

Der Schutz der Grundrechte in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft

- Problematik, Bestand und Entwicklungstendenzen -

I. Einleitung

Der Schutz der Grundrechte in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist seit längerem Gegenstand einer ebenso lebhaften wie kritischen Diskussion. Drei Gründe dürften für die wachsende Grundrechtssensibilität verantwortlich sein:

Einmal hat die besorgniserregende Zunahme von Intoleranz, Verfolgung und Gewalt, die in weiten Regionen der Welt die politische Auseinandersetzung bestimmen, den Blick für die Anliegen des Grund- und Menschenrechtsschutzes geschärft. Die am 21. November 1990 von den Staats- und Regierungschefs der 34 KZE-Staaten in Paris verabschiedete "Charta für ein neues Europa" führt dies klar vor Augen: "Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allen Menschen von Geburt an eigen; sie sind unveräußerlich und werden durch das Recht gewährleistet. Sie zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung. Ihre Achtung ist wesentlicher Schutz gegen staatliche Übermacht. Ihre Einhaltung und uneingeschränkte Ausübung bilden die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden".⁽¹⁾

Ein weiterer Grund für die hohe Aktualität der Grundrechtsdiskussion dürfte in der engen Verknüpfung der Problematik mit der Forderung nach Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu suchen sein. Europa ist in einem tiefgreifenden gesellschaftlichen und politischen Wandel begriffen. Die jahrzehntlang gehegten Hoffnungen und Erwartungen aller europäischen Völker auf demokratische Regierungsformen, die sich zu Menschenrechten und Grundfreiheiten bekennen, scheinen nunmehr in Erfüllung zu gehen.

Ein dritter Punkt betrifft den Wandel des Grundrechtsverständnisses in der modernen Gesellschaft. Standen in den klassischen Grundrechtskatalogen der Verfassungen die liberalen Grund- und Menschenrechte wie der Schutz der persönlichen Freiheit vor staatlicher Bevormundung und Reglementierung im Vordergrund, so nehmen heute die sozialen Grundrechte wie das Recht auf Arbeit, soziale Sicherheit, Bildung und Kultur mehr und mehr einen zentralen Platz ein. Ihre Funktion besteht nicht so sehr darin, dem einzelnen Freiheitsräume zu sichern als vielmehr, Leistungsansprüche gegenüber Staat und Gesellschaft, soziale Mitbestimmungs- und Teilhaberrechte zu begründen.

II. Grundrechte und Gemeinschaftsverfassung⁽²⁾

Bekanntlich hat der Schutz der Individualrechte seinen festen Platz in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Die meisten der Mitgliedstaaten bekennen sich in ihren geschriebenen Verfassungen zu gewissen elementaren Grund- und Menschenrechten.

Lediglich die Verfassung der französischen "5. Republik" aus dem Jahre 1958 zählt keine einzelnen Grundrechte auf, sondern bezieht sich in ihrem Vorspruch auf die Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und ihre Bekräftigung in der Präambel zur Verfassung der französischen 4. Republik von 1946.

Das Vereinigte Königreich kennt zwar keine geschriebene Verfassung und damit auch keinen verbrieften Schutz der Grundrechte, jedoch sind die "fundamental liberties" und "civil rights" als Bestandteil der ungeschriebenen Verfassungstraditionen anerkannt.

Dagegen enthält die Gemeinschaftsrechtsordnung weder einen geschlossenen Grundrechtskatalog noch auch einzelne Vorschriften, die sich ausdrücklich als Grund- oder Menschenrechte verstehen. Lediglich im Vorspruch zu der seit 1. Juli 1987 in Kraft befindlichen Einheitlichen Europäischen Akte, dem bisher ehrgeizigsten Reformwerk im Bereich der Gemeinschaftsverträge, findet sich ein allgemein gehaltenes Bekenntnis zur "Wahrung des Rechts und der Menschenrechte", wobei auf "die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit" Bezug genommen wird. Mehr sagt das geschriebene Gemeinschaftsrecht zum Schutz der Grundrechte nicht aus.

Das Schweigen der Verträge hat historische Gründe. Der weitgehend technische Charakter der 1951 errichteten ersten der drei Gemeinschaften, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ließ Beeinträchtigungen grundrechtswertiger Positionen durch die Gemeinschaftsgewalt als wenig realistisch erscheinen. Was die 1957 unterzeichneten Römischen Verträge angeht, durch die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft ins Leben gerufen wurden, so standen sie im Schatten eines politischen Mißerfolgs. Die weitgespannten Pläne einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer europäischen politischen Gemeinschaft waren 1954 gescheitert. Die anfängliche Euphorie machte einem nüchternen Zweckdenken Platz, das ausschließlich an den wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientiert war und den Blick auf die Übergreifende Idee der Grund- und

Menschenrechte verstellte.

Wenn die Verträge somit auch keine ausdrücklichen Grundrechtsverbürgungen vorsehen, so enthalten sie doch einzelne Vorschriften mit unverkennbar grundrechtlichem Bezug. Es handelt sich dabei vor allem um Vorschriften, die sich als konkrete Ausprägungen allgemeiner Rechtsgrundsätze darstellen. Im folgenden seien die wichtigsten dieser Vorschriften aufgeführt:

- Artikel 7 EWG-Vertrag verbietet "jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit";
- Art. 40 EWG-Vertrag schliesst jede Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern im Rahmen einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte aus;
- Art. 48 EWG-Vertrag stellt den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft auf. Darunter wird die "Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" verstanden, weiterhin das Recht der Arbeitnehmer, "sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben" und "sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen";
- Art. 52 EWG-Vertrag führt den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit ein. Darunter wird das Recht der Selbständigen verstanden, in jedem Mitgliedstaat selbständige Erwerbstätigkeiten aufzunehmen und auszuüben sowie Unternehmen zu gründen und zu leiten;
- Art. 119 EWG-Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anzuwenden;
- wenn auch die Verträge nicht ausdrücklich das Privateigentum schützen, so finden sich doch an verschiedenen Stellen aufschlußreiche Bezugnahmen auf das Eigentumsrecht, so in der Bestimmung, daß mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten zum Schutz des "gewerblichen oder kommerziellen Eigentums" gerechtfertigt sein können (Art. 36 EWG-Vertrag), oder daß der Vertrag "die Eigentumsordnung" in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt (Art. 222 EWG-Vertrag);

- in verschiedenen Vertragsbestimmungen hat auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unmittelbar oder mittelbar seinen Niederschlag gefunden. So ist vorgesehen, daß gemeinsame Marktorganisationen nur die zur Verfolgung bestimmter Ziele des Vertrags erforderlichen Maßnahmen treffen dürfen und sich auf die Verfolgung dieser Ziele zu beschränken haben. Die Mitgliedstaaten durften während der Übergangszeit im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten in einem Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen treffen, hatten dabei jedoch vorrangig solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören (Art. 40 Abs. 3 Satz 1 bzw. Art. 115 Abs. 2 und 3 EWG-Vertrag).

III. Prätorischer Grundrechtsschutz

Ungeachtet des Fehlens umfassender Grundrechtsgarantien in den Gemeinschaftsverträgen stellt der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft keineswegs ein marginales Problem dar.

