

**Der Gleichheitssatz im Europäischen Recht –
Eine rechtsvergleichende Analyse unter Berücksichtigung der
Rechtsprechung in ausgewählten Mitgliedstaaten der
Europäischen Union, des EGMR und des EuGH**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Justus-Liebig-Universität Gießen

vorgelegt von

Sebastian Glock

aus Stuttgart

2 0 0 7

Vorwort

Diese Arbeit lag dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität in Gießen im Wintersemester 2007/2008 als Dissertation vor. Gesetzeslage, Rechtsprechung und Literatur wurden bis Januar 2007 berücksichtigt.

Herzlich danke ich Herrn Professor Dr. Brun-Otto Bryde für die Betreuung meiner Arbeit. Er stand mir während der Erstellung stets mit wertvollen Anregungen und ermunternden Worten zur Seite. Frau Professorin Dr. Gabriele Britz danke ich herzlich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Besonderer Dank gilt meiner Familie für die Unterstützung, Begleitung und Ermunterung in dieser Zeit. Sie trägt einen großen Anteil daran, dass diese Arbeit entstanden ist.

Besonders herzlich danken möchte ich Dr. Jeannette Döhner, die mich in vielen kritischen und ermunternden Gesprächen unterstützt und mir während der Erstellung der Arbeit stets zur Seite gestanden hat.

Stuttgart, im April 2008

A.	<u>Einleitung</u>	1
B.	<u>Der allgemeine Gleichheitssatz in den Rechtsordnungen ausgewählter Mitgliedsländer der Europäischen Union</u>	14
I.	Der allgemeine Gleichheitssatz in Deutschland	14
1.	Der allgemeine Gleichheitssatz im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland	14
a.	Grundrechtsträger	15
b.	Die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG zu dem allgemeinen Gleichheitssatz	16
aa.	Das Willkürverbot	16
bb.	Die neue Formel des BVerfG	17
aaa.	Weiterentwicklung der Neuen Formel	20
bbb.	Anwendungsbereich der „Neuen Formel“	22
cc.	Verhältnis von Willkürverbot und Neuer Formel	23
dd.	Die einzelnen Prüfungsebenen der Gleichheitsprüfung durch das BVerfG	24
aaa.	Vorfrage: Abhängigkeit des Gleichbehandlungsanspruchs von dem jeweiligen Kompetenzbereich	25
bbb.	Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte	25
ccc.	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	26
ddd.	Differenzierungsmaßstäbe	28
(a)	Systemgerechtigkeit	29
(b)	Sachgerechtigkeit	30
(c)	Typisierung	30
(d)	Stichtagsregelungen	31
eee.	Die Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte	32

c.	Die Bewertung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum allgemeinen Gleichheitssatz und alternative Ansätze zur Konkretisierung der Gleichheitsprüfung in der Literatur	33
aa.	Orientierung an dem verfassungsrechtlichen Kontext.....	34
bb.	Anreicherung der Gleichheitsprüfung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	37
cc.	Strukturelle Annäherung der Gleichheitsprüfung an die Prüfung der Freiheitsgrundrechte	38
dd.	Die Unterscheidung interner Zwecke und externer Ziele	40
ee.	Bereichsspezifische Prüfungsintensivierung	42
2.	Zusammenfassung	43
II.	Der allgemeine Gleichheitssatz in Frankreich	46
1.	Der allgemeine Gleichheitssatz in der Verfassung der Republik Frankreich	46
2.	Grundrechtsträger.....	50
3.	Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel	50
a.	Die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte	51
aa.	Die Formel des Conseil constitutionnel.....	51
aaa.	Die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte.....	52
(a)	Feststellung vergleichbarer Sachverhalte	52
(b)	Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung anhand allgemeiner Interessen des Gemeinwohls	52
(c)	Angemessenes Verhältnis zwischen der Reichweite der Differenzierung und den tatsächlich festgestellten Unterschieden	54
(d)	Angemessene Zweck-Mittel-Relation zwischen angestrebtem gesetzlichem Ziel und differenzierender Regelung	54

(e)	Bindung des Conseil constitutionnel an einen durch Verfassung oder Gesetz vorgegebenen Vergleichsgegenstand.....	55
bb.	Der Gleichheitssatz als Willkürverbot.....	55
b.	Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte	57
4.	Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des Conseil d'État.....	58
a.	Die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte	59
b.	Die Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte	60
c.	Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte...	60
5.	Zusammenfassung	61
III.	Der allgemeine Gleichheitssatz in Spanien	64
1.	Gleichheitsverbürgungen in der Verfassung Spaniens.....	64
2.	Grundrechtsträger des Gleichheitssatzes im spanischen Recht.....	66
3.	Die Auslegung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch das spanische Verfassungsgericht	67
4.	Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung.....	68
a.	Objektivität einer Ungleichbehandlung	69
b.	Sachlichkeit einer Ungleichbehandlung.....	70
c.	Verhältnismäßigkeit einer Ungleichbehandlung	70
5.	Zusammenfassung	73
IV.	Der allgemeine Gleichheitssatz in Österreich	75
1.	Grundrechtsträger.....	76
2.	Grundrechtsverpflichtete	77
3.	Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum allgemeinen Gleichheitssatz	78
a.	Jüngste historische Entwicklung	78
b.	Der allgemeine Gleichheitssatz als umfassendes Sachlichkeitsgebot ..	80

aa.	Ermittlung der zu vergleichenden Rechtsnormen.....	81
bb.	Ermittlung des Inhalts der zu vergleichenden Tatbestände und Rechtsfolgen	81
cc.	Feststellung der Vergleichbarkeit auf Tatbestandsebene	81
dd.	Feststellung der Vergleichbarkeit auf Rechtsfolgenebene	82
ee.	Gegenüberstellung der Vergleichssachverhalte und der daran anknüpfenden Rechtsfolgen	82
ff.	Sachliche Rechtfertigung der Gleich- oder Ungleichbehandlung - Gebot differenzierender Regelung	82
gg.	Durch die Rechtsprechung anerkannte sachliche Rechtfertigungsgründe differenzierender Regelungen.....	84
hh.	Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	85
ii.	Die allgemeine Sachlichkeitsprüfung ohne Normvergleich.....	85
aaa.	Normvergleich nicht sinnvoll möglich	85
bbb.	„Ordnungssystemjudikatur“.....	86
ccc.	Kritik in der Literatur	86
jj.	Prüfung nur anhand des Gesetzestextes	87
2.	Zusammenfassung	88
V.	Der allgemeine Gleichheitssatz in Großbritannien.....	92
1.	Das britische Modell der absoluten Parlamentsouveränität	93
2.	Gesetze verfassungsrechtlichen Inhaltes im englischen Rechtssystemen	97
3.	Besondere gesetzliche Diskriminierungsverbote	99
4.	Die Bindung der Legislative an den allgemeinen Gleichheitssatz	101
a.	Die indirekte Kontrolle des Parlaments durch die Bindungswirkung gesellschaftlicher Konventionen	101
b.	Erhöhter Begründungsaufwand grundrechtsbeschränkender Regelungen	101
c.	Human Rights Act 1998	104
aa.	Entwicklungsgeschichte	104

bb.	Umfang der grundrechtlichen Schutzgewährleistungen	105
cc.	Unmittelbare Geltendmachung der Konventionsgrundrechte vor englischen Gerichten.....	106
dd.	Declaration of incompatibility	107
ee.	Schlussfolgerungen	109
5.	Bindung der exekutive an den allgemeinen Gleichheitssatz.....	110
6.	Die Auslegung des Gleichheitssatzes in der englischen Rechtsprechung	111
7.	Die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem	116
8.	Kooperation zwischen englischen Gerichten und EuGH	116
9.	Zusammenfassung	118
VI.	Gleichheitsgewährleistungen und Diskriminierungsverbote in den Rechtsordnungen der weiteren Mitgliedsländer der Europäischen Union	122
1.	Gleichheit aller vor dem Gesetz.....	123
2.	Gleichheit als Staatsbürgerrecht	125
3.	Besondere Diskriminierungsverbote	127
<u>C.</u>	<u>Das akzessorische Diskriminierungsverbot in der Europäischen Menschenrechtskonvention</u>	<u>132</u>
I.	Der normative Bezug zu der Gewährleistung des Genusses eines Konventionsrechtes	133
1.	Aufgrund Vorbehalt zulässige Eingriffe	134
2.	Sonstigen zulässige Eingriffe in Konventionsrechte	135
II.	Voraussetzungen eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK.....	136

1.	Benachteiligende Behandlung - Ungleichbehandlung	136
a.	Vergleichbare Situation.....	137
b.	Differenzierung	138
2.	Nichtdifferenzierung	139
3.	Rechtfertigung der Differenzierung.....	139
a.	Beurteilungsspielraum der Mitgliedsstaaten.....	140
b.	Legitimer Zweck der Maßnahme.....	141
c.	Angemessenes Verhältnis zwischen eingesetztem Mittel und angestrebtem Zweck.....	141
d.	Kumulatives Vorliegen von legitimem Zweck und angemessener Mittel-Zweck-Relationen.....	144
e.	Überschneidung von Vergleichsgruppenbildung und Rechtfertigungsprüfung	144
4.	Ausdrücklich erwähnte Diskriminierungsmerkmale	145
III.	Das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK	146
IV.	Zusammenfassung	148
<u>D.</u>	<u>Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union</u>	<u>153</u>
I.	Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Grundrechten	153
1.	Die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze der Europäischen Union.....	153
2.	Die dogmatische Herleitung der Gemeinschaftsgrundrechte – Rechtsquelle und Rechtserkenntnisquellen	155
3.	Der heutige Status der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht.....	158
4.	Verhältnis der Unionsgrundrechte zum nationalen Grundrechtsschutz	159

5.	Die Bewertung der Grundrechtsjudikatur des Europäischen Gerichtshofes	161
II.	Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum allgemeinen Gleichheitssatz	162
1.	Spezielle Gleichheitsgewährleistungen in den Gemeinschaftsverträgen	162
2.	Die Herleitung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus den Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge	163
a.	Rückgriff auf Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und EMRK zur Bestimmung der Reichweite gleichheitsrechtlicher Schutzstandards im Einzelfall	168
aa.	Der Fall Lisa Jacqueline Grant ./ South-West Trains Ltd	168
3.	Die Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Rechtsprechung des EuGH	171
a.	Rechtssache Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/ Hohe Behörde	172
b.	Rechtssache Klöckner-Werke/Hohe Behörde	174
c.	Rechtssache Bode u.a./Kommission	175
d.	Rechtssache Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen	176
e.	Wechselbezüglichkeit der besonderen Diskriminierungsverbote und des allgemeinen Gleichheitssatzes	178
4.	Grundstruktur der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung	180
a.	Ungleichbehandlung	182
aa.	Vergleichsgruppenbildung	182
bb.	Einseitig benachteiligende Ungleichbehandlung	189
cc.	Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte	190
b.	Rechtfertigung	191
aa.	Variierende Prüfungsdichte der Rechtfertigungsprüfung	192
aaa.	Rechtssache Edeka/Deutschland	193
bbb.	Rechtssache Karlsson u.a.	194
bb.	Erforderliche Unterschiede „von einigem Gewicht“	195

cc.	Zubilligung weiter Beurteilungsspielräume.....	196
dd.	Varianz der gemeinschaftsrechtlichen Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes.....	197
aaa.	Schwäche der Anlehnung an die besonderen Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts	198
bbb.	Ergänzende Anlehnung an die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und „suspekte“ Differenzierungskriterien ...	199
(a.)	Rechtssache Bickel und Franz.....	199
(b.)	Rechtssache Schöning-Kougebetopoulou	201
ee.	Systemgerechtigkeit als Beurteilungsmaßstab.....	201
ff.	Einbeziehung von Prognoseerwartungen und nicht fallunmittelbaren Vergleichsbezügen	202
gg.	Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....	204
aaa.	Rechtssache Bela-Mühle/Grows-Farm	207
bbb.	Rechtssache Werhahn/Rat.....	208
ccc.	Rechtssache Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas.....	209
ddd.	Rechtssache Sirdar.....	211
eee.	Rechtssache Edeka/Deutschland	212
fff.	Rechtssache Spanien/Rat.....	213
ggg.	Schlussfolgerungen	216
c.	Rechtsfolgen eines Gleichheitsverstoßes	222
III.	Der allgemeine Gleichheitssatz in der Charta der Grundrechte	224
1.	Entwicklung, Bedeutung und Wirkung der Charta	224
2.	Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta der Grundrechte)	224
a.	Diskussion um die Terminologie „Person – Mensch“	225
b.	Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes der Charta der Grundrechte.....	227
aa.	Vergleichbarkeit der Sachverhalte	228
bb.	Ungleichbehandlung	228

cc.	Objektive Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	229
3.	Die Schrankenregelung der Charta der Grundrechte	229
4.	Schrankenregelung für den allgemeinen Gleichheitssatz ?	231
5.	Orientierung am Maximalstandard mitgliedstaatlicher Grundrechtsverbürgungen ?	236
IV.	Zusammenfassung	239
<u>E.</u>	<u>Gesamtbetrachtung und Schlussfolgerungen</u>	<u>243</u>
I.	Grundrechtsschutz in Europa im Spannungsverhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalen Grundrechtsstandards	243
II.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Gleichheitsrechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte, des EGMR und des EuGH	247
III.	Die Rolle des EuGH für die Entwicklung einer gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsdogmatik	255
IV.	Anreicherung der Gleichheitsprüfung durch Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?	258
V.	Strukturelemente der Gleichheitsprüfung im Gemeinschaftsrecht	265
1.	Abgestufte Prüfungsintensität nach Maßgabe der betroffenen Sachbereiche	266
2.	Erhöhte Rechtfertigungsanforderungen bei „suspekten“ Differenzierungskriterien?	271
3.	Erhöhte Rechtfertigungsanforderungen bei Abweichungen vom bisherigen Regelungssystem?	274

VI. Schlussfolgerungen und Stellungnahme 276

A. Einleitung

Der Rat der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union hat auf dem Gipfel von Nizza am 03./04. Juni 1999 beschlossen, eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union ausarbeiten zu lassen.

Diese Charta der Grundrechte ist als erste verbindliche gemeinsame Kodifikation eines Grundrechtskatalogs für alle Bürger der gesamten Europäischen Union wesentlicher Teil des gemeinsamen europäischen Verfassungsvertrages. Bisher besteht im Recht der Europäischen Union hinsichtlich des Grundrechtsschutzes ein Regelungsdefizit. So ist die Frage der Rechtsquellen nicht befriedigend gelöst, der Umfang und die Reichweite der Grundrechtsgewährleistung sind nicht hinreichend klar konturiert und die Möglichkeiten der Grundrechtseinschränkung sowie der Rechtfertigung von Grundrechtsbeschränkungen sind nicht befriedigend strukturiert.¹

Um eine Charta der Grundrechte auszuarbeiten, wurde durch den Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 ein Konvent, bestehend aus Parlamentariern der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments, Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und einem Vertreter der Kommission, einberufen. Dieser nahm seine Arbeit im Dezember 1999 unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog auf. Der Konvent hat seinen Vorschlag für eine Charta der Grundrechte am 02.10.2000 – also bereits nach gut neun Monaten - mit breiter Zustimmung angenommen und der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf dem Gipfel von Nizza am 07. Dezember 2000 proklamierten das Europaparlament, der Rat und die Kommission, vertreten durch ihre Präsidenten Fontaine, Védrine und Prodi, feierlich die Charta der Grundrechte für die Europäische Union.² Gleichzeitig beschlossen die Staats- und Regierungschefs, eine Verfassung für die Europäische Union ausarbeiten zu lassen.

¹ Pauly, EuR 1998, 242 (242).

² Dies darf für sich genommen schon vor Inkrafttreten der Charta als überraschender Erfolg gelten, bedenkt man die pessimistischen Prognosen zur Realisierbarkeit eines solchen Vorhabens nur einige Jahre zuvor, vergleiche etwa Everling, Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, in: Stern, 40 Jahre Grundgesetz, S. 167 (178); Sasse, Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: Mosler/Berhard/Hilf, Grundrechtsschutz in Europa, S. 51 (56f.); Beutler, EuGRZ 1989, 185 (188).

Am 18. Juli 2003 hat Valéry Giscard d'Estaing als Präsident des - in Folge der Beschlüsse des Gipfels von Nizza - einberufenen Verfassungskonvents als Ergebnis der Beratungen einen Verfassungsentwurf vorgestellt, zu deren Inhalt unter anderem auch die Charta der Grundrechte zählt. Diese Verfassung – und mit ihr notwendig auch die Charta der Grundrechte – ist als erster (Verfassungs-)vertrag der Europäischen Union am 19. Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten in Brüssel nach teils zähem Ringen über einzelne Streitige Fragen verabschiedet worden.

Nun bedarf es – damit die erste europäische Verfassung und damit die Charta der Grundrechte in Kraft treten kann – der Ratifikation des Verfassungsvertrages in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In zehn Ländern sind Referenden vorgesehen, in denen die Bürgerinnen und Bürger über die Zustimmung zu dem Verfassungsvertrag entscheiden sollen.³ Ein erstes Referendum in Spanien hat am 20. Februar 2005 bei zwar niedriger Beteiligung der Bevölkerung eine klare Zustimmung zu dem Verfassungsvertrag erbracht. Auch die Bürger Luxemburgs haben am 10. Juli 2005 dem Verfassungsvertrag zugestimmt. Daneben haben in parlamentarischen Verfahren Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Österreich, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern die Verfassung ratifiziert, so dass nunmehr 17 der 27 Mitgliedstaaten dem Verfassungsvertrag zugestimmt haben. Die Bürger Frankreichs haben in dem Referendum am 29. Mai 2005 mit knapp 55 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von immerhin 70 Prozent gegen die Annahme des Verfassungsvertrages votiert. Am 01. Juni 2005 sprachen sich auch die Niederländer mit 61,6 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 62,8 Prozent gegen die Verfassung aus. Infolge dieser Entwicklung beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf ihrem Gipfel am 17./18. Juni 2005 in Brüssel, hinsichtlich der weiteren Ratifizierung des Verfassungsvertrages zunächst eine „Denkpause“ einzulegen, um einen erfolgreichen Abschluss des Ratifikationsverfahrens in allen Mitgliedstaaten bis Mitte 2007 doch noch zu ermöglichen. In der Folge haben

³ Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Tschechien, siehe hierzu die Übersicht mit ausführlichen Länderberichten des Centrums für angewandte Politikforschung, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index.php#1>.

Dänemark, Tschechien, Portugal, Polen und Großbritannien ihre geplanten Referenden auf unbestimmte Zeit verschoben.⁴

Das Inkrafttreten der Verfassung steht damit insgesamt in Frage, zumindest war der bisherige Zeitplan, wonach die Verfassung am 01. November 2006 in Kraft treten sollte, nicht mehr einzuhalten.

Neben dem Festhalten an einer vollständigen Ratifikation der Verfassung zu einem späteren Zeitpunkt werden in der Europäische Union nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden nun auch alternative Szenarien diskutiert. So schlägt beispielsweise Frankreich die Entwicklung einer europäischen Avantgarde vor, einer Gruppe einzelner Mitgliedsländer, welche ihre Zusammenarbeit auf einzelnen Gebieten schneller vertiefen sollten als andere EU-Mitgliedsländer.⁵ Allerdings soll für die vorliegende Arbeit weiter davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsvertrag und mit ihm die Charta der Grundrechte trotz der bestehenden Unsicherheiten in den nächsten Jahren vollständig ratifiziert werden, zumindest die Charta der Grundrechte aber - auch im Falle des Misslingens der Verfassungsratifikation - als Grundrechtskatalog auf andere Weise Eingang in das Vertragswerk der Gemeinschaft finden wird.

Die Europäische Union bekäme mit der Charta der Grundrechte erstmals in Ihrer Geschichte einen geschriebenen und verbindlichen Grundrechtskatalog. Mit deren Inkrafttreten verbindet sich die Hoffnung einer identitätsstiftenden Wirkung im Hinblick auf die Anbindung der Bürger der Mitgliedstaaten an die Europäische Union.⁶ Zudem wird die Charta der Grundrechte als neuerliche Chance aufgefasst, eine eigene Grundrechtsdogmatik für die Europäische Union zu entwickeln.⁷

⁴ Die Welt vom 22. Juni 2005 („Polen setzt Referendum zur EU-Verfassung aus“), <http://www.welt.de/data/2005/06/22/735122.html>; Süddeutsche Zeitung vom 18. Juni 2005 S. 4-5 („Gipfel gescheitert, Verfassung ausgesetzt“), <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/178/55123/>; Süddeutsche Zeitung vom 06. Juni 2005 („London zieht die Notbremse“), <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/381/54327/>.

⁵ Financial Times Deutschland vom 22. Dezember 2005, S. 12 („Berlin und Paris bei Verfassung gespalten“).

⁶ Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 353 Rdnr. 640.

⁷ Storr, Der Staat 1997, 547 (571).

Bislang wurde der durch den EuGH richterrechtlich entwickelte Grundrechtsschutz in der europarechtlichen Literatur zumeist nur am Rande behandelt.⁸ Seine besondere Bedeutung gewinnt die Charta der Grundrechte vor allem daraus, dass sie mit ihren weitgehenden Formulierungen, die wahrscheinlich nur infolge ihrer Entstehungsgeschichte als zunächst unverbindliche Erklärung möglich waren, über die Bereitstellung von Abwehrrechten hinaus weit reichende Auslegungsmaximen an die Hand gibt, die die gesamte Gemeinschaftsrechtsordnung beeinflussen werden.⁹

Die Rechtsprechung des EuGH hat schon früh die Bindung der Gemeinschaften an die Grundrechte anerkannt, die der Gerichtshof im wesentlichen aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten sowie aus den in der EMRK niedergelegten Grundrechten herleitete.¹⁰ Diese Herleitung der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze der Gemeinschaften war schließlich auch maßgeblich für die Formulierung des Art. 6 EU-Vertrag.¹¹ Dabei sind Diskriminierungsverbote mit den speziellen Ausprägungen als Verbot der Ungleichbehandlung wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) und Gebot der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen (Art. 141 EGV) die ältesten Grundrechtsverbürgungen des Gemeinschaftsrechts.¹²

Die Entwicklung der Grundrechte aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten sowie unter Berücksichtigung der EMRK verdeutlicht, dass der EuGH zunächst einen rechtsvergleichenden Ansatz wählte, um Inhalt und Reichweite der Grundrechte in ihrer Bedeutung als allgemeine Rechtsgrundsätze zu bestimmen.

Der allgemeine Gleichheitssatz nimmt jedoch, wie im weiteren Fortgang der Arbeit noch näher zu zeigen sein wird, hinsichtlich seiner Begründung als allgemeinem Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts eine Sonderrolle unter den Gemeinschaftsgrundrechten ein. Während der EuGH die Grundrechte allgemein wie dargestellt anhand der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und in Anlehnung an die EMRK entwickelte, hat sich der EuGH bei der Entwicklung des allgemeinen

⁸ So die Einschätzung von Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (816).

⁹ Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (816).

¹⁰ EuGH, Urteil vom 14. Mai.1974, RS. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, 491 (507) Rdnr. 13; EuGH, Urteil vom 28. Oktober 1975, Rs. 36/75 (Rutili/Minister des Innern) , Slg. 1975, 1219 (1232) Rdnr. 32.

¹¹ Alber, EuGRZ 2001, 349 (349).

¹² Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (823).

Gleichheitssatzes wesentlich auf besondere Gleichheitsverbürgungen der Gemeinschaftsverträge wie etwa Art. 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag gestützt, die nach der Rechtsprechung des EuGH lediglich Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes sind, welcher zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Gleichwohl nimmt der EuGH in seiner Rechtsprechung zur näheren Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes auch Anleihen bei den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 14 EMRK, weswegen eine rechtsvergleichende Analyse der Gleichheitsjudikatur zumindest in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen einen Einblick in die Varianz des Gleichheitsverständnisses innerhalb der europäischen Rechtsordnungen verspricht, welche auch der EuGH bisweilen zur Anreicherung der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung in den Blick nimmt.

Gleiches gilt für die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 14 EMRK, obschon nicht verkannt werden soll, dass Art. 14 EMRK ein lediglich akzessorisches Gleichheitsrecht verbürgt und die EMRK keinen allgemeinen Gleichheitssatz enthält. Dennoch berücksichtigt der EuGH nicht nur die Rechtsprechung des EGMR im Rahmen seiner Gleichheitsprüfung, auch die Charta der Grundrechte wurde in enger Anlehnung an die EMRK entwickelt, was eine Beschäftigung mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 14 EMRK im Rahmen der vorliegenden Arbeit sinnvoll erscheinen lässt.

Es stellt sich die Frage, wie die einzelnen Rechte, welche Eingang in die Charta der Grundrechte gefunden haben – und dabei insbesondere der Allgemeine Gleichheitssatz in Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta der Grundrechte (ChGR)) – inhaltlich konkretisiert und genauer gefasst werden können.

Auch hier ist es hilfreich, zunächst das jeweilige Grundrechtsverständnis in einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu ermitteln und vergleichend zu betrachten. Dies zum einen deshalb, weil der Konvent, welcher die Charta der Grundrechte erarbeitete, aus Vertretern aus allen Mitgliedsstaaten zusammengesetzt war. Zum anderen, weil eine rechtsvergleichende Sichtweise eine aus bisweilen national verengten Diskussionen befreite, den Blick weitende und Alternativen aufzeigende Betrachtung ermöglicht.¹³ Zwar stützt sich der Grundrechtsschutz in den Ländern der

¹³ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (301), der zugleich aber auch auf die Vorbehalte gegen die Verfassungsvergleichung hinweist, welche

Europäischen Union verfassungsgeschichtlich auf gemeinsame Grundvorstellungen. Überhaupt lässt sich eine zunehmende internationale Vereinheitlichung der Grundrechtskataloge zahlreicher Länder unter dem Einfluss internationaler Menschenrechtsdokumente feststellen.¹⁴ Sofern man allerdings genauer Geltungsgrund, Inhalt und Schranken der Grundrechte in den einzelnen Ländern beleuchtet, ergeben sich doch von Land zu Land unterschiedliche Gestaltungen in Abhängigkeit von den jeweiligen Wirtschafts- und Sozialordnungen, anders allenfalls bei den grundlegendsten, am engsten mit der Menschenwürde verbundenen Grundrechten.¹⁵

Es lässt sich vermuten, dass im Rahmen der Diskussion um die Formulierung jedes einzelnen Grundrechtes Einflüsse aus verschiedenen Ländern mit teils unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der einzelnen Grundrechte Eingang in deren schlussendliche Formulierung im Rahmen der Charta gefunden haben. Nicht umsonst nimmt die Rechtsvergleichung im europäischen Recht heute eine Funktion als „fünfter Auslegungsmethode“ ein, was bereits in den zahlreichen Bezügen der Verträge auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen angelegt ist.¹⁶

Das für die vorliegende Arbeit in den Blick genommene Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz und gegenüber der Gesetzgebung ist als eines der ältesten und grundlegendsten Rechtssätze Gegenstand jedes demokratischen Verfassungssystems und wird – wenn auch in national unterschiedlicher Ausgestaltung und Intensität – als rechtlicher Grundsatz in den meisten Rechtsordnungen anerkannt.¹⁷ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass dies nicht bedeutet, dass die Gleichheit vor dem Gesetz und der Gesetzgebung in jedem Land allgemein und umfassend gewährleistet wird. Vielmehr finden sich auch Rechtsordnungen, wie etwa in Frankreich, Griechenland,

sich aus der Annahme speisen, dass öffentliches Recht stets auch Ausdruck der individuellen politischen Strukturen und Traditionen ist und daher auch gleich lautende Verfassungstexte gänzlich unterschiedliche Bedeutungen haben mögen.

¹⁴ Bryde, Programmatik und Normativität der Grundrechte, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 1, § 17 Rdnr. 10. So ist auch das Prinzip der Gleichheit wenigstens in Form von Diskriminierungsverboten weltweit anerkannt.

¹⁵ Hilf, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Indikationsfaktor, dargestellt anhand der Rechtsprechung zu den Grundrechten, in: Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, S. 23 (25); vergleiche insoweit auch Sasse, Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: Mosler/Bernhardt/Hilf, Grundrechtsschutz in Europa, S. 51 (57, 62), nach dessen Einschätzung die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, auf die sich der EuGH bei seiner Rechtsfindung stützt, hinsichtlich ihrer geschichtlichen Entwicklung grundverschieden sind. Der Grundbestand der Freiheitsrechte sei nach Umfang, Rang, Grundrechtsverständnis und Wirkung nur von geringer Übereinstimmung gekennzeichnet.

¹⁶ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (301).

¹⁷ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 529.

Irland, Italien, Luxemburg, Österreich und Spanien, in denen der Schutz des Gleichheitssatzes nur Staatsbürgern vorbehalten ist. Dänemark wiederum gewährleistet lediglich die Abschaffung aller mit Adel, Titel und Rang verbundenen Vorrechte. Schweden garantiert die Achtung der Gleichheit aller vor dem Gesetz durch Gerichte und Verwaltungsbehörden, zumindest dem Wortlaut nach also nicht auch durch die Gesetzgebung, während in den Niederlanden die Gleichbehandlung aller, die sich in den Niederlanden aufhalten, in gleichen Fällen gewährleistet wird. Hieran zeigt sich, dass Gleichheitsverbürgungen unterschiedlicher Intensität und Ausgestaltung in allen Rechtsordnungen der Europäischen Union anzutreffen sind, wobei nicht überall die Gleichheit aller als Menschenrecht gegenüber Verwaltung, Gerichten und Gesetzgebung als allgemeiner Gleichheitssatz ohne jedwede Einschränkung oder nähere inhaltliche Definition gewährleistet ist. Dass bislang in rechtsvergleichender Hinsicht keine intensive Debatte über den allgemeinen Gleichheitssatz geführt wurde, findet seinen Grund wohl darin, dass die gerichtliche Kontrolle des Gleichheitssatzes nicht überall in größerem Umfang ausgebaut ist, was sich etwa beispielhaft an der begrenzten Anrufbarkeit der Gerichte in Frankreich¹⁸ oder dem einer grundrechtlichen Gesetzeskontrolle entgegenstehenden, auch durch den Human Rights Act 1998 nicht grundsätzlich in Frage gestellten Parlamentsabsolutismus Großbritanniens ablesen lässt.¹⁹

Von Interesse sind daneben auch die Gleichheitsgewährleistungen der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle. Dies deshalb, weil die Charta der Grundrechte unter enger Berücksichtigung der in der EMRK niedergelegten Grundrechte entwickelt wurde.²⁰ So bestimmt etwa Art. II-112 Abs. 3 EVV (Art. 52 Abs. 3 ChGR): „Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben Sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.“ Anhand dieser Formulierung wird deutlich, dass nach dem Willen der Konventsmitglieder die Auslegung und Reichweite der

¹⁸ Vergleiche hierzu Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 163ff.; Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 175ff.

¹⁹ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (303).

²⁰ Anne Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 31.

grundrechtlichen Verbürgungen der EMRK wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Grundrechte der Charta haben soll.

Mit der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, anhand der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR und der Rechtspraxis in ausgewählten Mitgliedsländern der Europäischen Union eine Vorstellung davon zu entwickeln, wie der Allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union in der Fassung, wie ihn der Konvent als Teil der Charta der Grundrechte formuliert hat, inhaltlich zu konkretisieren und nach Gewährleistungsumfang und Reichweite näher zu konkretisieren sein könnte.

