

# MENSCHENRECHTSSCHUTZ IM RAHMEN DER RECHTSORDNUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

*Juliane Kokott\**

## I. EINLEITUNG

Der Jubilar hat schon früh, als junger assistant professor, den amerikanischen Völkerrechtlern die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in seinen casenotes im American Journal of International Law<sup>1</sup> näher gebracht. Er hat zum Beispiel den berühmten Fall Van Gend & Loos für das American Journal of International Law bearbeitet<sup>2</sup>, in dem der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften statuiert, daß sich der Einzelne vor den nationalen Gerichten unmittelbar auf Vorschriften in den Gründungsverträgen berufen kann. Dies waren die ersten Anfänge einer wesentlich durch den EuGH vorangetriebenen Entwicklung, wonach der einzelne, zu Lasten der souveränen Staaten, immer mehr zum Rechtsträger auf internationaler bzw. supranationaler Ebene wird. Die Entwicklung gerade in Europa stellt traditionelle

---

\* Professor of International Law, Juristische Fakultät der Universität Heidelberg.

1 Vgl. De Geus v. Robert Bosch GmbH, AJIL 1963, 129; Commission v. Italy, AJIL 1963, 431; Government of Belgium v. Société Commerciale Antoine Vloberghs and High Authority, AJIL 1963, 934; N. V. Algemene Transporten Expeditie Oudernerneming Van Gend & Loos v. Netherlands Fiscal Administration, AJIL 1964, 194; AJIL 1964, 197.

2 AJIL 1964, 194.

Souveränitätsvorstellungen in Frage. Die europäischen Staaten verlangen jedoch, daß eine Gemeinschaft, der sie so weitgehende Souveränitätsrechte übertragen, die fundamentalen Grund- und Menschenrechte achtet. Deshalb hat im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes große Fortschritte gemacht. Thomas Buergenthal hat 1968 im *American Journal of International Law* auch über die Verfahren gegen Griechenland unter der Europäischen Menschenrechtskonvention berichtet, in denen es, wie häufig im interamerikanischen System, um massenhaft auftretende, gravierende Menschenrechtsverletzungen ging.<sup>3</sup> In jüngster Zeit erhalten die schon seit eineinhalb Jahrzehnten bestehenden Bestrebungen in Richtung auf einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention neuen Auftrieb.<sup>4</sup> Thomas Buergenthals erste Veröffentlichungen im *American Journal of International Law* lassen also schon einen thematischen Bezug zu seinem späteren Lebenswerk erkennen, das so wesentlich durch das Bemühen um die Errichtung effektiver Mechanismen zum Schutz und zur Durchsetzung der Rechte des Individuums geprägt ist. Im folgenden soll der Menschenrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften umrissen werden, wobei besonders auf neuere Entwicklungen einzugehen ist.

## II. GRUNDRECHTE UND GRUNDRECHTSGLEICHE RECHTE NACH DEM VERTRAG ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Die Gemeinschaftsverträge enthalten im Gegensatz zu den meisten nationalen Verfassungen keine Grundrechtskataloge, sie enthalten jedoch grundrechtsgleiche Rechte, auf die sich der einzelne vor den nationalen Gerichten berufen kann. Dazu gehören das

---

3 Proceedings against Greece under the European Convention of Human Rights, *AJIL* 1968, p. 441.

4 Vgl. E. Schmidt-Aßmann, Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?, *JZ* 1994, 832 ff., 839 f. und unten S. 11.

Diskriminierungsverbot und die Grundfreiheiten.<sup>5</sup> Art. 6 EGV verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des Vertrages.<sup>6</sup> Art. 119 EGV gebietet gleiches Entgelt für Männer und Frauen.<sup>7</sup> Die *Freizügigkeit* der Arbeitnehmer "umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen."<sup>8</sup> Dies umfaßt auch das Recht der Arbeitnehmer, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben und sich zu diesem Zweck in einen Mitgliedstaat zu begeben und dort frei zu bewegen. Über die Zeitspanne eines so begründeten Aufenthaltsrechts sagt der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nichts. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat statuiert, daß eine Frist von sechs Monaten für den Arbeitssuchenden verhältnismäßig ist, wenn bis dahin keine begründete Erfolgsaussicht der Arbeitssuche nachgewiesen ist.<sup>9</sup> Außerdem können die Arbeitnehmer nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet

---

5 Die Arbeit konzentriert sich im folgenden der Einfachheit und Übersichtlichkeit wegen auf eine Analyse des EGV. Der EGKSV und der EAG-Vertrag enthalten ebenfalls allgemeine und besondere Diskriminierungsverbote sowie Garantien der Freizügigkeit und weiterer grundrechtsgleicher Rechte.

6 Art. 6 EGV: "Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Der Rat kann nach dem Verfahren des Artikels 189c Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen."

7 Art. 119 EGV: "Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.

Unter "Entgelt" im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber auf Grund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.

Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung auf Grund des Geschlechts bedeutet,

a) daß das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit auf Grund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird;

b) daß für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist."