Die Europäische Gemeinschaft ist mehr als ein funktionaler Zweckverband oder eine internationale Fachorganisation des herkömmlichen Typs. Sie ist ein mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit durchgreifender normsetzender, ausführender und rechtsprechender Gewalt ausgestattetes Gebilde, das auf fortschreitende Intensivierung des sozialen Beziehungsnetzes gerichtet ist. Einfuhr- und Ausfuhrverbote, Produktions- und Vermarktungsregelungen, Preisreglementierungen, Quotensysteme in landwirtschaftlichen Marktordnungen und im Stahlsektor sowie die Wettbewerbsregeln weisen intensive Berührungsfächen mit dem Eigentumsrecht und dem Recht auf freie Berufsausübung auf. Die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit kann in Konflikt mit der gemeinschaftsrechtlich eingebundenen Ordnungsgewalt der Mitgliedstaaten ("ordre public") treten; die Religions- und Bekenntnisfreiheit beschränkt die beamtenrechtliche Organisationsgewalt der Gemeinschaft als eines öffentlichen Dienstherrn. Schließlich wird die Gemeinschaftsordnung in allen Verzweigungen vom Gleichheitssatz und vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durchzogen und durchwirkt. Als geradezu axiomatisches Postulat der Rechtsstaatlichkeit ist anerkannt, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft durch Ausgliederung aus den nationalen Hoheitsphären nicht zu einer Minderung des nach den nationalen Verfassungsordnungen verbürgten Grundrechtsstandards führen darf. Hoheitsrechte dürfen demnach nur auf die Gemeinschaft transferiert werden, wenn ein dem nationalen Standard adäquater, zumindest aber kongruenter Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Die Forderung nach Kongruenz im Grundrechtsbereich wiederum ist ein spezifischer Ausdruck der weiterreichenden generellen Forderung nach struktureller Homogenität im Verhältnis

der Gemeinschaftsordnung zu den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Die Essenz der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsproblematik besteht demnach darin, sicherzustellen, daß ungeachtet des vielkritisierten Fehlens eines Grundrechtskataloges in den Verträgen der kommunitäre Grundrechtsschutz nicht hinter dem der demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten zurückbleibt. Die Bewältigung dieser Aufgabe war dem Fallrecht des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) überlassen, der in unterdessen gefestigter Rechtsprechung die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts schützt.⁽³⁾

Der EuGH hatte sich erstmals mit grundrechtlichen Fragen in einem Urteil vom 15. Juli 1960 zu befassen, als mehrere deutsche Montanunternehmen eine Entscheidung der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angriffen und ihren Antrag unter anderem auf den Schutz des Privateigentums stützten, der in Art. 14 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet sei. Der EuGH hat sich in dieser ersten einschlägigen Entscheidung noch spürbare Zurückhaltung auferlegt. Er hat sich auf die lapidare Feststellung beschränkt, daß er weder zur Auslegung noch zur Anwendung des deutschen Grundgesetzes zuständig sei und daß auch das Recht der Gemeinschaft, wie es im EGKS-Vertrag niedergelegt sei, weder einen geschriebenen noch einen ungeschriebenen allgemeinen Grundsatz des Inhalts enthalte, daß ein erworbener Besitzstand nicht angetastet werden darf.⁽⁴⁾

Seitdem hat sich die Haltung des Gerichtshofs grundlegend gewandelt. In seiner weiteren Rechtsprechung hat er zunehmend abgeleitetes Gemeinschaftsrecht auch am Maßstab der Grundrechte gemessen.

Die Wende wurde mit dem Urteil vom 12. November 1969 in der Rechtssache Stauder eingeleitet. Zu befinden war über die Frage, ob eine gewisse Entscheidung der Kommission mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Die Entscheidung regelte die Abgabe verbilligter Butter so, daß - nach der deutschen Fassung - die Berechtigten, Empfänger bestimmter sozialer Hilfen, die Ware nur gegen einen "auf ihren Namen ausgestellten Gutschein" erhalten konnten. Die Frage zielte letztlich auf die Vereinbarkeit der angefochtenen Maßnahme mit der Achtung der Menschenwürde ab, die nach der Rüge des Klägers, eines Sozialhilfeempfängers, dadurch verletzt sein sollte, daß er sich dem Verkäufer gegenüber als Sozialhilfeempfänger zu erkennen geben mußte. Der Gerichtshof hat zwar im Ergebnis die Rechtmäßigkeit der Maßnahme bejaht, indem er dem mehrsprachigen Text eine geschickte Auslegung gab, hat jedoch die Gelegenheit wahrgenommen, erstmals grundlegende Aussagen zu den Grundrechten in der Gemeinschaftsordnung zu machen. Er entschied, daß "bei

dieser Auslegung die streitige Vorschrift nichts enthält, was die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person in Frage stellen könnte".⁽⁵⁾ Diese prägnante Formel enthält zwei wichtige allgemeingültige Aussagen. Zunächst geht aus hier hervor, daß die Grundrechte der Person zu den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung zählen. Des weiteren hat der Gerichtshof mit ihr seine Zuständigkeit zur Wahrung dieser Grundrechte bejaht.

In der Folgezeit hat der EuGH seine Rechtsprechung, die er mit dem Stauder-Urteil eingeleitet hatte, konsequent fortgeführt und weiter vertieft.

In dem Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft stand die Frage nach den Rechtsquellen der Grundrechte in der Gemeinschaftsordnung und das Verhältnis des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts zum nationalen Verfassungsrecht im Vordergrund. Es ging dabei um ein System von Ausfuhrlicenzen und die damit verbundene Kautionsregelung, also administrative Zwangsmittel. Nach Auffassung des im Wege des Vorabentscheidungsersuchens vorlegenden Gerichts verstieß die Regelung gegen bestimmte Strukturprinzipien des nationalen deutschen Verfassungsrechts, nämlich die Grundsätze der Entfaltungsfreiheit und Dispositionsfreiheit, die Wirtschaftsfreiheit und das Verhältnismäßigkeitsgebot. Das vorlegende Gericht machte ferner deutlich, daß nach seiner Auffassung auch das Gemeinschaftsrecht die durch das deutsche Grundgesetz garantierten elementaren Grundrechte zu beachten habe, und daß bei einem Verstoß gegen diese Prinzipien sich der Vorrang des Übernationalen Rechts an den Grundsätzen des deutschen Grundgesetzes breche. Der EuGH war somit zugleich aufgefordert, unter dem Gesichtspunkt der Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht Stellung zu beziehen. Er hat die Problematik wie folgt gelöst: Er hat es zwar abgelehnt, die Gültigkeit des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts an den Maßstäben des nationalen Verfassungsrechts zu messen, hat jedoch - wie bereits im Stauder-Urteil - das Bestehen allgemeiner Rechtsgrundsätze, die den Schutz der Grundrechte sichern, in der Gemeinschaftsordnung selbst anerkannt. Die Gewährleistung dieser Rechte müsse zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, müsse sich jedoch auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen.⁽⁶⁾

Was bedeutet diese gegenüber dem Stauder-Urteil teilweise neue Formel, in die der EuGH den Grundrechtsschutz in der Gemeinschaft gekleidet hat? Sie bedeutet zunächst, daß Grundrechte in der Gemeinschaftsrechtsordnung aus einer autonomen Rechtsquelle, nämlich den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, fließen. Diese sind unmittelbarer Bestandteil der Gemeinschaftsordnung. Sie

bedeutet jedoch weiterhin, daß eine enge Bindung des Gemeinschaftsschutzes an den Schutz der nationalen Verfassungen besteht, so daß zur Ermittlung der Grundsätze des Gemeinschaftsrechts durchaus auf die Grundprinzipien der nationalen Rechtsordnungen zurückgegriffen werden kann. Diese tragen, wie der Generalanwalt Dutheillet de Lamothe in seinen Schlußanträgen hervorgehoben hat, zur Bildung eines den Mitgliedstaaten gemeinsamen philosophischen, politischen und rechtlichen Substrats bei, auf dem sich im Wege der richterlichen Fortbildung ein ungeschriebenes Gemeinschaftsrecht entwickelt.⁽⁷⁾

Zwei weitere Urteile von grundlegender Bedeutung für den Grundrechtsschutz in der Gemeinschaft sind am 14. Mai 1974 in der Rechtssache Nold bzw. am 13. Dezember 1979 in der Rechtssache Hauer ergangen.⁽⁸⁾

Auf einen kurzen Nenner gebracht, ging es in der Rechtssache Nold um die Vereinbarkeit einer Kommissionsentscheidung im Montanbereich mit der Eigentumsgarantie sowie der Freiheit des Handels, der Arbeit und anderer Berufstätigkeiten. In der Rechtssache Hauer war über die Vereinbarkeit einer Ratsverordnung, durch die ein mehrjähriges Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben verhängt wurde, mit dem Eigentumsrecht und der Berufsfreiheit zu entscheiden. Der EuGH hat in seinen Urteilen zunächst seine bisherige Rechtsprechung bekräftigt, daß die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die er zu wahren hat, und daß er bei der Gewährleistung dieser Rechte von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen hat. Er ist sodann darüber hinausgegangen, indem er hervorhob, daß er "keine Maßnahmen als Rechtens anerkennen kann, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten anerkannten und geschützten Grundrechten".

