

Dieser Artikel stammt von Frank Felgenträger und wurde in 10/2003 unter der Artikelnummer 8384 auf den Seiten von jurawelt.com publiziert. Die Adresse lautet www.jurawelt.com/artikel/8384.



FRANK FELGENTRÄGER

SEMINAR:

GRUNDRECHTSSCHUTZ IN EUROPA

THEMA:

**GRUNDRECHTSBERECHTIGUNG AUF
EUROPÄISCHER UND NATIONALER EBENE**

(INSBES.: DAS PROBLEM DER SOG. DEUTSCHENGRUNDRECHTE IM GRUNDGESETZ)

PRIV.-DOZ. DR. THORSTEN KINGREEN

UNIVERSITÄT BIELEFELD

SOMMERSEMESTER 2002

ABGABETERMIN: 8. JULI 2002

LITERATURVERZEICHNIS:

- Bauer, Hartmut
Zum Grundrechtsschutz für die berufliche Betätigung von Ausländern
in: NVwZ 1990, 1152ff.
zitiert: Bauer, NVwZ 1990, S.
- Bauer, Hartmut/
Kahl, Wolfgang
Europäische Unionsbürger als Träger von Deutschengrundrechten
in: JZ 1995, 1077ff.
zitiert: Bauer/Kahl, JZ 1995, S.
- Benjes, Silke
Die Personenverkehrsfreiheiten des EWG-Vertrages und ihre Auswirkungen auf das deutsche Verfassungsrecht
Baden-Baden 1992
zitiert: Benjes, Personenverkehrsfreiheiten und Auswirkungen auf das dt. Verfassungsrecht, S.
- Bleckmann, Albert
Staatsrecht II – Die Grundrechte
4. Aufl.
Köln, Berlin, Bonn, München 1997
zitiert: Bleckmann, Grundrechte, §, Rn.
- Ders.
Grundgesetz und Völkerrecht
Berlin 1975
zitiert: Bleckmann, GG und Völkerrecht, S.
- Borchardt, Klaus-Dieter
Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union
2. Aufl.
Heidelberg 2002
zitiert: Borchardt, Grundlagen der EU, S.
- Breuer, Rüdiger
Freiheit des Berufs
in: Handbuch des Staatsrechts der BRD, Bd. VI (Freiheitsrechte)
Hrsg.: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul
Heidelberg 1989
zitiert: Breuer, Freiheit des Berufs, in: HStR VI, § 147, Rn.
- Busse, Christian
Eine kritische Würdigung der Präambel der Europäischen Grundrechtecharta

- in: EuGRZ 2002, 559ff.
zitiert: Busse, EuGRZ 2002, S.
- Callies, Christian/
Ruffert, Matthias
Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und
des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Neuwied 1999
zitiert: Callies/Ruffert-Bearb., Vertrag, Art., Rn.
- Degenhart, Christoph
Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG
in: JuS 1990, 161ff.
zitiert: Degenhart, JuS 1990, S.
- Dolde, Klaus-Peter
Zur staatsrechtlichen Stellung der Ausländer in der BRD II
in: DÖV 1973, 370ff.
zitiert: Dolde, DÖV 1973, S.
- Ders.
Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik
Berlin 1972
zitiert: Dolde, Rechte der Ausländer in der BRD, S.
- Drathen, Klaus
Deutschengrundrechte im Lichte des Gemeinschaftsrechts:
Grundrechtsgewährleistungen für natürliche und juristische
Personen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Bürgerrechte
und des Art. 19 Abs. 3 GG
Bonn 1994
*zitiert: Drathen, Deutschengrundrechte im Lichte des Ge-
meinschaftsrechts, S.*
- Dreier, Horst
Kommentar zum Grundgesetz
Bd. I (Artikel 1 – 19)
Hrsg.: Dreier, Horst
Tübingen 1996
zitiert: Dreier-Bearbeiter, GG, Art., Rn.
- Ehlers, Dirk
Die Weiterentwicklung des Staatshaftungsrechts durch das
europäische Gemeinschaftsrecht
in: JZ 1996, 776ff.
zitiert: Ehlers, JZ 1996, S.
- Erichsen, H.-U.
Allgemeine Handlungsfreiheit
in: Handbuch des Staatsrechts der BRD, Bd. VI, § 152
(Freiheitsrechte)

- Hrsg.: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul
Heidelberg 1989
zitiert: Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn.
- Giegerich, Thomas Die Verfassungsbeschwerde an der Schnittstelle von deutschem, internationalem und supranationalem Recht
in: Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft, S. 101ff.
Hrsg.: Grabenwarter, Christoph
Stuttgart 1994
zitiert: Giegerich, Allgemeinheit der Grundrechte – Die Verfassungsbeschwerde, S.
- Grabitz, Eberhard Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft
Köln 1970
zitiert: Grabitz, Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, S.
- Grabitz, Eberhard/
Hilf, Meinhard (Hrsg.) Kommentar zur Europäischen Union (Stand: 1997)
München
zitiert: Grabitz/Hilf-Bearbeiter, Vertrag, Art., Rn.
- v. d. Groeben, Hans/
Thiesing, Jochen/
Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.) Kommentar zum EU-/EG-Vertrag
5. Aufl.
Baden-Baden 1997
zitiert: G/T/E-Bearb., Vertrag, Art., Rn.
- Gutmann, Rolf Anmerkung zu: EuGH Rs. C-85/96 („Martinez Sala“)
in: InfAusIR 7/8/98, 320ff.
zitiert: Gutmann, InfAusIR 7/8/98, S.
- Hailbronner, Kay Ausländerrecht und Verfassung
in: NJW 1983, 2105ff.
zitiert: Hailbronner, NJW 1983, S.
- Isensee, Josef Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der BRD
in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 49ff.
Berlin, New York 1974
zitiert: Isensee VVDStRL 32 (1974), S.

- Jarass, Hans Dieter/
Pieroth, Bodo
Grundgesetz für die BRD, Kommentar
6. Aufl.
München 2002
zitiert: Jarass/Pieroth-Bearb., GG, Art., Rn.
- Jarass, Hans Dieter
Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts
Köln 1994
zitiert: Jarass, Innerstaatl. Bedeutung des EG-Rechts, S.
- Kingreen, Thorsten
Die Gemeinschaftsgrundrechte
in: JuS 2000, 857ff.
zitiert: Kingreen, JuS 2000, S.
- Ders.
Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts
Berlin 1999
zitiert: Kingreen, Struktur der Grundfreiheiten, S.
- Kingreen, Thorsten/
Störmer, Rainer
Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts
in: EuR 1998, 263ff.
zitiert: Kingreen/Störmer, EuR 1998, S.
- Kugelman, Dieter
Grundrechte in Europa
Hamburg 1997
zitiert: Kugelman, Grundrechte in Europa, S.
- Lenz, Carl Otto
Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
2. Aufl.
Köln 1999
zitiert: Lenz-Bearb., EGV, Art., Rn.
- Magiera, Siegfried
Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen
Baden-Baden 1990
zitiert: Magiera, Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen, S.
- v. Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich/
Starck, Christian
Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1
Begr.: v. Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich
Hrsg.: Starck, Christian

4. Aufl.
München 1999
zitiert: Bearb., in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art., Rn.
- Manssen, Gerrit
Grundrechte (Art. 1-19 GG)
München 2000
zitiert: Manssen, Grundrechte, S.
- Maunz, Theodor/
Dürig, Günter
Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt)
Band I, II, V (Stand: 8/2000),
Hrsg.: Maunz, Theodor/Dürig, Günter
München
zitiert: Maunz/Dürig-Bearbeiter, GG, Art., Rn.
- Pernice, Ingolf
Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht
in: JZ 1975, 151ff.
zitiert: Pernice, JZ 1975, S.
- Pieroth, Bodo/
Schlink, Bernhard
Staatsrecht II – Grundrechte
15. Aufl.
Heidelberg 1999
zitiert: Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn.
- Pieroth, Bodo
Der Wert der Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG
in: AöR 115 (1990), 33ff.
zitiert: Pieroth, AöR 115 (1990), S.
- Preuß, Ulrich K.
Grundrechte in der Europäischen Union
in: KJ 1998, 1ff.
zitiert: Preuß, KJ 1998, S.
- Richter, Ingo/
Schuppert, Gunnar Folke/
Bumke, Christian
Casebook Verfassungsrecht
4. Aufl.
München 2001
zitiert: Richter/Schuppert/Bumke, Casebook Verfassungsrecht, S.
- Rüfner, Wolfgang
Grundrechtsträger
in: Handbuch des Staatsrechts der BRD, Bd. V
(Allgemeine Grundrechtslehren)
Hrsg.: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul
Heidelberg 1992

- zitiert: Rüfner, Grundrechtsträger, in: HStR V, § 116, Rn.*
- Ruppel, Peter
Der Grundrechtsschutz der Ausländer im deutschen Verfassungsrecht
Würzburg 1969
zitiert: Ruppel, Grundrechtsschutz der Ausländer im dt. Verfassungsrecht, S.
- Sachs, Michael
Verfassungsrecht II – Grundrechte
Berlin, Heidelberg 2000
zitiert: Sachs, Grundrechte, Kap., Rn.
- Ders.
Grundgesetz Kommentar
2. Aufl.
München 1999
zitiert: Sachs-Bearbeiter, GG, Art., Rn.
- Schmidt, Reiner
Öffentliches Wirtschaftsrecht
Berlin 1990
zitiert: Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S.
- Schotten, Thomas
Der Zugang von Unionsbürgern zum deutschen Beamtenverhältnis
in: DVBl 1994, 567ff.
zitiert: Schotten, DVBl 1994, S.
- Schwabe, Jürgen
Anmerkung zu: BVerfG, 18.7.1973 – 1 BvR 23 u. 155/73
in: NJW 1974, 1044ff.
zitiert: Schwabe, NJW 1974, S.
- Schwarze, Jürgen
Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza
in: NJW 2002, 993ff.
zitiert: Schwarze, NJW 2002, S.
- Stern, Klaus
Das Staatsrecht der BRD, Bd. III/1
– Allgemeine Lehren der Grundrechte
München 1988
zitiert: Stern, Staatsrecht III/1, S.
- Störmer, Rainer
Gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbote versus nationale Grundrechte?
in: AöR 123 (1998), 541ff.
zitiert: Störmer, AöR 123 (1998), S.

- Wernsmann, Rainer Die Deutschengrundrechte des Grundgesetzes im Lichte des
Europarechts
in: Jura 2000, 657ff.
zitiert: Wernsmann, Jura 2000, S.
- Zuleeg, Manfred Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte
EuGRZ 2000, 511ff.
zitiert: Zuleeg, EuGRZ 2000, S.

