

Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta

Florian Stangl

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Persönlicher Anwendungsbereich
 - A. Grundrechtsträger
 - 1. Natürliche Personen
 - 2. Juristische Personen
 - 3. „Grundrechte“ ohne Grundrechtsträger
 - B. Grundrechtsverpflichtete
 - 1. Grundrechtsadressat Union
 - 2. Grundrechtsadressat Mitgliedstaat
 - 3. Drittwirkung der Grundrechte?
- III. Räumlicher Geltungsbereich
- IV. Sachlicher Anwendungsbereich
 - A. Sachlicher Anwendungsbereich bei Akten der Union
 - B. Sachlicher Anwendungsbereich bei Akten der MS
 - 1. Sachlicher Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte vor Inkrafttreten der GRC
 - 2. Der sachliche Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte nach Inkrafttreten der GRC
 - 3. Die jüngste Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH
- V. Zusammenfassung und Schlussbemerkung

I. Einleitung

Die Bedeutung eines Grundrechtsregimes hängt entscheidend von dessen Geltungsbereich ab. Welchen Personen räumt die GRC subjektive Rechte ein? Wer sind die Grundrechtsverpflichteten? Bei welchem Sachverhalten sind die Charta-Grundrechte beachtlich? Diesen Fragen soll im folgenden Beitrag nachgegangen und so ein umfassender Überblick über den persönlichen, räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Charta gegeben werden. Art 51 GRC determiniert als normative Grundlage, für wen die GRC wann gilt; diese Bestimmung steht somit im Fokus der Betrachtung. Einem Punkt soll dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet wer-

den: der Geltung der GRC in den MS, wenn diese Unionsrecht durchführen. Dieses Thema ist nicht nur von höchster Praxisrelevanz, es hat auch durch die jüngst ergangene EuGH-Rspr in der Rs *Åkerberg Fransson* neue Dynamik erlangt.

II. Persönlicher Anwendungsbereich

A. Grundrechtsträger

Als Grundrechtsträgerschaft oder Grundrechtsberechtigung wird die Möglichkeit von Personen bezeichnet, ihre Interessen als subjektive Rechte vor Behörden und Gerichten geltend zu machen und durchzusetzen.¹ Die GRC enthält keine allgemeine Regel, wer Grundrechtsträger ist. Vielmehr definieren die jeweiligen Grundrechte den von ihnen geschützten Personenkreis selbst, wobei sich der Schutzbereich der Normen zum Teil erst durch Auslegung anhand des Wortlauts und des Regelungszwecks erschließt.

1. Natürliche Personen

Die Charta-Grundrechte gelten in erster Linie für natürliche Personen. Dies intendiert schon der Wortlaut zahlreicher Artikel, in welchen (zumindest in der deutschen Fassung²) explizit auf den „Menschen“ abgestellt wird. Andere Grundrechte bezeichnen zwar im Unterschied dazu „Personen“ als Berechtigte; dass hierunter jedenfalls auch natürliche Personen zu verstehen sind, ist aber nicht zu bezweifeln (die Abgrenzung dürfte vielmehr der bei Frage Relevanz besitzen, ob auch juristische Personen von der grundrechtlichen Garantie profitieren). Der überwiegende Teil der Charta-Grundrechte sind Menschenrechte. Sie schützen Drittstaatsangehörige in gleicher Weise wie Unionsbürger. Einzelne Bestimmungen schränken den Berechtigtenkreis auf gewisse Bevölkerungsgruppen ein (etwa auf Arbeitnehmer, vgl Art 31 GRC) oder setzen zusätzliche Bedingungen voraus (etwa einen dauerhaften Wohnsitz des Drittstaatsangehörigen in der EU, so das Petitionsrecht gem Art 44 GRC). Insb bei den Bürgerrechten des Kapitels V finden sich Normen, die ausschließlich für Unionsbürger gelten.

2. Juristische Personen

Neben den natürlichen können auch juristische Personen Träger von Charta-Grundrechten sein. Zum Teil wird dies explizit statuiert (so zB in

1 *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2010) Art 51 Rz 32.