8 Art. 48 Abs. 2 EGV.

9 Rs. Antonissen, European Court Reports 1991 I, 745 ff., 779.

eines Mitgliedstaates unter den von der Kommission festgelegten Bedingungen verbleiben.<sup>10</sup> Diese Regeln gelten allerdings nicht für Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung.<sup>11</sup> Die *Niederlassungsfreiheit* umfaßt grundsätzlich die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Angehörigen.<sup>12</sup> Die *Dienstleistungsfreiheit* ergänzt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit dahingehend, daß erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten auch ohne Wohnsitzverlagerung, also grenzüberschreitend, nach den Grundsätzen der Inländergleichbehandlung ermöglicht werden.<sup>13</sup> "Als Dienstleistungen gelten insbesondere: a) gewerbliche Tätigkeiten, b) kaufmännische Tätigkeiten, c) handwerkliche Tätigkeiten, d) freiberufliche Tätigkeiten."<sup>14</sup> Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat statuiert, daß auch Schwangerschaftsabbrüche Dienstleistungen im Sinne des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sind.<sup>15</sup> Der Fall des strengen irischen Abtreibungsverbot, das auch das Verbot umfaßte, Informationen über Abtreibungen in anderen Mitgliedstaaten zu verbreiten, hat den EuGH und die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichermaßen beschäftigt, und zeigt einmal mehr die Interdependenzen der beiden Schutzsysteme.<sup>16</sup> Generell können Patienten unter Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit Ärzte im EG-Ausland aufsuchen; umgekehrt

---

10 Art. 48 Abs. 2 und 3 EGV.

11 Art. 48 Abs. 4 EGV.

12 Art. 52 Abs. 2 EGV.

13 Vgl. Art. 60 Abs. 3 EGV.

14 Art. 60 Abs. 2 EGV.

15 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan, s. a.* Kokott, AJIL 1992, 367.

16 Vgl. dazu C. Langenfeld/A. Zimmermann, Interdependenzen zwischen nationalem Verfassungsrecht, Europäischer Menschenrechtskonvention und Europäischem Gemeinschaftsrecht, Überlegungen anlässlich der jüngste Entscheidungen aus Dublin, Straßburg und Luxemburg zum irischen Informationsverbot für Abtreibungen, ZaöRV 1992, 259 ff.

können sich die Ärzte auf die Dienstleistungsfreiheit berufen, wenn sie zur Behandlung von Patienten ins EG-Ausland reisen wollen. Stehen diesen Ärzten bestimmte berufsregelnde Vorschriften wie das Erfordernis bestimmter Examina oder Anforderungen an die Gleichwertigkeit der Examina entgegen, so müssen sich diese an der Garantie der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit messen lassen. Auch Rechtsanwälte können unter Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit grenzüberschreitend tätig werden. Deshalb mußte die deutsche Regelung, wonach Rechtsanwälte nur bei einem Gericht zugelassen sein können, für grenzüberschreitend tätige Rechtsanwälte geändert werden.<sup>17</sup>

Mit Inkrafttreten des Unionsvertrages wurde 1993 schließlich ein allgemeines Freizügigkeitsrecht für alle Unionsbürger eingeführt.<sup>18</sup> Außerdem haben Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen.<sup>19</sup>

Der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Gemeinschaft schützt weiterhin die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs<sup>20</sup> sowie das Berufs- und Geschäftsgeheimnis<sup>21</sup>.

Die grundrechtsgleichen Grundfreiheiten des EGV gelten innerhalb des Gemeinsamen Marktes als unmittelbar anwendbares Recht, auf das sich der einzelne auch gegen seinen Heimatstaat berufen kann. Der einzelne kann vor den nationalen Gerichten geltend machen, daß bestimmte Hoheitsakte die Grundfreiheiten

---

17 Vgl. Kommission gegen Deutschland, EuGH Rspr. 1988, 1123 und den 1989 eingefügten § 29a BRAO.

18 Art. 8a EGV.

19 Art. 8b EGV: "(1) Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. ..."

20 Art. 67 ff. EGV.

21 Art. 214 EGV.

oder das Diskriminierungsverbot des Gemeinschaftsrechts verletzen. Das mit dem Rechtsstreit befaßte nationale Gericht kann entscheidungserhebliche Fragen der Auslegung des Europarechts dem EuGH vorlegen. Einzelstaatliche Gerichte, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angegriffen werden können, sind in derartigen Fällen zur Anrufung des EuGH verpflichtet.<sup>22</sup> Auf diese Weise trägt der Europäische Gerichtshof effektiv zur Durchsetzung der Grundfreiheiten und des Diskriminierungsverbots gegen die Mitgliedstaaten bei. Dabei ist er allerdings auf die Kooperation der mitgliedstaatlichen Gerichte angewiesen. Wenn die mitgliedstaatlichen Gerichte nicht mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften kooperieren und ihm erforderlichenfalls Rechtsstreite, bei denen es auf die Auslegung von Gemeinschaftsrecht ankommt, vorlegen, so verletzen sie das Gemeinschaftsrecht. In Kooperation mit den nationalen Gerichten hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften z. B. effektiv zur Gleichberechtigung der Frau<sup>23</sup> und zur Abschaffung auch sog. faktischer Diskriminierungen zwischen Männern und Frauen beigetragen, die vor den Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten bislang standgehalten hatten.<sup>24</sup> In einem neueren Urteil hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften festgestellt, daß es

- 
- 22 Art. 177 EGV lautet: "Der Gerichtshof entscheidet im Wege der Vorabentscheidung  
a) über die Auslegung dieses Vertrages,  
b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und der EZB,  
c) über die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen.  
Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaates gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlaß seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.  
Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet."
- 23 Vgl. z. B. Fall Dekker, Rs. C-177/88, EuGRZ 1990, 506 ff. - Verletzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau durch die Weigerung, eine schwangere Frau einzustellen.
- 24 Vgl. Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin/Bötel, Rs. C-360/90 v. 4. Juni 1992, EuGRZ 1992, 256 ff. zur häufigen Konstellation der Schlechterbehandlung von Teilzeitbeschäftigten als Frauendiskriminierung.

