

An  
die Parlamentsdirektion,  
alle Bundesministerien,  
alle Sektionen des BKA,  
die Ämter der Landesregierungen und  
die Verbindungsstelle der Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Betrifft: Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 26. Februar 2013  
in der Rechtssache C-617/10, *Åkerberg Fransson*, betreffend Anwendbarkeit  
der Grundrechtecharta (GRC) auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten;  
Rundschreiben

## 1. Gegenstand des Verfahrens

Mit Urteil vom 26. Februar 2013 in der Rechtssache C-617/10, *Åkerberg Fransson*,<sup>1</sup> hat der EuGH auf Vorlage eines schwedischen Gerichts seine Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte bekräftigt und hierbei im Besonderen den in Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta; im Folgenden: GRC) geregelten „Anwendungsbereich“ der GRC näher geklärt.<sup>2</sup>

Er gelangt dabei zur folgenden Aussage (Rn 21):

*„Da ... die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, sind keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte.“*

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=603197>

<sup>2</sup> Die sonst in diesem Urteil behandelten Rechtsfragen bleiben in diesem Rundschreiben ausgeklammert: Dabei handelt es sich um eine Frage zur Wirkung der EMRK im Unionsrecht sowie die Beurteilung der kumulativen Finanzstrafverfolgung neben der Verhängung von Steuerzuschlägen nach schwedischem Recht im Lichte des Doppelbestrafungsverbots des Art. 50 GRC.

Zusätzlich äußerte sich der EuGH neuerlich zur Prüfungsbefugnis nationaler Gerichte bei der Beurteilung der Unionsrechtskonformität von innerstaatlichem Recht.

## 2. Ausgangsverfahren

Das vorliegende Gericht befasste den EuGH mit der Frage, ob die Anklage bzw. die Strafverfolgung wegen der Hinterziehung von Umsatzsteuer angesichts einer bereits zuvor diesbezüglich ergangenen Vorschreibung von Steuerzuschlägen einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung im Sinne des Art. 50 GRC und im Sinne des Art. 4 des 7. ZPEMRK darstelle.

## 3. Beurteilung durch den Gerichtshof

Zur Prüfung der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens hatte sich der EuGH mit der vorgelagerten Frage auseinandersetzen, ob die GRC auf den Ausgangsfall überhaupt anwendbar ist.

Ihren Anwendungsbereich regelt die GRC in Art. 51 Abs. 1, wo festgelegt ist, dass die Charta „für die Organe und Einrichtungen der Union [gilt]... und für die Mitgliedstaaten **ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union**“.

Zur Beantwortung der Frage der Anwendbarkeit der GRC war daher zu klären, ob die Strafverfolgung wegen Hinterziehung von Umsatzsteuer im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRC als eine Maßnahme „bei der Durchführung des Rechts der Union“ anzusehen ist.

3.1. Das Urteil bringt Klarstellungen zum Anwendungsbereich der GRC in dreierlei Hinsicht:

3.1.1. In erster Linie wird damit näher geklärt, wie eng der Zusammenhang zwischen einem Rechtsakt des (sekundären) EU-Rechts und einem innerstaatlichen Rechtsakt sein muss, damit im Sinne des Art. 51 GRC (noch) von „Durchführung“ des Unionsrechtsakts gesprochen werden kann. Strittig war die Anwendbarkeit der GRC im Ausgangsverfahren deswegen, weil es sich bei der für das vorliegende Gericht relevanten Strafbestimmung des innerstaatlichen Rechts (USt-Hinterziehung) nicht um eine Regelung handelte, die spezifisch zur Umsetzung einer bestimmten unionsrechtlichen Verpflichtung (hier: der Mehrwertsteuerrichtlinie) erlassen worden ist. Sowohl die Kommission als auch mehrere am Verfahren beteiligte Mitgliedstaaten hatten sich in dem Sinn geäußert, dass der Fall des Ausgangsverfahrens keiner „Durchführung des Rechts der

