des Schrifttums und von Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh mit dem Kriterium des „Beruhens“</b> .....	151
<i>A. Rechtsprechung, Schrifttum und „Beruhen“</i> .....	151
I. Rechtsprechung .....	152
1. Engerer Wirkungskreis? .....	152
a) EuGH, Rs. C-144/95, Maurin, Slg. 1996, S. I-2909 .....	152
(1) Lösung der Rechtsprechung .....	153
(2) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt.....	154
b) EuGH, Rs. C-299/95, Kremzow, Slg. 1997, S. I-2629 .....	154
(1) Lösung der Rechtsprechung .....	155
(2) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt.....	155
c) EuGH, Rs. C-309/96, Annibaldi, Slg. 1997, S. I-7493 .....	156
(1) Lösung der Rechtsprechung .....	157
(2) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt.....	157
d) Würdigung des konkreten Vergleichs .....	158
e) Abstrakter Vergleich .....	158
2. Weiterer Wirkungskreis? .....	159
a) Gleiches Ergebnis .....	160
(1) EuGH, Rs. 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609.....	160
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	161
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	162
(2) EuGH, Rs. C-2/92, Bostock, Slg. 1994, S. I-955 .....	163
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	164
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	165
(3) EuGH, Rs. C-107/97, Arkopharma SA, Slg. 2000, S. I-3367 .....	166
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	167
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	168
(4) EuGH, Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, S. I-5659 .....	168
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	169

(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	170
(5) EuGH, Rs. C-20/00 u.a., Booker Aquaculture Ltd, Slg. 2003, S. I-7411 .....	173
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	174
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	175
(6) EuGH, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, S. I-9609 .....	175
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	176
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	177
(7) Zwischenergebnis .....	178
b) Unterschiedliche Ergebnisse.....	180
(1) EuGH, Rs. C-260/89, ERT, Slg. 1991, S. I-2925 .....	180
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	181
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	181
(2) EuGH, Rs. C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, S. I-3689 ..	182
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	183
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	184
(3) EuGH, Rs. C-74/95 u.a., X, Slg. 1996, S. I-6609.....	185
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	185
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	186
(4) EuGH, Rs. C-60/00, Carpenter, Slg. 2002, S. I-6279.....	186
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	187
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	188
(5) EuGH, Rs. C-276/01, Steffensen, Slg. 2003, S. I-3735.....	189
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	190
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	190
(6) EuGH, Rs. C-465/00 u.a., Österreichischer Rundfunk, Slg. 2003, S. I-4989 .....	192
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	193
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	193
(7) EuGH, Rs. C-71/02, Karner, Slg. 2004, S. I-3025 .....	194
(a) Lösung der Rechtsprechung .....	195
(b) Beruhen der Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung auf unionaler Hoheitsgewalt .....	196

(8) EuGH, C-540/03, Familienzusammenführung, Slg. 2006, S. I-5769 .....	197
(9) Zwischenergebnis .....	198
3. Zwischenergebnis .....	199
II. Schrifttum .....	201
1. Durchführung des Unionsrechts .....	201
a) Engerer Wirkungskreis? .....	201
b) Weiterer Wirkungskreis? .....	203
c) Zwischenergebnis .....	205
2. Unionsrechtliche Determinierung .....	205
3. Zwischenergebnis .....	206
<i>B. Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh und „Beruhen“ .....</i>	206
I. Inhaltliche Deutung im Sinne der Rechtsprechung und des Schrifttums .....	207
II. Eigenständige Deutung im Lichte des „Beruhens“? .....	207
1. „Durchführung des Rechts der Union“ .....	208
2. „ausschließlich bei“ .....	209
3. Zwischenergebnis .....	209
<i>C. Gesamtergebnis .....</i>	210
Zusammenfassung .....	213
Literaturverzeichnis .....	217
Sachregister .....	237

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Beih.	Beiheft
bspw.	beispielsweise
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CML Rev.	Common Market Law Review
Col. JEL	The Columbia Journal of European Law
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der ab dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) geltenden Fassung; Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) geltenden Fassung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EL Rev.	European Law Review
EU	Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 1; Europäische Union
EU a. F.	Vertrag über die Europäische Union in der vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (1. Dezember 2009) geltenden Fassung
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuLF	The European Legal Forum (Zeitschrift)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWSt	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)

GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
IPRax	Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts (Zeitschrift)
JBl.	Juristische Blätter
JEPP	Journal of European Public Policy
JuS	Juristisches Schulung, Zeitschrift für Studium und Referendariat
JZ	Juristen Zeitung
LIEI	Legal Issues of European Integration
ML Rev.	Michigan Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht: Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
Slg.	Sammlung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. C 310, S. 1
VVL	Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, ABl. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1.
WL Rev.	Washington Law Review
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEUS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung, internationales Privatrecht und Europarecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## Einleitung

Die vorliegende Untersuchung hat die Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte<sup>1</sup> zum Gegenstand. Diese Frage war bis vor kurzem positivrechtlich nicht gelöst.<sup>2</sup> Vielmehr war sie lange Zeit Gegenstand unionaler Rechtsprechung<sup>3</sup> und wissenschaftlicher Auseinanderset-

---

<sup>1</sup> Prätorisch vom Europäischen Gerichtshof als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und aus denjenigen internationalen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte entwickelt, an denen die Mitgliedstaaten beteiligt sind, vgl. EuGH, Rs. 26/69, *Stauder* (die namentliche Bezeichnung der Rechtssachen in dieser Arbeit entspricht nicht notwendig der offiziellen) Slg. 1969, 419, Rn. 7; Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125, Rn. 4; Rs. 4/73, *Nold*, Slg. 1974, 491, Rn. 13; vgl. auch *Kühling*, in: Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 583, 586; gewürdigt als die „wichtigste prätorische Leistung“ des Europäischen Gerichtshofes, *Heintzen*, EuR 1997, S. 1, 9; ähnlich *Hirsch*, NJW 2000, S. 1817, 1820; *Ritgen*, ZRP 2000, S. 371, 372; primärrechtlich durch den Vertrag von Maastricht in Art. 6 Abs. 2 EU a. F. verankert; ihren Höhe- und vorläufigen Schlusspunkt fand die Entwicklung im Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 6 Abs. 1 EU, ebenfalls *Danwitz*, in: Herdegen/u.a. (Hrsg.), *FS-Herzog*, S. 19 ff.

<sup>2</sup> Dass das Primärrecht der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte jedenfalls auch nicht entgegensteht, erläutert *Cremer*, NVwZ 2003, S. 1452, 1454; insbesondere wurde die Frage auch durch Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 EU a. F. nicht gelöst, vgl. dazu *Kirchhoff*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte des EUV, S. 66 ff.; *Krogsgaard*, LIEI 1993, S. 99, 106 ff.; *Jürgensen/Schlünder*, AöR 121 (1996), S. 200, 204; *Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 53; *Hengstschläger*, JBl. 2000, S. 409, 412; *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 50; eine Mindermeinung vertritt demgegenüber wohl *Stumpf*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 6 EUV, Rn. 13.

<sup>3</sup> EuGH, Rs. 201/85 u.a., *Klensch*, Slg. 1986, S. 3477, Rn. 10; Rs. 5/88, *Wachauf*, Slg. 1989, S. 2609, Rn. 19 ff.; Rs. C-260/89, *ERT*, Slg. 1991, S. I-2925, Rn. 41 ff.; Rs. C-2/92, *Bostock*, Slg. 1994, S. I-955, Rn. 16; Rs. C-368/95, *Familiapress*, Slg. 1997, S. I-3689, Rn. 24 ff.; EuGH, C-292/97, *Karlsson*, Slg. 2000, S. I-2760, Rn. 37; Rs. C-112/00, *Schmidberger*, Slg. 2003, S. I-5659, Rn. 57; Rs. C-36/02, *Omega*, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 35; zum Teil wird auch EuGH, Rs. 118/75, *Rutili*, Slg. 1976, S. 1185 als Beginn der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte gewertet, vgl. *Ruffert*, EuGRZ 1995, S. 518, 520.

