

A) Einführung

I. Historische Entwicklung und Bedeutung der Grundrechte für die Europäische Union

Bereits Alkidamas im antiken Griechenland vertrat die Auffassung, dass Gott alle Menschen frei geschaffen habe.¹ Die Gesetze der Polis, die die Sklaverei sanktionierten, verstießen demnach gegen die Natur des Menschen. In der berühmten Magna Charta Libertatum vom 15. Juni 1215 wird im 39. Artikel bestimmt, dass kein freier Mann verhaftet, gefangen gehalten, seines Vermögens beraubt, für vogelfrei erklärt, verbannt oder in anderer Weise bestraft werden darf, ohne dass eine entsprechende Entscheidung durch einen Richter getroffen worden wäre.² Wenn auch jeweils grundrechtsähnliche Positionen bei Alkidamas sowie in der Magna Charta Libertatum angesprochen werden, so fehlt es doch an dem universalen Anspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat auf Achtung seiner Menschenrechte. Grund- oder Menschenrechte nach heutigem Verständnis als Abwehrrechte gegen hoheitliche Eingriffe sind daher ein Produkt der Moderne und insbesondere auf Samuel Pufendorf zurückzuführen. In seinem Werk „De iure naturae et gentium“ aus dem Jahre 1672 erwähnt Pufendorf erstmals die Würde des Menschen („dignatio“), die jedem Menschen als beseeltem Wesen zusteht.³ Etwa 100 Jahre später, in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4. Juli 1776 nahm Thomas Jefferson diesen Gedanken auf und formulierte:

„Wir halten diese Wahrheiten für selbstverständlich, daß alle Menschen gleich an Rechten geboren werden und von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind und daß dazu gehören das Leben, die Freiheit und das Streben nach Glück.“⁴

Im ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhundert taucht erstmals der Begriff des „Rechtsstaats“ auf, der durch das Prinzip der Gewaltenteilung gekennzeichnet ist und der die Menschenrechte achtet.⁵ Nach und nach haben sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu solchen Rechtsstaaten mit zumeist geschriebener Verfassung entwickelt. Die Existenz universaler Abwehrrechte gegenüber dem Staat wird in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anerkannt, auch wenn sich die Grundrechte in ihren konkreten Ausformungen voneinander unterscheiden.

1 *Wesel*, Geschichte des Rechts, 8. Kapitel Rn. 124.

2 *Wesel*, Geschichte des Rechts, 16. Kapitel Rn. 272.

3 *Wesel*, Geschichte des Rechts, 15. Kapitel Rn. 249.

4 *Wesel*, Geschichte des Rechts, 16. Kapitel Rn. 272.

5 *Wesel*, Geschichte des Rechts, 16. Kapitel Rn. 273.

Neben der Individualschutzfunktion erfüllen die Grundrechte gerade für die Europäische Union und die einzelnen Europäischen Gemeinschaften weitere wichtige Aufgaben. So handelt es sich bei den Gemeinschaftsgrundrechten um gemeinsame Wertvorstellungen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger, die einheitsstiftend und damit im Sinne einer europäischen Integration wirken.⁶ Die gemeinsamen Wertvorstellungen wiederum sind nicht zuletzt auf die gemeinsame, demokratische Staatsform der Einzelstaaten zurückzuführen. Insoweit erfüllen die Grundrechte weitere relevante Funktionen; sie sind Ausdruck der Überzeugung, dass wesentlicher Staatszweck gerade die Sicherung der Grundrechte ist,⁷ legitimieren also die Hoheitsgewalt der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten.⁸ Gerade weil aber zum Teil noch ein Mangel an demokratischer Legitimation in der EU besteht, gewinnt die rechtsstaatliche Legitimierung besondere Bedeutung. Die vielleicht wesentlichste Ausprägung der Rechtsstaatlichkeit sind die Grundrechte, die die Hoheitsgewalt bei Eingriffen binden. Diese Bindung bewirkt auch, dass Maßnahmen der EU-Organe sowie der Mitgliedstaaten kontrolliert und damit Ängste des Einzelnen vor der Beschneidung seiner Rechte abgebaut werden.

Am 18. April 1951 gründeten Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), am 25. März 1957 folgten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG). Kohle und Stahl waren seinerzeit wichtige militärische Schlüsselindustrien, so dass die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowohl der Wiederaufnahme Deutschlands unter die europäischen Staaten, als auch seiner Kontrolle, um künftige kriegerische Auseinandersetzungen zu vermeiden, diene. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte das Ziel, eine wirtschaftliche Integration bis hin zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes zu schaffen. Nachdem zunächst also andere Ziele und Interessen im Vordergrund der verschiedenen Gemeinschaften standen, machte man sich über die Grundrechtsfrage keine Gedanken. In den Gemeinschaftsverträgen finden sich daher - wie im folgenden ausgeführt werden wird - auch nur wenige Rechte mit grundrechtsähnlichem Gehalt.

Bereits in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass dem Gemeinschaftsrecht, soweit den damaligen Gemeinschaften entsprechende Kompetenzen zur Rechtsetzung durch die Mitgliedstaa-

6 vgl. *Pernice*, NJW 1990, S. 2409 (S. 2410); vgl. *Dauses*, in: *Böttcher*, Europäische Perspektiven, S. 37.

7 *Hilf*, EuR 1991, S. 19 (S. 19).

