

F. Grundrechtsschutz im Rahmen der EU

I. Entstehung und Entwicklung der Grundrechte der EU

Die Unionsverträge mit ihrer zu Beginn wirtschaftlichen Ausprägung enthielten weder im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) noch in den Verträgen der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einen geschriebenen, ausformulierten Grundrechtskatalog. Für die Schaffung eines derartigen Grundrechtskatalogs auf Ebene der Gemeinschaft gab es zunächst auch kein Bedürfnis, da im Rahmen der wirtschaftlich geprägten Verträge keinerlei Hoheitsgewalt gegenüber dem Einzelnen ausgeübt werden sollte, obwohl schon von Beginn an die Gefahr bestand, dass Rechte Einzelner beeinträchtigt werden könnten. Etwaige Maßnahmen aufgrund der Verträge, die in die Grundrechtssphäre des Einzelnen eingriffen, sollten grundsätzlich durch den jeweiligen einzelnen Mitgliedstaat unter Bindung an ihre innerstaatlichen Grundrechte ausgeführt werden.

So verwundert es auch nicht, dass dem EuGH zu Beginn seiner Judikatur der Vorwurf einer mangelnden „Grundrechtssensibilität“ angelastet wurde, da er Rügen Einzelner, die eine Verletzung nationaler Grundrechte unterstellten, als auf europäischer Ebene unzulässig zurückwies. Dogmatisch war dieses Vorgehen des Gerichtshofs zwar folgerichtig, weil er die nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten weder auslegen noch in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht anwenden konnte. Jedoch durfte die Versagung allgemeiner und in den Mitgliedstaaten anerkannter Rechtsgrundsätze mangels geschriebener bzw. ungeschriebener Grundrechte auf europäischer Ebene Zweifel am Gemeinschaftsrecht wecken.

Immer mehr kristallisierte sich heraus, dass die Tätigkeit der europäischen Gemeinschaft auch zu Berührungen mit der Grundrechtssphäre des Einzelnen führte und wesentliche Lücken bei der Beschränkung der Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Gemeinschaft bestanden. Seit Ende der 1960er Jahre erkannte der EuGH deshalb die von ihm entwickelten ungeschriebenen Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze und Teil des Gemeinschaftsrechts an.

Eingeleitet wurde diese Entwicklung des Grundrechtsschutzes mit der Rechtssache *Stauder* im Jahre 1969.¹ Die Entscheidung betraf die Abgabe verbilligter Lebensmittel an Sozialhilfeempfänger in Deutschland gegen Vorlage eines mit Name und Adresse des Empfängers ausgestellten Gutscheins, obwohl die Kommissionsentscheidung nur „individualisierte Gutscheine“ verlangte. Der Kläger Stauder war der Auffassung, dass die zwingende Offenlegung seines Namens und seiner Anschrift gegen seine Grundrechte verstoße. Der EuGH erkannte mit dieser Entscheidung die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts an und legte hiermit den Grundstein für den Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene. Die dogmatische Herleitung macht deutlich, dass der Gerichtshof sich hierbei zwar auch auf die nationalen Grundrechte stützt, diese jedoch selbst nicht unmittelbar anwendet, sondern in ihnen vielmehr nur eine Rechtserkenntnisquelle² für die eigene Ermittlung der ungeschriebenen EU-Grundrechte sieht.

Eine Bestätigung dieser dogmatischen Begründung erfolgte im Jahre 1970 mit der Rechtssache *Internationale Handelsgesellschaft*.³ In der Entscheidung handelte es sich um die Zahlung einer Kautions für Ein- und Ausfuhrlicenzen für Getreide aufgrund einer EU-Verordnung, die verfiel, wenn nicht die in der Lizenz angegebene Menge auch wirklich importiert/exportiert wurde. Die Klägerin, die ihre Lizenz aufgrund eines Preisverfalls nur teilweise nutzte, machte daraufhin eine Verletzung ihrer Berufsfreiheit geltend, da sie nicht mehr wirtschaftlich kalkulieren konnte, und hielt die Verordnung deshalb für rechtswidrig. Hierbei stellte der Gerichtshof fest, dass der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts sogar gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht, einschließlich der nationalen Grundrechte, bestehe.

Daneben zog der EuGH mit der Entscheidung *Nold* aus dem Jahre 1974 eine weitere Rechtserkenntnisquelle heran.⁴ Gegenstand dieser Rechtssache war eine Regelung der Kommission, aufgrund derer der Kläger von der Belieferung mit Kohle ausgeschlossen wurde, da er nicht die erforderliche Mindestmenge abnahm, woraufhin er eine Verletzung seines Eigentumsrechts und seiner Berufsfreiheit geltend

¹ EuGH, Rs. C-26/69, Slg. 1969, 419 – Stauder.

² Rechtserkenntnisquellen bilden nur einen Beitrag zur Erkenntnis von Rechtssätzen. Damit kommt ihnen eine bloße „Orientierungsfunktion“ für die Auslegung einer Rechtsquelle zu. Hingegen kann man einem Text, der als Rechtsquelle zu behandeln ist, unmittelbar selbst das geltende Recht entnehmen.

³ EuGH, Rs. C-11/70, Slg. 1970, 1125 – Internationale Handelsgesellschaft.

⁴ EuGH, Rs. C-4/73, Slg. 1974, 491 – Nold.

machte. Der Gerichtshof erkannte in diesem Verfahren auch die abgeschlossenen völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge der Mitgliedstaaten als Rechtserkenntnisquellen der Grundrechts-Rechtsprechung des Gemeinschaftsrechts an.

