

**Benedikt Pirker**

# **Grundrechtsschutz im Unionsrecht zwischen Subsidiarität und Integration**

Zur Anwendung der Unionsgrundrechte  
auf die Mitgliedstaaten



**Nomos**

*Band 8*

---

Neue Schriften zum Staatsrecht



**Nomos**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Philip Kunig, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Gerhard Robbers, Universität Trier

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Universität Freiburg

*Benedikt Pirker*

# **Grundrechtsschutz im Unionsrecht zwischen Subsidiarität und Integration**

*Zur Anwendung der Unionsgrundrechte  
auf die Mitgliedstaaten*

Nomos Verlagsgesellschaft

*PD Dr. Benedikt Pirker, LL.M., geb. 1983, studierte Rechtswissenschaft in Innsbruck, Paris, Brügge und Genf. 2012 Promotion zum Dr. iur. Berufliche Stationen in Brügge, Ann Arbor und Freiburg i. Üe. 2017 Habilitation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Üe.*

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

Zugl.: Habil., Freiburg i. Üe., Univ., 2017

© 2018 Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Schrift: Sabon 9,3 auf 12,4 pt. Das Buch wurde auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und fadengeheftet.

ISBN 978-3-8487-4508-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8751-5 (ePDF)

---

## Vorwort

Das diesem Buch zugrundeliegende Manuskript wurde im Mai 2017 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Üe. als Habilitationsschrift angenommen. Für die Veröffentlichung wurden Rechtsprechung und Schrifttum soweit möglich bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Ganz besonders sei an dieser Stelle Frau Prof. Dr. Astrid Epiney für die langjährige Beratung und Unterstützung auf meinem akademischen Weg gedankt.

Herrn Prof. Dr. Peter Hänni und Herrn Prof. em. Dr. Thomas Cottier danke ich für die Erstellung der Gutachten und ihre Verfügbarkeit für das Habilitationskolloquium. Herrn Prof. Dr. Pascal Pichonnaz, Frau Prof. Dr. Eva Maria Belsler und Frau Dr. Caroline Schnyder sowie der gesamten Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg möchte ich meinen Dank für die sorgfältige und zugleich speditive Durchführung des Habilitationsverfahrens aussprechen.

Für konstante Anregungen und hilfreiche Diskussionen während der letzten Jahre danke ich Frau Prof. Dr. Samantha Besson, Frau Prof. Dr. Sarah Progin-Theuerkauf und Herrn Rechtsassessor Robert Mosters sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Institut für Europarecht und am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und öffentliches Recht von Frau Prof. Dr. Astrid Epiney.

Teile des vorliegenden Werks entstanden während Forschungsaufenthalten. Für die freundliche und hilfsbereite Betreuung sowie für anregende Diskussionen möchte ich mich allgemein beim Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und insbesondere bei Frau Prof. Anne Peters, Herrn Dr. Michael Ioannidis und Frau Dr. Anuscheh Farahat bedanken. Dasselbe gilt für die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Hebrew University in Jerusalem bzw. insbesondere Herrn Prof. Moshe Hirsch. Mein Dank gilt im letzteren Zusammenhang auch der Stiftung Jean und Blurette Nordmann für die Förderung dieses Forschungsaufenthaltes. Für nichtjuristische Hinweise und Ideen danke ich Herrn Mag. Markus Knitel.

Für die gründliche Lektüre und Kommentierung von früheren Versionen und Teilen des Manuskripts danke ich insbesondere meinen Eltern Dr. Harald und Dr. Ingeborg Pirker, Herrn Prof. Dr. Thomas Burri und Herrn Prof. Dr. Markus Kern.

Gedankt sei auch Herrn Dr. Marco Ganzhorn und dem Nomos-Verlag, die mich bei der Drucklegung des Manuskripts sehr gut beraten und betreut haben. Den Herausgebern Herrn Prof. Dr. Philip Kunig, Herrn Prof. Dr. Gerhard Robbers und Herrn Prof. Dr. Andreas Voßkuhle danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Neue Schriften zum Staatsrecht“.

Mein besonderer Dank gilt meiner Frau Mag.<sup>a</sup> Jennifer Smolka, ohne die mir dieses Werk wohl nicht gelungen wäre.

Die Druckvorstufe dieser Publikation wurde vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt.

Freiburg, im März 2018

*Benedikt Pirker*

## Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis .....	21
Kapitel 1 Einleitung .....	23
A. Zur Problemstellung .....	23
B. Aufbau der Untersuchung .....	25
Kapitel 2 Subsidiarität und Integration im Unionsgrundrechtsschutz – Zum Untersuchungsaufbau .....	29
A. Einleitung .....	29
B. Inkorporation, Föderalismus, Subsidiarität, (Verfassungs)Integration – Eine Verortung .....	29
C. Argumente für und gegen eine zentralisierte Grundrechtsbindung in Föderalsystemen .....	33
D. Stand der Literatur und Herangehensweise an die Thematik .....	59
E. Zur Begriffswahl in der Rechtsprechung des EuGH .....	62
F. Ergebnis .....	68
Kapitel 3 Zur Geltung von Landes-, Gliedstaats- und kantonalen Grundrechten im deutschen, US-amerikanischen und schweizerischen Verfassungsrecht .....	71
A. Einleitung .....	71
B. Zur geschichtlichen Entwicklung der ausgewählten Föderalsysteme .....	74
C. Zur Grundrechtskompetenz in den ausgewählten Föderalsystemen .....	95
D. Grundrechtskonflikte und Gerichtszuständigkeitsfragen in den ausge- wählten Föderalsystemen .....	121
E. Ergebnis und Gegenüberstellung mit dem Unionsrecht .....	181
Kapitel 4 Zum Anwendungsbereich des Unionsrechts – Das Zusammenspiel von Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft, Drittwirkung und Unionsgrundrechten .....	185