8 vgl. *Dauses*, JöR 1982, S. 1 (S. 21); vgl. *Weber*, JZ 1989, S. 965 (S. 965); vgl. *Pernice*, NJW 1990, S. 2409 (S. 2410); vgl. *Hilf*, EuR 1991, S. 19 (S. 26).

ten eingeräumt worden sind, Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten zu-
komme, weil anders die Einheit und Wirksamkeit, also die gleichmäßige An-
wendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten, nicht gewährleistet
werden konnte.⁹ Der Vorrang bezog sich nach der Rechtsprechung des Ge-
richtshofs ausdrücklich auch auf das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten, mit-
hin auf die dort zumeist schriftlich ausformulierten Grundrechte.¹⁰ Dieser Vor-
rang war aber nur durchzusetzen, sofern das Gemeinschaftsrecht selbst einen
Grundrechtsschutz gewährleistete, der dem nationalen Grundrechtsschutz
gleichwertig sein musste. Seit dem Ende der 60er und in den beginnenden 70er
Jahren des letzten Jahrhunderts wurden daher in mehreren Entscheidungen des
Gerichtshofs die Grundrechte ausdrücklich angesprochen und der EuGH stellte
klar, dass es seine Aufgabe sei, diese Grundrechte zu schützen.¹¹

Weitere Entscheidungen, die auf dem Gebiet der (Gemeinschafts-) Grundrechte
ergingen, hatten auch für die Grundrechtsberechtigten in Deutschland zum Teil
rechtliche, zum Teil aber auch ganz praktische Bedeutung. So bekräftigte der
Gerichtshof in der Rechtssache Hauer gegen Rheinland-Pfalz aus dem Jahre
1979 noch einmal den Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch vor dem nationa-
len Verfassungsrecht,¹² obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem be-
rühmten Solange I-Beschluss vom 29. Mai 1974¹³ hierzu eine gegenteilige Auf-
fassung vertreten hatte. In dem Urteil „Wachauf“ aus dem Jahre 1989 wies der
Gerichtshof darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung einer
EG-Verordnung ebenfalls die Gemeinschaftsgrundrechte zu beachten haben.¹⁴
Gleiches gilt nach der Entscheidung „Familiapress“, sofern die Mitgliedstaaten
von den Ausnahmeklauseln zu den Grundfreiheiten im nationalen Interesse
Gebrauch machen.¹⁵ Schließlich erhielten in Deutschland Frauen als Konse-
quenz aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Kreil gegen Bundes-
republik Deutschland¹⁶ Zugang auch zu Kampfverbänden der Deutschen Bun-
deswehr, nachdem die jahrzehntelang geübte Praxis in Deutschland nach der

9 *EuGH*, Rs. 6/64, *Costa / E.N.E.L.*, Slg. 1964, S. 1251 (S. 1270).

10 *EuGH*, Rs. 44/79, *Hauer / Rheinland-Pfalz*, Slg. 1979, S. 3727 (S. 3744).

11 *EuGH*, Rs. 29/69, *Stauder / Ulm*, Slg. 1969, S. 419 (S. 425); *EuGH*, Rs. 11/70, *Internati-
onale Handelsgesellschaft / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Slg.
1970, 1125 (S. 1135); *EuGH*, Rs. 4/73, *Nold / Kommission*, Slg. 1974, S. 491 (S. 507).

12 *EuGH*, Rs. 44/79, *Hauer / Rheinland-Pfalz*, Slg. 1979, S. 3727 (S. 3744).

13 *BVerfGE* 37, S. 271 ff. (Solange I).

14 *EuGH*, Rs. 5/88, *Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Slg. 1989, S.
2609 (S. 2639 f.).

15 *EuGH*, Rs. C-368/95, *Familiapress / Heinrich Bauer Verlag*, Slg. 1997, S. I-3689 (S. I-
3717).

16 *EuGH*, Rs. C-285/98, *Kreil / Deutschland*, Slg. 2000, S. I-69 ff.

Auffassung des Gerichtshofs gegen den allgemeinen Gleichheitssatz bzw. die Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG¹⁷ verstieß.

