

Die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten

Eine Analyse des Artikels 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Bearbeitet von
Thorsten Sasse

1. Auflage 2011. Taschenbuch. 470 S. Paperback
ISBN 978 3 631 60727 5
Gewicht: 620 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht > Europäisches Unionsrecht, Verträge, Institutionen, EMRK](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



Thorsten Sasse

Die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten

Eine Analyse des Artikels 15
der Charta der Grundrechte
der Europäischen Union



Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten gem. Art. 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹. Nach Art. 15 Abs. 1 hat jede Person das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben. Art. 15 Abs. 2 bestimmt, dass alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Freiheit haben, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen. Schließlich sieht Art. 15 Abs. 3 vor, dass die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, Anspruch auf Arbeitsbedingungen haben, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen.

Das Grundrecht der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten gem. Art. 15 gehört neben der unternehmerischen Freiheit gem. Art. 16 und dem Eigentumsrecht gem. Art. 17 zu den zentralen Wirtschaftsgrundrechten der Charta und ist prägendes Element der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union.

Die Tatsache, dass mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union erstmals auf europäischer Ebene ein geschriebener – inzwischen rechtsverbindlicher – Grundrechtekatalog existiert, darf nicht zu der Annahme verleiten, dass für Bürger und Unternehmen in der Union zuvor berufsgrundrechtlicher Schutz nicht zu erlangen war. Der EuGH hat schon in den 70er Jahren auf Grundlage der gemeinsamen mitgliedstaatlichen Verfassungstraditionen ein ungeschriebenes Grundrecht der Berufsfreiheit als „allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts“ anerkannt.² Insofern wird durch Art. 15 auch das durch den EuGH entwickelte ungeschriebene Grundrecht der Berufsfreiheit *sichtbar* gemacht. Ob und in welchem Umfang die in Art. 15 enthaltenen Gewährleistungen über den status quo der europäischen Grundrechtsrechtsprechung hinausgehen, ist ebenfalls Gegenstand dieser Untersuchung.

1 ABl. EU 2010 Nr. C 83 v. 30.3.2010 S. 394. Alle folgenden nicht gekennzeichneten Artikel sind solche der Charta.

2 EuGH, Urt. v. 14.5.1974, Rs. C-4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, S. 491, Rdnr. 13 f.; EuGH, Urt. v. 13.12.1979, Rs. C-44/79 (Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz), Slg. 1979, S. 3727, Rdnr. 32.

B. Gang der Untersuchung

Zuvor wird das Grundrecht der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten gem. Art. 15 allerdings in einen größeren, übergreifenden Kontext gestellt. In *Teil 1* der Untersuchung wird die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ihre Bedeutung und Stellung im System des Grundrechtsschutzes der Europäischen Union dargestellt.

Zunächst wird ein Überblick über die Entstehung und Entwicklung der Unionsgrundrechte gegeben sowie auf den Entstehungsprozess der Charta eingegangen. Sodann wird die Bedeutung der Charta dargestellt. Ferner wird die Stellung der Charta im System des Grundrechtsschutzes der Europäischen Union analysiert. Hier stellt sich zum einen die Frage, in welchem Verhältnis die Grundrechte der Charta zu den Grundrechten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts gem. Art. 6 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union vom 17.12.2007 (EUV)³ stehen. Ist es sinnvoll, dass die in Art. 15 normierte Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten und das auf Grundlage des Art. 6 Abs. 3 EUV bestehende ungeschriebene Unionsgrundrecht der Berufsfreiheit nebeneinander in der Unionsrechtsordnung existieren? Zum anderen soll kurz darauf eingegangen werden, inwiefern sich das Gefüge des europäischen Grundrechtsschutzes durch einen Beitritt der Union zur EMRK ändert. Die EMRK enthält zwar explizit kein Grundrecht der Berufsfreiheit, jedoch prüft der EGMR wirtschaftliche Sachverhalte, die im engen Zusammenhang zur Berufsfreiheit stehen, am Maßstab einzelner Konventionsrechte.⁴

Abschließend wird unter der Thematik „Die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ erörtert, ob das im