A. Einleitung .....	185
B. Zur Annäherung von Grundfreiheiten und Grundrechten .....	186
C. Unionsbürgerschaft und Grundrechte .....	202
D. Zur Drittwirkung von Unionsrecht und Unionsgrundrechten .....	228
E. Ergebnis .....	257
 Kapitel 5 Der rechtliche Kontext einer Typologie der Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	 259
A. Einleitung .....	259
B. Ursprünge und Quellen der Unionsgrundrechte .....	260
C. Zu Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta .....	285
D. Zur Rezeption der Entscheidung in Fransson .....	335
E. Zur Vorrangwirkung der Unionsgrundrechte und Artikel 53 Grund- rechtecharta .....	343
F. Ergebnis .....	361
 Kapitel 6 Eine Typologie der Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	 365
A. Einleitung .....	365
B. Zu den Kriterien des EuGH zur Festlegung der Bindungsreichweite der Unionsgrundrechte .....	366
C. Zum Kriterium des Charakters der nationalen Regelung .....	369
D. Zum Kriterium der unionsrechtlichen Regelungsdichte .....	385
E. Zu den Kriterien der Zielkonvergenz und der Beeinflussung von Uni- onsrecht .....	477
F. Ergebnis .....	484
G. Schlussbemerkung .....	488
 Literaturverzeichnis .....	 491
 Rechtsprechungsverzeichnis .....	 527
A. Europäische Union .....	527
B. Deutschland .....	541
C. Schweiz .....	542
D. Vereinigte Staaten von Amerika .....	543
 Register .....	 545

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	21
Kapitel 1 Einleitung .....	23
A. Zur Problemstellung .....	23
B. Aufbau der Untersuchung .....	25
Kapitel 2 Subsidiarität und Integration im Unionsgrundrechtsschutz – Zum Untersuchungsaufbau .....	29
A. Einleitung .....	29
B. Inkorporation, Föderalismus, Subsidiarität, (Verfassungs)Integration – Eine Verortung .....	29
C. Argumente für und gegen eine zentralisierte Grundrechtsbindung in Föderalsystemen .....	33
I. Zur Mehrfachbindung an Grundrechte .....	34
II. Zu den praktischen Auswirkungen einer Mehrfachbindung an Grundrechte .....	37
III. Zu den Grundprinzipien des Unionsrechts und ihrer Bedeutung für die Frage einer Bindung von Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	42
1. Zu einem Konflikt abstrakter Prinzipien der Einheit und Vielfalt .....	43
2. Zum Rechtsprinzip als Begründung .....	45
a) Die Union und die Mitgliedstaaten als einheitliches Mehrebenenverfassungssystem .....	46
b) Verfassungsppluralistische Erklärungsansätze .....	48
c) Die konkret begrenzende Funktion des Rechtsprinzips .....	50
3. Zur Autonomie bzw. Eigenständigkeit des Unionsrechts als Begründung .....	50
4. Zur unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit des Unionsrechts als Begründung .....	53

5. Zum Vorrang des Unionsrechts als Begründung .....	54
6. Zur einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts als Begründung .....	55
a) Zur einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts und nicht grundrechtsartigen Normen .....	56
b) Zur einheitlichen Wirksamkeit der Unionsgrundrechte .....	57
IV. Zwischenergebnis .....	58
D. Stand der Literatur und Herangehensweise an die Thematik .....	59
E. Zur Begriffswahl in der Rechtsprechung des EuGH .....	62
I. Zur Verwendung des Begriffs der „Durchführung“ durch den EuGH .....	62
II. Zur Verwendung des Begriffs des „Anwendungsbereichs“ .....	63
III. Würdigung .....	64
F. Ergebnis .....	68
 Kapitel 3 Zur Geltung von Landes-, Gliedstaats- und kantonalen Grundrechten im deutschen, US-amerikanischen und schweizerischen Verfassungsrecht .....	71
A. Einleitung .....	71
B. Zur geschichtlichen Entwicklung der ausgewählten Föderalsysteme .....	74
I. Zur geschichtlichen Entwicklung im deutschen Verfassungsrecht ..	75
1. Vom Alten Reich bis zur Verfassung von Weimar .....	75
2. Zur Schaffung des Grundgesetzes .....	77
3. Zu den Verfassungen der neuen Länder und zur wachsenden Bedeutung von Landesverfassungsgerichten .....	78
4. Zusammenfassung .....	79
II. Zur geschichtlichen Entwicklung im US-amerikanischen Verfassungsrecht .....	79
1. Zur Schaffung von Grundrechtskatalogen auf Gliedstaatsebene und in der Bundesverfassung .....	80
2. Der Vierzehnte Verfassungszusatz und der Beginn der selektiven Inkorporation .....	81
3. Verstärkte Kompetenzausübung auf Bundesebene und verstärkter Grundrechtsschutz durch den Obersten Gerichtshof ..	82
4. Zum „Neuen Gerichts föderalismus“ .....	83
5. Konsolidierung des Neuen Gerichts föderalismus und Stand der selektiven Inkorporation .....	85
6. Zusammenfassung .....	86

---

III. Zur geschichtlichen Entwicklung im schweizerischen	
Verfassungsrecht .....	87
1. Zu den Anfängen von Grundrechtsnormen auf Bundesebene ....	87
2. Zum Fortschritt des Grundrechtsschutzes durch die Interaktion von kantonaler und Bundesebene .....	88
3. Zum Bedeutungsverlust der kantonalen Grundrechte .....	91
4. Zusammenfassung .....	93
IV. Zwischenergebnis .....	93
C. Zur Grundrechtskompetenz in den ausgewählten Föderalsystemen .....	95
I. Zur Grundrechtskompetenz der Länder im deutschen	
Verfassungsrecht .....	95
1. Grundlagen der Grundrechtskompetenz der Länder .....	95
2. Zur Bindung der Landesverfassungsgesetzgeber an die Kompetenzordnung des Grundgesetzes .....	96
3. Zur Landesverfassungsbeschwerde an ein Landesverfassungsgericht .....	98
4. Zur praktischen Ausübung der Grundrechtskompetenz der Länder .....	99
a) Aliud-Gewährleistungen .....	99
b) Hinter dem Grundgesetzstandard zurückbleibende Landesgrundrechte .....	100
c) Über den Grundgesetzstandard hinausgehende Landesgrundrechte .....	101
d) Teilweise niedrigeren, teilweise höheren Schutz bietende Landesgrundrechte .....	103
5. Zusammenfassung .....	103
II. Zur Grundrechtskompetenz der Gliedstaaten im US- amerikanischen Verfassungsrecht .....	104
1. Grundlagen der Kompetenzen der Bundes- und Gliedstaatsebene .....	104
2. Zur praktischen Ausübung der Grundrechtskompetenz der Gliedstaaten .....	105
a) Aliud-Gewährleistungen .....	106
b) Hinter dem Schutzstandard der Bundesverfassung zurückbleibende Gliedstaatsgrundrechte .....	108
c) Über den Schutzstandard der Bundesverfassung hinausgehende Gliedstaatsgrundrechte .....	108
3. Zusammenfassung .....	110