Die Abkürzungen richten sich nach:

Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin 1993

GLIEDERUNG:

<u>Grundrechtsberechtigung auf europäischer und nationaler Ebene</u>	1
A. Einführung/Begriff	1
B. Grundrechtsberechtigung auf nationaler Ebene	1
I. Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen	2
1. Jedermanngrundrechte	2
2. Deutschengrundrechte	2
a) Begriff	2
b) Zuordnung	3
c) Grundrechtsberechtigung	3
aa) Ausländer	3
(1) Nach einfachem Recht, internationalem Recht	4
(2) Nach der Verfassung	4
(a) Menschenwürde, Art. 1 I GG	4
(aa) Pro Grundrechtsschutz	4
(bb) Contra Grundrechtsschutz	6
(cc) Stellungnahme	6
(b) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 I GG	7
(aa) Contra Grundrechtsschutz	7
(bb) Pro Grundrechtsschutz	8
(cc) Stellungnahme	10
(c) Gleichheitssatz, Art. 3 I, III	11
(d) Ergebnis	11
bb) EU-Bürger	11
(1) Verhältnis Gemeinschaftsrecht – nat. (Verfassungs-)Recht	12
(2) Gleichbehandlungsanspruch	13
(a) Art. 12 EGV, Grundfreiheiten	14
(aa) Tatbestandsvoraussetzungen	14
(bb) Rechtsfolge	15
(cc) Zwischenergebnis	15
(b) Kollisionslage	16
(c) Lösung des Kollisionsverhältnisses	16
(aa) Direkte Anwendung der Deutschengrundrechte	17
(bb) Indirekter Schutz über Art. 2 I GG	18
(cc) Verfassungsänderung	18
(dd) Keine Erstreckung auf EU-Bürger	18
(ee) Stellungnahme	19

(d) Ergebnis.....	21
II. Grundrechtsberechtigung juristischer Personen.....	21
1. Personenvereinigungen als Grundrechtsträger.....	22
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	23
III. Ergebnis	23
C. Grundrechtsberechtigung auf europäischer Ebene	23
I. Gemeinschaftsgrundrechte	24
II. Grundrechtsberechtigung.....	25
1. Natürliche Personen	25
2. Juristische Personen	25
III. Ergebnis	26
D. Gesamtergebnis.....	26

GRUNDRECHTSBERECHTIGUNG AUF EUROPÄISCHER UND NATIONALER EBENE

A. Einführung/Begriff

Allgemein gesprochen sind Grundrechte subjektive Rechte des Einzelnen und von Organisationen, die durch folgende drei Merkmale gekennzeichnet sind: Sie haben Verfassungsrang; verpflichtet ist die Staatsgewalt oder, mit Blick auf die Europäische Union allgemeiner, eine Hoheitsgewalt; gewährleistet sind grundlegende Rechtspositionen, insbesondere die Freiheitssphäre des Einzelnen.¹ Als Zuordnungssubjekte der Grundrechte² kommen natürliche oder juristische Personen in Betracht.³ Mit Hilfe dieser Seminararbeit soll geklärt werden, wer sich auf solche Grundrechte in der deutschen Verfassung berufen kann und wer auf europäischer Ebene Träger von Rechten ist, welche die genannten Merkmale aufweisen. Vor allem sind dabei drei Fragen von entscheidendem Gewicht: Zum einen, ob im Bereich von Deutschengrundrechten Ausländer tatsächlich schutzlos sind – beim ersten Lesen der einschlägigen Bestimmungen ist dies eine durchaus logische Konsequenz. Zum andern ist fraglich, ob sich nicht aus Gemeinschaftsrecht die Besserstellung von EU-Bürgern ergeben muss, die bis hin zu einer weitreichenden Verfassungsänderung führen könnte. Schließlich muss auch noch die Grundrechtsberechtigung von Drittstaatlern auf europäischer Ebene geklärt werden.

B. Grundrechtsberechtigung auf nationaler Ebene

Die Grundrechtsberechtigung auf nationaler Ebene ergibt sich aus dem persönlichen Schutzbereich jedes einzelnen Grundrechts. Ob jemand Träger von Grundrechten ist, kann nicht für alle Grundrechte allgemein, sondern stets nur für das im konkreten Fall zu beurteilende Grundrecht festgestellt werden. Hinsichtlich der natürlichen Personen ergibt sich diese Notwendigkeit der Einzelbetrachtung aus der Tatsache, dass nicht alle Grundrechte im Grundgesetz als Menschenrechte ausgestaltet sind. Vielmehr weisen manche Grundrechte einen Deutschenvorbehalt auf.⁴ Hier muss folglich zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen (EU-Bürgern, Drittstaatlern⁵) unterschieden werden. Bei juristischen Personen herrscht eine ähnliche Situation aufgrund der Bestimmung in Art. 19 III GG, wonach nur „inländische“ juristische Personen gegebenenfalls grundrechtsberechtigt sind.

¹ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, Vorb. vor Art. 1, Rn. 1ff.

² „Grundrechtsberechtigte“, „Grundrechtsfähige“, „Grundrechtsträger“.

³ Dreier-Dreier, GG, Vorb. Rn. 70;

⁴ S.u.: B I 2 b.

⁵ Im Folgenden werden alle Nicht-Deutschen, die auch nicht EU-Bürger sind, als „Ausländer“ oder „Drittstaatler“ bezeichnet.

Da sich die Grundrechtsberechtigung nach dem persönlichen Schutzbereich eines jeden Grundrechts beurteilt, ist es sinnvoll mit der Einteilung der Grundrechte in Jedermann- und Deutschenrechte zu beginnen, um individuell die Gruppe der jeweils Grundrechtsberechtigten zu bestimmen.

I. Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen

1. Jedermanngrundrechte

Jedermanngrundrechte sind Grundrechte, auf die sich jede natürliche Person ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit berufen kann. Die Frage nach der Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen stellt sich hier nicht. Denn ein Jedermanngrundrecht schützt den Ausländer und den EU-Bürger genauso wie den Deutschen. Die Jedermanngrundrechte unterfallen in zwei Untergruppen: Zum einen die Jedermanngrundrechte, die *expressis verbis* als solche ausgewiesen sind (Art. 2 I, 2 II, 3 I, 3 III, 4 III 1, 12 II, 17 GG). Zum anderen diejenigen, die ohne Begrenzung des persönlichen Schutzbereichs gewährt werden und bei denen der persönliche aus dem sachlichen Schutzbereich zu erschließen ist (Art. 4 I, 4 II, 5 III, 6 I, 6 II, 10 I, 13 I, 14 I 1 GG).

2. Deutschengrundrechte

Fraglich ist jedoch das Schutzniveau der zwei Gruppen Nicht-Deutscher (EU-Bürger, Drittstaatler) im Bereich der Deutschengrundrechte. Bis heute wird die Reichweite der Grundrechtsberechtigung für Ausländer, aber auch für EU-Bürger, kontrovers diskutiert.

a) Begriff

Deutschengrundrechte⁶ sind Grundrechte, deren persönlicher Schutzbereich ausdrücklich auf Deutsche begrenzt ist. Hierbei ist zu beachten, dass der Begriff des Deutschen nicht identisch ist mit dem Begriff des deutschen Staatsangehörigen. Vielmehr bestimmt Art. 116 I GG, dass der Begriff auch die sogenannten Statusdeutschen umfasst, das heißt Flüchtlinge und Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit sowie deren Ehegatten und Abkömmlinge, die im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31.12.1937 Aufnahme gefunden haben.⁷

⁶ Zur Geschichte des Begriffs vgl.: Sachs, BayVBI 1990, 385 (385f.).

⁷ Vgl. Bleckmann, GG und Völkerrecht, S. 137, 145.

b) Zuordnung

Auch die Deutschengrundrechte können unterteilt werden – diesmal nach dem Zweck der Schutzbereichsbegrenzung.⁸ Sie kann einmal dem Zweck dienen, dem Staat in Bezug auf Fremde aus wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen mehr Regulierungsmöglichkeiten zu lassen: Art. 11 (Recht auf Freizügigkeit im gesamten Bundesgebiet), 12 I (Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen), 33 II GG (gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern). Darüber hinaus kann der Deutschenvorbehalt darauf abzielen, die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in Deutschland zu begrenzen. In diese Gruppe gehören die Art. 8 I (Versammlungsfreiheit); 9 I (Vereinigungsfreiheit); 20 IV (politisches Widerstandsrecht); 33 I (gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten); 38 I 1 (Wahlrecht).

c) Grundrechtsberechtigung

Geklärt werden muss, ob – und gegebenenfalls „wie“ – Ausländer und EU-Bürger im sachlichen Schutzbereich eines Deutschengrundrechts Schutz erfahren.

aa) Ausländer

Der Wortlaut von Deutschengrundrechten schließt Ausländer⁹ ausdrücklich aus dem personellen Schutzbereich aus. Einigkeit herrscht insoweit darüber, dass für staatsbürgerliche Rechte wie das Wahlrecht und der Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 38 I 1, Art. 33 II GG) Ausländer tatsächlich derart aus dem personellen Schutzbereich ausgeschlossen sind, dass sie diese Rechte auch nicht anderweitig geltend machen können.¹⁰ Zur Begründung der Aberkennung des Wahlrechts für Ausländer sagt das BVerfG ausdrücklich, dass Wahlen als Ausdruck der Volkssouveränität ein Recht des Staatsvolkes seien, welches nur die Deutschen umfasse.¹¹ Möglicherweise sind Ausländer jedoch im sachlichen Regelungsbereich von Deutschengrundrechten nicht völlig schutzlos, sondern erfahren über grundrechtliche Gewährleistungen des einfachen Rechts bzw. des internationalen Rechts Schutz. Doch selbst Grundrechtsschutz nach dem Grundgesetz könnte Ausländern über andere Normen der Verfassung zustehen. In Betracht kommen hier Art. 1 I, 3 I sowie 2 I GG.

⁸ Rübner, Grundrechtsträger, in: HStR V, § 116, Rn. 4ff.

⁹ § 1 II AuslG: „Jeder, der nicht Deutscher i.S.d. Art. 116 I GG ist.“

¹⁰ Sachs, BayVBl 1990, 385 (386); Bleckmann, Grundrechte, § 9, Rn. 113.

¹¹ BVerfGE 83, 37 (60).

(1) Nach einfachem Recht, internationalem Recht

Grundrechtliche Gewährleistungen können Ausländern in Deutschland nach einfach bzw. internationalem Recht zustehen. Als Beispiel für eine einfach- und internationalrechtliche Grundrechtsgewährleistung sei hier das Versammlungsrecht genannt. Zwar ist Art. 8 I GG ein Deutschengrundrecht, auf das Ausländer sich nicht berufen können. Ausländer erhalten das Versammlungsrecht aber durch Art. 11 I EMRK und § 1 VersG. Diese Rechtsnormen außerhalb der deutschen Verfassung haben allerdings nur den Rang einfacher Gesetze. Folglich können sie vom Gesetzgeber leichter eingeschränkt werden. So sieht § 37 AuslG für das Versammlungsrecht von Ausländern die Möglichkeit von Beschränkungen und Untersagungen vor, die bei Deutschen nicht zulässig wären. Ein weiterer Nachteil dieser einfachgesetzlichen Gewährleistungen ist, dass nur die Verletzung von Grundrechten zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde gemacht werden kann (vgl. § 93 I Nr. 4a GG).

(2) Nach der Verfassung

Der Wortlaut von Deutschengrundrechten schließt Ausländer ausdrücklich aus dem personellen Schutzbereich aus. Möglicherweise sind Ausländer jedoch im sachlichen Regelungsbereich der anderen Deutschengrundrechte nicht völlig schutzlos, sondern erfahren entgegen des ersten Scheins über andere Normen der Verfassung grundrechtlichen Schutz. In Betracht kommen hier Art. 1 I; 2 I oder 3 I GG. Gestritten wird in Literatur und Rechtsprechung weniger über das Ergebnis als über den Weg hin zu einem Grundrechtsschutz für Ausländer auch im sachlichen Regelungsbereich von Deutschengrundrechten.

