

Europarecht

Lecheler / Gundel / Germelmann

3. Auflage 2025
ISBN 978-3-406-60012-8
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

hatten schon dort eine erhebliche Bedeutung. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs⁹⁷ ist die Gewährung rechtlichen Gehörs in allen Verfahren, die zu einer beschwerenden Maßnahme für einen Betroffenen führen können, ein fundamentaler Grundsatz des Unionsrechts, der auch dann sichergestellt werden muss, wenn eine besondere Regelung fehlt. Allerdings führt die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nur dann zur Nichtigkeitserklärung des entsprechenden Rechtsaktes, wenn das Verfahren ohne diese Verletzung zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.⁹⁸ Auch das Gebot der Gewährleistung **effektiven Rechtsschutzes** (innerhalb einer angemessenen Frist⁹⁹ und durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht¹⁰⁰), welches heute in Art. 47 GRCh normiert ist, hatte der EuGH aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts abgeleitet, der sich aus den gemeinsamen Verfassungs Traditionen der Mitgliedstaaten wie auch aus Art. 6 und 13 EMRK ergibt.¹⁰¹ Nach wie vor ist die Rechtsprechung des EuGH hier sehr stark durch die detaillierte Rechtsprechung des EGMR geprägt.¹⁰² Das Recht richtet sich nicht nur an die Unionsgerichte, sondern auch an die nationalen Gerichte, die den erforderlichen Rechtsschutz zu gewährleisten haben, der sich für die Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts ergibt.¹⁰³ Dass der nationale Gesetzgeber verpflichtet ist, die entsprechenden Rechtsbehelfe zu schaffen, folgt – außer aus Art. 47 GRCh¹⁰⁴ – allgemein¹⁰⁵ auch aus Art. 19 I UAbs. 2 EUV.¹⁰⁶ Verfahrensrechte können zudem der Abmilderung von Grundrechtseingriffen, wie zB in das Recht auf Freiheit (Art. 6 GRCh), dienen, weil solche Eingriffe nur rechtmäßig sind, wenn bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen eingehalten werden.¹⁰⁷ Das **Recht auf eine gute Verwaltung** nach Art. 41 GRCh steht ebenfalls in Verbindung mit den Verfahrens- und Verteidigungsrechten des Einzelnen.¹⁰⁸

d) Gleichheitsrechte

Das **Verbot der Diskriminierung** und damit die Kategorie der Gleichheitsrechte gehört zu den wichtigsten Grundlagen des Unionsrechts. Gleichheitsrechte sind an unterschiedlichen Stellen verankert. In der Grundrechtecharta finden sie sich insbesondere in den Art. 20, 21 und 23 GRCh. Sie beinhalten ein **allgemeines Diskriminierungsverbot** (Art. 20 GRCh) sowie **spezielle Diskriminierungsverbote** 18

⁹⁷ Vgl. EuGH C-269/90, Slg. 1991, I-5469 Rn. 14 (TU München) = NVwZ 1992, 358; EuGH C-135/92, Slg. 1994, I-2885 Rn. 39 ff. (Fiskano) = EuZW 1994, 603.

⁹⁸ Vgl. EuGH C-301/87, Slg. 1990, I-307 Rn. 29–31 (Boussac).

⁹⁹ EuGH C-185/95 P, Slg. 1998, I-8417 (Baustahlgewerbe) = EuZW 1999, 115; vgl. dazu Schlette EuGRZ 1999, 369 ff.

¹⁰⁰ Vgl. zB EuGH 31.1.2023 – C-158/21 (Puig Gordi, Puigdemont ua), NJW 2023, 1267 mAnm Gaede; EuGH 11.7.2024 – C-554/21 ua (HANN-INVEST ua).

¹⁰¹ EuGH 222/84, Slg. 1986, 1651 Rn. 18 (Johnston); EuGH 222/86, Slg. 1987, 4097 Rn. 14 (Unectef).

¹⁰² Vgl. zB EuGH 19.5.2022 – C-569/20 (Spetsializirana prokuratura).

¹⁰³ Vgl. inbes. EuGH 179/84, Slg. 1985, 2301 Rn. 17 (Piercarlo Bozzetti).

¹⁰⁴ Vgl. EuGH 24.11.2022 – C-289/21 (IG gegen Varhoven administrativen sad).

¹⁰⁵ Zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche EuGH 2.7.2020 – C-256/19 (S. A. D. Maler und Anstreicher OG); EuGH 20.4.2021 – C-896/19 (Repubblica/Il-Prim Ministru).

¹⁰⁶ S. bereits EuGH C-432/05, Slg. 2007, I-2271 Rn. 47 (Unibet); dazu Gundel JA 2007, 830 ff.