III. Zur Grundrechtskompetenz der Kantone im schweizerischen	
Verfassungsrecht .....	110
1. Die Kantonsverfassungen im System der Bundesverfassung .....	111
2. Zur Gewährleistung von Kantonsverfassungen durch den Bund .....	112
3. Zur praktischen Ausübung der Grundrechtskompetenz der	
Kantone .....	113
a) Aliud-Gewährleistungen .....	115
b) Hinter dem Schutzstandard der Bundesverfassung	
zurückbleibende kantonale Grundrechte .....	116
c) Über den Schutzstandard der Bundesverfassung	
hinausgehende kantonale Grundrechte .....	117
4. Zusammenfassung .....	119
IV. Zwischenergebnis .....	120
D. Grundrechtskonflikte und Gerichtszuständigkeitsfragen in den	
ausgewählten Föderalsystemen .....	121
I. Grundrechtskonflikte und Gerichtszuständigkeitsfragen im	
deutschen Verfassungsrecht .....	122
1. Zum Umgang mit Konflikten zwischen	
Bundesverfassungsgrundrechten und Landesgrundrechten .....	122
a) Zur Vorrangregelung in Bezug auf Landesgrundrechte in den	
Artikeln 31 und 142 GG .....	122
aa) Zum Streit über die Rechtsfolgen der Anwendung des	
Artikel 31 GG .....	123
bb) Zum Verhältnis der Artikel 31 und 142 GG .....	127
b) Zur Geltung abweichender Landesgrundrechte .....	129
aa) Zu inhaltsgleichen Landesgrundrechten .....	129
bb) Zur Geltung von über den Grundgesetzstandard	
hinausgehenden Landesgrundrechten .....	131
cc) Zur Geltung von hinter dem Grundgesetzstandard	
zurückbleibenden Landesgrundrechten .....	133
c) Zusammenfassung .....	135
2. Zur Zuständigkeit und Bindung von Behörden und Gerichten ..	135
a) Zur Grundrechtsbindung der Bundesstaatsgewalt .....	136
b) Zur Grundrechtsbindung bei der Anwendung von	
Bundesrecht durch Landesbehörden und -gerichte .....	137
c) Zur Prüfungsbefugnis der Landesverfassungsgerichte .....	137
d) Zusammenfassung .....	141
3. Fazit .....	142

---

II. Grundrechtskonflikte und Gerichtszuständigkeitsfragen im US-amerikanischen Verfassungsrecht .....	142
1. Zum Umgang mit Konflikten zwischen Bundesverfassungsgrundrechten und Gliedstaatsgrundrechten ..	143
a) Zum Vorrang des Bundes- und Bundesverfassungsrechts gegenüber Gliedstaatsrecht .....	143
b) Zum Prozess der Inkorporation der Bundesverfassungsgrundrechte .....	144
aa) Zu frühen Ansätzen und den Grundlagen der Inkorporation im Vierzehnten Verfassungszusatz .....	145
bb) Zur Entwicklung der selektiven Inkorporation .....	147
c) Zum Neuen Gerichtsföderalismus und zur Geltung und Auslegung gliedstaatlicher Grundrechtsbestimmungen .....	150
aa) Zu verschiedenen Auslegungsstrategien der gliedstaatlichen Höchstgerichte .....	151
bb) Zur Geltung von über den Bundesverfassungsstandard hinausgehenden Gliedstaatsgrundrechten .....	154
cc) Zur Geltung von hinter dem Bundesverfassungsstandard zurückbleibenden Gliedstaatsgrundrechten .....	156
d) Zusammenfassung .....	157
2. Zur Zuständigkeit und Bindung von Behörden und Gerichten ..	157
a) Zu den Grundzügen des dualen US-amerikanischen Gerichtssystems .....	158
b) Zur Abgrenzung der Sphären des Bundes- und des Gliedstaatsrechts zu Zwecken der Gerichtszuständigkeit .....	159
c) Zur Abstützung der eigenen Entscheidungen von Gliedstaatshöchstgerichten auf Bundes- und Gliedstaatsverfassungsrecht .....	162
d) Zusammenfassung .....	162
3. Fazit .....	163
III. Grundrechtskonflikte und Gerichtszuständigkeitsfragen im schweizerischen Verfassungsrecht .....	163
1. Zum Umgang mit Konflikten zwischen Bundesverfassungsgrundrechten und Gliedstaatsgrundrechten ..	164
a) Zur Regelung des Vorrangs des Bundesrechts gegenüber kantonalem Recht .....	164
aa) Zur Unterscheidung von Norm- und Kompetenzkonflikten .....	164
bb) Zu den Rechtsfolgen von Norm- und Kompetenzkonflikten und zu gleichlautenden Normen im kantonalen und Bundesrecht .....	166