zung.<sup>4</sup> Erst durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat sie in Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh (Art. 6 Abs. 1 EU bewirkt die rechtliche Verbindlichkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Range unionalen Primärrechts) eine primärrechtliche Regelung erfahren. Vordergründig scheint es deswegen so, als setze Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh den Schlusspunkt unter eine lange Debatte. Tatsächlich liegen die Dinge anders. Trotz intensiver juristischer Erschließung ist bisher keine grundsätzlich akzeptierte Antwort auf die Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte gegeben worden. Vielmehr werden auch heute noch fundamental unterschiedliche Lösungen angeboten.<sup>5</sup> Diese bewegen sich im Wesentlichen zwischen den zwei Extrempolen der grundsätzlichen Ablehnung einer- und der Bejahung einer umfassenden Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte andererseits.<sup>6</sup>

Der Europäische Gerichtshof bejaht in seiner Rechtsprechung die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte immer dann, wenn die Mitgliedstaaten „im Anwendungsbereich des Unionsrechts“<sup>7</sup>, also in

---

<sup>4</sup> Vgl. nur die Dissertationen zu dem Thema: *Jones*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft, 1999; *Rickert*, Grundrechtsgeltung bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in innerstaatliches Recht, 1997; *Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004; *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, 2003; *Kirchhoff*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte des EUV, 2005; *Fries*, Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht, 2001; *Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungssadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2002; *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2000; *Brosius-Gersdorf*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2005; *Bienert*, Die Kontrolle mitgliedstaatlichen Handelns anhand der Gemeinschaftsgrundrechte, 2001.

<sup>5</sup> Vgl. die sehr kritischen Beiträge von *Huber*, EuR 2008, S. 190 ff.; *ders.*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194, 239 f.; *ders.*, DVBl. 2009, S. 574, 578 und *Franzius*, DÖV 2008, S. 933.

<sup>6</sup> Grundsätzlich gegen eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte noch EuGH, Rs. 60/84 u.a., *Cinètième*, Slg. 1985, S. 2605, Rn. 26; im Schrifttum vor allem *Coppel/O'Neill*, CML Rev. 29 (1992), 669, 670 ff.; für eine umfassende Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte demgegenüber GA *Jacobs* Schlussanträge EuGH, Rs. C-168/91, *Konstaninidis*, Slg. 1993, S. I-1192; ebenfalls *Szcekalla*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht. Bd. I: Allgemeines Umweltrecht, § 12, Rn. 31; sehr weitgehend auch *Weiler*, in: Capotorti/u.a. (Hrsg.), FS-Pescatore, S. 821 ff.; *Seidel*, Grundsätzliche rechtspolitische Probleme bei der Verwirklichung des Binnenmarkts, EA 1987, S. 553, 558.

<sup>7</sup> Diese Formel legt der Europäische Gerichtshof seit EuGH, Rs. C-260/89, *ERT*, Slg. 1991, I-2925, Rn. 42 regelmäßig zugrunde; vgl. im Schrifttum *Ranacher*, ZÖR 58 (2003), S. 21, 23, 42 f., 51 f.; *Rengeling/Szcekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, § 4, Rn. 277 ff.; *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der

„Durchführung des Unionsrechts“<sup>8</sup> und unter „Beeinträchtigung der Grundfreiheiten“<sup>9</sup> handeln. Im Schrifttum wird restriktiver vertreten, die Mitgliedstaaten seien nur bei Durchführung des Unionsrechts, nicht aber bei Beeinträchtigung der Grundfreiheiten an die Unionsgrundrechte gebunden.<sup>10</sup> Noch enger werden die Wirkungen der Unionsgrundrechte gegenüber den Mitgliedstaaten durch eine weitere im Schrifttum vertretene Ansicht gezogen, nach der die Mitgliedstaaten nur insoweit an die Unionsgrundrechte gebunden sind, als ihre Handlungen im Kontext der Durchführung des Unionsrechts auch tatsächlich unionsrechtlich determiniert sind.<sup>11</sup>

Durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wird nun mit Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh erstmals eine Rechtsnorm verbindlich, die die Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte zum Gegenstand hat. Danach gilt die Charta für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Allerdings ist – wie im Einzelnen noch deutlicher zu zeigen sein wird – die tatsächliche Bedeutung dieser Regelung einigen nicht nur unerheblichen Einschränkungen unterworfen:<sup>12</sup> Das britische, polnische und tschechische „Opt-out“<sup>13</sup> aus der Bindung an die Charta der Grundrechte der Europäi-

---

Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 51 ff.; *Scheuing*, EuR 2005, S. 162; *Kühling*, EuGRZ 1997, S. 296, 299.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. 201/85 u.a., *Klensch*, Slg. 1986, S. 3477, Rn. 10; Rs. 5/88, *Wachauf*, Slg. 1989, S. 2609, Rn. 19 ff.; Rs. C-2/92, *Bostock*, Slg. 1994, S. I-955, Rn. 16; EuGH, C-292/97, *Karlsson*, Slg. 2000, S. I-2760, Rn. 37.

<sup>9</sup> EuGH, Rs. C-260/89, *ERT*, Slg. 1991, S. I-2925, Rn. 41 ff.; Rs. C-368/95, *Familia-press*, Slg. 1997, S. I-3689, Rn. 24 ff.; Rs. C-112/00, *Schmidberger*, Slg. 2003, S. I-5659, Rn. 57; Rs. C-36/02, *Omega*, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 35.

<sup>10</sup> *Coppel/O'Neill*, CML Rev. 29 (1992), S. 669, 672; *Gellermann*, DVBl. 2000, S. 509, 516 f.; *Kanitz/Steinberg*, EuR 2003, S. 1013, 1025 ff.; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 51 GrCh, Rn. 16; *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, S. 263, 281 ff.; *Ritgen*, ZRP 2000, S. 371, 373; *Schorkopf*, ZaÖRV 64 (2004), S. 125, 138; *Störmer*, AöR 123 (1998), S. 541, 567; *Huber*, EuR 2008, S. 190; *Franzius*, DÖV 2008, S. 933, 940; auch *Ruffert*, EuGRZ 1995, S. 518, 528 f. mahnt „große Vorsicht und Behutsamkeit“ an.

<sup>11</sup> Insbesondere *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 51 GrCh, Rn. 11, 16.

<sup>12</sup> Zu einem weitgehend vernichtenden Ergebnis in Bezug auf die Bedeutung des Vertrages von Lissabon für den Grundrechtsschutz in Europa kommt *Mayer*, EuR Beih. 1/2009, S. 87, 101; a. A. „Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007“, Auswärtiges Amt (Hrsg.), S. 11, wonach mit der Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union „der zentrale Fortschritt des Verfassungsvertrages bewahrt“ werden kann.

<sup>13</sup> Vgl. Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich; zudem hat sich die Tschechische Republik in der Erklärung des Europäischen Rates vom 29./30. Oktober 2009 zusichern lassen, dass im Rahmen der nächsten Beitrittsratifizierung der Anwendungsbereich des Protokolls Nr. 30 auch auf die Tschechische Republik ausgedehnt wird, vgl. Anhang 1, abrufbar unter <http://>

schen Union vermindert bereits ihren räumlichen Anwendungsbereich. Weiter relativiert auch das Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union neben den in Art. 6 Abs. 3 EU (Art. 6 Abs. 2 EU a. F.) verankerten Grundrechten als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts den ausschließlich und spezifisch auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bezogenen Anwendungsbereich des Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh. Nicht zuletzt ist auch noch äußerst umstritten, was genau unter der Formulierung zu verstehen ist, dass die Charta für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung“ gelte. Diese wird dabei kaum eigenständig, das heißt aus sich heraus, sondern fast ausschließlich im Lichte der bisherigen Rechtsprechung und des bisherigen Schrifttums gedeutet, insoweit von unterschiedlichen Auffassungen jeweils als eigene Bestätigung angeführt.<sup>14</sup>

Fragt man nach dem Grund für die mithin offenkundig erheblichen Schwierigkeiten, eine allseits akzeptierte Lösung der Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte zu finden, so erscheinen – eher unter rechtspolitischen Auspizien betrachtet – zwei Gedanken als entscheidend, die letztlich beide Ausprägungen einer tiefen Besorgnis der Mitgliedstaaten vor unionalen Zentralisierungsbestrebungen sind:<sup>15</sup>