gegen das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot verstößt, den auf unbestimmte Zeit geschlossenen Arbeitsvertrag einer Arbeitnehmerin für nichtig oder anfechtbar zu betrachten, wenn beide Vertragsparteien ausschließlich an einem sich auf Nachtarbeit beziehenden Arbeitsverhältnis Interesse haben, sich dann aber herausstellt, daß die Arbeitnehmerin schwanger ist und deshalb nach deutschem Recht nachts nicht arbeiten darf.<sup>25</sup> Diese Entscheidung kann zu starken Belastungen der Arbeitgeber im Namen der effektiven Durchsetzung des Diskriminierungsverbots führen. Generell erhält bei Diskriminierungen die benachteiligte Gruppe die gleichen Leistungen, die auch der bevorzugten zustehen, bis der nationale Gesetzgeber tätig wird, um die (faktische) Diskriminierung zu beheben.<sup>26</sup>

Das primäre Gemeinschaftsrecht enthält demnach grundrechtsgleiche Rechte, die der einzelne vor den nationalen Gerichten und vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gelten machen kann. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften legt die Grundfreiheiten nach dem Auslegungsgrundsatz des "effet utile" effektiv gegen die Mitgliedstaaten aus und hat so zu einer Umgestaltung der nationalen Rechtsordnungen im Sinne größerer individueller Freiheit und der tatsächlichen Gleichheit beigetragen. Der EuGH hält den Schutz subjektiver Rechte für so wichtig, daß er durch richterrechtliche Fortbildung der allgemeinen Rechtsgrundsätze eine Haftung derjenigen Mitgliedstaaten geschaffen hat, die Richtlinienpflichtwidrig nicht umsetzen und so das Entstehen weiterer Rechte des einzelnen verhindern.<sup>27</sup>

- 
- 25 Rs. C-421/92 v. 5. Mai 1994, Gabrielle Habermann-Beltermann gegen Arbeiterwohlfahrt.
- 26 Vgl. z. B. Kowalska/Stadt Hamburg, Urt. v. 27. Juni 1990, Rs. C-33/89. Dazu auch J. Kokott, AJIL 1991, 348 ff. S. a. C. Langenfeld, Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht (1990); M. Zuleeg, Die Rolle der rechtsprechenden Gewalt in der europäischen Integration, JZ 1991, 1 ff., 5.
- 27 Vgl. Francovich u. a./Italien, Rs. C-6/90 und 9/90 v. 19.11.1991, EuGRZ 1992, 60 ff. Italien hatte es versäumt die Richtlinie 978/80 v. 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers in nationales Recht umzusetzen. Darin liegt ein Verstoß gegen Art. 189 Abs. 2 i. V. m. Art. 5 EGV, den der EuGH in einem ersten

Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Carl Otto Lenz hat die in den Gründungsverträgen niedergelegten Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot überzeugend als "die ursprünglichen Grundrechte der Gemeinschaft"<sup>28</sup> bezeichnet.

Der neue EGV in der Fassung durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union enthält auch das Grundrecht auf Petition.<sup>29</sup> Außerdem wurde ein vom Europäischen Parlament zu ernennender Bürgerbeauftragter vorgesehen, "der befugt ist, Beschwerden von Bürgern der Union oder von natürlichen oder juristischen Personen über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse,

Urteil festgestellt hatte. In einem zweiten, die Nichtumsetzung der Richtlinie betreffenden Urteil statuierte der EuGH eine Verpflichtung zur Zahlung von Schadensersatz als allgemeinen Rechtsgrundsatz. Siehe auch Wagner/Fondo de garantía salarial, Rs. 334/92, EuGRZ 1994, 221 ff.

Art. 189 EGV: "Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrages erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab.

Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die *Richtlinie* ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich."

Art. 5 EGV: "Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten."

- 28 C. O. Lenz, Der europäische Grundrechtsstandard in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuGRZ 1993, 585 ff., 585.
- 29 Art. 138d EGV: "Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten."

entgegenzunehmen.<sup>30</sup> Diese Grundrechte sollen zu einer größeren Bürgernähe der Europäischen Gemeinschaften beitragen.

### III. DIE VOM EUGH ENTWICKELTE GRUNDRECHTSBINDUNG DER GEMEINSCHAFT<sup>31</sup>

#### 1. Grundlagen

Weil eine supranationale Organisation ohne effektive Grundrechtsgarantien nicht mit den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten vereinbar ist, hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften über die im Wortlaut der Gründungsverträge vorgesehenen Gewährleistungen hinaus weitere Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt. Die bereits angesprochenen, in den Verträgen niedergelegten grundrechtsgleichen Rechte richten sich primär an die Mitgliedstaaten. Die vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze richten sich hingegen an die Gemeinschaftsorgane. Der EGV nimmt im Zusammenhang mit der Regelung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft Bezug auf die "allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind". Der weitaus wichtigste Anwendungsfall dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung des EuGH sind die Grundrechte. Die weitere Entwicklung der Grundrechte durch die Rechtsprechung des EuGH war wesentliche Voraussetzung für die zunehmende Integration der Gemeinschaften. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hatte einen adäquaten Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene verlangt. Andernfalls werde es sich die Prüfung der Anwendung europäischer Rechtsakte in Deutschland am Maßstab der Grundrechte vorbehalten.<sup>32</sup> Wenn aber nationale Gerichte europäische Hoheitsakte

30 Art. 138e EGV.

31 Dazu umfassend H.-W. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft 1993.

32 Vgl. BVerfGE 37, 271 ff. (1974) "Solange I Beschluß": (Ls) "Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das

überprüfen, wird die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts gefährdet. Auch um die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sichern, mußte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften also seine Rechtsprechung zu den Grundrechten entwickeln.

