Europäische Hochschulschriften

Saskia Eckhardt

Die Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

PETER LANG

Auch in der Europäischen Union nimmt die Bedeutung des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes immer weiter zu. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, daß stetig neue Akteure hinzu kommen, wie 2007 die Europäische Grundrechteagentur und 2008 das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen. Neben diesen Einrichtungen stehen der Europäische Bürgerbeauftragte, der Europäische Datenschutzbeauftragte und der Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments im Zentrum der Untersuchung, deren Maßstab die Pariser Prinzipien bilden. Die Akteure weisen insgesamt ein mehrdimensionales Bild des Grundrechtsschutzes auf: Er ist sowohl präventiv als auch repressiv und ebenso subjektiv wie objektiv ausgerichtet und kann sich eigenständig neben dem gerichtlichen Grundrechtsschutz behaupten.

www.peterlang.de

Die Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes
in der Europäischen Union

Europäische Hochschulschriften
Publications Universitaires Européennes
European University Studies

Reihe II
Rechtswissenschaft

Série II Series II
Droit
Law

Bd./Vol. 4938

PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Saskia Eckhardt

Die Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2009

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 7
ISSN 0531-7312
ISBN 978-3-653-00226-3

© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2010
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Februar 2009 abgeschlossen. Für die Drucklegung konnte die aktuelle Literatur bis Juli 2009 noch weitestgehend berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem langjährigen „Chef“ und Doktorvater *Prof. Dr. Werner Heun*. Dank gebührt ihm zunächst dafür, daß er sich zur Betreuung der Arbeit bereit erklärt und sie in dem ihm eigenen schnellen Tempo begutachtet hat, aber auch dafür, daß er stets ein kritisches offenes Ohr hatte und während der gesamten Zeit immer erreichbar war, mir gleichzeitig aber die größtmögliche Freiheit bei der Erstellung der Arbeit gewährt hat.

Weiterhin möchte ich *Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Chicago)* für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens danken. Nicht zuletzt dadurch konnte das Promotionsverfahren zu einem schnellen Abschluß gebracht werden.

Besonderer Dank gebührt zudem meinen Freunden für ihren ganz individuellen Beitrag zum Gelingen. Namentlich danken möchte ich:
Kirsa Steinke und *Torsten Elvers* dafür, daß sie bei den kleineren oder größeren Krisen eine offene Tür und die notwendige Zeit für viele anregende Gespräche und gewinnbringendes Infragestellen hatten sowie nicht zuletzt für ihre Freundschaft.
Wolfgang Keil für das fordernde, motivierende Antreiben im Hintergrund und für seine Freundschaft („Nichtsdestotrotz...!“).
Wolfgang Keil, *Torsten Elvers* und *Ursula Eckhardt* zudem dafür, daß sie die undankbare Aufgabe des Korrekturlesens auf sich genommen haben; bei dem Umfang der Arbeit mehr als nur ein Freundschaftsdienst.
Vera Braun, *Marcel Römisch*, *Steffi Böhnstedt* und *Friederike Lehmann* für Diskussionen über die Arbeit und viele schöne Pausen zwischen der Arbeit, die für die notwendige Ablenkung gesorgt haben.

Gewidmet ist diese Arbeit meinen Eltern, *Bernd* und *Ursula Eckhardt*, für ihre sehr großzügige Unterstützung und Förderung während meines gesamten Studiums und der anschließenden Doktorarbeit.

Hamburg im Juli 2009 *Saskia Eckhardt*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Abkürzungsverzeichnis 19

Einleitung 23

Erster Teil: Grundlagen 27
A) Grundrechte in der Europäischen Union 27
I. „Europäische Grundrechte“ 27
II. Etappen ihrer Entwicklung 30
1. Der Gerichtshof 32
2. Die Gemeinschaftsorgane 33
3. Eingang in die Verträge 35
4. Charta der Grundrechte, Verfassungsvertrag und Vertrag von Lissabon 36
III. Adressaten der europäischen Grundrechte 39
1. Die Grundrechtsverpflichteten 40
a) Organe und Einrichtungen von Union und Gemeinschaften 40
b) Bindung der Mitgliedstaaten 40
c) Änderungen durch die Grundrechtecharta 43
2. Die Grundrechtsberechtigten 44
IV. Kompetenzen im Bereich der Grundrechte 45
V. Gerichtlicher Grundrechtsschutz in der Europäischen Union 52
1. Die Nichtigkeitsklage 55
a) Individualgrundrechtsschutz durch die Nichtigkeitsklage 55
aa) Einschränkungen durch den Klagegegenstand 56
bb) Einschränkungen durch die Klagebefugnis 57
cc) Ergebnis 59
b) Grundrechtsschutz durch Nichtigkeitsklagen gem. Art. 230 Abs. 1, 2 EG 60
2. Die Untätigkeitsklage 60
3. Das Vorabentscheidungsverfahren 61
4. Die Schadensersatzklage 62

5. Gerichtlicher Grundrechtsschutz gegen Handlungen der Union 63
6. Grundrechtsschutz vor nationalen Gerichten 65
7. Die Lücken im gerichtlichen Grundrechtsschutz 66
VI. Zusammenfassung 68
B) Die „Pariser Prinzipien" als Maßstab und gemeinsamer Rahmen für die Einrichtungen des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes der Europäischen Union 69
I. Die „Pariser Prinzipien" 72
II. Mandat und Arbeitsweise 74
1. Allgemein 74
2. Im Hinblick auf ökonomische, soziale und kulturelle Rechte 76
III. Aufgaben 77
1. Beratung der zuständigen staatlichen Stellen 78
2. Implementierung und Beachtung internationaler Menschenrechtsabkommen 79
3. Internationale Zusammenarbeit 79
4. Menschenrechtsbildung und -informierung der Öffentlichkeit 80
5. Quasi-gerichtliche Kompetenzen 80
IV. Errichtung, Aufbau und Organisation: Unabhängigkeit 83
1. Verankerung in der Verfassung oder in einem einfachen Gesetz 83
2. Unabhängigkeit 83
a) Pluralistische Zusammensetzung 84
b) Ernennung und Entlassung der Mitglieder 85
c) Infrastruktur 87
V. Typisierung von Menschenrechtsinstitutionen 87
1. Konzepte der Typisierung 88
2. Der Ombudsmann als Menschenrechtsinstitution? 90
3. Parlamentarische Menschenrechtsgremien als Menschenrechtsinstitutionen? 95
4. Zusammenfassung 96
VI. Anwendbarkeit des Konzepts auf die Einrichtungen in der Europäischen Union 97
1. Implementierung und Durchsetzung völkerrechtlicher Verträge zum Schutz von Menschenrechten 97
2. Vergleichbarkeit der Funktionen 100
3. Anwendbarkeit der „Pariser Prinzipien" 101
VII. Die Untersuchung leitende Kriterien der „Pariser Prinzipien" 102
VIII. Zusammenfassung 103

Zweiter Teil: Außergerichtliche grundrechtsschützende Einrichtungen in der Europäischen Union ____ 105
A) Einrichtungen mit Beschwerdefunktion ____ 106
I. Der Europäische Bürgerbeauftragte ____ 106
1. Schaffung des Amtes des Europäischen Bürgerbeauftragten ____ 107
2. Funktionen des Europäischen Bürgerbeauftragten ____ 110
a) Bürgernähe und Demokratisierung ____ 111
b) Rechtsschutz des einzelnen ____ 112
c) Kontrolle ____ 114
d) Der Bürgerbeauftragte als „source of rule making“? ____ 115
e) Zusammenfassung ____ 118
3. Das Amt – Amtseinsetzung, Amtsende und Amtsverhältnis ____ 119
4. Rechtsstellung des Bürgerbeauftragten ____ 123
a) Bedeutung der Unabhängigkeit und ihre Ausgestaltung in den einzelnen Regelungen ____ 123
b) Zuordnung zum Europäischen Parlament ____ 124
c) Auflösung des Spannungsfeldes ____ 126
5. Voraussetzungen einer Beschwerde ____ 127
a) Anforderungen an die Person des Beschwerdeführers ____ 127
b) Anforderungen an den Beschwerdegegenstand ____ 127
aa) Organe und Institutionen der Gemeinschaft ____ 127
(1) Der Bereich der Union ____ 128
(2) Mitgliedstaaten und internationale Organisationen ____ 131
(3) Europäischer Gerichtshof, Gericht erster Instanz und Rechnungshof ____ 133
bb) Der Begriff des „Mißstands“ ____ 134
cc) „Bei der Tätigkeit“ ____ 136
dd) Ermessensentscheidungen als Beschwerdegegenstand ____ 137
ee) Zusammenfassung ____ 137
c) Erforderlichkeit einer Beschwerdebefugnis? ____ 138
d) Formale Anforderungen an die Beschwerde ____ 139
aa) Form, Adressat und Inhalt ____ 139
bb) Frist ____ 141
cc) Ausschöpfung sonstiger Abhilfemöglichkeiten ____ 142
e) Zusammenfassung ____ 143
6. Die Untersuchung von Mißständen ____ 143
a) Ermessen des Bürgerbeauftragten ____ 143
b) Sonderfall: Eigeninitiative Untersuchungen ____ 144

c) Verfahren 145
aa) Vorprüfung 146
(1) Zuständigkeits- und Zulässigkeitsprüfung 146
(2) Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung 146
bb) Hauptuntersuchung 146
(1) Befugnisse des Bürgerbeauftragten 147
(a) Gegenüber Organen und Institutionen der Gemeinschaft 147
(b) Gegenüber den Mitgliedstaaten 147
(2) Grenzen der Mitwirkungspflichten 148
(3) Durchsetzung der Befugnisse 149
d) Entscheidung des Bürgerbeauftragten 150
e) Klagerecht des Bürgerbeauftragten 152
7. Verhältnis zu gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten und besondere Hinweispflichten gegenüber dem Beschwerdeführer? 153
8. Das Beschwerderecht: Subjektives Recht – Grundrecht 155
9. Rechtsschutz des einzelnen: Rechtskontrolle des Europäischen Bürgerbeauftragten? 156
a) Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage 157
b) Schadensersatzklage gem. Art. 288 EG i.V.m. Art. 235 EG 160
c) Sonstige Möglichkeiten 162
10. Europäischer Bürgerbeauftragter und mitgliedstaatliche Einrichtungen 162
11. Grundrechtsschutz durch den Europäischen Bürgerbeauftragten 164
a) Allgemein zum Grundrechtsschutz durch den Bürgerbeauftragten 167
b) Das Recht auf eine gute Verwaltung gem. Art. 41 GR-Charta 171
c) Zusammenfassung 173
12. Anwendung der „Pariser Prinzipien“ 174
II. Der Europäische Datenschutzbeauftragte – Ein besonderer Ombudsmann? 176
1. Schaffung des Amtes des Europäischen Datenschutzbeauftragten 176
a) Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft 176
b) Der Europäische Datenschutzbeauftragte 180