2 Die deutsche GRC-Fassung differenziert, anders als die englische und französische Version (dort wird stets von „everyone“ bzw „toute personne“ gesprochen), bei den „Jedermannsrechten“ zwischen solchen, die jedem *Menschen*, und solchen, die jeder *Person* zukommen sollen.

Art 42 GRC – Recht auf Zugang zu Dokumenten). Im Umkehrschluss darf hieraus aber nicht gefolgert werden, dass Grundrechte, in welchen juristische Personen nicht ausdrücklich Erwähnung finden, jene nicht schützen.³ In solcherart offen textierten Normen ergibt sich die Einbeziehung juristischer Personen aus dem durch Auslegung zu ermittelnden Schutzbereich des Grundrechts. Während manche Grundrechte offenkundig nicht auf juristische Personen zugeschnitten sind (etwa die Würde des Menschen gem Art 1 GRC; wohl auch alle jene, in welchen sich die deutsche GRC-Fassung auf „Menschen“ und nicht auf „Personen“ bezieht), können andere ihrem Wesen nach auch Unternehmen und andere Körperschaften umfassen, wobei im Detail auch darauf abzustellen ist, ob es sich um eine juristische Person des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts (idR selbst Grundrechtsverpflichtete⁴) handelt und ob die Körperschaft ihren Sitz in einem EU-MS hat oder nicht. Grundrechte, die auch für juristische Personen relevant sind, obwohl deren Anwendbarkeit auf juristische Personen nicht ausdrücklich angeordnet wird, sind insb die unternehmerische Freiheit (Art 16 GRC), das Recht auf Schutz des Eigentums (Art 17 GRC), die Meinungs- und Pressefreiheit (Art 11 GRC), die Berufsfreiheit (Art 15 GRC), der Gleichheitssatz (Art 20 GRC) und das Diskriminierungsverbot (Art 21 Abs 2 GRC).⁵ Vom Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten gem Art 8 GRC sollen nach EuGH-Rspr juristische Personen nur insoweit erfasst sein, als in deren (Firmen-)Namen eine oder mehrere natürliche Personen genannt werden.⁶ Dieser enge, persönliche Anwendungsbereich des Art 8 GRC wird aber – mE zu Recht – in der Lit kritisiert.⁷

3. „Grundrechte“ ohne Grundrechtsträger

Während der überwiegende Teil der GRC-Normen – als Grundrechte – natürliche und juristische Personen berechtigt, normieren andere Bestimmungen „lediglich“ Grundsätze iSd Art 52 Abs 5 GRC. Diese Bestimmungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie idR keine einklagbaren Rechte

- 3 Hierfür sprechen insb die Entstehungsgeschichte und teleologische Argumente, siehe *Kober*, Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union (2008)147 f; im Ergebnis ebenso *Schmittmann*, Rechte und Grundsätze in der Grundrechtecharta (2007) 39.
- 4 Dennoch können auch juristischen Personen des öffentlichen Rechts bspw Verfahrensgrundrechte zukommen, vgl *Nowak*, Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsadressaten, in Heselhaus/Nowak (Hrsg), Handbuch der Europäischen Grundrechte (2006) 212 (229).
- 5 Vgl *Kober* (FN 3) 148; *Borowsky* in Meyer (Hrsg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ (2011) Art 51 Rz 20.
- 6 EuGH Rs C-92/09, C-93/09, *Schecke*, Rz 52 f.
- 7 *Kingreen* in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 8 GRC Rz 11; *Folz* in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht (2012) Art 8 GRC Rz 4.

vermitteln, sondern die Normadressaten Union und MS (bei Durchführung des Unionsrechts) verpflichten, die statuierten Grundsätze zu beachten und zu fördern.⁸ Als Beispiel kann das in Art 37 GRC vorgesehene Leitziel, ein hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, genannt werden.