Die Urteile Nold und Hauer sind noch unter einem weiteren Gesichtspunkt höchst aufschlußreich. Die Kläger des Ausgangsverfahrens hatten nämlich nicht nur einen Verstoß gegen bestimmte nationale Grundrechte gerügt, sondern sich auch auf internationale Verträge zum Schutz der Menschenrechte, vornehmlich die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, berufen. Dies gab dem EuGH Gelegenheit, sich zugleich zur Bedeutung der völkerrechtlichen Grundrechtsgarantien im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu äußern. Er hatte dabei einerseits zu berücksichtigen, daß die Gemeinschaft selbst keinem einschlägigen internationalen Abkommen als Vertragspartei angehört, daß jedoch andererseits die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zu solchen Abkommen deren Inhalt in ihre Rechtsordnungen aufgenommen haben. Der Konflikt wurde in der Weise gelöst, daß internationalen Verträgen über den Schutz der Menschen-

rechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, zwar eine wichtige Orientierungsfunktion, jedoch keine unmittelbare Bindungswirkung zuerkannt wurde. Solche Abkommen könnten "Hinweise geben... die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind."⁽⁹⁾

Die Urteile Nold und Hauer haben darüber hinaus die Lehre von den immanenten Grundrechtsschranken weiter ausgebaut. Die in Frage stehenden Grundrechte seien "weit davon entfernt, uneingeschränkten Vorrang zu genießen", sondern müßten "im Hinblick auf die soziale Funktion der geschützten Rechtsgüter und Tätigkeiten" gesehen werden. Die den Eingriffen in grundrechtswerte Positionen gesetzten Schranken sind dreifacher Natur:

1. Rechtfertigung des Eingriffs durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft
2. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs im Hinblick auf den verfolgten Zweck
3. Garantie des Wesensgehalts ("substance") des geschützten Rechts.

Das Schwergewicht der anfänglichen Rechtsprechung des EuGH lag naturgemäß bei den Rechtsquellen und der Stellung der Grundrechte im Gesamtgefüge des Gemeinschaftsrechts, wogegen die materiell-rechtliche Ausgestaltung einzelner Grundrechtsgarantien erst nach und nach in den Vordergrund trat. Entsprechend den überwiegend wirtschaftlichen Zielsetzungen der Gemeinschaft bilden die Grundrechtsverbürgungen mit wirtschaftlichem und sozialem Bezug den Hauptgegenstand der bisherigen Rechtsprechung, jedoch hat der Gerichtshof auch bereits verschiedene andere Grundrechte anerkannt.

Wenden wir uns nunmehr einem kurzen Überblick über die einzelnen Grundrechte und grundrechtsverwandten Rechte zu:

a) Der Gleichheitssatz (Diskriminierungsverbot)

In der Judikatur des EuGH spielt der Gleichheitssatz, ein klassisches Grundrecht, das sich bereits in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Revolution findet, eine wichtige Rolle. Der EuGH hat ihn als einen allgemeinen Grundsatz der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannt. Er findet seine Ausprägung in den verschiedensten Bereichen, so z.B. in der "Gleichheit der Betroffenen vor der Wirtschaftsgesetzgebung"⁽¹⁰⁾ oder im "Grundsatz der Gleichheit vor den öffentlichen Lasten"⁽¹¹⁾.

Der EuGH hat den Gleichheitssatz im wesentlichen mit nachstehenden Formulierungen umschrieben. So hat er festgestellt, daß eine unterschiedliche Behandlung nur zulässig ist, "wenn sie einer unterschiedlichen Lage entspricht"⁽¹²⁾, daß dagegen eine Diskriminierung vorliegt, wenn "vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise behandelt" werden, es sei denn, daß "objektive Unterschiede von einigem Gewicht" vorliegen⁽¹³⁾. Oder: "Vergleichbare Sachverhalte dürfen nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre"⁽¹⁴⁾.

Mit dieser Formel ist allerdings noch nichts über die Folgen ausgesagt, die an eine eventuelle Verletzung des Gleichheitsgebotes zu knüpfen sind. Diese Frage war erstmals in drei Urteilen vom 5. Juli 1977 ("Magermilchpulver") aufgeworfen worden, mit denen der EuGH eine Verordnung des Rates, die die Verpflichtung zum Aufkauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen vorsah, wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot für ungültig erklärte.⁽¹⁵⁾

Konnte der EuGH in diesen Fällen, in denen es darum ging, eine diskriminierende Belastung zu beseitigen, die fragliche Maßnahme schlicht für ungültig erklären und damit die Beschwer beseitigen, so ist die Ausgangslage anders, wenn die diskriminierende Maßnahme nicht belastender Natur ist, sondern in einer - dem diskriminierten Personenkreis vorenthaltenen - Begünstigung besteht. Würde hier die angefochtene Maßnahme annulliert, so wäre damit die Begünstigung allen entzogen, dem Anliegen des Betroffenen nach Besserstellung jedoch nicht Rechnung getragen. Andererseits würde es die Befugnisse eines Gerichtes übersteigen, dem benachteiligten Personenkreis die erstrebte Begünstigung selbst zuzusprechen.

Mit dieser Problematik war der EuGH in einem Urteil vom 19. Oktober 1977 ("Quellmehl") befaßt. Dem Verfahren lag die Frage zugrunde, ob eine Vorschrift einer Ratsverordnung deshalb ungültig ist, weil sie zwar für die Verarbeitung von Mais zu Stärke, nicht aber für Mais zur Herstellung von Quellmehl eine Erstattung bei der Erzeugung vorsieht, und ob - bejahendfalls - den Herstellern von Quellmehl unmittelbar ein Anspruch auf die gleiche Produktionserstattung erwächst wie den Herstellern von Quellstärke oder ob es dazu eines Rechtsaktes des Rates bedarf.

Der EuGH hat die ihm vorgelegten Fragen zum Anlaß grundlegender Ausführungen über Wesen und Tragweite des Diskriminierungsverbotes genommen: "Das in der ... Vorschrift ausgesprochene Diskriminierungsverbot ist jedoch nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den

Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre."