2. Funktionen des Europäischen Datenschutzbeauftragten 182
a) Kontrolle und Rechtsschutz 182
b) Beratung 183
c) Der Datenschutzbeauftragte als „source of rule making“? 183
3. Das Amt – Amtseinsetzung, Amtsende und Amtsverhältnis 184
4. Doppelstruktur: Der Europäische Datenschutzbeauftragte und die jeweiligen Beauftragten der Organe und Einrichtungen 186
a) Das Amt des behördlichen Datenschutzbeauftragten 186
b) Aufgaben und Kompetenzen 188
c) Unabhängigkeit 189
d) Zusammenfassung 192
5. Die Befugnisse und Aufgaben des Europäischen Datenschutzbeauftragten 192
a) Der Rahmen für die Aufgaben und Befugnisse 192
aa) Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft 193
bb) Aktivitäten im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts 194
cc) Nur natürliche Personen? 195
b) Die Aufgaben des Europäischen Datenschutzbeauftragten 197
aa) Vorabkontrolle 197
bb) Beratung 199
(1) Beratung der Organe und Einrichtungen, Art. 46 lit. d) DatenS-VO 199
(2) Besondere Form der Beratung: Die Konsultation durch die Kommission 201
(3) Administrative Maßnahmen 202
cc) Die Beschwerde beim Europäischen Datenschutzbeauftragten 203
(1) Die Beschwerde im allgemeinen 204
(2) Sonderfall: Die Beschwerde des Personals der Organe und Einrichtungen 207
c) Die Befugnisse des Europäischen Datenschutzbeauftragten 208
d) Zusammenfassung 209
6. Der Datenschutzbeauftragte vor dem Gerichtshof 209
a) Rechtsschutz des einzelnen durch den Datenschutzbeauftragten 210
aa) Klage vor dem Gerichtshof 210
bb) Streithilfe 211

b) Rechtsschutz des einzelnen gegen den Datenschutzbeauftragten 213
7. Europäischer Datenschutzbeauftragter und unionale und mitgliedstaatliche Einrichtungen 214
a) Im Bereich der Dritten Säule 215
b) Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Einrichtungen 217
c) Datenschutzgruppe „Artikel 29“ 217
8. Grundrechtsschutz durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten 219
9. Anwendung der „Pariser Prinzipien“ 221
10. Ein besonderer Ombudsmann? 223
III. Der Petitionsausschuß und das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament 224
1. Entwicklung des Petitionsrechts: Von den Geschäftsordnungen ins Primärrecht 226
a) Verankerung in den Geschäftsordnungen 226
b) Eingang ins Primärrecht 227
2. Funktionen des Petitionsrechts 228
a) Bürgernähe und Demokratisierung 229
b) Kontrolle 230
c) Rechtsschutz des einzelnen 231
3. Kategorien von Petitionen 232
a) Individual-, Kollektiv- und Sammelpetitionen 232
b) Differenzierung nach dem Inhalt der Petitionen 233
4. Voraussetzungen einer Petition 233
a) Anforderungen an die Person des Petenten 234
b) Anforderungen an den Petitionsgegenstand 235
aa) Angelegenheiten im Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft 236
(1) Mitgliedstaaten 236
(2) Gerichtshof 239
(3) Europäisches Parlament 241
bb) Der Bereich der Zweiten und Dritten Säule der Union 241
c) Erforderlichkeit einer Petitionsbefugnis – Unmittelbare Betroffenheit 245
d) Adressat der Petition 247
e) Formale Anforderungen 248
f) Ausschöpfung sonstiger Abhilfemöglichkeiten? 249
g) Zusammenfassung 250

5. Verfahrensablauf 250
a) Zulässigkeitsprüfung 250
aa) Formelle Zulässigkeitsprüfung 251
bb) Materielle Zulässigkeitsprüfung 251
b) Untersuchung von Fakten und Rechtslage 252
c) Reaktion des Ausschusses und Abschluß des Verfahrens 256
6. Subjektives Recht, Grundrecht und Rechtsschutz des einzelnen 258
7. Grundrechtsschutz durch Petitionen 261
8. Zusammenfassung 263
IV. Sonstige 263
1. Das Kommunikationsrecht aus Art. 21 Abs. 3 EG 264
2. Die Gemeinsamen Kontrollinstanzen am Beispiel von Europol 268
a) Das Europäische Polizeiamt 269
b) Die Gemeinsame Kontrollinstanz 270
aa) Kontrolle und Beratung 272
bb) Das Beschwerderecht 273
cc) Gerichtlicher oder außergerichtlicher Rechtsschutz? 274
c) Zusammenfassung 278
V. Zusammenfassung 278
B) Einrichtungen ohne Beschwerdefunktion 278
I. Agenturen im Bereich des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes 279
1. Agenturen im Gefüge der Europäischen Union 279
a) Merkmale, Bedeutung, Funktionen und Struktur 280
b) Grenzen bei der Errichtung 283
c) Das Modell in der Diskussion 284
e) Zusammenfassung 286
2. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 286
a) Entstehungsprozeß der Grundrechteagentur 288
aa) Der Vorgänger: Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) 288
bb) Der Weg zu einer Grundrechteagentur 290
cc) Exkurs: Das Europäische Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten 293
(1) Das Europäische Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten 294

(2) Grundrechtsschutz durch Netzwerke im besonderen und im allgemeinen 299
(3) Zusammenfassung 303
b) Kompetenz zur Errichtung der Grundrechteagentur 303
aa) Die Voraussetzungen von Art. 308 EG 305
(1) Keine speziellere Befugnis 306
(2) Der Grundrechtsschutz als Ziel der Europäischen Gemeinschaft 307
(3) Subsidiaritätsgrundsatz, Art. 5 Abs. 2 EG 311
(4) Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EG 312
bb) Zusammenfassung 314
c) Die Grundrechteagentur: Aufbau und Struktur 314
aa) Die Organe 314
(1) Der Verwaltungsrat, Art. 12 VO 315
(a) Zusammensetzung 315
(b) Aufbau und Arbeitsweise 317
(c) Aufgaben 318
(2) Der Exekutivausschuß, Art. 13 VO 319
(3) Der Wissenschaftliche Ausschuß, Art. 14 VO 320
(4) Der Direktor, Art. 15 VO 321
(a) Ernennungsverfahren und Amtszeit 321
(b) Aufgaben 322
(5) Zusammenfassung 322
bb) Haushalt und Finanzierung 323
d) Aufgaben der Grundrechteagentur 324
aa) Datensammlung und -analyse 324
bb) Beratung und Berichte 328
cc) Kooperation mit der Zivilgesellschaft: Die Plattform für Grundrechte 329
dd) Sensibilisierung der Öffentlichkeit 332
ee) Zusammenfassung 332
e) Beziehungen zu anderen relevanten Einrichtungen 333
aa) Zu relevanten Gemeinschaftseinrichtungen 333
bb) Zu Einrichtungen der Mitgliedstaaten: Nationale Verbindungsbeamte 333
cc) Zum Europarat 334
dd) Zu internationalen Einrichtungen 335
f) Kompetenzen und Handlungsbereiche 336
aa) Die Festlegung der Tätigkeitsbereiche 336
bb) Inhaltlicher Bezugspunkt: Art. 6 Abs. 2 EU 340

cc) Geographischer Bezugspunkt – Die Frage nach der Einbeziehung von Drittstaaten 342
(1) Beitrittskandidaten 345
(2) Sonstige Drittstaaten 346
dd) Bedeutung im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens 348
ee) Notwendigkeit eines Beschwerdeverfahrens? 354
ff) Zusammenfassung 356
g) Rechtsschutz gegen Akte der Grundrechteagentur 357
h) Die Unabhängigkeit der Grundrechteagentur 358
aa) Die Unabhängigkeit von Agenturen: Gewünscht oder verwünscht? 358
bb) Die gewünschte Unabhängigkeit der Grundrechte-agentur 359
(1) Zusammensetzung des Verwaltungsrats 360
(2) Jahresarbeitsprogramm und Mehrjahresrahmen 361
(3) Das Amt des Direktors 363
(4) Finanzierung 364
(5) Wie unabhängig ist die Grundrechteagentur? 365
i) Die Agentur unter dem Dach der Europäischen Union 365
aa) Der ursprünglich geplante Ratsbeschluß 366
(1) Bedeutung eines Mandats für den Bereich der Dritten Säule 366
(2) Kompetenz für den Bereich der Dritten Säule? 368
(3) Ergebnis 370
bb) Ausdehnung auf Art. 7 EU? 371
(1) Das Verfahren nach Art. 7 EU 371
(2) Die mögliche Rolle der Grundrechteagentur 372
(3) Kompetenz im Hinblick auf Art. 7 EU? 377
(4) Zusammenfassung 378
j) Zusammenfassung: Grundrechtsschutz durch die Grundrechteagentur – Ein „added value“-Problem? 378
aa) Funktionen der Grundrechteagentur 379
(1) Bürgernähe und Demokratisierung 379
(2) Kontrolle 379
(3) (Grund-)Rechtsschutz des einzelnen? 380
(4) Die Grundrechteagentur als „source of rule making“? 381
bb) Anwendung der „Pariser Prinzipien“ 382
cc) Ein „added value“ durch die Grundrechteagentur? 384

3. Eine besondere Grundrechteagentur: Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen ____ 385
a) Entstehungsprozeß des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen ____ 386
b) Kompetenz zur Errichtung des Gleichstellungsinstituts ____ 387
aa) Die Kompetenzgrundlagen: Art. 141 Abs. 3 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 EG ____ 387
bb) Grenzen der Kompetenzen ____ 388
(1) Subsidiaritätsgrundsatz, Art. 5 Abs. 2 EG ____ 388
(2) Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EG ____ 389
c) Das Gleichstellungsinstitut: Aufbau und Struktur ____ 390
aa) Die Organe ____ 390
(1) Der Verwaltungsrat, Art. 10 VO ____ 390
(a) Zusammensetzung ____ 390
(b) Aufbau, Arbeitsweise und Aufgaben ____ 391
(2) Der Sachverständigenbeirat, Art. 11 VO ____ 393
(3) Der Direktor, Art. 12 VO ____ 394
(a) Ernennungsverfahren und Amtszeit ____ 394
(b) Aufgaben ____ 395
bb) Der Haushalt ____ 395
d) Aufgaben des Gleichstellungsinstituts ____ 396
aa) Datensammlung und -analyse ____ 396
bb) Dialog auf europäischer Ebene ____ 397
cc) Sensibilisierung der Öffentlichkeit ____ 398
e) Kompetenzen und Handlungsbereiche ____ 399
aa) Die Festsetzung der Tätigkeitsbereiche ____ 399
bb) Geographischer Bezugspunkt – Die Beteiligung von Drittstaaten ____ 400
cc) Die Beratung der Organe und die Rolle im Rechtsetzungsverfahren ____ 401
dd) Notwendigkeit eines Beschwerdeverfahrens? ____ 402
ee) Zusammenfassung ____ 403
f) Rechtsschutz gegen Handlungen des Gleichstellungsinstituts ____ 403
g) Die Unabhängigkeit des Gleichstellungsinstituts ____ 404
aa) Zusammensetzung und Arbeit des Verwaltungsrats ____ 404
bb) Jahresarbeitsprogramm und mittelfristiges Arbeitsprogramm ____ 405
cc) Das Amt des Direktors ____ 406
dd) Finanzierung und Haushalt ____ 407

ee) Wie unabhängig ist das Gleichstellungsinstitut? 407
h) Grundrechtsschutz durch das Gleichstellungsinstitut 408
i) Anwendung der „Pariser Prinzipien“ 409
II. Fazit: Außergerichtlicher Grundrechtsschutz durch Agenturen 411
C) Zusammenfassung 411

Dritter Teil: Resümee – Das System des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union 413
A) Der außergerichtliche Grundrechtsschutz 414
I. Außergerichtlicher Rechtsschutz im allgemeinen 415
II. Außergerichtlicher Grundrechtsschutz im besonderen 424
B) Die Dimensionen des durch die Akteure gewährleisteten Grundrechtsschutzes 426
I. Der erreichte Schutzstandard 426
II. Präventiver und repressiver Grundrechtsschutz 428
III. Aktiver und passiver bzw. subjektiver und objektiver Grundrechtsschutz 430
C) Die Akteure im direkten Vergleich 432
I. Die Vorgaben der „Pariser Prinzipien“ 432
II. Die Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes im Vergleich: Besondere Konkurrenzverhältnisse oder eine sinnvolle Ergänzung? 434
1. Bürgerbeauftragter und Petitionsausschuß – Beschwerde- und Petitionsrecht 435
a) Überschneidungen und Unterschiede: Die Mandate im Vergleich 436
b) Das Verhältnis zueinander: Regelungen, Vereinbarungen und Absprachen 438
c) Die Funktionen der Einrichtungen 443
d) Kritik und Auflösung 445
2. Bürgerbeauftragter und Datenschutzbeauftragter 448
a) Die Mandate und die Funktionen 449
b) Das Verhältnis zueinander: Regelungen, Absprachen, Vereinbarungen 449
c) Fazit: Keine Konkurrenz zwischen den beiden Akteuren? 451
3. Grundrechteagentur und Gleichstellungsinstitut 453
a) Das Verhältnis zueinander: Regelungen, Vereinbarungen, Absprachen 453
b) Gewünscht: Eine Agentur für alles! 457
c) Zusammenfassung: Wunsch und Realität 461

4. Das Gesamtbild der Akteure: Die Grundrechteagentur als das Zentrum des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes? ____ 461
III. Gerichtlicher und außergerichtlicher Grundrechtsschutz _____ 463
D) Zusammenfassung: (Grund-)Rechtsdurchsetzung ohne Zwang _____ 465