(a) Menschenwürde, Art. 1 I GG

Möglicherweise kann ein Grundrechtsschutz für Ausländer im sachlichen Regelungsbereich der Deutschengrundrechte über die Menschenwürde hergeleitet werden. Diese Meinung fand vor allem bis Mitte der 1980er Jahre noch gewichtige Stimmen in der Literatur und wird trotz größer werdender Kritik auch heute noch im Schrifttum vertreten.

(aa) Pro Grundrechtsschutz

Die Befürworter eines Grundrechtsschutzes über Art. 1 I GG¹² argumentieren im Ergebnis mit dem partiell menschenrechtlichen Charakter der Deutschen-

¹² U.a.: Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 III, Rn. 184; Maunz/Dürig-Dürig, GG, Art. 1 II, Rn. 85; Maunz/Dürig-Herzog, GG, Art. 8, Rn. 12f.; Dolde, Rechte der Ausländer in der BRD, S. 62ff.

grundrechte. Zwar lege der Wortlaut einen Deutschenvorbehalt nahe, im Lichte des Art. 1 GG müssten die Deutschengrundrechte aber als weiter betrachtet werden.

Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, setzen sie am Grundgesetz an: Aus Art. 1 I i.V.m. II GG ergebe sich die Schlussfolgerung, dass unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte von der Verfassung gewährt werden müssen, um die Achtung der Menschenwürde zu sichern. Die Menschenwürde sei „oberstes Konstitutionsprinzip“ und stehe auch Ausländern zu.¹³ Damit gelangt diese Ansicht zunächst zu dem Ergebnis, dass Ausländer sich auf jeden Fall im Bereich der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte auf die Menschenwürde berufen können. Um Grundrechtsschutz im Bereich der Deutschengrundrechte zu erfahren, müssten diese allerdings zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte zu zählen sein. Verneint wird dieser Charakter – wie bereits erwähnt –¹⁴ einhellig für die positivrechtlich eingeräumten Grundrechte der Art. 33 und Art. 38. Diese seien gerade nicht vorstaatlich und damit nationalitätsunabhängig gewährt, sondern erst durch die positivrechtliche Entscheidung des deutschen Gesetzgebers. Ein Menschenrechtscharakter sei damit zu abzulehnen. Bei den anderen Deutschengrundrechten hingegen sei im Kern ein Wesensgehalt auszumachen, der von der Menschenwürde geschützt werde. „Unzweifelhaft“¹⁵ seien auch die Deutschengrundrechte wie z.B. die Versammlungs-, Vereinigungs- und Berufsfreiheit für eine menschenwürdige Gestaltung der Lebensbedingungen unerlässlich,¹⁶ schließlich seien sie teilweise auch im Völkerrecht der EMRK als Jedermannrecht ausgestaltet.¹⁷ Damit sei der Kern eines solchen Deutschengrundrechts auch für Ausländer unentziehbar, so dass sich diese auf den Kernbereich der Grundrechte berufen können müssten.

Die Bestimmung des Menschenwürdekerns eines Deutschengrundrechts müsse dabei „relativ zum Status des Nicht-Deutschen“¹⁸ erfolgen. So müsse die Frage beantwortet werden, wie stark der Ausländer auf Schutz durch das Grundgesetz angewiesen sei. Besonders hohen Schutz genossen demnach Asylberechtigte und Staatenlose, besonders geringen Schutz derjenige, der jederzeit ins Ausland zurückkehren könne.

Teilweise wird innerhalb dieser Meinung angenommen, dass sich Ausländer mit Hilfe der Menschenwürdetheorie direkt auf das Deutschengrundrecht beru-

¹³ Bleckmann, Grundrechte, § 9, Rn. 112.

¹⁴ s. o.: B. I. 2. c) aa) (2).

¹⁵ Bleckmann, Grundrechte, § 9, Rn. 113.

¹⁶ Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn. 50.

¹⁷ Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 III, Rn. 184 verweist hier u.a. auf Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit).

¹⁸ Isensee, VVDStRL 32 (1974), 80; Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 2 I, Rn. 44.

fen können.¹⁹ Eine andere Gruppe wählt zwar auch die Menschenwürde als Ansatz, kommt aber zum Schutz unter Bezugnahme auf Art. 19 II GG²⁰ oder Art. 2 I GG.²¹

(bb) Contra Grundrechtsschutz

Nicht zuletzt durch eine richtungweisende Bundesverfassungsgerichtsentcheidung im Mai 1988²² mehrten sich die Gegner der oben geschilderten Ansicht, einen Grundrechtsschutz über den Menschenwürdekern der Deutschengrundrechte zu etablieren. Hier hatte das BVerfG festgestellt, dass die eindeutige Entscheidung des Gesetzgebers, Ausländer vom personellen Schutzbereich der Deutschengrundrechte auszunehmen, über die Konstruktion eines Menschenwürdegehalts unzulässig unterlaufen werde.²³

Im Schrifttum wird dies anders argumentiert: Zwar sei festzustellen, dass Art. 1 I GG selbstverständlich auch in Deutschengrundrechten enthaltene Elemente der Menschenwürde schütze.²⁴ Doch sei eine solche Konkurrenz der sachlichen Regelungsbereiche der Menschenwürde und eines Deutschengrundrechts nicht der Regelfall, sondern könne vielmehr nur ausnahmsweise vorliegen.²⁵ Eine Verletzung der Menschenwürde sei zumindest nicht die Unterscheidung in Deutsche und Nicht-Deutsche, da die Staatsangehörigkeit anerkanntermaßen ein zulässiges Differenzierungskriterium bei der Gewährung von Rechten sei.²⁶ Nur selten käme es allerdings vor, dass ein staatliches Verhalten gegenüber einem Ausländer als Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung oder Ächtung gewertet werden könne und somit die Menschenwürde beeinträchtige.²⁷ Daher bleibe der Schutz über die Menschenwürde weit hinter dem sachlichen Schutzbereich der Deutschengrundrechte zurück und könne somit nicht zur Grundrechtsberechtigung von Ausländern in diesem Bereich herangezogen werden.

(cc) Stellungnahme

Die zweite Ansicht verdient den Vorzug. Der o.g. BVerfGE kann insoweit zugestimmt werden, dass es der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers war, die Grundrechtsinhaberschaft auf Deutsche zu beschränken. Auch wenn man nur

¹⁹ Ruppel, Grundrechtsschutz der Ausländer im dt. Verfassungsrecht, S. 57ff.; Dolde, DÖV 1973, 370 (373); Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn. 50; Bleckmann, Grundrechte, Rn. 112ff.

²⁰ Maunz/Dürig-Dürig, GG, Art. 2 I, Rn. 66 und Art. 1 II, Rn. 85.

²¹ Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 2, Rn. 31.

²² BVerfGE 78, 179.

²³ BVerfGE 78, 179 (196f.) – mit Verweis auf BVerwGE 1, 71.

²⁴ Sachs, Grundrechte, A6, Rn. 14.

²⁵ Wernsmann, Jura 2000, 657.

²⁶ Stern, Staatsrecht III/1, S. 1028f.

²⁷ BVerfGE 1, 97 (104).

den Menschenrechtskern dieser Rechte für Ausländer öffnet, so würde man diese Entscheidung des Verfassungstextes unterlaufen. Weiterhin kann der ersten Meinung nicht gefolgt werden, weil es sich als unmöglich erweist, einen Menschenwürdekern in jedem Grundrecht auszumachen und damit eine sichere Abgrenzung von geschütztem Kernbereich und ungeschütztem Randbereich zu treffen. Folgt man der ersten Ansicht, so müsse man jedem Deutschengrundrecht ein „diffuses Schattengrundrecht“²⁸ begeben. Dies wäre zum einen in der Praxis schlecht durchführbar und gerade auch mit Blick auf die Bestimmung eines „relativen Menschenrechtskerns“ in Bezug auf die in diesem sensiblen Bereich wichtige Rechtssicherheit äußerst bedenklich.

(b) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 I GG

In Betracht kommt jedoch, dass Ausländer sich auf die Allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I berufen können, wenn sie sich im sachlichen Schutzbereich eines Deutschengrundrechtes einer Maßnahme der öffentlichen Gewalt ausgesetzt sehen.

Höchstrichterlich hat sich der Standpunkt etabliert, dass der systemgerechte Ansatz zur Herleitung eines Grundrechtsschutzes für Ausländer im Bereich von Deutschengrundrechten in Art. 2 I GG liegt.²⁹ Auch im Schrifttum kann dies mittlerweile als herrschende Meinung angesehen werden, obwohl es vereinzelt noch Kritik an diesem Standpunkt gibt.

(aa) Contra Grundrechtsschutz

Die Gegner einer Anwendung des Art. 2 I GG kritisieren zum einen eine mögliche Gleich- (teilweise sogar Besser-) Stellung der Ausländer im sachlichen Geltungsbereich von Deutschengrundrechten.³⁰ Auf der anderen Seite weisen sie darauf, dass der Art. 2 I GG für Ausländer in dieser Konstellation nicht anwendbar sei und Ausländer ohnehin im Bereich von Deutschengrundrechten nicht schutzlos seien, weil über andere Vorschriften Schutz gesichert sei. Gegen Art. 2 I GG wird also zuerst eingewandt, dass dadurch die verfassungsrechtlich begründete Unterscheidung zwischen Deutschen und Ausländern unterlaufen werde, weil über den Umweg des Art. 2 I GG den Ausländern (zumindest für einige Bereiche: Art. 8 I und Art. 12 I GG) derselbe oder sogar qualitativ hochwertigerer Grundrechtsschutz gewährt werde wie Deutschen. Eine Besserstellung sei z.B. bei Art. 8 I GG aufzufinden. Hier griffen Schutzbe-

²⁸ Bauer NVwZ 1990, 1152 (1153).

²⁹ BVerfGE 35, 382 (399); 49, 168 (185); 50, 166 (173); 78, 179 (196f.).

³⁰ Dolde, Rechte der Ausländer in der BRD, S. 45ff.; Hailbronner, NJW 1983, 2105 (2110ff.); Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn. 47f.; Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, 1999, Art. 2, Rn. 42; Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 I, Rn. 66.

reichsbegrenzungen der Deutschengrundrechte („friedlich und ohne Waffen“) über Art. 2 I nicht. Eine Gleichstellung ist bei den Grundrechten aufzufinden, die über die gleichen Schranken wie in Art. 2 I GG verfügten. Das Grundrecht aus Art. 2 I GG stelle einen Gesetzes- bzw. Rechtsvorbehalt dar, so dass die Allgemeine Handlungsfreiheit grundsätzlich durch jede Rechtsvorschrift eingeschränkt werden könne – eine Schranke, die sich z.B. bei einer Versammlung von Deutschen unter freiem Himmel (Art. 8 II GG) und bei der Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) ebenso finde. Daher würden keine unterschiedlichen Anforderungen an die Rechtfertigung von Beschränkungen gestellt.³¹ Da dies vom Gesetzgeber offensichtlich nicht beabsichtigt worden sei – sonst hätte er nicht aufwändig zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen unterschieden – sei die Anwendung von Art. 2 I GG unzulässig.