¹⁰⁷ Vgl. EuGH 14.1.2021 – C-393/19 (OM); zum EU-US-„Datenschutzschild“ EuGH 16.7.2020 – C-311/18 (Schrems und Facebook Ireland) = EuZW 2020, 941 mAnm Brauneck EuZW 2020, 933 ff; dazu auch Deroudille RUE 2021, 144 ff. Zuvor EuGH 6.10.2015 – C-362/14 (Schrems I) = EuZW 2015, 881 mAnm Schwartmann EuZW 2015, 864 ff = BayVBl. 2016, 193 (nur Ls.) mAnm Wolff/Stemmer BayVBl. 2016, 181 ff.

¹⁰⁸ Vgl. etwa EuGH 13.7.2023 – C-615/21 (Nappény-Toll Kft.).

(Art. 21, 23 GRCh), die sich teilweise auch an anderer Stelle in den Verträgen wiederfinden. Dies gilt beispielsweise für Art. 157 AEUV hinsichtlich der Entgeltgleichheit der Geschlechter¹⁰⁹ oder für die Querschnittsklauseln in Art. 8 und 10 AEUV. Schon früher hatte der EuGH den allgemeinen Gleichheitssatz¹¹⁰ als Bestandteil der „elementaren Grundsätze des Gemeinschaftsrechts“¹¹¹ anerkannt und im Sekundärrecht geschriebene Verbote in den einzelnen Sektoren als „spezifische [n] Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes“ eingeordnet. Weitere Gleichheitsrechte außerhalb des grundrechtlichen Bereichs finden sich in den **Grundfreiheiten**, die für ihren Anwendungsbereich spezielle Diskriminierungsverbote aus Gründen der Staatsangehörigkeit enthalten. Art. 18 AEUV erweitert diese bereichsspezifischen Diskriminierungsverbote auf den gesamten Anwendungsbereich des Vertrages, was es insbesondere zu einem allgemeinen Unionsbürgerrecht macht.¹¹² Anders als die Grundrechte setzen diese Diskriminierungsverbote einen grenzüberschreitenden Sachverhalt zwischen den Mitgliedstaaten voraus.¹¹³ Weitere Diskriminierungsverbote finden sich vereinzelt im Vertrag normiert, so zB für die Agrarpolitik in Art. 40 II UAbs. 2 AEUV (Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern).¹¹⁴

- 19 Der Basisinhalt der Diskriminierungsverbote verlangt, „dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine derartige Behandlung objektiv gerechtfertigt ist“.¹¹⁵ Die Diskriminierungsverbote des Unionsrechts sind in einer umfangreichen **Sekundärrechtssetzung** und **Rechtsprechung** konkretisiert worden. Dies betrifft namentlich den Bereich der Gleichbehandlung der Geschlechter in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten.¹¹⁶ Zu einem weiteren Schwerpunktfeld

¹⁰⁹ Dazu EuGH 149/77, Slg. 1978, 1365 Rn. 30 (Defrenne III); EuGH 3.6.2021 – C-624/19 (Kau/Tesco Stores). Die Bestimmung regelt nur die Beschäftigung in den Mitgliedstaaten. Dass die EU selbst bei der Behandlung ihrer eigenen Bediensteten an die Gleichberechtigung gebunden ist, folgt dagegen aus Art. 23 GRCh sowie – parallel – einem ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsatz, s. EuGH Slg. 1984, 1509 Rn. 16f. (Razzouk); EuGH 149/77, Slg. 1978, 1365 Rn. 26 ff. (Defrenne III); EuGH 21/74, Slg. 1975, 221 Rn. 9 (Airolo).

¹¹⁰ Vgl. zB EuGH 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 Rn. 7 (Ruckdeschel); EuGH 103/77 und 145/77, Slg. 1978, 2073 Rn. 26 (Royal Scholten-Honig).

¹¹¹ Vgl. etwa EuGH C-364/95, Slg. 1998, I-1023 Rn. 81 (T. Port) = ZIP 1998, 519.

¹¹² Dazu → § 9 Rn. 155 ff.

¹¹³ Zum Problem der „Inländerdiskriminierung“, das entsteht, wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist, → § 9 Rn. 97 f.

¹¹⁴ Dazu zB EuGH C-309/89, Slg. 1994, I-1853 Rn. 26 (Codorníu/Rat) = EuZW 1994, 432 mAnm Meier; EuGH C-364/95, Slg. 1998, I-1023 Rn. 81 (T. Port) = ZIP 1998, 519.

¹¹⁵ So EuGH C-309/89, Slg. 1994, I-1853 Rn. 26 (Codorníu/Rat) = EuZW 1994, 432.

