



Saskia Eckhardt

Die Akteure des
außergerichtlichen
Grundrechtsschutzes
in der Europäischen Union



Einleitung

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

Das Gebiet des Rechtsschutzes und nicht zuletzt das des Grundrechtsschutzes ist „ein weites Feld“. (Grund-)Rechtsschutz wird durch zahlreiche Akteure gewährleistet,² allen voran klassisch und primär durch Gerichte. Dies ist auf der Ebene der Europäischen Union – und dort insbesondere im Bereich der Europäischen Gemeinschaft – zunächst nicht anders: Auch hier werden Grundrechte auf den ersten Blick primär durch den Europäischen Gerichtshof und das Gericht erster Instanz geschützt. Ebenso wie sich in den Mitgliedstaaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Blick in Richtung der außergerichtlichen Grundrechtsschutzeinrichtungen geweitet und geschärft hat, war dies schließlich in der Europäischen Union der Fall und erreichte mit der Verankerung des Petitionsrechts im EG-Vertrag sowie der Schaffung eines Europäischen Bürgerbeauftragten im Zuge des Vertrags von Maastricht Mitte der 1990er Jahre einen ersten Höhepunkt. Der Vertrag von Maastricht hat denn auch darauf abgezielt, den ursprünglich vorwiegend wirtschaftlich ausgerichteten europäischen Integrationsprozeß um eine politische Dimension zu erweitern:³ Der vormalige Marktbürger sollte nun „in einem Europa der Bürger“ zum Unionsbürger werden⁴ – besonders deutliches Zeichen dafür war die Einführung einer Unionsbürgerschaft sowie der damit einhergehenden Rechte und – da kann der Kreis geschlossen werden – als Bestandteil dieser Rechte des Beschwerderechts zum Europäischen Bürgerbeauftragten und des Petitionsrechts.

1 *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 350.

2 Siehe etwa die Darstellung möglicher „Garanten des Rechtsschutzes“ bei *D. Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, S. 167 ff., die allerdings aufgrund ihrer Ausrichtung an Art. 19 Abs. 4 GG sehr restriktiv ausfällt, sowie die Beschreibung des allgemeinen Schutzinstrumentariums für Grundrechte am Beispiel von Deutschland bei *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/2, § 90.

3 *Hobe*, Der Staat 32 (1993), 245 ff.; *Bleckmann*, DVBl. 1992, 335.

4 *Oppermann*, Europarecht, § 24 Rn. 2.

Aufgrund der rasanten Entwicklung der Europäischen Union, insbesondere im Bereich der Europäischen Gemeinschaft, kann ein hinreichender Grundrechtsschutz heute nicht mehr alleine durch die Mitgliedstaaten mit ihren vielfältigen Schutzmechanismen gewährleistet werden. Im Unterschied zu herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen zeichnen sich die Gemeinschaftsverträge durch die Supranationalität⁵ des Gemeinschaftsrechts aus, was zu einer unmittelbaren Wirkung der gemeinschaftlichen Rechtsakte innerhalb der Mitgliedstaaten direkt gegenüber deren Bürgern und damit zu möglichen gravierenden direkten grundrechtsrelevanten Eingriffen führen kann.⁶ Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß mit dem vielfältigen Sekundärrecht eine eigenständige Rechtsordnung von nicht unerheblichem Umfang entstanden ist, die ebenso in weiten Teilen grundrechtsrelevant ist.⁷ Als Kehrseite hiervon ist ein hinreichender Grundrechtsschutz gegen diese Akte unabdingbar und die Konsequenz dieser Entwicklung ist eine zunehmende Verlagerung des Grundrechtsschutzes von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene.⁸ Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich die Gültigkeit der gemeinschaftlichen Rechtsakte zur Wahrung der materiellen Einheit und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht nach den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Grundrechtsgewährleistungen richten kann.⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Vgl. *Everling*, in: Stern (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz, S. 167.

11 *Bahlmann*, EuR 17 (1982), 1 (5).

12 *Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 21; *Pernice*, Grundrechtsgelhalte im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 236; *Crones*, Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 198; *Gilsdorf*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, S. 163 (166).

13 *Caiden/Macdermot/Sandler*, in: Caiden (Hrsg.), International Handbook of the Ombudsman, Vol. 1: Evolution and Present Function, S. 3 (5).

14 Zur externen Perspektive des Grundrechtsschutzes, also i.R.d. Beziehungen zu Drittstaaten z.B. in Form von Grundrechtsklauseln in Handelsabkommen, siehe *Craig/de Búrca*, EU Law, S. 354 f., sowie insbes. auch den Abschnitt F „Human Rights in External Relations“ mit Beiträgen von *Kamminga*, *Simma/Aschenbrenner/Schulte* und *Clapham*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, S. 553 ff.

15 *Aichele*, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, S. 40.

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

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