B. Grundrechtsverpflichtete

Das „Spiegelbild“ zu den Grundrechtsberechtigten sind die Grundrechtsverpflichteten. Wie sich aus Art 51 Abs 1 Satz 2 GRC ergibt, haben diese in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Charta-Rechte zu achten, sich an deren Grundsätze zu halten sowie ihre Anwendung zu fördern. Hieraus geht deutlich hervor, dass die GRC ihre Adressaten umfassend an die Grundrechte bindet und das Handeln der verpflichteten Institution „durchdringt“. Eine Bindung an die GRC besteht gem Art 51 Abs 1 GRC sowohl auf unionaler als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene. Allerdings weichen einzelne Bestimmungen von dieser *lex generalis* ab und sehen als Grundrechtsverpflichtete etwa nur die Unionsorgane und -einrichtungen vor (so zB Art 41 GRC – Grundrecht auf eine gute Verwaltung).⁹

1. Grundrechtsadressat Union

Die Charta-Grundrechte gelten gem Art 51 Abs 1 Satz 1 GRC in erster Linie für „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“. Es gibt keine Politikbereiche, die von der Grundrechtsgeltung ausgenommen sind; die Charta gilt sohin auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik¹⁰ und in der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen¹¹.

Der Organbegriff richtet sich nach Art 13 Abs 1 UAbs 2 EUV: Organe der Union iSd Art 51 GRC sind sohin das EP, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission, der EuGH, die EZB und der Rechnungshof. Unter „Einrichtungen und Stellen“ sind nach den Erläuterungen¹² sämtliche durch die Verträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffene Institutionen zu subsumieren, insb also die europäischen Ämter und Agenturen. Somit sind auch Institutionen wie die Europäische Investitionsbank oder die in besonders grundrechtssensiblen Bereichen tätigen Einrichtungen Europol und FRONTEX an die GRC gebunden.¹³ Ausschlaggebend für

8 Vgl *Jarass* (FN 1) Art 52 Rz 76 ff.

9 Vgl *Kober* (FN 3) 170.

10 Art 11 ff EUV; insb ist der Rat an die GRC gebunden, wenn er Beschlüsse gem Art 28 EUV zum operativen Vorgehen in internationalen Situationen erlässt.

11 Art 29 ff EUV.

12 Vgl Erläuterungen zu Art 51 GRC, 2007/C 303/02. Gem Art 6 Abs 1 UAbs 3 EUV sind die Erläuterungen zur Auslegung der Charta heranzuziehen.

13 Vgl *Borowsky* (FN 5) Art 51 Rz 19; *Streinz/Michl* in Streinz (Hrsg), EUV/AEU² (2012) Art 51 GRC Rz 3.

die Zurechnung zur Union ist einzig und allein, dass die organisatorischen Grundzüge der Institution durch unionsrechtliche Akte determiniert werden. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Einrichtung öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist.¹⁴ Eine Grundrechtsbindung im engeren Sinne kommt freilich nur dann in Betracht, wenn dem Organ/der Einrichtung/der Stelle der Union die Kompetenz eingeräumt ist, rechtserhebliche außenwirksame Akte gegenüber Dritten zu setzen.

Art 51 Abs 1 GRC nimmt iZm der Grundrechtsbindung der Union auf das Subsidiaritätsprinzip Bezug. Nach hL bedeutet dieser Verweis keine Einschränkung des Grundrechtsschutzes gegenüber der Ausübung unionaler Hoheitsgewalt,¹⁵ sondern soll lediglich betonen, was ohnehin auch in Abs 2 leg cit zum Ausdruck gebracht wird, nämlich dass die Charta nicht den Geltungsbereich des Unionsrechts über die Zuständigkeit der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgabengebiete der Union begründet.¹⁶ Die Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip ist sohin als rein deklaratorische Verstärkung der Kompetenzschutzklausel des Art 51 Abs 2 GRC zu sehen.

2. Grundrechtsadressat Mitgliedstaat

Primäres Adressaten der GRC sind zwar die Organe und Einrichtungen der Union,¹⁷ allerdings haben auch die MS bei „Durchführung des Rechts der Union“ die Grundrechte zu achten und ihre Prinzipien anzuwenden. Wie sich aus den Erläuterungen zu Art 51 GRC ergibt, soll die GRC „sowohl für die zentralen Behörden als auch für die regionalen oder lokalen Stellen sowie für die öffentlichen Einrichtungen“ der MS gelten. Die Verpflichtung zur Beachtung der Unionsgrundrechte besteht sohin umfassend und betrifft Bund und Länder genauso wie Gemeinden und alle sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sofern der erwähnte unionsrechtliche Anknüpfungspunkt gegeben ist. Dabei macht es auch keinen Unterschied, welcher Staatsfunktion die Einrichtung des MS zuzurechnen ist, sodass sowohl auf legislativer als auch auf administrativer und judikativer Ebene eine GRC-Bindung bestehen kann.¹⁸ Selbiges muss auch dann gelten, wenn privaten (natürlichen oder juristischen) Personen behördliche Aufgaben übertragen werden, jene also vom MS abgeleitete Hoheitsgewalt ausüben und so funktionell für den MS handeln (Beleihungen), sowie dann, wenn sich die öffentliche Hand privatrechtlich organisierter Einrichtungen