¹¹⁶ Die Sekundärrechtssetzung begann hier früh: Richtlinie 75/117/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg, Richtlinie des Rates 86/378/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (geänd. durch Richtlinie 96/97 des Rates). Die vorstehenden Richtlinien wurden aufgehoben und durch die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.7.2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. 2006 L 204/23) zusammengeführt und neugefasst. Im Jahr 2012 außer Kraft getreten ist die Richtlinie des Rates 86/613/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft – ausüben, sowie über den Mutterschutz. Auf der Grundlage des ex-Art. 13 EGV erlassen und weiterhin in Kraft sind die Richtlinie 2000/43/EG des Rates v. 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungs-

hat sich in der vergangenen Jahren die Auseinandersetzung mit religiös motivierten Kleidungsregeln und diesbezüglichen arbeitsrechtlichen Restriktionen entwickelt.¹¹⁷ Die unionsrechtlichen Garantien verbieten Maßnahmen, die **direkt (unmittelbar) oder verdeckt (mittelbar)**¹¹⁸ diskriminieren, wobei die korrekte Umsetzung der Richtlinien wirksame Sanktionsmechanismen einschließt.¹¹⁹ Rechtfertigungen aus sachlichen Gründen sind möglich.¹²⁰ Positive Diskriminierungen im Sinne einer Förderung durch sog. Gleichstellungsgesetze sind zwar nicht generell verboten, dürfen nach der Rechtsprechung Bewerber eines Geschlechts jedoch keinen automatischen Vorrang einräumen,¹²¹ sondern müssen Öffnungsklauseln enthalten, die die Berücksichtigung von Gründen, die in der Person des Bewerbers des anderen Geschlechts liegen, gestatten.¹²²

V. Grundrechtsstrukturen

Die Prüfung der Verletzung eines unionsgrundrechtlich garantierten Freiheits-, Verfahrens- oder Gleichheitsrechts ähnelt der **Prüfungsstruktur** eines deutschen Grundrechts in erheblichem Maße, auch wenn einzelne Unterschiede bestehen. 20

1. Anwendungsbereich der GRCh

Stets muss der Anwendungsbereich des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes nach Art. 51 I GRCh gegeben sein. Dies bedeutet für die Bindung der Mitgliedstaaten ein Handeln im **Anwendungsbereich des Unionsrechts**.¹²³ 21

grundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. 2000 L 180/22) und die Richtlinie 2000/78/EG des Rates v. 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. 2000 L 303/16).

¹¹⁷ Vgl. etwa EuGH 14.3.2017 – C-188/15 (Boungaoui und ADDH); EuGH 14.3.2017 – C-157/15 (Achbita); dazu Gauthier JDE 2017, 263 ff.; Germann EuR 2018, 235 ff.; Klein NVwZ 2017, 920 ff.; EuGH 15.7.2021 – C-804/18 und C-341/18 (WABE und MH Müller Handel), NJW 2021, 2715 mAnm Dornbusch = EuZW 2022, 69 mAnm Sura EuZW 2022, 65 ff.; EuGH 28.11.2023 – C-148/22 (OP/Commune d'Ans), NVwZ 2024, 45 mAnm Hecker = EuZW 2024, 86 mAnm Sura = AJDA 2024, 339 mAnm Chassin/Leclerc.

¹¹⁸ Beispiele sind etwa Teilzeit-Arbeitsplätze – vgl. EuGH C-243/95, Slg. 1998, I-3739 (Hill und Stapleton); EuGH C-399/92 ua, Slg. 1994, I-5727 (Stadt Lengerich/A. Helmig) – oder geringfügige Beschäftigung – zB Ausschluss von Weihnachtsgeld: EuGH C-333/97, Slg. 1999, I-7243 (Lewen) –, weil sie im Arbeitsalltag häufig mit Nachteilen belastet sind. Die Belastungen werden dann zu einer „mittelbaren“ Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, wenn typischerweise (weil in signifikant größerer Zahl) vor allem Frauen von dieser Form der vertraglichen Arbeitsgestaltung Gebrauch machen.

¹¹⁹ So EuGH 14/83, Slg. 1984, 1891 (v. Colson) Rn. 22 ff. = NJW 1984, 2021.

¹²⁰ Vgl. EuGH C-273/97, Slg. 1999, I-7403 (Sirdar/Royal Marines); EuGH C-285/98, Slg. 2000, I-69 (Tanja Kreil/Bundeswehr); EuGH 109/88, Slg. 1989, 3199 Rn. 19 (Danfoss) = EuZW 1990, 317.

¹²¹ EuGH C-450/93, Slg. 1995, I-3051 (Kalanke) = EuZW 1995, 762 mAnm Loritz; s. zum Abschluss des Rechtsstreits BAG EuZW 1996, 474 (Kalanke).

¹²² So EuGH C-409/95, Slg. 1997, I-6363 (Marschall) = NJW 1997, 3429; dazu Suhr EuGRZ 1998, 121 ff.

¹²³ Näher → Rn. 7 ff.