Literaturverzeichnis _____ 469

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
abgedr.	abgedruckt
ABl.	Amtsblatt
a.E.	am Ende
ai-Journal	Menschenrechtsjournal von Amnesty International
Anh.	Anhang
Anmerk.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ausf.	ausführlich
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Begr.	Begründer
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
CMLRev	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
DANA	Datenschutz Nachrichten
DatenS-VO	Datenschutzverordnung
DatenS-RiLi	Datenschutzrichtlinie
Doc.	Document
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäische Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft; steht EG hinter einem Artikel ist der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Numerierung nach dem Vertrag von Amsterdam gemeint

EGKSV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGL	Ergänzungslieferung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft in der Fassung vor der neuen Nummerierung durch den Vertrag von Amsterdam
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
EPL	European Public Law
et al.	et alteri (und andere)
EU	Europäische Union; steht EU hinter einem Artikel ist der Vertrag über die Gründung der Europäischen Union in der Numerierung nach dem Vertrag von Amsterdam gemeint
EuBl	europa-blätter (nichtamtliche Beilage des Bundesanzeigers)
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
EuR	Europarecht
EuropolÜ	Europol-Übereinkommen
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
fortgef.	fortgeführt
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GOGKI	Geschäftsordnung der Gemeinsamen Kontrollinstanz von Europol
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

i.E.	im Ergebnis
i.S.d.	im Sinne des bzw. der
i.V.m.	in Verbindung mit
JBl	Juristische Blätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JRP	Journal für Rechtspolitik
jur.	juristische
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	litera, Buchstabe
MMR	Multimedia und Recht
MRM	MenschenRechtsMagazin
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NGO	non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n.n.i.a.Slg.	noch nicht in der amtlichen Sammlung der Rspr. des EuG/EuGH
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
RMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
Sp.	Spalte

st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
Tz.	Teilziffer
UAbs.	Unterabsatz
U.N.	United Nations
VerfO-EuG	Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
VerfO-EuGH	Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

> „Allein die Mittel, durch welche der von der Rechtsordnung gewünschte Effekt Wirklichkeit erlangt, sind mit dem Zwange keineswegs erschöpft."[1]

Das Gebiet des Rechtschutzes und nicht zuletzt das des Grundrechtschutzes ist „ein weites Feld". (Grund-)Rechtsschutz wird durch zahlreiche Akteure gewährleistet,[2] allen voran klassisch und primär durch Gerichte. Dies ist auf der Ebene der Europäischen Union – und dort insbesondere im Bereich der Europäischen Gemeinschaft – zunächst nicht anders: Auch hier werden Grundrechte auf den ersten Blick primär durch den Europäischen Gerichtshof und das Gericht erster Instanz geschützt. Ebenso wie sich in den Mitgliedstaaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Blick in Richtung der außergerichtlichen Grundrechtsschutzeinrichtungen geweitet und geschärft hat, war dies schließlich in der Europäischen Union der Fall und erreichte mit der Verankerung des Petitionsrechts im EG-Vertrag sowie der Schaffung eines Europäischen Bürgerbeauftragten im Zuge des Vertrags von Maastricht Mitte der 1990er Jahre einen ersten Höhepunkt. Der Vertrag von Maastricht hat denn auch darauf abgezielt, den ursprünglich vorwiegend wirtschaftlich ausgerichteten europäischen Integrationsprozeß um eine politische Dimension zu erweitern:[3] Der vormalige Marktbürger sollte nun „in einem Europa der Bürger" zum Unionsbürger werden[4] – besonders deutliches Zeichen dafür war die Einführung einer Unionsbürgerschaft sowie der damit einhergehenden Rechte und – da kann der Kreis geschlossen werden – als Bestandteil dieser Rechte des Beschwerderechts zum Europäischen Bürgerbeauftragten und des Petitionsrechts.

1 *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 350.
2 Siehe etwa die Darstellung möglicher „Garanten des Rechtsschutzes" bei *D. Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, S. 167 ff., die allerdings aufgrund ihrer Ausrichtung an Art. 19 Abs. 4 GG sehr restriktiv ausfällt, sowie die Beschreibung des allgemeinen Schutzinstrumentariums für Grundrechte am Beispiel von Deutschland bei *Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/2, § 90.
3 *Hobe*, Der Staat 32 (1993), 245 ff.; *Bleckmann*, DVBl. 1992, 335.
4 *Oppermann*, Europarecht, § 24 Rn. 2.

Aufgrund der rasanten Entwicklung der Europäischen Union, insbesondere im Bereich der Europäischen Gemeinschaft, kann ein hinreichender Grundrechtsschutz heute nicht mehr alleine durch die Mitgliedstaaten mit ihren vielfältigen Schutzmechanismen gewährleistet werden. Im Unterschied zu herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen zeichnen sich die Gemeinschaftsverträge durch die Supranationalität[5] des Gemeinschaftsrechts aus, was zu einer unmittelbaren Wirkung der gemeinschaftlichen Rechtsakte innerhalb der Mitgliedstaaten direkt gegenüber deren Bürgern und damit zu möglichen gravierenden direkten grundrechtsrelevanten Eingriffen führen kann.[6] Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß mit dem vielfältigen Sekundärrecht eine eigenständige Rechtsordnung von nicht unerheblichem Umfang entstanden ist, die ebenso in weiten Teilen grundrechtsrelevant ist.[7] Als Kehrseite hiervon ist ein hinreichender Grundrechtsschutz gegen diese Akte unabdingbar und die Konsequenz dieser Entwicklung ist eine zunehmende Verlagerung des Grundrechtsschutzes von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene.[8] Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich die Gültigkeit der gemeinschaftlichen Rechtsakte zur Wahrung der materiellen Einheit und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht nach den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Grundrechtsgewährleistungen richten kann.[9]

Die Grundrechtsdebatte in der Europäischen Union blickt mittlerweile auf eine lange Geschichte zurück, die bis in die Anfänge der Union in den 1950er Jahren

5 Zum Begriff der Supranationalität statt vieler *Ipsen*, in: Ehmke/Kaiser/Kewenig/Meessen/Rüfner (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, S. 211-225, sowie *ders.*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 2 Rn. 44 ff.

6 Grundlegend EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (25) – N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend & Loos / Niederländische Finanzverwaltung; *Jarass*, EU-Grundrechte, § 1 Rn. 20; *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, S. 853; *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 4; *Nicolaysen*, in: Bruha/C. Nowak/Petzold (Hrsg.), Grundrechtsschutz für europäische Unternehmen, S. 15; *Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 20; *Crones*, Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 61; i.d.S. auch *Barth*, Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung, S. 31; *Pescatore*, EuGRZ 1978, 441 (443 f.); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 580; *Ullrich*, Menschenrechte und europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 78 ff., der einige Bsp. möglicher Menschenrechtsverletzungen durch die supranationalen Gemeinschaftsorgane beschreibt; ähnl. auch *Kokott*, AöR 121 (1996), 599 (637 f.) und *Nicolaysen*, EuR 2003, 719 f.

7 So schon *Bahlmann*, EuR 17 (1982), 1 (3).

8 *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, S. 4.

9 Grundlegend bereits in EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (1135 Tz. 3) – Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; siehe auch Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (3744 Tz. 14) – Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz.

zurückreicht.[10] Im Laufe der Zeit entwickelt sich die Europäische Union immer mehr auch zu einer Grundrechtsgemeinschaft. Dabei steht die Frage nach der Verwirklichung der Grundrechte gegenüber der Europäischen Gemeinschaft mitten im Spannungsverhältnis zwischen europäischer Integration einerseits und der Verwirklichung des Rechtstaatsprinzips anderseits.[11] Die diesbezüglich geführte Diskussion hatte jedoch immer zwei Seiten: Zum einen wurde über materielle Gehalte der Grundrechte gestritten und zum anderen stand der Schutz dieser Rechte im Zentrum. Beides ist untrennbar miteinander verbunden, denn der Wert einer materiellen Grundrechtsgewährleistung hängt unmittelbar immer auch davon ab, ob die garantierten Rechte in einem funktionierenden Rechtsschutzsystem mit Hilfe effektiver Rechtsbehelfe wirksam durchgesetzt werden können.[12] Mit anderen Worten: Für einen effektiven Grundrechtsschutz ist neben der materiellen Gewährleistung des Grundrechts ein effektives Verfahren für seine Durchsetzung erforderlich – „there can be no right without remedies"[13].

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll sich der Blick auf den Grundrechtsschutz im Inneren der Europäischen Union richten.[14] Dabei steht ein Teilbereich des institutionellen Grundrechtsschutzes im Zentrum des Interesses: der außergerichtliche Grundrechtsschutz. Welche Akteure gibt es und wie gewährleisten sie den Schutz von Grundrechten? Überschneiden sich ihre Zuständigkeiten? Wirken sie zusammen, und wenn ja, wie? Gibt es vielleicht sogar ein System des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union? Und in welchem Verhältnis dazu steht der gerichtliche Grundrechtsschutz?

Aichele stellt zu Recht fest, daß „[e]ine Nationale Menschenrechtsinstitution [...] für den modernen Staat zur Reputationsfrage geworden [ist]"[15] – nichts anderes gilt mittlerweile auf europäischer Ebene. Hier muß jedoch ebenso wie auf der

10 Vgl. *Everling*, in: Stern (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz, S. 167.
11 *Bahlmann*, EuR 17 (1982), 1 (5).
12 *Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 21; *Pernice*, Grundrechtsgehalte im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 236; *Crones*, Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 198; *Gilsdorf*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, S. 163 (166).
13 *Caiden/Macdermot/Sandler*, in: Caiden (Hrsg.), International Handbook of the Ombudsman, Vol. 1: Evolution and Present Function, S. 3 (5).
14 Zur externen Perspektive des Grundrechtsschutzes, also i.R.d. Beziehungen zu Drittstaaten z.B. in Form von Grundrechtsklauseln in Handelsabkommen, siehe *Craig/de Búrca*, EU Law, S. 354 f., sowie insbes. auch den Abschnitt F „Human Rights in External Relations" mit Beiträgen von *Kamminga*, *Simma/Aschenbrenner/Schulte* und *Clapham*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 553 ff.
15 *Aichele*, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, S. 40.

nationalen Ebene nicht die Reputation im Vordergrund stehen, sondern die Frage nach der Effektivität, den Möglichkeiten und dem Sinn derartiger Einrichtungen und dies nicht zuletzt bei einem Nebeneinander von mehreren Akteuren, die alle ihre Tätigkeiten mehr oder weniger in (teil-)identischen Bereichen ausüben.

Unter dem Begriff des „außergerichtlichen Grundrechtsschutzes" kann, ohne daß eine notwendige Einschränkung vorgenommen wird, nahezu jede staatliche und nichtstaatliche Tätigkeit gefaßt werden, deren Ergebnis zum Schutz von Grundrechten beiträgt. Um eine erste Begrenzung des Themas der vorliegenden Arbeit vorzunehmen, sollen jedoch nur gemeinschaftliche und unionale Einrichtungen untersucht werden, hingegen nicht der Einfluß privater Akteure wie NGOs auf den Bereich des Grundrechtsschutzes. Diese Eingrenzung läßt das „weite Feld" dennoch nicht deutlich verengt zurück. So könnte man etwa jegliche interne Prüfung von Legislativvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten durch die Kommission als ebenso vom Thema umfaßt ansehen wie jede diesbezügliche Debatte im Europäischen Parlament – auch dies würde den Rahmen einer Doktorarbeit sprengen. Den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit bilden deshalb nur diejenigen Akteure, die ein spezifisches Grundrechtsmandat aufweisen oder aber als klassische Einrichtungen des außergerichtlichen (Grund-)Rechtsschutz anerkannt sind. Dies sind im Bereich der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft der Europäische Bürgerbeauftragte und sein spezialisierter Kollege, der Europäische Datenschutzbeauftragte, sowie der Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments als Einrichtungen, die eine Beschwerdemöglichkeit für die Bürger der Europäischen Union vorsehen. Daneben sollen mit der Grundrechteagentur und dem Gleichstellungsinstitut noch zwei weitere Einrichtungen eingehend betrachtet werden, die zwar kein Mandat zur Bearbeitung von Beschwerden haben, aber auf ihre Weise dennoch einen wichtigen Beitrag zum Schutz von Grundrechten leisten können – und die daher nach dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Verständnis ebenso Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes sind. Nicht unabeachtet bleiben weiterhin ergänzend das Kommunikationsrecht aus Art. 21 Abs. 3 EG und die Gemeinsamen Kontrollinstanzen am Beispiel von Europol. Als Leitbild wird der Untersuchung dieser Einrichtungen das Konzept der „Pariser Prinzipien", die Mindestanforderungen an die Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen stellen, vorausgeschickt, um so einen breit anerkannten Bewertungsmaßstab und eine Einordnungsmöglichkeit für diese Einrichtungen zu haben.