Dabei hat die verfassungsrechtliche Mehrebenenstruktur von Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und die daraus folgenden unterschiedlichen Funktionen des Gleichheitsprinzips im gemeinschaftsrechtlichen Kontext die Entwicklung einer umfassenden Dogmatik und Systematisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes bislang weitgehend verhindert.²¹ Die Charta der Grundrechte bietet nun die Chance, zukünftig Kristallisationspunkt einer eigenständigen europäischen Grundrechts- und damit auch Gleichheitsdogmatik zu werden.²² Dies vor dem Hintergrund, dass der Gleichheitssatz wie kaum ein anderes Rechtsprinzip im Laufe seiner Fortentwicklung von grundlegenden Veränderungen hinsichtlich seiner Bedeutung und inhaltlicher Bestimmung gekennzeichnet war.²³ Eine der wesentlichen Schwierigkeiten in der dogmatischen Beschäftigung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz besteht dabei darin, dass die Frage nach dem wesentlich Gleichen in engen Zusammenhang mit der unstrukturierten Frage der Gerechtigkeit zu stehen scheint, während etwa spezielle Diskriminierungsverbote jeweils das konkret unzulässige Differenzierungskriterium nennen und damit in ihrer inneren Struktur und Zielrichtung gebunden und wie ein Rechtssatz anwendbar sind.²⁴ Folglich muss bereits zu Beginn dieser Arbeit festgestellt werden: „Wer den auf abstrakter Ebene einleuchtenden, lapidaren Satz „Gleiches ist nach Maßgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Maßgabe seiner

²¹ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 1, der die Funktionen des Gleichheitsprinzips im Gemeinschaftsrecht – beschrieben als supranationale Legitimationsfunktion und transnationale Integrationsfunktion - erläutert.

²² Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 353 Rdnr. 640.

²³ Vergleiche hierzu: Hesse, AöR 77, 167ff.; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 529.

²⁴ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (306).

Ungleichheit ungleich zu behandeln“ konkretisieren und für ein sich in der Praxis stellendes Problem dienstbar machen möchte, öffnet eine Büchse der Pandora.²⁵

Nicht nur deshalb sieht man sich schnell einer kaum zu bewältigenden Aufgabe gegenüber. Hinzu kommt, dass sich zu Fragen der Gleichheit eine beinahe unerschöpfliche Fülle an Einzelproblemen in verschiedensten Rechtsbereichen, umfangreiche Rechtsprechung und zahlreiche Veröffentlichungen finden.²⁶ Insofern bedarf es einer thematischen und methodischen Beschränkung.

In einem ersten Schritt soll daher zunächst untersucht werden, ob und auf welche Weise der allgemeine Gleichheitssatz in verschiedenen Rechtsordnungen ausgewählter Mitgliedsländer der Europäischen Union verankert ist und wie das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz in den jeweiligen Ländern verstanden und in der Rechtsprechung umgesetzt wird.

Zu dieser Fragestellung sollen die Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Österreichs und Spaniens näher beleuchtet werden.

Die deutsche Gleichheitsrechtsprechung ist von Interesse, weil der allgemeine Gleichheitssatz in der deutschen Verfassungsrechtsprechung seit langem eine wichtige Rolle spielt. Über die Jahre hat sich eine sehr ausdifferenzierte Grundrechtsdogmatik entwickelt, welche näheren Aufschluss über die Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes verspricht, insbesondere hinsichtlich der Frage, wie der, seiner Formulierung nach offene, allgemeine Gleichheitssatz inhaltlich näher gefasst werden kann.

Die Rechtsprechung in Frankreich soll näher betrachtet werden, weil das Prinzip der Gleichheit hier in Europa erstmals grundrechtlich verbürgt wurde und Frankreich somit auf eine lange Tradition in Rechtsprechung und Rechtspraxis zur Frage grundrechtlicher Gleichheitsverbürgungen zurückblicken kann und dies, obwohl der eigentliche Text der Verfassung Frankreichs als solcher - was zunächst wie ein Widerspruch erscheinen mag - bis auf wenige Ausnahmen keine Grundrechtsgewährleistungen enthält.

²⁵ Thüerer/Dold, EuGRZ 2005, 1 (6).

²⁶ Schoch, DVBl. 1988, 863 (864f.).

Großbritannien hingegen verfügt nicht über eine geschlossene Verfassungskodifikation wie viele kontinentaleuropäische Länder und nimmt damit eine gewisse Sonderrolle ein. Gleichwohl kennt auch die Rechtsordnung Großbritanniens Gleichheitsgewährleistungen, wobei deren normative Verankerung und Ausgestaltung von besonderem Interesse ist. Zu untersuchen ist dabei insbesondere, wie unter den besonderen Bedingungen der britischen Rechtsentwicklung und -tradition rechtliche Gleichheit verstanden und in welchem Umfang diese geschützt wird.

In Österreich wiederum nimmt der allgemeine Gleichheitssatz die Funktion eines als allgemeinem Sachlichkeitsgebot verstandenen Auffanggrundrechtes ein. Der allgemeine Gleichheitssatz bleibt in seiner Anwendung dabei nicht auf bestimmte rechtlich definierte Vergleichskonstellationen beschränkt, sondern wird vielmehr sehr weitgehend von der Rechtsprechung als allgemeines Korrektivinstrument verstanden, was wiederum ein von den bisher beschriebenen Rechtsordnungen abweichendes Verständnis des Gleichheitssatzes zum Ausdruck bringt und somit in rechtsvergleichender Perspektive einen weiteren Beitrag zum besseren Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes leisten kann.

Die Rechtsprechung in Spanien wiederum nimmt im Vergleich dazu eine vermittelnde Position zwischen strenger Gleichheitsdogmatik und einem Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes als eines Auffanggrundrechtes ein, indem sie sich auf der einen Seite nicht auf eine reine Evidenzkontrolle bei der Beurteilung der Rechtfertigung differenzierender Regelungen beschränkt, andererseits aber nicht in jedem Fall die gesetzgeberischen Wertungsentscheidungen einer strengen Prüfung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips unterwirft und dabei nach der Natur der Regelungsziele differenziert und zugleich stark einzelfallbezogene Wertungen vornimmt.

Insgesamt findet sich somit in den vorbezeichneten Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein abgestuftes Spektrum hinsichtlich der Intensität der Gleichheitsprüfung, welche zudem in unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen, etwa dem angelsächsischen im Vergleich zu dem kontinentaleuropäischen Rechtsverständnis, eingebettet ist, so dass aus der vergleichenden Betrachtung der Gleichheitsgewährleistungen in den untersuchten Rechtsordnungen nähere Aufschlüsse über die für die

Gleichheitsprüfung im Rahmen des Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR) maßgeblichen Strukturen des allgemeinen Gleichheitssatzes zu erhoffen sind.

Dem Ansatz einer rechtsvergleichenden Analyse steht auch nicht entgegen, dass, wie die weiteren Untersuchungen zeigen werden, der EuGH anders als üblicherweise bei der Herleitung gemeinschaftsrechtlich (noch) nicht kodifizierter Grundrechte, bei der Entwicklung des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes weniger auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zurückgriffen hat, sondern vielmehr das Gleichheitsprinzip als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechtes eher losgelöst von konkreten mitgliedstaatlichen Vorstellungen formulierte, wenngleich sich sicher einige strukturelle Anlehnungen etwa an die deutsche Gleichheitsdogmatik finden lassen. Eine rechtsvergleichende Darstellung, welche eine gewisse Bandbreite gleichheitsrechtlicher Vorstellungen und eine gewisse Varianz in der jeweiligen Prüfungsdichte sichtbar macht, ist jedoch, da - wie dargestellt - auch der Konvent, welcher die Charta der Grundrechte erarbeitete, zu einem großen Teil mit Vertretern aus den jeweiligen Mitgliedstaaten besetzt war, durchaus nützlich, um ein Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes auf europäischer Ebene zu entwickeln. Hierfür ist es wesentlich, zumindest ausschnittsweise einen Einblick in das Gleichheitsverständnis einzelner Mitgliedstaaten zu gewinnen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der allgemeine Gleichheitssatz in Art. II-80 EVV ausweislich der Erläuterungen des Konventspräsidiums²⁷ zu den relativ wenigen Grundrechten gehört, welche der Verfassungskonvent – anders als der EuGH - ausschließlich auf der Grundlage der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten entwickelt hat. Der Konvent sah den allgemeinen Gleichheitssatz folglich als integralen Bestandteil des gemeinsamen Grundrechtsbestandes der Mitgliedstaaten der Europäischen Union an und stützte sich in seiner zugehörigen Begründung maßgeblich auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, woran sich der Wert der Rechtsvergleichung für das Verständnis des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes in Übereinstimmung mit der diesbezüglichen Einschätzung des Konvents ablesen lässt.

Dem Ziel der Entwicklung eines europarechtlichen Verständnisses des allgemeinen Gleichheitssatzes dient auch die weitere Untersuchung, in welchem Umfang die Eu-

²⁷ Siehe CONV 828/1/03 REV 1, S. 23 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16. Dezember 2004, S. 438.

ropäische Menschenrechtskonvention Gleichheitsrechte gewährleistet. Dabei soll insbesondere die maßgebliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte näher betrachtet werden, wobei – wie bereits dargestellt - die Charta der Grundrechte, etwa in Art. 52 Abs. 3 ChGR, maßgeblichen Bezug auf die EMRK und die Auslegung der dort gewährleisteten Grundrechte nimmt und die Rechtsprechung des EuGH auch schon bisher auf die EMRK als Rechtserkenntnisquelle des Gemeinschaftsrechtes Bezug genommen hat²⁸, weswegen eine Untersuchung gleichheitsrechtlicher Verbürgungen der Europäischen Menschenrechtskonvention für die vorliegende Arbeit einigen Gewinn verspricht.

In einem zweiten Schritt soll die Entwicklung des Allgemeinen Gleichheitssatzes als allgemeinem Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts in den Europäischen Gemeinschaften anhand der Rechtssprechung des EuGH nachgezeichnet und dargestellt werden, wie der Gerichtshof den allgemeinen Gleichheitssatz versteht und inhaltlich konkretisiert hat. Dabei soll herausgearbeitet werden ob, und wenn ja, nach welchen Kriterien der Gerichtshof die Intensität seiner Gleichheitsprüfung variiert und inwieweit sich hieraus möglicherweise fallgruppenspezifische Strukturen ableiten lassen.

In einem dritten Schritt soll versucht werden, auf der Grundlage der inhaltlichen Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes in den dargestellten Rechtsordnungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des EuGH Ansätze zu entwickeln, wie der allgemeine Gleichheitssatz, so, wie er in Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta der Grundrechte) niedergelegt ist, zu verstehen und den Vorgaben und Bedürfnissen der Gemeinschaftsrechtsordnung entsprechend seinem Inhalt und seiner Bedeutung nach zu fassen sein könnte.

Dieser Ansatz entspricht der hergebrachten Methode des EuGH zur Entwicklung grundrechtlicher Gehalte und bezieht seine Rechtfertigung aus dem Umstand, dass das Recht der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union letztlich Ergebnis eines Konsenses der Mitgliedstaaten über die rechtliche Ausgestaltung der europäischen Institutionen, ihrer Kompetenzen und Befugnisse ist.

²⁸ So etwa in der Rechtssache Nold, Urteil vom 14. Mai 1974, Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 (507).

Rechtshistorische und insbesondere rechtsphilosophische Bezüge, die insbesondere im Zusammenhang mit dem Begriff der Gerechtigkeit immer wieder Gegenstand gleichheitsrechtlicher Erörterungen sind, mussten hierbei weitestgehend außer Acht bleiben.

Die Frage, wie der allgemeine Gleichheitssatz des Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) seinem Gewährleistungsumfang und seinen Grenzen nach zu verstehen sein könnte, ist zum einen deshalb von Interesse, weil der EuGH sich häufig mit Fragen möglicherweise ungerechtfertigter Ungleichbehandlungen durch Organe der EU befassen muss. Zum anderen besteht Bedarf zur Erörterung dieser Frage, da eine klare und widerspruchsfreie Vorstellung davon, wie der - erstmalig auch schriftlich fixierte - allgemeine Gleichheitssatz in der EU inhaltlich genau zu formulieren ist, sich bislang noch nicht deutlich abgezeichnet hat. Dies ist jedoch notwendig, wenn man berücksichtigt, dass der allgemeine Gleichheitssatz einen zentralen Grundgedanken des Rechts verkörpert, welcher Rechtswissenschaft und Gesetzgebung immer wieder vor neue Fragen stellt und zur Überprüfung bisher getroffener gesetzlicher und judikativer Wertungen Anlass gibt.²⁹

Dabei ist die Frage, welche rechtlichen Differenzierungen anhand welcher tatsächlichen Unterschiede gerechtfertigt werden können, stets aufgrund von Wertungen zu beantworten, über die in einer demokratisch-pluralistischen Gesellschaft nicht immer leicht Einigung zu erzielen ist.³⁰ Hieraus erklärt sich auch, dass der Gleichheitssatz – zumindest in Deutschland – in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung das am häufigsten zitierte Grundrecht ist.³¹ Zugleich nimmt der allgemeine Gleichheitssatz innerhalb der Grundrechte eine Sondestellung als Gleichheitsrecht unter den Freiheitsrechten ein, welche wiederum Unsicherheit über seine dogmatische Ausgestaltung und Einordnung mit sich bringt.³²

Diese Besonderheiten sowie die Aussicht, dass die Charta der Grundrechte und mit ihr der allgemeine Gleichheitssatz alsbald Teil einer für alle Bürger, Mitgliedsstaaten

²⁹ Kirchhof, NJW 1987, 2354 (2354).

³⁰ Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 11.

³¹ Wendt, NVwZ 1988, 778 (778).

³² Kallina, Willkürverbot und Neue Formel – Der Wandel der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 I GG, S. 155.

und Institutionen verbindlichen Verfassung der Europäischen Union werden soll, gibt Anlass, sich mit der zuvor beschriebenen Fragestellung zu befassen.

B. Der allgemeine Gleichheitssatz in den Rechtsordnungen ausgewählter Mitgliedsländer der Europäischen Union

I. Der allgemeine Gleichheitssatz in Deutschland

Zunächst ist festzustellen, dass die Dogmatik zur inhaltlichen Ausfüllung des Gleichheitsprinzips in Deutschland eine relative weite Ausdifferenzierung erfahren hat.³³ Dies beginnt schon mit der Unterscheidung in einen allgemeinen und weitere, spezielle Gleichheitssätze. Hinsichtlich des allgemeinen Gleichheitssatzes wiederum hat das BVerfG im Rahmen seiner so genannten „Neuen Formel“ ein ausdifferenziertes Prüfungsschema entwickelt.³⁴

1. Der allgemeine Gleichheitssatz im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Art. 3 Abs. 1 GG normiert den Grundsatz: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“.

Damit ist der allgemeine Gleichheitssatz als positives Recht in Art. 3 Abs. 1 GG normiert und Bestandteil der deutschen, auf Justiziabilität angelegten Verfassungsordnung.³⁵ Er steht selbständig neben den Freiheitsrechten.³⁶

Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt zum einen seinem Wortlaut nach Rechtsanwendungsgleichheit und zum anderen - im Zusammenwirken mit Art. 1 Abs. 3 GG, der Bindung der Gesetzgebung an die Grundrechte - Rechtssetzungsgleichheit.³⁷

³³ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rn. 70.

³⁴ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rn. 70.

³⁵ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 15; Kirchhof, in: HStR, Band V, § 124 Rdnr. 193.

³⁶ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 16.

³⁷ Pieroth/Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, § 11 I Rdnr. 428; Bleckmann, Staatsrecht II – Die Grundrechte, § 24, Rdnr. 1.

Neben dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG finden sich im Grundgesetz noch weitere spezielle Gleichheitsverbürgungen und Diskriminierungsverbote. Art. 3 Abs. 2 GG bestimmt, dass Männer und Frauen gleichberechtigt sind und gebietet mithin eine Gleichbehandlung beider Geschlechter.³⁸ Art. 3 Abs. 3 GG normiert, dass niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Art. 3 Abs. 3 GG enthält somit besondere Differenzierungsverbote, welche den allgemeinen Gleichheitssatz konkretisieren und für mögliche Differenzierungen eine besondere Rechtfertigungspflicht dahingehend begründen, dass diese gerade nicht auf den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen beruhen dürfen.³⁹

Weiterhin garantiert Art. 21 GG die Gleichbehandlung politischer Parteien, Art. 38 GG regelt die Wahlgleichheit, Art. 6 Abs. 5 GG verbürgt die Gleichstellung nichtehelicher Kinder und Art. 33 Abs. 2 GG gewährleistet den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung.

Der allgemeine Gleichheitssatz ist wegen seiner inhaltlichen Unbestimmtheit und Offenheit in seiner konkreten Ausgestaltung stets im Zusammenwirken mit anderen Bestimmungen der Verfassung zu erfassen.⁴⁰ Vor diesem Hintergrund – berücksichtigt man die Wertgebundenheit jedes Gleichheitsurteils – wird im Schrifttum eine breite Diskussion zu Struktur und inhaltlicher Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes geführt.⁴¹ Auf diese soll später noch eingegangen werden.

a. Grundrechtsträger

Art. 3 Abs. 3 GG normiert den Gleichheitssatz als Menschenrecht.⁴² Demgemäß werden auch Ausländer – anders als bei Grundrechten, deren Schutz alleine deut-

³⁸ Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 305.

³⁹ Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 366, 369.

⁴⁰ Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 15, 304.

⁴¹ Vergleiche insbesondere die umfangreiche Darstellung bei: Kallina, Willkürverbot und Neue Formel – Der Wandel der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 I GG, S. 155ff.

⁴² Zur Entstehungsgeschichte des allgemeinen Gleichheitssatzes und zu seiner Formulierung als „Jedermann“-Grundrecht siehe Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 55f.

schen Staatsangehörigen vorbehalten bleibt - in ihrem Recht auf diskriminierungsfreie Behandlung untereinander und im Verhältnis zu deutschen Staatsbürgern geschützt.⁴³

Juristischen Personen des Privatrechts kommt gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ebenfalls der Schutz des Art. 3 Abs. 1 GG zu, soweit diese nicht in einer Funktion betroffen sind, die sie in gesetzlichem Auftrag oder auf dem Gebiet der öffentlichen Daseinsvorsorge innehaben.⁴⁴

b. Die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG zu dem allgemeinen Gleichheitssatz

Die Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz ist durch eine, bis in die Gegenwart reichende, noch nicht abgeschlossene Fortentwicklung geprägt.⁴⁵ Das Gericht hat hierbei unter Herausarbeitung verschiedener Formeln versucht, den Gleichheitssatz inhaltlich näher zu bestimmen.⁴⁶

aa. Das Willkürverbot

Ursprünglich und bis zum Jahr 1980 beschrieb das BVerfG den Gewährleistungsumfang des allgemeinen Gleichheitssatzes mit Hilfe der Willkürformel.⁴⁷ Danach lag eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nur dann vor, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss“⁴⁸.

Danach darf der Gesetzgeber „weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandeln“⁴⁹.

Willkür wurde definiert als „die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand“.⁵⁰ Dieses

⁴³ Bleckmann, Staatsrecht II – Die Grundrechte, § 24 Rdnr. 3.

⁴⁴ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, Art. 3 Rdnr. 6.

⁴⁵ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 3.

⁴⁶ Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 10.

⁴⁷ Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 8.

⁴⁸ BVerfGE 1, 14 (52); siehe auch BVerfGE 83, 1 (23); BVerfGE 89, 132 (141).

⁴⁹ BVerfGE 4, 144 (155).

Verständnis des Gleichheitssatzes als Willkürverbot geht wesentlich zurück auf die Arbeiten von Gerhard Leibholz, welcher den Gleichheitssatz erstmals und umfassend in dem vorgenannten Sinne verstand.⁵¹ Gegenstand des Willkürurteils ist dabei jedoch nicht die Feststellung einer subjektiv vorwerfbaren, sondern vielmehr die einer objektiven Willkür als „die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der gesetzlichen Maßnahme im Verhältnis zu der tatsächlichen Situation, deren sie Herr werden soll“⁵². Für die Bewertung einer Maßnahme als unangemessen ist dabei maßgeblich der betroffene Sachbereich mit seinen spezifischen Eigenarten zu berücksichtigen.⁵³ Dabei fordert der allgemeine Gleichheitssatz nicht, dass tatsächlich bestehende Unterschiede unberücksichtigt bleiben oder umgekehrt alle vorgefundenen Ungleichheiten zu beachten sind.⁵⁴ Es ist vielmehr danach zu fragen, „ob für eine am Gerechtigkeitsdenken orientierte Betrachtungsweise die tatsächlichen Ungleichheiten in dem jeweils in Betracht kommenden Zusammenhang so bedeutsam sind, dass der Gesetzgeber sie bei seiner Regelung beachten muss“⁵⁵. Hintergrund dieser Überlegungen war die Erkenntnis, dass die richterliche Kontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts nicht über die Feststellung einer - an objektiven Kriterien gemessenen - willkürlichen Ungleichbehandlung hinausgehen dürfe. Andernfalls würde das Gericht sich - der Gewaltenteilung zuwider - an die Stelle des Gesetzgebers setzen, wenn es positiv feststellen wollte, welche Sachverhalte als wesentlich gleich angesehen und folglich gleichbehandelt werden müssen.⁵⁶

bb. Die neue Formel des BVerfG

Die zuvor beschriebene Auslegung des allgemeinen Gleichheitssatzes als Verbot staatlicher Willkür geriet jedoch zusehends in Kritik.⁵⁷ Kritisiert wurde vor allem, dass die Beschränkung des Gerichts auf eine reine Evidenzkontrolle (nur evident ungerechte, d.h. willkürlich diskriminierende Maßnahmen waren zu beanstanden) bei

⁵⁰ BVerfGE 4, 144 (155).

⁵¹ Siehe insofern: Leibholz, Die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 72ff., insbesondere S. 87.

⁵² BVerfGE 2, 266 (281).

⁵³ BVerfGE 76, 256 (329).

⁵⁴ Gubelt, in: von Münch/ Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 11.

⁵⁵ BVerfGE, 1, 264 (276); siehe mit ähnlicher Formulierung auch BVerfGE 9, 124 (130).

⁵⁶ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 12 Rdnr. 439.

⁵⁷ Siehe hierzu die entsprechenden Hinweise bei: Gubelt, in: von Münch/ Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 13 sowie bei Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 12.

Anwendung des Gleichheitssatzes in ein auffallendes Missverhältnis zu der ansonsten zusehends ausdifferenzierten Grundrechtsrechtsprechung im Bereich der Freiheitsgrundrechte geraten sei.⁵⁸ Als Konsequenz wurde in der wissenschaftlichen Diskussion unter anderem vorgeschlagen, die Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsgebotes für die inhaltliche Konkretisierung des Gleichheitsgrundsatzes nutzbar zu machen.⁵⁹

Der erste Senat hat mit seiner Entscheidung vom 07. Oktober 1980 – möglicherweise in Reaktion auf die geäußerten Bedenken in Bezug auf die bisherige Rechtsprechung – die so genannte Neue Formel zum Gleichheitssatz entwickelt. Danach stellt das Gericht mit Blick auf Art. 3 I GG fest, dass „diese Verfassungsnorm gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln“. Demgemäß ist dieses Grundrecht vor allem dann verletzt, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“⁶⁰. Damit wurde inhaltlich eine Veränderung dahingehend vorgenommen, dass, reichte bisher irgendein sachlicher Grund aus, um eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte zu rechtfertigen, nunmehr eine Bewertung erfolgen muss, ob die vorgefundenen tatsächlichen Unterschiede die unterschiedliche Behandlung in ihrer Reichweite und Ausgestaltung rechtfertigen können.⁶¹ Der Grad der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung wird also in Bezug zu dem für die entsprechende Behandlung angeführten sachlichen Grund gesetzt.⁶² Konnte zuvor der Eindruck entstehen, wegen der getrennten Prüfung von Ungleichheit und Ungleichbehandlung stünden diese ohne nähere innere Verbindung nebeneinander⁶³, wird nun gefordert, dass der die Ungleichbehandlung rechtfertigende sachliche Grund seiner Art und seinem Gewicht nach von solcher Bedeutung sein muss, dass die zu beurteilende staatliche Maßnahme auch in ihrer konkreten Ausgestaltung und Reichweite als gerechtfertigt angesehen werden kann.⁶⁴ Nach

⁵⁸ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 6; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 12.

⁵⁹ Kloepfer, Gleichheit als Verfassungsfrage, S. 61ff.; Huster, Rechte und Ziele – Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, 1993, S. 164ff, 225ff.; Jarass, NJW 1997, 2545 (2548f.); einschränkend auch Sachs, JuS 1997, 124 (129).

⁶⁰ BVerfGE 55, 72 (88).

⁶¹ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

⁶² Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 6; Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 25.

⁶³ Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 25.

⁶⁴ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 6.

diesem Verständnis des BVerfG muss also ein innerer Zusammenhang zwischen dem für die Ungleichbehandlung angeführten Grund – die vorgefundenen Verschiedenheiten - und der getroffenen staatlichen Regelung bestehen.⁶⁵ Es reicht fortan mithin nicht mehr der Vortrag irgendeines nachvollziehbaren sachlichen Grundes, um - entsprechend der Willkürformel – die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zu begründen. Die Beantwortung der Frage der sachlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung durch staatliche Maßnahmen wurde auf diese Weise von der Ebene der Evidenzprüfung auf jene einer verfassungsgerichtlichen Abwägung überführt.⁶⁶ Maßgebliches Kriterium dieser Abwägung ist dabei zum einen, inwieweit ein ausreichender innerer Zusammenhang zwischen den tatsächlichen Unterschieden und der differenzierenden Regelung besteht⁶⁷, zum anderen die Beachtung der Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Ausgestaltung der zu beurteilenden staatlichen Maßnahme⁶⁸.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung die Verschärfung des Prüfungsmaßstabes zunächst jedoch ausdrücklich nur für jene Fälle von Ungleichbehandlungen vorgesehen, in denen „eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird“⁶⁹. Damit deutete sich schon an, dass das Gericht die Anwendung des strengeren Prüfungsmaßstabes zunächst für solche Differenzierungen vorsehen wollte, die unmittelbar an einzelnen Personen oder Personengruppen anknüpfen, also anhand eines personalen Differenzierungskriteriums erfolgen. Soweit Differenzierungen an sach- oder verhaltensbezogenen Kriterien oder Sachverhalten anknüpfen, die von den Betroffenen beeinflusst werden können, hat das BVerfG zunächst eine Kontrolle anhand des Übermaßverbotes nicht angenommen, sondern festgestellt, dass „diese Kriterien [des Willkürverbotes] [...] auch und gerade für die Beurteilung gesetzlicher Differenzierungen bei der Regelung von Sachverhalten [gelten]; hier endet der Spielraum des Gesetzgebers erst dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender

⁶⁵ BVerfGE 17, 122 (130f.); 42, 374 (388).

⁶⁶ Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

⁶⁷ Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 26.

⁶⁸ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

⁶⁹ BVerfGE 55, 72 (88).

Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt“⁷⁰. Das BVerfG hat in seiner Neuen Formel neben der Einführung von Elementen des Verhältnismäßigkeitsprinzips in die Gleichheitsprüfung also zudem eine Abstufung zwischen personen- und sachverhaltsbezogenen Differenzierungen entwickelt und zugleich die Einbeziehung von Verhältnismäßigkeitserwägungen im Rahmen der Gleichheitsprüfung auf Fälle personenbezogener Differenzierungsanknüpfung beschränkt.

Die Abstufung der Kontrollintensität nach Maßgabe des Anknüpfungspunktes der Ungleichbehandlung bzw. nach der Art des Differenzierungskriteriums und dessen Beeinflussbarkeit durch die Betroffenen hat das Gericht in späteren Entscheidungen noch genauer konkretisiert.⁷¹

Diese Rechtsprechung des Ersten Senats ist auch in einigen Entscheidungen des Zweiten Senats aufgenommen worden.⁷² Die Verwendung der Neuen Formel bei der Prüfung des Gleichheitssatzes ist mittlerweile als ständige Rechtsprechung des Gerichtes anerkannt.⁷³

aaa. Weiterentwicklung der Neuen Formel

In den letzten Jahren hat das BVerfG die in seiner Neuen Formel formulierte inhaltliche Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch weitere Konkretisierungen ausdifferenziert. Wesentliches Merkmal dieser Weiterentwicklung ist eine noch genauere Abstufung der Anforderungen an den Gesetzgeber.⁷⁴ Diese reicht im Ergebnis von sehr großzügigen bis zu sehr engen Voraussetzungen für die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung.⁷⁵ Grundgedanke des Gerichtes ist hierbei, dass der allgemeine Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und vorgefundenen Differenzierungsmerkmalen den staatlichen Organen unterschiedlich enge Grenzen für ihr Handeln vorgibt, welche von dem bekannten Willkürverbot bis zu einer

⁷⁰ BVerfGE 55, 72 (90).

⁷¹ Vergleiche hierzu insbesondere BVerfGE 88, 87 (96); auf die Weiterentwicklung der Rechtsprechung wird im Folgenden noch näher eingegangen.

⁷² So erstmals BVerfGE 65, 377 (384); 92, 277 (318).

⁷³ So ausdrücklich: BVerfGE 81, 108 (118).

⁷⁴ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

⁷⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rdnr. 17.

strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung reichen.⁷⁶ Willkürverbot und Neue Formel bilden nach diesem Verständnis also kein Gegensatzpaar, vielmehr stellt sich die neue Formel als Weiterentwicklung und tendenzielle Verschärfung des Willkürverbotes dar.⁷⁷ Maßgeblich zu berücksichtigen ist hierbei, dass sich der allgemeine Gleichheitssatz in seiner inhaltlichen Offenheit stets in seinem jeweiligen verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Kontext entfaltet.⁷⁸ Das BVerfG hat diesbezüglich ausgeführt: „Die Abstufung der Anforderungen folgt aus Wortlaut und Sinn des Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus seinem Zusammenhang mit anderen Verfassungsnormen. Da der Grundsatz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, in erster Linie eine ungerechtfertigte Verschiedenbehandlung von Personen verhindern soll, unterliegt der Gesetzgeber bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen regelmäßig einer strengen Bindung“⁷⁹.

Dabei ergibt sich eine weitere Verschärfung des Prüfungsmaßstabes, sobald eine Differenzierung an personenbezogene Merkmale anknüpft, in der Weise, dass dann eine besonders strenge Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestehen soll.⁸⁰ Strenge Rechtfertigungsanforderungen gelten zudem, wenn eine Ungleichbehandlung „Auswirkungen auf grundrechtlich gesicherte Freiheiten hat“⁸¹ oder sich möglicherweise auf die Ausübung dieser Freiheitsrechte beeinträchtigend auswirken kann.⁸² Dabei ist „diese Bindung [...] um so enger, je mehr sich die personenbezogenen Merkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten annähern und je größer deshalb die Gefahr ist, dass eine an sie anknüpfende Ungleichbehandlung zur Diskriminierung einer Minderheit führt“⁸³.

Eine wesentliche Neuerung hinsichtlich der Anwendung des strengeren Maßstabes unter Einbeziehung von Verhältnismäßigkeitserwägungen ergibt sich weiterhin daraus, dass das Gericht feststellt, dass „die enge Bindung [...] jedoch nicht auf personenbezogene Differenzierungen beschränkt [ist]. Sie gilt vielmehr auch, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Bei lediglich verhaltensbezogenen Unterscheidungen hängt

⁷⁶ BVerfGE 88, 87 (96); 97, 271 (290).

⁷⁷ Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 27.

⁷⁸ Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 3 Rdnr. 13.

⁷⁹ BVerfGE 88, 87 (96); BVerfGE 99, 367 (388).

⁸⁰ BVerfGE 93, 99 (111).

⁸¹ BVerfGE 89, 365 (376).

⁸² BVerfGE 88, 87 (96); 97, 271 (290f.).

⁸³ BVerfGE 88, 87 (96).

das Maß der Bindung davon ab, inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Merkmale zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird.“⁸⁴ Die Prüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wird somit auf Fallgruppen erweitert, in denen zwar eine sachverhaltsbezogene Differenzierung vorliegt, diese jedoch mittelbar auch zu einer Ungleichbehandlung von Personengruppen führt, die mit den jeweiligen unterschiedlichen Sachverhalten eng verbundenen sind.