cc) Zum Umgang mit gleichlautenden kantonalen Grundrechten .....	167
b) Zur Eigenständigkeit und Geltung abweichender kantonaler Grundrechte .....	168
aa) Zur Eigenständigkeit kantonaler Grundrechte .....	169
bb) Zur Geltung von über den Bundesverfassungsstandard hinausgehenden kantonalen Grundrechten .....	170
cc) Zur Geltung von hinter dem Bundesverfassungsstandard zurückbleibenden kantonalen Grundrechten .....	173
c) Zusammenfassung .....	174
2. Zur Zuständigkeit und Bindung von Behörden und Gerichten ..	175
a) Zur Grundrechtsbindung der Kantone im System der Bundesverfassung .....	175
b) Zur Zuständigkeit der Gerichte im schweizerischen Verfassungssystem .....	176
aa) Zu den kantonalen Gerichten .....	176
bb) Zur Rolle des Bundesgerichts .....	177
c) Zusammenfassung .....	179
3. Fazit .....	179
IV. Zwischenergebnis .....	180
E. Ergebnis und Gegenüberstellung mit dem Unionsrecht .....	181
 Kapitel 4 Zum Anwendungsbereich des Unionsrechts – Das Zusammenspiel von Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft, Drittwirkung und Unionsgrundrechten .....	 185
A. Einleitung .....	185
B. Zur Annäherung von Grundfreiheiten und Grundrechten .....	186
I. Zur möglichen Begründung einer Verschmelzung von Grundfreiheiten und Grundrechten .....	187
II. Zu den Argumenten gegen eine Verschmelzung von Grundfreiheiten und Grundrechten .....	189
III. Zur Rechtsprechung des Gerichtshofs und deren Interpretation in der Lehre .....	192
1. Grundrechtsähnliche Formulierungen in Bezug auf Grundfreiheiten .....	192
2. Auslegung der Grundfreiheiten im Lichte der Grundrechte .....	194
3. Abwägung von Grundfreiheiten und Grundrechten und Anwendung der Grundrechte im Bereich der Rechtfertigung von Grundfreiheitsbeschränkungen .....	199

IV. Zwischenergebnis .....	202
C. Unionsbürgerschaft und Grundrechte .....	202
I. Zur Entwicklung und zum Rechtsrahmen der Unionsbürgerschaft und deren Verhältnis zu den Unionsgrundrechten .....	203
II. Zur Entwicklung des Anwendungsbereichs der Unionsbürgerschaft .....	205
1. Zum Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger .....	206
2. Zum eigenständigen Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft .....	212
III. Zum Einfluss der Unionsbürgerschaft auf den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten .....	215
1. Personenbezogene Grundfreiheiten .....	215
2. Zur Frage der Konvergenz der Grundfreiheiten und des Freizügigkeitsrechts im Lichte der Unionsbürgerschaft .....	218
IV. Zum Verhältnis von Unionsbürgerschaft und Unionsgrundrechten in Bezug auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts .....	224
V. Zwischenergebnis .....	228
D. Zur Drittwirkung von Unionsrecht und Unionsgrundrechten .....	228
I. Grundlagen der Drittwirkung .....	229
1. Generelle Erwägungen zur Drittwirkung .....	230
2. Besondere Erwägungen in der Unionsrechtsordnung .....	231
II. Nicht grundrechtsbezogene Konstellationen der unmittelbaren Drittwirkung im Unionsrecht .....	233
1. Zur unmittelbaren Drittwirkung bei Grundfreiheiten .....	234
2. Zur unmittelbaren Drittwirkung bei Richtlinien .....	240
III. Unmittelbare Drittwirkung der Unionsgrundrechte .....	241
1. Die Grundfragen zur Drittwirkung bei grundrechtsartigen Normen .....	242
2. Zum Zusammenwirken von Grundrechten und Umsetzungsrichtlinien .....	248
3. Grundfreiheiten mit unmittelbarer Drittwirkung und die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte .....	255
IV. Zwischenergebnis .....	256
E. Ergebnis .....	257
 Kapitel 5 Der rechtliche Kontext einer Typologie der Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	 259
A. Einleitung .....	259



B. Ursprünge und Quellen der Unionsgrundrechte .....	260
I. Zur geschichtlichen Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der Unionsrechtsordnung .....	261
1. Grundrechtsschutz und die Europäische Politische Gemeinschaft .....	261
2. Grundrechtsschutz während der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft .....	263
3. Die Intervention des EuGH .....	264
4. Erneute Kodifizierungsvorstöße für den unionsrechtlichen Grundrechtsschutz .....	266
5. Streitigkeiten rund um Umfang und Natur der Kompetenzen der Union in Grundrechtsfragen .....	268
6. Schaffung und Verbindlicherklärung der Grundrechtecharta der Europäischen Union .....	272
7. Die Rolle des EuGH im Vorfeld der Verbindlicherklärung der Grundrechtecharta .....	274
8. Schlussfolgerung .....	276
II. Zur Quellenvielfalt im Unionsgrundrechtsschutz und zu Artikel 6 EUV .....	277
1. Zu den Begriffen der Rechtsgrundsatzgrundrechte und der Chartagrundrechte .....	277
2. Zu Artikel 6 EUV .....	277
3. Zum Verhältnis der Grundrechtskategorien .....	278
4. Zum Anwendungsbereich der unterschiedlichen Grundrechtskategorien .....	281
5. Zum Anwendungsbereich der Grundrechte im Recht der Europäischen Atomgemeinschaft .....	283
III. Zwischenergebnis .....	284
C. Zu Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta .....	285
I. Zur Entstehung von Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta .....	285
1. Die Arbeitsweise des Konvents .....	286
2. Zur Entstehung von Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta .....	287
II. Zu den Erläuterungen zur Grundrechtecharta und zu Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta im Besonderen .....	291
1. Zur Entstehung und zum rechtlichen Gewicht der Erläuterungen .....	291
2. Zum Inhalt der Erläuterungen .....	292