3 ABl. EU 2010 Nr. C 83 v. 30.3.2010 S. 13. Durch den Vertrag von Lissabon tritt die Europäische Union gem. Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist. Dementsprechend werden in dieser Untersuchung grundsätzlich die Begriffe „Union“, „Unionsgrundrechte“ und „Unionsrecht“ verwendet. Soweit in dieser Untersuchung nach wie vor auf die Begriffe „Gemeinschaft“, „Gemeinschaftsgrundrechte“ und „Gemeinschaftsrecht“ zurückgegriffen wird – insbesondere im Hinblick auf wörtliche Zitate aus der EuGH-Rechtsprechung und aus dem Schrifttum sowie im Hinblick auf die Darstellung der Unionsgrundrechte in *Teil 1* –, sind diese Begriffe nunmehr mit „Union“, „Unionsgrundrechte“ und „Unionsrecht“ gleichzusetzen.

4 Blanke, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechtecharta, Art. 15, Rdnr. 12 ff.; Frensz, Europarecht 4, Rdnr. 2488.

Zuge der Vertragsreform von Lissabon vom Vereinigten Königreich und von Polen ausgehandelte Protokoll zur Charta, an dem sich Tschechien im Oktober 2009 beteiligt hat, dazu führt, dass diese drei Mitgliedstaaten – bei Durchführung von Unionsrecht (Art. 51 Abs. 1 S. 1 2. Alt.) – nicht mehr an die Bestimmungen der Charta gebunden sind – und somit auch nicht an die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten gem. Art. 15.

In *Teil 2* der Untersuchung wird das Grundrecht der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten gem. Art. 15 strukturiert. Diese Struktur erfolgt bei den Abs. 1 und 3 mittels der dreistufigen Prüfung „Schutzbereich“, „Beeinträchtigung des Schutzbereichs“ und „Rechtfertigung der Beeinträchtigung des Schutzbereichs“. Innerhalb des Schutzbereichs wird eine Differenzierung zwischen dem sachlichen Schutzbereich (Gewährleistungsinhalt) und dem persönlichen Schutzbereich (Grundrechtsträger) vorgenommen. Ansätze für eine derartige Prüfungsdogmatik finden sich inzwischen auch auf europäischer Ebene.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt existiert noch keine Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung des Chartagrundrechts der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten. Generalanwalt *Maduro* hat in seinen Schlussanträgen zu den Rechtssachen *Königreich Spanien gegen Eurojust* vom 16. Dezember 2004⁵ und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik* vom 26. Januar 2006⁶ immerhin auf Art. 15 verwiesen – schon zu einem Zeitpunkt als die Charta rechtlich noch nicht bindend war. Im Zusammenhang mit Art. 15 sprach er vom „Recht jedes Unionsbürgers auf Zugang zur Beschäftigung [...]“⁷ Die in Art. 15 Abs. 2 verankerte Freiheit der Unionsbürger, in jedem Mitgliedstaat zu arbeiten, verknüpfte er mit der Gewährleistung der Arbeitnehmerfreizügigkeit⁸, die nunmehr in Art. 45 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 17.12.2007 (VAEU)⁹ verankert ist. Diese enge Verbin-

5 GA Maduro, Schlussantr. v. 16.12.2004 zu EuGH, Urt. v. 15.3.2005, Rs. C-160/03 (Königreich Spanien/Eurojust), Slg. 2005, I-2077.

6 GA Maduro, Schlussantr. v. 26.1.2006 zu EuGH, Urt. v. 18.7.2006, Rs. C-119/04 (Kommission/Italienische Republik), Slg. 2006, I-6885.

7 GA Maduro, Schlussantr. v. 16.12.2004 zu EuGH, Urt. v. 15.3.2005, Rs. C-160/03 (Königreich Spanien/Eurojust), Slg. 2005, I-2077, Rdnr. 49, Fn. 67.

8 GA Maduro, Schlussantr. v. 26.1.2006 zu EuGH, Urt. v. 18.7.2006, Rs. C-119/04 (Kommission/Italienische Republik), Slg. 2006, I-6885, Rdnr. 35.