Soweit Differenzierungen an verhaltensgebundenen Kriterien anknüpfen, kommt nunmehr - und insoweit weitergehend als noch in der Entscheidung BVerfGE 55, 72ff. - auch eine Anwendung des strengeren Prüfungsmaßstabes unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Betracht. Die Abstufung der Rechtfertigungsanforderungen an den Gesetzgeber erfolgt anhand der Frage, in welchem Umfang die Betroffenen in der Lage sind, die Merkmale durch ihr Verhalten zu beeinflussen, die Grundlage der unterschiedlichen Behandlung sind. Je weniger individuell veränderbar bestimmte Merkmale sind und je näher sie den verbotenen Differenzierungskriterien des Art. 3 Abs. 3 GG rücken, desto strenger sind die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung.

bbb. Anwendungsbereich der „Neuen Formel“

Zwar hat das BVerfG die Neue Formel ursprünglich in Bezug auf unterschiedlich behandelte Personengruppen entwickelt, jedoch hat sich daran die Frage angeschlossen, was genau unter dem Begriff „Gruppe“ zu verstehen ist und ob eine Beschränkung der Anwendung der Neuen Formel nur auf Personengruppen sinnvoll und gerechtfertigt ist.⁸⁵ Diese Fragen sind zum Teil wohl schon dadurch entschärft, dass das BVerfG, wie dargestellt, in der Fortentwicklung der Neuen Formel seinerseits den Anwendungsbereich der strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung bereits erweitert hat.

Im Ergebnis wird - ohne die hierzu führenden Überlegungen im einzelnen darzustellen - in der Literatur vertreten, dass die Neue Formel des BVerfG über die genannten

⁸⁴ BVerfGE 88, 87 (96).

⁸⁵ Vergleiche insofern die Ausführungen bei: Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 9f.; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 27 ff.

Fallgruppen hinaus im gesamten Geltungsbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes - und damit weitergehend als durch das BVerfG entwickelt - anwendbar sein soll.⁸⁶ Entscheidendes Kriterium ist hierbei also gerade nicht die personale oder sachverhaltsbezogene Anknüpfung der Differenzierung. Entscheidend – und insoweit „aus sich heraus überzeugend“⁸⁷ - soll vielmehr sein, dass die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung umso gewichtiger sein müssen, je einschneidender das Maß der Gleich- oder Ungleichbehandlung ist. Hieraus würde folgen, dass die Neue Formel zum einen auch in Fällen (gravierender Ungleichbehandlung) anzuwenden wäre, in denen Differenzierungen an unterschiedlichen Sachverhalten anknüpfen, die Ungleichbehandlung damit nicht personen- sondern sachbezogen erfolgt und zwar auch dann, wenn mit der sachbezogenen Differenzierung keine mittelbare Ungleichbehandlung von Personengruppen verbunden wäre.⁸⁸ Zum anderen wäre die strengere Prüfung unter Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeitserwägungen auch auf Fallgestaltungen anwendbar, die eine Ungleichbehandlung alleine von einzelnen Personen, nicht jedoch ganzer Personengruppen betreffen.

Diese Ansicht wird jedoch in der Literatur nicht vorbehaltlos geteilt. Der Stand der Diskussion hinsichtlich der Frage der Anwendbarkeit der Neuen Formel des Bundesverfassungsgerichtes auf verschiedene gleichheitssensible Lebenssachverhalte wird später noch einmal kurz dargestellt.⁸⁹

cc. Verhältnis von Willkürverbot und Neuer Formel

Wie bereits kurz angesprochen, hat der erweiterte Anwendungsbereich der Neuen Formel nicht zur vollständigen Verdrängung des Willkürverbotes als Maßstab der Gleichheitsprüfung geführt. Vielmehr stellt die Neue Formel eine Ergänzung des Will-

⁸⁶ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 10; Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

⁸⁷ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 10

⁸⁸ So schlägt es Herzog in Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 10 unter Hinweis auf die Unabgrenzbarkeit des Gruppenbegriffes und seine Einschätzung, Art. 3 Abs. 1 GG biete „auch [...] nicht den geringsten Hinweis darauf, dass insoweit [also im Hinblick auf eine Unterscheidung nach sachverhaltsbezogenen oder personenbezogenen Differenzierungen, Anm. des Verf.] eine Differenzierung vorgesehen wäre.“

⁸⁹ Siehe hierzu und zu den weiteren, in der Literatur vorgeschlagenen Modifikationen der Neuen Formel später Kapitel B. I. 1. c.

kürverbotes dar, welche durch die zuvor dargestellte Zuweisung beider Prüfungsmaßstäbe zu bestimmten Anwendungsbereichen des allgemeinen Gleichheitssatzes geprägt ist.⁹⁰ Wie dieses ergänzende Verhältnis im Einzelnen ausgestaltet ist, ist jedoch noch nicht abschließend geklärt. Auch die Rechtsprechung des BVerfG zu dieser Frage ist von Veränderungen geprägt:

Der Erste Senat hat zunächst eine tatbestandliche Trennung zwischen den Anwendungsbereichen des Willkürverbotes und der Neuen Formel vollzogen.⁹¹ Die Neue Formel hat das Gericht dabei dann angewandt, wenn die Ungleichbehandlung von zu vergleichenden Personengruppen zu beurteilen war. Die Kritik hieran argumentiert, dass am Ende bei einem zugrunde zu legenden weiten Gruppenbegriff sich letztlich immer zwei Gruppen – diejenigen, die unter eine bestimmte Regelung fallen und diejenigen, die nicht unter sie fallen - gegenüberstehen, jede Regelung also im Ergebnis immer zwei Vergleichs(personen)gruppen nach sich zieht.⁹²

Entsprechend diesen Überlegungen ist eine Tendenz in der Rechtsprechung beider Senate des BVerfG erkennbar, das Willkürverbot mit der Neuen Formel kompatibel zu gestalten und beide Ansätze in einer Gesamtsicht zu integrieren.⁹³ Als Konsequenz hieraus wird in der Literatur vertreten, dass dem Willkürverbot in einem solchen integrierten Konzept keine eigenständige Bedeutung mehr zukomme und der Begriff im Wesentlichen nur noch eine Frage der Terminologie sei.⁹⁴ Im Ergebnis bestände dann nur noch ein Modell der Gleichheitsprüfung, als dessen Bestandteil das Willkürverbot für bestimmte Fallkonstellationen Anwendung finden würde.

dd. Die einzelnen Prüfungsebenen der Gleichheitsprüfung durch das BVerfG

Ingesamt prüft das BVerfG den allgemeinen Gleichheitssatz in folgenden Prüfungsschritten:

⁹⁰ Sachs, Verfassungsrecht II- Grundrechte, S. 219 Rdnr. 20.

⁹¹ Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 27 mit Verweis auf BVerfGE 55, 72 (89); 60, 329 (346); 91, 118 (122f.); 99, 367 (389f.).

⁹² Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 9.

⁹³ siehe eine ausführliche Darstellung bei: Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 30ff.

⁹⁴ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 8; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 33.

aaa. Vorfrage: Abhängigkeit des Gleichbehandlungsanspruchs von dem jeweiligen Kompetenzbereich

Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt zunächst ausschließlich innerhalb des Kompetenzbereiches der jeweils handelnden Trägerin öffentlicher Gewalt.⁹⁵ Andernfalls würde die öffentliche Kompetenzordnung unterlaufen. Das Verhalten einer Trägerin öffentlicher Gewalt kann eine andere gleichheitsrechtlich nicht binden.⁹⁶ Der Gleichheitssatz entfaltet Wirkung mithin für jede Trägerin öffentlicher Gewalt nur innerhalb deren jeweiligem Kompetenzbereich.⁹⁷

bbb. Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte

Das BVerfG prüft in zwei Schritten, ob eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte vorliegt. Dabei ist zunächst zu fragen, ob wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird.⁹⁸

Die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes beruht somit zunächst einmal immer auf dem Vergleich zweier Sachverhalte.⁹⁹ Grundüberlegung dieser Struktur ist, dass eine Gleichheitswertung zwingend die Vergleichbarkeit zweier Sachverhalte voraussetzt, diese also folglich verschieden sein müssen und nicht identisch sein dürfen.¹⁰⁰

Die Gleichheitsprüfung trifft damit immer nur eine Aussage über bestimmte gemeinsame Merkmale der zu vergleichenden Sachverhalte.¹⁰¹

Zunächst ist dabei ein gemeinsamer Oberbegriff zu definieren (tertium comparationis), unter welchem sich die zu vergleichenden Personen oder Sachverhalte vollständig zusammenfassen lassen.¹⁰² In einem zweiten Schritt ist dann die Ungleichbehandlung der unter den gemeinsamen Oberbegriff zusammengefassten Personen oder Sachverhalte wegen eines spezifischen Unterscheidungsmerkmals festzustellen.

⁹⁵ Huster, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 3 Rdnr. 47.

⁹⁶ Huster, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 3 Rdnr. 47.

⁹⁷ BVerfGE 21, 54 (68); 79, 127 (158).

⁹⁸ BVerfGE 1, 14 (52); 78, 249 (287); 72, 141 (150); 84, 133 (158).

⁹⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rdnr. 4.

¹⁰⁰ J. Ipsen, Staatsrecht II – Grundrechte, § 19 Rdnr. 754f.; Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 18.

¹⁰¹ BVerfGE 13, 181 (202); 81, 108 (117); 90, 145 (196); Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 18.

¹⁰² Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 23.

len.¹⁰³ Dabei ist zu beachten, dass bereits die Bildung entsprechender Vergleichsgruppen Elemente einer Wertung enthält und einer ausschließlich logischen Begründung nicht zugänglich ist.¹⁰⁴ Die Frage, ob Vergleichspaare als wesentlich gleich anzusehen sind, kann nur anhand eines hierfür heranzuziehenden Vergleichsmaßstabes beantwortet werden.¹⁰⁵ Dabei wird die Auswahl eines maßgeblichen Differenzierungsmerkmals wesentlich bestimmt durch das mit der Regelung verfolgte, seinerseits ebenfalls verfassungsmäßige, Ziel.¹⁰⁶ Bei der Definition der Merkmale, welche für eine differenzierende Regelung ausschlaggebend sein sollen – und damit für die Bildung entsprechender Vergleichsgruppen und Oberbegriffe als Bezugspunkte der Vergleichbarkeit – hat das BVerfG dem Gesetzgeber einen weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingeräumt.¹⁰⁷

ccc. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die wesentliche Schwierigkeit bei der Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes liegt in der Folge darin, zu entscheiden, ob trotz der festgestellten Vergleichbarkeit von Personen oder Sachverhalten eine Ungleichbehandlung dennoch gerechtfertigt ist, oder ob umgekehrt trotz fehlender Vergleichbarkeit eine Gleichbehandlung angezeigt sein kann.¹⁰⁸

Zunächst ist - entsprechend den Differenzierungen der Neuen Formel - zu ermitteln, ob von der Ungleichbehandlung Personengruppen oder Sachverhaltsgruppen betroffen sind. Eine Ungleichbehandlung von Personengruppen kann sich einmal unmittelbar daraus ergeben, dass die differenzierende Regelung direkt an personenbezogene Merkmale anknüpft oder - andernfalls - sachverhaltsbezogene Unterschiede zur Grundlage hat, was zu einer mittelbaren Ungleichbehandlung der betroffenen Personengruppen führen kann. Zudem ist festzustellen, ob die Differenzierung Konsequenzen auf die Ausübung grundgesetzlich geschützter Freiheitsrechte hat.¹⁰⁹

¹⁰³ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 23.

¹⁰⁴ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 17.

¹⁰⁵ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 24.

¹⁰⁶ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 18, 21.

¹⁰⁷ BVerfGE 85, 238 (244); siehe auch die weiteren Erläuterungen bei Koenig, JuS 1995, 313 (314).

¹⁰⁸ J. Ipsen, Staatsrecht II – Grundrechte, § 19 Rdnr. 757.

¹⁰⁹ Siehe hierzu die zusammenfassende Darstellung bei: Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

In Bezug auf die genannten unterschiedlichen Sachverhaltskonstellationen ergibt sich dann eine abgestufte Rechtfertigungsprüfung:

Sofern Personengruppen von der differenzierenden Regelung betroffen sind, ist eine Prüfung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anzustellen.¹¹⁰ Zunächst ist zu fragen, ob ein verfassungsrechtlich zulässiges Differenzierungsziel besteht. Sodann ist zu klären, ob auch das der Regelung zugrunde liegende Differenzierungskriterium als solches verfassungsrechtlich zulässig ist, ob also insoweit nicht ein Differenzierungsverbot besteht. Schließlich ist festzustellen, ob die differenzierende Regelung in ihrer konkreten Ausgestaltung geeignet, erforderlich und angemessen ist, um das mit der Regelung verfolgte Ziel zu erreichen. Im Ergebnis muss die Frage beantwortet werden, ob als sachlicher - und damit auch sachbereichsbezogener¹¹¹ - Grund für die Differenzierung tatsächliche Unterschiede von solchem Gewicht und solcher Bedeutung bestehen, dass sie eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.¹¹²

Erfolgt die Differenzierung anhand personenbezogener, meist unveränderlicher Merkmale, ist eine besonders strenge Prüfung vorzunehmen. Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist entsprechend enger begrenzt.

Bezieht sich die Differenzierung auf sachverhaltsbezogene Merkmale, ist eine entsprechend weniger strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung angezeigt. Hierbei sind stets die Besonderheiten des jeweiligen individuellen Lebenssachverhaltes zu berücksichtigen.¹¹³ Ein sachlicher Grund ist stets in Abhängigkeit von dem zugehörigen Sachbereich zu bestimmen.¹¹⁴

Wirkt sich die unterschiedliche Regelung zudem nachteilig auf die Ausübung grundgesetzlich geschützter Freiheitsrechte aus, sind die Anforderungen an die Rechtferti-

¹¹⁰ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

¹¹¹ vergleiche hierzu Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 25, der feststellt, „Sachlichkeit impliziert seit jeher, dass es auf die jeweilige Eigenart des betroffenen Sachbereichs ankommt.“

¹¹² Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 25.

¹¹³ Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14.

¹¹⁴ Vergleiche Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 25, 31, der insoweit auf die von dem BVerfG verwandten Formulierungen der „Natur der Sache“ und der „sachgerechten Erwägungen“ verweist, die ihrerseits anhand des betroffenen Sachbereichs zu ermitteln sind.

gung der Differenzierung abermals erhöht und um so strenger, je weit reichender der Eingriff in die betroffenen Freiheitsrechte ist.

Soweit eine Differenzierung ohne Berücksichtigung unmittelbar oder mittelbar personenbezogener Merkmale - alleine aufgrund sachverhaltsspezifischer Eigenarten - erfolgt und zudem eine Beeinträchtigung in Freiheitsrechten nicht zu befürchten ist, verbleibt es, wie bisher, bei einer Kontrolle anhand des Willkürverbotes.

Der Umfang der Gleichheitsprüfung durch das BVerfG ist demnach in ihrer Intensität abgestuft. Maßgeblich ist dabei, inwieweit die betroffenen Personengruppen durch ihr Verhalten die nachteiligen Wirkungen der jeweiligen Regelung vermeiden können - in Abhängigkeit davon, ob diese also sachverhalts- oder personenbezogen ausgestaltet ist - und ob gegebenenfalls die Ausübung von Freiheitsrechten beeinträchtigt sein kann.

ddd. Differenzierungsmaßstäbe

Allgemein anwendbare Grundsätze, nach denen auf den Vergleich bestimmter Personen- oder Sachverhaltsgruppen bezogene Ungleichbehandlungen verfassungsrechtlich beurteilt werden könnten, lassen sich infolge der Vielgestaltigkeit der denkbaren Lebenssachverhalte, trotz entsprechender Bemühungen der Rechtsprechung¹¹⁵, nicht sinnvoll formulieren.¹¹⁶ Dies gilt umso mehr, als der allgemeine Gleichheitssatz selbst in seiner Offenheit keine konkreten Bewertungsmaßstäbe enthält.¹¹⁷

Dennoch hat das BVerfG zu der Frage der Begründung differenzierender gesetzlicher Regelungen bestimmte Kriterien entwickelt, anhand derer die sachliche Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen beurteilt werden kann. Zunächst lassen sich entsprechende Bewertungsmaßstäbe aus der Verfassung selbst entnehmen.¹¹⁸ Maßgeblich sind insofern die durch das Grundgesetz geschützten Grundrechte sowie

¹¹⁵ Siehe etwa beispielhaft: BVerfGE 88, 87 (96f.); 91, 346 (362f.)

¹¹⁶ Vergleiche insoweit: Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 90.

¹¹⁷ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 31.

¹¹⁸ Kirchhof, in: HStR, § 124 Rdnr. 93, 94; Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 28.

weitere verfassungsrechtlich verbürgte Rechtsgrundsätze.¹¹⁹ Der Gesetzgeber ist jedoch nicht auf diese durch das Grundgesetz vorgegebenen Bewertungsmaßstäbe zur Beantwortung der Frage, welche gesetzlichen Differenzierungen zulässig sind, beschränkt; vielmehr kann er auch auf weitere Erkenntnisquellen zur Rechtfertigung einer ungleich behandelnden Regelung zurückgreifen, also etwa auf einfaches Gesetzesrecht oder sonstige Erwägungen des Gemeinwohls.¹²⁰

(a) Systemgerechtigkeit

Soweit eine differenzierende gesetzliche Regelung sich in den jeweiligen gesetzgeberischen Kontext systemgerecht einfügt, kann dies die sachliche Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung begründen oder zumindest Indiz für die sachliche Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung sein, sofern die Grundkonzeption eines Gesetzes, für sich genommen, sachgerecht ist.¹²¹ Sofern ein Gesetz als systemwidrig einzustufen ist, begründet dies alleine als solches umgekehrt noch keinen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot.¹²² Der Systemwidrigkeit einer Regelung kommt im Hinblick auf einen möglichen Gleichheitsverstoß allerdings Indizwirkung zu.¹²³ Entscheidend für die gleichheitsrechtliche Beurteilung einer differenzierenden Regelung ist, inwiefern hierfür eine sachliche, folgerichtige Begründung besteht.¹²⁴ Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit sind die Anforderungen an die Folgerichtigkeit einer gesetzlichen Regelung nicht zu streng zu formulieren.¹²⁵ Allerdings müssen die Gründe, die für eine Abweichung von einem einmal statuierten Regelungssystem sprechen, von solchem Gewicht sein, dass sie den

¹¹⁹ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 31.

¹²⁰ Bleckmann, Staatsrecht II – Die Grundrechte, § 24 Rdnr. 111; Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 32; Rübner, in: BK, Art. 3, Rdnr. 77ff.

¹²¹ Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 3 Rdnr. 24 mit Verweis auf BVerfGE 22, 163 (168ff.); 75, 348 (358); a. A. hinsichtlich der Funktion der Systemgerechtigkeit als hinreichendem Grund für eine Ungleichbehandlung Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 38, wonach das Kriterium der Systemgerechtigkeit kein selbständiger Grund sei, um Gleichheit oder Ungleichheit zu rechtfertigen. Die diesbezügliche ältere Rechtsprechung habe das BVerfG zwischenzeitlich wieder aufgegeben (so etwa BVerfGE 18, 224 (231ff.); 24, 174 (180ff.)), vgl. Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Fn. 133.

¹²² BVerfGE 78, 104 (123); 85, 238 (247); Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 99; Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 38.

¹²³ BVerfGE 59, 36 (49); BVerfGE 18, 315 (334).

¹²⁴ BVerfGE 84, 239 (271); BVerfGE 18, 315 (334); Kirchhof, in: HStR V, § 124 Rdnr. 232.

¹²⁵ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 34 mit Verweis auf BVerfGE 59, 36 (49f.)

Umfang der konkreten Abweichung von dem bisherigen Ordnungssystem rechtfertigen können.¹²⁶

(b) Sachgerechtigkeit

Als weiteres Differenzierungskriterium zieht das BVerfG die Sachgerechtigkeit einer Regelung heran, wenn es auf die Natur der Sache, einen sachlich einleuchtenden Grund, die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts oder auch sachgerechte Erwägungen abstellt.¹²⁷ Hinter dieser Formulierung steht die Erwägung, dass differenzierende Regelungen nur dann gerechtfertigt sein können, wenn sie die vorgefundene, reale Lebenssituation der Betroffenen maßgeblich berücksichtigen.¹²⁸ Diese ergibt sich zum einen aus den tatsächlichen Gegebenheiten, zum anderen wird sie durch staatliches Handeln und die Rechtsordnung bestimmt.¹²⁹

Die staatliche Regelung muss sich in ihrer Ausgestaltung und ihren Rechtsfolgen auf den mit ihr geregelten Normbereich beziehen.¹³⁰ Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer differenzierenden Regelung ist somit, dass sich insoweit ein sachbereichsbezogen einleuchtender Grund finden lässt.¹³¹ Dieser muss in dem geregelten Sachbereich angelegt sein und an rechtserhebliche Ähnlichkeiten oder Unterschiede anknüpfen.¹³²

(c) Typisierung

Ungleichbehandlungen können ferner aus Gründen der Praktikabilität und Rechtssicherheit in Form von Typisierungen und Pauschalierungen gerechtfertigt sein.¹³³ Typisierende und pauschalierende gesetzliche Regelungen finden sich insbesondere in Bereichen der Massenverwaltung, etwa im Steuer- oder Sozialrecht. Dabei gehört es zum Wesen von Gesetzen als generell-abstrakten Regelungen für eine Vielzahl von

¹²⁶ Kannengießler, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 3 Rdnr. 19.

¹²⁷ BVerfGE 1, 14 (52); 49, 192 (209); 49, 260 (271); 52, 256 (262); 78, 249 (278); 80, 109 (118).

¹²⁸ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 29.

¹²⁹ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 29.

¹³⁰ Kirchhof, in: HStR V, §124 Rdnr. 211.

¹³¹ Kirchhof, in: HStR V, § 124 Rdnr. 217.

¹³² Kirchhof, in: HStR V, § 124 Rdnr. 217.

¹³³ Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 104ff.; Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 33; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 23ff.

möglichen Anwendungsfällen, dass insoweit typische Fallgestaltungen einer einheitlichen Normierung unterworfen werden.¹³⁴ Insofern steht dem Gesetzgeber eine Typisierungskompetenz als notwendiger Folge seiner Kompetenz zum Erlass generell-abstrakter Normen zu.¹³⁵ Bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer differenzierenden Regelung kommt den Gesichtspunkten der Verwaltungsökonomie und Praktikabilität einer Regelung erhebliche Bedeutung zu.¹³⁶ Für den Gesetzgeber ergibt sich daraus die Verpflichtung, Typisierungen sach- und realitätsgerecht vorzunehmen und sich dabei an tatsächlich „typischen“ Fallgestaltungen zu orientieren.¹³⁷ Typisierungen sind allerdings nur dann zulässig, wenn die damit notwendig verbundenen Härten und Ungleichheiten zum einen nur einen relativ kleinen Personenkreis treffen und die Gleichheitsbeeinträchtigung ihrer Intensität nach nicht zu gravierend ist.¹³⁸

(d) Stichtagsregelungen

Das BVerfG hat weiterhin anerkannt, dass der Gesetzgeber aus Gründen der Rechtssicherheit für das Inkrafttreten bestimmte Regelungen Stichtage festsetzen darf, solange diese nicht willkürlich bestimmt sind.¹³⁹ Die Festlegung des Inkrafttretens einer neuen Regelung muss vielmehr sachlichen Erwägungen folgen und sich an der zu regelnden Materie orientieren.¹⁴⁰ Stichtagsregelungen können auch als eine Erscheinungsform gesetzlicher Typisierung aufgefasst werden, bei denen sich die Typenbildung gerade aus der Zuordnung bestimmter Sachverhalte zu bestimmten - vor oder nach dem Stichtag liegenden - Zeitpunkten ergibt.¹⁴¹

¹³⁴ Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 105; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 23.

¹³⁵ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 33.

¹³⁶ Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 108; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 23, 26.

¹³⁷ BVerfGE 27, 142 (150); 39, 316 (329).

¹³⁸ Kannengießer, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG, Art. 3 Rdnr. 20.

¹³⁹ BVerfGE 3, 58 (148); 80, 297 (311); 87, 1 (47).

¹⁴⁰ BVerfGE 13, 31 (38); 47, 85 (94); 71, 364 (397).

¹⁴¹ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 33; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3 Rdnr. 113.

eee. Die Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte

Die im Vergleich zur Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte umgekehrte Konstellation, dass der Gesetzgeber ungleiche Tatbestände gleich behandelt, obwohl eine Differenzierung angezeigt gewesen wäre, kommt in der Praxis selten vor.¹⁴² In ständiger Rechtsprechung geht das BVerfG davon aus, dass der allgemeine Gleichheitssatz nicht nur verbiete „wesentlich Gleiches willkürlich ungleich“, sondern ebenso „wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“¹⁴³. Hintergrund dieser spiegelbildlichen Formulierung ist der Umstand, dass sich Fragen der Gleichbehandlung stets auch als Fragen der Ungleichbehandlung auffassen lassen.¹⁴⁴ Zudem sind Konstellationen denkbar, in denen es nicht nur zulässig ist, Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln, sondern eine Differenzierung sogar durch das Regelungs- und Wertesystem der Verfassung gefordert wird.¹⁴⁵ Dies im Wesentlichen deshalb, weil auch Gleichbehandlungen zu Ungerechtigkeit führen können, wenn sie wesentliche Unterschiede der jeweiligen Sachverhalte unzulässigerweise unberücksichtigt lassen.¹⁴⁶ Dabei wird die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte nicht in gleichem Maße als ungerecht angesehen wie die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte.¹⁴⁷ Nach Auffassung des BVerfG besteht zumindest keine allgemeine Pflicht, Ungleiches auch ungleich zu behandeln.¹⁴⁸ Vielmehr stellt das Gericht fest, dass eine mit dem Gleichheitssatz unvereinbare Willkür nicht schon darin zu sehen ist, wenn der Gesetzgeber eine differenzierende Regelung nicht getroffen hat, obwohl diese aus sachlichen Gründen hätten getroffen werden dürfen.¹⁴⁹ Entscheidend ist, ob bei einer am Gleichheitsgedanken ausgerichteten Betrachtungsweise die tat-

¹⁴² Bleckmann, Staatsrecht II – Die Grundrechte, § 24 Rdnr. 129.

¹⁴³ BVerfGE 49, 148 (165); 98, 365 (385).

¹⁴⁴ Pieroth/Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, § 11 II 2 Rdnr. 436.

¹⁴⁵ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 7.

¹⁴⁶ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 7.

¹⁴⁷ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 8.

¹⁴⁸ BVerfGE 1, 264 (275); Podlech, Gehalt und Funktionen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes, S. 53ff. geht dabei der Frage nach, ob Art. 3 Abs. 1 GG neben dem Gebot der Gleichbehandlung auch ein Gebot der Ungleichbehandlung enthält und kommt aus mehreren Gründen zu dem Schluss, dass „[...] eine Auslegung des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes zu suchen [ist], die es ermöglicht, Art. 3 Abs. 1 GG allein ein Gleichheitsgebot, nicht aber auch ein Ungleichheitsgebot zu entnehmen.“ (S. 57); Rüfner, Der allgemeine Gleichheitssatz als Differenzierungsgebot, in: Festschrift Kriele, S. 271ff. untersucht ebenfalls die Wechselbeziehung zwischen Gleichbehandlung und Ungleichbehandlung und stellt fest, dass allgemein geltende Gesetze wegen der notwendigen Abstraktion nur möglich sind, wenn sie Ungleiches gleich behandeln. Im Ergebnis kommt auch Rüfner zu dem Ergebnis, „dass es ein aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abzuleitendes Gebot der Ungleichbehandlung nicht gibt und auch kein Anwendungsbereich ersichtlich ist“ (S. 279).

¹⁴⁹ BVerfGE 4, 31 (42).

sächlich vorgefundenen Unterschiede in dem relevanten Sachzusammenhang von solchem Gewicht und solcher Bedeutung sind, dass der Gesetzgeber sie im Rahmen der getroffenen Regelung berücksichtigen muss.¹⁵⁰ Es kann mithin aus dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht gefolgert werden, dass für alle oder auch nur möglichst viele tatsächliche Unterschiede auch zugleich entsprechende differenzierende Regelungen geschaffen werden müssten.¹⁵¹ Vielmehr entspricht es gerade dem Wesen generalisierender abstrakter Regelungen im Rahmen einer ausdifferenzierten Rechtsordnung, dass bestimmte, weniger relevante Unterschiede als rechtlich unerheblich eingestuft werden.¹⁵²

Im Ergebnis steht dem Gesetzgeber bei der Abwägung der für und gegen eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte sprechenden Gründe ein weiter Beurteilungsspielraum zu.¹⁵³

c. Die Bewertung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum allgemeinen Gleichheitssatz und alternative Ansätze zur Konkretisierung der Gleichheitsprüfung in der Literatur

Im Schrifttum ist die Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz durch die „Neue Formel“ teilweise befürwortet worden.¹⁵⁴

Grundlage ist zunächst, dass eine breite Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Frage, wie die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes grundsätzlich zu strukturieren ist.¹⁵⁵

Die Prüfung erfolgt danach auf drei Stufen:¹⁵⁶

¹⁵⁰ BVerfGE 1, 264 (276).

¹⁵¹ BK (Rüfner), GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 9.

¹⁵² Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 9; Hesse, AöR 77, 167 (175).

¹⁵³ BVerfGE 12, 326 (337f.); 48, 227 (234f.).

¹⁵⁴ siehe hierzu: Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 11 III 1 Rdnr. 444 m.w.N., die sogar davon ausgehen, dass die neuere Rechtsprechungsentwicklung in der wissenschaftlichen Bewertung „im Wesentlichen“ akzeptiert worden sei.

¹⁵⁵ so Kallina, Willkürverbot und Neue Formel, S. 158, der sich insoweit auf eine herrschende Meinung in der Literatur bezieht; abweichend wird diese Frage wohl von jenen Vertretern beantwortet, die dem allgemeinen Gleichheitssatz einen klar definierten Schutzbereich beimessen und diesen in der Folge der Prüfung der Freiheitsrechte annähern wollen; siehe insofern Huster, Rechte und Ziele, S. 470 und Martini, Art. 3 Abs. 1 GG als Prinzip absoluter Rechtsgleichheit, S. 241ff.

1. Stufe: Die Frage nach dem Vorliegen vergleichbarer Sachverhalte
2. Stufe: Die Frage nach einer Ungleichbehandlung
3. Stufe: Die Frage nach einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung

Teilweise werden die ersten beiden Stufen zusammengefasst und als Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte geprüft, so dass sich ein zweistufiger Prüfungsaufbau ergibt.¹⁵⁷ Im Hinblick auf die materielle Prüfungsintensität ergibt sich daraus jedoch kein nennenswerter Unterschied.

In der Literatur wurden und werden jedoch hinsichtlich einzelner Teilfragen der Gleichheitsprüfung (der Entwicklung der Neuen Formel durch das Bundesverfassungsgericht zeitlich teilweise deutlich vorausgehend)¹⁵⁸ weiterführende Ansätze vorgestellt, welche im Ergebnis die Vielgestaltigkeit des Meinungsbildes zur Frage der inhaltlichen Strukturierung des allgemeinen Gleichheitssatzes widerspiegeln. Den einzelnen Ansätzen - sowohl vor als auch nach Begründung der Neuen Formel - ist gemeinsam, dass sie den Versuch unternehmen, den allgemeinen Gleichheitssatz inhaltlich genauer zu fassen und Strukturprinzipien herauszuarbeiten, die die Anwendung des Gleichheitssatzes, und damit seine Justiziabilität, erleichtern sollen.

aa. Orientierung an dem verfassungsrechtlichen Kontext

Der Entwicklung der Neuen Formel durch das Bundesverfassungsgericht zeitlich vorausgehend wird hier von Vertretern der Literatur zunächst der verfassungsrechtliche

¹⁵⁶ Einen dreistufigen Aufbau schlagen auch Kloepfer, Gleichheit als Verfassungsfrage, S. 54ff., 64 sowie Gusy, JuS 1982, 30 (34) vor. Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 14 und Müller, Der Gleichheitssatz, VVDStRL 47 (1989), S. 40ff. unterscheiden in zwei Stufen Ungleichbehandlung und verfassungsrechtliche Rechtfertigung, während Kirchhof, NJW 1987, 2354 (2356) eine vierstufige Gleichheitsprüfung vorsieht.