III. Zu Wortlaut und Systematik von Artikel 51 Abs. 1 erster Satz	
Grundrechtecharta .....	295
1. Zu Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta .....	295
2. Zu weiteren Textelementen des Artikel 51 Grundrechtecharta ..	299
3. Zur Frage der Drittwirkung und Bindung von Privaten im Rahmen des Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta ...	301
IV. Zum Kontext von Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta	304
1. Zur Präambel der Grundrechtecharta .....	304
2. Zu Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich ....	306
3. Zu Artikel 4 Abs. 2 EUV .....	309
V. Auslegungsansichten der Generalanwältinnen und Generalanwälte zum Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte und Artikel 51 Abs. 1 erster Satz Grundrechtecharta .....	314
1. Generalanwalt Jacobs in Konstantinidis .....	315
2. Generalanwalt Maduro in Centro Europa 7 .....	316
3. Generalanwalt Bot in Scattolon .....	318
4. Generalanwältin Trstenjak in N.S. ....	319
5. Generalanwältin Kokott in Bonda .....	321
6. Generalanwältin Sharpston in Zambrano .....	322
7. Generalanwalt Cruz Villalón in Fransson .....	327
8. Zusammenfassung und Würdigung .....	333
VI. Zwischenergebnis .....	334
D. Zur Rezeption der Entscheidung in Fransson .....	335
I. Zur Rechtsprechung vor Fransson .....	335
II. Zur Entscheidung in Fransson .....	339
III. Zwischenergebnis .....	343
E. Zur Vorrangwirkung der Unionsgrundrechte und Artikel 53 Grundrechtecharta .....	343
I. Zu Rang, Vorrang und Auswirkungen der Unionsgrundrechte .....	344
II. Zu Artikel 53 Grundrechtecharta und zur Entscheidung des EuGH in Melloni .....	346
1. Zu den möglichen Auslegungen des Artikel 53 Grundrechtecharta .....	347
2. Konzeptionelle Argumente für eine Lesart des Artikel 53 Grundrechtecharta als Meistbegünstigungsklausel .....	350
3. Zur Entscheidung in Melloni .....	351
4. Auswirkungen der Entscheidung in Melloni und spätere Rechtsprechung .....	353
III. Zum Spielraum für höhere nationale Grundrechtsschutzstandards	355

IV. Zu den Zielsetzungen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes anhand der Entscheidung in Siragusa .....	360
V. Zwischenergebnis .....	361
F. Ergebnis .....	361
 Kapitel 6 Eine Typologie der Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte .....	 365
A. Einleitung .....	365
B. Zu den Kriterien des EuGH zur Festlegung der Bindungsreichweite der Unionsgrundrechte .....	366
C. Zum Kriterium des Charakters der nationalen Regelung .....	369
I. Zum Kriterium der Umsetzungs- oder Durchführungsabsicht des nationalen Rechts in Bezug auf Unionsrecht .....	370
II. Nationales Recht als Umsetzung unterschiedlicher Arten von Unionsrechtsakten .....	372
1. Argumente für die Bindung an die Unionsgrundrechte bei Verordnungen .....	373
2. Argumente für die Bindung an die Unionsgrundrechte bei Richtlinien .....	374
3. Andere Rechtsakte .....	377
III. Später zu bestehendem nationalem Recht hinzutretende Determinierung durch Unionsrecht .....	377
IV. Verweise im nationalen Recht auf Unionsrecht .....	382
V. Zwischenergebnis .....	384
D. Zum Kriterium der unionsrechtlichen Regelungsdichte .....	385
I. Mitgliedstaatlicher Vollzug von Unionsrecht ohne eigenen Ermessensspielraum .....	386
II. Gewährung von Ermessensspielräumen für Mitgliedstaaten in unionsrechtlichen Regelungen .....	387
1. Bindung an die Unionsgrundrechte im Rahmen der Rechtfertigungsgründe für grundfreiheitsbeschränkende mitgliedstaatliche Maßnahmen .....	387
a) Rechtsprechung und Schlussanträge der Generalanwälte vor der Entscheidung in ERT .....	389
b) Zur Entscheidung in ERT .....	391
c) Die Ausweitung der Grundsätze der Entscheidung in ERT auf andere Konstellationen .....	393

d) Zur Debatte um die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte im Bereich der Rechtfertigungsgründe und den Folgen einer solchen Anwendbarkeit .....	395
2. Grundrechte als selbständige Rechtfertigungsgründe für Einschränkungen von Grundfreiheiten .....	399
3. Ermessensspielräume in Verordnungen .....	403
a) Die Ergänzung von Verordnungen und die Gewährung von Handlungsoptionen .....	404
b) Auferlegung von Handlungspflichten .....	408
4. Ermessensspielräume in Richtlinien .....	413
a) Umsetzungsspielräume .....	414
b) Spielräume bei der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts .....	418
III. Durchführung von Unionsrecht durch mitgliedstaatliche Verfahren und Sanktionsbewehrung .....	420
1. Verpflichtung zur unionsrechtskonformen verfahrensrechtlichen Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten .....	421
a) Rechtsprechung zur Verfahrenautonomie .....	421
b) Rechtsprechung zu Artikel 47 Grundrechtecharta .....	427
2. Unionsrechtliche Verpflichtung zur Strafbewehrung aufgrund des Loyalitätsgebotes .....	433
a) Fallkonstellationen im Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte .....	433
b) Fallkonstellationen außerhalb des Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte .....	439
IV. Mindestharmonisierung durch unionsrechtliche Regelungen .....	440
V. Begrenzt durch die Union ausgeübte Kompetenzen .....	448
1. Schaffung von Verpflichtungen durch das Unionsrecht .....	449
2. Unterstützungs- und Koordinierungskompetenzen und kofinanziertes Handeln .....	450
3. Die Rolle der Zielsetzung bei der Ermittlung der Grenzen der unionsrechtlichen Regelung .....	451
4. Grenzen der unionsrechtlichen Regelung .....	452
5. Richtlinien mit grundrechtlichem Inhalt .....	458
VI. Verweise im Unionsrecht auf die Regelung durch nationales Recht	460
VII. Nicht ausgeübte Unionskompetenzen und Handeln von Mitgliedstaaten in Bereichen allgemein einschlägiger unionsrechtlicher Bestimmungen .....	463
1. Bestehen einer nicht ausgeübten Unionskompetenz .....	463
2. Mitgliedstaatliches Handeln in Bereichen allgemein einschlägiger unionsrechtlicher Bestimmungen .....	466