2. Schutzbereich

- 22 Sodann müssen der **sachliche** und der **personelle Schutzbereich** des betreffenden Grundrechts eröffnet sein. Diese sind nach den jeweiligen grundrechtlichen Gewährleistungen zu bestimmen. Die Auslegung der Schutzbereiche der Unionsgrundrechte erfolgt dabei autonom im Verhältnis zum nationalen Verfassungsrecht. Rechtsvergleichende Aspekte sollen nach Art. 52 IV GRCh weiterhin Berücksichtigung finden und insbesondere sicherstellen, dass die Charta-Rechte ein hohes Schutzniveau erreichen.¹²⁴ Von besonderer Bedeutung für die Auslegung der Schutzbereiche ist jedoch das aus Art. 52 III GRCh folgende Gebot, dass die Grundrechte, die denen der EMRK entsprechen, „die **gleiche Bedeutung und Tragweite**“ haben. Ein weitergehender Schutz der Charta ist nach Satz 2 nicht ausgeschlossen. Damit stellt auch die zur EMRK ergangene Rechtsprechung des EGMR eine Rechterkenntnisquelle dar.

Die **Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents** zu Art. 52 GRCh nennen als Rechte der Charta mit derselben Bedeutung und Tragweite wie die EMRK-Rechte: Art. 2/Art. 2 EMRK, Art. 4/Art. 3 EMRK, Art. 5 I/Art. 4 EMRK, Art. 6/Art. 5 EMRK, Art. 7/Art. 8 EMRK, Art. 10 I/Art. 9 EMRK, Art. 11/Art. 10 EMRK¹²⁵, Art. 17/Art. 1. ZP EMRK, Art. 19 I/Art. 4 4. ZP EMRK, Art. 19 II/Art. 3 EMRK, Art. 48 I, II, III EMRK und Art. 49 I¹²⁶, II/Art. 7 EMRK. Andere Rechte der Charta entsprechen zum Teil der EMRK: Art. 9/Art. 12 EMRK, Art. 12 I/Art. 11 EMRK, Art. 14 I/II/Art. 2 I. ZP EMRK, Art. 40 I, II/Art. 6 I EMRK und Art. 50/Art. 47. ZP EMRK.

- 23 Eine **örtliche Bindung** der Union an die EMRK besteht hingegen weiterhin nicht,¹²⁷ weil der durch Art. 6 II EUV vorgesehene **Eintritt der Union zur EMRK** durch den EuGH in seinem (zweiten) EMRK-Gutachten zunächst blockiert worden ist. Insbesondere die Reichweite der Auslegungsbefugnis des EGMR nach dem Entwurf eines Beitrittsabkommens und die Gefahr für die **Autonomie** der Unionsgrundrechtsordnung führten dazu, dass der EuGH es im Verfahren nach Art. 218 XI AEUV für mit dem Primärrecht unvereinbar erklärte.¹²⁸ Sofern ein Beitrittsübereinkommen diese Bedenken ausräumen kann und die Union damit der primärrechtlichen Zielbestimmung des Art. 6 II EUV Folge leistet, würde die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag der Union Bestandteil des Unionsrechts im Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht;¹²⁹ trotz dieser normenhierarchischen Verankerung unterhalb der GRCh könnte die Bedeutung der dann auch für die Unionsorgane verbindlichen EMRK-Rechtsprechung dann nochmals steigen. Bislang binden die EMRK-Rechte direkt lediglich die Mitgliedstaaten; der EGMR hat

¹²⁴ Erläuterungen zu Art. 52 IV GRCh.

¹²⁵ Unbeschadet der Einschränkungen, mit denen das Unionsrecht das Recht der Mitgliedstaaten auf Einführung der in Art. 10 I 3 EMRK genannten Genehmigungsverfahren eingrenzen kann.

¹²⁶ Mit Ausnahme des letzten Satzes.

¹²⁷ Deutlich EuGH 24.4.2012 – C-571/10 Rn. 59 ff. (Kamberaj).

¹²⁸ Vgl. EuGH 18.12.2014 – GA 2/13 (2. EMRK-Gutachten); dazu zB Breuer EuR 2015, 330 ff.; Jacqué RTDE 2014, 823 ff.; Spaventa MJ 22 (2015), 35 ff.; Schwarze/Hatje EUV Art. 6 Rn. 12 ff. Vgl. ausführlich auch Potvin-Solis in Potvin-Solis (Hrsg.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, 2017, S. 123 ff.; s. auch Jacqué RTDE 2023, 4 ff.; ders. RTDE 2024, 525 ff.