Am 17./18. Juni 2004 verabschiedeten die Regierungschefs der Mitgliedstaaten anlässlich eines Gipfeltreffens in Brüssel die - wie es seinerzeit schien - künftige Europäische Verfassung, wie sie vom Europäischen Konvent unter dem Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing erarbeitet worden war. Sowohl der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder, wie auch der französische Präsident nannten diese Einigung zu Recht „historisch“.¹⁸ Dies erscheint nicht zuletzt deshalb als zutreffend, weil die Union mit dieser Verfassungsurkunde erstmals auch einen schriftlich ausformulierten Grundrechtekatalog erhalten sollte. Die Grundrechte-Charta, wie sie am 8. Dezember 2000 feierlich verkündet wurde, bildete den Titel II der Europäischen Verfassung.¹⁹ Allerdings bedurfte die Verfassung nach Art. IV-8 Abs. 1 der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten nach deren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Verfassung wäre daher erst in Kraft getreten, wenn alle Ratifikationsurkunden bei der italienischen Regierung hinterlegt worden wären (Art. IV-8 Abs. 2 EVV). Bis zu diesem Zeitpunkt entfaltete die Verfassung und damit auch die Grundrechte-Charta noch keine materielle Wirkung. Der Ratifikationsprozess wurde allerdings im Jahre 2005 unterbrochen, nachdem sich die französische und niederländische Bevölkerung mehrheitlich gegen die Annahme der Europäischen Verfassung ausgesprochen hatte. Da inzwischen auch andere Mitgliedstaaten wie insbesondere Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik Bedenken gegen zu viele Zeichen staatlicher Hoheitsgewalt in der Verfassung hatten, wurden auf der Ratstagung in Brüssel am 21./22. Juni 2007 weitreichende Änderungen beschlossen. Symbole wie eine Hymne, ein Leitspruch, die Bezeichnung „Außenminister der Union“ und die Verwendung des Wortes „Verfassung“ werden demnach entfallen. Wesentliche Regelungen des Verfassungsvertrages sollen dem am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon²⁰ zufolge in den EU-Vertrag sowie den EG-Vertrag, der künftig die Bezeichnung „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) erhalten wird, übernommen werden. Die Grundrechte-Charta wird nach Ratifikation des Vertrages von Lissabon durch die Mitgliedstaaten Rechtsverbindlichkeit erlangen. Der geänderte Art. 6 Abs. 1 des EU-Vertrages bestimmt, dass die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind, anerkennt; der Charta der Grundrechte und den Verträgen kommt rechtlich der gleiche Rang zu. Im Unter-

17 ABl. 1976 Nr. L 39, S. 40, geänd. durch RL 2002/73, ABl. 2002 Nr. L 269, S. 15.

18 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20. Juni 2004.

19 ABl. 2003 Nr. C 310, S. 1.

20 ABl. 2007 Nr. C 306, S. 1.

schied zu den ursprünglichen Planungen soll die Grundrechte-Charta selbst aber nicht Bestandteil der Verträge werden.

Darüber hinaus sieht der Vertrag von Lissabon umfangreiche Änderungen sowohl im EU- wie auch im EG-Vertrag vor, die hier nicht im Einzelnen erläutert werden können. Für den grundrechtlichen Bereich ist bedeutsam, dass Art. 6 Abs. 2 des Vertrages von Lissabon nunmehr den verpflichtenden Beitritt der Union zur EMRK anordnet, gemäß Art. 6 Abs. 3 daneben aber auch die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts weiterhin Relevanz behalten sollen. Der neu eingefügte Art. 1 a des Vertrages von Lissabon betont die Bedeutung der Menschenwürde, wenn diese und die „Wahrung der Menschenrechte“ explizit als Unionswerte genannt werden. Selbst in den Beziehungen zur übrigen Welt soll die Union den Schutz der Menschenrechte nach Maßgabe des Art. 2 Abs. 5 des Vertrages von Lissabon künftig fördern.

Eine bedeutsame Änderung außerhalb des grundrechtlichen Bereiches ist das Prinzip der sogenannten „doppelten Mehrheit“ bei Abstimmungen im Rat, das den größeren und bevölkerungsreicheren Staaten ein größeres Gewicht verschafft. In Art. 8 a Abs. 1 des Lissaboner Vertrages wird das Prinzip der repräsentativen Demokratie, auf der die Arbeitsweise der Union beruht, benannt. Art. 9 f Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Der bisherige Art. 249 EG wurde in erheblichem Umfang erweitert; bemerkenswert ist hier insbesondere, dass der Kommission gemäß Art. 249 b des Vertrages von Lissabon die Befugnis übertragen werden kann, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Allerdings bleiben die wesentlichen Aspekte dem Gesetzgebungsakt vorbehalten, sind also nicht delegierbar. Art. 49 a Abs. 1 des Vertrages von Lissabon sieht künftig ein Recht der Mitgliedstaaten vor, aus der Union auszutreten.

Auch bereits lange vor Verkündung der Grundrechte-Charta hatten sich - wie aufgezeigt - die Europäischen Gemeinschaften und später die Union - in Parallelität zu dem Begriff des „Rechtsstaats“ - aufgrund der Rechtsprechung der europäischen Gerichte zu „Rechtsgemeinschaften“ entwickelt, wie der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz auch in neueren Entscheidungen zu Recht feststellen.²¹ Zu den maßgeblichen Kennzeichen einer Rechtsgemeinschaft gehört es, dass subjektive Rechte in effizienten Verfahren durchzusetzen sind, gegenüber Rechtshandlungen der öffentlichen Gewalt gerichtlicher Rechtsschutz gewährt wird und verbindliche Handlungen sowohl der Mitgliedstaaten wie auch der Gemeinschaftsorgane der Rechtmäßigkeitskontrolle am Maßstab des vorrangigen Gemeinschaftsrechts unterliegen.²² Es ist daher zu prüfen, ob die Europäische Union diesem Anspruch, insbesondere auf dem Gebiet der Grundrechte, gerecht wird, ob die Grundrechte materiellrechtlich auf ausreichendem Niveau gewährleistet werden und effektive Klageverfahren zur Verfügung stehen, um

21 *EuGH*, Rs. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores / Rat*, Slg. 2002, S. I-6677 (S. I-6734); *EuG*, Rs. T-177/01, *Jégo-Quéré / Kommission*, Slg. 2002, S. II-2365 (S. II-2380).

22 *Dausies*, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag, S. D 12.

Grundrechtsverletzungen geltend zu machen. Insbesondere in verfahrensmäßiger Hinsicht werden Verbesserungsvorschläge aufgezeigt werden.