---

VIII. Soft Law .....	469
IX. Mitgliedstaatliches Handeln in vom Unionsrecht nicht erfassten Regelungskonstellationen .....	470
X. Nicht an die Mitgliedstaaten gerichtete Chartagrundrechte .....	472
XI. Zwischenergebnis .....	476
E. Zu den Kriterien der Zielkonvergenz und der Beeinflussung von Unionsrecht .....	477
I. Zur Zielkonvergenz .....	478
II. Zur Beeinflussung des Unionsrechts .....	481
III. Zum Verhältnis zwischen Zielkonvergenz und Beeinflussung des Unionsrechts .....	483
IV. Zwischenergebnis .....	483
F. Ergebnis .....	484
G. Schlussbemerkung .....	488
Literaturverzeichnis .....	491
Rechtsprechungsverzeichnis .....	527
A. Europäische Union .....	527
B. Deutschland .....	541
C. Schweiz .....	542
D. Vereinigte Staaten von Amerika .....	543
Register .....	545

## Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
aBV	alte Bundesverfassung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AuR	Zeitschrift Arbeit und Recht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BerlVerfGH L VerfGE	Berliner Verfassungsgerichtshof (Landesverfassungsgericht)
Beschl. v.	Beschluss vom
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts
BLVGE	Entscheidungen des Verwaltungsgerichts (mittlerweile Kantonsgericht) des Kantons Basel-Landschaft
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	Zeitschrift Die öffentliche Verwaltung
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPG	Entwurf zu einem Vertrag über die Satzung der Europäischen (Politischen) Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
Erw.	Erwägung
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift

EuR	Zeitschrift Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Zeitschrift Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
GG	Grundgesetz
i. V.m.	in Verbindung mit
JuS	Zeitschrift Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
lit.	Littera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
Rn.	Randnummer
Slg. Öff. D.	Sammlung der Rechtsprechung Öffentlicher Dienst
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)
StPO	Strafprozessordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
UAbs.	Unterabsatz
UNTS	United Nations Treaty Series
Urt. v.	Urteil vom
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

## Kapitel 1 Einleitung

### A. Zur Problemstellung

Im Frühjahr 2013 stellte der Europäische Gerichtshof mit seinen Entscheidungen in den beiden Rechtssachen *Fransson*<sup>1</sup> und *Melloni*<sup>2</sup> wichtige Weichen für die voraussichtliche künftige Entwicklung des Unionsgrundrechtsschutzes. In einer vielbeachteten Rede schlug die damalige Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft *Viviane Reding* daraufhin vor, im Rahmen einer Vertragsänderung den einschlägigen und noch ausführlich zu erörternden Artikel 51 Grundrechtecharta abzuschaffen, um die Unionsgrundrechte vollumfänglich und unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar zu machen.<sup>3</sup> Unabhängig von der rechtlichen Wirkung eines solchen Vorgehens zeigt sich in der Rede deutlich die Sorge, Unionsgrundrechte – wobei hier insbesondere auf das Recht auf effektiven Rechtsschutz hingewiesen wird – seien nicht umfassend genug auf Ebene der Mitgliedstaaten anwendbar. *Reding* zog eine Parallele mit der Verfassungsentwicklung in den USA, in denen es auch als bedeutender Schritt der Verfassungsgeschichte mehr als ein Jahrhundert gedauert habe, bis die Grundrechte der Bundesverfassung vom Supreme Court auch gegenüber den Gliedstaaten angewendet wurden.<sup>4</sup>

Hingegen rief eben diese Rechtsprechung auch entgegengesetzte Sorgen in der Lehre in den Mitgliedstaaten hervor.<sup>5</sup> So spricht etwa *Voßkuhle* in Bezug auf die Entscheidung in *Fransson* von einem „Windstoß“ oder gar „Sturm“, der durch das fragile Mobile der europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit gefegt sei.<sup>6</sup> Bereits zu dem Zeitpunkt, als Herrn Åkerberg Franssons Akte wohl noch zur Bearbeitung auf einem Schreibtisch in einem schwedischen Gericht lag, schrieben *Lenaerts* und *Gutierrez-Fons* in einem Beitrag, gerade Grundrechte könnten als „Föderalisierungsmechanismus“ agieren und verstanden werden.<sup>7</sup> Mit dieser Problemstellung soll die vorliegende Untersuchung sich im Kontext des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes vertieft befassen. Strittig ist nämlich, inwieweit

1 EuGH, Rs. C-617/10 (*Fransson*), EU:C:2013:105.

2 EuGH, Rs. C-399/11 (*Melloni*), EU:C:2013:107.

3 *Viviane Reding*, *The EU and the Rule of Law – What Next?*, Center for European Policy Studies, 4.9.2013, SPEECH/13/677, 11.

4 *Ibid.*

5 Vgl. etwa bei *Seidel*, *Europa-Archiv* 1987, 553 (558), der bereits früh eine sehr weitgehende Bindung „gar nahezu aller mitgliedstaatlichen Hoheitsakte“ an die Unionsgrundrechte annimmt. Vgl. näher hierzu *Matz-Lück*, *Rechtsakte*, in: *Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen*, 185.

6 *Voßkuhle*, *EuGRZ* 2014, 165 (167).

7 *Lenaerts/Gutierrez-Fons*, *Common Market Law Review* 2010, 1629 (1630).



die unionsrechtlichen Grundrechte als Teil des europäischen Mehrebenensystems im Grundrechtsschutz<sup>8</sup> auch auf die Mitgliedstaaten Anwendung finden sollen.