Wegen der Besonderheiten des Ausgangsfalles wurde die angefochtene Vorschrift nicht für ungültig, sondern lediglich für unvereinbar mit dem Gleichheitssatz erklärt und den zuständigen Organen der Gemeinschaft aufgegeben, die Verletzung des Gleichheitssatzes zu beseitigen. Es gebe nämlich, so führte das Urteil aus, mehrere Möglichkeiten, die Gleichbehandlung wiederherzustellen und den den Betroffenen möglicherweise entstandenen Schaden wieder gutzumachen. Es sei daher "Sache der für die gemeinsame Agrarpolitik zuständigen Organe, die für die Wahl unter diesen Möglichkeiten maßgeblichen wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkte zu beurteilen".⁽¹⁶⁾

Ebenso hat der EuGH in einem weiteren Urteil vom 19. Oktober 1977 ("Maisgritz") entschieden. Hier war die Ausgangssituation die, daß bestimmte Ratsverordnungen die Erstattung bei der Erzeugung von Maisgritz für Brauereizwecke abschafften, die Erstattung bei der Erzeugung von Maisstärke jedoch beibehielten.⁽¹⁷⁾

In einer jüngeren Rechtssache, die am 29. Juni 1988 entschieden wurde und in der es um eine Mitverantwortungsabgabe im Getreidesektor ging, war über die Vereinbarkeit einer Vorschrift, die bestimmte Erzeugergruppen von der Abgabe freistellte, mit dem Gleichheitssatz zu befinden. Der EuGH hat eine Verletzung des Gleichheitssatzes angenommen und abweichend von seiner Rechtsprechung in den Rechtssachen "Quellmehl" und "Maisgritz" die entsprechende Vorschrift für ungültig erklärt. Allerdings hat er auch hier an den Gemeinschaftsgesetzgeber appelliert, dem es obliege, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um bei der umstrittenen Befreiungsregelung die Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern herzustellen. Für den Zeitraum bis zum Erlaß einer Neuregelung hätten die zuständigen Behörden die in der für ungültig erklärten Bestimmung vorgesehene Befreiung weiter anzuwenden, diese jedoch auf die von der Diskriminierung betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu erstrecken.⁽¹⁸⁾

b) Eigentumsschutz und Berufsfreiheit

Was den Eigentumsschutz und die Freiheit der Berufsausübung angeht, so haben bereits die Rechtssachen Internationale Handelsgesellschaft, Nold und Hauer deutlich gemacht, wie der EuGH gerade in diesem Zusammenhang seine Lehre entwickelt hat, daß die Grundrechte nur im Hinblick auf ihre soziale Funktion geschützt werden und durchaus Einschränkungen unterliegen, die im öffentlichen Interesse liegen oder durch die Gemeinschaftsziele gerechtfertigt

sind.

Kritische Stimmen haben daher lange Zeit geargwöhnt, das Gemeinschaftsgericht lege nur ein Lippenbekenntnis zum Recht auf Eigentum und freie wirtschaftliche Betätigung ab, ziehe daraus aber keine prozeßentscheidenden Konsequenzen. Tatsächlich wurde in den meisten einschlägigen Urteilen eine Grundrechtsverletzung in concreto verneint.

Die Zweifler dürften in jüngerer Zeit eines besseren belehrt worden sein. In dem Urteil Wachauf vom 13. Juli 1989 hat der EuGH im Hinblick auf eine Milchquotenregelung ausgeführt, daß "eine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die dazu führen würde, daß der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in den verpachteten Betrieb vorgenommenen Investitionen gebracht würde, mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre". In dem genannten Fall ging es um eine Regelung, wonach die Milchquote nach Ablauf des Pachtvertrags an den Verpächter zurückfiel, auch wenn der Pächter den entscheidenden Beitrag zum Aufbau der Milchwirtschaft auf dem Hof geleistet hatte.⁽¹⁹⁾

c) Die Vereinigungsfreiheit

Auch die Vereinigungsfreiheit bildete bereits den Gegenstand einer Entscheidung. In einem Urteil vom 8. Oktober 1974, dem eine unter anderem von dem Gewerkschaftsbund Europäischer Öffentlicher Dienst angestrebte Klage gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften zugrundelag, heißt es:

"Die . . . Vereinigungsfreiheit bedeutet nach den allgemeinen Grundsätzen des Arbeitsrechts nicht nur, daß die Beamten und Bediensteten das Recht haben, freie Vereinigungen ihrer Wahl zu gründen, sondern auch, daß diese Vereinigungen sich zur Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder jeder erlaubten Tätigkeit widmen können".⁽²⁰⁾

Soweit daher die Gemeinschaftsorgane als Anstellungsbehörde tätig werden, haben sie auf die Gewerkschaftsarbeit Rücksicht zu nehmen und den Vertretern der Gewerkschaften oder Berufsverbände zur Teilnahme an den Sitzungen erforderlichenfalls Dienstbefreiung zu gewähren.⁽²¹⁾

d) Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts und des rechtsstaatlichen Verfahrens

Breiten Raum nehmen in der Rechtsprechung des EuGH die Grundsätze des Verwaltungsrechts und des "due process" ein.

So wurde bereits in der frühen Rechtsprechung anerkannt, daß ein rechtswidrig begünstigender Verwaltungsakt "in bestimmten Fällen mit Rücksicht auf wohl-erworbene Recht nicht ex tunc", also rückwirkend, widerrufen werden kann.⁽²²⁾ Ebenso kann die rückwirkende Inkraftsetzung einer Verordnung nicht die Rechte von Personen schmälern, deren Ansprüche vor Verkündung der Verordnung entstanden sind.⁽²³⁾

Aufschlußreich sind auch die Ausführungen zum Verhältnis von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz einerseits und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung andererseits. Diese Grundsätze stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, was bedeutet, daß der zweifellos wichtige Grundsatz der Wahrung der Rechtssicherheit nicht absolut, sondern nur in Verbindung mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Anwendung finden kann. Die Frage, welcher dieser Grundsätze im Einzelfall überwiegt, "läßt sich nur beantworten, wenn das öffentliche Interesse gegen die auf dem Spiel stehenden Privatinteressen abgewogen wird".⁽²⁴⁾

In zwei jüngeren Urteilen vom 28. April 1988 wurde eine Milchquotenregelung der Gemeinschaft insoweit für ungültig erklärt, als sie diejenigen Milcherzeuger von der Zuteilung einer Quote ausschloß, die in Erfüllung einer von der Gemeinschaft finanziell geförderten Nichtvermarktungsverpflichtung in dem zugrundegelegten Referenzjahr keine Milch liefern konnten. Der EuGH sah in diesem Ausschluß eine Verletzung des Vertrauensschutzes der betroffenen Landwirte. Diese seien nämlich durch eine Handlung der Gemeinschaft dazu veranlaßt worden, die Vermarktung im Allgemeininteresse und gegen Zahlung einer Prämie für eine begrenzte Zeit einzustellen. Sie dürften somit darauf vertrauen, daß sie nach dem Ende ihrer Verpflichtungen nicht Beschränkungen unterworfen würden, die sie gerade deswegen in besonderer Weise beeinträchtigten, weil sie die von der Gemeinschaftsregelung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen hätten. Der vom Gerichtshof festgestellte Verstoß gegen den Vertrauensgrundsatz bestand somit letztlich darin, daß die betroffenen Landwirte ihr Vertrauen in die begrenzte Tragweite der eingegangenen Verpflichtung enttäuscht sahen.⁽²⁵⁾

Wiederholt hat sich der EuGH zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Mittelwahl geäußert. So seien die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, darauf

hinzuwirken, daß "die erstrebten Ziele unter den günstigsten Bedingungen und möglichst geringen Opfern für die betroffenen Unternehmen erreicht werden können. Dieser Gerechtigkeitsgrundsatz muß jedoch mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit in Einklang gebracht werden, der gleichfalls auf Erfordernissen von Gerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit beruht. Die beiden genannten Grundsätze müssen so aufeinander abgestimmt werden, daß sie allen der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft unterworfenen Personen ein Mindestmaß an Opfern abverlangen".⁽²⁶⁾

In der Rechtssache Schröder war über das Argument zu befinden, eine Gemeinschaftsregelung, durch die eine Mitverantwortungsabgabe im Getreidesektor eingeführt wurde, verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsatz, weil die fragliche Abgabe zur Stabilisierung des Getreidemarkts weder geeignet noch erforderlich sei. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 11. Juli 1989 dazu allgemein ausgeführt:

"Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Nach diesem Grundsatz sind Maßnahmen, durch die den Wirtschaftsteilnehmern finanzielle Belastungen auferlegt werden, nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen"⁽²⁷⁾

Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wurde im Anlaßfall allerdings verneint. Der Gemeinschaftsgesetzgeber verfüge nämlich im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen weiten Ermessensspielraum, der nur überschritten sei, wenn die ergriffene Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sei.