II. Anwendungsbereich der Gemeinschaftsgrundrechte

Vor der Gründung der Europäischen Union am 7. Februar 1992 existierten einige Jahrzehnte lang nur die drei Europäischen Gemeinschaften EG (vormals EWG), EGKS und EAG. Soweit im folgenden die Bezeichnung *Gemeinschaften* gebraucht wird, bezieht sich diese auf die EG, die EAG und die gemäß Art. 97 EGKS am 23. Juli 2002 abgelaufene Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Die vom Gerichtshof entwickelten Gemeinschaftsgrundrechte sind von allen Gemeinschaftsorganen zu beachten, unabhängig davon, im Rahmen welchen Vertrages die Organe tätig werden. Die Grundrechte gelten bzw. galten also im gesamten Bereich des EG-Vertrages, der vormaligen EGKS sowie der EAG. Die Kompetenz, Gemeinschaftsgrundrechte zu schaffen und deren Beachtung zu überwachen, folgt aus Art. 220 EG (ex-Art. 164 EGV), der wortgleichen Vorschrift des Art. 136 EA sowie des nicht mehr in Kraft befindlichen Art. 31 KS. Wenn es Aufgabe des EuGH ist, die „Wahrung des Rechts“ nach Maßgabe des Art. 220 EG (ex-Art. 164 EGV) in einem umfassenden Sinne zu sichern, so bezieht sich dies nicht lediglich auf das geschriebene Recht der Gemeinschaften, sondern auch auf die ungeschriebenen Grundrechte.²³ Bekräftigt wird die Grundrechtsbindung nunmehr durch die Verfassungszielbestimmung des Art. 6 Abs. 2 EU (ex-Art. F Abs. 2 EUV). Danach achtet die Union die Grundrechte, wie sie vom Gerichtshof entwickelt worden sind.

Art. 6 Abs. 2 EU (ex-Art. F Abs. 2 EUV) lautet:

„Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“²⁴

Da die Europäische Union - neben den beiden Säulen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS) - gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 1 EU (ex-Art. A Abs.

23 vgl. *Schilling*, EuGRZ 2000, S. 3 (S. 7); vgl. *Streinz*, Europarecht, § 5 Rn. 414; vgl. *Per-nice/Mayer*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 220 EGV Rn. 26; vgl. *Geiger*, Art. 220 EGV Rn. 25.

24 ABl. 1992 Nr. C 191, S. 1, zul. geänd. durch Beitrittsakte v. 16. April 2003, ABl. 2003 Nr. L 236, S. 33.

3 S. 1 EUV) aus den zwei Gemeinschaften EG und EAG besteht, bestätigt Art. 6 Abs. 2 EU (ex-Art. F Abs. 2 EUV) die Rechtsprechung des EuGH, wonach die Gemeinschaften die Grundrechte zu beachten haben. Selbstverständlich gilt dies auch für die Union. Aus der Regelung des Art. 46 EU (ex-Art. L EUV) folgt, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Rechtmäßigkeitskontrolle auf einzelne, in Art. 46 EU (ex-Art. L EUV) enumerativ aufgezählte Teilbereiche beschränkt ist. Sie umfasst gemäß Art. 46 S. 1 lit. b) EU (ex-Art. L EUV) die Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach Maßgabe des Art. 35 EU, wobei insoweit eine Erweiterung der Kontrollkompetenz des Gerichtshofs erst durch den Vertrag von Amsterdam²⁵ erfolgte. Neben den in Art. 46 S. 1 lit. c), e) und f) EU (ex-Art. L EUV) genannten Fällen ist der Gerichtshof nach Art. 46 S. 1 lit. d) EU (ex-Art. L EUV) i. V. m. Art. 6 Abs. 2 EUV (ex-Art. F Abs. 2 EUV) auch zur Grundrechtskontrolle befugt. Dieses Befugnis setzt aber ihrerseits voraus, dass der Gerichtshof im Rahmen des EG-Vertrages und des Unionsvertrages zuständig ist.²⁶

Eine *umfassende* Rechtskontrolle findet im Bereich des EU-Vertrages also nach wie vor nicht statt, weil es sich hier zum Teil um Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit, z. B. bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), handelt, bei denen man die Grundrechtsrelevanz wohl als gering angesehen hat. Andererseits wurde im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) durch den Vertrag von Amsterdam eine weitergehende Kompetenz des EuGH - wie bereits ausgeführt - etabliert, weil Maßnahmen des Rates, die vor allem der Rechtsangleichung in den Mitgliedstaaten dienen, durchaus auch auf grundrechtlichem Gebiet bedeutsam sein können. So eröffnet Art. 34 Abs. 2 lit. b) EU die Möglichkeit des Rates, auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten anzunehmen. Diese Rahmenbeschlüsse sind - ähnlich wie eine Richtlinie - hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel. Die Grundrechtsrelevanz auch solcher Rechts-handlungen auf Unionsebene ergibt sich aus einer neueren Entscheidung des EuGH vom 16. Juni 2005. In einem Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 35 EU hatte der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass ein solcher Rahmenbeschluss so auszulegen sei, dass die Grundrechte beachtet würden.²⁷

Da die Grundrechte nach der Auffassung des EuGH also sowohl für die einzelnen Europäischen Gemeinschaften, wie auch auf Unionsebene Geltung beanspruchen, werden im Folgenden die Begriffe „Gemeinschaftsgrundrechte“ und

25 ABl. 1997 Nr. C 340, S. 1.

26 Krück, in: v. d. Groeben/Schwarze, Art. 46 EU Rn. 10.

27 EuGH, Rs. C-105/03, Strafverfahren gegen Pupino, Slg. 2005, S. I-5285 (S. I-5332).

„Unionsgrundrechte“ synonym und untechnisch für diejenigen Grundrechte gebraucht, wie sie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz entwickelt worden sind.

III. Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze

Der EuGH stellt seiner Grundrechtsprüfung in zahlreichen Urteilen wörtlich oder sinngemäß die Feststellung voran, dass die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehörten, die der Gerichtshof im Einklang mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und den völkerrechtlichen Verträgen, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, zu wahren habe.²⁸ Der Begriff der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ wird in Art. 288 Abs. 2 EG (ex-Art. 215 Abs. 2 EGV) im Zusammenhang mit der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ausdrücklich erwähnt. Wenn dort auch eine nähere Definition fehlt, so ergibt sich aus dieser Vorschrift zumindest, dass allgemeine Grundsätze nur solche sein können, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Art. 6 Abs. 2 EU (ex-Art. F Abs. 2 EUV) nimmt ausdrücklich Bezug zu der Formulierung der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ und legt fest, dass die Union die Grundrechte achte, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ergäben. Die Grundrechte im klassischen Sinne bilden also nur eine Untergruppe der allgemeinen Rechtsgrundsätze²⁹. Die andere Kategorie von Rechten, die der Gerichtshof aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts ge-

28 *EuGH*, Rs. 4/73, Nold / Kommission, Slg. 1974, S. 491 (S. 507); *EuGH*, Rs. 149/77, Defrenne / Sabena, Slg. 1978, S. 1365 (S. 1379); *EuGH*, Rs. 44/79, Hauer / Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, S. 3727 (S. 3744 f.); *EuGH*, Rs. 41, 121 und 796/79, Testa, Maggio und Vitale / Bundesanstalt für Arbeit, Slg. 1980, S. 1979 (S. 1996 f.); *EuGH*, Rs. 136/79, Panasonic / Kommission, Slg. 1980, S. 2033 (S. 2057); *EuGH*, Rs. 265/87, Schröder / Hauptzollamt Gronau, Slg. 1989, S. 2237 (S. 2267 f.); *EuGH*, Rs. 5/88, Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg. 1989, S. 2609 (S. 2639); *EuGH*, Rs. 46/87 und 227/88, Hoechst / Kommission, Slg. 1989, S. 2859 (S. 2923); *EuGH*, Rs. C-260/89, ERT / DEP, Slg. 1991, S. I-2925 (S. I-2963); *EuGH*, Rs. C-219/91, Strafverfahren gegen Ter Voort, Slg. 1992, S. I-5485 (S. I-5512 f.); *EuGH*, Rs. C-368/95, *EuGH*, Rs. C-7/98, Krombach / Bamberski, Slg. 2000, S. I-1935 (S. I-1965); *EuG*, Rs. T-112/98, Mannesmann-Röhrenwerke / Kommission, Slg. 2001, S. II-729 (S. II-754); *EuG*, Rs. T-222/99, T-327/99 und T-329/99, Martinez / Parlament, Slg. 2001, S. II-2823 (S. II-2910); *EuG*, Rs. T-23/99, LR AF 1998 / Kommission, Slg. 2002, S. II-1705 (S. II-1786); *EuGH*, Rs. C-276/01, Bußgeldverfahren gegen Steffensen, Slg. 2003, S. I-3735 (S. I-3777).

29 *Lenz*, *EuGRZ* 1993, S. 585 (S. 586); vgl. *Streinz*, *Europarecht*, § 5 Rn. 412; vgl. *Fischer*, *Europarecht*, § 5 Rn. 11.

winnt, kann als Sammlung meist ungeschriebener rechtsstaatlicher Grundsätze und Verfahrensrechte bezeichnet werden. Dazu zählen so unterschiedliche Rechte wie das Rückwirkungsverbot, der Grundsatz des Vertrauensschutzes, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Anspruch auf rechtliches Gehör oder das Verbot der Doppelbestrafung. Der Gerichtshof bezeichnet in seiner Diktion auch die zweite Gruppe von Individualrechten als Grundrechte,³⁰ grundlegende Prinzipien der Gemeinschaft³¹ und elementare³² bzw. fundamentale³³ Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, unterscheidet also nicht zwischen materiellen Grundrechten nach deutschem Verständnis und rechtsstaatlichen (Verfahrens-) Garantien.

IV. Das Verhältnis zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten

1.) Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Gemeinschaftsgrundrechte als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze sind wiederum von Rechten zu unterscheiden, die in ihrer Wirkungsweise auf nationaler Ebene unbekannt sind. Es handelt sich hierbei um die Grundfreiheiten, wie sie in Art. 23 f., 28 ff. EG (ex-Art. 9 ff., 30 ff. EGV) [Warenverkehrsfreiheit], Art. 39 ff. EG (ex-Art. 48 ff. EGV) [Arbeitnehmerfreizügigkeit], Art. 43 ff. EG (ex-Art. 52 ff. EGV) [Niederlassungsfreiheit], Art. 49 ff. EG (ex-Art. 59 ff. EGV) [Dienstleistungsfreiheit] und Art. 56 ff. EG (ex-Art. 73 b ff. EGV) [Freiheit des Kapitalverkehrs] des EG-Vertrages benannt werden.