¹⁵⁷ Siehe hierzu und zu den alternativen Prüfungsschemata: Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (37).

¹⁵⁸ Siehe hierzu die Kommentierung von H.P. Ipsen, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band II, S. 183. und Dürig, in: Mauz/Dürig, GG, Art. 3 I Rdnr. 305f.

Kontext, in den der Gleichheitssatz des Art 3 Abs. 1 GG eingebettet ist, nutzbar gemacht.

Hierzu zählen zum einen die tragenden Verfassungsprinzipien, wie etwa das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip oder das Bundesstaatsprinzip.¹⁵⁹ Diese sollen im Rahmen der Gleichheitsprüfung vorrangig als Anhaltspunkte für die Frage notwendiger Gleich- oder zulässiger Ungleichbehandlung herangezogen werden.¹⁶⁰ Erst sobald diese verfassungsrechtlichen Grundsätze im Einzelfall keinen Erkenntnisgewinn versprechen, soll das Willkürverbot in der durch Leibholz formulierten und durch das BVerfG angewandten Form maßgeblich sein.¹⁶¹ Allerdings soll es dann für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen nicht ausreichen, dass sich für die betreffende Regelung ein hinreichender sachlicher Grund anführen ließe. Vielmehr soll entscheidend berücksichtigt werden, dass eine Entscheidung nach dem Willkürverbot stets den Vergleich zwischen individuellen Personen und Personengruppen hinsichtlich ihrer Unterschiede und Gemeinsamkeiten voraussetzt und die Beschränkung alleine auf ein Sachlichkeitsgebot dem Gleichheitssatz nicht gerecht wird.¹⁶²

Ergänzend werden die speziellen Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG zur inhaltlichen Anreicherung des allgemeinen Gleichheitssatzes herangezogen.¹⁶³ Grundüberlegung ist hierbei, dass die besonderen Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG besondere Ausprägungen der Menschenwürdegarantie sind.¹⁶⁴ Die besondere Bedeutung der Bestimmungen des Art. 3 Abs. 3 GG für die inhaltliche Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes besteht danach darin, dass staatliche Maßnahmen, die durch Art. 3 Abs. 3 GG geschützte Merkmale betreffen könnten, wegen deren besonderer Nähe zu der Menschenwürdegarantie sehr strenge Rechtfertigungspflichten in der Weise begründen, dass darzulegen ist, dass die getroffene

¹⁵⁹ H.P. Ipsen, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band II, S. 183.

¹⁶⁰ H.P. Ipsen, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band II, S. 183.

¹⁶¹ H.P. Ipsen, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band II, S. 185.

¹⁶² Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 I Rdnr. 305f.

¹⁶³ Dürig/Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 III Rdnr. 1; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 III Rdnr. 368.

¹⁶⁴ Dürig/Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 III Rdnr.1; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 III Rdnr. 367.

Ungleichbehandlung nicht wegen einer der in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG aufgeführten Gründe eintritt.¹⁶⁵

Eine weitere vorgeschlagene Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes ergibt sich dadurch, dass verstärkt die Art und Intensität der Betroffenheit durch eine differenzierende Regelung sowie die Besonderheiten des konkreten Regelungsgebietes, insbesondere seine Nähe zur höchstpersönlichen, unveränderbaren Lebenssphäre des einzelnen in den Blick genommen werden.¹⁶⁶

Ausgehend vom Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 GG, wonach die Gleichbehandlung aller Menschen, nicht jedoch die von Sachverhalten oder Sachen zu gewährleisten ist¹⁶⁷, und dem Inhalt von Art. 3 Abs. 3 GG, der Differenzierungen anhand bestimmter personenbezogener Merkmale verbietet¹⁶⁸, soll eine Maßnahme um so engeren Anforderungen an ihre Rechtfertigung unterliegen, je mehr sie an persönliche Merkmale und Eigenschaften der Betroffenen anknüpft.¹⁶⁹ Der Grund für die zunehmende Verschärfung der Rechtfertigungsanforderungen mit steigendem Maße der Anlehnung der Differenzierung an personenbezogene Merkmale wird darin gesehen, dass persönliche Merkmale im Gegensatz zu sachbezogenen Differenzierungskriterien zu meist unveränderlich sind und die betroffenen Personen ohne deren Zutun kennzeichnen.¹⁷⁰ Insoweit ergibt sich eine Parallele zu den personenbezogenen Merkmalen, welche nach der Neuen Formel des BVerfG als Anknüpfungspunkte differenzierender Regelungen einen verschärften Rechtfertigungsmaßstab erfordern.¹⁷¹

¹⁶⁵ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 III Rdnr. 369.

¹⁶⁶ Kirchhof, Die Verschiedenheit des Menschen und die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 14ff.

¹⁶⁷ Kirchhof, Die Verschiedenheit des Menschen und die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 18.

¹⁶⁸ Kirchhof, Die Verschiedenheit des Menschen und die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 18.

¹⁶⁹ Kirchhof, Die Vereinheitlichung der Rechtsordnung durch den allgemeinen Gleichheitssatz, in: Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, S. 45f.; ders., Die Verschiedenheit des Menschen und die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 14f.

¹⁷⁰ Kirchhof, Die Vereinheitlichung der Rechtsordnung durch den allgemeinen Gleichheitssatz, in: Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, S. 46; Vogel, VVDStRL 47 (1989), S. 65.

¹⁷¹ Kallina, Willkürverbot und Neue Formel, S. 164.

bb. Anreicherung der Gleichheitsprüfung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Ein weiterer Vorschlag zur inhaltlichen Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes besteht darin, das im Rahmen der Prüfung der Freiheitsrechte anerkannte Prinzip der Verhältnismäßigkeit in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes einzuführen.

Zunächst zu klären ist die grundsätzliche Frage, in welchen Fällen das Verhältnismäßigkeitsprinzip insgesamt für die Gleichheitsprüfung heranzuziehen ist.

Diesbezüglich wird unter Bezugnahme auf die Neue Formel des BVerfG zunächst angenommen, dass es bei Gleichheitsbeeinträchtigungen geringerer Intensität bei einer Prüfung anhand des Willkürverbotes verbleiben soll.¹⁷² Bei Grundrechtsbeeinträchtigungen schwererer Art soll dagegen geprüft werden, ob die staatliche Regelung einen legitimen Zweck verfolgt, zu dessen Erreichen geeignet und - falls kein Förderungszweck besteht: erforderlich - ist und ob die Regelung ihrer konkreten Ausgestaltung und ihren Rechtsfolgen nach im einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht.¹⁷³

Eine Beschränkung der Prüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf Fälle, in denen Personengruppen oder Personen mittelbar oder unmittelbar ungleich behandelt werden, wird hierbei im Unterschied zur Neuen Formel des Bundesverfassungsgerichts nicht vorgenommen.¹⁷⁴ Die Abstufung der Prüfungsintensität orientiert sich somit nicht an den Kriterien (unmittelbar oder mittelbar) personenbezogener oder sachbezogener Differenzierung.¹⁷⁵

Stattdessen ist ein strengerer Prüfungsmaßstab unter Anwendung des Übermaßverbotes um so eher anzuwenden, je mehr eine differenzierende Regelung in Grundvoraussetzungen menschlicher Existenz und menschlichen Handelns eingreift und

¹⁷² Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 11 III 1Rdnr. 439 ff.

¹⁷³ Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 11 III 1Rdnr. 439 ff.

¹⁷⁴ Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 11 III 1Rdnr. 439 ff.

¹⁷⁵ Vergleiche insofern auch Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Anh. Art. 3 Rdnr. 10.

folglich für die Betroffenen von elementarer Bedeutung ist.¹⁷⁶ Soweit nach diesem Verständnis eine strengere Prüfung anhand des Übermaßverbotes angezeigt ist, soll dann im Hinblick auf das Regelungsziel, den verfolgten Regelungszweck, alleine ein zwingendes öffentliches Interesse eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können.¹⁷⁷

Gegen vorgenannte Überlegungen wird grundsätzlich eingewandt, die Prüfung der Angemessenheit einer Regelung im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und die im Rahmen einer Gleichheitsprüfung anzustellende Abwägung seien ihrer Art und Struktur nach prinzipiell verschieden.¹⁷⁸ Im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung werde nach dem Verhältnis zwischen einem angestrebten Ziel und dem hierfür eingesetzten Mittel und nach dem angestrebten Vorteil im Verhältnis zu dem dafür in Kauf genommenen Opfer gefragt.¹⁷⁹ Der Prüfung einer Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung liege jedoch stets der Vergleich zweier verschiedener Sachverhalte oder Personengruppen im Blick auf ihre Ähnlichkeiten und Unterschiede zugrunde, jeweils im Verhältnis zu der mit der differenzierenden Regelung verbundenen Rechtsfolge.¹⁸⁰

cc. Strukturelle Annäherung der Gleichheitsprüfung an die Prüfung der Freiheitsgrundrechte

Noch weiter gehen einzelne Vertreter in der Literatur, die dem allgemeinen Gleichheitssatz einen definierten Schutzbereich zusprechen und damit der Prüfung der Freiheitsrechte stark annähern.

¹⁷⁶ Hesse, Der allgemeine Gleichheitssatz in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtssetzungsgleichheit, in: FS Lerche, S. 121 (131); ders., AöR 109, 174 (191f.).

¹⁷⁷ Hesse, Der allgemeine Gleichheitssatz in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtssetzungsgleichheit, in: FS Lerche, S. 121 (131).

¹⁷⁸ Kirchhof, Gleichmaß und Übermaß, in: FS Lerche, S. 133.

¹⁷⁹ Kirchhof, HStR V, § 124 Rdnr. 163; ders., Gleichmaß und Übermaß, in: FS Lerche, S. 133.

¹⁸⁰ Kirchhof, HStR V, § 124 Rdnr. 163; Rübner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 96; Vogel, VVDStRL 47 (1989), S. 66 spricht hier von der Abwägung zwischen einer „Ungleichbehandlung und ihrem Zweck“; Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 30.

Nach diesem Modell ist zunächst der Grundrechtstatbestand - der Schutzbereich - des allgemeinen Gleichheitssatzes zu definieren. Dieser beinhaltet nach einer Ansicht die Gleichbehandlung von im Rechtssinne gleichen Sachverhalten.¹⁸¹

Ein Eingriff in den so definierten Schutzbereich liegt vor, wenn eine wesentliche faktische Benachteiligung eines vergleichbaren Sachverhaltes gegenüber anderen festzustellen ist.¹⁸²

Eingriffe in den Schutzbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes sind in diesem Modell dann ihrerseits wiederum an der Wesensgehaltsgarantie, dem Willkürverbot und dem Übermaßverbot als Schranken-Schranken zu messen.

Ein anderer Ansatz definiert den Schutzbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes erheblich weiter und sieht von ihm jegliche rechtliche Differenzierung, zunächst ohne Frage der Vergleichbarkeit der Sachverhalte, erfasst.¹⁸³ Dieses Modell strukturiert den allgemeinen Gleichheitssatz nach den Strukturmerkmalen von Tatbestand und Schranken Klausel, wobei letztere die Prüfungsebenen der Grundrechtsschranke und der Schranken-Schranken verbindet.¹⁸⁴

Der Gleichheitssatz ist danach trotz Eröffnung des weiten Schutzbereichs nicht verletzt, soweit für eine Ungleichbehandlung eine sachliche Rechtfertigung in Form eines zureichenden Grundes besteht, d.h. wenn die Differenzierung den Anforderungen der Schranken Klausel entspricht.¹⁸⁵ Dies beurteilt sich erneut maßgeblich nach den Grundsätzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips.¹⁸⁶

Diesen Ansätzen ist gemein, dass sie trotz der Strukturierung der Gleichheitsprüfung nach dem Vorbild der Freiheitsgrundrechte eine substantielle Verbesserung hinsichtlich der inhaltlichen Konkretisierung des Gleichheitssatzes nicht erreicht haben. Um

¹⁸¹ Kloepfer, Gleichheit als Verfassungsfrage, S. 56.

¹⁸² Kloepfer, Gleichheit als Verfassungsfrage, S. 56f.

¹⁸³ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 390 Fn. 91; siehe auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 I Rdnr. 4, 6, der Art. 3 I GG einen „grundsätzlich umfassenden Schutz- bzw. Anwendungsbereich“ beimißt, jedoch diesen - insofern weniger weit als Alexy - nur dann betroffen sieht, wenn zwei vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Eine Annäherung an Alexy ergibt sich aber dann wieder daraus, dass Jarass den Maßstab der Vergleichbarkeit einzelner Sachverhalte sehr großzügig wählt und es im Ergebnis genügen soll, die Sachverhalte zu benennen, die unterschiedlich behandelt werden.

¹⁸⁴ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 390 Fn. 91 a.E.

¹⁸⁵ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 390 Fn. 91.

¹⁸⁶ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 390 Fn. 91.

diesem Vorhalt zu entgehen, wird versucht, die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes anhand der Begründung besonderer Fallgruppen noch weiter der Strukturierung nach Schutzbereich, Eingriff und Rechtfertigung anzupassen.

dd. Die Unterscheidung interner Zwecke und externer Ziele

Grundlegender Gedanke ist zunächst die Unterscheidung von differenzierenden Regelungen danach, ob sie der Verwirklichung interner Zwecke oder externen Zielen dienen.¹⁸⁷

Der interne Zweck einer Regelung soll sich dabei aus den Besonderheiten des jeweiligen Sachbereiches oder besonderen Merkmalen der Vergleichspersonen ergeben und sozusagen einer bereichsspezifischen Gerechtigkeit entsprechen.¹⁸⁸ Konsequenz dieser Grundüberlegung ist, dass Differenzierungen, die sich im Rahmen des insoweit als sachbereichsbezogen „gerecht“ Einstufenden halten, nicht als Eingriff in den Schutzbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes einzuordnen sind.¹⁸⁹ Für solche Regelungen soll es bei einer Kontrolle ausschließlich anhand des Willkürverbotes bleiben.

Ein verschärfter Prüfungsmaßstab soll hingegen dann zur Anwendung kommen, wenn eine Regelung externen Zielen dient, also nicht Ausdruck sachbereichsspezifischer Gerechtigkeitsempfindens ist.¹⁹⁰ Hauptargument hierfür ist, dass in diesen Fällen - ähnlich den Freiheitsgrundrechten - gerade nicht zwei Vergleichsgruppen im Hinblick auf bestimmte, ihnen anhaftende Charakteristika in Bezug zueinander gesetzt würden, sondern vielmehr bestimmte Sachverhalte aufgrund gesamtgesellschaftlicher Erwägungen ungleich behandelt würden, ohne dass dies durch den sachbereichsspezifischen Gerechtigkeitsmaßstab veranlasst wäre. Hieraus wird abgeleitet, dass es sich in diesen Fällen - insoweit die Parallele zu den Freiheitsgrundrechten - um extern veranlasste Eingriffe in den Schutzbereich des Gleichheitssatzes handelt, die - dann konsequent - einer Rechtfertigung anhand des Verhältnismäßig-

¹⁸⁷ Huster, Rechte und Ziele, S. 468f.; ders., JZ 1994, 541 (544ff.).

¹⁸⁸ Huster, Rechte und Ziele, S. 173f., 468.

¹⁸⁹ Huster, JZ 1994, 541 (548).

¹⁹⁰ Huster, JZ 1994, 541 (549).

keitsprinzips bedürfen.¹⁹¹ Dabei wird die mit der differenzierenden Regelung angeordnete Ungleichbehandlung dann im Sinne der festzustellenden Zweck-Mittel-Relation als das Mittel eingestuft, welches zur Verwirklichung des externen Zieles geeignet, erforderlich und angemessen sein muss.¹⁹²

In dieser Konstruktion der Trennung nach internen und externen Gründen für eine differenzierende Regelung liegt zugleich der wesentliche Ansatzpunkt für Kritik an diesem Modell. Hiergegen wird im Wesentlichen vorgebracht, dass eine - zur Bestimmung des Prüfungsmaßstabes zwingend notwendige - scharfe Trennung zwischen externen und internen Zielen in der Praxis nicht befriedigend möglich ist.¹⁹³ Dies lässt sich nach Auffassung der Kritiker alleine daran ablesen, dass die sachbereichsspezifischen Gerechtigkeitsmaßstäbe ihrerseits nicht nur Ausdruck innerer Würdigkeitskriterien sind, sondern oftmals auch auf externen Zielsetzungen beruhen oder diese wenigstens mit verfolgen.¹⁹⁴ Als Beispiel wird auf die Steuergerechtigkeit verwiesen, welche anhand des Prinzips der individuellen Leistungsfähigkeit beurteilt wird. Dieser so definierte Gerechtigkeitsmaßstab wird danach aber seinerseits sowohl durch innere Wertentscheidungen als auch durch externe Überlegungen des Allgemeinwohls wie etwa dem Finanzierungsbedarf des Staates, gezielte Lenkungseffekte oder finanzpolitische Stabilität bestimmt.¹⁹⁵ Eine klare Trennung zwischen beiden Kategorien wäre somit in der Tat kaum durchführbar.

In Anlehnung an diese Kritik wird gegen das vorgeschlagene Modell zudem zu Recht vorgebracht, dass ein überzeugendes Instrumentarium fehlt, um im Einzelfall anhand der Verfassung zuverlässig zu begründen, wann eine Regelung aufgrund vorgeblich interner Erwägungen lediglich einer Prüfung anhand des Willkürverbotes ausgesetzt sein soll, während eine andere dem wesentlich strengeren Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen muss, sofern sie vermeintlich externen Zielen folgt.¹⁹⁶ Selbst wenn man

¹⁹¹ Huster, JZ 1994, 541 (548f.).

¹⁹² Huster, Rechte und Ziele, S. 239, 242f.

¹⁹³ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 I Fn. 98; siehe auch Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 29, der nunmehr, entgegen der in der 1. Auflage vertretenen Ansicht annimmt, „die Schwierigkeit einer Abgrenzung zwischen internen Würdigkeitsmerkmalen und externen Zwecken [mag sich] noch überwinden lassen, [...]“, aber dennoch die gesamte dogmatische Konstruktion ablehnt.

¹⁹⁴ Heun in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 29; siehe ähnlich auch Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 I Fn. 9

¹⁹⁵ Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 29; vergleiche auch die Beispiele für mehrere parallel verfolgte Ziele einer Regelung und die Verschiebung ursprünglich verfolgter Zwecke durch die Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten im Laufe der Zeit bei Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 I Fn. 98.

¹⁹⁶ So mit mehreren anschaulichen Beispielen: Kallina, Willkürverbot und Neue Formel, S. 178.

der nach dieser Konzeption vorgeschlagenen Unterscheidung nach internen Gerechtigkeitsmaßstäben und externen Zielen folgt, ist die daraus hergeleitete Abstufung der Prüfungsintensität nicht zwingend. So könnte man genauso gut gerade umgekehrt vertreten, dass an Ungleichbehandlungen, die alleine infolge tradierter Gerechtigkeitsvorstellungen erfolgen, gerade deswegen um so schärfere Rechtfertigungsanforderungen zu stellen sind, diese also anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu beurteilen wären. Neuartige Differenzierungen als Ausdruck dynamischer zukunftsorientierter Gesetzgebung wären andererseits nur der großzügigeren Willkürkontrolle unterworfen.¹⁹⁷

ee. Bereichsspezifische Prüfungsintensivierung

Der Einbeziehung von Elementen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes widersprechend, betont ein anderer Ansatz den Ausnahmecharakter einer verschärften Prüfung über das Willkürverbot hinaus.¹⁹⁸ Zunächst ist danach regelmäßig von dem Willkürverbot als maßgeblichem Prüfungsmaßstab auszugehen. Als Begründung hierfür wird zum einen darauf verwiesen, dass Gleich- und Ungleichbehandlungen notwendige, zugleich aber keinesfalls immer beabsichtigte Folge jeder Tatbestandsbildung im Rahmen einer gesetzlichen Regelung sind und damit nicht, wie teilweise angenommen, stets in einen fest definierten Schutzbereich des Gleichheitssatzes eingegriffen wird, mit der Folge, dass ein solcher Eingriff - analog der Prüfung der Freiheitsgrundrechte – rechtfertigungsbedürftig und -fähig wäre.¹⁹⁹ Zum anderen ist nach dieser Ansicht das Verhältnis zwischen rechtsgestaltendem Gesetzgeber und normkontrollierendem Verfassungsgericht im Hinblick auf die wechselseitige Kompetenzabgrenzung zu betonen, in welchem dem Gesetzgeber ein ausreichender - nicht justiziabler - Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum verbleiben muss, soll er seinen originären Aufgaben effektiv nachkommen.

In welchen Fällen Verschärfungen der Gleichheitsprüfung angezeigt sind, entscheidet sich nach diesem Modell anhand des bereichsspezifischen Regelungsgegenstands und anhand der angewandten Differenzierungskriterien. Dem Regelungsbe-
reich wird deshalb besondere Bedeutung beigemessen, weil der Blick auf die Eigen-

¹⁹⁷ Auf diese Unstimmigkeit weisen Bryde/Kleindiek, Jura 1999, 36 (39) hin.

¹⁹⁸ Bryde/Kleindiek, Jura 1999, 36 (37).

¹⁹⁹ Bryde/Kleindiek, Jura 1999, 36 (37f.).

heiten des spezifischen Sachzusammenhangs es am ehesten ermöglicht, entsprechend dem beschriebenen Regel-Ausnahme-Verhältnis hinsichtlich der Prüfungsdichte herauszuarbeiten, in welchen Fällen eine verschärfte Prüfung tatsächlich notwendig ist.²⁰⁰ Die besondere Beachtung der Differenzierungsmerkmale, an denen die Ungleichbehandlung ausgerichtet wird, ergibt sich mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 5 GG.²⁰¹ Der dort angewandte Regelungsmechanismus, wonach Differenzierungen anhand besonderer Kriterien unerlaubt und nur, wenn überhaupt, unter Beachtung erhöhter Rechtfertigungsvoraussetzungen gleichheitsrechtlich zu begründen sind, soll auch für den allgemeinen Gleichheitssatz nutzbar gemacht werden. Entsprechend dieser Systematik wären Ungleichbehandlungen dann verschärften Rechtfertigungsanforderungen unterworfen, wenn sich die Differenzierungskriterien denen des Art.3 Abs. 3 GG annähern, von den Betroffenen selbst nur wenig oder überhaupt nicht beeinflusst werden können oder sonst wie – in Anlehnung an die Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court²⁰² - „suspekt“ sind.²⁰³ Soweit eine differenzierende Regelung nach den genannten Kriterien keinen Anlass zur - ausnahmsweisen - Anwendung schärferer Prüfungsanforderungen gibt, bliebe es bei der Prüfung anhand des Willkürverbotes.

2. Zusammenfassung

Die Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz hat eine Entwicklung durchlaufen, die von dem Bemühen gekennzeichnet ist, dem schwer zu fassenden Gebot der relativen Gleichheit inhaltliche Konturen und möglichst klare Grenzen zu geben. Dabei ist diese Entwicklung noch nicht zu Ende. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der intensiven Beschäftigung mit der Frage der inhaltlichen Bestimmung des Gleichheitssatzes in der Literatur.

²⁰⁰ Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (41).

²⁰¹ Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (41).

²⁰² Siehe hierzu: Heun, in: Dreier, GG, Art. 3 Rdnr. 30; Kommers, Der Gleichheitssatz: Neuere Entwicklungen und Probleme im Verfassungsrecht der USA und der Bundesrepublik Deutschland, in: Link, Christoph (Hrsg.), Der Gleichheitssatz im modernen Verfassungsstaat, S. 40ff.; unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Supreme Court auch: Müller, VVDStRL 47, S. 37 (51f.).

²⁰³ Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (43).

Zunächst hat das BVerfG die Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG anhand des Willkürverbotes vollzogen und damit dem Gesetzgeber bei möglichen Ungleichbehandlungen – scheinbar²⁰⁴ - nur äußerste Grenzen gesetzt.

Grundlegende Aussage des Willkürverbotes ist, dass wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich, wesentlich Ungleiches jedoch auch nicht willkürlich gleich behandelt werden darf.

Die deutsche Gleichheitsdogmatik kennt somit neben der unzulässigen Ungleichbehandlung auch die unzulässige Gleichbehandlung als Verstoß gegen den Gleichheitssatz, wobei letztere zumeist weniger streng zu beurteilen sein dürfte, da zum einen von Verfassungs wegen das Gebot der Gleichbehandlung gilt und zum anderen Gleichbehandlungen im Regelfall weniger einschneidend hinsichtlich ihrer diskriminierenden Wirkung sind als Ungleichbehandlungen.

Bei seinem Bemühen um eine erhöhte Justiziabilität des allgemeinen Gleichheitssatzes hat das BVerfG in der Folge verschiedene, in der Verfassung angelegte Grundprinzipien nutzbar gemacht und dogmatische Anleihen bei anderen Grundrechten genommen, etwa bei den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG. Auf diesem Wege kam es auch zur Einbindung des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Übermaßverbotes in die Gleichheitsprüfung. Ergebnis dieser Bemühungen war die Fortentwicklung der gleichheitsrechtlichen Jurisdiktion anhand der so genannten „Neuen Formel“.

Im Ergebnis praktiziert das Gericht eine abgestufte Prüfungsdichte in Abhängigkeit von Regelungsgegenstand und angewandten Differenzierungsmerkmalen.

Die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten in der konkreten Anwendung resultieren daraus, dass, worauf in der Literatur vielfältig hingewiesen wurde, das Verhältnismäßigkeitsprinzip seiner reinen Ausprägung nach strukturell nur sehr bedingt mit den Eigenheiten der Gleichheitsprüfung als Entsprechungsprüfung zu harmonisieren ist.

²⁰⁴ Auch vor Entwicklung der Neuen Formel hat das BVerfG die Prüfungsintensität variiert und unter Anwendung des Willkürverbotes die Grenzen dessen, was als willkürlich und damit unerlaubt oder – umgekehrt – als zulässige Differenzierung zwischen unterschiedlichen Personengruppen oder Sachverhalten anzusehen war, unterschiedlich weit gezogen, vgl. insoweit Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (44), die diesbezüglich feststellen, dass „sich eine entscheidende Wende weder im 55. (zivilprozessuale Angriffs- und Verteidigungsmittel) noch im 88. Band (Transsexuellengesetz) vollzogen hat.“

Dies liegt im Wesentlichen daran, dass der Vergleich zweier Sachverhalte, der denotwendig Bestandteil jeder, auf der Gegenüberstellung mehrerer Personengruppen, Personen oder Sachverhalte und der vergleichenden Bewertung ihrer Unterschiede und Gemeinsamkeiten basierenden, Gleichheitskontrolle ist, strukturell etwas anderes ist als die Abwägung, ob ein eingesetztes Mittel angemessen ist, ein billigenswertes Ziel zu erreichen. Diese finale Verknüpfung hin auf ein festgesetztes gesetzgeberisches Ziel, bei dem alleine die Frage verbleibt, ob der hierfür eingeschlagene Weg, das angewandte Mittel geeignet, erforderlich und angemessen ist, ist der Gleichheitsprüfung gerade fremd. Andernfalls wäre der Gesetzgeber verpflichtet, den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips folgend, immer die gerechteste und zweckmäßigste Lösung zu verwirklichen. Dies würde den notwendigen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unerträglich einengen.

Dennoch erscheint es zumindest erwägenswert, das Prinzip verhältnismäßiger Regelungen - wenn auch mit beträchtlichen Schwierigkeiten - für die inhaltliche Anreicherung der Gleichheitsprüfung neben anderen Konkretisierungsinstrumenten nicht von vornherein auszuschließen. Denn in einem besteht weitgehende Einigkeit: Das Willkürverbot bietet nicht für alle Fälle ungleicher Behandlung probate Antworten auf die Frage, welches Maß an Ungleichheit konkret noch vertretbar ist. Selektive Verschärfungen der Prüfungsdichte müssen möglich und vor allem auch praktisch zuverlässig handhabbar sein. Dieser Erkenntnis folgend hat das BVerfG mit seiner Neuen Formel Verhältnismäßigkeitserwägungen in die Gleichheitsprüfung integriert. Dies ist immer dann richtig, wenn sich eine Ungleichbehandlung in das von den Freiheitsgrundrechten bekannte Regel-Ausnahme-Verhältnis einfügen lässt, wenn also grundsätzlich die Vergleichsgruppen eine Gleichbehandlung fordern, der Gesetzgeber aber dennoch eine differenzierende Regelung treffen will.²⁰⁵

Eine grundsätzliche Neugestaltung der Gleichheitsrechtsprechung hat das BVerfG mit der Entwicklung der Neuen Formel allerdings nicht vollzogen. Wenn das BVerfG feststellt, dass sich „Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz [...] je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber [ergeben], die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Ver-

²⁰⁵ So die Unterscheidung bei Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (38).

hältnismäßigkeitserfordernisse reichen“²⁰⁶, so wird deutlich, dass die althergebrachte Willkürformel auch heute noch anzuwenden ist, nämlich immer dann, wenn eine verschärfte Prüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht notwendig ist. Das Willkürverbot hat also keinesfalls ausgedient. Dass es in der tatsächlichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts heute nicht öfter praktisch sichtbar wird, liegt wesentlich daran, dass die hierfür geeigneten Fälle nur selten zur Entscheidung gelangen.²⁰⁷

Im Ergebnis stellt sich die Neue Formel somit als Weiterentwicklung der Gleichheitsprüfung anhand des Willkürverbots dar, ohne dass diese dadurch überholt wäre.²⁰⁸ Das BVerfG trifft seinen Entscheidungen keineswegs in jedem Fall anhand der Neuen Formel, vielmehr greift das BVerfG auch in jüngerer Zeit noch auf das Willkürverbot zurück und legt dieses seinen Entscheidungen zugrunde.²⁰⁹ Durch diese Art der Handhabung ermöglicht das Willkürverbot gewissermaßen eine Basiskontrolle, die in Fällen intensiverer, personenbezogener Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die neue Formel verdichtet wird.²¹⁰ Die Neue Formel des BVerfG stellt sich somit mehr als Fortsetzung und Fortentwicklung seiner Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz dar, weniger als grundlegende Änderung.²¹¹

II. Der allgemeine Gleichheitssatz in Frankreich

1. Der allgemeine Gleichheitssatz in der Verfassung der Republik Frankreich

Der allgemeine Gleichheitssatz ist in Art. 1 Satz 2²¹² der heute geltenden Verfassung der V. Republik Frankreichs aus dem Jahr 1958 enthalten. Art. 1 der Verfassung be-

²⁰⁶ BVerfGE 88, 87 (96); ähnlich 97, 271 (290).

²⁰⁷ Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (38): „Die schon fast routinemäßige Rüge eines Gleichheitsverstößes in fast jeder Verfassungsbeschwerde scheidet im Annahmeverfahren oder wird schlicht übergegangen.“

²⁰⁸ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 27, 28.

²⁰⁹ BVerfGE 74, 78 (91); 74, 182 (200); 77, 308 (338).

²¹⁰ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 28.

²¹¹ Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 28.