Erster Teil: Grundlagen

Die Grundlagen für die vorliegende Arbeit über die Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union bilden ein kurzer Abriß über die Grundrechte in der Europäischen Union sowie eine Erläuterung der von den Vereinten Nationen beschlossenen „Pariser Prinzipien", die den Maßstab für eine Bewertung der im zweiten Teil zu untersuchenden Akteure bilden.

A) Grundrechte in der Europäischen Union

> „Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme."[16]

Wie bereits einleitend angesprochen, kann die Grundrechtsdebatte in der Europäischen Union auf eine lange Geschichte zurückblicken. Im folgenden sollen einige, im Rahmen der Arbeit wichtige Aspekte im Hinblick auf die europäischen Grundrechte herausgegriffen und einführend kurz dargestellt werden. Dabei soll sich der Fokus auf die Entwicklung der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft und auf der Ebene der Union richten sowie eine Bestimmung vorgenommen werden, wer Berechtigter und wer Verpflichteter dieser Grundrechte ist. Abschließend soll ein kurzer Überblick über die Möglichkeiten des gerichtlichen Grundrechtsschutzes gegebenen werden. Eingeleitet wird dieses Kapitel jedoch mit einer Begriffsbestimmung, was im Rahmen dieser Arbeit unter „europäischen Grundrechten" zu verstehen ist.

I. „Europäische Grundrechte"

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Akteuren des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union. Damit steht als zentraler Begriff und als ein Bezugspunkt der Tätigkeit der untersuchten Einrichtungen derjenige der „Grundrechte" im Fokus und macht eine einleitende Begriffsklärung

16 Art. 2 der „Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen" von 1789.

erforderlich. Ziel kann es jedoch nicht sein, eine umfassende und abschließende philosophische, moralische oder ideologische Begriffsklärung vorzunehmen, was ein erschöpfendes Thema für eine eigenständige Arbeit wäre. Entscheidend soll lediglich sein, was im Rahmen dieser Arbeit unter „Menschen-" und „Grundrechten" sowie insbesondere unter „europäischen Grundrechten" und „Unionsgrundrechten" verstanden wird.

Im Hinblick auf die verschiedenen im Bereich der Menschen- und Grundrechtsdebatten gebräuchlichen Begrifflichkeiten herrscht im einzelnen ein großes, unübersichtliches Durcheinander und alles andere als Einigkeit.[17] Diese Arbeit fußt auf dem Verständnis, daß Menschenrechte und Grundrechte grundsätzlich weitestgehend als synonyme Begriffe verwendet werden können.[18] Dabei gilt es allerdings zu bedenken, daß der Begriff „Menschenrechte" mehr die Idee von unverletzlichen Rechten des einzelnen Menschen beinhaltet,[19] unabhängig von den jeweiligen Staaten, und Grundrechte die konkrete Gewährleistung dieser Rechte durch einen bestimmten Staat meint[20]. Anders formuliert sind Menschenrechte Rechte, die dem einzelnen kraft seines Mensch-Seins zustehen, die er also ohne einen staatlichen Verleihungsakt besitzt, und die ihm daher auch von keiner staatlichen Autorität aberkannt oder entzogen werden können.[21] Grundrechte hingegen sind entstanden als Abwehrrechte des einzelnen Bürgers gegen den Staat; sie dienen dazu, die Freiheitssphären der Bürger vor Eingriffen der Staatsgewalt zu schützen.[22]

17 Menschenrechte, Grundrechte, Bürgerrechte usw.; im Englischen human rights, fundamental rights, basic rights, civil rights, rights of man etc.; vgl. dazu *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/1, § 62 I 3, 4; *Polaček*, Grund- und Menschenrechte, S. 2 ff. Speziell im Hinblick auf die Mitgliedstaaten *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, S. 171; *Pache*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 4 Rn. 6 ff.; *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, S. 23; siehe bspw. auch die Länderberichte bei Grabitz (Hrsg.), Grundrechte in Europa und USA, Bd. 1.

18 So *Matscher*, in: ders. (Hrsg.), Ombudsmann in Europa, S. 15 (20); dazu umfassend *Stern*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, § 108 Rn. 49 ff.

19 In diese Richtung deutend *Betten/Grief*, EU Law and Human Rights, S. 7, aber mit dem Hinweis, daß der Begriff „fundamental rights" in den Common-Law-Staaten keine konzeptionelle Bedeutung hat.

20 So bspw. *Giddings/Sládecek/Diez Bueso*, in: Gregory/Giddings (Hrsg.), Righting Wrongs, S. 441; ähnl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/1, § 62 I 3 d); *Polaček*, Grund- und Menschenrechte, S. 5 f.

21 *Matscher*, in: Morscher/Pernthaler/Wimmer (Hrsg.), Recht als Aufgabe und Verantwortung, S. 159 (160).

22 BVerfGE 1, 97 (104); 7, 198 (204 f.); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 580; i.d.S. etwa auch *Stern*, in: Holoubek/Gutknecht/Schwarzer/Martin (Hrsg.), Dimensionen

Im europäischen Recht im engeren Sinne sind unter Grundrechten die im primären Vertragsrecht verankerten Rechte des Individuums zu verstehen, an die die Einrichtungen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – auch die Mitgliedstaaten gebunden sind und die dem einzelnen eine Rechtsposition einräumen.[23] Auch sie dienen demnach in erster Linie der Abwehr von Eingriffen in die Freiheitssphäre des einzelnen.[24] Es handelt sich hierbei also bei Anwendung der zuvor vorgenommenen Differenzierung zwischen Menschen- und Grundrechten um Grundrechte.

Die Begriffe „europäische Grundrechte" und „Unionsgrundrechte" werden in dieser Arbeit synonym verwandt und meinen diejenigen Rechte des Menschen, die im Rahmen der Europäischen Union – verbindlich oder unverbindlich – anerkannt sind, d.h. einerseits die durch die Rechtsprechung herausgearbeiteten und insoweit bereits anerkannten Grundrechte in Form von allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts sowie andererseits die in der Grundrechtecharta festgeschrieben und somit bisher noch unverbindlichen Grundrechte.[25]

Da sich gem. Art. 6 Abs. 2 EU die Bindung an die Grundrechte mittlerweile sowohl auf die Europäische Union als auch auf die Europäischen Gemeinschaften bezieht, kann insoweit zum heutigen Zeitpunkt bereits von „Unionsgrundrechten" als dem das Gesamtgefüge „Europäische Union" umfassenden Begriff gesprochen werden und die früher gebräuchliche Bezeichnung „Gemeinschaftsgrundrechte"

des modernen Verfassungsstaates, S. 1 (3). Bei *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/1, § 59 I 5, heißt es dazu: „Grundrechtsgeschichte ist die Geschichte der Bändigung der Macht des Staates, [...], seiner Konstitutionalisierung zum Staatswesen, das dem Menschen ein freiheitliches, aber auch rechtlich geordnetes und staatsbürgerlich gesichertes Leben in einer Gemeinschaft bietet."

23 *Jarass*, EU-Grundrechte, § 7 Rn. 3; ähnl. auch die allg. Definition von Grundrechten durch *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 2; siehe auch die knappe Def. von *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Vorb. Rn. 39. Auch hier hat sich jedoch weder in der Literatur noch in der Rspr. ein einheitlicher Grundrechtsbegriff herausgebildet; dazu *Pache*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 4 Rn. 7 ff.; *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 2; siehe insbes. im Hinblick auf die Rspr. des EuGH *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, S. 23 f. Zu den Berechtigten und Verpflichteten ausf. unten unter Zweiter Teil, C).

24 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 589.

25 Sollte eine Differenzierung notwendig sein, wird dies an den entsprechenden Stellen deutlich gemacht. Zu den Schwierigkeiten einer Definition von Grundrechten auf europäischer Ebene siehe *Pache*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 4 Rn. 5 ff.; *Quasdorf*, Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union, S. 41 ff.

soll als mittlerweile zu eng aufgegeben werden. Bestätigt wird diese Entwicklung durch den Vertrag von Lissabon, durch den die Aufspaltung zwischen der Europäischen Union einerseits und den Europäischen Gemeinschaften andererseits (zumindest weitestgehend) aufgegeben wird, so daß es zukünftig nur noch „eine" Europäische Union geben wird und damit auch nur noch „Unionsgrundrechte".[26]

II. Etappen ihrer Entwicklung

Die ursprünglichen Fassungen der Verträge der Europäischen Gemeinschaften[27] enthielten keine Hinweise auf Grundrechte.[28] So tauchte weder das Wort selbst noch ein derartiger Katalog in den Verträgen auf; die Gemeinschaften waren zu diesem Zeitpunkt schlicht als Wirtschaftsgemeinschaften gedacht und konzipiert.[29]

26 Siehe Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. 2007 Nr. C 306, 1 ff.; siehe außerdem die konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2008 Nr. C 115, 1 ff.

27 Gemeint sind hier der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957, der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft ebenfalls vom 25. März 1957, beide am 1. Januar 1958 in Kraft getreten, sowie der am 23. Juli 2002 ausgelaufene und in den EG-Vertrag überführte Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohl und Stahl vom 18. April 1951, der am 23. Juli 1952 in Kraft getreten ist.

28 Punktuell waren jedoch von Anfang an mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (Art. 119 EWGV) sowie dem Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 7 EWGV) und den Grundfreiheiten (Art. 48 ff., 52 ff. EWGV) bereits Grundrechte bzw. grundrechtsähnliche Rechte vorhanden; so auch *Schwarze*, EuGRZ 1986, 293; *Dauses*, ELRev 10 (1985), 398 (399); *Nicolaysen*, EuR 2003, 719 (722). Zur Diskussion, inwiefern die Grundfreiheiten Grundrechte sind, siehe statt vieler ausführlich *Frenz*, EuR 2002, 603 ff.; *ders.*, Handbuch Europarecht, Bd. 1: Europäische Grundfreiheiten, Rn. 42 ff., sowie *Szczekalla*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, S. 462 ff. jeweils m.w.N. Anders aber der Entwurf zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft aus dem Jahre 1952, der in Art. 3 § 1 S. 2 die Gemeinschaft verpflichten wollte, die Freiheit und die Grundrechte der Menschen zu achten, abzurufen unter »http://www.politische-union.de/evgv« (zuletzt am 16. Juli 2008). Auch im Statut der Europäischen Politischen Gemeinschaft wurde die EMRK in Art. 3 zu dessen Bestandteil erklärt und in Art. 2 wurde der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten als eines der vorrangigen Ziele der Gemeinschaft formuliert, der Text ist abzurufen unter »http://www.politische-union.de/epg1.htm« (zuletzt am 10. Mai 2008). Beides scheiterte jedoch 1954 in der französischen Nationalversammlung.

29 Ähnl. auch *Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 19; *Bahlmann*, EuR 17 (1982), 1 (2 f.); *Möllers*, Gewaltengliederung,

Als Grund hierfür kann zunächst angeführt werden, daß die mögliche grundrechtliche Relevanz gemeinschaftlichen Handelns damals wohl noch nicht im Blickfeld der Akteure lag.[30] Außerdem waren auch die Kompetenzen der Gemeinschaften zum damaligen Zeitpunkt bei weitem nicht mit den Heutigen vergleichbar.

Dies alles hat sich im Laufe der Zeit jedoch entscheidend geändert, was nicht zuletzt auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes im Hinblick auf die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts[31] und dessen Vorrang vor dem nationalen Recht[32] zurückzuführen ist.[33]

S. 253; *M. Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, S. 253; *Salinas de Frías*, La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea, S. 5; *Hobe*, Der Staat 32 (1993), 245 (247); *Pescatore*, EuGRZ 1978, 441; *Schultz*, Das Verhältnis von Gemeinschaftsgrundrechten und Grundfreiheiten des EGV, S. 26; *Wolffgang*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Anh. zu Art. 6 EU Rn. 1.

