



Saskia Eckhardt

Die Akteure des
außergerichtlichen
Grundrechtsschutzes
in der Europäischen Union



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	23
Erster Teil: Grundlagen	27
A) Grundrechte in der Europäischen Union	27
I. „Europäische Grundrechte“	27
II. Etappen ihrer Entwicklung	30
1. Der Gerichtshof	32
2. Die Gemeinschaftsorgane	33
3. Eingang in die Verträge	35
4. Charta der Grundrechte, Verfassungsvertrag und Vertrag von Lissabon	36
III. Adressaten der europäischen Grundrechte	39
1. Die Grundrechtsverpflichteten	40
a) Organe und Einrichtungen von Union und Gemeinschaften	40
b) Bindung der Mitgliedstaaten	40
c) Änderungen durch die Grundrechtecharta	43
2. Die Grundrechtsberechtigten	44
IV. Kompetenzen im Bereich der Grundrechte	45
V. Gerichtlicher Grundrechtsschutz in der Europäischen Union	52
1. Die Nichtigkeitsklage	55
a) Individualgrundrechtsschutz durch die Nichtigkeitsklage	55
aa) Einschränkungen durch den Klagegegenstand	56
bb) Einschränkungen durch die Klagebefugnis	57
cc) Ergebnis	59
b) Grundrechtsschutz durch Nichtigkeitsklagen gem. Art. 230 Abs. 1, 2 EG	60
2. Die Untätigkeitsklage	60
3. Das Vorabentscheidungsverfahren	61
4. Die Schadensersatzklage	62

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ee) Wie unabhängig ist das Gleichstellungsinstitut? _____	407
h) Grundrechtsschutz durch das Gleichstellungsinstitut _____	408
i) Anwendung der „Pariser Prinzipien“ _____	409
II. Fazit: Außergerichtlicher Grundrechtsschutz durch Agenturen _____	411
C) Zusammenfassung _____	411
Dritter Teil: Resümee – Das System des außergerichtlichen	
Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union _____	413
A) Der außergerichtliche Grundrechtsschutz _____	414
I. Außergerichtlicher Rechtsschutz im allgemeinen _____	415
II. Außergerichtlicher Grundrechtsschutz im besonderen _____	424
B) Die Dimensionen des durch die Akteure gewährleisteten Grundrechts-	
schutzes _____	426
I. Der erreichte Schutzstandard _____	426
II. Präventiver und repressiver Grundrechtsschutz _____	428
III. Aktiver und passiver bzw. subjektiver und objektiver	
Grundrechtsschutz _____	430
C) Die Akteure im direkten Vergleich _____	432
I. Die Vorgaben der „Pariser Prinzipien“ _____	432
II. Die Akteure des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes im	
Vergleich: Besondere Konkurrenzverhältnisse oder eine sinn-	
volle Ergänzung? _____	434
1. Bürgerbeauftragter und Petitionsausschuß – Beschwerde-	
und Petitionsrecht _____	435
a) Überschneidungen und Unterschiede: Die Mandate im	
Vergleich _____	436
b) Das Verhältnis zueinander: Regelungen, Vereinbarungen	
und Absprachen _____	438
c) Die Funktionen der Einrichtungen _____	443
d) Kritik und Auflösung _____	445
2. Bürgerbeauftragter und Datenschutzbeauftragter _____	448
a) Die Mandate und die Funktionen _____	449
b) Das Verhältnis zueinander: Regelungen, Absprachen,	
Vereinbarungen _____	449
c) Fazit: Keine Konkurrenz zwischen den beiden Akteuren? _____	451
3. Grundrechteagentur und Gleichstellungsinstitut _____	453
a) Das Verhältnis zueinander: Regelungen, Vereinbarungen,	
Absprachen _____	453
b) Gewünscht: Eine Agentur für alles! _____	457
c) Zusammenfassung: Wunsch und Realität _____	461

4. Das Gesamtbild der Akteure: Die Grundrechteagentur als das Zentrum des außergerichtlichen Grundrechtsschutzes?	461
III. Gerichtlicher und außergerichtlicher Grundrechtsschutz	463
D) Zusammenfassung: (Grund-)Rechtsdurchsetzung ohne Zwang	465
Literaturverzeichnis	469