¹²⁹ Dazu näher → § 11 Rn. 59.

seine Überprüfungszuständigkeit bezogen auf die Handlungen der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts zurückgestellt, sofern für diese durch den EU-Grundrechtsschutz eine adäquate Grundrechtskontrolle gewährleistet ist.¹³⁰

3. Eingriff

Die Prüfung des Eingriffs in den Schutzbereich entspricht weitgehend derjenigen im deutschen Verfassungsrecht. Da Art. 52 I 1 GRCh von „[j]ede[r] Einschränkung“ spricht, sind nicht nur **unmittelbare und finale Einschränkungen** der Unionsgrundrechte gemeint. Der EuGH geht ähnlich wie der EGMR von einem weiten Beeinträchtigungs- bzw. Beschränkungsverständnis aus; damit werden auch **mittelbare Auswirkungen** hoheitlicher Maßnahmen auf die grundrechtlich geschützten Güter vom Eingriffsbegriff erfasst.¹³¹ Sowohl umsetzungsbedürftige Sekundärrechtsakte der Union wie auch mitgliedstaatliche Umsetzungsakte können Eingriffe darstellen. Auch die Einschaltung privater Dritter¹³² kann einen Eingriff begründen.¹³³

4. Rechtfertigung

Die Struktur der Rechtfertigungsprüfung wird durch Art. 52 I GRCh vorgegeben. Er stellt die allgemeine **Schrankenregelung** der GRCh dar, wobei in den einzelnen Grundrechten noch weitere Anforderungen an Eingriffsrechtfertigungen enthalten sein können. Vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte stellen die Ausnahme dar. Anzunehmen ist sie für die Würde des Menschen (Art. 1 GRCh),¹³⁴ die damit zusammenhängenden Garantien des Folterverbots (Art. 4 GRCh),¹³⁵ des Sklavereiverbots (Art. 5 GRCh)¹³⁶ und das Verbot von Kollektivausweisungen (Art. 19 I GRCh).

a) Rechtsgrundlage

Nach Art. 52 I 1 GRCh muss jeder Eingriff in ein Grundrecht **„gesetzlich vorgesehen sein“**. Dieses rechtsstaatliche Erfordernis hat der Gerichtshof schon in seiner *Hoechst*-Entscheidung entwickelt, da das Erfordernis einer „Rechtsgrundlage“ und einer Eingriffsrechtfertigung „aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen“ ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist.¹³⁷ Der Gesetzesvorbehalt ist auch in der EMRK verankert.¹³⁸ Der Gesetzesbegriff ist nicht näher erläutert. Für Eingriffe der Union ist auf Art. 288 AEUV abzustellen, wobei auch untergesetzliche (Durchfüh-

¹³⁰ EGMR 30.6.2005 – 45036/98 (Bosphorus/Irland), EuGRZ 2007, 262 mAnm Winkler EuGRZ 2007, 641 ff.

¹³¹ Vgl. EuGH C-280/93, Slg. 1994, I-4973 Rn. 81 (Deutschland/Rat); EuGH C-84/95, Slg. 1996, I-3953 Rn. 22 f. (Bosphorus).

¹³² Vgl. EuGH C-200/96, Slg. 1998, I-1953 Rn. 28 (Metronome Musik).

¹³³ Näher zum Ganzen Jarass GRCh Art. 52 Rn. 13, 17.

¹³⁴ Picod/Rizcallah/Van Drooghenbroeck/Vial GRCh Art. 1 Anm 16; implizit auch EuGH 5.4.2016 – C-404/15 und C-659/15 PPU Rn. 85 ff. (Aranyosi und Căldăraru).

¹³⁵ EuGH 5.4.2016 – C-404/15 und C-659/15 PPU Rn. 85 ff. (Aranyosi und Căldăraru), NJW 2016, 1709 mAnm Böhm; EuGH 16.2.2017 – C-578/16 PPU Rn. 59, 69 (CK ua); EuGH 19.3.2019 – C-163/17 Rn. 78 (Jawo); EuGH 15.10.2019 – C-128/18 Rn. 62, 82 (Dorobantu).

¹³⁶ Picod/Rizcallah/Van Drooghenbroeck/Vial GRCh Art. 1 Anm 17.

¹³⁷ EuGH 46/87 und 227/88, Slg. 1989, 2859 Rn. 19 (Hoechst); ebenso EuGH 7.8.2018 – C-59/17 Rn. 30 (SCI Château du Grand Bois).