*Einerseits* droht den gewachsenen mitgliedstaatlichen Grundrechtskulturen neben den Wirkungen der Unionsgrundrechte ein Bedeutungsverlust. Beide Grundrechtsordnungen unterscheiden sich voneinander nicht nur inhaltlich,<sup>16</sup> sondern insbesondere auch im Hinblick auf die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Geltendmachung gewährter Positionen.<sup>17</sup> Die den mitgliedstaatlichen Grundrechtsordnungen verbleibende Bedeutung neben der Geltung der Unionsgrundrechte hängt dabei maßgeblich vom Verhältnis beider zueinander ab: Nach einer Auffassung werden die mitgliedstaatlichen Grundrechtsgewährleistungen im Geltungsbereich der Unionsgrund-

---

//www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/de/ec/110896.pdf (Stand: 9. April 2011); im Folgenden wird – in Bezug auf die Besonderheit Tschechiens undifferenziert – vom „Opt-out“ Großbritanniens, Polens und Tschechiens gesprochen; vgl. zu dem Begriff in diesem Kontext *Mehde*, EuGRZ 2008, S. 269, der sich auf den britischen Sprachgebrauch beruft.

<sup>14</sup> *Scheuing*, EuR 2005, S. 162, 182 und *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtcharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 65 ff. finden Bestätigung für einen sehr weitgehenden, *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 51 GrCh, Rn. 11, 16 und *Cremer*, NVWZ 2003, S. 1452, 1455 ff. demgegenüber für einen restriktiveren Ansatz.

<sup>15</sup> Dazu auch *Bogdandy*, JZ 2001, S. 157, 161.

<sup>16</sup> *C. D. Classen*, EuR 2008, S. 627 ff.

<sup>17</sup> Vgl. *Calliess*, JZ 2009, S. 113, 114 f.; *Ruffert*, EuGRZ 1995, S. 518, 519 f.; *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), GuG, § 14, Rn. 76 ff.; ferner auch *Reich*, ZRP 2000, S. 375; ausführlich schließlich auch *Rengeling*, in: *Due/u.a.* (Hrsg.), FS-Everling II, S. 1187.

rechte unanwendbar,<sup>18</sup> nach anderer sind sie im Rahmen einer so genannten „doppelten Grundrechtsloyalität“ weiter zu berücksichtigen.<sup>19</sup> Aber sogar wenn man eine solche, die mitgliedstaatlichen Grundrechtskulturen scheinbar schonende doppelte Grundrechtsloyalität zugrundelegte, drohte im Anwendungsbereich der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte eine nicht unerhebliche Relativierung der in den Mitgliedstaaten gewachsenen Grundrechtskulturen: Die Mitgliedstaaten könnten ihre eigenen Grundrechte wegen des Vorrangs des Unionsrechts, an dem auch die Unionsgrundrechte teilhätten,<sup>20</sup> nur noch insoweit verwirklichen, als sie ein höheres Schutzniveau gewährleisteten.<sup>21</sup> Die Gewährleistung eines höheren Schutzniveaus wäre zudem nur insoweit möglich, als dieses höhere Schutzniveau nicht in Konflikt mit anderen Unionsgrundrechten geriete<sup>22</sup> – eine zusätzliche gewichtige Einschränkung für die Anwendbarkeit mitgliedstaatlicher Grundrechtsgarantien, die in diesem Kontext zu wenig Beachtung findet.

*Andererseits* geht es dabei um die kompetenzielle Dimension einer Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte.<sup>23</sup> Dass die Auslegung und Anwendung von Grundrechten Regelungskompetenzen in horizontaler Hinsicht beeinträchtigen können, zeigt schon ein Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die über die Konkretisierung grundrechtlicher Vorgaben das eigentlich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder angehörige Rundfunkrecht bis in Details des Vollzugs hinein harmonisiert hat.<sup>24</sup> Gleiches gilt in vertikaler Hinsicht auch für die Europäische Union.<sup>25</sup> Zwar ist die Haltung des Europäischen

---

<sup>18</sup> *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 51 GrCh, Rn. 7; *Calliess*, JZ 2009, S. 113, 118 ff.