Ein weiteres Argument gegen eine Anwendung von Art. 2 I GG ist, dass Art. 2 I als Auffanggrundrecht für die Personen nicht greife, die aus dem personellen Schutzbereich der einschlägigen Deutschengrundrechte ausgenommen sind. Schon in der Existenz von Jedermann- und Deutschengrundrechten liege eine negative Regelung zu Lasten von Ausländern, die eine Rückbeziehung auf Art. 2 I GG nicht zulasse.³²

Zuletzt wird in den Art. 2 I GG ablehnenden Texten darauf verwiesen, dass Grundrechtsschutz für Ausländer im Bereich von Deutschengrundrechten nicht unbedingt erforderlich sei, weil genügend Schutz über einfachgesetzliche Regelungen (u.a. wird angeführt: VereinsG, VersG, EMRK, § 1 AusIG) und den auch für Ausländer geltenden Gesetzesvorbehalt aus Art. 20 III GG erreicht werde.³³

(bb) Pro Grundrechtsschutz

Herrschende Meinung demgegenüber ist, dass Ausländer sich im Regelungsbereich eines Deutschengrundrechts auf die Allgemeine Handlungsfreiheit berufen können.³⁴ Gegen die oben geschilderte Ansicht wird vorgebracht, dass die Allgemeine Handlungsfreiheit als weites Auffanggrundrecht verstanden wird, welches schon dann einschlägig ist, wenn ein Verhalten in den Regelungs-, aber nicht in den Schutzbereich eines anderen Grundrechts fällt.³⁵ Vorliegend käme es gerade nicht zu einer Verdrängung des Art. 2 I GG, weil

³¹ Maunz/Dürig-Dürig, GG, Art. 2 I, Rn. 66; Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn. 48f.; Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 2, Rn. 42; Dolde, Rechte der Ausländer in der BRD, S. 45ff.; Hailbronner, NJW 1983, 2105 (2110).

³² Schwabe, NJW 1974, 1044f.

³³ Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn. 50.

³⁴ BVerfGE 35, 382 (399); 78, 179 (196f.); Stern, Staatsrecht III/1, S. 1041; Pieroth, AöR 115 (1990), 33 (41f.); Ruppel, Grundrechtsschutz der Ausländer im dt. Verfassungsrecht, S. 54ff., 198ff.

³⁵ Jarass/Pieroth-Jarras, GG, Art. 2, Rn. 3.

der personelle Schutzbereich der Deutschengrundrechte für Ausländer nicht eröffnet sei.

Der Vorwurf, Ausländer derart zu schützen, dass die gesetzgeberische Entscheidung gegen diese im Schutzbereich von Deutschengrundrechten nivelliert werde, wird ebenfalls zurückgewiesen. Ob Ausländer gleich- oder sogar bessergestellt würden, wird uneinheitlich beantwortet. Eine Besserstellung wird überwiegend abgelehnt, weil das in Art. 2 I GG gewährte Grundrecht das eindeutig schwächste aller Freiheitsrechte sei.³⁶ Der Schutz beschränke sich auf die Abwehr von Grundrechtseingriffen, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen oder mit Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips (Vorbehalt des Gesetzes, Bestimmtheit des Gesetzes etc.) unvereinbar seien. Eine kleinere Gruppe lehnt nicht nur die Besser-, sondern auch die Annahme einer Gleichstellung von Deutschen und Ausländern in den strittigen Bereichen ab.³⁷ So käme bei Sachverhalten aus dem Bereich der Berufsfreiheit nicht die differenzierende Drei-Stufen-Theorie zum Tragen und bei Art. 8 I werde auch nicht das besondere kooperative Moment der Versammlungsfreiheit und auch nicht die Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung eigens geschützt. Das Schutzniveau über Art. 2 I GG wäre dadurch noch nicht einmal gleich hoch wie für Deutsche.

Doch selbst diejenigen, die eine Gleichstellung in manchen Bereichen bejahen, betrachten diese Gleichstellung nicht als unzulässig.³⁸ Sie beziehen sich hier auf den Auffangcharakter der allgemeinen Handlungsfreiheit. Es sei ja gerade Sinn und Zweck dieses Grundrechts, Lücken in Schutzbereichen von einschlägigen Grundrechten zu füllen. Dabei ist dies für Lücken in sachlichen Schutzbereichen auch einhellig vertretene Auffassung. Was im sachlichen Schutzbereich seit jeher unstrittig ist (Art. 2 I GG ist ein Auffanggrundrecht) muss angesichts der Intention des Gesetzgebers bei der Schaffung der allgemeinen Handlungsfreiheit auch in personeller Hinsicht gelten. Festzuhalten ist in dieser Frage erstens, dass es gerade nicht die Entscheidung des Gesetzgebers konterkariere, wenn vom Gesetzgeber eingefügte schutzlose Räume („Lücken“) über andere Grundrechte gefüllt werden können. Zweitens erscheint es darüber hinaus mit *Wernsmann*³⁹ äußerst paradox, wenn bestimmte Verhaltensweisen oder bestimmte Personen nicht einmal von der allgemeinen Handlungsfreiheit geschützt werden könnten, nur weil andere Verhaltensweisen oder andere Personen eben diesen Schutz erfahren. Denn genau

³⁶ Richter/Schuppert, Casebook Verfassungsrecht, S. 47; Rübner, Grundrechtsträger, in: HStR V, § 116, Rn. 11; Sachs, Grundrechte, A6, Rn. 17.

³⁷ Bauer, NVwZ 1990, 1152 (1153).

³⁸ Wernsmann, Jura 2000, 657 (658).

³⁹ Jura 2000, 658, so ähnlich auch: Sachs, BayVBl 1990, 385 (388).

darauf liefe es hinaus, wenn man Art. 2 I GG keinen lückenlosen Grundrechtsschutz zuerkannte. So dürften sich Ausländer nicht i.S.d. Art. 8 I GG versammeln, nur weil dies Deutschen erlaubt ist. Wenn es allerdings den Art. 8 I GG nicht gebe, so würde der Grundrechtsschutz in diesem Bereich zweifellos über Art. 2 I GG hergeleitet – hier ohne Unterscheidung zwischen Deutschen und Ausländern. Deshalb müsse Art. 2 I GG ein lückenloses Aufangrundrecht in sowohl sachlicher als auch personeller Hinsicht darstellen.

(cc) Stellungnahme

Praktikabler als die Menschenwürdetheorie ist die Ansicht, dass Ausländer sich im sachlichen Schutzbereich von Deutschengrundrechten auf Art. 2 I GG berufen können. Die Allgemeine Handlungsfreiheit ist nicht verdrängt, soweit ein in sachlicher Hinsicht spezielleres Freiheitsgrundrecht in persönlicher Hinsicht wegen des Deutschenvorbehalts nicht anwendbar ist. Ob Ausländer dadurch Deutschen gleichgestellt werden, ist in Teilen fragwürdig. So greifen für die hier zitierte Versammlungsfreiheit nicht die Grundsätze aus dem Brokdorf-Beschluss⁴⁰. Dort hatte das BVerfG die elementare Bedeutung des Versammlungsrechts für die Demokratie festgestellt und die Schwelle für behördliches Einschreiten höher gelegt, je mehr die Veranstalter mit ihnen kooperieren. Für Berufsausübungsregeln jedoch ist wohl den Stimmen in der Literatur zuzustimmen⁴¹, dass hier die öffentliche Gewalt die gleichen Schranken zu beachten hat wie bei Art. 2 I GG. Doch selbst eine bloße Gleichstellung von Ausländern kann nicht unzulässig sein. Nicht nur käme man ansonsten zum merkwürdig anmutenden Ergebnis, manche schutzlos zu lassen, weil andere geschützt sind. Auch ist es unverständlich, dass Art. 2 I GG alle x-beliebigen Verhaltensweisen schützt,⁴² aber nicht die Verhaltensweisen von Ausländern, deren Wesentlichkeit sogar noch durch die Existenz eines Spezialgrundrechts in diesem Bereich belegt ist. Die Wahrung der Gesetzgeberentscheidung für eine Unterscheidung zwischen Deutschen und Ausländern wird im Übrigen dadurch erreicht, dass der Schutz über die Allgemeine Handlungsfreiheit regelmäßig geringer ist als über die einschlägigen Deutschengrundrechte. Letztlich ist auch das Argument nicht von der Hand zu weisen, dass nur über die Verfassungsbeschwerde der Rechtsweg zum höchsten deutschen Gericht eröffnet ist. Diesen Rechtsweg außerhalb des Menschenwürdekerns zu versperren⁴³ hieße, Ausländer pauschal auf Art. 19 IV i.V.m mit einem einfachen

⁴⁰ BVerfGE 69, 315.

⁴¹ Wernsmann, Jura 2000, 657 (658); Degenhart, JuS 1990, 161 (168).

⁴² Lt. Sachs, BayVBl 1990, 385 (388) ist Art. 2 I GG ein „Allerweltsgrundrecht“.

⁴³ So bei oft bei den Gegnern des Art. 2 I GG zu finden – siehe statt vieler: Erichsen, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: HStR VI, § 152, Rn. 51.

Gesetz zu verweisen. Dies ist eine Herabstufung von Ausländern, die vor dem Hintergrund, dass rund 5 Millionen Ausländer sich in Deutschland nur durch ihre Nationalität von Deutschen unterscheiden, nicht vertretbar ist. Dass Ausländer nicht die Rechte aus Art. 33 und 38 GG haben können ist unstrittig, aber ansonsten ist eine Angleichung an die Rechte Deutscher über Art. 2 I GG zu bejahen.

(c) Gleichheitssatz, Art. 3 I, III

Denkbar ist schließlich auch noch ein Grundrechtsschutz für Ausländer über Art. 3 I GG. Während der Gleichheitssatz in den einschlägigen Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen⁴⁴ unerwähnt blieb, herrscht in der Literatur weitgehend Einigkeit über die Ausgestaltung dieses Grundrechtsschutzes. Selbstverständlich könne sich ein Ausländer auf das Jedermanngrundrecht aus Art. 3 I GG berufen. Eine Ungleichbehandlung mit Deutschen liege jedoch nicht schon dann vor, wenn als Differenzierungskriterium die Staatsangehörigkeit herangezogen werde. Gleichheitssatz und Beschränkungen auf Deutsche seien auf gleicher Ebene angesiedelt und letztere daher spezieller.⁴⁵ Insbesondere handle es sich bei der Staatsangehörigkeit auch nicht um die in Art. 3 III GG verbotenen Kriterien der Abstammung oder Heimat, sondern um eine verfassungslegitime Unterscheidung.⁴⁶ Eine Abstellung allein auf die Staatsangehörigkeit könne allerdings nicht jede Differenzierung zu Lasten von Ausländern rechtfertigen. So müsse noch ein weiterer sachlicher Grund neben der Ausländereigenschaft hinzutreten, damit das Willkürverbot nicht verletzt sei.⁴⁷

(d) Ergebnis

Ein Grundrechtsschutz für Ausländer im Bereich der Deutschengrundrechte ist somit herzuleiten aus der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) und bei Hinzutreten eines weiteren sachlichen Grundes neben der Ausländereigenschaft auch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG).

bb) EU-Bürger

Fraglich ist, ob EU-Bürger im Vergleich zu „normalen“⁴⁸ Ausländern eine Sonderstellung genießen und eventuell mit in den Schutzbereich der Deutschengrundrechte einbezogen werden müssen. Konkret wird über die Gleichstellung

⁴⁴ s.o. Fn. 28.

⁴⁵ Wernsmann, Jura 2000, 657; Stern, Staatsrecht III/1, S. 1031.