¹³⁸ Vgl. die jeweiligen Abs. 2 der Art. 8 ff. EMRK.

rungs- oder delegierte Rechtsakte) genügen, sofern sie sich im Rahmen ihrer Ermächtigung bewegen.¹³⁹ Einen Parlamentsvorbehalt gibt es im Unionsrecht nicht.¹⁴⁰ Für mitgliedstaatliche Eingriffe ist entscheidend, ob die Rechtsgrundlage im innerstaatlichen Recht als Rechtsnorm angesehen wird¹⁴¹ und in materieller Hinsicht allgemein **zugänglich** und so hinreichend **bestimmt** und vorhersehbar sein, dass die Bürger ihr Verhalten nach ihr ausrichten können.¹⁴² Inwieweit das **innerstaatliche Recht** zudem einen Parlamentsvorbehalt vorsieht, wird durch das Unionsrecht nicht bestimmt.

b) Wesensgehalt

- 27 Art. 52 I 1 GRCh nennt ausdrücklich die Wahrung des **Wesensgehalts** des Grundrechts als Zulässigkeitsvoraussetzung jeder Beschränkung. Dies entsprach auch der Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen iSd Art. 6 III EUV.¹⁴³ Der EuGH prüft dabei das Kriterium des Wesensgehalts gesondert vor der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine abstrakte Definition des Wesensgehalts gibt es nicht.¹⁴⁴ Die Rechtsprechung spricht weniger für eine abstrakt-generelle Bestimmung des Wesensgehalts als eher für eine individuelle Betrachtung des **Einzelfalls**. Damit werden besonders weitgehende Eingriffe, die sich in keiner Weise rechtfertigen lassen, weil sie der Garantie des Grundrechts in diametraler Weise widersprechen,¹⁴⁵ schon vor der Verhältnismäßigkeitsprüfung ausgegliedert.¹⁴⁶ Beispielsweise hat der EuGH den Umgang eines leiblichen Vaters mit seinem Kind als zum Wesensgehalt des Art. 24 III GRCh gehörend¹⁴⁷ und die Ausweisung eines EU-Ausländers ohne weitere Prüfung als Verletzung der Wesensgehaltsgarantie des heutigen Art. 21 AEUV¹⁴⁸ gewertet.

c) Verhältnismäßigkeit

- 28 Wie im deutschen Verfassungsrecht und in der EMRK ist auch in der GRCh die Prüfung der **Verhältnismäßigkeit** der Maßnahme eine zentrale (iSd der deutschen Terminologie) „**Schranken-Schranke**“. Auch sie nimmt der EuGH seit jeher in seiner Grundrechtsrechtsprechung vor.¹⁴⁹ Notwendig ist die Verfolgung eines legiti-

¹³⁹ So zu Recht Pechstein/Nowak/Häde/Gundel AEUV Art. 290 Rn. 9. AA wohl Calliess/Ruffert/Kingreen GRCh Art. 52 Rn. 62. Vgl. auch EuG 10.3.2020 – T-251/18 (International Forum for Sustainable Underwater Activities – IFSUA/Rat); entsprechend Picod/Rizcallah/Van Drooghenbroeck/Van Drooghenbroeck/Rizcallah GRCh Art. 52-1 Anm 23 ff.

¹⁴⁰ Vgl. EuGH C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010 I-11063 Rn. 66 (Schecke und Eifert); EuGH 16.11.2023 – C-458/22 P Rn. 59 ff. (Roos ua/Parlament).

¹⁴¹ Vgl. EGMR 26.4.1979 – 6538/74, § 47 (Sunday Times/Vereinigtes Königreich [Nr. 1]); EuGH 25.3.1983 – 5947/72, § 86 (Silver/Vereinigtes Königreich).

¹⁴² Vgl. auch Picod/Rizcallah/Van Drooghenbroeck/Van Drooghenbroeck/Rizcallah GRCh Art. 52-1 Anm 27.

¹⁴³ Vgl. Erläuterungen zu Art. 51 GRCh; ferner zB EuGH 5/88, Slg. 1989, 2609 Rn. 18 (Wachauf); EuGH 265/87, Slg. 1989, 2237 Rn. 15 (Schräder); EuGH C-292/97, Slg. 2000, I-2737 Rn. 58 (Karlsson).

¹⁴⁴ Picod/Rizcallah/Van Drooghenbroeck/Van Drooghenbroeck/Rizcallah GRCh Art. 52-1 Anm 10 ff.

¹⁴⁵ Vgl. etwa EuGH 23.3.2021 – C-28/20 (Airhelp Ltd.); EuGH 22.3.2022 – C-117/20 (bpost); EuGH 1.5.2022 – C-570/20 (BV).

¹⁴⁶ Vgl. etwa EuGH 6.10.2015 – C-362/14 Rn. 94 f. (Schrems). Differenziert etwa zu Art. 47 GRCh EuGH 6.10.2020 – C-245/19 und C-246/19 Rn. 54 ff., 86 ff. (Etat du Grand-duché de Luxembourg). Zuweilen lassen sich Entscheidungen in beide Richtungen deuten; vgl. etwa EuGH 14.1.2021 – C-393/19 Rn. 55 (OM); EuGH 14.5.2020 – C-924/19 PPU und C-925/19 PPU FMS ua Rn. 290.

¹⁴⁷ EuGH C-400/10 PPU, Slg. 2010, I-8965 Rn. 55 (McB).