Diese Untersuchung ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Beschäftigung der Rechtsprechung mit den Unionsgrundrechten sich über die vergangenen Jahre stetig intensiviert hat<sup>9</sup> und somit Klarstellungen in Bezug auf verschiedene Fragestellungen immer dringender erforderlich werden. Mehrere Ziele sollen so im Rahmen einer Untersuchung des Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte in Bezug auf die Mitgliedstaaten verfolgt werden. Ein erstes Ziel ist ein Beitrag zur Erhöhung der Rechtssicherheit und zur Vorhersehbarkeit des Rechts. Eine Typologie von Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte soll eine dogmatische Klarstellung erzielen und zugleich verhindern, dass durch „Irrungen und Wirrungen“ der nationalen Hoheitsgewalt, die sich nunmehr an nationale Grundrechte, Unionsgrundfreiheiten und eben auch Unionsgrundrechte gebunden sieht, Rechtssicherheit verloren geht.<sup>10</sup>

Neben einer solchen Typologie ist jedoch auch der Sorge zu begegnen, der unionsrechtliche Grundrechtsschutz sei in einer unaufhaltsamen Ausdehnungsbewegung begriffen. Eine vergleichende Untersuchung kann hier Abhilfe schaffen. Generell lässt sich an dieser Stelle wenig aus anderen, auf den ersten Blick verwandten völkerrechtlichen Problemstellungen lernen. Bei näherer Betrachtung wird schnell deutlich, dass etwa aus den Regeln über die Anwendbarkeit *ratione materiae* von völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten praktisch keine Rückschlüsse auf die spezifische, föderal geprägte Situation des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes gezogen werden können, der sich letztlich anhand der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten entwickelt hat.<sup>11</sup> Somit richtet sich der Blick auf vergleichbare Szenarien im Verfassungsrecht von föderal organisierten Staaten. Anhand eines solchen rechtsvergleichenden Teils kann gezeigt werden, dass es trotz klar unitarisierender Tendenzen des Grundrechtsschutzes in Föderalsystemen<sup>12</sup> keine „unvermeidbare Teleologie“ in Richtung einer „Zentralisierung und Homogenisierung“ gibt.<sup>13</sup>

Zugleich sind der Untersuchung mit Absicht Grenzen gesetzt. Der nach dem vieldiskutierten Gutachten des EuGH<sup>14</sup> ins Zentrum der Diskussion gerückte Beitritt der Europäischen Union zur EMRK soll hier nur soweit thematisiert wer-

8 Vgl. zum Begriff und zur Entwicklung des Mehrebenensystems bzw. der Mehrebenenarchitektur (*multilevel architecture*) m.w.N. *Fabbrini*, *Fundamental Rights*, 7 ff.

9 So etwa bei *Gstrein/Zeitzmann*, *ZEuS* 2013, 239 (259).

10 Kapitel 6.

11 Vgl. etwa anhand Artikel 1 EMRK *Ward*, *Article 51*, in: *The EU Charter of Fundamental Rights - A Commentary*, Rn. 22-23.

12 Vgl. m.w.N. *Besson*, *Droits de l'homme et fédéralisme*, in: *La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons - Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kantone*, 11.

13 Siehe auch am Beispiel einzelner Grundrechtsgarantien des US-amerikanischen Verfassungsrechts *Fabbrini*, *Fundamental Rights*, 44.

14 EuGH, Gutachten 2/13 (EMRK-Beitritt II), EU:C:2014:2454.

den, als unabdingbar ist, da die Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte sich dogmatisch betrachtet als unabhängig von jener eines EMRK-Beitritts der Union präsentiert. Es besteht lediglich insoweit eine gewisse Relevanz, als im Falle paralleler Grundrechtsschutzstandards sich unterschiedliche Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten ergeben, je nachdem, ob in einem Fall nur nationale Grundrechte und die EMRK zur Anwendung kommen oder das Unionsrecht mit seinen Grundrechtsstandards.<sup>15</sup>

Übergeordnetes Ziel der Untersuchung ist zuletzt zu zeigen, dass die Entwicklung des Grundrechtsschutzes im Kontext der Union und der Mitgliedstaaten vergleichbar der Errichtung einer Kathedrale ist.<sup>16</sup> Erstens ist bereits die Entwicklung wie bei einer Kathedrale nie als abgeschlossen zu betrachten, sondern ist eine Weiterentwicklung bzw. sind Maßnahmen zur Erhaltung immer erforderlich. Zweitens ist es bei Kathedralen durchaus gängig, dass sich aufgrund der langen Bauzeit Stile überlagern und mischen, vergleichbar dem Grundrechtsschutz in der Union, bei dem sich mitgliedstaatlicher und unionsrechtlicher Grundrechtsschutz in vielerlei Aspekten überlagern und mischen. Als Beispiel mag die Kirche St-Martin-des-Champs in Paris dienen, die sowohl Elemente des romanischen als auch des gotischen Stils aufweist. Idealerweise – wie im Fall von St-Martin-des-Champs – ergibt die Vermengung der Stile tatsächlich eine gelungene Mischung. Zu vermeiden sind in diesem Zusammenhang Extrempositionen, die lediglich dem möglichst umfassenden und weitreichenden Schutz der Unionsgrundrechte unter Verdrängung des mitgliedstaatlichen Grundrechtsschutzes oder der möglichst unberührten Entfaltung mitgliedstaatlicher Grundrechte das Wort reden. Idealerweise gelingt es auch im Hinblick auf die Zukunft, im Rahmen einer ausgewogenen Lösung eine gegenseitige Verstärkung, aber auch ein Einräumen eigener Entfaltungsbereiche und somit ein „ästhetisches“ – im Sinne von angemessen schützendes – Gesamtwerk zu erzielen.

## B. Aufbau der Untersuchung

Auf diesen Erwägungen aufbauend bietet sich eine dreistufige Untersuchung an. Wenngleich nicht die These vertreten werden soll, die Union sei ein Föderalstaat oder auf dem Wege der Entwicklung in eine solche Richtung, können doch einleitend Erkenntnisse aus dem Vergleich mit der Entwicklung in Föderalstaaten gewonnen werden. Daher werden in einem ersten Schritt ähnliche verfassungsrechtliche Entwicklungen in ausgewählten Föderalstaaten untersucht, nämlich

<sup>15</sup> *Jacqué*, *L'application de la Charte*, in: *European Yearbook on Human Rights*, 127.