30 So auch *Nicolaysen*, in: Bruha/C. Nowak/Petzold (Hrsg.), Grundrechtsschutz für Unternehmen, S. 17; *ders.*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 4; *Pescatore*, in: Mosler/Bernhardt/Hilf (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, S. 64; *Dauses*, ELRev 10 (1985), 398 (399); in diesem Sinne wohl auch *Emmert*, Europarecht, § 23 Rn. 1 ff., mit weiteren möglichen Gründen; anders aber *Bahlmann*, EuR 17 (1982), 1 (3), der in der Beschränkung auf den ökonomischen Bereich den einzig realisierbaren Weg nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sieht; anders auch *Haltern*, der u.a. auf das Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft hinweist, für die umfangreiche Grundrechtsvorschriften vorgesehen waren, so daß nur diese „unpolitische" Fassung realisierbar erschien, *ders.*, Europarecht, S. 418 ff., mit weiteren möglichen Gründen; *Ehlers* sieht den Grund hierfür in dem völkerrechtlichen Charakter der Verträge, *ders.*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 4.

31 Zuerst in EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 ff. – N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend & Loos / Niederländische Finanzverwaltung.

32 Erstmals in EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (1270) – Costa / E.N.E.L. im Hinblick auf den Vorrang des Primärrechts vor einfachem nationalen Recht; schließlich auch bzgl. des Vorrangs von sekundärem Gemeinschaftsrecht vor jeglichem nationalen Recht, zum ersten Mal in EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (1135 Tz. 3) – Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

33 *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU Rn. 34 ff.; in der Vorauflage bereits ähnl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV (2. Aufl.), Art. 6 EU Rn. 28 ff.; *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 5; *Twomey*, in: Marias (Hrsg.), European Citizenship, S. 119 (123); *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 4; i.d.S. wohl auch *Emmert*, Europarecht, § 23 Rn. 2 ff.; *Rosas*, in: Bergsmo (Hrsg.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden, S. 719 ff.; *Jaeckel*, Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, S. 188; *Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 28 f.

1. Der Gerichtshof

Noch in den Jahren 1958 bis 1960 hatte der Gerichtshof eine Verletzung von Gemeinschaftsgrundrechten abgelehnt.[34] Eine Trendwende in der Rechtsprechung erfolgte jedoch im Jahre 1969, als der EuGH in der Rechtssache *Stauder* erstmals gemeinschaftliche Grundrechte anerkannte, indem er feststellte, daß sich aus den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung Grundrechte der Person ergeben würden.[35]

In der Rechtssache *Internationale Handelsgesellschaft* ging er 1970 schließlich noch einen Schritt weiter: „[...] die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muß zwar von den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muß sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen."[36] Noch deutlicher wurde der Gerichtshof 1974 in seiner *Nold*-Entscheidung, in der er ausführte, daß der EuGH „[...] keine Maßnahmen als rechtens anerkennen kann, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten anerkannten und geschützten Grundrechten."[37]

1979 in der Rechtssache *Liselotte Hauer* hat der Gerichtshof erstmals auch die Europäische Menschenrechtskonvention herangezogen und im Rahmen der Entscheidung eingehend angewendet.[38] Außerdem nimmt der Gerichtshof in dieser Entscheidung zum ersten Mal ausführlich Bezug auf mehrere mitgliedstaatliche Verfassungen und beginnt somit, einzelne spezielle Grundrechtsprobleme mit

34 EuGH, Rs. 18/57, Slg. 1958/59, 89 (107 f.) – Nold / Hohe Behörde; Rs. 1/58, Slg. 1958/59, 49 (60, 63 f.) – Stork / Hohe Behörde; verb. Rs. 36/59, 37/59, 38/59 und 40/59, Slg. 1960, 885 (918, 920 f.) – Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH / Hohe Behörde; siehe auch noch Rs. 40/64, Slg. 1965, 295 (312) – Sgarlata / Kommission.

35 EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 (424 f. Tz. 7) – Stauder / Ulm. Kurze Zeit vorher kamen insbes. durch das BVerfG und das italienische Verfassungsgericht Bedenken im Hinblick auf den fehlenden gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz auf, so daß es naheliegend ist, hier Impulse für die Rechtsprechungsänderung des EuGH zu sehen, vgl. *Coppel/O'Neill*, CMLRev 29 (1992), 669 (670 f.); *Mancini*, CMLRev 26 (1989), 595 (609 f.).

36 EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (1135 Tz. 4) – Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Diese Entscheidung bildete den Anlaß für den sog. *Solange I*-Beschluß des BVerfG, siehe *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 45, 55 ff.

37 EuGH, Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 (507 Tz. 13) – Nold / Kommission.

38 EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (3744 ff. Tz. 15 ff.) – Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz; dazu die Anmerkung von Beutler, EuR 1980, 130 ff.; dazu auch *Frowein*, in: Bieber/Bleckmann/Capotorti (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, S. 727 ff.

Hilfe der Menschenrechtskonventionen und der mitgliedstaatlichen Grundrechtsstandards zu prüfen – ganz im Gegensatz zu den vormaligen immer sehr pauschalen Verweisen auf die Grundrechtsstandards.[39]

Seit diesem Zeitpunkt erkennt der Gerichtshof die gemeinschaftlichen Grundrechte in ständiger Rechtsprechung an.[40] Er hat zahlreiche Grundrechte für die Gemeinschafts- bzw. Unionsebene als allgemeine Rechtsgrundsätze richterrechtlich entwickelt, wobei er diese weiterhin vor allem auf die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und die Europäische Menschenrechtskonvention gestützt hat.[41] Darüber hinaus hat er auch die Europäische Sozialcharta bereits als Erkenntnisquelle herangezogen.[42] Der Ursprung des gemeinschaftlichen Grundrechtsschutzes liegt somit in der rechtsschöpferischen Rechtsprechung des Gerichtshofes.

2. Die Gemeinschaftsorgane

In der Zwischenzeit hatten die Gemeinschaftsorgane zum Teil im Hinblick auf ihre Symbolkraft nicht zu unterschätzende[43] Absichtserklärungen bezüglich der

39 EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (3746 Tz. 20 ff.) – Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz; *Frowein*, in: Bieber/Bleckmann/Capotorti (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, S. 727 (728 ff.).

40 Siehe bspw. EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (1135 Tz. 4) – Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 (507 Tz. 13) – Nold / Kommission; Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (3744 f. Tz. 14 f.) – Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz; Rs. 222/84, Slg. 1986, 1651 (1682 Tz. 18) – Johnston / Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary; Rs. C-13/94, Slg. 1996, I-2143 (2165 Tz. 18) – P / S. und Cornwall County Council; Rs. C-185/97, Slg. 1998, I-5199 (5220 f. Tz. 21 ff.) – Coote / Granada Hospitality Ltd; Rs. C-424/99, Slg. 2001, I-9285 (9317 Tz. 45) – Kommission / Österreich.

41 EuGH, Rs. C-94/00, Slg. 2002, I-9011 (9052 Tz. 23) – Roquette Frères SA / Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes; Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659 (5717 Tz. 71) – Schmidberger / Österreich; verb. Rs. C-20/00 und C-64/00, Slg. 2003, I-7411 (7474 Tz. 65) – Booker Aquaculture Ltd u.a. / The Scottish Ministers; vgl. auch *Jarass*, EU-Grundrechte, S. VII, und *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 13

42 EuGH, Rs. 149/77, Slg. 1978, 1365 (1379 Tz. 26/29) – Defrenne / Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena.

43 So auch *Craig/de Búrca*, EU Law, S. 325; ähnl. außerdem *Nicolaysen*, in: Bruha/C. Nowak/Petzold (Hrsg.), Grundrechtsschutz für Unternehmen, S. 31; *Schwarze*, EuGRZ 1977, 158 ff., insbes. 160 f.; *Bahlmann*, EuR 17 (1982), 1 (9 f.); allg. zur politischen Bindung durch Interorganvereinbarungen *Feger*, Die Grundrechte im Recht der Europäischen Gemeinschaften, S. 254 f. sowie ausf. *Bothe*, in: von Münch (Hrsg.), Staats-

Achtung der Grundrechte veröffentlicht.[44] Diese sind zwar grundsätzlich rechtlich unverbindlich, haben aber eine politische Bedeutung[45] und hatten das Ziel, den Grundrechtsschutz auf der Ebene der Europäischen Union zu stärken und voranzutreiben[46].

Hervorzuheben ist hier zunächst die Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission aus dem Jahre 1977[47], in der sich diese Institutionen u.a. zur Achtung der Grundrechte bekennen. Dieser Erklärung haben sich schließlich am 7./8. April 1978 mit der Deklaration zur Demokratie die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten angeschlossen.[48] Die Bedeutung dieser Erklärung liegt hauptsächlich darin, daß sie die Grundrechts-Rechtsprechung des Gerichtshofes zusammenfaßt, bestätigt und verallgemeinert, sowie im „repräsentativen Charakter der beteiligten Institutionen".[49]

Ebenfalls zu beachten sind die Erklärung des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989 über die Grundrechte und Grundfreiheiten[50],[51] die sogar einen diesbezüglichen Katalog an Rechten enthält, sowie die Erklärung über die Men-

recht – Völkerrecht – Europarecht, S. 761 (768 ff.); zur Selbstbindung der Organe im Hinblick auf die Europäische Charta der Grundrechte *Alber*, EuGRZ 2001, 349 ff.

44 Zu den Grundrechtserklärungen der Gemeinschaftsorgane siehe *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 48 ff.

45 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 807; *Schwarze*, EuGRZ 1977, 158 ff., insbes. 160 f.; so auch *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 49, für die Erklärung von 1977.

46 *Haag*, in: Bieber/Epiney/ders., Die Europäische Union, § 2 Rn. 12.

47 ABl. 1977 Nr. C 103, 1 = EuGRZ 1977, 157 f.; dazu *Schwarze*, EuGRZ 1977, 158 ff., insbes. 160 f. sowie *Hilf*, EuGRZ 1977, 158 ff. und *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 48 f. Siehe auch bereits die Entschließung des Europäischen Parlaments über die Berücksichtigung der Grundrechte der Bürger in den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, ABl. 1973 Nr. C 26, 7 f.

48 Bulletin EG 3/1978, 5 f.; dazu *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 50.

49 *Pescatore*, EuGRZ 1978, 441 (443).

50 ABl. 1989 Nr. C 120, 51 ff. = EuGRZ 1989, 204 ff.; vgl. dazu auch *Cassese/Clapham/Weiler*, in: dies. (Hrsg.), Methods of Protection, Vol. II, S. 21 f.; *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 51 sowie *Beutler*, EuGRZ 1989, 185 ff.

51 Die Europäische Union sollte schon nach dem Entwurf des Europäischen Parlaments über einen Vertrag zur Gründung einer Europäischen Union vom 14. Februar 1984 (*Spinelli*-Initiative) verpflichtet werden, binnen fünf Jahren per Vertragsänderung eine eigene Grundrechtserklärung zu verabschieden, ABl. 1984 Nr. C 77, 53 f., vgl. *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 51.

schenrechte vom 29. Juni 1991[52], in der die Bindung an die EMRK bekräftigt wird. Der sog. *Herman*-Entwurf, ein vom Institutionellen Ausschuß des Parlaments erarbeiteter Verfassungsentwurf für die Europäische Union vom Februar 1994, enthielt ebenfalls einen Katalog mit Menschenrechten.[53] Dieser Katalog baut im wesentlichen auf demjenigen der Erklärung von 1989 auf, erweitert diesen jedoch um verschiedene soziale Rechte.[54]

Als Rückschritt in dieser Entwicklung kann man jedoch den 1979 gescheiterten Versuch der Kommission betrachten, den Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu betreiben.[55] Dieses Projekt wurde 1990 erneut in Angriff genommen, scheiterte jedoch wieder.[56] 1996 hat der EuGH schließlich in einem vom Rat beantragten Gutachten der Gemeinschaft die Zuständigkeit – nach dem Stand des Gemeinschaftsrechts in diesem Zeitpunkt – für einen Beitritt zur EMRK abgesprochen.[57]

3. Eingang in die Verträge

Eine Erwähnung der Grundrechte in den Verträgen erfolgte erstmals in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986.[58] Diese Formulierung wurde dann in der Präambel des Vertrags von Maastricht 1992 wieder aufgegriffen und im Vertrag von Amsterdam schließlich um eine Bestätigung der Bedeutung der sozialen Grundrechte ergänzt.[59]

Ihren tatsächlichen Eingang in die Verträge selbst fanden die Grundrechte jedoch erst im Zuge des Vertrags von Maastricht, der dem Art. F Abs. 2 EUV mit „Die

52 Bulletin EG 6/1991, 17 f.
53 ABl. 1994 Nr. C 61, 156 (166 ff.); vgl. dazu *Hofmann*, EuBl 1995, 12 ff., 53 ff.
54 Vgl. die Bsp. in *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 810.
55 Memorandum der Kommission vom 4. April 1979, Beitritt der Gemeinschaften zur Menschenrechtskonvention, Bulletin der EG, Beilage 2/79; siehe dazu auch *Alston/Weiler*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 10 f.; *Beutler*, EuGRZ 1979, 338 ff.; *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 53.
56 SEK (90) 2087 endg. vom 19. November 1990; dazu *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 53.
57 EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 ff.; siehe dazu auch unten unter Erster Teil, A) IV. Durch den Vertrag von Lissabon soll Art. 6 Abs. 2 in Zukunft den Beitritt zur EMRK ermöglichen, indem es dort nun heißen soll: „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union."
58 ABl. 1987 Nr. L 169, 1 (2).
59 Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 Nr. C 191, 1 ff.; Vertrag von Amsterdam, ABl. 1997, Nr. C 340, 1 ff.