⁴⁶ Richter/Schuppert/Bumke, Casebook Verfassungsrecht, S. 47.

⁴⁷ Sachs, BayVBl 1990, 385 (387); Bleckmann, Grundrechte, Rn. 116.

⁴⁸ Bauer, NVwZ 1990, 1152.

der EU-Bürger mit Deutschen in Schutzbereichen der meisten Deutschengrundrechte diskutiert. Insbesondere könnten EU-Bürger also auch gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern beanspruchen. Einzig eine allgemeinpolitische Betätigung und damit das Wahlrecht auf Bundesebene (Art. 38 I GG) wird den EU-Bürger einstimmig verwehrt.⁴⁹

Lange Zeit (wohl bis Ende der 1980er Jahre regelmäßig) wurde im Schrifttum die Meinung vertreten, dass Träger der Deutschengrundrechte nur die Deutschen i.S.d. Art. 116 GG sind. Ausländern (einschließlich EU-Ausländern) kam danach nur der minderwertige Schutz über Art. 2 I GG zugute.⁵⁰ Über eine Sonderstellung von EU-Bürgern wurde in der Literatur nur vereinzelt und dann auch nur andeutungsweise diskutiert.⁵¹

In Betracht kommt jedoch eine Gleichstellung der EU-Bürger mit dem Personenkreis des Art. 116 GG aufgrund von Bestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts (insbes. im EGV – Diskriminierungsverbot, Unionsbürgerschaft). Da das primäre Gemeinschaftsrecht in seinem Anwendungsbereich die Nichtdiskriminierung von EU-Ausländern gegenüber Deutschen verlangt, finden sich seit Anfang der 1990er Jahre in der Literatur vermehrt Stimmen, die eine Gleichstellung von EU-Bürgern und Deutschen in Schutzbereichen vieler Deutschengrundrechte fordern.

Eine Besserung der Rechtsstellung von EU-Bürgern aus EU-Normen kann sich aber nur dann ergeben, wenn sich europäisches Recht im Kollisionsfall mit nationalem Verfassungsrecht durchsetzt. Bevor gegebenenfalls eine Kollisionslage für jedes einzelne Deutschengrundrecht geprüft werden und auf den Streit über die Methode und Reichweite der Gleichstellung eingegangen werden muss, ist vorab das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu nationalem (Verfassungs-)Recht zu klären.

(1) Verhältnis Gemeinschaftsrecht – nat. (Verfassungs-)Recht

Aus Sicht des EuGH ist ein uneingeschränkter Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht jeder Rangstufe anzunehmen. In seiner grundlegenden Entscheidung aus dem Jahre 1964⁵² nennt das Gericht hierfür im Wesentlichen drei Argumente: Zum einen haben die Mitgliedsstaaten ein Stück weit ihre eigene Souveränität beschränkt (in Deutschland vgl. Art. 23 GG) und mit den Gründungsverträgen für die europäischen Gemeinschaften im Gegensatz zu anderen völkerrechtlichen Verträgen eine eigen-

⁴⁹ Statt vieler: Giergerich, Allgemeinheit der Grundrechte – Die Verfassungsbeschwerde, 101 (124).

⁵⁰ so die h.M. (s.o.: B. I. 2. c) aa)).

⁵¹ Grabitz, Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, S. 99; Pernice, JZ 1975, 151 (157).

⁵² EuGHE 1964, 1251.

ständige Rechtsordnung geschaffen worden, die durch Organe, Handlungsfähigkeit und Rechtsetzungsbefugnisse geprägt werde.⁵³ Zum anderen hätten sich die Mitgliedsstaaten gem. Art. 10 II EGV verpflichtet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die der Verwirklichung der Gemeinschaftsziele entgegenstehen könnten.⁵⁴ Nicht minder bedeutend sei die Tatsache, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften substantiell beeinträchtigt sei, wenn die Mitgliedsstaaten aus eigenem Handeln die Existenz des Gemeinschaftsrechts in Frage stellen könnten.⁵⁵ Zwar bezog sich diese richtungweisende Entscheidung nur auf die Kollision mit einfachem nationalen Recht, aber schon ein Jahr später hat der EuGH das Vorrangprinzip mit der gleichen Begründung auch auf das nationale Verfassungsrecht ausgeweitet.⁵⁶ Inhaltlich ist der Gemeinschaftsrechtsvorrang als Anwendungsvorrang ausgestaltet. Eine dem Gemeinschaftsrecht widersprechende nationale Regelung ist daher nicht von vornherein nichtig, sondern vielmehr in Kollisionsfällen nicht heranzuziehen.⁵⁷ Demgegenüber hat das BVerfG zwar einem Anwendungsvorrang mit der Begründung des EuGH grundsätzlich zugestimmt, diesen aber eingeschränkt.⁵⁸ Das höchste deutsche Gericht behält sich das Recht zur Prüfung vor, ob ein Mindestmaß an Grundrechtsschutz auch gegenüber EU-Gewalten gewahrt ist. Da in der vorliegenden Kollisionslage aber der Grundrechtsschutz für EU-Bürger höchstens erweitert und nicht verkürzt wird, ist die Einschränkung des BVerfG hier unbeachtlich.

Auch in der Literatur hat sich mittlerweile die Ansicht durchgesetzt, dass dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor dem nationalen Recht jeder Rangstufe zukommt.⁵⁹

Es kann dementsprechend festgehalten werden, dass sich im Kollisionsfall eine Änderung der Rechtsstellung von EU-Bürgern aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts ergeben kann.

(2) Gleichbehandlungsanspruch

Nachdem ein Vorrang des Gemeinschaftsrechts bejaht werden konnte, ist nun im Gemeinschaftsrecht eine Grundlage für den Anspruch auf Gleichstellung mit Deutschen zu suchen. In Betracht kommen das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV bzw. die spezielleren Grundfreiheiten.

⁵³ a.a.O., 1269.

⁵⁴ a.a.O., 1269.

⁵⁵ a.a.O., 1269.

⁵⁶ EuGHE 1970, 1125 (1171).

⁵⁷ Sachs-Streinz, GG, Art. 23, Rn. 59.

⁵⁸ BVerfGE 37, 271 (277) („Solange I“); 73, 339 (375f.) („Solange II“); 89, 155 (174f.) („Maastrecht“).

⁵⁹ Drathen, Deutschengrundrechte im Lichte des Gemeinschaftsrechts, S. 31ff. m.w.N.

Es müsste sich nun im Anwendungsbereich des EGV ein Überschneidungsbereich der Regelungsgehalte von diesen subjektiv-öffentlichen Rechten des Gemeinschaftsrechts und den Deutschengrundrechten ergeben. In diesem Überschneidungsbereich könnte es zu einem Kollisionsfall kommen, so dass sich aus dem vorrangig anzuwendenden Gemeinschaftsrecht eine Forderung nach Gleichstellung ergibt.

(a) Art. 12 EGV, Grundfreiheiten

Eine Anknüpfung in Deutschengrundrechten an die Staatsangehörigkeit könnte aufgrund der sechs Grundfreiheiten⁶⁰ oder des subsidiären Diskriminierungsverbots gegen EU-Recht verstoßen. Zur Anwendung kommt Art. 12 EGV nur, wenn keine spezielleren Regelungen einschlägig sind. Die sechs Grundfreiheiten (Freier Warenverkehr (Art. 23-31 EGV), Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 39-42 EGV), Niederlassungsfreiheit (Art. 43-48 EGV), Dienstleistungsfreiheit (Art. 49-55 EGV), Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 56 I EGV) und Zahlungsverkehrsfreiheit (Art. 56 II EGV)) dürften teilweise in den Fällen der Deutschengrundrechte den Art. 12 EGV verdrängen. Wegen der gleichen Wirkungsweise von Grundfreiheiten und dem allgemeinen Diskriminierungsverbot muss allerdings nicht näher darauf eingegangen werden, welche Grundfreiheiten genau welchen Bereich der Deutschengrundrechte betreffen.⁶¹ Vielmehr kann auf das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV zurückgegriffen werden, dass ja hinter den Grundfreiheiten einen Auffangtatbestand darstellt.

(aa) Tatbestandsvoraussetzungen

Das Diskriminierungsverbot gem. Art. 12 EGV ist eine Fundamentalnorm des Gemeinsamen Marktes. Es verbietet im Anwendungsbereich des EGV jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Art. 12 II EGV ermächtigt den Rat zu ausführenden Regelungen, welche jedoch entbehrlich sind, da Abs. 1 unmittelbar anwendbar ist.⁶² Berechtig sind Staatsangehörige der Mitgliedstaaten. Primärer Verpflichtungsadressat sind die Mitgliedstaaten. Diesen wird insbesondere aufgegeben, im Anwendungsbereich des Vertrages EG-Ausländer nicht schlechter zu behandeln als die eigenen Staatsangehörigen.

⁶⁰ Wenn in der Literatur oft von nur vier Grundfreiheiten gesprochen wird, so werden hier Art. 39 EGV und Art. 43 EGV unter „Freier Personenverkehr“ zusammengefasst und die Freiheit des Zahlungsverkehrs (Art. 56 II EGV) nicht mitgezählt. Dieser ungenauen Vorgehensweise ist allerdings nicht zu folgen (vgl.: Kingreen, Struktur der Grundfreiheiten, S. 20).

⁶¹ Anerkannt sind etwa folgende speziellere Überschneidungsbereiche: Art. 9 GG und Art. 43ff. EGV (auch Art. 48 EGKS und Art. 118b EGV); Art. 11 GG und Art. 39ff., 43ff., 49ff. EGV; Art. 12 GG und 39ff., 43ff., 49ff. EGV.

⁶² EuGH, Rs. 2/74 („Reyners“), Slg. 1974/631.

Der Anwendungsbereich des Vertrages ist eröffnet in allen Sachbereichen, in denen die Gemeinschaft Aufgaben wahrnimmt. Dabei genügt es, wenn eine vertragliche Gemeinschaftsaufgabe durch allgemeine, nicht verpflichtende Grundsätze konkretisiert ist, z.B. durch die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Berufsbildung. Ob der Anwendungsbereich des EGV eröffnet ist, bemisst sich mithin nach dem Vorhandensein gemeinschaftsrechtlicher Regelungen. Nicht in den Anwendungsbereich des Vertrags fallen reine Inlands-sachverhalte. Eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit liegt vor, wenn die Staatsangehörigkeit von einer Rechtsnorm als Kriterium für eine Ungleichbehandlung verwandt wird. Man spricht dann von einer offenen Diskriminierung. Eine versteckte Diskriminierung liegt vor, wenn eine Rechtsnorm für eine Ungleichbehandlung nicht auf die Staatsangehörigkeit abstellt, aber auf Kriterien, die typischerweise nur Ausländer oder Inländer erfüllen (z.B. Wohnsitz, Herkunftsland, Sprache). Im vorliegenden Fall wird jedoch direkt die Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium verwandt, sodass die Deutschengrundrechte als offene Diskriminierungen zu werten sind.

(bb) Rechtsfolge

Offene Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit sind verboten. Art. 12 EGV kennt keinen Schrankenvorbehalt. Allerdings geht die herrschende Auffassung davon aus, dass Art. 12 EGV dann keine Anwendung findet oder verletzt ist, wenn andere Bestimmungen des Vertrages (z.B. Art. 39 III, IV EGV) die tatbestandliche Diskriminierung zulassen.⁶³

Das EU-Recht fordert bei nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen eine Gleichbehandlung der EU-Bürger mit den Deutschen.