Union“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRC gleichkomme. Generalanwalt *Cruz Villalón* vertrat in seinen Schlussanträgen die Auffassung, dass „die reine Feststellung, dass eine bestimmte Wahrnehmung staatlicher Strafgewalt letztendlich auf eine unionsrechtliche Bestimmung zurückgeht, für sich nicht ausreicht, um die Anwendbarkeit der GRC zu begründen“ (Rn 54 der Schlussanträge). Nach *Cruz Villalón* bleiben jene Fallkonstellationen vom Anwendungsbereich der GRC ausgeschlossen, in denen das Unionsrecht nur der Anlass („*occasio*“) einer mitgliedstaatlichen Maßnahme sei, nicht aber die Grundlage („*causa*“) dieser Maßnahme (Rn 61 der Schlussanträge).

Der EuGH verwirft diese Differenzierung und bejaht die Anwendbarkeit der GRC. Begründend beruft er sich darauf, dass die in Art. 51 Abs. 1 GRC geregelte Definition des „Anwendungsbereichs“ als eine Bestätigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den „sich aus den in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechten“ anzusehen sei (vgl Rn 18 des Urteils). Auf dieser Grundlage untersucht der Gerichtshof den Zusammenhang zwischen der mitgliedstaatlichen Maßnahme und jenen unionsrechtlichen Normen, die im konkreten Fall den „Geltungsbereich des Unionsrechts“ eröffnen. Dieser Zusammenhang wird hier deswegen als ausreichend eingestuft, weil nach der hier einschlägigen Mehrwertsteuerrichtlinie jeder Mitgliedstaat „verpflichtet [ist], alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die Erhebung der gesamten in seinem Hoheitsgebiet geschuldeten Mehrwertsteuer zu gewährleisten und den Betrug zu bekämpfen“ (Rn 25). Ob den vom Mitgliedstaat angewendeten Sanktionen innerstaatliche Umsetzungsvorschriften zugrunde liegen, ist dagegen nicht relevant. Es ist ausreichend, dass durch die Anwendung dieser innerstaatlichen Vorschriften im Effekt „ein Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie geahndet wird“ (Rn 28).

3.1.2. Mit seiner deutlichen Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung zum Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte vor dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon bzw der Grundrechtecharta (Rn 18 bis 22 des Urteils), bringt der EuGH implizit zum Ausdruck, dass diese Rechtsprechung insgesamt unverändert auch bei Auslegung von Art. 51 Abs. 1 GRC weitergeführt wird.

Der EuGH bringt die Übereinstimmung von Anwendbarkeit des Unionsrechts und Anwendungsbereich der GRC in Rn 21 des Urteils wie folgt auf den Punkt:

*„Da ... die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, sind keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne*

*dass diese Grundrechte anwendbar wären. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte.“*

Damit ist implizit auch die in der Literatur zT geäußerte Meinung verworfen, wonach Art. 51 Abs. 1 GRC den Anwendungsbereich der in der GRC normierten Grundrechte im Vergleich zu den Unionsgrundrechten vor In-Kraft-Treten der GRC insofern enger fasse, als aufgrund der in Art. 51 Abs. 1 GRC enthaltenen Formulierung „*ausschließlich* bei der Durchführung von Unionsrecht“ nur solche Maßnahmen der Mitgliedstaaten erfasst sind, die als Umsetzung von Unionsrecht zu deuten sind (zB bei Vollzug von umzusetzendem Richtlinienrecht), nicht aber Maßnahmen der Mitgliedstaaten, deren Bezug zum Unionsrecht allein darin besteht, dass in eine Grundfreiheit eingegriffen wird (so zB *Borowsky* in Meyer<sup>3</sup>, GRC, Art. 51 Rn 24a bis 29, *Kingreen* in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV<sup>4</sup>, Art 51 GRC, Rn 17).

3.1.3. Eine Klarstellung enthält das Urteil auch zum Verhältnis der GRC gegenüber günstigeren (innerstaatlichen) Grundrechten.