Union achtet die Grundrechte, wie sie in der [...] 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" eine neue Fassung gegeben hat.[60] Diese Formulierung findet sich heute gleichlautend in Art. 6 Abs. 2 EU wieder.[61] Sie wird noch durch den im Zuge des Vertrags von Amsterdam eingefügten Art. 6 Abs. 1 EU gestärkt, in dem es heißt: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam." Gleichzeitig wurde Art. 7 EU mit dem Vertrag von Amsterdam in den EU-Vertrag eingefügt, der seinerseits durch den Vertrag von Nizza eine weitere Fassung erhielt und der Union eine Möglichkeit an die Hand gibt, u.a. auf Verletzungen von Grundrechten in ihren Mitgliedstaaten zu reagieren.

Damit sind die Grundrechte und der Grundrechtsschutz mittlerweile zu einem ausdrücklichen Bestandteil der vertraglichen Grundlagen geworden, wodurch der unionale Grundrechtsschutz in seinen groben Zügen bereits dort ansatzweise sichtbar wird.[62]

4. Charta der Grundrechte, Verfassungsvertrag und Vertrag von Lissabon

Mittlerweile wurde am 7. Dezember 2000 anläßlich der Regierungskonferenz in Nizza vom Europäischen Rat und parallel als eine gemeinsame Erklärung von Kommission, Rat und Europäischem Parlament eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union[63] feierlich proklamiert,[64] die jedoch (noch) keine Rechts-

60 Zu Art. F Abs. 2 EUV *Chwolik-Lanfermann*, EuBl 1994, 80 ff.

61 Art. 6 EU als „Verfassungskern" bezeichnend, *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU Rn. 1. Krit. zu dieser Einordnung *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 93.

62 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU Rn. 41; ähnl. *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 27.

63 ABl. 2000 Nr. C 364, 1 ff. = EuGRZ 2000, 554 ff.; zuletzt im Zusammenhang mit der Einigung bzgl. des Vertrags von Lissabon, ABl. 2007 Nr. C 303, 1 ff. einschließlich der aktualisierten Erläuterungen.

64 Durch die Proklamation kann die Charta im Wege der Selbstbindung der Organe begrenzte Rechtswirkung entfalten, *Haag*, in: Bieber/Epiney/ders., Die Europäische Union, § 2 Rn. 14; *Pernice/Mayer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, nach Art. 6 EU Rn. 24. Zur Charta vgl. u.a. *Pi Llorens*, La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, passim; Peers/Ward (Hrsg.), The European Union Charter of Fundamental Rights, S. 1 ff; *Hector*, in: Bröhmer (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, S. 180 ff.; *C. Engel*, ELJ 2001, 151 ff.; *Altmaier*, ZG 16 (2001), 195 ff.; zum Entstehungsprozeß der Charta *de Búrca*, ELRev 26 (2001), 126 ff.

verbindlichkeit besitzt[65].[66] Sie geht zurück auf die Arbeit des Europäischen Grundrechte-Konvents unter dem Vorsitz von *Roman Herzog*, der mit dieser Aufgabe während des Europäischen Rats von Köln am 3./4. Juni 1999 bedacht wurde.[67] Am 2. Oktober 2000 konnte der Konvent die ausgearbeitete Grundrechte-

65 *Altmaier*, ZG 16 (2001), 195 (205); *Gündisch*, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, S. 271; *Alber*, EuGRZ 2001, 349; *Jarass*, EU-Grundrechte, § 1 Rn. 23, § 2 Rn. 4; *Streinz*, Europarecht, Rn. 758; *ders.*, in: ders. (Hrsg.), EUV/EGV, Vorbem GR-Charta Rn. 4; *Kühling*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 593; *Kadelbach*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 540 (568); *Pernice/Mayer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, nach Art. 6 EU Rn. 24; *Calliess*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 20 Rn. 34; *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 70; *Barth*, Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung, S. 57; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 1: Europäische Grundfreiheiten, Rn. 45; *Pache*, EuR 2001, 475 (485 ff.); *Peters*, CMLRev 42 (2005), 697 (701 f.); *De Schutter/Alston*, in: dies. (Hrsg.), Monitoring Fundamental Rights in the EU, S. 1 (3); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 581, 585; *Winkler*, EuGRZ 2001, 18 (26); *Neisser/Verschraegen*, Die Europäische Union, Rn. 05.012. Zum Rechtsstatus der Charta siehe auch Mitteilung der Kommission zum Status der Grundrechtscharta der Europäischen Union, KOM (2000) 644 endg. vom 11.10.2000.

66 Vom EuG wurde die Charta jedoch bereits als Rechtserkenntnisquelle herangezogen, vgl. u.a. Rs. T-54/99, Slg. 2002, II-313 (333 Tz. 48) – max.mobil Telekommunikation Service GmbH / Kommission; Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365 (2381 f. Tz. 42, 47) – Jégo-Quéré et Cie SA / Kommission; verb. Rs. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T-272/01, Slg. 2003, II-1 (40 Tz. 122) – Philip Morris International, Inc. u.a. / Kommission; verb. Rs. T-236/01, T-239/01, T-244/01 bis T-246/01, T-251/01 und T-252/01, Slg. 2004, II-1181 (1238 Tz. 119) – Tokai Carbon Co. Ltd u.a. / Kommission; ebenso haben auch die Generalanwälte des EuGH in ihren Schlußanträgen bereits auf die Grundrechtecharta zurückgegriffen, vgl. dazu u.a. GA *Alber*, Rs. C-340/99, Slg. 2001, I-4112 (4133 Tz. 94) – TNT Traco SpA / Poste Italiane SpA u.a.; GA *Tizzano*, Slg. 2001, I-4883 (4890 f. Tz. 26 f.) – The Queen / Secretary of State for Trade and Industry; GA *Léger*, Rs. C-353/99 P, Slg. 2001, I-9567 (9579 Tz. 51) – Rat / Hautala; GA *Jacobs*, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6681 (6692 Tz. 39) – Union de Pequeños Agricultores / Rat. Siehe hierzu auch den Aufsatz von *Alber*, EuGRZ 2001, 349 ff. Sogar der EGMR hat mittlerweile auf die Charta Bezug genommen, siehe Application No. 28957/95 – Goodwin / United Kingdom, Urteil vom 11. Juli 2002, Tz. 58, 100.

67 Arbeitsweise und Zusammensetzung des Konvents wurden jedoch erst im Rahmen des Europäischen Rats von Tampere am 15./16. Oktober 1999 festgelegt; der Grundrechtskonvent bestand aus 15 persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 16 Abgeordneten des Europäischen Parlaments, einem Vertreter des Präsidenten der Kommission sowie je 2 Abgeordneten der nationalen Parlamente eines jeden Mitgliedsstaates, siehe *Jarass*, EU-Grundrechte, § 1 Rn. 21. Die Liste der Mitglieder und ihrer jeweiligen Stellvertreter ist auch abgedruckt in EuGRZ 2000, 570 f.

charta vorlegen, die am 11. Oktober 2000 schließlich durch die vom Präsidium des Konvents zur Charta erstellten Erläuterungen ergänzt wurde.[68] Die Charta geht dabei weit über das bereits geltende Primärrecht hinaus und stellt einen qualitativen Sprung in der Entwicklung der europäischen Grundrechte dar, was insbesondere ihre Konturen und ihre dogmatische Struktur betrifft.[69] Durch die Charta konnte somit eine Fixierung der europäischen Grundrechte erreicht werden – weg von der einzelfallorientierten Rechtsprechung des Gerichtshofs hin zu einer für alle Bürger erkennbaren schriftlichen Fixierung ihrer Rechte.[70] Sie ist damit ein „repräsentativer Ausdruck des gegenwärtigen Grundrechtsstandards in der Gemeinschaft"[71]. Die Zusammenfassung der europäischen Grundrechte in einem einzigen Dokument gibt einen Rahmen an Grundrechten vor, an dem die Handlungen der Institutionen gemessen werden können und diese ihre eigenen Handlungen ausrichten können. Darüber hinaus brachte die Grundrechtecharta neue Impulse für die Grundrechtspolitik und die Grundrechtssicherung innerhalb der Gemeinschaft, so kam es in der Folgezeit beispielsweise zur Schaffung des Europäischen Netzwerks unabhängiger Grundrechtsexperten.[72]

Diese Grundrechtecharta wurde schließlich mit minimalen Änderungen in den Vertrag über eine Verfassung für Europa[73] als Teil II integriert,[74] der am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Hinzugefügt wurden lediglich klarstellende Vorschriften wie Art. 52 Abs. 4-6 sowie kleinere Änderungen wie in Art. 42. Damit hätte die Charta als ein Bestandteil des Verfassungsvertrags verbindlich in Kraft ge-

68 Die Erläuterungen des Präsidiums sind u.a. abgedruckt in EuGRZ 2000, 559 ff.

69 *Jarass*, EU-Grundrechte, S. VII; ähnl. auch *Kühling*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 586 u. 593 ff. Diesbzgl. eher krit. *Pache*, EuR 2001, 475 ff.

70 Vgl. auch die Präambel der Grundrechtecharta sowie den Auftrag des Europäischen Rates von Köln vom 3./4. Juni 1999, Anhang IV der Schlußfolgerungen; i.d.S. auch *Ward*, in: Peers/dies. (Hrsg.), The European Union Charter of Fundamental Rights, S. 123 (126 f.); *Rengeling*, DVBl. 2004, 453 (454).

71 *Walter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rn. 32.

72 Vgl. bzgl. der Wirkungen der Grundrechtecharta nur Europäisches Parlament, Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union, A5-0223/2001 endg. vom 21. Juni 2001, passim. Zum Netzwerk siehe unten unter Zweiter Teil, B) I. 2. a) cc).

73 Abgedruckt in ABl. 2004 Nr. C 310, 1 ff. Dem Vertrag ging ein Entwurf des zur Ausarbeitung desselben eingesetzten Verfassungskonvents unter Vorsitz von *Valéry Giscard d'Estaing* voraus, siehe Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003, CONV 850/03.

74 Dazu *Hirsch*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 111 ff.

setzt werden sollen; inzwischen kann der Verfassungsvertrag jedoch als gescheitert angesehen werden.

Die Mitgliedstaaten haben sich aber im Oktober 2007 auf den Vertrag von Lissabon verständigt und ihn noch im Dezember desselben Jahres unterzeichnet, so daß er sich zur Zeit im Ratifizierungsprozeß befindet.[75] Mit seinem Inkrafttreten wird auch die Grundrechtecharta verbindlich, Ausnahmeregelungen wurden allerdings diesbezüglich für Großbritannien und Polen getroffen.[76] Dennoch liegt hierin ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung europäischer Grundrechte: Ein Inkrafttreten der Grundrechtecharta wird mehr Rechtssicherheit und eine größere Transparenz für die Bürger zur Folge haben und dürfte auch als Integrationsfaktor nicht zu unterschätzen sein, indem sie ein „Ausdruck einer gemeinsamen Werteordnung der [...] Mitgliedstaaten“[77] ist.[78]

Mittlerweile kann somit von einem festen Bestand an europäischen Grundrechten ausgegangen werden, deren verbindliche Kodifizierung durch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in nicht mehr allzu weiter Ferne Realität werden wird. Dies dürfte zu erneuten positiven Impulsen für die europäischen Grundrechte und ihren Schutz führen.