(cc) Zwischenergebnis

Im Ergebnis kann die Beschränkung der Grundrechte auf Deutsche gegen die Grundfreiheiten oder das subsidiäre allgemeine Diskriminierungsverbot verstoßen, soweit Verhaltensweisen betroffen sind, die in den Anwendungsbereich des EGV fallen. Da sich die Überschneidungsbereiche nicht unbedingt immer mit den Regelungsbereichen decken, muss in jedem Einzelfall die genaue Kollisionslage geprüft werden.⁶⁴

⁶³ EuGH, Slg. 1977, 1091 (1127 Rn. 27), Grabitz/Hilf-v. Bogdandy, EGV, Art. 6, Rn. 55.

⁶⁴ Wernsmann, Jura 2000, 657 (662).

(b) Kollisionslage

Für welche Deutschengrundrechte ein solcher Überschneidungsbereich existiert ist in der Literatur teilweise umstritten.

Einigkeit herrscht noch bei den Art. 11, 12 I GG. Hier wird durchweg ein Überschneidungsbereich mit dem Anwendungsbereich des EGV gesehen und dabei vor allem auf das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV) sowie die Grundfreiheiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 39ff. EGV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 43ff. EGV) verwiesen.⁶⁵ Inzwischen ist diese Argumentation auch bei Art. 33 II angekommen.⁶⁶

Ebenfalls unstrittig ist, dass sich EU-Bürger nicht auf Art. 16 II GG berufen können, da dieser seinen Charakter aus der besonderen Nähe- und Schutzbeziehung Deutscher zur Bundesrepublik Deutschland gewinnt. Es widerspräche nicht nur der Schutzrichtung, sondern veränderte auch den Schutzzinhalt, wenn sich EU-Bürger auf dieses Grundrecht gegen eine Auslieferung an ihren Heimatstaat berufen könnten.⁶⁷

Umstrittener ist die Lage bei den Art. 8 I und 9 I GG. Hier wird teilweise vertreten, dass zwar eine Gleichstellung von Deutschen und EU-Bürgern aufgrund des Diskriminierungsverbotes gefordert sei, aber dass die Differenzierung zwischen Deutschen und EU-Bürgern sachlich begründet wäre in der politischen und demokratischen Dimension dieser Grundrechte.⁶⁸ Bei Art. 9 I wird hier jedoch die ebenfalls vorhandene ausgeprägte wirtschaftliche Dimension übersehen, die mit den wirtschaftlich einschlägigen Grundfreiheiten kollidieren kann.⁶⁹ Auch Art. 8 I GG kann wirtschaftlich relevant sein, wenn z.B. griechische Gastwirte gegen gaststättenrechtliche Maßnahmen protestieren möchten.⁷⁰

Ein Kollisionsverhältnis ist also bei den Deutschengrundrechten des Art. 8 I, 9 I, 11, 12, 33 II festzustellen. Fraglich ist, wie dieses Kollisionsverhältnis aufgelöst wird. Hierzu werden im Wesentlichen drei Meinungen vertreten.

(c) Lösung des Kollisionsverhältnisses

Eine Gleichstellung von EU-Bürgern und Deutschen bei Verhalten, die sowohl in den Schutzbereich eines Deutschengrundrechts als auch in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, ist europarechtlich gefordert. In

⁶⁵ G/T/E-Wölker, EGV, Art. 48, Rn. 4; Breuer, Freiheit des Berufs, in: HStR VI, § 147, Rn. 21; Dreier-Wieland, GG, Art. 12, Rn. 66.

⁶⁶ Schotten, DVBl 1994, 567 (572); Jarass/Pieroth-Jarass, GG, Art. 33, Rn. 11.

⁶⁷ Giegerich, Allgemeinheit der Grundrechte – Die Verfassungsbeschwerde, 101 (126).

⁶⁸ Grabitz/Hilf, EGV, Art. 7, Rn. 11; Breuer, Freiheit des Berufs, in: HStR VI, § 147, Rn. 21, Benjes, Personenverkehrsfreiheiten und Auswirkungen auf das dt. Verfassungsrecht, S. 181ff.

⁶⁹ Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 147ff.; Dreier-Bauer, GG, Art. 9, Rn. 15.

⁷⁰ Bsp. bei Gieger, Allgemeinheit der Grundrechte – Die Verfassungsbeschwerde, 101 (126).

der Literatur werden vier Lösungsansätze vertreten, wie dieser Forderung nachgekommen werden kann. Möglich ist eine direkte Anwendung der Deutschengrundrechte auf EU-Bürger, ein indirekter Schutz über Art. 2 I GG oder eine Verfassungsänderung, die EU-Bürger explizit in den Schutzbereich von Deutschengrundrechten aufnimmt. Auch wird vertreten, dass man nur richtig ins Gesetz schauen müsste, um zu erkennen, dass alles beim alten bleiben kann, weil die Erstreckung von Bürgerrechten auf EU-Bürger gemeinschaftsrechtlich nicht gefordert sei.

(aa) Direkte Anwendung der Deutschengrundrechte

Eine häufig vertretene Auffassung in der Literatur fordert eine direkte Anwendung der Deutschengrundrechte im Kollisionsfall.⁷¹ Zwar äußern sich die meisten Autoren nur zur Berufsfreiheit. Dies liegt aber zu einem großen Teil daran, dass entweder nur die Berufsfreiheit geprüft werden sollte⁷² oder aber die anderen Deutschengrundrechte als außerhalb des Vertrages liegend angesehen wurden⁷³. Führt man aber deren Argumentation konsequent fort, so können die Ausführungen übertragen werden auf die anderen Deutschengrundrechte der Art. 8 I, 9 I, 11 I und 33 II. Denn an dieser Stelle geht es nur noch um die Lösung des Kollisionsverhältnisses und nicht mehr um die Frage des Kollisionsfalles an sich.

Zunächst beruft sich diese Ansicht auf den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Sobald ein Deutschenvorbehalt gegen ein Diskriminierungsverbot verstoße, sei die Konsequenz aus der Lehre des Anwendungsvorrangs nun mal, dass das Tatbestandsmerkmal „Deutscher“ nicht anwendbar sei.⁷⁴ Der EuGH „zwinge“ gerade zu einer förmlichen Gleichstellung auf diese Art und Weise.⁷⁵ In seiner Entscheidung zur Erhebung von Studiengebühren für EU-Ausländer⁷⁶ habe der EuGH einen Verstoß eines Deutschengrundrechts gegen das Diskriminierungsverbot festgestellt und dort die volle Gleichstellung verlangt. Dieser Forderung sei nur nachzukommen mit einer direkten Anwendung auf den vom EGV erfassten Personenkreis.⁷⁷

⁷¹ Dreier-Pernice, GG, Art. 11, Rn. 18; Giegerich, Allgemeinheit der Grundrechte – Die Verfassungsbeschwerde, 101 (125ff.); Breuer, Freiheit des Berufs, in: HStR VI, § 147, Rn. 21, Schotten, DVBl 1994, 567 (572ff.).

⁷² G/T/E-Wölker, EGV, Art. 48, Rn. 4; Schotten, a.a.O.

⁷³ Breuer, a.a.O.; Ehlers, JZ 1996, 776 (781).

⁷⁴ G/T/E-Wölker, EGV, Art. 48, Rn.4; Ehlers, JZ 1996, 776 (781); Giegerich, Allgemeinheit der Grundrechte – Die Verfassungsbeschwerde, 101 (125).

⁷⁵ Dreier-Pernice, GG, Art. 11, Rn. 18.

⁷⁶ EuGH, Rs. 293/83 (Gravier), in: EuGH Slg. 1985, S. 606.

⁷⁷ Breuer, Freiheit des Berufs, in: HStR VI, § 147, Rn. 21.

(bb) Indirekter Schutz über Art. 2 I GG

Eine andere Meinung greift für EU-Bürger im Bereich von Deutschengrundrechten auf die Auffangfunktion des Art. 2 I GG zurück.⁷⁸ Da das Gemeinschaftsrecht jedoch eine Gleichstellung mit Deutschen nicht nur im sachlichen Schutzbereich der Deutschengrundrechte fordere, sondern auch eine Gleichstellung hinsichtlich der staatlichen Regelungsbefugnisse, müssten die Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit gleichsam „teleologisch reduziert“ werden auf das Niveau der Schranken (und „Schranken-Schranken“) des einschlägigen Deutschengrundrechts.⁷⁹

(cc) Verfassungsänderung

Eine Gruppe von Autoren, die eine direkte Anwendung bejahen, sieht dies nur als eine Art „vorläufige“ Lösung und plädiert vielmehr für eine förmliche Gesetzesänderung im Bereich der Deutschengrundrechte.⁸⁰ *Drathen*⁸¹ z.B. schlägt vor, in Art. 19 GG einen neuen Abs. 4 einzufügen, der die Deutschengrundrechte auf EU-Bürger in dem Umfang ausweitet, in dem das Gemeinschaftsrecht dies gebiete.

(dd) Keine Erstreckung auf EU-Bürger

Schließlich wird noch die Meinung vertreten, dass EU-Bürger des Schutzes über Deutschengrundrechte nicht bedürften.⁸² In erster Linie beruft sich dieser Kreis auf die nicht diskriminierende Wirkung der Deutschengrundrechte. Die Grundrechte zwingen den Gesetzgeber weder dazu, EU-Ausländer stärker zu belasten, noch verböten sie es ihm, ihnen die gleichen subjektiv-öffentlichen Rechte auf einfachgesetzlicher Ebene einzuräumen wie Deutschen. Eine Diskriminierung sei weder materiell-rechtlich, noch prozessrechtlich auszumachen.⁸³ Unionsbürger könnten sich im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts wirksamer auf die Gemeinschaftsgrundrechte berufen, die ja auch gegenüber einfachem Recht in Deutschland Anwendungsvorrang genießen. Eine prozessuale Diskriminierung durch Vorenthaltung der Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde sei nicht durch die Grundrechte bedingt, sondern durch die Vorenthaltung der Beschwerdemöglichkeit in Art. 93 I Nr. 4a GG (bzw. § 90 I BVerfGG) und im Übrigen deshalb nicht ge-

⁷⁸ Manssen, Grundrechte, Rn. 508f.; Dreier-Wieland, GG, Art. 12, Rn. 66.

⁷⁹ Bauer/Kahl, JZ 1995, 1077 (1083).

⁸⁰ Ehlers, JZ 1996, 776 (781); Schotten, DVBl 1994, 567 (572ff.), Dreier-Pernice, GG, Art. 11, Rn. 18; Drathen, Deutschengrundrechte im Lichte des Gemeinschaftsrechts, S. 216.

⁸¹ Drathen, Deutschengrundrechte im Lichte des Gemeinschaftsrechts, S. 216.

⁸² Störmer, AöR 123 (1998), 541ff.; Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 108.

⁸³ Störmer, AöR 123 (1998), 541 (559ff., 570ff.).

ben, weil das EG-Recht, auf das der EU-Bürger sich berufen kann, über eigene Mechanismen zur Durchsetzung verfüge.