²¹² Durch Gesetz vom 22. Februar 1996 wurde der bis dahin in Artikel 2 Absatz 1 enthaltene Text in den Artikel 1 eingestellt. Bis dahin enthielt Artikel 1, welcher Teil der Präambel der Verfassung war, folgende Bestimmungen: „Die Republik und die Völker der überseeischen Gebiete, die in freier Entscheidung diese Verfassung annehmen, bilden eine Gemeinschaft. Die Gemeinschaft gründet sich auf die Gleichheit und Solidarität der Völker, die ihr angehören.“ Das Prinzip der Gleichheit war also mit dieser – abweichenden - Formulierung auch schon vorher in der Präambel der Verfassung enthalten.

stimmt: "Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik. Sie gewährleistet die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Herkunft, Rasse oder Religion. Sie achtet jeden Glauben."

Politische Bedeutung erlangte der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz in Westeuropa erstmals mit der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.08.1789.²¹³

Während Art. 1 Satz 2 der Verfassung von 1958 lediglich die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Ansehung ihrer Herkunft, Rasse oder Religionen normiert, spricht Art. 1 der Menschenrechtserklärung von 1789 von der Gleichheit aller Menschen von Geburt an.²¹⁴ Art. 6 der Menschenrechtserklärung von 1789 gewährleistet die Gleichheit vor dem Gesetz und den gleichen Zugang aller Bürger zu allen Würden, Stellen und öffentlichen Ämtern.²¹⁵ Art. 13 normiert den Grundsatz der Lastengleichheit.²¹⁶ Verschiedene Gleichheitsverbürgungen finden sich zudem in der Präambel der französischen Verfassung von 1946. Auf diese ebenso wie auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 nimmt die Präambel der Verfassung von 1958 Bezug. Hintergrund dieser Bezugnahme ist, dass in diesen Texten besondere Ausgestaltungen des Gleichheitsprinzips enthalten sind und diese auch der neuen Verfassung auf diesem Weg inkorporiert werden sollten.²¹⁷ Der allgemeine Gleichheitssatz ist mithin in der französischen Verfassungskodifikation, welche der Conseil constitutionnel seiner Entscheidungsfindung zugrunde legt, gleich mehrmals niedergelegt.²¹⁸

Während heute die meisten Übersetzungen den Artikel 1 nach der Revision als Bestandteil des Titels I. (Die Souveränität) einordnen, wird der Artikel 1 auf der offiziellen Internetseite des Präsidenten der Republik (www.elysee.fr) weiterhin als Teil der Präambel aufgeführt.

²¹³ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 529.

²¹⁴ „Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.“

²¹⁵ „Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Formulierung mitzuwirken. Es soll für alle gleich sein, mag es beschützen, mag es bestrafen. Da alle Bürger in seinen Augen gleich sind, sind sie gleicherweise zu allen Würden, Stellungen und Beamten nach ihrer Fähigkeit zugelassen ohne einen anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente.“

²¹⁶ „Für den Unterhalt der Streitmacht und für die Kosten der Verwaltung ist eine allgemeine Abgabe unumgänglich. Sie muß gleichmäßig auf alle Bürger unter Berücksichtigung ihrer Vermögensumstände verteilt werden.“

²¹⁷ Vergleiche zu den einzelnen speziellen Gleichheitsverbürgungen Itin, Grundrechte in Frankreich, S. 150.

²¹⁸ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 175.

Die Grundrechte sind also auch heute noch, mit Ausnahme der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (Art. 2) und der persönlichen Freiheit (Art. 66), nur in der Präambel der Verfassung von 1958 durch Bezugnahme auf die Präambel der Verfassung von 1946 und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte enthalten, nicht in den einzelnen Bestimmungen der Verfassung.²¹⁹ Die heute geltende Verfassung Frankreichs beinhaltet demnach keinen eigenständigen Grundrechtsteil.²²⁰ Dies hat historische Gründe. Das Gesetz wurde zunächst als Garant der Freiheit, nicht als Möglichkeit der Freiheitsbeschränkung verstanden.²²¹ Ein auf der Ebene der Verfassung angesiedelter Schutz vor Freiheitsbeeinträchtigungen durch gesetzliche Regelungen schien also unnötig.²²² Das Gleichheitsprinzip war aber in verschiedenen Ausprägungen als *principe général du droit*, d. h. als Ausdruck einer allgemein anerkannten Auffassung von Staat und Gesellschaft²²³, in der französischen Rechtsprechung anerkannt.²²⁴ Der Gleichheitssatz wurde folglich trotz seiner Erwähnung in verschiedenen Verfassungsbestimmungen zunächst als *principe général du droit* aufgefasst, also als allgemeiner Rechtsgrundsatz, der nur Bindungswirkung für die Gesetzesauslegende und Gesetzesanwendende Staatsgewalt entfaltete.²²⁵ Grundrechtsverletzungen vermutete man ausschließlich auf Seiten der ausführenden Gewalt, weswegen zunächst nur eine Kontrolle des gesetzmäßigen Handelns der Verwaltung eingeführt wurde, wofür allerdings eine Festschreibung der Grundrechte nicht im Verfassungstext, sondern in einfachen Gesetzen ausreichte.²²⁶ Vereinzelt wurde in der Rechtslehre daraus gefolgert, dass den nur in der Präambel der Verfassung niedergelegten Grundrechten keine Verbindlichkeit zukomme, da sie nicht in der Verfassung selbst geregelt seien.²²⁷ In einer Entscheidung vom 16. Juni 1971 stellte der Conseil constitutionnel dann erstmals fest, dass er Gesetze nicht alleine an den einzelnen Artikeln,

²¹⁹ Hübner/Constantinesco, Einführung ins französische Recht, S. 68.

²²⁰ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 131.

²²¹ Gehlert, Der Schutz der Grundfreiheiten in Frankreich durch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit geltender Gesetze, S. 10.

²²² Gehlert, Der Schutz der Grundfreiheiten in Frankreich durch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit geltender Gesetze, S. 10f.

²²³ Itin, Grundrechte in Frankreich, S. 34.

²²⁴ So etwa in seiner Ausprägung als: *L'égalité devant la loi, l'égalité devant les charges publiques, l'égalité devant l'impôt, l'égalité des citoyens devant la justice, l'égalité entre les usagers des services publics, l'égalité accès des nationaux aux emplois publics* u.a.m., vgl. Itin, Grundrechte in Frankreich, S. 36.

²²⁵ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 539.

²²⁶ Gehlert, Der Schutz der Grundfreiheiten in Frankreich durch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit geltender Gesetze, S. 11.

²²⁷ Hübner/Constantinesco, Einführung ins französische Recht, S. 68.

sondern auch anhand der Präambel der Verfassung überprüfen werde.²²⁸ Damit hat er klargestellt, dass die in der Präambel der Verfassung von 1958 erwähnten und in Bezug genommenen Rechte Verfassungsrang genießen.²²⁹ Dem hat sich die Rechtslehre weit überwiegend angeschlossen.²³⁰ In einer Entscheidung vom 27. Dezember 1973 befand der Conseil constitutionnel dann auch folgerichtig, dass die in dem konkreten Fall angefochtene gesetzliche Regelung ungültig sei, da sie nicht mit dem in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 enthaltenen und durch die Präambel der geltenden Verfassung von 1958 gewährleisteten „principe de l'égalité“ vereinbar sei.²³¹

Der Gleichheitssatz gehört insgesamt zu den in der Rechtsprechung am häufigsten angewendeten Grundrechten der Verfassung und der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789.²³² Dabei ist zu beachten, dass die verfassungsrechtliche Gleichheitsverbürgung lediglich die Gleichheit „vor dem Gesetz“ gewährleistet. Sie erstreckt sich nicht auf private Rechtsbeziehungen und bindet private Personen und Einrichtungen nicht.²³³ In den letzten Jahren sind in Frankreich im Zuge der Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften zum Abbau von Diskriminierungen, namentlich der Richtlinien 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie der Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf allerdings mehrere Regelungen erlassen worden²³⁴, welche nunmehr den Schutz vor bestimmten Diskriminierungen in privaten Rechtsbeziehungen vorsehen.²³⁵ Ergebnis dieser Rechtsetzung ist, dass nunmehr, beispielsweise im Bereich des Arbeitsrechts, in Art. L. 122-145 des Code du travail eine Vielzahl von möglichen Anknüpfungspunkten für unzulässige Diskriminierungen im Arbeitsleben genannt sind, etwa Herkunft, Ge-

²²⁸ CC 71-44 DC vom 16.07.1971, Liberté d'association, Favoreu/Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (GDCC), S. 242.

²²⁹ Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, S. 6.

²³⁰ Hübner/Constantinesco, Einführung ins französische Recht, S. 68.

²³¹ CC 73-51 DC vom 27. Dezember 1973, Taxation d'office, Rec. 25.

²³² Grewe, EuGRZ 2002, 209 (210); Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 168.

²³³ Nickel, Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik, S. 166f.

²³⁴ Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre des discriminations; loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes; loi de modernisation sociale n° 2002 du 17 janvier 2002; loi n° 2002-303 du 4 mars 2002; loi n° 2003-6 du 2 janvier 2003; Loi n° 2005-102 du 11. février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

²³⁵ vgl. hierzu im Einzelnen mit zahlreichen Beispielen, Le Friant, NZA Sonderbeilage 22/2004, 49ff.

schlecht, sexuelle Orientierung, Alter, Familienstand etc. und Verstöße gegen die vorgesehen Diskriminierungsverbote zur Ungültigkeit der diskriminierenden Maßnahmen, zur Wiedergutmachung, zu Strafmaßnahmen und zu Schadensersatzansprüchen gegenüber dem Arbeitgeber führen können.²³⁶ Um Diskriminierungen weiter effektiv zu begegnen, hat Frankreich zudem eine Hohe Behörde für den Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichheit (Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) ins Leben gerufen, welche im Jahr 2005 ihre Arbeit aufgenommen hat. Sie ist als unabhängige Institution ausgestaltet und bietet Orientierung, Beratung, einen Schlichtungsdienst und kann zudem Diskriminierungsfälle vor Gericht bringen.²³⁷

2. Grundrechtsträger

Als Grundrechtsträger kommen zunächst alle natürlichen Personen in Betracht, des Weiteren alle juristischen Personen des privaten wie des öffentlichen Rechts.²³⁸ Eine generelle Vermutung, wie bis dahin in der französischen Vorstellung verankert, dass eine rechtliche Besserstellung von Franzosen gegenüber Ausländern zulässig sei, gibt es seit der Entscheidung 89-269 DC vom 22. Januar 1990 nicht mehr.²³⁹ Jedoch ist es auch weiterhin im Rahmen der allgemeinen Regeln möglich, die Tatsache, dass ein Grundrechtsträger Ausländer ist, je nach Sachverhalt als zulässiges Differenzierungskriterium heranzuziehen.²⁴⁰

3. Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel

Der Conseil constitutionnel, dem nach der französischen Verfassung die Aufgabe der präventiven Normenkontrolle im Blick auf die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zukommt²⁴¹, hat erstmals in seiner bereits erwähnten Entscheidung „Taxation d'office“ vom 27.12.1973 die Bindung des Gesetzgebers an den allgemeinen Gleich-

²³⁶ Le Friant, NZA Sonderbeilage 22/2004, 49 (50f.).

²³⁷ vgl. zu den Einzelheiten <http://www.halde.fr/>

²³⁸ Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 169.

²³⁹ Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 169; CC 89-269 DC vom 22. Januar 1990, Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, Rec. 33.

²⁴⁰ Bauer, Verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 169.

²⁴¹ Goose, Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel, S. 46f.

heitssatz festgestellt.²⁴² Zunächst stützte sich der Conseil constitutionnel zur Begründung seiner Entscheidung auf Art. 6 Satz 3 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte; in späteren Entscheidungen prüft er den Gleichheitssatz ohne konkrete Bezugnahme auf einzelne Bestimmungen der Verfassung und bringt somit zum Ausdruck, dass er den Gleichheitssatz als allgemeines Prinzip der Verfassung ansieht.²⁴³ Auf Art. 1 Satz 2 (bis zur gesetzlichen Änderung vom 22. Februar 1996: 2 Abs. 1 Satz 2) der Verfassung, in welchem die Gleichheit vor dem Gesetz explizit gewährleistet wird, hat der Verfassungsrat nur sehr selten Rückgriff genommen. Dies wohl auch deshalb, um nicht durch eine Beschränkung auf die dort genannten Differenzierungsverbote gebunden zu sein.²⁴⁴ Diesem Grundansatz folgend, verzichtet der Conseil constitutionnel folgerichtig auf die Nennung einer bestimmten Verfassungsbestimmung und bezieht sich allgemeiner auf das "Principe d'égalité".²⁴⁵

a. Die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte

aa. Die Formel des Conseil constitutionnel

In der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel hat sich ein Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes herausgebildet, wonach dieser „dem Gesetzgeber weder eine unterschiedliche Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte noch eine auf Gründen des gemeinen Interesses gestützte Abweichung von der Gleichheit [verboten], sofern die sich ergebende unterschiedliche Behandlung in den beiden Fällen in Beziehung zu dem Gegenstand des Gesetzes steht“²⁴⁶.

Der Conseil constitutionnel definiert den Gleichheitssatz damit als relatives Gebot der gleichen Regelung gleicher Sachverhalte.²⁴⁷ Dies bedeutet, dass der Gleichheitssatz zwar die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte durch den Gesetzgeber fordert,

²⁴² Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 168.

²⁴³ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 178; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 173ff.; vergleiche hinsichtlich der angewendeten Rechtsgrundlagen auch Itin, Grundrechte in Frankreich, S. 151ff.

²⁴⁴ Bauer, Verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 170.

²⁴⁵ Bauer, Verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 170.

²⁴⁶ CC 87-232 DC vom 07.01.1988, Mutualisation de la Caisse nationale de Crédit agricole, Rec. 17, Übersetzung nach Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁴⁷ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 177.

nicht aber die Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte verbietet.²⁴⁸ Der Gleichheitsgrundsatz ist demnach nach dem Verständnis des Conseil constitutionnel inhaltlich nicht betroffen, wenn eine Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte oder verschiedener Personengruppen festzustellen ist.²⁴⁹ Gewährleistet ist nach französischem Verständnis zudem alleine die Rechtssetzungsgleichheit mit dem Ziel der Sicherstellung rechtlicher Gleichbehandlung; faktische Ungleichheiten können unter Berufung auf den allgemeinen Gleichheitssatz dagegen nicht abgewehrt werden.²⁵⁰

aaa. Die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte

(a) Feststellung vergleichbarer Sachverhalte

Der Conseil constitutionnel lehnt eine relevante Ungleichbehandlung häufig schon mit dem Argument ab, es lägen keine vergleichbaren Sachverhalte vor, diese unterschieden sich in einem oder mehreren wesentlichen Punkten.²⁵¹ Damit stellt der Conseil constitutionnel, anders als etwa das Bundesverfassungsgericht, die Frage der Vergleichbarkeit der Sachverhalte der Prüfung einer möglichen Rechtfertigung nicht immer voran, sondern sieht die fehlende Vergleichbarkeit der Sachverhalte vielfach selbst als Rechtfertigungsmöglichkeit für eine gesetzliche Differenzierung an.²⁵²

(b) Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung anhand allgemeiner Interessen des Gemeinwohls

Stellt der Conseil constitutionnel eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte fest, so stellt dies noch nicht zwingend einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz dar. Die Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung kann sich aus einem hierfür bestehenden allgemeinen Interesse, aus Erwägungen des

²⁴⁸ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 177.

²⁴⁹ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 178.

²⁵⁰ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 83f.

²⁵¹ Siehe hierzu einige instruktive Beispiele bei Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 181ff.

²⁵² Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der europäischen Union, S. 180.

Allgemeinwohls, ergeben.²⁵³ Als solche hat der Conseil constitutionnel dem Grunde nach jedes vom Gesetzgeber ins Auge gefasste Ziel anerkannt.²⁵⁴ Voraussetzung ist weiterhin, dass das ausgewählte Differenzierungskriterium zur Unterscheidung der Vergleichsgruppen in einem Bezug zu der Zielsetzung der gesetzlichen Regelung steht.²⁵⁵ Hieraus ergibt sich, dass der Conseil constitutionnel dem Gesetzgeber über die Erfüllung dieser Voraussetzungen hinaus einen weiten Gestaltungsspielraum für die Auswahl und Umsetzung seiner Zielvorstellungen belässt.²⁵⁶ Insbesondere bei politisch kontrovers diskutierten Gesetzen beschränkt der Verfassungsrat seine Prüfung ausschließlich darauf, ob einer differenzierenden Regelung offensichtliche Beurteilungsfehler zugrunde liegen.²⁵⁷

Eine Ungleichbehandlung gleich gelagerter Sachverhalte stellt nach dem Verständnis des Conseil constitutionnel damit dann keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz dar, wenn öffentliche Interessen eine solche unterschiedliche Behandlung erfordern.²⁵⁸ Diese Fälle gerechtfertigter Ungleichbehandlungen sind mit jenen zu vergleichen, die nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland im Blick auf gesellschaftliche Massenphänomene und der daraus folgenden Notwendigkeit typisierender Betrachtung durch den Gesetzgeber gleichfalls als gerechtfertigt angesehen werden.²⁵⁹ Die in diesem Zusammenhang wesentliche Frage, in welcher Reichweite solche Abweichungen vom Gebot grundsätzlicher Gleichbehandlung aufgrund öffentlicher Interessen möglich sein sollen, wird durch den Verfassungsrat dabei allerdings nur wenig erörtert.²⁶⁰

²⁵³ Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316); Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 204f.

²⁵⁴ So etwa den Abbau der Arbeitslosigkeit, die Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität, die stärkere politische Vertretung der ethnischen Minderheiten in Neu-Kaledonien oder verwaltungsorganisatorische Schwierigkeiten; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 206, 228f.; Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 191.

²⁵⁵ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 190; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 212.

²⁵⁶ Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 175; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 216; dies ist wohl auch der Grund, warum der Conseil constitutionnel in jüngerer Zeit bei der Rechtfertigungsprüfung von Ungleichbehandlungen weniger häufig auf Erwägungen des Allgemeinwohls abstellt, da andernfalls der Eindruck entstehen könnte, das Gericht greife kompetenzwidrig zu stark in die verfassungsmäßigen Gestaltungsrechte des Gesetzgebers ein, vergleiche Krumpholz, aaO. S. 207.

²⁵⁷ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 238.

²⁵⁸ Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁵⁹ Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁶⁰ Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

Der Conseil constitutionnel stellt lediglich als Mindestanforderung fest, dass solche Ungleichbehandlungen unzulässig sind, die gar keinen Bezug zu der Zielsetzung des Gesetzes aufweisen oder nach denen der Bürger einer subjektiven und damit unter Umständen willkürlichen Entscheidung eines Einzelnen ausgesetzt wäre.²⁶¹

(c) Angemessenes Verhältnis zwischen der Reichweite der Differenzierung und den tatsächlich festgestellten Unterschieden

Zudem berücksichtigt der Conseil die Tragweite der Differenzierung der Vergleichsgruppen im Verhältnis zu den zwischen diesen bestehenden Unterschieden. Dabei betrachtet er Ungleichbehandlungen, die in ihren Auswirkungen nicht mehr durch die zwischen den Vergleichsgruppen bestehenden Unterschiede gerechtfertigt sind, als Verstoß gegen den Gleichheitssatz.²⁶² Insofern nimmt er eine - zurückhaltende²⁶³ - Angemessenheitsprüfung vor.

(d) Angemessene Zweck-Mittel-Relation zwischen angestrebtem gesetzlichem Ziel und differenzierender Regelung

Der Conseil constitutionnel variiert - im Gegensatz zu dem Conseil d'État, dem für die Prüfung von Verwaltungsentscheidungen zuständigen französischen Staatsrat, dessen Rechtsprechung zu dem allgemeinen Gleichheitssatz im Folgenden noch dargestellt wird²⁶⁴ - seine Prüfungsintensität regelmäßig nicht nach dem Gegenstand des Gesetzes.²⁶⁵ Jedoch prüft er, ob die gesetzliche Regelung im Blick auf das verfolgte gesetzgeberische Ziel in einer angemessenen Zweck-Mittel-Relation steht. Die gesetzlich normierte Ungleichbehandlung muss dabei (zwingend) notwendig sein, um das angestrebte, von einem allgemeinen Interesse getragene Ziel zu verwirkli-

²⁶¹ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 218.

²⁶² Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 218.

²⁶³ Vergleiche hierzu Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 238 die insgesamt von einer „zurückhaltenden“ Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch den Conseil constitutionnel ausgeht.

²⁶⁴ Siehe Kapitel B. II. 4.

²⁶⁵ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 237f.

chen.²⁶⁶ Daraus folgt auch, dass, trotz des weiten Beurteilungsspielraumes des Gesetzgebers, nicht jeder beliebige Gesetzeszweck ausreichend ist, vielmehr muss stets ein erhöhtes Maß an Schutzwürdigkeit auf Seiten des verfolgten Regelungszieles festzustellen sein, sofern der Gesetzgeber sich auf übergeordnete Interessen des Gemeinwohls beruft.²⁶⁷

(e) Bindung des Conseil constitutionnel an einen durch Verfassung oder Gesetz vorgegebenen Vergleichsgegenstand

Der Conseil constitutionnel stellt in seiner neueren Rechtsprechung zudem klar, dass die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes stets den Vergleich der maßgeblichen Sachverhalte im Blick auf einen bestimmten Gesichtspunkt, auf einen gemeinsamen verklammernden Vergleichsgegenstand voraussetzt.²⁶⁸ Dieser kann sich aus der Verfassung selbst ergeben oder aus dem Gegenstand des Gesetzes ableiten.²⁶⁹ Eine generelle Vergleichbarkeit der Sachverhalte im übrigen ist jedoch für die Gleichheitsprüfung gerade nicht maßgeblich. Dadurch ergibt sich für den Verfassungsrat eine Begrenzung der Prüfungsdichte dahingehend, dass dieser nicht die Ziele und Motive eines Gesetzes zu bewerten hat, diese sind dem Verfassungsrat sozusagen vorgegeben.²⁷⁰ Zu prüfen ist für den Conseil constitutionnel alleine, ob eine Ungleichbehandlung aufgrund der tatsächlich festzustellenden Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen im Verhältnis zu dem Gegenstand der gesetzlichen Regelung gerechtfertigt ist.

bb. Der Gleichheitssatz als Willkürverbot

Der Verfassungsrat greift neben der dargestellten neueren Definition zur Bestimmung des Gehalts des Gleichheitssatzes noch auf einen weiteren Grundsatz - das Willkür-

²⁶⁶ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 191; Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 176; vgl. auch Jouanjan, Gleichheitssatz und Nicht-Diskriminierung in Frankreich, in: Wolfrum, Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, S. 59 (69f.).

²⁶⁷ Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, Seite 176 f.

²⁶⁸ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 179; Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁶⁹ Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁷⁰ Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

verbot - zurück. Dieses ist in allgemeiner Form weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene normiert.²⁷¹ Der Gedanke des Willkürverbotes findet jedoch Anklang in Art. 66 der Verfassung von 1958 und in Art. 7 der Menschenrechtserklärung von 1789.²⁷² Das Willkürverbot besagt, dass eine unterschiedliche Behandlung verschiedener, aber vergleichbarer Sachverhalte dann mit dem Gleichheitsgebot vereinbar ist, wenn sie auf sachlichen und vernünftigen Kriterien beruht, welche den von dem Gesetzgeber verfolgten Zielsetzungen entsprechen.²⁷³ Der Gleichheitssatz wird nach dieser Definition tatsächlich im Sinne eines Willkürverbotes aufgefasst und kommt regelmäßig zur Anwendung, wenn steuerrechtliche Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz zu überprüfen sind²⁷⁴, aber auch in anderen Sachverhaltskonstellationen, in denen es um die Ausgestaltung typisierender Regelungen geht, welche aufgrund der notwendigen Tatbestandsabgrenzungen regelmäßig bestimmte „Schwellenwirkungen“ induzieren.²⁷⁵

Eine klare Abgrenzung, in welchen Fällen der Verfassungsrat seine zuerst dargestellte, neuere Definition des Gleichheitssatzes und in welchen er den Gleichheitssatz als Willkürverbot anwendet, ist beim gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung noch nicht möglich, zumal beide Ansätze in einigen Entscheidungen ineinander übergehend verwendet werden.²⁷⁶ Vor diesem Hintergrund kann auch nicht sicher angenommen werden, dass beide Formeln in einem definierten Verhältnis abgestufter Kontrolldichte für klar abgrenzbare Fallgestaltungen zueinander stehen.²⁷⁷

²⁷¹ Itin, Grundrechten Frankreich, S. 155.

²⁷² Art. 66 der Verfassung der Französischen Republik (1958): „Niemand darf willkürlich in Haft gehalten werden. Die ordentliche Gerichtsbarkeit sichert als Hüterin der persönlichen Freiheit die Einhaltung dieses Grundsatzes nach den gesetzlich festgelegten Bedingungen.“; Art. 7 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789): „Jeder Mensch kann nur in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in den Formen, die es vorschreibt, angeklagt, verhaftet und gefangen gehalten werden. Diejenigen, die willkürliche Befehle betreiben, ausfertigen, ausführen oder ausführen lassen, sollen bestraft werden. Doch jeder Bürger, der auf Grund des Gesetzes vorgeladen oder ergriffen wird, muss sofort gehorchen. Er macht sich durch Widerstand strafbar.“

²⁷³ CC 83-164 DC vom 29. Dezember 1983, Perquisitions fiscales, Rec. 67; CC 93-320 DC vom 21. Juni 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, Rec. 146; Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316); vergleiche auch Krumpholz, der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 180.

²⁷⁴ CC 2000-427 DC vom 30. März 2000, Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, Rec. 60; Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁷⁵ Jouanjan, Gleichheitssatz und Nicht-Diskriminierung in Frankreich, in: Wolfrum, Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, S. 59 (66).

²⁷⁶ CC 97-393 DC vom 18. Dezember 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, Rec. 320; Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316).

²⁷⁷ Jouanjan, EuGRZ 2002, 313 (316f.).

b. Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte

Die vom Conseil constitutionnel entwickelte neuere inhaltliche Definition des allgemeinen Gleichheitssatzes trifft keine Aussage darüber, ob der Gleichheitssatz auch in Fällen der gleichen Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte anwendbar sein soll.²⁷⁸ Dies wurde bislang weitgehend verneint, weil es das dem Gesetzgeber zur Verfügung stehende Entscheidungsermessen erheblich beschneiden würde.²⁷⁹ In einer jüngeren Entscheidung hat der Verfassungsrat jedoch entschieden, dass auch solche Gleichbehandlungen nach dem Gleichheitssatz einer ausreichenden Rechtfertigung bedürfen.²⁸⁰ Daraus folgt, dass der Conseil constitutionnel dem Gleichheitssatz auch das Gebot der Ungleichbehandlung erheblich ungleicher Sachverhalte oder Personengruppen entnimmt.²⁸¹

Dies hat er unter anderem in einer Entscheidung aus dem Jahr 1985 festgestellt.²⁸² Gegenstand dieser Entscheidung war die Einführung einer gemeinsamen obligatorischen Haftpflichtversicherung für die Berufsgruppen der Administrateurs judiciaires und der Mandataires-liquidateurs. Hierin sah die parlamentarische Opposition eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Berufsgruppen mit unterschiedlichen Haftungsrisiken durch eine einheitliche Versicherungspflicht. Diese Argumentation teilte der Conseil constitutionnel nicht. Er stellte vielmehr fest, dass der Gesetzgeber den Gleichheitssatz nicht dadurch verletze, dass er alle Personen, denen von Gerichten Aufgaben im Zusammenhang mit der Abwicklung von Geschäften von Unternehmen übertragen werden, der gleichen Versicherungspflicht unterwirft. Tragendes Argument des Conseil constitutionnel zur Begründung der Zulässigkeit der Gleichbehandlung war damit die übereinstimmende Funktion beider Berufsgruppen in ihrer beruflichen Tätigkeit.²⁸³ Indem er sich auf diese Gemeinsamkeiten der Vergleichsgruppen als maßgeblichem Kriterium der für zulässig gehaltenen Gleichbehandlung stützte, machte er implizit klar, dass andernfalls, d. h. wenn zwischen den Vergleichsgruppen keine Gemeinsamkeiten der dargestellten Art bestünden, der Gleichheitssatz die Un-

²⁷⁸ Jouanjan, EuGRZ 2002, 313 (316).

²⁷⁹ Jouanjan, Gleichheitssatz und Nicht-Diskriminierung in Frankreich, in: Wolfrum, Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, S. 59 (67).

²⁸⁰ CC 2000-441 DC vom 28. Dezember 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, Rec. 201.

²⁸¹ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 184f.

²⁸² CC 84-182 DC vom 18.01.1985, Loi relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise, Rec. 27.

²⁸³ So die Analyse von Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 186.

gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte gebiete.²⁸⁴ Allerdings geht der Conseil constitutionnel davon aus, dass der Gleichheitssatz nur dann die Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte durch den Gesetzgeber verlangt, wenn die bestehenden Unterschiede von einem solchen Ausmaß sind, dass eine Gleichbehandlung hierzu in einem deutlichen Missverhältnis stünde.²⁸⁵

4. Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des Conseil d'État

Das französische Rechtssystem ist durch eine strenge Trennung zwischen der Kontrolle von Maßnahmen der Verwaltung und der Verfassungsmäßigkeit von Parlamentsgesetzen geprägt.²⁸⁶ Während der Conseil constitutionnel grundsätzlich nicht befugt ist, Verwaltungsakte zu kontrollieren, lehnt es der Staatsrat (Conseil d'État) in ständiger Rechtsprechung ab, im Rahmen der Prüfung von Maßnahmen der Verwaltung inzident die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu beurteilen.²⁸⁷

Der Gleichheitssatz findet als allgemeiner Rechtsgrundsatz in der Rechtsprechung des Conseil d'État seit langem Berücksichtigung.²⁸⁸ Bereits 1913 wurde er als „Prinzip der Gleichheit aller Bürger vor den Verwaltungsverordnungen“²⁸⁹ anerkannt. Heute berücksichtigt der Conseil d'État das Gleichheitsprinzip als Verbürgung der „Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz“.²⁹⁰ Dabei hat der Conseil d'État einzelne Fallgruppen entwickelt, welche spezifische Anwendungsfälle des allgemeinen Gleichheitssatzes konkretisieren, so etwa die Gleichheit der Geschlechter und die Gleichheit vor den öffentlichen Lasten. Er hat auch verschiedene Ausprägungen des Gleichheitssatzes als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt, so etwa als Grundsatz der Gleichheit in Angelegenheiten des service public (öffentliche Verwaltung),

²⁸⁴ Vergleiche für weitere Beispiele: Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 186f.

²⁸⁵ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 187.

²⁸⁶ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 137.

²⁸⁷ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 137.

²⁸⁸ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 540.

²⁸⁹ C.E. 09.05.1913., Roubeau, R.D.P. 1913, S. 685, Übersetzung nach Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 540f.; vergleiche auch die Darstellung bei Stahl, Die Sicherung der Grundfreiheiten im öffentlichen Recht der Fünften Französischen Republik, S. 182 und Krech, Die Theorie der allgemeinen Rechtsgrundsätze im französischen öffentlichen Recht, S. 34f.