Ebenso wie die Grundrechte begründen die Grundfreiheiten Individualrechte,³⁴ ihnen kommt materiell Grundrechtsgehalt³⁵ zu. Zum Teil werden sie als die ursprünglichen Grundrechte der Gemeinschaft betrachtet.³⁶ Vertritt man die Ansicht, dass die ursprünglich als Diskriminierungsverbote aufgefassten Grundfreiheiten zu allgemeinen Beschränkungsverboten³⁷ fortentwickelt worden sind, so könnte man diese Rechte, vergleichbar den Grundrechtsgewährleistungen, als materielle Freiheitsrechte³⁸ ansehen. Näher dürfte allerdings die Annahme liegen, derzufolge die Grundfreiheiten vor spezifischer Beschränkung,³⁹ also vor

30 *EuGH*, Rs. 63/83, Regina / Kirk, Slg. 1984, S. 2689 (S. 2718); *EuGH*, Rs. C-7/98, Krombach / Bamberski, Slg. 2000, S. I-1935 (S. I-1969).

31 *EuG*, Rs. T-196/99, Area Cova / Rat und Kommission, Slg. 2001, S. II-3597 (S. II-3637); *EuGH*, Rs. C-60/98, Butterfly Music / CEMED, Slg. 1999, S. I-3939 (S. I-3966).

32 *EuG*, Rs. T-42/96, Eyckeler und Malt / Kommission, Slg. 1998, S. II-401 (S. II-424).

33 *EuGH*, Rs. 85/76, Hoffmann-La Roche / Kommission, Slg. 1979, S. 461 (S. 511).

34 *Streinz*, Europarecht, § 12 Rn. 835.

35 *Dauses*, JöR 1982, S. 1 (S. 2).

36 *Lenz*, EuGRZ 1993, S. 585 (S. 585).

37 *Streinz*, Europarecht, § 12 Rn. 797.

38 vgl. *Brigola*, S. 217.

39 *Brigola*, S. 216 f.

faktischer Diskriminierung schützen. Insoweit ergäbe sich eher eine Parallele zum allgemeinen Gleichheitssatz bzw. den spezifischen Gleichheitssätzen der Gemeinschaftsverträge.⁴⁰

Dabei dürfen jedoch die Unterschiede zu den eigentlichen Gemeinschaftsgrundrechten nicht übersehen werden. So handelt es sich bei den Grundfreiheiten um wirtschaftliche Betätigungsfreiheiten, die nur in grenzüberschreitenden Konstellationen wirken.⁴¹ Dagegen sind die Mitgliedstaaten, wie noch zu zeigen sein wird, an die Gemeinschaftsgrundrechte auch im innerstaatlichen Bereich gebunden, soweit sie Gemeinschaftsrecht umsetzen oder vollziehen.⁴² Der maßgebliche Unterschied zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten liegt darin, dass Grundfreiheiten in erster Linie vor faktischer Diskriminierung, allerdings auch in Sachverhaltskonstellationen, die mit dem Vollzug oder der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts nichts zu tun haben, schützen, während die Grundrechte einen umfassenden Schutz vor jeglicher Beschränkung (Eingriffen) bieten, aber nur, soweit der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eröffnet ist. Selbstverständlich haben die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts, insbesondere bei der Umsetzung und Vollziehung desselben - neben den Grundrechten - auch die Grundfreiheiten zu beachten.⁴³ Allerdings kommt den Grundfreiheiten hier keine eigenständige Bedeutung zu, weil die Mitgliedstaaten in dieser Konstellation bereits an die weiterreichenden Grundrechte gebunden sind. Die Grundfreiheiten können bei materiellrechtlicher Betrachtung insoweit als Bestandteil der Gemeinschaftsgrundrechte angesehen werden.⁴⁴ Dies folgt nunmehr auch aus Art. 15 Grundrechte-Charta. Während Art. 15 Abs. 1 Grundrechte-Charta das Grundrecht der Berufsfreiheit in einem umfassenden Sinne garantiert, wurde in Art. 15 Abs. 2 Grundrechte-Charta die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit aufgenommen. Auch wenn in derselben Vorschrift Regelungen zu den Grundrechten und -freiheiten zu finden sind, so ist der Anwendungsbereich dennoch ein gänzlich unterschiedlicher. Insbesondere erfordert auch die Anwendbarkeit des Art. 15 Abs. 2 Grundrechte-Charta einen grenzüberschreitenden Bezug.⁴⁵ Ein weiterer Unterschied zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten besteht darin, dass sich die Grundfreiheiten infolge ihrer finalen Ausrichtung⁴⁶ primär gegen die Mitgliedstaaten richten; denn der Verwirklichung des angestrebten freien Wirtschaftsraumes, eines gemeinsamen Binnenmarktes, droht

40 *Brigola*, S. 216 f.

41 *Streinz*, Europarecht, § 12 Rn. 792; vgl. *Schilling*, EuGRZ 2000, S. 3 (S. 4).

42 vgl. Kapitel C), II., 3.).

43 *Brigola*, S. 217.

44 *Brigola*, S. 217.