Der Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) sieht in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vor:

*Art. F Abs. 2 EUV:* "Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben."

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung allgemeine Grundsätze entwickelt, die sich dem *Rechtsstaatsprinzip* zuordnen lassen und allgemeine Rechtsgrundsätze, die Grundrechte im engeren Sinne betreffen.

Dem Rechtsstaatsprinzip zuzuordnen sind die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes<sup>33</sup>, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des Schutzes wohlerworbener Rechte, der Rechtssicherheit, des Schutzes des guten Glaubens, die Grundsätze des rechtlichen Gehörs, ne bis in idem, der allgemeine Grundsatz der

---

Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 des Vertrags geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert."

33 Vgl. dazu K.-D. Borchardt, Vertrauensschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Die Rechtsprechung des EuGH von *Algera* über *CNTA* bis *Mulder* und von *Deetzen*, EuGRZ 1988, 309 ff.

Gleichbehandlung, der Untersuchungsgrundsatz, das Recht auf Akteneinsicht, der Grundsatz der Vertraulichkeit der Rechtsberatung ...

Hinsichtlich der Grundrechte im engeren Sinne orientiert sich der EuGH inhaltlich an der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Er legt die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten im Lichte der EMRK aus. Umstritten ist, ob der EuGH die Europäische Menschenrechtskonvention direkt anwenden kann oder nur indirekt, als Ausdruck allgemeiner Grundsätze des Gemeinschaftsrechts. Für die These einer direkten Anwendung könnte sprechen, daß alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften der EMRK beigetreten sind, und daß somit auch die von den Mitgliedstaaten abgeleitete Hoheitsgewalt der Europäischen Gemeinschaften an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden ist. Dieser Ansatz einer Sukzession in die materiellen Bestimmungen der Konvention<sup>34</sup> entspräche der vom EuGH im Fall *International Fruit Company*<sup>35</sup> angenommenen Bindung der Europäischen Gemeinschaften an das GATT. Die Rechtsprechung des EuGH ist jedoch mit der überwiegenden Auffassung dahin zu verstehen, daß die EMRK den Inhalt der Grundrechte in der Gemeinschaft nur indirekt bestimmt, als Erkenntnisquelle für die als allgemeine Rechtsgrundsätze geltenden Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.<sup>36</sup>

## 2. Die Entwicklung der Grundrechtsdogmatik des EuGH

Die Grundrechtsdogmatik des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften nahm ihren Ausgangspunkt in der Rechtssache *Stauder (1969)*.<sup>37</sup> Der Gerichtshof verweist hier erstmalig auf "die in

---

34 Dazu mit Nachw. B. Beutler, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 4 (1991), S. 6225 f.

35 *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit*, Rs. 21-24/72 - Slg. 1972, 1219.

36 Vgl. a. E. Schmidt-Aßmann, *Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?* JZ 1994, 832 ff., 839.

37 *Stauder/Stadt Ulm*, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419.

den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person ...“ In der Entscheidung *Stauder* anerkennt der Gerichtshof, daß das Gemeinschaftsrecht Grundrechte enthält, die er zu schützen hat, wenn er auch für den konkreten Fall das Vorliegen einer Grundrechtsverletzung zurückweist. Im Fall *Internationale Handelsgesellschaft* (1970)<sup>38</sup> betont der Gerichtshof, daß Gemeinschaftsakte nicht an wie auch immer gearteten Vorschriften des nationalen Rechts überprüft werden können. Denn das würde die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen und so an die Grundlage der Gemeinschaft rühren.<sup>39</sup> Jedoch können im Rahmen einer wertenden Betrachtung gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als in der Gemeinschaftsrechtsordnung zu schützende Grundrechte erkannt werden. Im Urteil *Nold* (1974)<sup>40</sup> wies der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erstmals darauf hin, daß neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze auch die internationalen Verträge zu berücksichtigen sind, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Neu ist hier der Hinweis auf die internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte. Die Europäische Menschenrechtskonvention, der Frankreich wenige Tage vor Erlaß des *Nold*-Urteils beigetreten war, wird allerdings noch nicht explizit genannt. Im Fall *Rutili* (1975)<sup>41</sup> schließlich verwendet der EuGH erstmalig ausdrücklich die Europäische Menschenrechtskonvention als Prüfungsmaßstab. Dieser Fall betraf allerdings nicht eine potentielle Grundrechtsverletzung, sondern die Zulässigkeit von Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt nach Art. 48 Abs. 3 EGV „vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen“. Im Rahmen der

---

38 *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125.

39 Vgl. dazu auch den Fall *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727.

40 *Nold/Kommission*, Rs. 4/73, Slg. 1973, 471.

41 *Rutili/Minister des Innern*, Rs. 36/75, Slg. 1979, 1219.

Prüfung dieses Vorbehalts der öffentlichen Ordnung anerkennt der EuGH eine besondere Ausprägung eines allgemeinen Grundsatzes, der in den Artikeln 8, 9, 10 und 11 der EMRK sowie in Art. 2 des Protokolls Nr. 4 verankert sei, und wonach die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgenommenen Einschränkungen der in den genannten Artikeln zugesicherten Rechte nicht den Rahmen dessen überschreiten dürfen, was für diesen Schutz "in einer demokratischen Gesellschaft" notwendig sei. Der EuGH entnimmt der EMRK also Schranken-Schranken für die Rechtmäßigkeit von Grundrechtseingriffen. In der Rechtssache *Hauer* (1979)<sup>42</sup> leitete der Gerichtshof den Eigentumsschutz aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten in Verbindung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>43</sup> ab. Neu ist, daß der Gerichtshof außerdem auf die Gemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission von 1977 verweist.

Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gelten also die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze. Bei der Ermittlung des Inhalts dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze greift der EuGH auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und zunehmend auf die Europäische Menschenrechtskonvention zurück. Die EMRK dient indirekt als Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsakten. Man kann die Rechtsprechung des EuGH extensiv dahin verstehen, daß die EMRK einen Mindeststandard für

---

42 *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727.

43 Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten lautet: "Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält."

die im Rahmen der Gemeinschaften einzuhaltenden Grundrechte bietet.<sup>44</sup>

### 3. Die einzelnen vom EuGH entwickelten Grundrechte

Unter Rückgriff auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und die EMRK, mitunter auch unter Hinweis auf die Erklärungen des Europäischen Parlaments hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bislang folgende Grundrechte anerkannt<sup>45</sup>: Achtung der Privatsphäre<sup>46</sup>, des Familienlebens<sup>47</sup>, Schutz des Arztgeheimnisses<sup>48</sup>, Unverletzlichkeit der Wohnung<sup>49</sup>, Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbot<sup>50</sup>, Religionsfreiheit<sup>51</sup>, Vereinigungsfreiheit<sup>52</sup>, Berufsfreiheit<sup>53</sup>, Eigentumsschutz<sup>54</sup>, freien Zugang zur Beschäftigung<sup>55</sup>, freie wirtschaftliche Betätigung<sup>56</sup>, Meinungs- und Veröffentlichungsfreiheit<sup>57</sup>, Anspruch auf effektiven

- 
- 44 Vgl. z. B. das Urteil *Elliniki Radiofonia Tileorasi/Dimotiki Etairia Pliroforisis ...*, EuGRZ 1991, 274 ff., 283. Im Sinne eines Mindeststandards auch R. Streinz, *Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht* 1989, S. 401 ff.
- 45 Siehe auch Schweitzer/Hummer, *Europarecht* 1993, S. 201.
- 46 *National Panasonic/Kommission*, Rs. 136/79, Slg. 1980, 2033 ff., 2056 f.; *Kommission/Bundesrepublik Deutschland*, Rs. C-62/90 v. 8.4.1992.
- 47 *Kommission/Bundesrepublik Deutschland*, Rs. 249/86, Slg. 1989, 1263 ff., 1290.
- 48 *Kommission/Bundesrepublik Deutschland*, Rs. C-62/90 v. 8. April 1992.
- 49 *Hoechst AG/Kommission*, Verb. Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 1989, 2859 ff., 2924.
- 50 Dazu C. Langenfeld, *Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht* (1990), S. 116 ff. m. Nachw.
- 51 *Prais/Rat*, Rs. 130/75, Slg. 1976, 1589 ff., 1599.
- 52 *Gewerkschaftsbund, Massa, Kortner/Rat*, Rs. 175/73, Slg. 1974, 917 ff., 925.
- 53 *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 ff., 3747.
- 54 *Ibid.* S. 3745 ff.
- 55 *UNECTEF/Heylens*, Rs. 222/86, Slg. 1987, 4097 ff.
- 56 *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 ff., 1135.
- 57 *VBVB und VBBB/Kommission*, Verb. Rs. 43 und 63/82, Slg. 1984, S. 19 ff., 62.

gerichtlichen Rechtsschutz<sup>58</sup> und auf fairen Prozeß<sup>59</sup>, Verbot der Rückwirkung von Strafgesetzen<sup>60</sup>.

#### 4. Direkte Anwendung der EMRK oder Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK

Einer direkten Anwendung der EMRK steht der Einwand entgegen, daß die Europäischen Gemeinschaften nicht Mitglied des Europarates sind. Nach Art. 66 EMRK steht die Konvention den Mitgliedern des Europarates zur Unterzeichnung offen. Mitglieder des Europarates können aber nach Art. 4 der Satzung nur *Staaten* werden, die den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten. Ein Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK würde also eine Änderung der EMRK und/oder der Satzung des Europarates voraussetzen.

Gleichwohl bestehen starke Bestrebungen in Richtung auf einen Beitritt der Gemeinschaften zu der EMRK. Insbesondere das Europäische Parlament hat auch in neuester Zeit wiederholt zu einem solchen Beitritt aufgerufen.<sup>61</sup> Der Europarat bereite den möglichen Beitritt neuer osteuropäischer Demokratien zu der Europäischen Union vor. Ihm komme eine gesamteuropäische Verantwortung zu. Auch aus dieser Perspektive sei eine Unterstützung und engere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Gemeinschaften und dem Europarat und seinen Menschenrechtsschutzorganen geboten.<sup>62</sup> Das Inkrafttreten des

---

58 Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Rs. 222/84, Slg. 1986, s. 1651 ff., 1682.

59 Pecastaing/Belgien, Rs. 98/79, Slg. 1980, 691 ff., 716.

60 Regina/Kirk, Rs. 63/83, Slg. 1984, 2689 ff., 2718.

61 Vgl. Europäisches Parlament, Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur EMRK erneut gefordert, Entschließung v. 18. Januar 1994 - A3-0421/93 -, EuGRZ 1991, 191 ff.; Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Europarat/Beitritt zur EMRK, Entschließung v. 15. Dezember 1993 - Dok. A3-0408/93, EuGRZ 1994, 82 ff.

62 Entschließung des Europäischen Parlaments v. 15. Dezember 1993 - Dok. A3-0408/93, Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Europarat, EuGRZ 1994, 82 ff.