(ee) Stellungnahme

Die Befürworter einer europarechtskonformen Interpretation haben insofern Recht als dass der Weg über Art. 2 I GG auch schon „als systemgerechter Ansatz“ vom BVerfG gewählt worden ist, um „normale“ Ausländer einzuordnen.⁸⁴ Auch gibt es hier keine methodischen Probleme, da mit der Methodenlehre eine Möglichkeit vorhanden ist, die zur Besserstellung der EU-Bürger eine europarechtskonforme Auslegung der Grundrechte gebietet. Dadurch könnte über Art. 2 I GG jedem Deutschengrundrecht ein Überschneidungsbereich mit EU-Diskriminierungsverboten beigegeben werden, so dass der vom Anwendungsbereich erfasste Personenkreis materiell auch nicht mehr Rechte bekommt, als ihm nach EU-Recht zusteht und prozessual in den Genuss einer Verfassungsbeschwerde käme. Allerdings spricht gegen Art. 2 I GG, dass eine förmliche Gleichstellung mit Deutschen im Bereich der Diskriminierung gefordert ist und nicht bloß ein Umweg über Methodik.⁸⁵ Art. 2 I GG kann insofern zwar zunächst weiterhelfen, stellt sich über längere Sicht jedoch als Ausweg der Praxis zur Vermeidung von Haftungsansprüchen dar. Im Übrigen gilt auch für die europarechtskonforme Interpretation in der Reihe des üblichen Auslegungskanons, dass sie sich nicht ohne weiteres über den Verfassungswortlaut hinwegsetzen kann. Hier ist die Wortlautgrenze der Deutschengrundrechte über ein Ausweichen auf Art. 2 I GG überschritten worden – ein Fall, in dem aus Art. 10 EGV verbreitet eine Pflicht der nationalen Gerichte zur europarechtskonformen Rechtsfortbildung abgeleitet wird.⁸⁶ Im Hinblick auf juristische Personen ist Art. 2 I GG ohnehin keine Dauerlösung.⁸⁷ Ein Weg über Art. 2 I GG ist somit abzulehnen.

Alles beim alten zu belassen⁸⁸ ist jedoch auch keine Lösung. Freilich ist dem letzten Punkt insofern zuzustimmen, dass sich der Prozess der Vereinheitlichung des europäischen Rechts letztlich auf der Gemeinschaftsebene vollziehen sollte. Wenn durch genaues Studium des Europäischen Rechts am Ende tatsächlich eine Europarechtmäßigkeit der Deutschengrundrechte festgestellt werden könnte, so würde dies tatsächlich für ein Belassen beim Status Quo sprechen. Aber erstens ist dies nicht der Fall.⁸⁹ Und zweitens ist Europa noch

⁸⁴ s.o. B. I. 2. c) aa).

⁸⁵ Vgl.: Dreier-Pernice, GG, Art. 11, Rn. 18.

⁸⁶ Jarass, Innerstaatl. Bedeutung des EG-Rechts, S. 90.

⁸⁷ Dazu s.u.: B. II.

⁸⁸ S.o. dd).

⁸⁹ Dazu sogleich.

nicht soweit, dass dieser Weg realisierbar wäre. Zwar stellt sich die Gemeinschaft nicht mehr allein als Wirtschaftsgemeinschaft dar, sondern vermehrt auch als Sozialgemeinschaft, aber Europa ist noch kein Selbstläufer. Es trägt zu einer immens großen Rechtsunsicherheit bei, wenn bei jeder (deutschen)grundrechtsrelevanten Rechtsfrage das Fachgericht mit dem EuGH zusammenwirken müsste (Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EGV), um zu klären, ob Gemeinschaftsrecht betroffen und dann auch noch richtig angewandt worden ist. Dabei herrscht doch im Großen und Ganzen Einigkeit, dass sämtliche Deutschengrundrechte mit dem Gemeinschaftsrecht kollidieren und insofern vom Gemeinschaftsrecht eine völlige Gleichstellung gefordert ist. Eine völlige Gleichstellung hingegen wird nicht dadurch erreicht, dass die EU-Bürger sich auf europarechtliche Wege begeben „könnten“. Auf den ersten Blick oder durch ein genaues Studium des Europarechts ist dies höchstens dem Experten, nicht aber dem einfachen EU-Bürger möglich. Für diesen Personenkreis scheint ein Deutschengrundrecht unanwendbar und es gäbe dann häufig faktisch keinen Rechtsschutz. Abgesehen davon liegt auch schon allein in der Vorenthaltung der Verfassungsbeschwerde eine Schlechterstellung der EU-Ausländer – unabhängig davon, ob auf anderen Wegen die materielle Gleichstellung erreicht werden kann.⁹⁰ Die Verfassungsbeschwerde an sich (Art. 93 I Nr.4a, § 90 I BVerfGG) hier als Sündenbock auszumachen, ist auch kein überzeugender Ansatz. Denn die Rechtsfolgen aus diesen Vorschriften erwachsen allein aus dem in den Deutschengrundrechten benutzten Differenzierungskriterium der Staatsangehörigkeit, die gegen die Diskriminierungsverbote verstoßen. Die Verfassungsbeschwerde hat mit dem diskriminierenden materiellen Recht aus den Deutschengrundrechten nichts zu tun.

Bleibt folglich nur noch die direkte Anwendung oder gar eine Verfassungsänderung. Eine direkte Anwendung der Deutschengrundrechte hat den Vorteil, dass rechtstechnisch gesehen das Diskriminierungsverbot den Deutschenvorbehalt überlagert („Anwendungsvorrang“) und somit der Wirkung einer immanen Grundrechtsschranke gleichkommt. Das Tatbestandsmerkmal „Deutscher“ kann einfach außer acht gelassen werden, ohne dass dies gegen Auslegungsregeln verstieße. Denn es geht ja gerade nicht um eine Frage der Auslegung, sondern nur um die Befolgung des Anwendungsvorrangs. Die direkte Anwendung der Deutschengrundrechte allein kann aber auch keine Lösung sein. Zu unvorteilhaft ist die umständliche Konstruktion von Rechten der EU-Bürger auf einem Gebiet, das immer noch kein Selbstläufer ist und daher noch mit Mitteln arbeiten sollte, die allein den Zweck haben, Rechtsklarheit zu

⁹⁰ Vgl. Wernsmann, Jura 2000, 657 (662).

offenbaren. Es ist folglich der Meinung zuzustimmen, eine Verfassungsänderung im Bereich der Deutschengrundrechte durchzuführen. Dies wäre auch nicht vorschnell,⁹¹ da die Mittel der europarechtskonformen Auslegung – wie oben geprüft – keine befriedigende Auflösung des Kollisionsverhältnisses schaffen konnten. Jede andere Lösung ließe den Gemeinschaftsbürger im Unwissen darüber, welche Rechte er hat.

Auch ist folgender Umstand zu beachten: Bei der Öffnung der Deutschengrundrechte in vollem Umfang geht es nicht nur um die Pflichterfüllung gem. EU-Recht, sondern ein Stück weit sicherlich auch um die Schaffung eines „Europas der Bürger“⁹², für das die von der Staatsangehörigkeit unabhängige (Deutschen-)Grundrechtsausübung notwendige Voraussetzung ist. So ist der vom Europarecht geschützte Bereich der Deutschengrundrechte nicht nur zu sehen als Teil der dem Marktbürger zukommenden Rechte, sondern als Grundelement des darüber hinausreichenden Unionsbürgerstatus⁹³ im Sinne eines europäischen Bürgerrechts. Schon in der Entscheidung *Martinez Sala*⁹⁴ deutete sich auf Rechtsprechungsebene an, dass Gleichbehandlungsrechte direkt aus der Unionsbürgerschaft abgeleitet werden können. Zwar ging es in dieser Sache nur darum, dass Angehörige aus Mitgliedsstaaten sich gegenüber einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch einen anderen Mitgliedsstaat auf ihre Unionsbürgerschaft berufen können.⁹⁴ Doch ist die Entscheidung sicherlich als Wegweiser zu werten hin zu einem neuen Status von Europäern in der Gemeinschaft. Die Spanierin Sala leitete ihre Rechte letztlich aus der europäischen Staatsbürgerschaft „kleiner Münze“, dem Diskriminierungsverbot, ab. Ein richtiger Schritt auf dem Weg zu einem Europa ohne Binnengrenzen und vor allem ohne Ausgrenzungen.

(d) Ergebnis

Im Bereich der Deutschengrundrechte des Art. 8 I, 9 I, 11, 12 I, 33 II GG ist eine förmliche Änderung der deutschen Verfassung geboten, die den Grundrechtsschutz in Deutschengrundrechten auf EU-Bürger ausweitet.

II. Grundrechtsberechtigung juristischer Personen

Fraglich ist die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen. Bei den juristischen Personen ist zu unterscheiden zwischen juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts.

⁹¹ A.A.: Bauer/Kahl, JZ 1995, 1077 (1081).

⁹² Magiera, Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen.

⁹³ EuGH InfAusIR 7/8/98, 316.

⁹⁴ Gutmann, InfAusIR 7/8/98, 320 (321).

1. Personenvereinigungen als Grundrechtsträger

Zu den juristischen Personen i.S.d. Art. 19 III GG gehören zunächst die juristischen Personen des Privatrechts. Diese haben private Zielsetzungen. Ihre Entstehung und ihre Verfassung sind im privaten Recht geregelt (z.B. eingetragene Vereine, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, Stiftungen, Kapitalgesellschaften: AG, GmbH KGaA, diese entstehen durch die Eintragung ins Handelsregister und Genossenschaften, diese entstehen und werden rechtsfähig durch die Eintragung ins Genossenschaftsregister). Voraussetzung der Grundrechtsträgerschaft ist gem. Art. 19 III GG die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte. Diese Bestimmung wird weit interpretiert.⁹⁵ Ausgenommen sein dürften prinzipiell nur die Grundrechte, die an das „Menschsein“ anknüpfen.⁹⁶

Die Unterscheidung in Deutsche, Ausländer und EU-Bürger ist nur bei natürlichen Personen möglich, denn nur natürliche Personen haben eine Staatsangehörigkeit. Bei juristischen Personen operiert Art. 19 III GG mit einem anderen Kriterium. Der Begriff „inländisch“ knüpft an etwas Tatsächliches an: den Sitz der Hauptverwaltung. Inländisch ist eine juristische Person dann, wenn sich ihre Hauptverwaltung tatsächlich im Inland befindet.⁹⁷ Auf den satzungsmäßigen Sitz oder gar das Recht, nach dem eine Organisation verfasst ist, kommt es nicht an. Ausländische juristische Personen (mit Sitz im Ausland) können sich deshalb nicht auf die Grundrechte berufen. Ihnen stehen aber aus rechtsstaatlichen Gründen (prozessuale Chancengleichheit) die justiziiellen Grundrechte der Art. 101 II und 103 I GG zu.⁹⁸ Die Rechtslage ändert sich aber, wenn die ausländische juristische Person im Inland eine Tochtergesellschaft gründet; diese Tochter ist dann inländische juristische Person und genießt nach Maßgabe von Art. 19 III Grundrechtsschutz.

Juristische Personen und Personenvereinigungen aus dem Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts sind kraft Gemeinschaftsrechts wie inländische Vereinigungen zu behandeln, soweit sich der Fall im Regelungsbereich des Gemeinschaftsrechts bewegt.⁹⁹ Wie bereits geprüft ist dieser gemeinschaftsrechtlichen Forderung am besten durch eine Verfassungsänderung nachzukommen. Bis dahin müssen sich juristische Personen aus dem EU-Bereich auf die Deutschengrundrechte direkt berufen können.