45 vgl. *Bernsdorff*, in: *Meyer*, Art. 15 Grundrechte-Charta Rn. 20; vgl. *Blanke*, in: *Tettin-ger/Stern* Art. 15 Grundrechte-Charta Rn. 51.

46 vgl. *Pernice/Mayer*, in: *Grabitz/Hilf*, nach Art. 6 EUV Rn. 134.

insbesondere durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten Behinderung. Allerdings ist dem EG-Vertrag nicht zu entnehmen, dass eine Verletzung der Grundfreiheiten prinzipiell nicht auch durch die Gemeinschaftsorgane erfolgen könnte, so dass auch diese richtigerweise die Grundfreiheiten zu beachten haben.

Insgesamt bestehen maßgebliche Unterschiede, die es rechtfertigen, strikt zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten zu differenzieren. Diese Auffassung teilt offenbar auch der Gerichtshof. Denn andernfalls hätte z. B. im Urteil „Hauer“⁴⁷ nichts näher gelegen, als die Berufsfreiheit aus einer extensiven Auslegung der Arbeitnehmerfreizügigkeit der Art. 48 ff. EGV (jetzt Art. 39 ff. EG) zu entwickeln. Stattdessen leitete der EuGH das Grundrecht der Berufsfreiheit aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten her.⁴⁸

2.) Die Wirkung der Grundrechte als Schranken-Schranken der Grundfreiheiten

Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH sind die Grundrechte als Schranken-Schranken der Grundfreiheiten aufzufassen, wodurch die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundfreiheiten zu beschränken, ihrerseits wiederum eine Grenze findet.

Exemplarisch ist hierfür auf drei Entscheidungen des EuGH hinzuweisen:

In der Rechtssache ERT gegen DEP⁴⁹ ging es um die Frage, welche Voraussetzungen die Mitgliedstaaten zu beachten haben, wenn sie die Dienstleistungsfreiheit reglementieren, um ein nationales Fernsehmonopol aufrecht erhalten zu können. In seiner Entscheidung weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Befugnis der Mitgliedstaaten, von den Ausnahmebestimmungen der Art. 56 und 66 EGV (jetzt Art. 46 und 55 EG) Gebrauch zu machen, ihrerseits im Lichte der (Gemeinschafts-) Grundrechte, hier der Meinungsfreiheit, zu beurteilen sei.

Ähnlich, aber etwas komplizierter gelagert stellte sich der Sachverhalt in dem Verfahren Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH gegen Heinrich Bauer Verlag⁵⁰ dar. Der österreichische Familiapress Verlag versuchte dem deutschen Verlag unter Berufung auf § 9 a Abs. 1 Ziff. 1 österreichisches Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb den Verkauf von Druckwerken in Österreich zu untersagen, die den Lesern die Teilnahme an Gewinnspielen eröffneten. Zur Begründung führte die Klägerin an, nur große Verlage wie der Heinrich Bauer Verlag könnten attraktive Preise bieten und so kleinere Wettbewerber vom Markt verdrängen, was in Österreich bereits zu einer erheblichen Konzentration der Printmedien geführt habe. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass ein solches (Einfuhr-) Verbot die Warenverkehrsfreiheit behindern könne und dieses Verbot daher im Lichte der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere der Grundrechte auszulegen sei. Allerdings sei das

47 *EuGH*, Rs. 44/79, Hauer / Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, S. 3727 ff.

48 *EuGH*, Rs. 44/79, Hauer / Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, S. 3727 (S. 3750).

49 *EuGH*, Rs. C-260/89, ERT / DEP, Slg. 1991, S. I-2925 ff.

50 *EuGH*, Rs. C-368/95, Familiapress / Heinrich Bauer Verlag, Slg. 1997, S. I-3689 ff.

Grundrecht der Meinungsfreiheit nicht nur auf Seiten des deutschen Verlages zu beachten. Vielmehr folge aus diesem Grundrecht auch ein Gebot, die Medienvielfalt aufrecht zu erhalten, so dass dieses Grundrecht also sowohl zugunsten der Klägerin, wie auch des Beklagten zu berücksichtigen und nach der Auffassung des Gerichtshofs in ein angemessenes Verhältnis zu bringen war.

Schließlich stellte der EuGH in einem Urteil vom 11. Juli 2002, unter Hinweis auf das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens fest, dass die Ehefrau eines EU-Bürgers nicht aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen werden dürfe, auch wenn diese nicht über ein eigenes Aufenthaltsrecht im Bereich der EU verfüge.⁵¹ Frau Carpenter hatte gegen einschlägige Einwanderungsgesetze des Vereinigten Königreichs verstoßen, weil sie nach Ablauf ihrer Erlaubnis zum Aufenthalt als Besucherin das Hoheitsgebiet dieses Staates nicht verlassen hatte. Die Einreise nach Großbritannien war im September 1994 erfolgt; seit 1996 war die Klägerin mit einem britischen Staatsbürger, Herrn Carpenter, verheiratet. Die britischen Behörden verfügten ihre Ausweisung unter Hinweis darauf, dass ein eigenes Aufenthaltsrecht nicht existiere. In seinem Urteil vom 11. Juli 2002 stellte der EuGH jedoch fest, dass die Ausweisungsverfügung gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens insbesondere im Hinblick auf Herrn Carpenter verstoße und die Ausweisungsverfügung auch deshalb nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel der Maßnahme stehe, weil eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Vereinigten Königreich nicht ersichtlich sei.