Zu den elementaren Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verfahrens, des due process, gehört auch das Anrecht des Betroffenen auf rechtliches Gehör. Dieses Recht wurde in mehreren Urteilen als ein tragendes Grundprinzip der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannt: "Es würde ... gegen elementare Rechtsgrundsätze verstoßen, eine gerichtliche Entscheidung auf Tatsachen und Urkunden zu gründen, von denen die Parteien keine Kenntnis nehmen und zu denen sie daher auch nicht Stellung nehmen konnten".⁽²⁸⁾

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gilt übrigens nicht nur im Verfahren vor dem Gerichtshof selbst, sondern auch im Verwaltungsverfahren vor den

Gemeinschaftsorganen,so insbesondere in Bussgeld- und Disziplinarverfahren .

Hierzu hat der EuGH in dem 1979 erlassenen Urteil Hoffmann-La Roche ausgeführt:"Die Gewährung des rechtlichen Gehörs stellt in allen Verfahren ,die zu Sanktionen, namentlichen zu Geldbussen oder Zwangsbussen führen können, einen fundamentalen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar, der auch in einem Verwaltungsverfahren beachtet werden muß." Dieser Grundsatz besagt, daß "den betroffenen Unternehmen im Laufe des Verwaltungsverfahrens Gelegenheit zu geben ist, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den ... herangezogenen Unterlagen Stellung zu nehmen". Können bestimmte Tatsachen und Umstände z.B. aus Gründen der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses nicht weitergegeben werden,so dürfen sie nicht berücksichtigt werden, wenn dadurch die Möglichkeit des Unternehmens beeinträchtigt wird, zum Vorliegen oder zur Tragweite dieser Umstände und Unterlagen oder zu den daraus gezogenen Schlußfolgerungen Stellung zu nehmen.⁽²⁹⁾

Unter Berufung auf diese Grundsätze wurde 1985 in der Rechtssache Timex eine Verordnung des Rates,durch die ein Antidumpingzoll auf mechanische Armbanduhren mit Ursprung in der UdSSR eingeführt worden war, wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften aufgehoben.⁽³⁰⁾

Das Urteil AM & S vom 18. Mai 1982 hat das in England seit altersher gewährte "legal privilege" in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannt. Es handelt sich hierbei um die Wahrung der Vertraulichkeit des Schriftwechsels zwischen Anwalt und Mandanten. Die Anwendung dieses Prinzips im Kartellverfahren hat zur Folge,daß Unternehmen, bei denen eine Nachprüfung durchgeführt wird, die Einsicht in den mit ihrem Anwalt geführten Schriftverkehr verweigern dürfen,wenn sie glaubhaft darlegen, daß die fraglichen Unterlagen die Voraussetzungen für einen solchen rechtlichen Schutz erfüllen.⁽³¹⁾

In einem weiteren Verfahren wurde klargestellt, daß zur Erhaltung der praktischen Wirksamkeit des Kartellverfahrens vor der Kommission diese zwar berechtigt ist, von dem betreffenden Unternehmen alle erforderlichen Auskünfte sowie die Herausgabe der einschlägigen Schriftstücke zu verlangen, daß die Kommission jedoch dem Unternehmen nicht die Verpflichtung auferlegen darf, Antworten zu erteilen, durch die dieses das Vorliegen einer Zuwiderhandlung eingestehen müßte, für die die Kommission beweispflichtig ist. Somit darf die Kommission durch eine Entscheidung, mit der sie Auskünfte anfordert, nicht die Verteidigungsrechte des Unternehmens beeinträchtigen.⁽³²⁾

Weite Beachtung hat das am 2. September 1989 erlassene Urteil Hoechst⁽³³⁾ gefunden. In ihm ging es um die Grenzen, die dem Nachprüfungsrecht der Kommission im Kartellverfahren durch den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Geschäftsräume gesetzt sind. Zwar haben die Beamten der Kommission ein Durchsuchungsrecht, erzwingen kann die Kommission ihre Rechte jedoch nur durch Zwangsgeld. Will sie Gewalt anwenden, ist sie auf die Unterstützung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten angewiesen. Diese wiederum sind zur gewaltsamen Durchsuchung nur nach den Regeln ihres jeweiligen nationalen Rechts befugt.

In den Verfahren war darüber zu befinden, ob im Gemeinschaftsrecht ein Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Geschäftsräume besteht und gegebenenfalls wie weit der Wesensgehalt eines solchen Grundrechts reicht. Der EuGH hat subtil differenziert: zwar sei ein solches Grundrecht im Hinblick auf die Privatwohnung natürlicher Personen anzuerkennen, da die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten in bezug auf Art und Umfang des Schutzes von Geschäftsräumen gegen behördliche Eingriffe nicht unerhebliche Unterschiede aufwiesen. Jedoch sei auch die Durchsuchung von Firmenräumen gewissen Verfahrensanforderungen unterworfen. Sie bedürfe nämlich nach den Rechtsordnungen aller Mitgliedsstaaten einer Rechtsgrundlage und müsse aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen gerechtfertigt sein, so daß willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe ausgeschlossen seien. Das Erfordernis eines solchen Schutzes sei folglich als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen.

Die Verfahrensmodalitäten einer Durchsuchung bestimmen sich, wie im Urteil Hoechst festgestellt wurde, nach nationalem Recht. Daraus folgt, daß die unmittelbar erzwungene Durchsuchung von Unternehmen in Mitgliedsstaaten, die hierfür eine richterliche Ermächtigung vorschreiben, nur aufgrund einer solchen richterlichen Anordnung erfolgen darf. Allerdings ist der nationale Richter, nachdem er die Echtheit der Nachprüfungsentscheidung der Kommission festgestellt hat, lediglich befugt, zu prüfen, ob die beabsichtigten Zwangsmaßnahmen nicht willkürlich oder, gemessen am Gegenstand der Nachprüfung, unverhältnismäßig sind. Die Beurteilung der Notwendigkeit der Durchsuchung als steht ihm nicht zu, nicht das "ob", sondern nur die Wahl der polizeilichen oder sonstigen Zwangsmittel durch die staatlichen, zur Unterstützung der Kommission bereitgestellten Beamten unterliegt somit der Prüfung durch den nationalen Richter. Ein anderes Ergebnis wäre mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts unvereinbar.

Schließlich sei das Verbot der Doppelbestrafung ("ne bis in idem") erwähnt. Unter Berufung auf dieses Verbot wurde die Einleitung eines Disziplinarverfahrens

durch die Kommission in einem Fall aufgehoben, in dem nach Sachlage nicht auszuschließen war, daß wegen ein und desselben Tatsachenkomplexes zwei Disziplinarverfahren eingeleitet worden waren.⁽³⁴⁾

e) Die Religionsfreiheit

Selbst zur Religionsfreiheit, einem intellektuellen Freiheitsrecht, das auf den ersten Blick keinerlei Berührungspunkte mit der vorwiegend wirtschaftlich orientierten Gemeinschaftsgewalt aufzuweisen scheint, hatte der EuGH bereits Gelegenheit, sich zu äußern. Zugrunde lag die Klage einer Bewerberin jüdischen Bekenntnisses, die sich beim Rat der Europäischen Gemeinschaften um die Stelle eines Rechts- und Sachverständigen beworben hatte und deren Antrag, den Prüfungstermin, der auf einen jüdischen Feiertag fiel, zu verlegen, der Rat nicht stattgegeben hatte. Die sich daraus ergebende Kollision zwischen der Organisationsgewalt der Gemeinschaft und dem Recht auf ungehinderte Religionsausübung wurde in salomonischer Weise gelöst. Zwar habe sich die Anstellungsbehörde bei der Festsetzung des Termins zu bemühen, Daten zu vermeiden, an denen der Bewerber durch religiöse Gebote gehindert ist, sich zu den Prüfungen einzufinden, jedoch sei andererseits der Gleichheitssatz zu beachten. Dieser erfordere es, daß die Prüfungen unter den gleichen Bedingungen und deshalb von allen Bewerbern zum gleichen Zeitpunkt abgelegt würden. Daher komme die Pflicht der Behörde, solche Daten zu vermeiden, dann nicht zum Tragen, wenn der Bewerber die Behörde nicht rechtzeitig von seinen Schwierigkeiten in Kenntnis gesetzt hat.⁽³⁵⁾