²⁹⁰ Siehe z.B.: C.E. 13.07.1956, Syndicat national des pyrotechniciens de France, Rec. 332; C.E. 30.04.1965, Brault, Rec. 255; C.E. 27.01.1967, Soc. Decker, R.D.P. 1967, S. 788, Übersetzung nach Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 541.

der Gleichheit beim Zugang zum öffentlichen Dienst und innerhalb des Dienstes und der Gleichheit bei der Benutzung öffentlichen Eigentums.²⁹¹ Dies ist kennzeichnend für den Charakter des allgemeinen Gleichheitssatzes als allgemeinem Rechtsgrundsatz in der Rechtsprechung des Staatsrates. Während die Gleichheitsverbürgungen der Verfassungstexte abstrakt die Gleichheit vor dem Gesetz garantieren, hat der Conseil d'État eine Vielzahl spezieller Gleichheitsgewährleistungen in Form von allgemeinen Rechtsgrundsätzen für bestimmte Verwaltungssituationen entwickelt, welche die traditionellen Kontrollmaßstäbe für Maßnahmen der Verwaltung bilden.²⁹²

a. Die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte

Der Conseil d'État, welcher wie dargestellt für die Kontrolle von Einzelmaßnahmen der Verwaltung und den von der Exekutive erlassenen Verordnungen zuständig ist²⁹³, prüft sowohl Rechtssetzungs- als auch Rechtsanwendungsakte anhand des allgemeinen Gleichheitssatzes als "principe général du droit". Dabei unterscheidet er nicht deutlich zwischen beiden Anwendungsarten.²⁹⁴ Der Conseil d'État versteht, ebenso wie der Conseil constitutionnel, den allgemeinen Gleichheitssatz als relatives Gebot der Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte.²⁹⁵ Alle Personen, die eine öffentliche Dienstleistung in Anspruch nehmen und sich in einer vergleichbaren Situation befinden, sind durch die Verwaltung gleich zu behandeln.²⁹⁶ Entsprechend unterfällt eine Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte nicht dem Anwendungsbereich des Gleichheitsgebotes.²⁹⁷ Die Prüfung des Conseil d'État beschränkt sich daher ebenfalls häufig schon auf die Feststellung, dass Personen in verschiedenen oder gleichen Situationen betroffen sind, wobei maßgebliche Bedeutung der Wahl des heranzuziehenden Vergleichskriteriums zukommt.²⁹⁸

²⁹¹ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 541; Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 135.

²⁹² Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 137.

²⁹³ Goose, Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel, S. 27; Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 134.

²⁹⁴ Itin, Grundrechte in Frankreich, S. 156.

²⁹⁵ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 74f.

²⁹⁶ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 198.

²⁹⁷ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 75.

²⁹⁸ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 76f.

b. Die Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte

Auch der Conseil d'État entnimmt dem Gleichheitssatz das Gebot der Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte.²⁹⁹ Der Verwaltung gesteht der Conseil d'État jedoch im Vorfeld dadurch einen weiten Ermessensspielraum zu, dass er einheitlich geregelte Sachverhalte nicht schlechthin als wesentlich ungleich einstuft.³⁰⁰ Der Conseil d'État bewertet Gleichbehandlungen ungleicher Sachverhalte jedoch dann als unzulässig, wenn diese dem Sinn des anzuwendenden Gesetzes zuwiderlaufen.³⁰¹

c. Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte

Sofern der Conseil d'État eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte feststellt, ist damit noch nicht entschieden, ob diese mit dem Gleichheitssatz unvereinbar ist. In einem zweiten Schritt prüft der Conseil dann, ob die Ungleichbehandlung durch Notwendigkeiten des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist, welche in einem angemessenen Verhältnis zu der Ungleichbehandlung stehen müssen.³⁰²

Als Maßstab zur Beurteilung der Frage, ob Erwägungen des Allgemeinwohls eine Ungleichbehandlung rechtfertigen, zieht das Gericht dabei die Zielsetzung der jeweiligen Verwaltungsentscheidung heran. Dabei gesteht der Conseil d'État der Verwaltung sowohl hinsichtlich der Definition des mit einer Maßnahme verfolgten Zieles als auch hinsichtlich der Auswahl der dazu notwendigen Differenzierungen einen weiten Ermessensspielraum zu.³⁰³

Maßgeblich für die Beurteilung einer behördlichen Maßnahme hinsichtlich ihrer Unvereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz ist, ob Wirkung und Ausmaß der Ungleichbehandlung ihrem Umfang nach noch durch die zwischen den Vergleichsgruppen bestehenden Unterschiede gerechtfertigt ist.³⁰⁴ Insofern stellt der Conseil d'État eine

²⁹⁹ Itin, Grundrechte in Frankreich, S. 156; Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 198; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 83.

³⁰⁰ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 83.

³⁰¹ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 83.

³⁰² Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 198; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 110ff.

³⁰³ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 161.

³⁰⁴ Vergleiche insofern die Beispiele bei Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 198f.; Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 129, 161.

Angemessenheitsprüfung an³⁰⁵, wobei er - unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums der Verwaltung - nur völlig unvertretbare Ungleichbehandlungen als unzulässig einstuft und aufhebt.³⁰⁶ Dabei variiert die Intensität der Prüfung des Conseil d'État nach dem Gegenstand der Verwaltungsentscheidung.³⁰⁷ Bei der Prüfung von Entscheidungen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzpolitik legt er weniger strenge Kriterien an die Angemessenheit der Differenzierung an als etwa im Bereich der Überwachung der staatlichen Neutralität gegenüber Handel und Gewerbe und der Chancengleichheit bei Ausbildung und Berufsausübung.³⁰⁸

5. Zusammenfassung

Der allgemeine Gleichheitssatz ist Gegenstand der französischen Verfassungskodifikation und als tragendes Prinzip der Verfassung durch die Gerichte anerkannt. Allerdings finden sich in einigen Verfassungsbestimmungen auch Gleichheitsverbürgungen, welche ausschließlich französischen Staatsbürgern vorbehalten sind, etwa die Wahlrechtsgleichheit, die Gleichheit nach den öffentlichen Lasten und Steuern oder die Gleichheit im Zugang zum öffentlichen Dienst³⁰⁹, so dass in einigen Bereichen eine universelle Gleichstellung von Ausländern und französischen Staatsbürgern nicht verfassungsrechtlich verankert und es auch nach wie vor möglich ist, Differenzierungen an den Umstand der ausländischen oder inländischen Staatsbürgerschaft zu knüpfen, sofern hierfür nachvollziehbare Gründe angeführt werden können.

Der Conseil constitutionnel versteht den allgemeinen Gleichheitssatz als relatives Gleichbehandlungsgebot. Er verbietet dem Gesetzgeber weder eine unterschiedliche Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte noch eine auf Gründe des Allgemeinwohls gestützte Ungleichbehandlung, sofern in beiden Fällen die unterschiedliche Behandlung in einer Beziehung zu dem Regelungsgegenstand des Gesetzes steht.

³⁰⁵ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 129.

³⁰⁶ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 161.

³⁰⁷ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 134.

³⁰⁸ Krumpholz, Der Gleichheitssatz im französischen Recht, S. 134.

³⁰⁹ Siehe hierzu Art. 3 Abs. 4 der Verfassung von 1958 und Art. 6 Satz 4 und 13 der Menschenrechtserklärung von 1789.

Der Conseil constitutionnel prüft im Rahmen der Rechtfertigung von gesetzlichen Ungleichbehandlungen zunächst, ob grundsätzlich vergleichbare Sachverhalte vorliegen. Dabei versteht er diese Frage bereits als Teil der Rechtfertigungsprüfung einer möglichen Ungleichbehandlung, nicht als Vorprüfung zur Feststellung, ob überhaupt vergleichbare Sachverhalte vorliegen.

Als subsidiären Prüfungsschritt fragt er dann, ob im Falle vergleichbarer Sachverhalte ein öffentliches Interesse an der Ungleichbehandlung besteht und ob Art und Umfang der Differenzierung einen Bezug zu dem Sinn und Zweck des Gesetzes haben. Dabei gesteht er dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum zu und greift nur ein, wenn die Ungleichbehandlung keinen Bezug zu dem gesetzgeberisch verfolgten Ziel aufweist oder völlig außer Verhältnis zu diesem steht. Damit nimmt der Conseil constitutionnel eine zurückhaltende Angemessenheitsprüfung vor.

Im Ergebnis ähnelt die Auslegung des Verfassungsrats nach seiner - heute klassischen³¹⁰ - Formel stark dem Verständnis, welches das Bundesverfassungsgericht zu Art. 3 Grundgesetz entwickelt hat, dass wesentlich Gleiches nicht ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandelt werden darf.³¹¹

Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt nach einer weiteren, in der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel und des Conseil d'État anzutreffenden Formulierung, dass Differenzierungen nicht willkürlich vorgenommen werden dürfen³¹², wobei Ungleichbehandlungen dann in diesem Sinne nicht willkürlich sind, wenn sie sich auf sachliche und vernünftige Kriterien zurückführen lassen und diese einen Bezug zu dem Ziel der jeweiligen Regelung aufweisen. Der Conseil constitutionnel greift damit als Prüfungsmaßstab - ergänzend zu den zuvor dargestellten Prüfungskriterien - auch ausdrücklich auf eine Willkürprüfung zurück. Diesen Prüfungsmaßstab legt der Verfassungsrat häufiger im Bereich der Prüfung von Steuergesetzen und anderen typisierenden Regelungen an.

³¹⁰ Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 174.

³¹¹ Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, S. 175; vergleiche hierzu auch Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 12 Rdnr. 438.

³¹² Vergleiche die Erläuterungen bei Jouanjan, EuGRZ 2002, 314 (316); Feige, Der Gleichheitssatz im Recht der EWG, S. 170f.; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 541.

Der Conseil d'État versteht den allgemeinen Gleichheitssatz ebenfalls als relatives Gleichbehandlungsgebot. Auch er billigt dem Ordnungsgeber und der Verwaltung regelmäßig einen erheblichen Ermessensspielraum zu, welchen er erst bei völlig ungeeigneten oder unverhältnismäßigen Differenzierungen mit Blick auf das Ziel der jeweiligen Regelung als überschritten ansieht. Einzelne Maßstabsverschärfungen können sich dann ergeben, wenn grundrechtssensible Lebensbereiche wie etwa die Freiheit der Ausbildung und Berufsausübung durch differenzierende Regelungen tangiert werden.

Insgesamt zeigt sich somit, dass nach dem Verständnis der französischen Rechtsprechung die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes eher durch eine gewisse Zurückhaltung zugunsten der Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers bei der Schaffung differenzierender Regelungen gekennzeichnet ist. Dies mag historische Gründe haben und zeigt sich besonders darin, dass Gründe des Gemeinwohls Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen vermögen. Die als Korrektiv zu verstehende Einschränkung dahingehend, dass die Intensität des Eingriffs in einem gewissen Verhältnis zu dem Ziel des Gesetzes stehen muss, zeigt, dass der Conseil constitutionnel aber dennoch eine Kontrolle der gesetzgeberischen Entscheidungen auf ihre Angemessenheit hin vornimmt. Auch der Anforderung, nach der die Tragweite der Differenzierung den tatsächlich vorgefundenen Unterschieden entsprechen muss, kommt eine entsprechende Korrektivfunktion zu. Auch der parallele Rückgriff auf den Maßstab des Willkürverbotes und die damit zum Ausdruck kommende Selbstbeschränkung des Conseil constitutionnel bei der Beurteilung der Rechtfertigung differenzierender Regelungen zeigt, dass in der französischen Rechtsprechung eine wohl auch kompetenzrechtlich begründete Zurückhaltung bei der Feststellung unzulässiger Ungleichbehandlungen unter Eingriff in den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers besteht. Ein weiteres Indiz hierfür ist nicht zuletzt, dass der Conseil constitutionnel schon bei der Beurteilung der Frage, ob verschiedene Personen oder Personengruppen sich in vergleichbaren Situationen befinden, häufiger bereits eine Vergleichbarkeit verneint und damit - indirekt - die hieran geknüpfte Differenzierung bereits implizit für gerechtfertigt erklärt.

III. Der allgemeine Gleichheitssatz in Spanien

1. Gleichheitsverbürgungen in der Verfassung Spaniens

Das Prinzip der Gleichheit findet sich in der Verfassung des Königreiches Spanien in verschiedenen Ausprägungen. Bereits Art. 1 Abs. 1 Constitución Española (CE) stellt fest: „Spanien konstituiert sich als demokratischer und sozialer Rechtsstaat und bekennt sich zu Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und politischem Pluralismus als den obersten Werten seiner Rechtsordnung.“ Art. 9 Abs. 2 CE beinhaltet mehrere Aufträge an die öffentliche Gewalt, im Sinne eines Gleichbehandlungsgebotes gleiche Bedingungen zu gewährleisten: „Der öffentlichen Gewalt obliegt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des einzelnen und der Gruppen, denen er angehört, real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle Entfaltung verhindern und erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben zu fördern.“ Diese Regelung wird als materieller Gleichheitssatz aufgefasst, welcher das sozialstaatliche Grundprinzip des spanischen Staates wiedergibt.³¹³

Zu Beginn des zweiten Kapitels der Verfassung, noch dem ersten Abschnitt vorgezogen, ist in Art. 14 der allgemeine Gleichheitssatz normiert. Art. 14 CE bestimmt: „Alle Spanier sind vor dem Gesetz gleich, und niemand darf wegen seiner Abstammung, seiner Rasse, seines Geschlechtes, seiner Religion, seiner Anschauungen oder jedweder anderer persönlicher oder sozialer Umstände benachteiligt oder bevorzugt werden.“

Art. 14 der Verfassung des Königreiches Spanien entspricht somit inhaltlich und hinsichtlich seiner Formulierung weitgehend, mit Ausnahme der Beschränkung der Gleichheitsgewährleistung in personaler Hinsicht auf spanische Staatsbürger, dem Art. 3 des deutschen Grundgesetzes.³¹⁴ Art. 14 CE wird im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 CE als formeller Gleichheitssatz aufgefasst, wobei das Verfassungsgericht Art. 9 Abs. 2 CE in Verbindung mit Art. 14 CE prüft und als integralen Bestandteil des in

³¹³ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 70.

³¹⁴ Vergleiche Adomeit/Frühbeck, Einführung in das spanische Recht, S. 17.

Art. 14 CE verbürgten allgemeinen Gleichheitssatzes ansieht.³¹⁵ Art. 9 Abs. 2 CE begründet für sich genommen als Gleichbehandlungsauftrag an die öffentliche Gewalt also keinen klagbaren Anspruch des einzelnen auf Verwirklichung materieller Gerechtigkeit und Gleichheit.³¹⁶ Diesen Anspruch sichert Art. 14 CE als im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machendes Grundrecht, welches im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 CE als subjektives Recht des einzelnen ausgestaltet ist.³¹⁷ Insofern stellt Art. 14 die formale und justiziable Absicherung des Prinzips materieller Gleichheit in Form eines Grund- und Abwehrrechtes dar.³¹⁸

Obwohl der Gleichheitssatz die Gleichheit „vor dem Gesetz“ verlangt, bindet er nicht nur Exekutive und Judikative, sondern auch den spanischen Gesetzgeber.³¹⁹ Dies wird durch Art. 53 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung sichergestellt.³²⁰ Dies ist auch nur folgerichtig, denn die spanische Verfassung proklamiert, wie bereits angesprochen, schon in Art. 1 Abs. 1 den Gleichheitsgedanken als „valor superior“, als Grundwert der spanischen Verfassungsordnung.³²¹

In Art. 9 Abs. 3 CE ist schließlich das Willkürverbot in allgemeiner Form niedergelegt: „Die Verfassung gewährleistet den Grundsatz der Gesetzlichkeit, die Hierarchie der Normen, die Publizität der Normen, das Verbot der Rückwirkung von Strafbestimmungen, die sich ungünstig oder restriktiv auf die Rechte des einzelnen auswirken, die Rechtssicherheit, die Haftung der öffentlichen Gewalt und das Willkürverbot.“ Dieses Willkürverbot kann allerdings gleichfalls gemäß Art. 53 Abs. 2 CE nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden. Es handelt sich viel-

³¹⁵ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 71; vergleiche auch Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150.

³¹⁶ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 72f.

³¹⁷ Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150.

³¹⁸ Stern in: The spanish constitution in the european constitutional context, Fernández Segado (Hrsg.), S. 1773 (1791); Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150.

³¹⁹ Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150.

³²⁰ Art. 53 Abs. 1 Satz 1 bestimmt: „Die in Kapitel 2 dieses Titels anerkannten Rechte und Freiheiten binden die öffentliche Gewalt.“; siehe hierzu auch: Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150.

³²¹ Romanski, Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der spanischen Verfassung, S. 138.

mehr um ein verfassungsrechtliches Prinzip, welches als Grundsatz von der öffentlichen Gewalt zu beachten ist.³²²

2. Grundrechtsträger des Gleichheitssatzes im spanischen Recht

Nach dem Wortlaut des Art. 14 der Verfassung wird die Gleichheit vor dem Gesetz zunächst nur allen spanischen Staatsbürgern gewährleistet.

Art. 13 Abs. 1 der Verfassung bestimmt jedoch: „Ausländer genießen in Spanien nach Maßgabe der Verträge und des Gesetzes die öffentlichen Freiheiten, die dieser Titel garantiert“. Dabei eröffnet diese Verfassungsbestimmung nicht nur den Schutz von Ausländern hinsichtlich ihrer „öffentlicher Freiheiten“, sondern vielmehr in Bezug auf alle verfassungsmäßig garantierten Grundrechte.³²³ Der allgemeine Gleichheitssatz ist somit auch auf Sachverhalte anwendbar, an denen Ausländer als Grundrechtsträger beteiligt sind, sofern dies durch die Verträge, durch die das Königreich Spanien (etwa im Rahmen der Europäischen Union oder der EMRK) gebunden wird oder durch einfachgesetzliche Regelungen vorgesehen ist. Der als allgemeiner Regelungsvorbehalt formulierte Art. 13 Abs. 1 CE verpflichtet den Gesetzgeber dazu, die Grundentscheidung der Verfassung für eine Erstreckung der Grundrechte auch auf Ausländer zu beachten und diese daher nur dann besonders zu beschränken, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist.³²⁴ Allerdings soll dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung und Beschränkung der Grundrechtsgeltung für Ausländer ein größerer Gestaltungsspielraum zustehen.³²⁵ Die Formulierung des Art. 14 CE, nach der alle Spanier sind vor dem Gesetz gleich sind, wird vor diesem Hintergrund als wenig ge-

³²² Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 69.

³²³ So die Interpretation von Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 193, der diese Einschätzung mit dem Wortlaut des Art. 13 Abs. 2 CE begründet. Art. 13 Abs. 2 CE stellt fest, dass nur Spanier Träger der in Art. 23 CE anerkannten Rechte (das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern) sein können. Wenn Art. 13 Abs. 1 CE - wie sein Wortlaut zunächst nahe legen könnte - sich nur Freiheitsrechte bezöge, hätte es der Ausnahmeregelung des Art. 13 Abs. 2 CE nicht bedurft.

³²⁴ Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 194.

³²⁵ Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 194.

lungen angesehen, da sich im Ergebnis auch Ausländer auf den allgemeinen Gleichheitssatz berufen können.³²⁶

3. Die Auslegung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch das spanische Verfassungsgericht

Das spanische Verfassungsgericht hat den Gleichheitssatz in Art. 14 der Verfassung in seinem ersten Urteil, in dem er sich mit dem allgemeinen Gleichheitssatz zu befassen und in dem es die Verfassungsmäßigkeit eines Strafurteils zu beurteilen hatte, als Willkürverbot ausgelegt.³²⁷ Es hat diesbezüglich ausgeführt: "In der Rechtsanwendung durch die Gerichte kann eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dann gegeben sein, wenn ein und dieselbe Vorschrift in gleichen Fällen aufgrund willkürlicher (das heißt, nicht auf juristisch beachtliche Gründe gestützter) Begründungen³²⁸ oder unter Zuhilfenahme einer in Artikel 14 der Verfassung ausdrücklich oder in allgemeiner Form enthaltenen Diskriminierungsgründe mit offenkundiger Ungleichheit angewendet wird".³²⁹

In späteren Entscheidungen hat das Verfassungsgericht diese Rechtsprechung weiterverfolgt und auch in Fällen bestätigt, in denen es Rechtsakte des Gesetzgebers und der Exekutive auf deren Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz prüfte.³³⁰ Zudem hat das Gericht sich in einem weiteren Urteil aus dem Jahr 1981³³¹ unter Hinweis auf die Auslegungsregel des Art. 10 Abs. 2 der Verfassung³³² die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bezüglich Art. 14 EMRK zu eigen gemacht und in Anlehnung hieran festgestellt, dass das Gebot der Gleichheit nur verletzt ist, wenn für eine Ungleichbehandlung nicht eine objektive und

³²⁶ Stern in: The spanish constitution in the european constitutional context, Fernández Segado (Hrsg.), S. 1773 (1791).

³²⁷ STC 220/1980 vom 30.03.1981, RA-6, BJC 1981, S. 171 ff.

³²⁸ „...por motivaciones arbitrarias (esto es, no fundades en razones juridicamente atendibles) ...“

³²⁹ STC 220/1980 vom 30.03.1981, RA-6, BJC 1981, S. 176 (II 6); Übersetzung nach Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150.

³³⁰ Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 150f. mit Verweis auf die Entscheidungen des Tribunal Constitucional (TC) 135/1980 vom 10.07.1981, RA-17, BJC 1981, S. 267, 272, II 4; STC 49/1982 vom 14.07.1982, RA-61, BJC 1982, S. 657, 661, II 2.

³³¹ STC 223/1981, BJC 1981, S. 243ff.

³³² „Die Normen, die sich auf die in der Verfassung anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten beziehen, sind in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten internationalen Verträgen und Abkommen über diese Materien auszulegen.“

vernünftige Rechtfertigung besteht.³³³ Durch Art. 10 Abs. 2 CE werden die EMRK sowie weitere internationale Verträge und Abkommen ausdrücklich als Interpretationshilfen für die durch die Verfassung verbürgten Grundrechte anerkannt.³³⁴

Inzwischen stellt das spanische Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung fest, dass eine zulässige Ungleichbehandlung dann vorliegt, „wenn die Ungleichheit sachlich und objektiv gerechtfertigt ist und die angewendeten Mittel gegenüber dem verfolgten Ziel verhältnismäßig sind.“³³⁵ Der Gleichheitsgrundsatz wird durch das Verfassungsgericht als Verbot „einer gesetzlichen Ungleichbehandlung, die ungerechtfertigt ist, weil sie nicht vernünftig ist“³³⁶, aufgefasst.

Damit bildet auch nach spanischem Verständnis die Frage der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung (razonabilidad) den Schwerpunkt der Gleichheitsprüfung. Maßstab ist dabei das Vorliegen eines sachlich einleuchtenden Grundes als Ausdruck von Sachlichkeit und Objektivität.³³⁷ Eine ausreichende Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung muss auf der Basis der Wertvorstellungen der Verfassung vernünftig sein und darf nicht als willkürlich erscheinen.³³⁸

4. Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung

Nach der Feststellung einer Ungleichbehandlung prüft das Verfassungsgericht, ob diese gerechtfertigt, dass heißt, ob diese objektiv, sachlich und verhältnismäßig ist.³³⁹

³³³ Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, S. 151.

³³⁴ Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 93.

³³⁵ Übersetzung nach Riechert, Der Gleichheitssatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 85 unter Verweis auf STC 22/1981 vom 2. Juli 1981, F. J. 3.; STC 23/1984 vom 20. Februar 1984, F. J. 6; 93/1984 vom 16. Oktober 1984, F. J. 1; 6/1984 vom 24. Januar 1984, F. J. 2; 75/1983 vom 3. August 1983, F. J. 2; 78/1984 vom 9. Juli 1984, F. J. 2; 20/1985 vom 14. Februar, F. J. 2; 72/1985 vom 13. Juni 1985; 26/1985 vom 22. Februar.

³³⁶ STC 34/81/3 B.; Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 98.

³³⁷ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 86.

³³⁸ Romanski, Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der spanischen Verfassung, S.147.

³³⁹ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 88.

a. Objektivität einer Ungleichbehandlung

Eine differenzierende Regelung muss zunächst objektiv sein. Objektivität meint in diesem Zusammenhang, dass das Ziel einer Regelung den verfassungsrechtlichen Wertungen und Prinzipien entsprechen muss.³⁴⁰ Als solche kommen etwa die speziellen Differenzierungsverbote und -gebote z. B. des Art. 14 CE oder Gleichheitsgebote wie Art. 23 Abs. 2 CE³⁴¹ in Betracht. Diese verfassungsrechtlichen Prinzipien und Wertentscheidungen sind um so enger zu beachten, je grundlegender und einschneidender die jeweilige Regelung in ihren Auswirkungen ist.³⁴² Dabei können Konstellationen auftreten, in denen ein Verfassungsprinzip für und ein anderes gegen eine differenzierende Regelung spricht. In einem solchen Falle ist der Gesetzgeber gehalten, einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen im Sinne einer praktischen Konkordanz herzustellen.³⁴³ Diese Orientierung an Wertentscheidungen der Verfassung und die damit verbundene Einbindung des allgemeinen Gleichheitssatzes in ein Geflecht verfassungsrechtlicher Vorgaben führt dazu, dass die Rechtsprechung regelmäßig stark sachbereichsbezogen ist und auf die Besonderheiten des Einzelfalles besonderes Augenmerk legt. Dabei kommt den Entscheidungen des Verfassungsgerichts als Präjudizien durchaus eine Richtigkeitsvermutung, auch über die Einzelentscheidung hinaus, zu. Dennoch sind sie regelmäßig einzelfallorientiert und müssen sachbereichsbezogen verstanden werden. Trotz dieser grundsätzlichen Ausrichtung der spanischen Gleichheitsrechtsprechung auf den jeweiligen Einzelfall hat die Rechtslehre in Spanien unter Anwendung verschiedener Auslegungsmittel den dargestellten allgemeinen Prüfungskanon des allgemeinen Gleichheitssatzes herausgearbeitet.³⁴⁴

³⁴⁰ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 95, 101.

³⁴¹ „Ebenso haben sie [die Bürger] das Recht auf Zugang zu öffentlichen Funktionen und Ämtern unter den Bedingungen der Gleichheit und gemäß den gesetzlichen Bestimmungen.“ Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beurteilung der Zulässigkeit von Ungleichbehandlungen finden sich z.B. in Art. 32 Abs. 1 CE („Mann und Frau haben das Recht, bei voller rechtlicher Gleichstellung die Ehe zu schließen“) oder Art. 139 Abs. 1 CE („Alle Spanier haben im gesamten Staatsgebiet die gleichen Rechte und Pflichten“).

³⁴² Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 101.

³⁴³ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 104f.

³⁴⁴ Siehe zu dem Zusammenspiel von Gleichheitssatz und Grundwerten der Verfassung und dessen Auswirkungen auf die Gleichheitsprüfung des Verfassungsgerichts Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 101ff.

b. Sachlichkeit einer Ungleichbehandlung

In einem weiteren Schritt prüft das spanische Verfassungsgericht, ob eine differenzierende Regelung sachlich ist. Erforderlich ist hierbei, dass zwischen dem Ziel der Regelung und der darin angeordneten Differenzierung eine rationale Verbindung im Sinne einer inneren Regelungslogik besteht.³⁴⁵ Die Differenzierung muss dabei zunächst überhaupt geeignet sein, das damit verfolgte Ziel zu erreichen.³⁴⁶ Insofern hat die Prüfungsstufe der Sachlichkeit nach spanischem Verständnis Ähnlichkeit mit der Prüfung der Geeignetheit einer Maßnahme im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Dabei prüft das Verfassungsgericht aber nicht, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste Lösung gefunden hat. Umgekehrt ist eine Regelung aber dann gleichheitswidrig, wenn sie sich auf - im Verhältnis zum Ziel der Maßnahme - irrelevante Unterscheidungsmerkmale stützt.³⁴⁷

Im Rahmen der Sachlichkeit einer Regelung prüft das Verfassungsgericht auch, ob diese sich in vorgegebene rechtliche Strukturen einordnet, also folgerichtig ist.³⁴⁸ Maßgeblich ist, ob sich die zu beurteilende Regelung logisch in ein Teilrechtsgebiet und in die Gesamtrechtsordnung einordnen lassen, die Maßnahme muss demnach auf ihr rechtliches Umfeld abgestimmt sein.³⁴⁹ Dabei erwähnt das Verfassungsgericht die Folgerichtigkeit einer Regelung und die rationale Verbindung von Differenzierung und Regelungsziel nicht explizit als gesonderte Prüfungsmerkmale, aus den Urteilsbegründungen ergibt sich jedoch der Umfang der Prüfung anhand der genannten Kriterien.

c. Verhältnismäßigkeit einer Ungleichbehandlung

Schließlich prüft das Verfassungsgericht, ob die vorgenommene Differenzierung in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht, also verhältnis-

³⁴⁵ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 114f.

³⁴⁶ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 115.

³⁴⁷ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 115.

³⁴⁸ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 120.

³⁴⁹ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 120.

mäßig ist. Insoweit führt das Verfassungsgericht aus, „dass das Vorliegen dieser Rechtfertigung im Hinblick auf Ziel und Wirkung der zu berücksichtigenden Maßnahme gewürdigt werden muss, wobei sich eine vernünftige Verhältnismäßigkeit zwischen angewandten Mitteln und angestrebtem Ziel zu ergeben hat“³⁵⁰. Allerdings unterscheidet sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung in Teilen von der in der deutschen Rechtslehre bekannten Einteilung nach den Prüfungsstufen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Wie bereits angedeutet, findet sich die Feststellung, ob eine Regelung überhaupt geeignet ist, ein angestrebtes Ziel zu erreichen, bereits bei der Prüfung der Sachlichkeit der Maßnahme durch das spanische Verfassungsgericht. Das Kriterium der Erforderlichkeit wiederum ist im spanischen Recht ebenfalls im Sinne der Bindung an das mildeste Mittel anerkannt.³⁵¹ Allerdings wird die Frage der Erforderlichkeit nicht ausdrücklich als Teilelement der Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgefasst, sondern wird als eigenständiges Kontrollinstrument in der gesamten Rechtsordnung verstanden, unabhängig von einer Anbindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach spanischem Verständnis konzentriert sich damit auf die Frage der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne und damit auf die Beurteilung der Beziehung zwischen dem Mittel der Differenzierung und dem Zweck der Regelung.³⁵² Das Mittel muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen, d. h. der Zweck muss die konkrete Ausgestaltung der Maßnahme rechtfertigen können. Allerdings fragt das Verfassungsgericht dabei nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche Regelung getroffen hat. Hier achtet das Gericht die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Das Verfassungsgericht beschränkt sich auf die Feststellung, ob eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, oder ob sie mangels ausreichender Rechtfertigung als gleichheitswidrig einzustufen ist. Dabei stellt das Verfassungsgericht maßgeblich darauf ab, ob sich für die Regelung ein „vernünftiges“ Differenzierungskriterium finden lässt.³⁵³ Damit ist es auf der einen Seite nicht ausreichend, dass für eine Ungleichbehandlung überhaupt irgendein Grund vorliegt,

³⁵⁰ STC 34/81/3 C; vergleiche Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 98.

³⁵¹ Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 129.

³⁵² Siehe zu der gesamten Frage der Verhältnismäßigkeitsprüfung durch das spanische Verfassungsgericht im Einzelnen Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 128ff.

³⁵³ Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 99.

d. h. das Gericht begnügt sich nicht mit einer Evidenzkontrolle.³⁵⁴ Auf der anderen Seite werden aber auch nicht alle Einzelfragen der Differenzierung detailliert untersucht und einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterzogen. Damit kann im Ergebnis von einer als Vertretbarkeitskontrolle ausgestalteten Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes gesprochen werden.³⁵⁵

Eine Verschärfung des Prüfungsmaßstabes ergibt sich aber dann, wenn differenzierende Regelungen unmittelbar solche Differenzierungskriterien betreffen, die nach Art. 14 CE als verboten einzustufen sind (Geschlecht, Rasse etc.). In diesen Fällen gilt ein strengerer verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, da diese „Faktoren der Ungleichheit der Verfassungsgeber a priori für unzulässig gehalten hat, da sie im Widerspruch zur Würde des Menschen stehen [...]“³⁵⁶.