Die Mitgliedstaaten haben die Grundrechte also auch bei der Beschränkung der Grundfreiheiten durch mitgliedstaatliche Maßnahmen zu beachten und dürfen die Grundfreiheiten insbesondere nicht in einer Art und Weise reglementieren, die gleichzeitig zur Verletzung der Grundrechte führt. Die Argumentation des EuGH, wonach die Grundrechte bei der Beschränkung der Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten zu beachten seien, erscheint materiellrechtlich als zutreffend. In dogmatischer Hinsicht erhebt sich allerdings die Frage, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten bei einer Beschränkung der Grundfreiheiten überhaupt an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden sein können, wann also der Anwendungsbereich der Grundrechte eröffnet ist. Insoweit könnte man argumentieren, dass die Mitgliedstaaten, sofern sie von den Befugnissen des EG-Vertrages, die Grundfreiheiten zu beschränken, Gebrauch machen, aus dem Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts entlassen seien. Diese Frage wird nachfolgend allerdings im Zusammenhang mit dem spezifischen Anwendungsbereich der Gemeinschaftsgrundrechte ausführlich erörtert werden.⁵²

51 *EuGH*, Rs. C-60/00, *Carpenter / Secretary of State for the Home Department*, Slg. 2002, S. I-6279 ff.

52 vgl. Kapitel C), II., 3.), d.), cc.).

3.) Normenhierarchische Position der Grundrechte im Recht der Europäischen Union

Wenn die Grundrechte als Korrelativ für die Beschränkung der Grundfreiheiten des EG-Vertrages dienen, so impliziert dies gleichzeitig, dass die Grundrechte, ebenso wie die Grundfreiheiten, dem Primärrecht der Europäischen Union zuzuordnen sind.⁵³ Unabhängig von dieser gemeinschaftsrechtlichen Problematik wäre auch in dogmatischer Hinsicht kaum begründbar, wollte man die Grundrechte hierarchisch unterhalb des Primärrechts ansiedeln. Denn die Grundrechte beanspruchen universelle Geltung und müssen daher auch für die Anwendung und Auslegung des Primärrechts der Europäischen Union Bedeutung haben. Auch wenn die Wirkungsweise und Geltung der Gemeinschaftsgrundrechte mit denjenigen der Mitgliedstaaten nicht völlig vergleichbar sein mag, so weist auch der Umstand, dass die Grundrechte in den Mitgliedstaaten dem hierarchisch am höchsten stehenden Recht zuzuordnen sind, darauf hin, dass gleiches auch im Recht der Europäischen Union gelten muss. Wenn die Grundrechte-Charta im Amtsblatt der Europäischen Union verkündet wird, dürfte davon auszugehen sein, dass die Charta damit dem gemeinschaftlichen Primärrecht zuzuordnen sein wird.

V. Zusammenfassung

In den ersten Jahren nach der Gründung der damaligen Europäischen Gemeinschaften spielte der Schutz der Grundrechte noch keine Rolle, weil es zunächst ausschließlich um wirtschaftliche Zusammenarbeit der vormaligen Kriegsgegner ging. Die Grundrechte gewannen erst gegen Ende der sechziger Jahre an Bedeutung, als klar wurde, dass die Europäischen Gemeinschaften aufgrund immer größerer Regelungskompetenzen auch in die Sphäre der privaten, insbesondere aber der wirtschaftlichen Betätigung des Einzelnen eingreifen konnten. Da das Gemeinschaftsrecht nicht über einen ausformulierten Grundrechtekatalog verfügte, entwickelte der Gerichtshof diese Rechte als allgemeine Rechtsgrundsätze aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere der EMRK. Die Kompetenz zur Herleitung der Grundrechte ergibt sich dabei aus der vormaligen Regelung des Art. 164 EGV (jetzt Art. 220 EG) sowie den entsprechenden Vorschriften der damaligen weiteren Gemeinschaftsverträge. Erst der EU-Vertrag aus dem Jahre 1992 bestätigte in Art. F Abs. 2 EUV (jetzt Art. 6 Abs. 2 EU) diese Rechtsprechung. Die Bezeichnung „Grundrechte“ wird vom EuGH in einem umfassenden Sinne verwendet; neben materiellen Grundrechtsgewährleistungen zählen hierzu auch

53 vgl. *Ress/Ukrow*, EuZW 1990, S. 499 (S. 500); *Zimmerling*, in: *Lenz/Borchardt*, Anh. zu Art. 6 EUV Rn. 39.

elementare Rechtsgrundsätze sowie rechtsstaatliche Verfahrensgarantien. Die Grundfreiheiten gewähren zumindest partiell ähnliche Rechte wie die Grundrechte. Allerdings unterscheidet sich die Wirkungsweise insoweit, als Grundfreiheiten bei grenzüberschreitenden Konstellationen gelten und sich insbesondere gegen die Mitgliedstaaten richten, während die Grundrechte auch von den Unions- bzw. Gemeinschaftsorganen beachtet werden müssen. Ein spezifischer Zusammenhang zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten besteht dadurch, als die Grundrechte nach der Rechtsprechung des EuGH Schranken für die Begrenzung der Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten darstellen, insoweit also als „Schranken-Schranken“ wirken. Als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze stehen die Grundrechte dem Primärrecht der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union gleich.