<sup>16</sup> Die Metapher ist bewusst angelehnt an jene, die *Calabresi/Melamed*, *Harvard Law Review* 1972, 1089 in einem berühmten Beitrag, jedoch in anderem Kontext, heranziehen.

der Fall der Landesgrundrechte in Deutschland, der Gliedstaatsgrundrechte in den Vereinigten Staaten von Amerika und der kantonalen Grundrechte in der Schweiz.<sup>17</sup> So können unter Berücksichtigung des jeweiligen historischen Kontexts gewisse vergleichende Rückschlüsse gezogen werden, inwieweit unitarisierende Tendenzen bei der Grundrechtsentwicklung in Föderalstaaten unabdingbar und irreversibel sind.

Wendet man sich in der Folge dem Unionsrecht zu, ist in einem zweiten Schritt auf einen zentralen Unterschied zu einem Föderalstaat einzugehen, nämlich auf die Relevanz des Anwendungsbereichs des Unionsrechts als Voraussetzung für dessen Anwendbarkeit. Bildhaft bezeichnet *Lenaerts* die Grundrechtecharta als den „Schatten“ des Unionsrechts. Wie ein Objekt die Konturen seines Schattens definiert, bestimmt auch das Unionsrecht durch seinen Anwendungsbereich jenen der Grundrechtecharta.<sup>18</sup> Da die gegenwärtige Untersuchung auf den Schatten, nämlich den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte gerichtet ist, kommt man somit nicht umhin, sich auch mit dem Objekt – dem Anwendungsbereich des Unionsrechts – zu beschäftigen. Da jedoch eine vollumfängliche Diskussion dieses rechtlichen Phänomens den Rahmen der gegenwärtigen Untersuchung sprengen würde und kaum leistbar erscheint, liegt das Hauptaugenmerk vorliegend auf jenen Fällen, in denen die Unionsgrundrechte unmittelbar den Anwendungsbereich des Unionsrechts beeinflussen könnten bzw. ein solcher Einfluss in Lehre und Rechtsprechung diskutiert wurde. Dies ist der Fall bei den Grundfreiheiten, der Unionsbürgerschaft und der Drittwirkung des Unionsrechts. Somit wird nach einer Klärung der verwendeten Begriffe und Methoden<sup>19</sup> das Problem des den „Schatten“ verursachenden Objekts untersucht.<sup>20</sup>

Gestützt auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts können in der Folge die kontextuellen Elemente der Bindungskonstellationen der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte wie etwa Artikel 51 Grundrechtecharta oder Artikel 53 Grundrechtecharta zur Frage des Konflikts von Grundrechtsschutzstandards zwischen nationalem und Unionsrecht herausgearbeitet werden.<sup>21</sup> Als Herzstück der Untersuchung wird dann vor diesem Hintergrund die einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte in eine Typologie von Bindungskonstellationen eingeordnet.<sup>22</sup>

Da die genannten drei Teile trotz notwendiger Verweise aufeinander grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen, wird zur Vermeidung von Redundanzen in der vorliegenden Untersuchung auf ein eigenes ausführliches Schlusskapi-

---

17 Kapitel 3.

18 *Lenaerts*, Charter, in: De Rome à Lisbonne: Les juridictions de l'Union Européenne à la croisée des chemins, 117.

19 Kapitel 2.

20 Kapitel 4.

21 Kapitel 5.

22 Kapitel 6.

tel verzichtet. Die Erkenntnisse der Untersuchung können und sollen den jeweiligen Ergebnisabschnitten der einzelnen Kapitel entnommen werden.



---

## Kapitel 2 Subsidiarität und Integration im Unionsgrundrechtsschutz – Zum Untersuchungsaufbau

### A. Einleitung

Eine dichte Rechtsprechung des EuGH behandelt die Frage, wann Mitgliedstaaten bei in bestimmtem Ausmaß durch Unionsrecht determiniertem Handeln an die Unionsgrundrechte gebunden sind und welche Folgen sich daraus für die Geltung und Entfaltung mitgliedstaatlicher Grundrechte ergeben. Hauptziel der vorliegenden Untersuchung ist es, diese Rechtsprechung daraufhin zu untersuchen, ob ein tragfähiges Gerüst an Begründungsschienen für die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte geschaffen wurde. Unterschiedliche Vorgangsweisen bieten sich an, um dieser Fragestellung nachzugehen. In jedem Fall muss aber die gewählte Herangehensweise begründet und müssen Hindernisse in Form begrifflicher Mehrdeutigkeiten ausgeräumt werden.

Eine Reihe von Begriffen muss somit zuerst für die Zwecke der gegenwärtigen Untersuchung eingeführt werden. Eine weitere abstrakte, zu klärende Frage ist, welche grundsätzlichen Erwägungen für und wider zentralisierten Grundrechtsschutz in Föderalsystemen wie der Union sprechen. In der Folge ist auf die bisherige Behandlung der Thematik in der Literatur einzugehen. Da sich dort eine spezifische, eher starre Betrachtungsweise der Problematik hält, soll dem ein breiter angelegtes, auf Fallkonstellationen ausgerichtetes, typologisierendes Vorgehen gegenübergestellt werden. Auch der bereits in der Literatur gewagte Versuch, die Problematik mithilfe einer bestimmten Begriffswahl zu erfassen, kann als mögliches Vorgehen gewertet werden; jedoch erschwert dies die häufig wechselnde Wortwahl des EuGH in seiner Rechtsprechung. Mit den genannten Vorarbeiten soll der Grundstein gelegt werden für die vergleichende Untersuchung der Föderalstaaten, die Untersuchung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts und jene der Unionsgrundrechte.

### B. Inkorporation, Föderalismus, Subsidiarität, (Verfassungs)Integration – Eine Verortung

Eine Reihe von Begriffen wird im Kontext des Unionsverfassungsrechts und des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes zwar häufig, jedoch in unterschiedlicher Bedeutung verwendet und bedarf daher einer näheren Erörterung. Womöglich könnten zugegebenermaßen sperrige Begriffskombinationen wie jene des Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte auf unionsrechtlich determiniertes Han-