<sup>19</sup> *Wetter*, Die Grundrechtscharta des Europäischen Gerichtshofs, S. 95 ff.; *Pernice*, NJW 1990, S. 2409, 2417; *ders./Kadelbach*, DVBl. 1996, S. 1100, 1110; *Ranacher*, ZÖR 58 (2003), S. 21, 76 ff.; *Dörr*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Rn. 221; *Holoubek*, in: Griller/Rill (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Fragen der EU-Mitgliedschaft, S. 73, 84; *Danwitz*, in: Herdegen/u.a. (Hrsg.), FS-Herzog, S. 19, 31.

<sup>20</sup> *Zuleeg*, EuGRZ 2000, S. 511, 512.

<sup>21</sup> Vgl. *Ranacher*, ZÖR 58 (2003), S. 21, 76 ff.

<sup>22</sup> In diesem Zusammenhang verweist auf bevorstehende Änderungen bewährter Konfliktlösungen bereits *Huber*, EuR 2008, S. 190, 195; vgl. auch *Danwitz*, in: Pitschas/u.a. (Hrsg.), FS-Scholz, S. 1019, 1029 ff.; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 51 GrCh, Rn. 7.

<sup>23</sup> *Huber*, EuR 2008, S. 190.

<sup>24</sup> Mit weiteren Nachweisen *Huber*, EuR 2008, S. 190; vgl. insgesamt hierzu *Huber*, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, S. 124 ff.

<sup>25</sup> *Bogdandy*, Der Staat 39 (2000), S. 163, 183; *Eeckhout*, CML Rev. 39 (2002), S. 945.

Gerichtshofes jedenfalls in Bezug auf Freiheitsrechte bisher von einer inhaltlichen Zurückhaltung geprägt.<sup>26</sup> Dass diese sich aber auch nach Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht verändern wird, darf bezweifelt werden.<sup>27</sup>

Sind damit die Schwierigkeiten bei der Lösung der Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte auch erklär- und nachvollziehbar, geht es doch letztlich um die Realisierung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten zufrieden stellen können sie kaum. An der differenzierten und allseits akzeptierten Lösung der Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte muss doch ein erhebliches Interesse bestehen. Dabei darf insbesondere auch nicht das überwältigende Ziel eines insgesamt kohärenten und flächendeckenden unionsweiten Grundrechtsschutzes aus den Augen verloren werden.<sup>28</sup>

Dieser Befund – eine ungelöste Rechtsfrage, was zwar unter rechtspolitischen Gesichtspunkten erklär- und nachvollziehbar erscheint, aber rechtswissenschaftlich nicht zufrieden stellen kann – gibt hinreichenden Anlass, der Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte in den folgenden drei Kapiteln erneut nachzugehen: Im ersten Kapitel werden die Positionen der Rechtsprechung, des Schrifttums und von Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh zur Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte herausgearbeitet. Zum zweiten Kapitel geben schließlich die im ersten Kapitel aufgedeckten Begründungsschwächen der Positionen in Rechtsprechung und Schrifttum Anlass, die überdies auch das Verständnis von Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh nachhaltig prägen. In ihm wird der Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte unter Zugrundelegung einer grundsätzlichen, rechtsprinzipiellen Perspektive nachgegangen. Entscheidend wird dabei die Frage sein, welche Rechtsprinzipien die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte begründen, welche sie begrenzen. In einem abschließenden dritten Kapitel werden die in Rechtsprechung und Schrifttum vertretenen Auffassungen mit dem im zweiten Schritt entwickelten Ansatz verglichen. Außerdem wird der Ver-

---

<sup>26</sup> *Huber*, EuR 2008, S. 190, 195, der darauf hinweist, dass noch kein unionaler Rechtsakt explizit an einem Freiheitsrecht gescheitert ist.

<sup>27</sup> *Huber*, EuR 2008, S. 190, 196.