III. Adressaten der europäischen Grundrechte

Nachdem die Entstehungsgeschichte der europäischen Grundrechte beschrieben wurde, gilt es nun in einem nächsten Schritt zu klären, wer Adressat dieser Grundrechte ist. Wer ist Berechtigter und kann sich auf die europäischen Grundrechte berufen? Wer ist im Gegenzug Verpflichteter und damit bei seinen Handlungen an diese Rechte gebunden und hat sie zu beachten? Mit Blick auf die vorliegende Arbeit zeigt sich damit im folgenden, für wen die Rechtsschutzmöglichkeiten in Bezug auf die Grundrechte wem gegenüber von Bedeutung sind.

75 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007, ABl. 2007 Nr. C 360, 1 ff.; siehe auch Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2008 Nr. C 115, 1 ff.

76 Siehe dazu Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. 2007 Nr. C 306, 156 f.

77 *Nicolaysen*, in: Bruha/C. Nowak/Petzold (Hrsg.), Grundrechtsschutz für Unternehmen, S. 34.

78 *Nicolaysen*, in: Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 1 Rn. 73.

1. Die Grundrechtsverpflichteten

Ein Grundrechtsverpflichteter muß als Adressat der Grundrechte diese bei allen seinen Handlungen berücksichtigen und darf aufgrund seiner Grundrechtsbindung nur grundrechtskonforme Maßnahmen treffen. Für wen gilt nun diese Bindung in der Europäischen Union?[79]

a) Organe und Einrichtungen von Union und Gemeinschaften

Im Hinblick auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union ist die vertragliche Ausgangslage eindeutig. Diese sind gem. Art. 6 Abs. 2 EU an die Grundrechte gebunden, indem es wörtlich heißt: „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der [...] 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." Diese Bindung ist umfassend zu verstehen und bezieht sich sowohl auf die rechtsetzende als auch auf die rechtvollziehende und rechtsprechende Tätigkeit.[80] Auch die Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen sind an die Grundrechte gebunden, da diese als Säulen der Union ebenfalls von Art. 6 Abs. 2 EU umfaßt sind.[81]

b) Bindung der Mitgliedstaaten

Der weit überwiegende Teil des Gemeinschaftsrechts erfordert die Umsetzung und Anwendung desselben durch die Mitgliedstaaten. Entscheidend ist demnach neben der Bindung von Union und Gemeinschaften an die europäischen Grund-

79 Zu der im Rahmen dieser Untersuchung nicht relevanten umstrittenen Frage nach der Grundrechtsbindung Privater siehe *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 49 ff. m.w.N.; *Jarass*, EU-Grundrechte, § 4 Rn. 17 ff.; *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 37; *Quasdorf*, Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union, S. 162 ff.

80 *Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 25.

81 *Stumpf*, in: Schwarze et al. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 6 EU Rn. 13; *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 31, 40; *Wolffgang*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Anh. zu Art. 6 EU Rn. 17; *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 27; *Hengstschläger*, JBl 122 (2000), 409 (412); *ders.*, JBl 122 (2000), 494 (496); i.d.S. auch *Walter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rn. 33; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV (2. Aufl.), Art. 6 EU Rn. 17; mit anderer Begründung, aber gleichem Ergebnis *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU Rn. 49.

rechte insbesondere auch, inwieweit die Mitgliedstaaten selbst im Rahmen ihrer Handlungen an die europäischen Grundrechte gebunden sind.[82] Dies ist allerdings schon deutlich schwieriger zu beurteilen. So muß zunächst einmal zwischen dem Fall der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten und dem sonstigen Tätigwerden ohne einen derartigen gemeinschaftsrechtlichen Bezug differenziert werden.

Eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsrechte kommt also in Betracht, wenn diese mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind, indem sie dieses umsetzen oder anwenden.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs[83] unterliegen alle mitgliedstaatlichen Rechtsakte, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, der Bindung an die europäischen Grundrechte.[84] Entscheidend ist folglich, was im einzelnen unter dem „Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" zu verstehen ist, wobei dies noch nicht abschließend geklärt ist.[85] Der

82 Ganz ausf. zu dieser Problematik *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, passim; *Fries*, Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht, passim; *Jones*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft, passim; *Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, passim; *Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, passim; *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, passim; *Kotroni*, Grundrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, passim; *Ruffert*, EuGRZ 1995, 518 ff.; krit. im Hinblick auf die Rspr. *Coppel/O'Neill*, CMLRev 29 (1992), 669 (673 ff.).

83 Ausf. dazu *Bienert*, Die Kontrolle mitgliedstaatlichen Handelns anhand der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 84 ff.; *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, S. 49 ff.; *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, S. 13 ff.; *Kühling*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 583 (606 ff.); *Cremer*, NVwZ 2003, 1452 (1453 f.).

84 EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 (2964 Tz. 42) – Elliniki Radiophonia Tileorassi AE / Dimotiki Etairia Pliroforisis und Sotirios Kouvelas (ERT); Rs. C-159/90, Slg. 1991, I-4685 (4741 Tz. 31) – Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd / Grogan u.a.; Rs. C-2/92, Slg. 1994, I-955 (983 Tz. 16) – The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food; Rs. C-299/95, Slg. 1997, I-2629 (2645 Tz. 15) – Kremzow / Österreich.

85 Außerdem hat der Gerichtshof mittlerweile auch entschieden, daß eine mitgliedstaatliche Berufung auf eine Ausnahmeklausel einer Grundfreiheit im Lichte der Grundrechte auszulegen ist, diese also insoweit als Schranken-Schranken der Grundfreiheiten fungieren. Siehe EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 (2964 Tz. 43 ff.) – Elliniki Radiophonia Tileorassi AE / Dimotiki Etairia Pliroforisis und Sotirios Kouvelas (ERT); Rs. C-62/90, Slg. 1992, I-2575 (2609 Tz. 23) – Kommission / Deutschland; Rs. C-368/95, Slg. 1997, I-3689 (3717 Tz. 24) – Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags und -vertriebs GmbH /

„Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" umfaßt zunächst die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht und bindet diese dabei an die europäischen Grundrechte; schließlich sind sie aber auch bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts an die europäischen Grundrechte gebunden.[86]

Vereinzelte Stimmen in der Literatur sehen jedoch die Mitgliedstaaten als nicht erfaßt an, da insoweit der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 EU eindeutig sei.[87] Jedoch ist die Bindung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts an die europäischen Grundrechte mittlerweile zu Recht weitestgehend anerkannt.[88] Für eine derartige Bindung der Mitgliedstaaten spricht denn auch insbesondere, daß die Gemeinschaftsrechtsakte selbst nicht an den nationalen Grundrechten gemessen werden können, da hier der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gilt.[89] Der Bürger darf aber nicht schutzlos gelassen werden und muß sich daher gegenüber dem umsetzenden und ausführenden Mitgliedstaat

Heinrich Bauer Verlag. Dazu in der Literatur *Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 49 ff.; *Kotroni*, Grundrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 222 ff.; *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, S. 104 ff.; *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 57 ff.

86 EuGH, Rs. 5/88, Slg. 1989, 2609 (2639 f. Tz. 19) – Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft; Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719 (3754 Tz. 28) – Demirel / Stadt Schwäbisch Gmünd.

87 *Stumpf*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Aufl., Art. 6 EU Rn. 16; *Bienert*, Die Kontrolle mitgliedstaatlichen Handelns anhand der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 222 ff.

88 Mit weiteren Nachweisen und jeweils weiteren Argumenten *Haag*, in: Bieber/Epiney/ders., Die Europäische Union, § 2 Rn. 19; *Rosas*, in: Bergsmo (Hrsg.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden, S. 719 (725); *Wolffgang*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, Anh. zu Art. 6 EU Rn. 17; *Jones*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft, insbes. S. 204 ff.; *Cirkel*, Die Bindungen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, S. 141 ff.; *Schultz*, Das Verhältnis von Gemeinschaftsgrundrechten und Grundfreiheiten des EGV, S. 53 f.; *Ruffert*, EuGRZ 1995, 518 (528); *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 50 ff.; *Epiney*, Umgekehrte Diskriminierungen, S. 136 f.; aus österreichischer Perspektive *Hengstschläger*, JBl 122 (2000), 494 (496 ff.).

89 *Zuleeg*, EuGRZ 2000, 511 f.; *Calliess*, EuZW 2001, 261; *Schultz*, Das Verhältnis von Gemeinschaftsgrundrechten und Grundfreiheiten des EGV, S. 53; *Langenfeld/Zimmermann*, ZaöRV 52 (1992), 259 (299 f.).

auf die europäischen Grundrechte berufen können.[90] Schließlich würde auch die Bindung der Gemeinschaftsorgane an die europäischen Grundrechte unterlaufen, wenn die Mitgliedstaaten diese bei der Umsetzung dann verletzen dürften, was ohne eine diesbezügliche Bindung ohne weiteres möglich wäre.[91]

Eine darüber hinaus gehende Bindung der Mitgliedstaaten an die europäischen Grundrechte besteht jedoch nicht. Bei allen mitgliedstaatlichen Handlungen ohne jeglichen Bezug zum Gemeinschaftsrecht, sind die Mitgliedstaaten auch „nur" an die jeweiligen mitgliedstaatlichen Grundrechtsverbürgungen gebunden.[92] Alles andere würde die mitgliedstaatliche Souveränität verletzen und liefe dem System des Europarechts zuwider.

c) Änderungen durch die Grundrechtecharta

Art. 51 Abs. 1 S. 1 GR-Charta bestimmt, daß die Charta „für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union" gilt. Hierin läßt sich erkennen, daß der Grundrechte-Konvent die diesbezügliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufgegriffen hat und die Bindung der Mitgliedstaaten an die Chartagrundrechte festgeschrieben hat.[93] Diese Bindung ist allerdings nach dem Wortlaut der Vorschrift beschränkt auf ein Handeln der Mitgliedstaaten in Form der *Durchführung* des Unionsrechts. Umfaßt wäre somit alleine die Anwendung und Ausführung des Gemeinschaftsrechts, nicht jedoch der Bereich der Beschränkungen der Grundfreiheiten. Sie fällt damit hinter den Stand der derzeitigen Rechtsprechung zurück, die mit der Formulierung „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" weiter ist und so der starken gegenseitigen Durchdringung von Gemeinschaftsrecht einer-

90 *Schultz*, Das Verhältnis von Gemeinschaftsgrundrechten und Grundfreiheiten des EGV, S. 53.

91 *Ruffert*, EuGRZ 1995, 518 (523).

92 EuGH, verb. Rs. 60/84 und 61/84, Slg. 1985, 2605 (2627 Tz. 26) – Cinéthèque SA u.a. / Fédération nationale des cinémas français; Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719 (3754 Tz. 28) – Demirel / Stadt Schwäbisch Gmünd; Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 (2964 Tz. 42) – Elliniki Radiophonia Tileorassi AE / Dimotiki Etairia Pliroforisis und Sotirios Kouvelas (ERT); Rs. C-159/90, Slg. 1991, I-4685 (4741 Tz. 30) – The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd / Stephen Grogan u.a. Anders *Weiler*, in: Capotorti (Hrsg.), Du droit international au droit de l'integration, S. 821 ff., der eine Kontrolle von allen mitgliedstaatlichen Rechtsakten auch anhand der europäischen Grundrechte fordert.