Unionsvertrages hat noch einmal besonders klar vor Augen geführt, daß sich die europäische Integration nicht auf die Förderung des wirtschaftlichen Fortschritts der Mitgliedstaaten beschränkt. Das Europäische Parlament betont, daß auch und vor allem ein Raum geschaffen werden solle, in dem Frieden herrsche und der einzelne sich in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht frei entfalten könne. Unter diesem Gesichtspunkt sei die Förderung und die Einhaltung der Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der europäischen Integration. "Im Mittelpunkt der Bemühungen um die europäische Integration muß stets das Individuum stehen."<sup>63</sup> Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft verfüge zwar über ein umfassendes System von Rechtsmitteln und -verfahren, innerhalb dessen der EuGH kontrolliere, ob die Akte der Mitgliedstaaten und der Organe mit der "Verfassung", d. h. dem Vertrag, vereinbar seien. Nach der Entschließung des Europäischen Parlaments wird es jedoch im System zum Schutz der Grundrechte solange Lücken geben, wie die Gemeinschaft nicht nach dem Beispiel ihrer Mitgliedstaaten den von der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen unterworfen ist. Das Anliegen lückenlosen Grundrechtsschutzes wird um so gewichtiger, je mehr Kompetenzen der Gemeinschaft übertragen werden. Deshalb ist das Anliegen eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK nach Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung einer Europäischen Union um so dringlicher geworden.

Unter dem gegenwärtigen System legen zwei Gerichte die Europäische Menschenrechtskonvention aus: der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und - indirekt, als Erkenntnisquelle für die allgemeinen Rechtsgrundsätze - der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Das führt zu dem Risiko gegensätzlicher Urteile in derselben Sache. Dieses Risiko wäre mit einem Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK vermeidbar.<sup>64</sup> Dann könnten sich die Bürger der Mitgliedstaaten

---

63 Vgl. Entschließung v. 18. Januar 1994, *ibid.* S. 192.

64 Vgl. hierzu Schmidt-Aßmann, Empfiehlt es sich das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln, JZ 1994,

direkt auch gegen Hoheitsakte der Gemeinschaften an die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention wenden.<sup>65</sup> Das Europäische Parlament ist der Auffassung, "daß die Einführung eines solchen Rechtsweges als Beweis für die Reife der Gemeinschaft gelten könnte: Wie die Mitgliedstaaten ist sie damit einverstanden, daß ein Akt ihrer Rechtsordnung geprüft und gegebenenfalls von den Organen der EMRK in Frage gestellt wird. Im übrigen dürfte eine solche Perspektive die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten dazu anhalten, daß die Gemeinschaftsvorschriften bereits im Vorfeld der EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Rechnung tragen."<sup>66</sup>

Nach einem Beitritt der Gemeinschaften zu der EMRK könnte dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Verhältnis zu den Straßburger Organen eine ähnliche Stellung zukommen, wie den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten.<sup>67</sup>

Rechtsgrundlage für den Beitritt soll Art. 235 EGV sein. Danach kann die Gemeinschaft die geeigneten Vorschriften erlassen, wenn ein Tätigwerden zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich erscheint und im Vertrag die erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.<sup>68</sup> Ob Art. 235 EGV eine hinreichende Rechtsgrundlage für den

---

832 ff.; J. Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Grundrechtsschutz im europäischen Raum: der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention (1993).

65 Der einzelne kann sich gegenwärtig an die Europäische Menschenrechtskommission wenden. Von dort kann der Fall auf Initiative eines Staates oder der Kommission dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt werden. Es soll jedoch eine Fusion der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erfolgen. Vgl. B. Rudolf, Der Entwurf eines Zusatzprotokolls über die Reform des Kontrollmechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention, Stand der Reformarbeiten im Januar 1994, EuGRZ 1994, 53 ff.

66 Entschließung v. 18. Januar 1994, EuGRZ 1994, 191 ff., 192.

67 So die Vorstellung des Europäischen Parlaments, *ibid.*

68 Art. 235 EGV: "Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Räteinstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften."

Beitritt der Gemeinschaften zum EMRK-System ist, kann bezweifelt werden. Durch den Beitritt würde der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte untergeordnet. Diese Änderung der Kompetenzen eines Hauptorgans der Gemeinschaften könnte eine Vertragsänderung nach Art. NEUV erforderlich machen.<sup>69</sup> Ein bedeutender Nachteil wäre, wenn der Rechtsschutz nach einem potentiellen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK zeitaufwendiger würde.<sup>70</sup> Dies käme in Betracht, wenn zusätzlich zum nationalen Rechtsweg noch der Rechtsweg zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor Anrufung des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte erschöpft werden müßte.

#### **IV. Grundrechtserklärungen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission**

Neben diesen rechtlichen Grundrechtsgarantien und den Bestrebungen, den Grundrechtsschutz innerhalb der Gemeinschaft noch besser abzusichern gibt es noch die politischen Grundrechtserklärungen. Hier ist insbesondere die gemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission von 1977 zu nennen. Darin anerkennen die Gemeinschaftsorgane feierlich die Grundrechte als den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsame allgemeine Rechtsgrundsätze. Die Gemeinschaftsorgane betonen, daß sie den Grundrechten hervorragende Bedeutung beimessen und sie bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse und der Verfolgung der Ziele der Europäischen Gemeinschaften achten und daran festhalten werden.<sup>71</sup> Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat die

---

69 Vgl. auch Schmidt-Aßmann, Empfiehlt es sich, Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit in der EG weiterzuentwickeln, JZ 1994, 832 ff., 840. Zu den mit einem Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK verbundenen Problemen, vgl. den Gutachtenantrag des Rates der Europäischen Union v. 25. April 1994. Der EuGH hat das beantragte Gutachten noch nicht erstellt.