IV. Kommunitäre und nationale Grundrechte

Verschiedentlich ist im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EuGH die Frage aufgeworfen worden, in welcher Weise der Grundrechtsschutz der Gemeinschaft an den Grundrechtsstandard in den einzelnen Mitgliedsstaaten geknüpft ist. Die Kommission der EG und ein Teil des Schrifttums haben die Auffassung vertreten, daß sich das Schutzniveau der Gemeinschaft am jeweils höchsten Grundrechtsstand auszurichten habe, der in den Verfassungsordnungen der Mitgliedsstaaten verankert ist. Der materielle Inhalt der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte sei also unter Bezugnahme auf diejenige einzelstaatliche Norm zu definieren, die die Einzelperson jeweils am stärksten schützt. In anderen Worten: um einen maximalen, einen optimalen Grundrechtsschutz zu verwirklichen, müsse die jeweils anspruchsvollste nationale Lösung zugrundegelegt werden.

Es ist unverkennbar, daß diese Auffassung der Tendenz entspricht, die in der Rechtsprechung des EuGH zum Ausdruck gelangt ist. Hält man sich die Formel

der Urteile Nold und Hauer vor Augen, wonach der Gerichtshof keine Maßnahmen als Rechtens anerkennen kann, die mit den von den Verfassungen der Mitgliedsstaaten anerkannten und geschützten Grundrechten unvereinbar sind, so dürfte aus ihr eindeutig hervorgehen, daß der EuGH nicht gewillt ist, eine Lösung zu akzeptieren, die mit den Grundrechtsgarantien auch nur einer nationalen Verfassung unvereinbar wäre. Die Annahme eines bloßen Minimalrechtsstandards entspreche daher sicher nicht der bisherigen Rechtsprechung. Sie würde zudem nicht den Zielen der Integrationsordnung gerecht, für deren sachgerechte Verwirklichung gerade ein hoher Grundrechtsstandard bürgt.

Indessen erscheint eine gewisse Vorsicht gegenüber theoretisierenden Formeln geboten. Eine schematisch-formelhafte Anbindung des Gemeinschaftsschutzes an das Schutzniveau eines einzelnen oder mehrerer Mitgliedsstaaten, und sei es auch desjenigen Staates, der im konkreten Fall über das höchste Schutzniveau verfügt, wäre nicht nur mit der Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar, sondern böte auch keine Gewähr für eine sachgerechte und wirksame Lösung. Der EuGH hat es bisher stets verstanden, sich freie Hand zu bewahren. Er fühlte sich nicht gehalten, seinen Entscheidungen ein arithmetisches Mittel oder eine Lösung zugrunde zu legen, die nach dem mathematischen Subtraktions- oder Additionsverfahren an die mitgliedersstaatlichen Rechtsordnungen anknüpft. Dadurch aber ist es ihm gelungen, Inhalt und Grenzen der Grundrechte flexibel den Erfordernissen und konkreten Umständen des Einzelfalles anzupassen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß die internationalen Abkommen zum Schutz der Grund- und Menschenrechte, an erster Stelle die Europäische Menschenrechtskonvention (EuMRK) vom 4. November 1950⁽³⁶⁾, als Staatenabkommen konzipiert sind und daher die EG, die nicht Vertragspartei ist, nicht unmittelbar binden. Allerdings tendiert die 'Rechtsprechung des EuGH dahin, den Grundrechten des Gemeinschaftsrechts einen Inhalt zu geben, der den Schutzanforderungen der EuMRK in vollem Umfang entspricht.

Diese Tendenz lag bereits den Urteilen Nold und Hauer zugrunde, in denen auf die einschlägigen Konventionsbestimmungen als zusätzliche Legitimationselemente zurückgegriffen wurde. Sie hat eine ausdrückliche Bestätigung in dem Urteil Pecastaing vom 5. März 1980 gefunden, das den Rechtsschutz der Gemeinschaftsbürger gegen ausländerbehördliche Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zum Gegenstand hatte. Das im Wege des Vorabentscheidungs-gesuches vorliegende nationale Gericht hatte angefragt, ob in der Gemeinschaftsrechtsordnung auch Artikel 6 der EuMRK zu beachten sei, wonach "jedermann

Anspruch darauf hat, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat".

Der EuGH argumentierte methodisch geschickt: Das einschlägige Gemeinschaftsrecht entspreche dem Erfordernis des genannten Artikels 6 zumindest hinsichtlich des dort vorgesehenen Rechtsschutzsystems. Er hielt es daher nicht für erforderlich, auf die heikle logische Vorfrage der Beachtlichkeit der EuMRK in der Gemeinschaftsrechtsordnung einzugehen.⁽³⁷⁾

Wie bereits angedeutet, stellt die Forderung nach einem wirksamen kommunitären Grundrechtsschutz zugleich ein Anliegen des nationalen Verfassungsrechts dar, denn der Transfer von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft darf nicht zu einer Absenkung des Grundrechtsstandards führen. Verschiedenerseits ist daher gefordert worden, innerstaatliche Verfassungsstrukturen mehr oder weniger schematisch in die Gemeinschaftsordnung zu übernehmen.

Dieses Petitum scheint dem umstrittenen Beschluß des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974 zugrundezuliegen, der nach dem Anfangswort seines amtlichen Leitsatzes als "Solange-Beschluß" in das Schrifttum eingegangen ist. Das BVerfG anerkannte zwar in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH, daß das Gemeinschaftsrecht eine eigenständige Rechtsordnung bildet, die aus autonomer Rechtsquelle fließt, argwöhnte jedoch, daß zumindest im derzeitigen Stadium des europäischen Integrationsprozesses eine hinreichende Rechtsgewißheit über einen wirksamen Grundrechtsschutz noch nicht gewährleistet sei; denn die Gemeinschaftsordnung verfüge noch über keinen von einem Parlament beschlossenen formulierten Katalog von Grundrechten, der dem Grundrechtskatalog des deutschen Grundgesetzes adäquat sei. Zumindest aber solange diese Bedingungen nicht erfüllt seien, obliege es dem BVerfG, die Vereinbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht mit den Grundrechten zu überprüfen.⁽³⁸⁾

Die genannte Entscheidung des BVerfG wurde allgemein als ein Schlag gegen die europäische Integration empfunden und im Schrifttum heftig kritisiert.⁽³⁹⁾ Sie hatte aber auch ihr Gutes, denn sie hat den Gerichtshof veranlaßt, in der Folge Grundrechtsfragen vermehrt zu berücksichtigen. Auch ohne daß inzwischen ein Grundrechtskatalog für die EG verabschiedet worden wäre, konnte das BVerfG daher mit einem Beschluß vom 22. Oktober 1986 ("Solange-II-Beschluß") seine Vorbehalte gegenüber dem behaupteten Grundrechtsdefizit der Gemeinschaft aufgeben. Es hat anerkannt, daß der EuGH nunmehr im

Wege richterlicher Rechtsfortbildung einen Grundrechtsschutz gewährleisten, der dem vom deutschen Grundgesetz gebotenen im wesentlichen gleichzuachten sei. Das BVerfG werde also eine Normenkontrolle gegenüber Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden dient, nicht mehr ausüben, solange der EuGH einen wirksamen Grundrechtsschutz gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft gewährleistet. Dahin zielende Vorlagen seien unzulässig.⁽⁴⁰⁾

"Solange-II" bedeutet Anerkennung und Verpflichtung zugleich für den Gerichtshof in Luxemburg. Er fühlt sich der Aufrechterhaltung hoher Grundrechtsstandards verpflichtet.