Art. 53 GRC sieht vor, dass „keine Bestimmung dieser Charta ... als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen [ist, ] ... die ... durch die [EMRK] und durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden“.

In Rn 29 des Urteils äußert sich der EuGH dazu, inwieweit Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die als Maßnahmen „bei Durchführung des Rechts der Union“ in den Anwendungsbereich der GRC fallen, zusätzlich noch (für den Einzelnen begünstigend) am Maßstab der Grundrechte des innerstaatlichen (Verfassungs)Rechts geprüft werden dürfen. Hierfür nimmt der EuGH auf sein am gleichen Tag ergangenes Urteil in der Rs. C-399/11, *Melloni*, Bezug (aaO Rn 60): Es ist zu unterscheiden, ob das Unionsrecht das Handeln des Mitgliedstaats „vollständig bestimmt“ oder nicht (Urteil *Åkerberg Fransson*, Rn 29). Nur soweit das Unionsrecht dieses Handeln nicht vollständig bestimmt,<sup>3</sup> dürfen zusätzlich noch „nationale Schutzstandards für die Grundrechte“ angewendet werden, freilich nur sofern sie das Schutzniveau der GRC nicht unterschreiten. In dem Umfang hingegen, in dem es der Vorrang der in Betracht kommenden Regelungen des Unionsrechts oder die Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts verlangen, dürfen keine (von der GRC abweichenden oder weitergehenden) nationalen Grundrechtsschutzstandards zur Anwendung kommen (vgl das Urteil *Melloni*, Rn 60).

---

<sup>3</sup> In der verwiesenen Passage des Urteils *Melloni* (aaO Rn 60) beschreibt der EuGH diese Konstellation mit der Wendung: „... wenn ein Unionsrechtsakt nationale Durchführungsmaßnahmen erforderlich macht ...“.

3.2. Schließlich hat sich der EuGH bezüglich einer nach dem innerstaatlichen Recht Schwedens geübten Rechtsprechungspraxis geäußert, mit der die Befugnis innerstaatlicher Gerichte zur Überprüfung des innerstaatlichen Rechts am Maßstab des Unionsrechts (der GRC) eingeschränkt war. Nach der innerstaatlichen (schwedischen) Rechtsprechung war die gerichtliche Prüfung von innerstaatlichen Gesetzen auf solche GRC-Verstöße beschränkt, die sich „klar aus den betreffenden Rechtsvorschriften oder der entsprechenden Rechtsprechung [ergeben]“. Diese Einschränkung ist unionsrechtswidrig. Der EuGH begründet dies mit dem Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung, dass es „zu einer Schwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führt“, wenn dem für die Anwendung des Unionsrechts jeweils zuständigen innerstaatlichen Gericht die Befugnis abgesprochen würde, „bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der Unionsnormen bilden“ (Rn 46, mwH). Vielmehr müsse dieses innerstaatliche Gericht „für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge ... tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste“ (Rn 45, mwH).

#### **4. Bewertung**

Mit dem Urteil in der Rechtssache *Åkerberg Fransson* verdeutlicht der EuGH weiter, dass er in Art. 51 Abs. 1 GRC keine Änderung, sondern (im Gegenteil:) eine Bestätigung seiner Judikatur zum Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte sieht. Dies gilt im Besonderen für die Anwendbarkeit der GRC auf Handlungen der Mitgliedstaaten. Diese fallen in den Anwendungsbereich der GRC, sobald sie von Bindungen des (sonstigen) Unionsrechts erfasst sind. Über die beim Entstehungsprozess der GRC und in der zu ihr verfassten Literatur geführte Kontroverse (vgl. *Borowsky* in Meyer, GRC<sup>3</sup>, Art 51) ist dadurch in dem Sinn entschieden, dass für den EuGH der Anwendungsbereich der GRC und der Geltungsbereich von Unionsrecht übereinstimmen.

4. März 2013  
Für den Bundeskanzler:  
HESSE