93 Siehe zur Entstehungsgeschichte im Konvent *Borowsky*, in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn. 2 ff. sowie die Erläuterungen des Präsidiums zur Charta bzgl. Art. 51 Abs. 1, EuGRZ 2000, 559 (568).

seits und mitgliedstaatlichem Recht andererseits Rechnung trägt.[94] Es wird deshalb bereits im Schrifttum vorgeschlagen, die Vorschrift aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte zumindest weiter auszulegen, so daß sie mit dem aktuellen Stand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Einklang steht.[95] Dabei wird davon ausgegangen, daß der Begriff „Durchführung" es auch zulasse, alle Handlungen von Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts als umfaßt anzusehen. Ob es aufgrund der hier getroffenen Regelung zu einer Änderung und Einschränkung des jetzigen status quo in der Rechtsprechung kommt, bleibt somit abzuwarten.[96]

2. Die Grundrechtsberechtigten

Es bleibt zu klären, wer gegenüber den Grundrechtsverpflichteten der Grundrechtsberechtigte ist. Ohne Schwierigkeit ist die Grundrechtsberechtigung im Bereich der natürlichen Personen im Hinblick auf Unionsbürger im Sinne von Art. 17 EG gegeben: Diese sind als sog. „geborene" Grundrechtsberechtigte[97] Träger dieser Rechte. Ausnahmen ergeben sich insoweit nur, wenn bestimmte Grundrechte einem bestimmten Personenkreis vorbehalten sind wie dies etwa in Art. 24 GR-Charta der Fall ist, der die Rechte des Kindes regelt.[98]

Problematischer ist allein die Grundrechtsberechtigung von Drittstaatlern, die aber von der überwiegenden Meinung in der Literatur zu Recht bejaht wird.[99]

94 Krit. diesbzgl. auch *Lawson*, in: Alston/De Schutter (Hrsg.), Monitoring Fundamental Rights in the EU, S. 229 (248), der darin entweder eine mißlungene Formulierung vermutet oder aber eine „roll-back"-Politik im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH; *Vranes*, Die horizontalen Bestimmungen der Grundrechtscharta, 1 (3); *Ladenburger*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 51 Rn. 20 ff.

95 *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 35; *Grabenwarter*, EuGRZ 2004, 563 (564 f.); *Große Wentrup*, Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, S. 65 ff.; für eine weite Auslegung auch *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 48; keine Probleme mit dem Wortlaut sieht *Jarass*, EU-Grundrechte, § 4 Rn. 15. Ausf. zum Schrifttum *Vranes*, Die horizontalen Bestimmungen der Grundrechtscharta, 1 (2 ff.).

96 Mögliche zukünftige Konflikte aufzeigend *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 45; *Cremer*, NVwZ 2003, 1452 ff.

97 *Kühling*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 583 (611).

98 *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 4 mit weiteren Bsp. in Fn. 3.

99 Ausf. zu dieser Problematik *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 8 ff. m.w.N.

Ausnahmen können sich auch hier z.B. bezüglich derjenigen Grundrechte ergeben, die schon nach dem Wortlaut der Grundrechtecharta den Unionsbürgern vorbehalten sind.

Im Bereich der Frage nach der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen sowohl des Privat- als auch des öffentlichen Rechts ist vieles noch ungeklärt, von der Rechtsprechung bisher nur in Teilen beantwortet und wird daher in der Literatur noch kontrovers diskutiert.[100] Ähnlich dem deutschen Verfassungsrecht müssen sich juristische Personen nach dem Gemeinschaftsrecht zumindest dann auf Grundrechte berufen können, wenn diese ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.[101]

Keinen grundrechtlichen Schutz genießen juristische Personen des öffentlichen Rechts, was auch dann gilt, wenn sich der Staat privatrechtlicher Organisations- und Handlungsformen bedient.[102] Eine Ausnahme wird nur im Hinblick auf die Prozeßgrundrechte sowie bezüglich der sog. grundrechtsdienenden juristischen Personen wie Rundfunkanstalten oder Universitäten gemacht.[103]

IV. Kompetenzen im Bereich der Grundrechte

Die Frage nach den Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft ist in den meisten Fällen schwierig zu beantworten und dies nicht allein schon deshalb, weil sich die Kompetenzvorschriften über den gesamten EG-Vertrag verteilen.

100 Ausf. hierzu siehe *Crones*, Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, passim, insbes. S. 106 ff.; *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 13 ff.

101 *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 30; *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 390; *Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 24; *Crones*, Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 165 ff.; *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 5; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV (2. Aufl.), Art. 6 EU Rn. 53; *Quasdorf*, Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union, S. 141; in diese Richtung deutend auch *Kühling*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 583 (612).

102 *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 392 ff. m.w.N.; *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn. 30; *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 23.

103 *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 393 f.; *Quasdorf*, Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union, S. 144 f.; *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 6 Rn. 23 f.

So reicht denn auch die Frage nach den Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Grundrechte soweit zurück wie die Diskussion um europäische Grundrechte überhaupt.[104] Ihren bisherigen „Höhepunkt" erreichte die Debatte mit dem überraschend knapp gehaltenen Gutachten 2/94 des Europäischen Gerichtshofes zur Frage der Möglichkeit eines EMRK-Beitritts der Gemeinschaft und der darauf folgenden zahlreichen Reaktionen im Schrifttum.[105]

In diesem Gutachten äußerte sich der Europäische Gerichtshof auch zu den Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Grundrechte im Hinblick auf Maßnahmen der Gemeinschaft selbst. Er kam dabei zu dem Ergebnis, daß der Gemeinschaft für einen Beitritt zur EMRK die erforderliche Kompetenz fehlen würde und begründete dieses Ergebnis hauptsächlich damit, daß ein Beitritt Vertragsänderungen erforderlich mache, da sich das institutionelle Gefüge dadurch entscheidend verändere.[106] Gleichzeitig machte er auch deutlich, daß die Europäische Gemeinschaft keine allgemeine Kompetenz auf dem Gebiet der Menschenrechte besitzt.

Eeckhout weist jedoch zu Recht darauf hin, daß das Gutachten nicht bedeute, „[...] that the Community (or Union) institutions have no powers as regards fundamental rights protection."[107] Und weiter: „The Court does refer to the fact that no Treaty provision confers on the Community a general power to enact rules on human rights, [...] [but t]he Court does not in fact dwell on any, more limited, human rights powers which the institutions may have."[108] Schon aus dem Gutachten selbst kann man zumindest herauslesen, daß Art. 308 EG grundsätzlich durchaus eine Rechtsgrundlage für den Erlaß von Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich des Grundrechtsschutzes sein kann, allerdings immer mit den Grenzen im Blick, die dieser Norm inhärent sind und die der Gerichtshof in seinem

104 Ausf. zur Frage der Kompetenzen im Bereich der Grundrechte *Weiler/Fries*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 147 ff.; *Eeckhout*, CMLRev 39 (2002), 945 (981 ff.).

105 EuGH, Gutachten nach Artikel 228 Absatz 6 EG-Vertrag, „Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten", Slg. 1996, I-1759 ff. (im folgenden kurz Gutachten 2/94); dazu ausf. statt vieler *Vedder*, EuR 1996, 309 ff.

106 Dazu *Tomuschat*, EuGRZ 2007, 1 (4) mit der folgenden, richtigen krit. Bemerkung: „Es erscheint im Übrigen zutiefst widersprüchlich, einerseits die EMRK oder die in ihr niedergelegten Grundsätze als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen (Art. 6 (2) EU), andererseits aber zu behaupten, dass für den formellen Beitritt zu dem Vertragswerk keine Ermächtigung vorhanden sei."

107 *Eeckhout*, CMLRev 39 (2002), 945 (982).

108 *Eeckhout*, CMLRev 39 (2002), 945 (982 f.).

Gutachten deutlich herausarbeitete.[109] Auch wenn der Gemeinschaft somit keine allgemeine Kompetenz in diesem Bereich zukommt, besteht dennoch grundsätzlich die Möglichkeit, Maßnahmen auf dem Gebiet der Grundrechte zu erlassen.

So hat die Europäische Gemeinschaft in bestimmten besonderen Grundrechtsbereichen durchaus Kompetenztitel zum Erlaß bestimmter Maßnahmen. Der Rat kann beispielsweise gem. Art. 12 Abs. 2, 13 und 31 EG Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierungen erlassen und gem. Art. 18 Abs. 2 EG im Hinblick auf die Gewährleistung der in Abs. 1 verankerten Freizügigkeit der Unionsbürger. Er kann weiterhin gem. Art. 255 Abs. 2 EG die Grundsätze des Rechts auf Zugang zu Dokumenten festlegen. Schließlich können Maßnahmen im Bereich von Asyl-, Flüchtlings-, Einwanderungs- und Ausländerfragen erlassen werden. Bei den „Sozialvorschriften" in Kapitel 1 von Titel XI des EG-Vertrags finden sich in den Art. 136 Abs. 2, 137 Abs. 2 und 141 Abs. 3 Kompetenzen für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen einschließlich der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Gem. Art. 177 Abs. 2 EG soll die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft u.a. dazu beitragen, das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen und der Rat kann gem. Art. 179 Abs. 1 EG die zur Verfolgung der Ziele des Art. 177 EG erforderlichen Maßnahmen erlassen. Eine ähnliche Kompetenzgrundlage zur Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Außenpolitik der Gemeinschaft findet sich daneben noch in Art. 181 a EG.

Abgesehen von dem oben bereits angesprochenen Art. 308 EG können ebenfalls auch die Art. 94, 95 EG in Betracht kommen, um Maßnahmen im Bereich der Grundrechte zu erlassen.[110] In begrenztem Umfang kann hierbei mit Bezug zur Arbeit der Kommission wohl auch an Art. 284 EG gedacht werden, der es der Kommission erlaubt, zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderliche Auskünfte einzuholen und Nachprüfungen vorzunehmen. Schließlich kann die Gemeinschaftsgesetzgebung jedem Rechtsakt, der verabschiedet wird, bestimmte Regelungen zum Schutz von dadurch betroffenen Grundrechten beifügen, so z.B.

109 EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 (1788 f. Tz. 29 ff.); so auch *Craig/de Búrca*, EU Law, S. 353; *Weiler/Fries*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 147 (159 f.); *Weiler/Alston*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 3 (26 f.); ähnl. *Heselhaus*, in: ders./Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 3 Rn. 11; anders aber die Reaktionen von Rat und Kommission, siehe bspw. den Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Fortentwicklung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, ABl. 1997 Nr. C 282, 14 ff.

110 Mit Beispielen zur grundrechtlichen Relevanz von Art. 95 EG siehe *Weiler/Fries*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 147 (158).

bezüglich der Transparenz oder des Zugangs zu Informationen wie auch des Datenschutzes.[111]

Alles in allem steht der Gemeinschaft damit ein beachtliches Instrumentarium an speziellen Kompetenzen im Bereich der Grundrechte zur Verfügung.

Mittlerweile könnte man ebenso an die Art. 6 und 7 EU als Ausgangspunkt für eine allgemeine Kompetenz im Bereich der Grundrechte denken.[112] Jedoch gilt es auch hier zwischen Aufgaben- und Kompetenznormen zu unterscheiden, denn eine Herleitung von Kompetenzen aus Aufgaben ist grundsätzlich nicht zulässig.[113] Aus Art. 6 Abs. 2 EG geht zwar eine Bindung der Organe und Einrichtungen der Union und der Gemeinschaft an die europäischen Grundrechte hervor.[114] Aus dieser Bindung läßt sich jedoch keine allgemeine Kompetenz der Union oder der Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlaß von Maßnahmen im Bereich der Grundrechte ableiten.

Fraglich ist weiter, ob nicht in Art. 6 Abs. 4 EU eine allgemeine Kompetenz für Maßnahmen aus dem Bereich der Grundrechte gesehen werden kann. In Art. 6 Abs. 4 EU heißt es wörtlich „Die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind." So unbestimmt und vage der Inhalt dieser Bestimmung formuliert ist, so hat sie auch von Anfang an zu diesbezüglichen Kontroversen geführt, indem zum Teil eine Kompetenz-Kompetenz in ihr gesehen wurde oder aber eine dem Art. 308 EG strukturell vergleichbare Generalermächtigung sowie einfach nur ein Programmsatz, der weder eine Kompetenz-Kompetenz enthalte noch eine Ermächtigungsnorm sei.[115] Aus ihrer Entstehungsgeschichte um die Errichtung des Kohäsionsfonds herum kann man indessen zumindest entnehmen, daß mit „Mitteln" finanzielle Ressourcen gemeint sein sollen.[116] Schließlich enthält die Norm auch kein

111 *Weiler/Fries*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 147 (158).

112 *Williams*, ELRev 31 (2006), 3 (4): „[...] the new Arts 6 and 7 could form the basis of a legitimate policy construction, one that concerned itself as much with human rights within the Union as outside."

113 So allg. *Trüe*, Das System der Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union, S. 84; *Heselhaus*, in: ders./Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 3 Rn. 10.

114 Siehe bereits oben Erster Teil, A) III. 1. a).

115 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 6 EU Rn. 103 ff.; *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU Rn. 28; *Puttler*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 6 EU Rn. 51 ff. jeweils m.w.N.

116 Zum Hintergrund siehe *Winkelmann*, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, S. 530; a.A. *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 6 EU Rn. 107, 110, die alle Instrumente, die der Zielerreichung und