⁹⁵ Manssen, Grundrechte, Rn. 60.

⁹⁶ etwa Art. 1 I, 6 I, 2 II 1 und 2 GG.

⁹⁷ BVerfGE 21, 207 (208).

⁹⁸ BVerfGE 21, 362 (373); Maunz/Dürig-Dürig, GG, Art. 19, Rn. 30.

⁹⁹ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, Art. 19, Rn. 17a.

2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben errichtete Organisationen. Diese sind als grundrechtsverpflichteter Teil der öffentlichen Gewalt nicht in der grundrechtstypischen Gefährdungslage und deshalb grundsätzlich nicht grundrechtsfähig.¹⁰⁰ Allerdings können juristische Personen des öffentlichen Rechts ausnahmsweise dann Grundrechtsträger sein, wenn sie dem grundrechtlich geschützten Lebensbereich spezifisch zugeordnet werden können. Dies wird dann angenommen, wenn sie die Grundrechte in einem Bereich verteidigen, in welchem sie vom Staat unabhängig sind.¹⁰¹ Denn dann bestehe wieder die grundrechtstypische Gefährdungslage. Daher können sich Universitäten und Fakultäten auf Art. 5 III GG berufen¹⁰², Rundfunkanstalten auf Art. 5 I 2, 2. Alt.¹⁰³ und Kirchen sowie andere Religionsgemeinschaften mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts auf Art. 4 I GG¹⁰⁴.

Die Möglichkeit, inländische Töchter zu gründen, haben nur privatwirtschaftlichen juristischen Personen. Ausländische juristische Personen des öffentlichen Rechts (insbes. ausländische Staaten) sind generell grundrechtsunfähig.

III. Ergebnis

Bei der Grundrechtsberechtigung auf nationaler Ebene konnte festgestellt werden, dass Ausländer im Bereich der Deutschengrundrechte von Art. 8 I, 9 I, 11, 12 I qualitativ geringeren Schutz über Art. 2 I GG erfahren. EU-Bürger hingegen können sich auf diese Rechte und Art. 33 II GG direkt berufen, bis eine förmliche Verfassungsänderung erfolgt ist, welche die Unterscheidung zwischen Deutschen und EU-Bürgern im Bereich dieser Deutschengrundrechte aufhebt.

C. Grundrechtsberechtigung auf europäischer Ebene

Auch auf europäischer Ebene gibt es Grundrechte, die nur bestimmte Personen berechtigen. Da die Anerkennung gemeinschaftseigener Grundrechte jedoch nicht immer selbstverständlich war, ist vor der Frage nach den Grundrechtsträgern kurz auf die Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte einzugehen.

¹⁰⁰ Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 154.

¹⁰¹ BVerfGE 15, 256 (262).

¹⁰² BVerfGE 15, 256 (262).

¹⁰³ BVerfGE 31, 314 (321f.).

¹⁰⁴ Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 517ff.

I. Gemeinschaftsgrundrechte

Was Grundrechte sind, wurde bereits zu Beginn dieser Arbeit erläutert.¹⁰⁵ Doch Rechte dieser Art sucht man in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften vergebens. Zu Beginn der EG hatte der Gerichtshof alle grundrechtlichen Einwendungen mit dem Hinweis verworfen, dass er sich nicht mit Problemen befasse, die im nationalen Verfassungsrecht anzusiedeln seien.¹⁰⁶ Somit war die Frage nach einer Grundrechtsberechtigung anfangs noch völlig außen vor. Durch die Entscheidungen *van Gend & Loos*¹⁰⁷ (1963) und *Stauder*¹⁰⁸ (1969) hat sich dann einiges getan. Im ersten Fall hatte der EuGH zum ersten Mal ausdrücklich erkannt, dass die EU öffentliche Gewalt ausübt, die nicht nur an die Mitgliedsstaaten adressiert ist, sondern auch Auswirkungen auf den Bürger dieser Mitgliedsstaaten haben kann. Im zweiten Fall begann die Herausbildung einer gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsordnung auf der Grundlage einer ständigen Rechtsprechung. Der Gerichtshof musste erkennen, dass der von ihm selbst begründete Anwendungsvorrang nur durchgesetzt werden kann, wenn das Gemeinschaftsrecht aus eigener Kraft einen Grundrechtsschutz gewährleisten kann, der dem von den nationalen Verfassungen gewährten Schutz gleichwertig ist. Mittlerweile wurden in der Rechtsprechung allgemeine Rechtsgrundsätze mit Grundrechtscharakter entwickelt, zu deren Konkretisierung sich der EuGH zum einen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten und zum anderen auch der internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedsstaaten beteiligt sind (insbes.: EMRK), bedient.¹⁰⁹ Dieser Ansatz wird in Art. 6 II EUV ausdrücklich aufgenommen.¹¹⁰ Doch vor allem wegen fehlender Transparenz¹¹¹ dieser Grundrechtsherleitung ist eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union herausgearbeitet worden, die im Wesentlichen als Auflistung der in den verschiedenen völkerrechtlichen und nationalen Rechtsordnungen existierenden Rechte gewertet werden kann. Hier ist dann auch deutlich zu erkennen, dass der Grundrechtsstandard auf EU-Ebene im Wesentlichen dem Niveau des Grundgesetzes gleichkommt. Die rechtliche Verbindlichkeit dieser Charta ist zwar mit Sicherheit in näherer Zukunft zu erwarten, momentan aber noch offen.¹¹²

¹⁰⁵ s.o.: A.

¹⁰⁶ EuGH, Rs. 36-38/59 und 40/59 („Ruhrkohlenverkaufsgesellschaft“), Slg. 1960, 889/920.

¹⁰⁷ EuGH, Rs. 26/72 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 5ff.

¹⁰⁸ EuGH, 29/69, Slg. 1969, 419ff.

¹⁰⁹ Borchardt, Grundlagen der EU, Rn. 141.

¹¹⁰ Lenz-Borchardt, EGV, Art. 220, Rn. 32.

¹¹¹ Zuleeg, EuGRZ 2000, 511 (514); Busse, EuGRZ 2002, 559 (560).

¹¹² Schwarze, NJW 2002, 993 (998).

II. Grundrechtsberechtigung

1. Natürliche Personen

Diese Gemeinschaftsgrundrechte sind allen Gemeinschaftsbürgern i.S.d. Art. 17 EGV zu gewähren. Wie auch schon bei den Deutschengrundrechten ist an dieser Stelle fraglich, ob sich der Grundrechtsschutz auf diesen Personenkreis beschränkt oder ob auch Personen neben den Mitgliedsstaatler (sog. „Drittstaatler“) berechtigt werden. Zwar ist dazu vom EuGH noch keine Entscheidung ergangen, im Schrifttum kann aber als gesichert gelten, dass Drittstaatler sich auf die Gemeinschaftsgrundrechte berufen können, soweit sie in gleicher Weise wie die Gemeinschaftsangehörigen durch gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen betroffen werden.¹¹³ Dass die Angehörigen von Drittstaaten auch von EU-Maßnahmen betroffen sein können, ist z.B. bei möglichen Import- und Exportbeschränkungen offensichtlich, aber auch in vielen anderen Bereichen denkbar. Drittstaatlern in solchen Situationen Grundrechtsschutz zu gewähren, soll der Entstehung einer grundrechtsfreien Zone für Ausländer im Bereich der EU entgegenwirken und gilt daher nur für die Grundrechte, die auch tatsächlich in völkerrechtlichen Verträgen als unverzichtbare Rechte niedergelegt sind. Denn auch für die Grundrechtsberechtigung ist wie bei der Herleitung der Gemeinschaftsgrundrechte der Bezug auf beide Rechtserkenntnisquellen¹¹⁴ vonnöten. Existiert aber ein Gemeinschaftsgrundrecht nur in der Erkenntnisquellen des Gemeinschaftsrechts, nicht aber in der EMRK oder sonstigen völkerrechtlichen Übereinkommen, so besteht auch keine Notwendigkeit zur Grundrechtsberechtigung von Drittstaatlern. Hier wird ähnlich wie bei den Deutschengrundrechten im Grundgesetz (bezüglich „normalen“ Ausländern) damit argumentiert, dass für die exklusiven Rechte des Gemeinschaftsrechts („Bürgerrechte“ der Gemeinschaft) eine „engere Zusammengehörigkeit als die Gemeinschaft der menschlichen Gattung“ vorausgesetzt werden müsse.¹¹⁵ Solche Bürgerrechte sind die klassischen Staatsbürgerrechte (z.B. Wahlrecht), die Freizügigkeit und auch die Berufsfreiheit.¹¹⁶

2. Juristische Personen

Ähnlich wie im nationalen Recht dürften juristische Personen des Privatrechts grundrechtsberechtigt sein, wenn die Grundrechte wesensmäßig anwendbar

¹¹³ Kugelmann, Grundrechte in Europa, S. 22; Callies/Ruffert-Kingreen, EUV, Art. 6, Rn.51f.; Borhardt, Grundlagen der EU, Rn. 145.

¹¹⁴ Callies/Ruffert-Kingreen, EUV, Art. 6, Rn. 52.

¹¹⁵ Preuß, KJ 1998, 1 (7).

¹¹⁶ Kingreen/Störmer, EuR 1998, 263 (277).

sind.¹¹⁷ Die Stellung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist noch unbestätigt. Im Bereich der Verfahrensgrundrechte jedoch wird die Grundrechtsträgerschaft zu bejahen sein.¹¹⁸

III. Ergebnis

Grundrechtsträger auf europäischer Ebene sind damit nicht nur die Gemeinschaftsbürger und juristische Personen mit Sitz im räumlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Mit Ausnahme der Bürgerrechte können sich auch Drittstaatler auf Gemeinschaftsgrundrechte berufen, wenn sie in vergleichbarer Weise von Gemeinschaftsgewalten betroffen sind. Juristische Personen können sich nur auf die Gemeinschaftsgrundrechte berufen, wenn sie wesensmäßig anwendbar sind.

D. Gesamtergebnis

Im ersten Teil¹¹⁹ hat sich gezeigt, dass Europa enger zusammenrückt. Was in den ersten Jahren nach der Verabschiedung des Grundgesetzes noch gar nicht in Lehrbüchern auftauchte (eine Grundrechtsberechtigung für Nicht-Deutsche im Bereich von Bürgerrechten), wird heute bei EU-Bürgern schon bejaht, bei Ausländern den völkerrechtlichen Bestimmungen angeglichen. Es scheint sich ein Grundrechtsstandard zu entwickeln, der nur noch im Kern Exklusivrechte für einen besonderen Kreis („Bürger“) vorsieht. Auf nationaler Ebene ist die immer größer werdende Lobby der „Europäisierer“ für diese Entwicklung verantwortlich. Auf europäischer Ebene ist eine solche Lobby für Drittstaatler noch nicht derart ausgeprägt. Dennoch beeinflusst auch hier der Motor immer detaillierter werdender internationaler Verträge die Berechtigung von „Fremden“ (Drittstaatlern).

¹¹⁷ Kingreen, JuS 2000, 857 (861).

¹¹⁸ Vgl. EuGH, Verb. Rs. C-48/90 und C-66/90, 12.2.1992, Slg. 1992, I-565, Rn. 40ff. („Niederlande u.a./Kommission“).

¹¹⁹ S.o.: B.