14 *Hatje* in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Art 51 GRC Rz 12; *Jarass* (FN 1) Art 51 Rz 4.

15 *Borowsky* (FN 5) Art 51 Rz 22.

16 So auch UAbs 5 der Präambel zur GRC; siehe *Streinz/Michl* (FN 13) Art 51 GRC Rz 5.

17 Vgl die Erläuterungen zu Art 51 GRC.

18 Vgl *Streinz/Michl* (FN 13) Art 51 GRC Rz 7.

zur Aufgabenerfüllung bedient (Ausgliederungen). Schließlich soll eine „Flucht“ in privatrechtliche Organisationsformen verhindert werden.¹⁹

3. Drittwirkung der Grundrechte?

Unklar ist, ob die Charta-Grundrechte auch zwischen Privatpersonen Geltung entfalten können. Der EuGH hat zu dieser Frage bislang noch nicht klärend Stellung genommen; mE ist mit der hL²⁰ aber vor allem aufgrund zweier Argumente eine horizontale Wirkung der GRC abzulehnen. Zum einen bezieht sich Art 51 Abs 1 GRC ausdrücklich nur auf die Organe und Einrichtungen der Union und auf die MS. Privatpersonen werden nicht erwähnt, sodass grundsätzlich nicht von einer Wirkung inter privatos ausgegangen werden kann. Dass die Charta offensichtlich nur jene binden soll, die die Rechtssphären von Normunterworfenen einseitig bindend gestalten können (was gerade nicht auf Private zutrifft), ergibt sich andererseits auch aus Art 52 Abs 2 GRC, wenn es dort heißt, dass „[j]ede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten [...] gesetzlich vorgesehen sein“²¹ muss. Die Rechtssatzform des Gesetzes steht typischerweise nur der Union bzw den MS zu, Privatpersonen können den angesprochenen Gesetzesvorbehalt per se nicht gestalten. Dementsprechend lehnt auch die Generalanwältin *Trstenjak* in ihren Schlussanträgen zur Rs *Dominguez* jede Drittwirkung der Charta Grundrechte ab (im konkreten Fall: des Grundrechts auf bezahlten Jahresurlaub gem Art 31 GRC).²²

Zwar können einige Charta-Grundrechte bzw -Grundsätze so gelesen werden, dass sie nicht nur staatsgerichtet, sondern auch an Private adressiert sind (insb die Bestimmungen mit arbeitsrechtlichem Inhalt, wie das Kollektivvertragsrecht gem Art 28 GRC oder das Diskriminierungsverbot gem Art 21 GRC). Es ist jedoch auch in diesen Fällen davon auszugehen, dass die GRC-Bestimmungen in erster Linie die MS verpflichten, in Ausübung ihrer Schutz- und Förderpflichten auch für Private verbindlich geltende Regeln zu schaffen (mittelbare Drittwirkung der GRC).²³

III. Räumlicher Anwendungsbereich

Mangels besonderer Anordnung in der Charta ist davon auszugehen, dass der räumliche Geltungsbereich der Grundrechte parallel zu jenem des

19 *Borowsky* (FN 5) Art 51 Rz 25.

20 *Kingreen* in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 51 GRC Rz 18; *Kober* (FN 3) 180 ff; *Jarass* (FN 1) Art 51 Rz 24.

21 Eigene Hervorhebung.

22 Schlussanträge der Generalanwältin *Trstenjak* in der Rs C-282/10, *Dominguez*, Rz 80 ff.

23 *Borowsky* (FN 5) Art 51 Rz 31.