Eine Verschärfung des Prüfungsmaßstabes nimmt das Verfassungsgericht zudem an, wenn neben dem allgemeinen Gleichheitssatz noch ein weiteres Grundrecht verletzt sein kann, wenn also neben einer Gleichheitsbeeinträchtigung noch ein Eingriff in den Schutzbereich eines weiteren Grundrechtes festzustellen ist. In einem solchen Fall prüft das Verfassungsgericht detailliert, ob für die vorgenommene Differenzierung, durch die zugleich in ein weiteres Grundrecht eingegriffen wird, eine objektive Rechtfertigung besteht.³⁵⁷ Dabei geht das Gericht davon aus, dass „das Erfordernis der Rechtfertigung umso strenger sein muss, wenn [...] es sich ganz offensichtlich um die Ausnahme zur allgemeinen Regelung [...] handelt“³⁵⁸.

Allerdings ist zu beachten, dass das Verfassungsgericht die Frage der Verhältnismäßigkeit einer Regelung - anders als die Kriterien der Objektivität und Sachlichkeit - im Rahmen der Gleichheitsprüfung nicht durchgängig berücksichtigt.³⁵⁹ Tendenziell lässt sich beobachten, dass das Verfassungsgericht eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornimmt, wenn der Gesetzgeber mit einer differenzierenden Regelung Ziele verfolgt,

³⁵⁴ Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 99.

³⁵⁵ Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 99.

³⁵⁶ STC 317/94/2, siehe auch Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 99, Fn. 74

³⁵⁷ Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 104.

³⁵⁸ STC 72/94/5; siehe hierzu auch Grau, Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers, S. 104.

³⁵⁹ Vergleiche hierzu Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 132ff., der sich ausführlich mit den Fallgruppen und den Gründen der unterschiedlichen Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Gleichheitsprüfung beschäftigt.

die nicht in der Erreichung von größtmöglicher Gerechtigkeit zwischen den Vergleichsgruppen liegen, sondern unabhängig davon gesetzgeberische Grundentscheidungen widerspiegeln, also sozusagen „extern“ sind. Auf der anderen Seite scheint das Verfassungsgericht im Rahmen der Gleichheitsprüfung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu prüfen, soweit eine Regelung der Herstellung größtmöglicher materieller Gerechtigkeit zwischen den Vergleichsgruppen dient, also eher „internen“ Zwecken dient.³⁶⁰ Kennzeichnend für diese Fallgruppe ist, dass die Regelung ihre Rechtfertigung anhand eines Maßstabes (der jeweiligen sachbereichsbezogenen Gerechtigkeit) herleitet, der sich seinerseits nicht weiter auf (noch) allgemeinere Prinzipien zurückführen, also nicht im eigentlichen Sinne begründen lässt. Hieraus wird abgeleitet, dass das Verfassungsgericht in diesen Fällen eine Abwägung im Sinne einer Zweck-Mittel-Relation nicht für möglich oder zumindest weiterführend ansieht, da diese den Vergleich zweier Rechtsgüter voraussetze, der Gedanke der Gerechtigkeit als jeder Rechtsordnung immanentem allgemeinem Strukturprinzip aber nicht Gegenstand einer konkreten Abwägung im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sein könne.³⁶¹

5. Zusammenfassung

Die spanische Verfassung enthält in Art. 14 CE den allgemeinen Gleichheitssatz als formale Gleichheitsverbürgung, während Art. 9 Abs. 2 CE den Gleichheitssatz und Art. 9 Abs. 3 CE das Willkürverbot materiell gewährleisten. In der Auslegung und Anwendung des Art. 14 CE orientiert sich das spanische Verfassungsgericht im Wesentlichen an der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 14 EMRK³⁶², obwohl Art. 14 CE - anders als Art. 14 EMRK - nicht als akzessorische Gleichheitsgewährung konzipiert

³⁶⁰ Das Verfassungsgericht nimmt diese Einteilung nicht explizit vor oder unterscheidet nach den vorgestellten Fallgruppen, jedoch lässt sich der Rechtsprechung eine – wie dargestellt - differenzierende Strukturierung der Gleichheitsprüfung entnehmen, so das Ergebnis der Rechtsprechungsanalyse von Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 132ff.

³⁶¹ So die Schlussfolgerung von Riechert, Der Gleichheitsgrundsatz im spanischen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sprachgleichheit, S. 148ff. in Anlehnung an die bereits dargestellte Unterscheidung von Huster, Rechte und Ziele, S. 164ff. nach internen und externen Zwecken, die mit einer Regelung verfolgt werden.

³⁶² Stern, Die Grundrechte im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung des Königreichs Spanien – Einige vergleichende Bemerkungen, in: Fernández Segado, The Spanish constitution in the European constitutional context, S. 1773 (1791) sieht daneben Ähnlichkeiten der Gleichheitsprüfung durch das spanische Verfassungsgericht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Inhaltlich begründe die Rechtsprechung des Tribunal Constitucional zu Art. 14 CE ähnlich zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein allgemeines Willkürverbot.

ist. Diese Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR ist nicht zuletzt ursächlich dafür, dass in der spanischen Verfassungsrechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz in bestimmten Fällen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angewandt wird. Dieser soll immer dann zu prüfen sein, wenn eine differenzierende Regelung der Verwirklichung „externer“ Ziele dient. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz umfasst nach spanischem Verständnis jedoch im Wesentlichen nur die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Die Geeignetheit einer Maßnahme prüft das Verfassungsgericht bereits unter dem Prüfungsmerkmal der Sachlichkeit. Maßgeblich ist hierbei auch, ob eine Regelung sich folgerichtig in den bestehenden Regelungskontext einfügt. Eine Regelung muss zudem auch nach spanischem Verständnis erforderlich sein, wobei diese Frage nicht als Teil der Verhältnismäßigkeitprüfung aufgefasst wird, sondern als selbständiges allgemeines Rechtsprinzip. Daneben prüft das Verfassungsgericht, ob eine Regelung objektiv ist, d.h. ob sie sich an grundlegenden Wertentscheidungen der Verfassung orientiert und ob die Gründe und Ziele einer Regelung verfassungsrechtlich geboten und zugleich so beschaffen sind, dass sie die konkrete Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Soweit eine Regelung einem verfassungsrechtlichen Gebot folgt, ein anderes aber zugleich verletzt (etwa im Bereich der Wirtschaftspolitik kann z. B. das Recht auf eine gesunde Umwelt gemäß Art. 45 CE in Widerspruch zu dem Interesse an einer intensiven Bodennutzung geraten), muss der Gesetzgeber nach dem Grundsatz der Objektivität einen angemessenen Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz herbeiführen. Grundsätzlich fragt das spanische Verfassungsgericht im Rahmen der Gleichheitsprüfung, ob sich für eine differenzierende Regelung ein „vernünftiger“ Grund finden lässt. Damit nimmt die spanische Verfassungsrechtsprechung in der Frage der Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen zunächst eine - sozusagen vermittelnde - Position ein, da sie auf der einen Seite nicht alleine im Sinne einer Evidenzkontrolle nur das Vorliegen irgendeines sachlichen Grundes zur Rechtfertigung ausreichen lässt, auf der anderen Seite aber auch nicht in allen Fällen jedes Detail der gesetzgeberischen Entscheidung prüft und den strengen Voraussetzungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterwirft. Verschärfte Rechtfertigungsanforderungen ergeben sich allerdings über den bereits genannten Bereich der „externen“ Regelungsziele dann, wenn entweder suspektere Differenzierungskriterien von der Maßnahme betroffen sind, oder wenn neben dem allgemeinen Gleichheitssatz zugleich in den Schutzbereich eines weiteren Grundrechtes eingegriffen wird.

Nicht zuletzt die dargestellte Orientierung an Wertungen und Grundentscheidungen der Verfassungsordnung führt dazu, dass die Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts zum allgemeinen Gleichheitssatz eher einzelfallorientiert ist. Das Gericht wendet den allgemeinen Gleichheitssatz wegen seiner tatbestandlichen Offenheit und gleichzeitigen Eingebundenheit in die Wertungen der gesamten Verfassungsordnung sachbereichsbezogen an. Die in den einzelnen Entscheidungen gewonnenen Erkenntnisse werden als Präjudizien mit gewisser Richtigkeitsvermutung anerkannt, sie sind jedoch regelmäßig fallorientiert. Insgesamt zeigt sich, dass das spanische Verfassungsgericht eine ausdifferenzierte Dogmatik der Gleichheitsprüfung anhand verschiedener Kriterien entwickelt hat. Auffallend ist zum einen die starke Orientierung an den Wertentscheidungen der Verfassungsordnung als Leit motive differenzierender Regelungen und zum anderen die damit verbundene Einzelfallorientierung und Sachbereichsbezogenheit der Gleichheitsprüfung.

IV. Der allgemeine Gleichheitssatz in Österreich

Der allgemeine Gleichheitssatz ist in Art. 2 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG)³⁶³ sowie in Art. 7 Abs. 1 erster Satz des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 (B-VG) niedergelegt. Er bestimmt, dass alle Bundesbürger Österreichs vor dem Gesetz gleich sind.³⁶⁴ Mithin enthält auch die österreichische Verfassungskodifikation einen allgemeinen Gleichheitssatz. Dieser fordert, dass Gleiches nicht ungleich und Ungleiches nicht ohne sachliche Rechtfertigung gleich behandelt werden darf.³⁶⁵ Der Verfassungsgerichtshof stellt insoweit fest: „Der Gleichheitssatz [...] verbietet, Differenzierungen vorzunehmen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind [...] Dem Gleichheitssatz ist aber auch [...] das Gebot einer differenzierenden Regelung wesentlich unterschiedlicher Sachverhalte immanent [...] Ungleiches darf nicht unsachlicher Weise gleich behandelt werden“³⁶⁶. Nach österreichischem Verständnis ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz damit zwei

³⁶³ Zur Geltung vergleiche Art. 149 Abs. 1 B-VG.

³⁶⁴ Art. 7 Abs. 1 B-VG: „Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“

³⁶⁵ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 306.

³⁶⁶ VfSlg. 12641/1991, 172 (175).

Rechtsansprüche: Der allgemeine Gleichheitssatz gewährt einerseits ein Recht auf Gleichbehandlung, andererseits ein Recht auf Ungleichbehandlung.³⁶⁷

1. Grundrechtsträger

Grundrechtsträger sind dem Wortlaut nach jedoch zunächst nur Staatsbürger Österreichs. Darüber hinaus schützt der allgemeine Gleichheitssatz auch inländische juristische Personen, soweit diese die Verletzung des Gleichheitssatzes in Bezug auf solche Merkmale geltend machen, die auch juristischen Personen zustehen können.³⁶⁸ Ausländer können sich auf den in Art. 7 B-VG als Staatsbürgerrecht formulierten allgemeinen Gleichheitssatz direkt nicht mit Erfolg berufen.³⁶⁹ Sie können jedoch eine Verletzung des Gleichheitssatzes mittelbar in der Weise rügen, dass sie die Beeinträchtigung eines anderen, sie direkt schützenden Grundrechtes (z. B. das Eigentumsrecht) durch eine Verwaltungsmaßnahme geltend machen, die ihrerseits auf einem - auch - wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verfassungswidrigen Gesetz beruht.³⁷⁰ Unabhängig davon kann der Gleichheitssatz im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines generellen Gesetzes oder einer Verordnung zur Anwendung kommen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Antragstellers.³⁷¹ Daneben hat der VfGH in jüngerer Zeit anerkannt, dass Ausländer, unter Bezug auf Art. I BVG - Rassendiskriminierung³⁷², die Unsachlichkeit einer gesetzlichen Regelung rügen oder einen Verstoß gegen das Willkürverbot geltend machen können.³⁷³ Eine Ungleichbehandlung von Ausländern durch ein Gesetz muss sachlich gerechtfertigt und darf nicht unverhältnismäßig sein.³⁷⁴ In diesem Sin-

³⁶⁷ Davy, Der Gleichheitssatz des österreichischen Rechts und Menschen mit Behinderung, in: FS Funk, S. 81.

³⁶⁸ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 302.

³⁶⁹ Berka, Die Grundrechte, S. 499 Rdnr. 895, der darauf hinweist, dass der Verfassungsgerichtshof Verfassungsbeschwerden, die Ausländer unter Berufung auf Art. 7 B-VG erhoben haben regelmäßig als unzulässig zurückgewiesen hat; Rack/Wimmer, EuGRZ 1983, 597 (602).

³⁷⁰ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 302.

³⁷¹ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 302; Berka, Die Grundrechte, S. 499 Rdnr. 896.

³⁷² Abs. 1: „Jede Form rassistischer Diskriminierung ist – auch soweit ihr nicht bereits Art. 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 und Art. 14 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl.Nr. 210/1958, entgegenstehen – verboten. Gesetzgebung und Vollziehung haben jede Unterscheidung aus dem alleinigen Grund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu unterlassen.“

Abs. 2: „Abs. 1 hindert nicht, österreichischen Staatsbürgern besondere Rechte einzuräumen oder besondere Verpflichtungen aufzuerlegen, soweit dem Art. 14 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht entgegensteht.“

³⁷³ Berka, Die Grundrechte, S. 499 Rdnr. 897.

³⁷⁴ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 303.

ne hat der VfGH den allgemeinen Gleichheitssatz im Ergebnis zu einem Jedermannrecht weiterentwickelt.³⁷⁵ Daneben müssen EU-Ausländer in Fragen, auf die Gemeinschaftsrecht anzuwenden ist, Inländern gleichgestellt werden.³⁷⁶

Der Gleichheitssatz ist das in der heutigen Verfassungsrechtsprechung zur Entscheidungsfindung am häufigsten herangezogene Grundrecht, welches die größte verfassungsrechtliche Wirkung entfaltet und andere Grundrechte regelrecht verdrängt, am häufigsten zu einer Gesetzesaufhebung führt und im Ergebnis damit die wichtigste Verfassungsschranke für die Gesetzgebung ist.³⁷⁷

2. Grundrechtsverpflichtete

Die Formulierung „Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetz gleich“ fordert zunächst die Gesetzesanwendung ohne Ansehung der Person.

Bis in die dreißiger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts war umstritten, ob der in Art. 7 Abs. 1 BV-G enthaltene allgemeine Gleichheitssatz auch den Gesetzgeber bindet.³⁷⁸ Erst mit seinem Erkenntnis VfSlg. 1451/1932 stellte der VfGH fest: „Wenn der Beschwerdeführer behauptet, dass der Gleichheitsgrundsatz nicht nur für die Vollziehung, sondern auch für die Gesetzgebung Geltung hat, so ist ihm [...] zuzustimmen.“ Diese Ansicht war bis dahin keineswegs allgemeingültig. Noch in dem Erkenntnis VfSlg. 1226/1929 führt der Gerichtshof aus: „Eine Verletzung der Gleichheit vor dem Gesetze liegt nicht vor, wenn die Ungleichheit in der verbindlichen Form eines Gesetzes festgelegt ist.“

Heute ist anerkannt, dass der allgemeine Gleichheitssatz für Gesetzgebung und Gesetzesausübung gleichermaßen Bindungswirkung entfaltet.³⁷⁹

³⁷⁵ Berka, Die Grundrechte, S. 500 Rdnr. 897.

³⁷⁶ Gutknecht, Soziale Grundrechte in Österreich, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Akademie der Diözese Rottenburg Stuttgart (Hrsg.), Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, S. 123 (140).

³⁷⁷ Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 75; Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 304; Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 86f.

³⁷⁸ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 85f.

³⁷⁹ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 86.

3. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum allgemeinen Gleichheitssatz

a. Jüngste historische Entwicklung

Der Verfassungsgerichtshof hat bis in die siebziger Jahre hinein den allgemeinen Gleichheitssatz nur sehr vorsichtig und zurückhaltend angewandt, wofür er teilweise kritisiert wurde.³⁸⁰ Hauptmotiv hierfür war das Bestreben, dem Gesetzgeber einen möglichst ungeschmälerten Gestaltungsspielraum zu belassen.³⁸¹ Folglich sah man den Gleichheitssatz nur dann als verletzt an, wenn die gesetzliche Regelung als „exzessiv“ hätte angesehen werden müssen.³⁸² Diese Exzessformel entwickelte der Verfassungsgerichtshof bei der Prüfung von Normen auf dem Gebiet des Abgabenrechts.³⁸³ Hinzu kam, dass der Verfassungsgerichtshof Entscheidungen der Verwaltung dann nicht als Verstoß gegen den Gleichheitssatz einstufte, wenn die Behörde wissentlich (und damit bewusst) willkürlich handelte.³⁸⁴ Willkür schied auch dann aus, wenn die Behörde „bemüht war“, eine richtige Entscheidung zu treffen.³⁸⁵

Diesen Gedanken greift der Gerichtshof auch im Bezug auf die Prüfung von Gesetzen noch einmal auf. Insoweit führt der VfGH aus: „Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzes ist es ausschlaggebend, dass es [...] tatsächlich versucht, der unterschiedlichen sozialen Lage der Studierenden unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes möglichst gerecht zu werden. Dieses Bemühen des Gesetzgebers um eine sachgerechte Konkretisierung der Anspruchsvoraussetzungen schließt Bedenken gegen eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus“³⁸⁶. Diese Bemühensfor-

³⁸⁰ Siehe hierzu Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 76 mit weiteren Nennungen.

³⁸¹ Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 76; Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 98f.

³⁸² Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 306; Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 76.

³⁸³ Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 78.

³⁸⁴ Vergleiche zur Entwicklung der Rechtsprechung mit dem Wechsel des Anknüpfungspunktes subjektiver zu objektiver Willkür Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 73.

³⁸⁵ Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 73; Berka, Lehrbuch Grundrechte, S. 201 Rdnr. 525.

³⁸⁶ VfSlg. 6438/1971, 292 (294f.).

mel wurde jedoch zum Beginn der 80er Jahre vollständig aufgegeben, die Exzessprüfung wurde weitestgehend durch eine strengere, mehrstufige Prüfung abgelöst.³⁸⁷

Maßgeblich war hierbei das Erkenntnis VfSlg. 8871/1980 („Witwepensionserkenntnis“). Der Verfassungsgerichtshof hatte die unterschiedliche Regelung der Bezugsrechte von Ehegatten hinsichtlich ihrer Hinterbliebenenpension im Falle des Todes des jeweils anderen Ehepartners dahingehend zu beurteilen, ob diese Regelung gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt. Während Witwen ohne besondere Voraussetzungen Witwenpension erhielten, bestand ein entsprechender Anspruch eines Witwers nur, wenn die Ehefrau zuvor seinen Lebensunterhalt überwiegend bestritten hatte und der Ehemann zum Zeitpunkt des Todes erwerbsunfähig und bedürftig war, solange die letzten beiden Voraussetzungen zuträfen. Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt: „Nun kann der Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH wohl von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehen und auf den Regelfall abstellen [...]; dass dabei Härtefälle entstehen macht das Gesetz nicht gleichheitswidrig [...]; ebenso wenig können daher Einzelfälle einer Begünstigung die am Durchschnitt orientierte Regelung unsachlich machen. Das Ausmaß der solcherart hinzunehmenden ungleichen Auswirkungen einer generellen Norm hängt allerdings nicht nur vom Grad der Schwierigkeit ab, die eine nach den verschiedenen Sachverhalten differenzierende Lösung der Vollziehung bereiten würde, sondern auch vom Gewicht der angeordneten Rechtsfolgen. Bestehen diese - wie hier - in einer Bevorzugung bei der Verteilung von Geldmitteln, so könnten sie allenfalls gerechtfertigt sein, wenn sie das notwendige Mittel wären, höhere Kosten einer anderen Lösung zu vermeiden.“³⁸⁸

Folge dieser Rechtsprechungsentwicklung ist, dass der VfGH heute Gesetze im Allgemeinen nicht mehr daraufhin prüft, ob sie offenkundig unsachlich sind oder eine exzessive Regelung darstellen. Vielmehr steht heute die Prüfung der Frage, ob eine

³⁸⁷ Siehe hierzu VfSlg. 10090/1984, 692 (696); Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 306; die Bemühensformel wurde allerdings nur im Bereich der Prüfung von Regelungen des Gesetzgebers abgelöst; im Bereich der Verwaltungsmaßnahmen behält der Gerichtshof die Bemühensformel mit der Einschränkung bis heute bei, dass nunmehr nur „offensichtliches“ Bemühen, die richtige Entscheidung zu treffen, eine Verletzung des Gleichheitssatzes ausschließt, siehe hierzu Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 73.

³⁸⁸ VfSlg. 8871/1980, 587 (593).

differenzierende Regelung durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein kann, im Mittelpunkt der Gleichheitsprüfung.³⁸⁹

b. Der allgemeine Gleichheitssatz als umfassendes Sachlichkeitsgebot

Auch nach der neueren Rechtsprechung achtet der Verfassungsgerichtshof den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, jedoch in engeren Grenzen als zuvor, insbesondere überprüft er auch weiterhin nicht die Zweckmäßigkeit einer Regelung.³⁹⁰

Der Verfassungsgerichtshof versteht den allgemeinen Gleichheitssatz heute als umfassendes Sachlichkeitsgebot.³⁹¹ Dabei muss nicht nur die differenzierende Regelung sachlich gerechtfertigt sein, auch das Gesetz selbst muss dem Sachlichkeitskriterium entsprechen.³⁹² Maßstab ist, ob eine rechtliche Ungleichbehandlung auf solche tatsächlichen Unterschiede zurückgeführt werden kann, dass diese als sachlich gerechtfertigt anzusehen ist.³⁹³ Im Ergebnis unterliegen grundsätzlich alle Entscheidungen des Gesetzgebers der verfassungsgerichtlichen Kontrolle anhand des Sachlichkeitsgebotes.³⁹⁴ Dabei belässt es der VfGH bei der Beurteilung der Frage, ob Sachverhalte als gleich oder ungleich einzustufen sind, häufig bei prima-facie-Urteilen.³⁹⁵ Erst auf der Ebene der sachlichen Rechtfertigung einer Gleich- oder Ungleichbehandlung tritt der VfGH in eine intensivere Prüfung ein.³⁹⁶

³⁸⁹ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 101.

³⁹⁰ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 306.

³⁹¹ So die Feststellung von Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 85, die diese Bedeutungsausweitung des Gleichheitssatzes wesentlich auf das im Laufe seiner Geschichte gestiegene Selbstbewusstsein des VfGH zurückführt; Rack/Wimmer, EuGRZ 1983, 597 (601); Berger, EuGRZ 1983, 614 (619).

³⁹² Gutknecht, Soziale Grundrechte in Österreich, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Akademie der Diözese Rottenburg Stuttgart (Hrsg.), Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, S. 140.

³⁹³ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 305.

³⁹⁴ Berka, Die Grundrechte, S. 491 Rdnr. 881.

³⁹⁵ Davy, Der Gleichheitssatz des österreichischen Rechts und Menschen mit Behinderung, in: FS Funk, S. 81.

³⁹⁶ Davy, Der Gleichheitssatz des österreichischen Rechts und Menschen mit Behinderung, in: FS Funk, S. 81.

Die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes lässt sich in folgende Prüfungsstufen unterteilen:³⁹⁷

aa. Ermittlung der zu vergleichenden Rechtsnormen

Zunächst sind in einem ersten Schritt mindestens zwei Rechtsnormen zu benennen, aus welchen sich eine rechtlich unterschiedliche Behandlung, d.h. eine abweichende Rechtsfolge, ergibt.³⁹⁸ Falls für nur eine der Vergleichsgruppen eine rechtliche Regelung besteht, kann auf der anderen Seite auch der Grundsatz der allgemeinen Handlungsfreiheit als zweite (Vergleichs-)Norm herangezogen werden.³⁹⁹

bb. Ermittlung des Inhalts der zu vergleichenden Tatbestände und Rechtsfolgen

Sodann sind die zu vergleichenden Tatbestände und Rechtsfolgen der Vergleichsnormen in ihrer spezifischen Reichweite zu erfassen.

cc. Feststellung der Vergleichbarkeit auf Tatbestandsebene

Grundlage für die Ermittlung der zu vergleichenden Normen sind die ihrer Anwendbarkeit zugrunde liegenden vergleichbaren Sachverhalte.⁴⁰⁰ Hier sind demnach die von den Vergleichsnormen erfassten tatsächlichen Gegebenheiten vergleichend gegenüberzustellen.⁴⁰¹

³⁹⁷ Vergleiche insoweit die ausführliche Darstellung und Herleitung bei: Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 89ff.; Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 305f. und Berka, Die Grundrechte, S. 510f. unterteilen die Gleichheitsprüfung des VfGH dagegen lediglich in drei Stufen, ohne dass dadurch eine grundlegende Abweichung sichtbar würde.

³⁹⁸ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91.

³⁹⁹ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 305; Berka, Die Grundrechte, S. 510 Rdnr. 922.

⁴⁰⁰ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91; Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 305

⁴⁰¹ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91.

dd. Feststellung der Vergleichbarkeit auf Rechtsfolgenebene

Sodann ist die Vergleichbarkeit der Rechtsfolgen der zu vergleichenden Normen festzustellen.

ee. Gegenüberstellung der Vergleichssachverhalte und der daran anknüpfenden Rechtsfolgen

Erst auf Basis dieser Vergleiche kann dann in einem weiteren Schritt - aus der Gegenüberstellung des Verhältnisses der Tatbestände und Rechtsfolgen zueinander - ermittelt werden, ob diese in Relation zueinander adäquat sind, ob also eine Gleichbehandlung oder eine Ungleichbehandlung vorliegt.⁴⁰² Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist Voraussetzung, dass die faktischen Unterschiede ihrer Bedeutung nach wesentlich sind.⁴⁰³

ff. Sachliche Rechtfertigung der Gleich- oder Ungleichbehandlung - Gebot differenzierender Regelung

In einem dritten Schritt ist sodann zu prüfen, ob die getroffene differenzierende Regulationsentscheidung sachlich gerechtfertigt ist.⁴⁰⁴ Ausgangspunkt ist insofern die Forderung des allgemeinen Gleichheitssatzes, Gleiches nicht ohne sachlichen Grund ungleich und Ungleiches nicht ungerechtfertigt gleich zu behandeln.⁴⁰⁵ Entsprechend prüft der Verfassungsgerichtshof dann im Rahmen einer wertenden Betrachtung, ob sachliche Gründe den differenzierenden Inhalt der zu beurteilenden Regelung rechtfertigen.⁴⁰⁶

⁴⁰² Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91.

⁴⁰³ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 305.

⁴⁰⁴ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91.

⁴⁰⁵ VfSlg. 3661/1959, 501 (504); 3970/1961, 268 (270); 4279/1962, 520 (521).

⁴⁰⁶ Klemenz, Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, S. 78.

Sachlich gerechtfertigt ist eine Ungleichbehandlung dann, wenn sie in der Verschiedenheit der objektiven Lebensverhältnisse begründet ist.⁴⁰⁷ Zunächst ist zu fragen, ob der von dem Gesetzgeber beabsichtigte Regelungszweck legitim ist und ob er in Bezug auf diesen Regelungszweck die konkrete Ungleichbehandlung ihrer Intensität und näheren Ausgestaltung nach vorsehen durfte.⁴⁰⁸

Dabei betont der VfGH den breiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der konkreten Ausgestaltung gesetzlicher Differenzierungen. So stellt der VfGH etwa fest: „Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber frei, zu entscheiden, welche Instrumente er - unter Berücksichtigung allfälliger erwünschter oder in Kauf genommener Nebenwirkungen - in der jeweils gegebenen Situation zur Zielerreichung geeignet erachtet und welches unter mehreren möglichen Mitteln er auswählt und einsetzt. Der VfGH kann dem Gesetzgeber nur dann entgegenreten, wenn er bei der Bestimmung der einzusetzenden Mittel die ihm von Verfassungs wegen gesetzten Schranken überschreitet. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn er das sich aus dem Gleichheitsgebot ergebende Sachlichkeitsgebot verletzt, wenn er also beispielsweise zur Zielerreichung völlig ungeeignete Mittel vorsieht oder wenn die vorgesehenen, an sich geeigneten Mittel zu einer sachlich nicht begründbaren Differenzierung führen.“⁴⁰⁹

Die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes anhand des dargestellten Prüfungsschemas ist in hohem Maße wertungsabhängig.⁴¹⁰ Um die Gleichheitsprüfung trotz dieser Wertungsgebundenheit dennoch zu strukturieren, hat der VfGH verallgemeinerungsfähige Entscheidungsstandards formuliert, welche grundlegende Feststellungen zur Beurteilung der Legitimität gesetzgeberischer Ziele, zur Festlegung der Vergleichsmaßstäbe und zur Verhältnismäßigkeit und objektiven Rechtfertigung einer

⁴⁰⁷ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91.

⁴⁰⁸ Berka, Lehrbuch Grundrechte, S. 199 Rdnr. 515.

⁴⁰⁹ VfSlg. 8457/1978, 445 (454). Diese Formulierung zeigt, dass der VfGH die Prüfung der objektiven Rechtfertigung differenzierender Regelungen durchaus auch um Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anreichert, indem er unter anderem die Geeignetheit einer Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zieles prüft und die Frage, ob ein an sich geeignetes Mittel zu nicht mehr sachlich begründbaren Unterschieden in der Behandlung der zu vergleichenden Gruppen oder Sachverhalte führt.

⁴¹⁰ Berka, Die Grundrechte, S. 512 Rdnr. 927.

Ungleichbehandlung enthalten.⁴¹¹ Einige dieser allgemeinen Entscheidungsstandards sind im Folgenden dargestellt.

gg. Durch die Rechtsprechung anerkannte sachliche Rechtfertigungsgründe differenzierender Regelungen

Der Verfassungsgerichtshof hat einige typische Rechtfertigungsgründe entwickelt, welche es dem Gesetzgeber erlauben, Regelungen zu schaffen, die im Einzelfall von dem gleichheitsrechtlichen Gebot, Gleiches gleich zu behandeln, abweichen.

Zunächst ist es dem Gesetzgeber gestattet, eine typisierende Betrachtung vorzunehmen; hieraus möglicherweise resultierende Härtefälle führen alleine noch nicht zur Gleichheitswidrigkeit eines Gesetzes.⁴¹² Als Sonderfall der Typisierung sind auch Pauschalierungen zulässig, soweit sie sich an einem Durchschnittswert orientieren, mit den tatsächlichen Lebensverhältnissen in Einklang stehen und somit den Erfahrungen des täglichen Lebens entsprechen.⁴¹³ Auch Stichtagsregelungen führen zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen, sind jedoch zulässig, solange der Gesetzgeber zur Abmilderung gravierender Verschlechterungen Übergangsregelungen vorsieht.⁴¹⁴ In Anlehnung hieran wird es seitens des Verfassungsgerichtshofs z.B. nicht als Verstoß gegen den Gleichheitssatz eingestuft, wenn der Gesetzgeber pauschalierende Regelungen unter Gesichtspunkten der Verwaltungsökonomie und unter Berücksichtigung der Erfahrungen des täglichen Lebens trifft.⁴¹⁵ Daneben hat der Gerichtshof als sachliche Rechtfertigung einer differenzierenden Normgebung budgetäre Erwägungen sowie eine leichtere Handhabbarkeit einer Regelung anerkannt.⁴¹⁶

⁴¹¹ Berka, Die Grundrechte, S. 513 Rdnr. 928.

⁴¹² VfSlg. 4289/1962, 550 (553f.); 8002/1977, 120 (123); 8096/1977, 474 (477).

⁴¹³ Vgl. VfSlg. 3595/1959, 281 (282f.); 4930/1965, 102 (105); 7082/1973, 439 (442); 8875/1980, 606 (614).

⁴¹⁴ Berka, Die Grundrechte, S. 518 Rdnr. 941.

⁴¹⁵ VfSlg. 11.615/1988, 51 (52f.); VfSlg. 9624/1983, 70 (71f.); 13.726/1994, 326 (331).