V . Rechtspolitische Entwicklungen

Bekanntlich haben Grundrechte nicht nur Individualschutzfunktion, sondern sind zugleich Ausdruck der Wertbindung einer objektiven Wertordnung. Im Hinblick darauf ist geltend gemacht worden, daß der punktuell ausgestaltete Grundrechtsschutz, den der Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung geschaffen habe, nicht ausreiche. Es ist bemängelt worden, daß Richterrecht notwendigerweise mit Rechtsunsicherheit und mangelnder Vorhersehbarkeit einhergehe. Auch ist angezweifelt worden, ob die Orientierung an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen geeignet sei, über elementare rechtsstaatliche Prinzipien hinaus umfassende und eindeutige Lösungen zu ermöglichen, zumal gemeinsame Wertvorstellungen letztlich nur von demokratisch legitimierten Instanzen entwickelt werden könnten.

Bereits 1979 hat die Kommission der EG vorsichtig für einen Beitritt zur EuMRK als ersten Schritt zur Konsolidierung des kommunitären Grundrechtsstandards votiert.⁽⁴¹⁾ Sie hat das Petium im November 1990 in einer Mitteilung an den Rat wiederholt.⁽⁴²⁾ Zweifellos böte ein solcher Beitritt Vorteile: ein geschlossener Grundrechtskatalog, wie er in der Konvention enthalten ist, würde zusätzliche Rechtssicherheit und Rechtsklarheit schaffen. Der Beitritt wäre zudem von großer politischer Tragweite und Signalwirkung, der die Rechtspersönlichkeit und internationale Stellung der Gemeinschaft stärken könnte.

Gleichwohl scheint Zurückhaltung am Platze. Die EuMRK schützt vornehmlich die politischen und bürgerlichen Rechte, dagegen nur einen Mindeststandard wirtschaftlicher und sozialer Rechte, die in der Gemeinschaftsordnung eine beherrschende Rolle spielen. Somit müsste eine gewisse Unausgeglichenheit die notwendige Folge des Beitritts sein. Während gewisse Rechte der EuMRK, wie das Recht auf Unversehrtheit des menschlichen Lebens oder das Verbot der Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit keinerlei Berührungspunkte mit der

Gemeinschaftsgewalt aufweisen, würden einschlägige und wesentliche Rechtsgarantien wie die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung oder der Eigentumschutz nicht oder zumindest nicht hinreichend berücksichtigt.

Erfolgversprechender erscheint in der heutigen politischen Landschaft die insbesondere vom EP erhobene Forderung, die Gemeinschaft solle sich eine eigenständige Grundrechtscharta nach dem Muster nationaler Verfassungen geben.⁽⁴³⁾ In diesem Sinne hat das EP nach mehreren allgemein gehaltenen Entschlüssen über die Grundrechte der Gemeinschaftsbürger und einer 1977 zusammen mit dem Rat und Kommission verabschiedeten feierlichen Grundrechtsdeklaration am 12. April 1989 erstmals einer ausformulierten Grundrechtskatalog vorgelegt, der ein Teilstück der Verfassung der zukünftigen europäischen Union werden könnte.⁽⁴⁴⁾

Der 28 Artikel umfassende Entwurf des EP spezifiziert die folgenden Rechte und Freiheiten: Würde des Menschen; Recht auf Leben; Rechtsgleichheit; Gedankenfreiheit; Meinungs- und Informationsfreiheit; Privatleben; Schutz der Familie; Freizügigkeit; Eigentumsrecht; Versammlungsfreiheit; Vereinigungsfreiheit; Berufsfreiheit; Arbeitsbedingungen; kollektive soziale Rechte; sozialer Schutz; Recht auf Bildung; Grundsatz der Demokratie; Recht auf Zugang zu Informationen; Zugang zum Recht; ne bis in idem; Rückwirkungsverbot; Verbot der Todesstrafe; Petitionsrecht; Umwelt- und Verbraucherschutz (Art. 1-24). In den Schlußbestimmungen finden sich Ausführungen über den Geltungsbereich *ratione personae* der kommunitären Grundrechte (Art.25), die zulässigen Einschränkungen der aufgeführten Rechte und Freiheiten (Art. 26), das Verhältnis des gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Schutzniveaus zu dem nach Recht und Völkerrecht verbürgten Schutz (Art. 27), sowie das Verbot des Rechtsmißbrauchs (Art. 28).

Der Entwurf des EP hat die Frage offen gelassen, wen die darin verbrieften Grundrechte binden. Die Antwort dürfte der neuesten Rechtsprechung des EuGH zu entnehmen sein, wonach nicht nur die Gemeinschaftsorgane, sondern auch die Mitgliedsstaaten die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung zu beachten haben, wenn sie gemeinschaftsrechtliche Regelungen durchführen.⁽⁴⁵⁾

In die gleiche Richtung geht die vom Europäischen Rat in Straßburg am 18./19. Dezember 1989 mit den Stimmen von 11 Mitgliedsstaaten - gegen die Stimme des Vereinigten Königreichs - verabschiedete "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer".⁽⁴⁶⁾ Es handelt sich hierbei im wesentlichen um einen Akt der Selbstverpflichtung der Mitgliedsstaaten mit wegweisender Funktion für die Politik, aber ohne bindende Rechtswirkung. Die Kommission

hat inzwischen die Umsetzung der Charta in Form eines Aktionsprogramms in Angriff genommen, das neben Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten 20 Vorschläge für verbindliche Rechtsakte vorsieht, wobei das Schwergewicht allerdings im Arbeitsschutzbereich liegt.⁽⁴⁷⁾

Ein gemeinschaftsspezifischer Grundrechtskatalog mit Vertragsrang würde einen epochemachenden Beitrag zu dem historischen Werk einer europäischen Verfassungsgebung leisten. Sollte ein solcher Katalog unter Mitwirkung der direkt gewählten europäischen Volksvertretung zustandekommen, würde er zudem die demokratische Legitimation der Gemeinschaft nachhaltig stärken, das Zusammengehörigkeitsgefühl der europäischen Völker entwickeln und damit neue Integrationskräfte freisetzen.

Der Realitätssinn gebietet es allerdings, die Augen nicht vor den Schwierigkeiten zu verschließen, die seiner Ausarbeitung in der Praxis vor allem im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte begegnen werden und die überwunden werden müssen, soll das Ergebnis nicht eine unbefriedigende Minimallösung auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners werden. Eine solche Lösung wäre einem effektiven Grundrechtsschutz in der Gemeinschaft eher abträglich als förderlich, denn sie wäre geeignet, das in zwei Jahrzehnten durch die Rechtsprechung des EuGH geschaffene Schutzniveau abzusenken und die Grundrechtsgarantien dadurch ihrer Wirksamkeit zu berauben.

VI. Schlußbetrachtung

Betrachten wir den Stand des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung in zusammenfassender Perspektive, so erscheinen drei Punkte wesentlich:

1. Die Grundrechte in der Gemeinschaft haben nicht nur individualschützende, sondern auch ordnungspolitische Funktion. Sie verkörpern gemeinsame Ordnungs- und Wertvorstellungen einer Gesellschaft, die sich aufmacht, eine neue, europäische Identität zu finden.
2. Grundrechtsschutz und Grundrechtsverständnis sind keine statischen, sondern dynamische Größen. Als Ausdruck des im Fluß befindlichen Grundverhältnisses zwischen individuellem und Gemeinschaft, Individuum und Staat sind sie gerade in unserer Zeit einem tiefgreifendem Wandel unterworfen, der Hand in Hand mit den Veränderungen der Gesellschaftsordnung geht, in der sie ihre Wirkung entfalten.
3. Schließlich hat das Beispiel der Gemeinschaftsrechtsordnung deutlich gemacht, daß Grundrechtsverbürgungen nur soviel wert sind wie der Rechtsschutz, den der einzelne gegen Verletzungen seiner Rechte genießt. Eine

Rechtsordnung kann ohne Einbuße an Effizienz geschriebener Grundrechtsgarantien entbehren, wenn sie über eine funktionierende Rechtsprechung verfügt.