70 Vgl. Schmidt-Aßmann *ibid.*

71 Gemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977, BullEG 1977, Nr. 3, S. 5. Abgedruckt auch in Schweitzer/Hummer, Europarecht 1993, S. 202.

Gemeinsame Grundrechtserklärung als Bestätigung für den bereits existierenden Grundrechtsschutz in der Gemeinschaft zitiert.<sup>72</sup> Das Europäische Parlament gibt regelmäßig Entschlüsse zu den Menschenrechten ab. Beispiele aus der letzten Zeit sind die Entschlüsse zu Rassismus und Ausländerfeindlichkeit in Europa und zur Gefahr des Rechtsextremismus<sup>73</sup>, zur Welt-Menschenrechtskonferenz der UNO im Juni 1993 in Wien<sup>74</sup>, zur islamischen Morddrohung gegen Taslima Nasreen und der Verletzung der Menschenrechte von Frauen in Bangladesh<sup>75</sup>, zu Menschenrechtsverletzungen in China<sup>76</sup>, zur Verletzung der Menschenrechte durch getrennte Beförderung weiblicher Fluggäste auf einigen British Airways-Flügen in Verbindung mit einem Boykottaufruf<sup>77</sup> ...

Das bisher umfassendste Dokument ist die vom Europäischen Parlament am 12. April 1989 verabschiedete Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten<sup>78</sup>. Sie stellt einen ausformulierten Grundrechtskatalog dar, wie er schon von verschiedener Seite für die Gemeinschaften gefordert worden war, so vom deutschen Bundesverfassungsgericht in der Solange-I Entscheidung v. 1974<sup>79</sup>.

---

72 Johnston/The Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Rs. 222/84, Sig. 1986, 1651.

73 Entschluß v. 21. April 1993 - A - 0127/93 -, EuGRZ 1993, 322.

74 Entschluß v. 27. Mai 1993 B3 - 0694/93.

75 Entschluß v. 21. April 1994 - B3-0406, 0424 und 0482/94, EuGRZ 1994, 271.

76 Entschluß v. 23. Oktober 1993 - B3-1429, 1450 und 1518/93, EuGRZ 1993, 584.

77 Entschluß v. 23. Oktober 1993 - B3 - 1427/93, EuGRZ 1993, 535.

78 EuGRZ 1989, 204 ff.

79 Vgl. BVerfGE 37, 271. Der Tenor dieser Entscheidung lautet: "Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, ist nach Einholung der in Art. 177 des Vertrags geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert."

Die Erklärung umfaßt vor allem die "klassischen" Eingriffsabwehrrechte wie die Grundrechte der Menschenwürde (Art. 1), das Recht auf Leben (Art. 2), Rechtsgleichheit (Art. 3), Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 4), Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 5), Schutz des Privatlebens (Art. 6), Freizügigkeit (Art. 8), Schutz des Eigentums (Art. 9) sowie den Schutz der Versammlungs- (Art. 10) und Vereinigungsfreiheit (Art. 11) und der Berufsfreiheit (Art. 12) sowie die institutionelle Garantie der Familie (Art. 7). Die Erklärung enthält aber auch "soziale" Grundrechte wie das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 13), den Schutz kollektiver sozialer Rechte (Art. 14), den sozialen Schutz (Art. 15) und das Recht auf Bildung (Art. 16). Nach der herkömmlichen Grundrechtsdogmatik kann aber der einzelne solche soziale Grundrechte im Zweifel nicht vor gerichtlichen Instanzen einklagen. Soziale Grundrechte richten sich nach herkömmlichem Verständnis vielmehr regelmäßig als objektive Normen an die staatlichen Organe, in erster Linie an den Gesetzgeber.<sup>80</sup> Zweifelhaft

---

80 Die sozialen Grundrechte in der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten sind folgendermaßen formuliert:

Art. 13: "1. Jeder hat das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen.

2. Es werden die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz und zur Gewährleistung eines Arbeitsentgelts, das ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, getroffen.

Art. 14: 1. Das Recht auf Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern wird gewährleistet.

2. Das Recht auf kollektive Maßnahmen, einschließlich des Streikrechts, wird vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesetzen und Tarifverträgen gewährleistet.

3. Die Arbeitnehmer haben das Recht, regelmäßig über die Wirtschafts- und Finanzsituation ihres Unternehmens unterrichtet und zu Beschlüssen, die ihre Interessen berühren können, gehört zu werden.

Art. 15: 1. Jeder hat das Recht auf alle Maßnahmen, die ihm den bestmöglichen Gesundheitszustand gewährleisten.

2. Arbeitnehmer, Selbständige und ihre Familienangehörigen haben das Recht auf soziale Sicherheit oder eine gleichwertige Regelung.

3. Jeder, der nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat das Recht auf soziale und medizinische Hilfe.

4. Jeder, der aus von ihm nicht zu verantwortenden Gründen nicht über eine angemessene Wohnung verfügt, hat Anspruch auf entsprechende Unterstützung durch die zuständigen staatlichen Stellen."

Art. 16: "Jeder hat das Recht auf Bildung und Ausbildung gemäß seinen Fähigkeiten. Der Schulbesuch ist frei. ..."

kann gerade bei den sozialen Grundrechten auch sein, wer Adressat dieser Garantien ist, die Gemeinschaften und/oder die Mitgliedstaaten und/oder (mittelbar) auch private Arbeitgeber.