¹⁴⁸ EuGH C-408/03, Slg. 2006, I-2647 Rn. 68 (Kommission/Belgien).

¹⁴⁹ Vgl. zB EuGH C-183/95, Slg. 1997, I-4315 (Affish BV) = EuZW 1997, 730.

men Gemeinwohlinteresses. Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung wird vom EuGH idR auf allen Stufen (Geeignetheit, Erforderlichkeit zur Erreichung des angestrebten Ziels und Einhaltung des richtigen Maßes) eingehend durchgeführt.¹⁵⁰ Dabei sind die einzelnen Stufen im Wesentlichen wie im nationalen Recht zu verstehen: Die Maßnahme muss der Verwirklichung der Zielsetzung dienen und dabei die legitimen Zielsetzungen in kohärenter und systematischer Weise verfolgen.¹⁵¹ Sie muss das am wenigsten belastende Mittel darstellen¹⁵² und einen **gerechten Ausgleich** zwischen den Gemeinwohlerfordernissen bzw. den Rechten und Freiheiten anderer sowie den geschützten Belangen des Grundrechtsträgers schaffen;¹⁵³ jedenfalls darf sie nicht außer Verhältnis zu den ihnen verursachten Nachteilen stehen.¹⁵⁴

Die Definition der **Gemeinwohlinteressen** kann nicht abschließend erfolgen; insofern kommt den Unionsorganen, aber auch den Mitgliedstaaten ein **Einschätzungsspielraum** zu. Bei der Abwägung ist umstritten, ob ähnlich wie im Bereich der EMRK politische und weltanschauliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume rechtfertigen können.¹⁵⁵ In jedem Falle ist bei Unionsgrundrechten, welche die Privatsphäre schützen und eng mit der Würde des Menschen zusammenhängen (Recht auf Leben, Art. 2 GRCh, Recht auf körperliche Unversehrtheit, Art. 3 GRCh) eine strengere gerichtliche Überprüfung ebenso erforderlich¹⁵⁶ wie bei den Unionsgrundrechten auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 GRCh) und des Schutzes personenbezogener Daten (Art. 8 GRCh). Entsprechendes gilt für die politischen Rechte der demokratischen Meinungsbildung (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Art. 11 GRCh, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Art. 12 GRCh) sowie den effektiven Rechtsschutz (Art. 47 GRCh). Die Gestaltungsmöglichkeiten der EU und der Mitgliedstaaten dürften umso größer sein, je deutlicher ein sozialer oder ein Marktbezug ausgeprägt ist (wie etwa bei der unternehmerischen Freiheit, Art. 16 GRCh).¹⁵⁷ Die Kritik vor allem im deutschen Schrifttum, nach der der EuGH Eingriffe in Unionsgrundrechte nicht streng genug kontrolliere,¹⁵⁸ kann jedenfalls bezogen auf die jüngere Rechtsprechung nicht aufrechterhalten werden.

¹⁵⁰ Vgl. etwa EuGH 20.3.2018 – C-524/15 Rn. 46 (Menci); EuGH 30.4.2019 – C-611/17 Rn. 55 (Italien/Rat); 18.12.2020 – C-336/19 Rn. 64, 75 ff. (Centraal Israëlitisch Consistorie van België).

¹⁵¹ Allgemein EuGH C-159/10 und C-160/10, Slg. 2011, I-6919 Rn. 85 (Fuchs und Köhler); EuGH C-123/10, Slg. 2011, I-10003 Rn. 71 (Brachner). Für ein Verbot religiöser Symbole am Arbeitsplatz ist eine kohärente Neutralitätspolitik erforderlich: EuGH 14.3.2017 – C-188/15 (Bougnouli und ADDH); EuGH 14.3.2017 – C-157/15 (Achbita); EuGH 15.7.2021 – C-804/18 und C-341/18 (WABE und MH Müller Handel); EuGH 28.11.2023 – C-148/22 (OP/Commune d'Ans).

¹⁵² Vgl. zB EuGH 8.4.2014 – C-293/12 ua (Digital Rights Ireland).

¹⁵³ So (zB) EuGH 265/87, Slg. 1989, 2237 Rn. 21 (Schräder). Vgl. auch EuGH C-331/88, Slg. 1990, I-4023 Rn. 13 (Fedesa); EuGH C-189/01, Slg. 2001, I-5689 Rn. 81 (Jippes); EuGH C-310/04, Slg. 2006, I-7285 Rn. 97 (Spanien/Rat).

¹⁵⁴ Vgl. EuGH C-189/01, Slg. 2011, I-5689 Rn. 81 (Jippes ua); EuGH 22.1.2013 – C-283/11 Rn. 50 (Sky Österreich); EuGH 30.6.2016 – C-134/15 Rn. 33 (Lidl/Freistaat Sachsen).