Schließlich wurde der Gerichtshof in den Folgejahren mit der Entscheidung *Hauer* (1979) noch deutlicher und legte dar, dass neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auch die EMRK selbst als Inspirationsquelle („Rechtserkenntnisquelle“) herangezogen werde.⁵ Dabei machte der EuGH mit diesem Urteil deutlich:

„[14] Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Dezember 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125) ausgeführt hat, kann die **Frage einer etwaigen Verletzung der Grundrechte durch eine Handlung der Gemeinschaftsorgane nicht anders als im Rahmen des Gemeinschaftsrechts selbst beurteilt** werden. Die Aufstellung besonderer, von der Gesetzgebung oder der Verfassungsordnung eines bestimmten Mitgliedstaats abhängiger Beurteilungskriterien würde die **materielle Einheit und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen** und hätte daher unausweichlich die Zerstörung der Einheit des Gemeinsamen Marktes und eine **Gefährdung des Zusammenhalts der Gemeinschaft zur Folge.**“

„[15] Der Gerichtshof hat in dem erwähnten Urteil und später in seinem Urteil vom 14. Mai 1974 (Nold, Slg. 1974, 491) außerdem hervorgehoben, dass die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die der Gerichtshof zu wahren hat. **Bei der Gewährleistung dieser Rechte hat der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen**, so dass in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als rechtens anerkannt werden können, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten geschützten Grundrechten. **Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte**, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind,

⁵ EuGH, Rs. C-44/79, Slg. 1979, 3727 – Hauer; dabei handelte es sich um eine Klägerin, die auf ihrem Grundstück Wein anbauen wollte und sich gegen eine Verordnung wandte, die die Neuanpflanzung von Weinreben für drei Jahre untersagte; diese würde sie in ihrem Recht auf Eigentum und Berufsfreiheit verletzen.

können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind.“

Diese Entwicklung ging in der Folge so weit, dass sich der EuGH auf die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stützte und dessen Auslegung teilweise übernahm. Trotz dieser Anerkennung der Rechtsprechung des EGMR in Grundrechtsangelegenheiten lehnte der EuGH eine förmliche Bindung der Unionsrechtsordnung an die EMRK ab. Damit blieb die EMRK nur Rechtserkenntnisquelle und stellte keine eigene Rechtsquelle des Unionsrechts dar.

Auf der Grundlage der beiden Rechtserkenntnisquellen entwickelten der EuGH und das EuG einen umfangreichen Katalog ungeschriebener Grundrechte.

Auch auf rechtspolitischer Ebene gab es Forderungen nach einem eigenen Katalog geschriebener Unionsgrundrechte. In der „Gemeinsamen Erklärung“ vom 5. April 1977 haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer politischen Willensäußerung dazu verpflichtet, die Grundrechte bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse zu berücksichtigen. Am 12. April 1989 verabschiedete das Europäische Parlament mit der „Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten“ dann erstmalig einen umfassenden Grundrechtskatalog. Diese Erklärung enthielt neben den klassischen Freiheitsrechten auch soziale Grundrechte.

Mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1993 wurde die dogmatische Herleitung des Grundrechtsschutzes im Wege der Rechtsprechung des Gerichtshofs dann teilweise im primären Unionsrecht kodifiziert. Gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV a. F. (Fassung von Maastricht) achtete die Union:

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

Im Rahmen seiner Sitzung vom 3. und 4. Juni 1999 ergriff der Europäische Rat die Initiative zur Ausarbeitung einer Grundrechtecharta durch einen Konvent unter

Beteiligung der nationalen Regierungen und Parlamente, des Europäischen Parlaments sowie der Kommission. Damit lag dieser Ausarbeitung ein bis dahin auf europäischer Ebene unerreichter Grad an demokratischer Legitimation zugrunde. Die Charta der Grundrechte wurde in der Folge am 7. Dezember 2000 durch Parlament, Rat und Kommission feierlich proklamiert und auch vom Europäischen Rat in Nizza politisch anerkannt, sollte aber keine rechtliche Verbindlichkeit erlangen oder primärrechtlich verankert werden. Nichtsdestoweniger zeigte sich ihre besondere systematisierende Wirkung im Jahre 2002 in der Weise, dass das EuG die Charta erstmals zur Bestätigung der von ihm aufgrund der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ermittelten Unionsgrundrechte heranzog. Zunächst war eine rechtsverbindliche Geltung der Grundrechtecharta in dem am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa vorgesehen. Ihr vorzeitiges Scheitern mangels Ratifikation blieb aber folgenlos, denn mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 konnte die Charta letztendlich in rechtlich bindende Wirkung erwachsen.

Ihre rechtliche Verbindlichkeit wurde in der angepassten Fassung des Art. 6 EUV n. F. (Fassung von Lissabon) niedergelegt, der nun lautet:

„(1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.

Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.

(2) 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.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

Damit erhebt Art. 6 EUV n. F. die Grundrechtecharta (Abs. 1) und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, welche sich aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ableiten (Abs. 3), auf den Rang des primären Unionsrechts.

Folglich hat sich die ursprünglich wirtschaftlich geprägte europäische Gemeinschaft zu einer „Rechtsgemeinschaft“ entwickelt, deren Grundrechtsgefüge sich insbesondere aus der Grundrechtecharta (GRCh), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und den innerstaatlichen Grundrechtsgewährleistungen zusammensetzt.