Die Grundfreiheiten des EGV richten sich an die Mitgliedstaaten, die Grundrechte als den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsame Rechtsgrundsätze richten sich an die Gemeinschaftsorgane. Hinsichtlich der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten ist davon auszugehen, daß sie sich sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an die Gemeinschaftsorgane richtet. Die Grundrechtserklärung ist als solche allerdings rechtlich nicht verbindlich. Gleichwohl kann ihr eine indirekte rechtliche Bedeutung zukommen. Thomas Buergenthal hat bereits in seiner Dissertation über die Rechtserzeugung in der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation die große Bedeutung nicht rechtsförmlicher Regeln dieser Internationalen Organisation nachgewiesen.<sup>81</sup> An dem Einfluß der Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt sich, daß im Völkerrecht, das mangels eines wirklichen zentralen Vollstreckungssystems auf seine Überzeugungskraft angewiesen ist, der Unterschied zwischen rechtsverbindlichen und nicht rechtsverbindlichen Normen in der Praxis mitunter weniger gravierend ist als im nationalen Recht.<sup>82</sup>

Die Präambel der Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments knüpft an die Gründungsverträge, die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, die Europäische Menschenrechtskonvention und die geltenden internationalen Rechtsinstrumente an, wie sie durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften weiter entwickelt werden. Das direkt gewählte Europäische Parlament vermittelt der Grundrechtsprechung des EuGH durch seine Grundrechtserklärung auf diese Weise eine zusätzliche Legitimation.

---

81 Vgl. T. Buergenthal, *Law-Making in the International Civil Aviation Organization*, 1969.

82 Vgl. T. Buergenthal, *The Inter-American Court of Human Rights*, AJIL 1982, 231 ff., 244 f. Vgl. a. J. Kokott, *Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und seine bisherige Praxis*, ZaöRV 1984, 806 ff., 837.

Endziel des Europäischen Parlaments ist, daß die anderen Gemeinschaftsorgane seine Grundrechtserklärung unterzeichnen und daß die Erklärung schließlich in die Verträge aufgenommen und rechtlich verbindlich wird. Der Grundrechtsschutz ist ein so hohes Anliegen in den Gemeinschaften, daß die Annahme einer verbindlichen Grundrechtserklärung den angestrebten Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK ergänzen soll.<sup>83</sup>

## V. EINZELSTAATLICHE GRUNDRECHTE UND GEMEINSCHAFTSGRUNDRECHTE

Effektiver Grundrechtsschutz auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften ist eine Bedingung für die weitere Integration. Der europäische Grundrechtsschutz darf grundsätzlich nicht hinter dem in vielen Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene bereits erreichten Grundrechtsstandard zurückbleiben. Die Mitgliedstaaten haben zum Teil hochentwickelte Systeme zum Schutz der in ihren Verfassungen garantierten Grundrechte. Es darf nicht dazu kommen, daß diese auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreichten Standards leer laufen, weil die Hoheitsgewalt in den wesentlichen Bereichen nicht mehr national sondern supranational determiniert ist, da immer mehr Kompetenzen auf die Union übertragen werden. Die Bemühungen insbesondere des Europäischen Parlaments um einen noch differenzierteren und wirksameren Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene sind auch gerade vor diesem Hintergrund zu sehen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat mehrfach zu erkennen gegeben, daß es seine (indirekte) Kontrolle hinsichtlich europäischer Rechtsakte nur zurücknimmt, wenn und insoweit ein hinreichender Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene generell gewährleistet ist.<sup>84</sup>

---

83 Vgl. Europäisches Parlament, Straßburg, Entschließung v. 18. Januar 1994 - A3-0421/93 - Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur EMRK erneut gefordert, EuGRZ 1994, 191 ff., 193.

84 Vgl. insbes. BVerfGE 37, 271 ff. Zur Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfGE zum Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, M. Schweitzer, Staatsrecht III, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht 1992, S. 20 ff.; R. Wittkowski,

## VI. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Das Gemeinschaftsrecht verfügt über einen entwickelten und anspruchsvollen Grundrechtsschutz. Das primäre Gemeinschaftsrecht enthält in den Personenverkehrsfreiheiten und dem Diskriminierungsverbot grundrechtsgleiche Rechte, denen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften durch seine dynamische Rechtsprechung zur maximalen Wirksamkeit verholfen hat. Mangels eines ausformulierten Grundrechtskatalogs nach Art der nationalen Verfassungen hat der EuGH darüber hinaus Grundrechte als den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsame allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt. Bei der Definition des Inhalts dieser Grundrechte orientiert sich der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften an der Europäischen Menschenrechtskonvention, der alle Mitgliedstaaten beigetreten sind, und die eher als ein Mindeststandard des in der Gemeinschaft geltenden Grundrechtsstandards zu verstehen ist.

Die Bedeutung eines wirksamen Grundrechtsschutzes im Rahmen der Gemeinschaften steigt mit zunehmender Integration. Deshalb sind gerade im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht verstärkte Bemühungen im Hinblick auf einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates erkennbar. Eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Europarat und seinen Menschenrechtsorganen soll außerdem die Heranführung der osteuropäischen Länder an die Europäische Union vorbereiten.<sup>85</sup> Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention soll zusätzlich zum Erlaß einer verbindlichen europäischen Menschenrechtserklärung erfolgen.

---

Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993 als "Solange III" -Entscheidung, BayVBl. 1994, 359 ff., 359 f. Siehe auch J. Kokott, Deutschland im Rahmen der Europäischen Union - zum Vertrag von Maastricht, AöR 1994, S. 207 ff.

85 Vgl. Europäisches Parlament, Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Europarat/Beitritt zur EMRK, Entschließung v. 15. Dezember 1993 - Dok. A3-0408/93, EuGRZ 1994, 82.

Dies alles zeigt, daß der effektive Schutz des einzelnen vor Grundrechtsverletzungen durch die Gemeinschaften und durch die Mitgliedstaaten ein zentrales Anliegen der Gemeinschaft ist.