¹⁵⁵ In diesem Sinne EuGH 18.12.2020 – C-336/19 (Centraal Israëlitisch Consistorie van België), NVwZ 2021, 219 mAnm Gerhold/Hahn: Verbot des betäubungslosen Schächtens; EuGH 15.7.2021 – C-804/18 und C-341/18 Rn. 85 ff. (WABE und MH Müller Handel); Neutralitätspflicht am Arbeitsplatz bezogen auf religiöse Symbole; s. aber auch EuGH 13.10.2022 – C-344/20 (LF/SCRL).

¹⁵⁶ Vgl. auch Jarass GRCh Art. 52 Rn 47 mwN.

¹⁵⁷ Vgl. EuGH 30.6.2016 – C-134/15 (Lidl/Freistaat Sachsen).

¹⁵⁸ Vgl. Kokott AöR 121 (1996), 588 (608 f.); Pache EuR 2001, 475 ff.; v. Bogdandy JZ 2001, 157 (161 ff.).

d) Sonstiges Primärrecht

- 30 Schließlich müssen die Eingriffe auch mit dem **sonstigen Unionsprimärrecht**, also insbesondere mit anderen Grundrechten und Grundsätzen,¹⁵⁹ mit den Grundfreiheiten und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts wie dem Grundsatz der Rechtssicherheit in Einklang stehen. Gerade im Bereich des Datenrechts sind häufig Einzelfallabwägungen zwischen dem Datenschutz- und Privatsphäregrundrecht nach Art. 7, 8 GRCh einerseits und der Informationsfreiheit (Art. 11 GRCh) sowie der Unternehmerfreiheit (Art. 16 GRCh) vorzunehmen.¹⁶⁰ Entsprechendes gilt beispielsweise bei der Abwägung zwischen Gleichheitsgarantien und der Unternehmerfreiheit im arbeitsrechtlichen Bereich.¹⁶¹
- 31 Aus allem ergibt sich folgender Vorschlag für ein **Prüfungsschema** der Unionsgrundrechte,¹⁶² das freilich Modifikationen bei einzelnen Grundrechten unterliegen kann:

Vorschlag für ein Prüfungsschema für die Unionsgrundrechte (Freiheitsrechte)

- I. Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte
 1. Handeln der Unionsorgane
 2. Handeln der Mitgliedstaaten: Durchführung des Unionsrechts = (1) Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und (2) sonstiges Handeln im Anwendungsbereich des Unionsrechts
- II. Schutzbereich des Unionsgrundrechts
 1. Sachlicher Schutzbereich: Auslegung im Lichte der EMRK (Art. 52 III GRCh) und ggf. des mitgliedstaatlichen Rechts (Art. 52 IV, VI GRCh)
 2. Personeller Schutzbereich: Je nach Grundrecht natürliche Personen/juristische Personen/(nur) Unionsbürger
- III. Eingriff in den Schutzbereich
 1. Direkte Eingriffe durch Rechtsakte oder Realakte
 2. Indirekte Eingriffe durch mittelbar-faktische Eingriffe
- IV. Rechtfertigung
 1. Rechtsgrundlage: keine unionsrechtlichen Anforderungen an eine Parlamentsbeteiligung, aber hinreichende Bestimmtheit, Vorhersehbarkeit
 2. Keine Verletzung des Wesensgehalts des Grundrechts (Art. 52 I 1 GRCh)
 3. Legitimer Zweck (Art. 52 I 2 GRCh)
 4. Schranken-Schranken
 - a) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 52 I 3 GRCh)
 - aa) Geeignetheit
 - bb) Erforderlichkeit
 - cc) Angemessenheit
 - b) Beachtung der Grundfreiheiten und der sonstigen Primärrechtsbestimmungen

¹⁵⁹ Vgl. EuGH 18.10.2018 – C-149/17 (Bastei Lübbe), NJW 2019, 33 mAnm Sesting; für Art. 38 GRCh und Art. 169 AEUV (Verbraucherschutz) EuGH 23.3.2021 – C-28/20 (Airhelp Ltd.); dazu auch Grard JDE 2021, 344 ff.

¹⁶⁰ Vgl. zB EuGH 13.5.2014 – C-131/12 (Google Spain), NVwZ 2014, 857 mAnm Boehme-Neßler NVwZ 2014, 825 ff.; EuGH 9.3.2017 – C-398/15 (Manni); EuGH 24.9.2019 – C-136/17 (G. C. ua/CNIL); EuGH 8.12.2022 – C-460/20 (Google), EuZW 2023, 139 mAnm Petri.

¹⁶¹ Vgl. zB EuGH 13.10.2022 – C-344/20 (LF gegen SCRL).

¹⁶² Ausführlicher und unter Berücksichtigung auch seltenerer Problemkonstellationen Ehlers/Germelmann GuG/Ehlers/Germelmann § 2.2 Rn. 143.