9 ABL. EU 2010 Nr. C 83 v. 30.3.2010 S. 47.

dung mit den Grundfreiheiten des VAEU prägt, wie ausführlich zu zeigen sein wird, die Auslegung der in Art. 15 enthaltenen Gewährleistungen.

Zur Auslegung des Regelungsgehaltes der Abs. 1 bis 3 des Art. 15 werden die „klassischen“ Auslegungsmethoden – grammatikalische, systematische, historisch-genetische und teleologische Auslegung – herangezogen, wobei die von der Charta vorgegebenen Auslegungsregeln (Art. 52) maßgebliche Berücksichtigung finden.

Dementsprechend werden auch die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten insbesondere zur Auslegung des sachlichen und persönlichen Schutzbereichs der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten gem. Art. 15 Abs. 1 herangezogen (Art. 52 Abs. 4). Die Grundrechtsvergleiche im Hinblick auf die 27 Mitgliedstaaten wird auch für die Ermittlung der Gewährleistungsdimensionen des in Art. 15 Abs. 1 verankerten Rechts zu arbeiten fruchtbar gemacht. Im Rahmen der historisch-genetischen Auslegung werden nicht nur die Beratungen im Grundrechtekonvent eine Rolle spielen, sondern auch die Erläuterungen des Präsidiums des Grundrechtekonvents zur Charta¹⁰, welche durch das Präsidium des Verfassungskonvents¹¹ und Ende 2007 durch die Regierungskonferenz „aktualisiert“ wurden¹², von wesentlicher Bedeutung sein (Art. 52 Abs. 7). Die Erläuterungen zur Charta stellen ein Novum im Unionsrecht, gar in der gesamten Grundrechtsgeschichte dar.¹³

C. Ziel der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, die Reichweite des durch Art. 15 vermittelten Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene zu bestimmen. Hierbei wird insbesondere ein Augenmerk darauf gelegt, den Schutzbereich der in Art. 15 Abs. 1 enthaltenen Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten zu konkretisieren. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf das ungeschriebene Grundrecht der Berufsfreiheit ist von „Konturenarmut“ geprägt. Obwohl der EuGH die Berufsfreiheit – zusammen mit

10 Dokument Charta 4473/00 CONVENT 49 vom 11.10.2000.

11 ABl. EU 2004 Nr. C 310 v. 16.12.2004 S. 424.

12 ABl. EU 2007 Nr. C 303 v. 14.12.2007 S. 17.

13 *Ladenburger*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechtecharta, Art. 52, Rdnr. 112; *Weber*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechtecharta, B V, Rdnr. 12.

dem Eigentumsrecht – als erstes ungeschriebenes Grundrecht auf europäischer Ebene anerkannte und die Berufsfreiheit folglich einen zentralen Platz in seiner Grundrechtsrechtsprechung einnimmt, hat er bislang insbesondere keine Definition des Berufsbegriffes entwickelt.

Ferner wird auch der Regelungsgehalt der in Art. 15 Abs. 2 enthaltenen Gewährleistungen und des Diskriminierungsverbotes im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen von Drittstaatsangehörigen gem. Art. 15 Abs. 3 ermittelt, um den Schutzzumfang im ökonomischen Bereich festlegen zu können. In diesem Rahmen werden zahlreiche Fragestellungen und Probleme untersucht, die bislang wissenschaftlich noch nicht geklärt sind. Exemplarisch: Werden auch Rechte, die im sekundären Unionsrecht verankert sind, samt der dort festgelegten Bedingungen und Grenzen, in Art. 15 Abs. 2 inkorporiert? Schützt Art. 15 Abs. 2 auch die sogenannte passive Dienstleistungsfreiheit? Ändert sich durch Art. 15 Abs. 2 das Verhältnis zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten? Wie ist der Begriff der „Arbeitsbedingungen“ im Sinne des Art. 15 Abs. 3 auszulegen? Sind auch Privatpersonen an Art. 15 Abs. 3 gebunden?

Schließlich ist es auch Ziel der Untersuchung, mit Hilfe der Grundrechtsdogmatik die Rechtsanwendung zu erleichtern und dem Rechtsanwender im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten gem. Art. 15 ein „Prüfungsprogramm“ an die Hand zu geben.