<sup>28</sup> Zu diesem Ziel vgl. auch *Krüger/Polakiewicz*, EuGRZ 2001, S. 92 ff.; daraus folgt als politische Forderung aber noch nicht, dass die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte auch möglichst weit reichen muss. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass alle Mitgliedstaaten Grundrechte prinzipiell gewährleisten, vgl. auch *Huber*, EuR 2008, S. 190, 198; im Hinblick auf Art. 49 EU (Art. 49 EU a. F.) hätten sie sonst keine Mitgliedstaaten werden können; vgl. dazu auch *Luchterhand*, in: Bruha/Hesse/Nowak (Hrsg.), *Welche Verfassung für Europa?*, S. 125, 138 ff.

such unternommen, Art. 51 Abs. 1 S. 1 EuGrCh im Lichte des dort entwickelten Ansatzes zu deuten.

Einzugrenzen ist die Untersuchung in zweierlei Hinsicht: Erstens soll es hier nur um die Frage der unmittelbaren Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte gehen. Nicht erfasst sind damit sämtliche mit der Frage der mittelbaren Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte zusammenhängenden Probleme.<sup>29</sup> Denn die mittelbare Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte beruht ihrerseits bekanntermaßen auf der Bindung der Mitgliedstaaten an einen vermittelnden Akt, wirft dementsprechend auch vollkommen andere Fragen auf. Und zweitens soll es hier nur um die Bindung der Mitgliedstaaten an unionale Freiheitsrechte, nicht demgegenüber um die Bindung der Mitgliedstaaten an unionale Gleichheitsrechte gehen. Denn Gleichheitsrechte sind in zahlreichen Fällen bereits primärrechtlich verankert, sodass die Frage der Bindung der Mitgliedstaaten letztlich maßgeblich von der Ausgestaltung dieser Bestimmung abhängt.<sup>30</sup> Der Rahmen dieser einzelnen Arbeit drohte, von einer diese Eingrenzung überschreitenden Untersuchung gesprengt zu werden.

Einleitend anzumerken ist außerdem noch das Folgende: Formal müsste begrifflich zwischen der Zeit vor und der Zeit nach dem 1. Dezember 2009, dem Datum des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon, getrennt werden. Seit dem 1. Dezember 2009 existiert nur noch eine einheitliche Europäische Union.<sup>31</sup> Dementsprechend muss aus aktueller Perspektive von der Europäischen Union und von den Unionsgrundrechten die Rede sein. Vor dem 1. Dezember 2009 war die Ausgangssituation – jedenfalls für die Zeit ab Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht im Jahre 1992 – diffiziler: Es gab zunächst drei, später zwei Europäische Gemeinschaften (die im Jahre 2002 ausgelaufene EGKS, die EG und die EAG), die gemeinsam mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (so genannte GASP, Art. 11 ff. EU a. F.) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS, Art. 29 ff. EU a. F.) unter dem Dach der Europäi-

---

<sup>29</sup> Damit geht es hier etwa nicht um EuGH, Rs. C-101/01, *Lindqvist*, Slg. 2003, S. I-12971, Rn. 86 ff.; vgl. dazu auch *Siemen*, EuR 2004, S. 306 ff.; ebenfalls geht es nicht um EuGH, Rs. 201/85 u.a., *Klensch*, Slg. 1986, S. 3477, Rs. 222/84, *Johnston*, Slg. 1986, S. 1651; Rs. 249/86, *Kommission/Bundesrepublik Deutschland*, Slg. 1989, S. 1263; Rs. C-185/97, *Coote*, Slg. 1998, S. I-5199.

<sup>30</sup> Damit geht es hier bspw. nicht um Art. 18 Abs. 1 AEU (Art. 12 EG); darauf, dass die unionsrechtliche Durchdringung des Gleichheitssatzes schon weiter gediehen ist als namentlich im deutschen Recht, weist *Huber*, *Recht der Europäischen Integration*, § 8, Rn. 70 hin, illustriert dies durch EuGH, Rs. C-144/04, *Mangold/Helm*, Slg. 2005, S. I-9981, Rn. 64 ff., 75.

<sup>31</sup> Siehe „Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007“, Auswärtiges Amt (Hrsg.), S. 1 ff.; *Terhechte*, EuR 2008, S. 143, 147 ff.