Anmerkungen:

- 1) Text abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.11.1990, S. 4
- 2) Dazu allgemein: Manfred A. Dausen, der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 31, 1982, S. 1 ff.; Ingolf Pernice, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz-Grundlagen, Bestand und Perspektiven, in: Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2409 ff.; Albrecht Weber, die Grundrechte im Integrationsprozeß der Gemeinschaft in vergleichender Perspektive, in: Juristenzeitung 1989, S. 965 ff.
- 3) Vgl. Dieter Feger, Die Normsetzung auf dem Gebiet der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften - Der Europäische Gerichtshof (EuGH) als Rechtssetzungsorgan, in: Die Öffentliche Verwaltung 1987, S. 322 ff.
- 4) Urteil vom 15. Juli 1960 (Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft u.a.), Rs 36-38/59 und 40/59, Slg. 1960, 885, 920 f.
- 5) Urteil vom 12. November 1969 (Stauder), Rs 29/69, Slg 1969, 419, 424 f.
- 6) Urteil vom 17. Dezember 1970 (Internationale Handelsgesellschaft), Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125, 1135.
- 7) Slg. 1970, 1142, 1150
- 8) Urteil vom 14. Mai 1974 (Nold), Rs 4/73, Slg. 1974, 491; Urteil vom 13. Dezember 1979 (Hauer), Rs 44/79, Slg. 1979, 3727.
- 9) aaO., S. 507 bzw. S. 3745.
- 10) Urteil vom 21. Juni 1958 (Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries belges), Rs 8/57, Slg. 1958, 233, 257.
- 11) Urteil vom 13. Juli 1961 (Meroni), Rs 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27/60 und 1/61, Slg. 1961, 351, 364 f.
- 12) Urteil vom 21. Juni 1958, aaO.
- 13) Urteil vom 13. Juni 1962 (Klöckner und Hoesch), Rs 17 und 20/61, Slg. 1962, 655, 692.
- 14) Urteil vom 19. Oktober 1977 ("Quellmehl"), Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753, 1770 f.; Urteil vom 29. Juni 1988 (Van Landschoot), Rs 300/86, Slg. 1988, 3443, 3460.
- 15) Urteile vom 5. Juli 1977 (Magermilchpulver"), Rs 114/76, Slg 1977, 1211, 1221; Rs 116/76, Slg. 1977, 1247, 1264; Rs 119 und 120/76, Slg 1977, 1269, 1287.
- 16) Urteil vom 19. Oktober 1977 ("Quellmehl"), Rs 117/76 und 16/77, Slg 1977, 1753, 1770 f.
- 17) Urteil vom 19. Oktober 1977 ("Maisgritz"), Rs 124/76 und 20/77, Slg 1977, 1795, 1812 f.
- 18) Urteil vom 29. Juni 1988 (Van Landschoot), aaO., 3464.
- 19) Urteil vom 13. Juli 1989 (Wachauf), Rs 5/88, Slg. 1989, 2609.
- 20) Urteil vom 8. Oktober 1974 (Gewerkschaftsbund Europäischer Öffentlicher Dienst), Rs 175/73, Slg. 1974, 917, 925.
- 21) Urteil vom 18. Januar 1990 (Maurissen und Gewerkschaftsbund Europäischer Öffentlicher Dienst), Rs C-193 und C-194/87, noch nicht veröffentlicht.
- 22) Urteil vom 1. Juni 1961 (Simon), Rs 15/60, Slg. 1961, 239, 259 f.; Urteil vom 13. Juni 1965(Lemmerz-Werke), Rs 111/63, Slg. 1965, 893, 911.
- 23) Urteil vom 15. Juli 1964 (Van der Veen), Rs 100/63, Slg. 1964, 1219, 1233 f.
- 24) Urteil vom 22. März 1961 (SNUPAT), Rs 42 und 49/59, Slg. 1961, 109, 172.

- 25) Urteil vom 28. April 1988 (Mulder), Rs 120/86, Slg. 1988, 2321, 2353; Urteil vom 28. April 1988 (von Deetzen), Rs 170/86, Slg. 1988, 2355, 233373; ähnlich Urteil vom 11. Dezember 1990 (Pastätter), Rs C-217/89, beide noch nicht veröffentlicht.
- 26) Urteil vom 13. Juli 1962 (Klößner und Hoesch), Rs 17 und 20/61, Slg. 1962, 653, 686.
- 27) Urteil vom 11. Juli 1989 (Schräder), Rs 265/87, Slg. 1989, 2237, 2269.
- 28) Urteil vom 22. März 1961 (SNUPAT), aaO., 169.
- 29) Urteil vom 13. Februar 1979 (Hoffmann-La Roche), Rs 85/76, Slg 1979, 461, 511-513.
- 30) Urteil vom 20. März 1985 (Timex), Rs 264/82, Slg. 1985, 849, 870.
- 31) Urteil vom 18. Mai 1982 (AM & S), Rs 155/79, Slg. 1982, 1575, 1613.
- 32) Urteil vom 18. Oktober 1989 (Orkem bzw. Solvay), Rs 374/87 und 27/88, noch nicht veröffentlicht.
- 33) Urteil vom 21. September 1989 (Hoechst), Rs 46/87 und 227/88, noch nicht veröffentlicht. Eine eingehende Analyse der Entscheidung findet sich bei: Ingolf Pernice, aaO., S. 2411 ff.
- 34) Urteil vom 15. März 1967 (Gutmann), Rs 18 und 35/65, Slg 1967, 79, 88.
- 35) Urteil vom 27. Oktober 1976 (Prais), Rs 130/75, Slg. 1976, 1589, 1599.
- 36) "Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten", BGBl. 1952 II S. 686, 953, geänd. durch Prot. Nr. 3 v. 6.5.1963, BGBl. 1968 II S. 1116, in Kraft seit 21.9.1970, BGBl. II S. 1315, und Prot. Nr. 5 v. 20.1.1966, BGBl. 1968 II S. 1120, in Kraft seit 20.12.1971, BGBl. 1972 II S. 105.
- 37) Urteil vom 5. März 1980 (Pecastaing), Rs 98/79, Slg 1980, 691, 716.
- 38) BVerfGE 27, 271.
- 39) Z.B. Hans Peter Ipsen, in: Europarecht 1975, S. 1 ff.; Manfred A. Dausen, aaO., S. 12 ff.
- 40) BVerfG 73, 339. Dazu: Karl Eckhart Heinz, Grundrechtsschutz und Gemeinschaftsrecht - Zur Entscheidung des BVerfG: "Solange II", in: Die Öffentliche Verwaltung 1987, S. 851 ff.
- 40) Memorandum vom 4. April 1979 ("Beitritt der Gemeinschaften zur Menschenrechtskonvention"), Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/79.
- 42) Dok. SEK (90) 2087 endg.
- 43) Siehe auch: Peter Schiffauer, Überlegungen zur Kodifizierung der Grundrechte der EG aus der Sicht der Grundrechtstheorie, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1981, S. 193 ff.
- 44) "Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten"; ABl. EG 1989 Nr. C 120 S. 51; dazu: Bengt Beutler, Die Erklärung des EP über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12.4.1989, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1989, S. 185 ff.
- 45) Art. vom 13.7.1989, Wachauf, 5/80, Slg.. 1989, S. 2609, 2639.
- 46) Text in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, 1990.
- 47) Dazu: Klaus-Dieter Borchardt, Die soziale Dimension des Binnenmarktes (Editorial), in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1991, Heft 6.