⁴¹⁶ VfSlg. 12.641/1991, 172 (177); Kolinek, aaO., S. 100.

hh. Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips

Das aus dem Gleichheitssatz folgende Erfordernis einer sachlichen Rechtfertigung differenzierender Entscheidungen wird bei der Beurteilung von Maßnahmen der Verwaltung durch Elemente des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit konkretisiert.⁴¹⁷ Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt danach, dass die durch den Gesetzgeber angeordnete Ungleichbehandlung im Hinblick auf das seinerseits legitime Regelungsziel nach ihrer Ausgestaltung und Intensität nachvollziehbar und damit hinzunehmen ist.⁴¹⁸ Je stärker ein Verwaltungsakt in die geschützte Rechtssphäre des Bürgers eingreift, umso höhere Anforderungen sind an die sachliche Rechtfertigung der Maßnahme zu stellen. Somit muss der Verwaltung der Ermessensspielraum eingeräumt werden, der, trotz der Zulässigkeit legislativer Pauschalierungen und Typisierungen, verhältnismäßige Entscheidungen im Einzelfall ermöglicht.⁴¹⁹

ii. Die allgemeine Sachlichkeitsprüfung ohne Normvergleich

In Anlehnung an das zuvor dargestellte Verständnis des Gleichheitssatzes als allgemeinem Sachlichkeitsgebot findet sich in der Rechtsprechung des VfGH in einigen Erkenntnissen die Besonderheit, dass der VfGH eine Prüfung anhand des allgemeinen Gleichheitssatzes auch in Fällen vorgenommen hat, denen - anders als nach dem vorbeschriebenen Prüfungsschema - kein Vergleich zweier Rechtsnormen nach Tatbestand und Rechtsfolge zugrunde liegt.⁴²⁰ Im Ergebnis führt diese Rechtsprechung zu einer abstrahierenden isolierten Sachlichkeitsprüfung. Hierbei haben sich zwei mögliche Fallkonstellationen herausgebildet:

aaa. Normvergleich nicht sinnvoll möglich

In Fällen, in denen gesetzliche Regelungen dergestalt spezielle Regelungsmaterien behandeln, dass ein sinnvoller Vergleich mit anderen Rechtssätzen wegen der Spe-

⁴¹⁷ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 316.

⁴¹⁸ Berka, Die Grundrechte, S. 511 Rdnr. 923.

⁴¹⁹ Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 317.

⁴²⁰ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 94.

zialität des Regelungsgegenstandes nicht möglich ist, prüft der VfGH, ob die Norm dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot entspricht, d. h. ob die dort angeordnete Rechtsfolge dem Tatbestand der Regelung adäquat zugeordnet ist, ob sie also in einem sachlich angemessenen Verhältnis steht.⁴²¹

bbb. „Ordnungssystemjudikatur“

Grundsätzlich ist nach der Rechtsprechung des VfGH der Gesetzgeber verpflichtet, an Prinzipien, die er einmal in einem Regelungsgebilde festgelegt hat, also an einem geschaffenen Ordnungssystem, festzuhalten.⁴²²

Der VfGH nimmt aber an, dass der Gesetzgeber durch den Gleichheitssatz nicht ausnahmslos an ein einmal entwickeltes Ordnungssystem gebunden ist, er also davon abweichende Regelungen schaffen kann, sofern er für diese eine sachliche Begründung anführen kann, diese also dem Sachlichkeitsgebot entsprechen.⁴²³ Der Gesetzgeber ist demnach nicht gehalten, nicht von einem von ihm selbst aufgestellten rechtlichen Ordnungssystem abzuweichen, solange die abweichende Regelung seinerseits dem Gleichheitsgebot nicht zuwiderläuft.⁴²⁴ Lediglich für Differenzierungen innerhalb ein und desselben Rechtsinstitutes sei der Gleichheitssatz mit seiner ursprünglichen Prüfungsdichte unmittelbar anzuwenden, ansonsten verbleibt es bei der abstrahierenden isolierten Sachlichkeitsprüfung.⁴²⁵

ccc. Kritik in der Literatur

Diese besondere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist - ebenso wie die generelle Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot insgesamt - in der Literatur auf Kritik gestoßen. Die Kritik wendet insbesondere ein, durch diese Rechtsprechung werde der allgemeine Gleichheitssatz

⁴²¹ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 95.

⁴²² Somek, Intuitives Verfassungsrecht – Eine Exegese zur Ordnungssystemjudikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, in: Feldner/Forgó, Norm und Entscheidung – Prolegomena zu einer Theorie des Falls, S. 253.

⁴²³ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 95.

⁴²⁴ VfGH 8457/1978, 445 (453f.); Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 309.

⁴²⁵ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 95f.

zu einem „allgemeinen Gerechtigkeitsgebot entgrenzt“.⁴²⁶ In der Folge verliere die Gleichheitsprüfung jede Rationalität und Überprüfbarkeit und ermögliche dem VfGH jede beliebige Entscheidung.⁴²⁷ Dabei wird es schon als fraglich angesehen, ob eine derartige Bedeutungserweiterung als allgemeinem Sachlichkeitsgebot überhaupt noch von dem, dem Wortlaut zu entnehmenden, Sinngehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes gedeckt sein kann.⁴²⁸ Dies führe dann im Ergebnis dazu, dass der VfGH in verfassungswidriger Weise bei der Beantwortung gleichheitsrechtlicher Fragen notwendig seine Wertungsvorstellungen als Beurteilungsgrundlage heranziehen müsste, anstatt - wie verfassungsrechtlich vorgesehen - die fraglichen gesetzlichen Regelungen an der Verfassung zu messen.⁴²⁹ Die Beurteilung der Frage, ob sich für eine differenzierende Regelung sachliche Gründe finden lassen, ist als entscheidende rechtspolitische Frage letztlich von dem Gesetzgeber alleine zu entscheiden.⁴³⁰ Damit wäre der Verfassungsgerichtshof befugt, entgegen dem Prinzip der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber seine rechtspolitischen Wertungen vorzugeben. Dies wäre mit der Stellung des VfGH in der Bundesverfassung unvereinbar.⁴³¹

jj. Prüfung nur anhand des Gesetzestextes

Der VfGH berücksichtigt, anders als das BVerfG⁴³², bei seiner Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes nur das jeweilige Ergebnis eines Gesetzgebungsaktes. Anders als das BVerfG fragt der VfGH nicht, ob die der Regelung zugrunde liegenden Annahmen, Erwartungen und Prognosen des Gesetzgebers nachvollziehbar, die angestellten Erwägungen vollständig und die vorgefundenen Tatsachen in ihren konkreten Auswirkungen zutreffend bewertet sind.⁴³³ Anstatt einer solchen „Verhaltenskontrolle“ des Gesetzgebers kontrolliert der Verfassungsgerichtshof neben der Prüfung der Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorschriften nur das Ergebnis des Rechtssetzungsaktes des Gesetzgebers. Der VfGH führt insoweit aus: „Die Sachlichkeit einer Norm hängt nicht vom subjektiven Verhalten ihres Urhebers ab, sondern von ihrem

⁴²⁶ Noll, Sachlichkeit statt Gleichheit?, S. 193.

⁴²⁷ Noll, Sachlichkeit statt Gleichheit?, S. 191.

⁴²⁸ Berka, Die Grundrechte, S. 505 Rdnr. 912.

⁴²⁹ Noll, Sachlichkeit statt Gleichheit?, S. 193f..

⁴³⁰ Berka, Die Grundrechte, S. 505 Rdnr. 912.

⁴³¹ Noll, Sachlichkeit statt Gleichheit?, S. 193.

⁴³² Vgl. hierzu etwa BVerfGE 30, 292 (317).

⁴³³ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 97.

objektiven Gehalt.“⁴³⁴ Auch dieser Verzicht auf die Berücksichtigung gesetzgeberischer Motive bei der gleichheitsrechtlichen Bewertung gesetzlicher Regelungen zeigt, wie weitgehend der VfGH von der Existenz eines selbständigen, aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten, Sachlichkeitsgebotes ausgeht, welches als absolute Forderung die objektive Sachlichkeit einer Regelung verlangt, welche wiederum der VfGH alleine anhand ihres objektiven Gehaltes ermitteln zu können glaubt, ohne - weil nach diesem Verständnis für die objektive Frage der Sachlichkeit unerheblich - auf die der Regelung zugrunde liegenden Motive und Beweggründe des Gesetzgebers eingehen zu müssen. Damit wird auch klar, dass der Einwand, der VfGH ersetze gesetzgeberische Wertungen durch eigene Einschätzungen, durchaus folgerichtig ist, immerhin scheint der VfGH die maßgeblichen Wertungsentscheidungen des Gesetzgebers bei seiner Entscheidung nicht zu berücksichtigen und ist folglich darauf angewiesen, seinen Entscheidungen dann eigene Bewertungen zugrunde zu legen. Zugleich fingiert der VfGH durch die Verneinung der Bedeutung legislativer Motive und Wertungen eine allgemeingültige Objektivität des allgemeinen Gleichheitssatzes, welche suggeriert, dass gleichheitsrechtliche Entscheidungen alleine aufgrund eines vorgefundenen Normtextes im Kontext verfassungsrechtlicher Wertungen möglich sind, und negiert dabei den entscheidenden Einfluss, den eben jene - dem Gesetzgeber mit der Aufgabe abstrahierender Normgebung aufgegebenen - Wertungen für das Gleichheitsurteil und damit den Charakter des Gleichheitsurteils als Wertungsentscheidung haben. Ob der VfGH mit dieser Einengung bei der Berücksichtigung gesetzgeberischer Wertungen und gleichzeitiger Ausdehnung des Anwendungsbereiches des allgemeinen Gleichheitssatzes im Sinne eines allgemeinen Sachlichkeitsgebotes den inhaltlichen Charakteristika der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes gerecht wird, kann tatsächlich kritisch hinterfragt werden.

2. Zusammenfassung

Der österreichische Verfassungsgerichtshof entnimmt dem in der österreichischen Verfassung enthaltenen Gleichheitssatz, dass Gleiches nicht ohne sachliche Begründung ungleich und Ungleiches nicht ohne sachliche Begründung gleich zu behandeln ist. Dabei ergibt sich ein Rechtsanspruch der Grundrechtsberechtigten auf

⁴³⁴ VfSlg. 5251/1966, 200 (207); mit ähnlicher Formulierung auch 8457/1978, 445 (464).

Gleichbehandlung, also die Abwehr von Diskriminierungen, ebenso wie, im umgekehrten Fall, auf Ungleichbehandlung in Fällen, in denen eine Gleichbehandlung einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz bedeuten würde. Dem Wortlaut nach schützt auch die österreichische Verfassung lediglich die Gleichheit der Staatsbürger Österreichs vor dem Gesetz. Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof den allgemeinen Gleichheitssatz faktisch zu einem Jedermanngrundrecht weiterentwickelt, wenn auch noch heute Differenzierungen anhand der Staatsbürgerschaft möglich sind, sofern sie sich als sachlich gerechtfertigt und nicht unverhältnismäßig darstellen. Der Verfassungsgerichtshof hat eine mehrstufige Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes entwickelt, bei der nach Feststellung der zu vergleichenden Normen und dem Vergleich dieser Normen auf der Tatbestands- und Rechtsfolgenseite schließlich bei Feststellung einer Ungleichbehandlung nach einer sachlichen Rechtfertigung für die festgestellte Differenzierung gesucht wird. Der VfGH räumt dem Gesetzgeber auch nach der inhaltlichen Weiterentwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot einen weiten Gestaltungsspielraum ein, wenngleich nach der Abkehr von der Exzeßformel zugunsten der Forderung nach einer sachlichen Rechtfertigung für eine differenzierende Regelung der Handlungsspielraum des Gesetzgebers schärfer begrenzt wird.⁴³⁵ Dennoch hebt der VfGH gesetzliche Regelungen dann nicht auf, wenn aus seiner Sicht eine „verfassungsgerechtere“ Lösung möglich wäre, denn nur selten ist alleine eine verfassungsgerechte Lösung denkbar.⁴³⁶ Insbesondere berücksichtigt der VfGH im Rahmen der Gleichheitsprüfung in Abgrenzung zu dem BVerfG nicht die Motive, Erwartungen, Prognosen und Absichten des Gesetzgebers, sondern beurteilt alleine die gesetzliche Regelung als Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses.

Nur, wenn eine sachliche Rechtfertigung einer Differenzierung nicht festzustellen ist, kommt eine Gleichheitswidrigkeit des Gesetzes in Betracht. Für die Frage, wann eine hinreichende sachliche Rechtfertigung anzunehmen sein kann, hat der Gerichtshof in einer umfangreichen Judikatur⁴³⁷ typische Fallgestaltungen herausgearbeitet, die eine solche Rechtfertigung begründen können. Ansonsten stützt der VfGH sein

⁴³⁵ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 101.

⁴³⁶ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 102.

⁴³⁷ Für weitere Beispiele siehe: Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 310ff.

Gleichheitsurteil auf einen Vergleich der objektiven Lebensverhältnisse der Regelungsbetroffenen hinsichtlich ihrer Unterschiede und Gemeinsamkeiten.

Auf dem Gebiet des Verwaltungshandelns entnimmt die Rechtsprechung dem allgemeinen Gleichheitssatz neben dem Willkürverbot auch das Erfordernis verhältnismäßiger Gestaltung staatlicher Maßnahmen. Die Anforderungen an die, zur Begründung einer differenzierenden Entscheidung angeführten, sachlichen Gründe steigen dabei mit der Zunahme der Eingriffsintensität der behördlichen Maßnahme für den Einzelnen.

Als Besonderheit finden sich in der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes Erkenntnisse, in denen der allgemeine Gleichheitssatz ohne Bezug zu einem Vergleich zweier Rechtsnormen im Sinne eines allgemeinen Sachlichkeitsgebotes abstrahierend isoliert angewandt wird, um eine Gleichheitsprüfung auch dann zu ermöglichen, wenn ein Normvergleich aus Sicht des Gerichtes nicht sinnvoll möglich ist oder Regelungen von einem bereits gesetzlich statuierten Ordnungssystem abweichen. Folge dieser Rechtsprechung ist, dass der allgemeine Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als allgemeines Sachlichkeitsgebot den Charakter eines Auffanggrundrechtes annimmt, welches praktisch immer zur Anwendung kommen kann, wenn gesetzgeberische Entscheidungen verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterworfen werden sollen, da ja eine Entscheidung auch unabhängig von konkret zu vergleichenden Rechtsnormen und damit fernab des eigentlich für die Prüfung von Gleichheitsverstößen entwickelten Prüfungsschemas möglich wird. Dabei kann der VfGH auf allgemeine Wertungsentscheidungen zurückgreifen, ohne zwingend an eine Rückkopplung an Vorgaben der Verfassung gebunden zu sein, so dass es zumindest zweifelhaft ist, ob eine solch weit reichende, von konkreten gesetzlichen Anhaltspunkten und im Rahmen von Gleichheitsentscheidungen notwendigen Vergleichsgruppenbildungen befreite Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes noch den nach den Grundsätzen der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber zukommenden Beurteilungsspielraum und damit die Beschränkung der Verfassungsjudikative auf die Korrektur legislativen Unrechts hinreichend respektiert. Folglich ist diese Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Rechtsprechung des VfGH zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot, wie bereits dargestellt, in der Literatur auf Kritik gestoßen.

Insgesamt nimmt der allgemeine Gleichheitssatz in der österreichischen Grundrechtsprechung eine Sonderstellung ein. Er ist die wichtigste Verfassungsschranke für den Gesetzgeber und hat infolge der bemerkenswerten Entwicklung seines rechtlichen Gehaltes durch die Rechtsprechung gewissermaßen eine „Surrogat-Funktion“ erhalten: Im Verhältnis zu der ansonsten eher zurückhaltenden Grundrechtsjudikatur des VfGH wendet der Gerichtshof den Gleichheitssatz häufig und als, im Vergleich zu vielen Freiheitsrechten, stärker wirkende Schranke an, nicht zuletzt in Bereichen, in denen andere Grundrechte direkter betroffen sind.⁴³⁸ Dies ist auch wesentlich Ergebnis der Ausweitung des allgemeinen Gleichheitssatzes zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot und damit faktisch zu einem allgemeinen Auffanggrundrecht, wobei der Umstand, dass der VfGH angesichts der mit dieser Rechtsprechung berechtigterweise verbundenen Kritik den allgemeinen Gleichheitssatz nicht nur in der Breite seiner Anwendung als Auffanggrundrecht erweitert, sondern auch hinsichtlich der materiellen Reichweite der richterlichen Kontrolle gesetzgeberischer Entscheidungen ausgedehnt hat, zusätzliche Bedenken weckt, inwieweit der allgemeine Gleichheitssatz als Verfassungsnorm hierdurch nicht tatsächlich unter Vernachlässigung seines verfassungsrechtlichen Gehaltes weitgehend „entgrenzt“ und einer nachvollziehbaren, verallgemeinerungsfähigen judikativen Strukturierung entzogen wird. In der Tat lässt sich fragen, inwieweit die durch die Verfassung und die Garantie der Freiheitsrechte in ihren jeweiligen Grenzen getroffene Bestimmung grundrechtlicher Schutzgewährleistungen nicht dadurch grundsätzlich unterlaufen wird, dass der allgemeine Gleichheitssatz als „Auffanggrundrecht“ dann gesetzliche Grundentscheidungen auch in Fällen zu Fall bringen könnte, in denen ein Verstoß gegen andere Grundrechte gerade nicht festgestellt werden kann. Gerade die strukturelle Offenheit und - nach dem Verständnis des VfGH - umfassende Anwendbarkeit des allgemeinen Gleichheitssatzes begründet aber dann in der Tat die Gefahr, dass die Verfassungsrechtsprechung, noch zumal, wenn sie die Wertungen und Motive des Gesetzgebers bei ihrer Entscheidung vollends außen vor lässt, einen quasi-legislativen Charakter erhält, da dann eine Begrenzung des judikativen Eingriffsrechtes faktisch durch die, jederzeit mögliche, Berufung auf den allgemeinen Gleichheitssatz zu überwinden wäre, auch in Fällen, in denen mangels Verstoßes gegen andere Grundrechte das Verdikt der Verfassungswidrigkeit eigentlich unmöglich ist.

⁴³⁸ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 87.

V. Der allgemeine Gleichheitssatz in Großbritannien

Zunächst ist mit Blick auf das britische Rechtssystem zu beachten, dass Großbritannien⁴³⁹ keine in sich geschlossene, geschriebene Verfassungsurkunde, welche die Fundamentalnormen des Staates enthielte, kennt.⁴⁴⁰ Auch der allgemeine Gleichheitssatz ist weder formell verfassungsrechtlich verankert⁴⁴¹, noch findet sich im englischen gemeinen Recht ein allgemeines Verbot unzulässiger Diskriminierungen.⁴⁴² Auch kennt das englische Rechtssystem kein Verfassungsgericht, welches mit speziellen Kompetenzen zur Kontrolle von Gesetzen ausgestattet wäre.⁴⁴³

Dem britischen Recht ist die, in den kontinentaleuropäischen Rechtssystemen verankerte, Vorstellung einer abgestuften Normenhierarchie fremd.⁴⁴⁴ Es existieren daher keine privilegierten Normenbestände, die nicht durch eine einfache Parlamentsmehrheit abänderbar wären.⁴⁴⁵ Aus dem Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Gesetze und dem damit verbundenen Fehlen höherrangigen Verfassungsrechts folgt, dass einzelne Gesetze von der Rechtsprechung folglich nicht als "verfassungswidrig" eingestuft werden können.⁴⁴⁶ Dies hat seinen Grund in dem traditionellen britischen Parlamentssystem.

⁴³⁹ Der Einfachheit halber wird im Folgenden auf die Verfassungsordnung und den Gleichheitssatz in Großbritannien Bezug genommen. Korrekterweise müsste jeweils von dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland gesprochen werden, da Großbritannien nur England, Schottland und Wales umfasst, das United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland aber zusätzlich noch Nordirland einschließt. Zwar finden sich in den Rechtsordnungen der einzelnen Landesteile einige Unterschiede, für die verfassungsrechtlichen Fragestellungen dieser Arbeit sind diese jedoch ohne Belang; vergleiche hierzu im einzelnen Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 25 Fn. 1 mit weiteren Hinweisen insbesondere zu den möglichen Abweichungen hinsichtlich des Grundrechtsschutzes in Schottland aus Sicht des einzelnen Rechtsadressaten.

⁴⁴⁰ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 541; Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 28f; kritisch hierzu aber Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 25ff., der diese häufig anzutreffende Feststellung für „missverständlich, zumindest ergänzungs- und erklärungsbedürftig“ hält und sich eingehender mit dem Begriff der Verfassung beschäftigt.

⁴⁴¹ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 202; Dicke, DÖV 1971, 409 (410).

⁴⁴² Kingston/Irmie, in: Grabitz, Grundrechte in Europa und USA, S. 743.

⁴⁴³ Lord Slynn of Hadley, RdA 1996, 78 (79).

⁴⁴⁴ Dicke, DÖV 1971, 409 (409); Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 29f.

⁴⁴⁵ Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 27.

⁴⁴⁶ Dicke, DÖV 1971, 409 (409).

Zwar finden sich einige historische Texte, Verträge und Gesetze, welche die Beziehungen der einzelnen Staatsgewalten zueinander und zu den Bürgern regeln.⁴⁴⁷ Diese, häufig schon sehr alten⁴⁴⁸, Dokumente regeln jedoch als Reaktionen auf Machtkämpfe der Staatsinstitutionen jeweils nur bestimmte Einzelfragen der Machtbalance im Staat, ohne dass von den Autoren beabsichtigt gewesen wäre, allgemeine Grundnormen des Staates festzuschreiben.⁴⁴⁹ Ein maßgeblicher Grund für das Fehlen einer Verfassungsurkunde nach kontinentaleuropäischem Verständnis in Großbritannien ist, dass - anders als bei vielen anderen Ländern Europas - Großbritannien keine umwälzenden gesellschaftspolitischen Entwicklungen, wie etwa Revolutionen oder verlorene Kriege, erlebt hat, die häufig Anlass für die Entstehung von Verfassungskodifikationen waren.⁴⁵⁰ Allerdings lässt sich aus dem Fehlen einer einheitlichen geschriebenen formellen Verfassungsurkunde nicht schließen, dass in Großbritannien keine Verfassung besteht. Vielmehr ist die Frage nach der Existenz einer Verfassung materiell anhand der Verfassungspraxis zu beantworten. Hierbei zeigt sich, dass die Tätigkeit der staatlichen Funktionsträger teils strengen ungeschriebenen und teilweise noch nicht einmal gewohnheitsrechtlich verankerten Regeln unterliegt, die allerdings nicht durch rechtliche, sondern durch politisch-moralische Sanktionen abgesichert sind.⁴⁵¹

Insoweit verfügt auch die britische Staatsordnung über eine, anderen Ländern vergleichbare, Regelungsdichte, die jedoch in weit größerem Umfang auf außergerichtlichen Durchsetzungsmechanismen basiert.⁴⁵²

1. Das britische Modell der absoluten Parlamentsouveränität

Das britische Rechtssystem ist wesentlich dadurch geprägt, dass dem Parlament eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zukommt, wobei die durch das Parla-

⁴⁴⁷ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 29.

⁴⁴⁸ Vergleiche etwa die Magna Charta Libertatum von 1215 oder die Bill of Rights von 1689.

⁴⁴⁹ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 29.

⁴⁵⁰ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 31.

⁴⁵¹ Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 28.

⁴⁵² Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 28.

ment erlassenen Gesetze nach englischem Verständnis nicht durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit kontrolliert und gegebenenfalls für unwirksam erklärt werden können.⁴⁵³ Das Parlament seinerseits ist keinerlei Rechtsquellen untergeordnet.⁴⁵⁴ Vielmehr kommt dem Parlament nach englischem Verständnis die unbeschränkte Kompetenz zu, seinerseits Rechtssetzungs- und Rechtsprechungsakte ausnahmslos zu revidieren.⁴⁵⁵ Diese unangetastete Parlamentsouveränität gegenüber allen Staatsgewalten steht der Entwicklung eines Grundrechtskataloges mit Verfassungsrang entgegen.⁴⁵⁶ Der englische Verfassungsrechtler Albert Venn Dicey hat diesen Grundsatz in seiner „Introduction to the study of the law of the constitution“ wie folgt umschrieben: “The principle of Parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely, that Parliament thus defined has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and further, that no person or body is recognised by the law of Britain as having a right to override or set aside the legislation of Parliament.”⁴⁵⁷

Für den Grundsatz der unbeschränkten Parlamentsouveränität findet sich keine originäre Rechtsquelle. Er ergibt sich vielmehr aus der englischen Rechtstradition.⁴⁵⁸ Die unbeschränkte Machtfülle des Parlaments wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach englischem Staatsverständnis das Parlament nach und nach in die unbeschränkte Herrschaftsgewalt, die zuvor durch den Monarchen ausgeübt wurde, eingerückt ist und diese heute, sozusagen an seiner statt, weiterführt.⁴⁵⁹ Ursprünglich bezweckte die Sovereignty of Parliament die Begrenzung staatlicher Machtausübung seitens des Monarchen durch gegenseitige Machtbeschränkung im Sinne einer „balanced constitution“ zum Schutze der Freiheit der Bürger.⁴⁶⁰ Gegenüber dem Parlament schien sich die Frage der Sicherung der Grundrechte zunächst nicht zu stellen, denn das Parlament war ja seinerseits Vertretung und Repräsentant

⁴⁵³ Schieren, ZParl 1999, 999 (1001).

⁴⁵⁴ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 142.

⁴⁵⁵ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 142.

⁴⁵⁶ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 142; Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 29f.

⁴⁵⁷ Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, S. 39f.

⁴⁵⁸ Schieren, ZParl 1999, 999 (1001).

⁴⁵⁹ Dicke, DÖV 1971, 409 (409); vergleiche auch Graf von Bernstorff, Einführung in das englische Recht, S. 42f.

⁴⁶⁰ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 30f.

des Volkes, dessen Freiheit es zu schützen galt und etwaiger Grundrechtseinschränkungen folglich nicht verdächtig.⁴⁶¹ Die Akzentverschiebung von der Machtbeschränkung zur (theoretisch) unbeschränkten Machtausübung durch das Parlament setzte mit Herausbildung des sozialen Interventionsstaates sowie dem modernen Parteiensystem, welche zu einer Machtverschiebung zugunsten des Unterhauses führten, ein.⁴⁶² Trotz dieser Bedeutungsverschiebung der Sovereignty of Parliament wurde die unbeschränkte Machtfülle des Parlaments infolge seiner demokratischen Legitimation bisher nicht in Frage gestellt.⁴⁶³

Konsequenz der unbeschränkten Parlamentsouveränität ist, dass das Parlament Gesetze verfassungsrechtlichen Inhaltes grundsätzlich mit derselben Mehrheit ändern kann wie einfache Gesetze.⁴⁶⁴ Das Parlament kann umgekehrt einen gegenüber allen anderen Rechtssubjekten bindenden und durch nichts zu beschränkenden Grundrechtsschutz im Gesetzeswege schaffen, eine Unabänderlichkeit seiner Grundrechtsverbürgungen gegen gesetzgeberische Änderungen späterer Parlamente vermag es jedoch nicht zu gewährleisten.⁴⁶⁵ Das Parlament kann also umfassenden Grundrechtsschutz, auch mit unmittelbarer Verpflichtungswirkung für Private, durch Gesetz herbeiführen, dieser bliebe aber immer Grundrechtsschutz durch, aber nicht gegen den Gesetzgeber.⁴⁶⁶

Entsprechend diesem Grundverständnis und dem Fehlen einer abgestuften Normenhierarchie, wird in England unter dem Begriff "Verfassung" auch nicht eine Sammlung einiger höchster Rechtssätze verstanden, sondern vielmehr der gegenwärtige Status, verstanden als eine Art Bestandsaufnahme der Regelungen, Funktions- und Handlungsweisen der einzelnen Staatsorgane.⁴⁶⁷ „Verfassung“ meint nach britischem Verständnis also eher einen Oberbegriff für das die Staatstätigkeit betreffende

⁴⁶¹ von Simson, Verfassungszweifel in England, in: FS Carstens, S. 853 (856).

⁴⁶² Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 30.

⁴⁶³ Dicke, DÖV 1971, 409 (409).

⁴⁶⁴ Schwarze, Europäisches Verfassungsrecht, S. 541.

⁴⁶⁵ Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 35.

⁴⁶⁶ Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 35.

⁴⁶⁷ Dicke, DÖV 1971, 409 (409).

Recht⁴⁶⁸ und beinhaltet „alle Regeln, welche unmittelbar oder mittelbar die Verteilung oder die Ausübung souveräner Gewalt im Staate betreffen“⁴⁶⁹.

Auch die Grundrechte werden daher im englischen Recht nicht als fest umrissene verfassungsrechtliche Begrifflichkeit aufgefasst, vielmehr werden sie in der Form als Menschenrechte (human rights) und bürgerliche Freiheiten (civil liberties) eher als politisch-moralische Forderungen, weniger als juristische Garantien verstanden.⁴⁷⁰ Die britische Verfassungstradition hat es bislang eher vorgezogen, auf abstrakt formulierte Grundrechtsgarantien - und dabei auch auf die verfassungsrechtliche Normierung eines allgemeinen Gleichheitssatzes⁴⁷¹ - zu verzichten. Konkrete Ansprüche des Einzelnen erwachsen aus den Menschenrechten nach englischem Verständnis nur, wenn diese in dem für jedermann bindenden „allgemeinen“ Recht (Law of the Land) anerkannt sind.⁴⁷² Dieses setzt sich zusammen zum einen aus den durch die Rechtsprechung anhand hergebrachter Rechtstraditionen und Grundannahmen entwickelten Rechtssätzen (common law⁴⁷³) und zum anderen aus dem durch das Parlament erlassenen Gesetzesrecht.⁴⁷⁴

⁴⁶⁸ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 33.

⁴⁶⁹ Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, S. 23: “Constitutional law, as the term is used in England, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state.”

⁴⁷⁰ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 143f.

⁴⁷¹ Kingston/Irmie, im Grabitz, Grundrechte in Europa und den USA, S. 743.

⁴⁷² Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 144.

⁴⁷³ Der Begriff common law kann mit drei verschiedenen Bedeutungen verwendet werden: zum einen als Beschreibung des gesamten Rechts der angelsächsischen Völkerfamilie in Abgrenzung zum Zivilrecht (civil law) der kontinentaleuropäischen Staaten, zum anderen als das durch die Spruchkörper als Konsequenz ihres eigenen Rechtssetzungsauftrages entwickelte Richterrecht im Gegensatz zu dem von dem Parlament geschaffenen Gesetzesrecht (statute law) und schließlich – als eng umrissener, historischer Begriff – als das alte gemeine Recht im Unterschied zur so genannten equity, so die Erläuterung von Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 45f. Fn. 91. Hier soll der Begriff common law nur im Sinne des durch die Spruchkörper entwickelten originären Richterrechtes verstanden werden.

⁴⁷⁴ von Simson, Verfassungszweifel in England, in: FS Carstens, S. 853, der insoweit feststellt: „In England wird das, was rechtens ist, als etwas zunächst unartikuliert Vorhandenes, als im Sein und Wesen der Gesellschaft begründet aufgefasst, in Ansehung dessen es die Aufgabe des Richters sei, an Hand der ihm unterbreiteten konkreten Fälle die Lösung aufzufinden, die diesen Fällen gerecht wird. Das derart vom Common Law erreichte wird dann gelegentlich in Gesetzesform gebracht. [...] Das Gesetz - so die ursprüngliche Theorie - folgt dem Richterspruch und eilt ihm nicht voraus. Dass die ständig zunehmende Bedeutung des Statute Law hier allmählich Wandel schafft, versteht sich. Im Verfassungsdenken aber bleibt es im Wesentlichen dabei, dass das Common Law dessen Inhalt und, was hier wichtig ist, dessen Grenzen bestimmt.“ Hier zeigt sich eine weitere Besonderheit des britischen Rechtssystems. Neben dem Parlament kommt auch den Gerichten die Aufgabe der Rechtschöpfung und Rechtsetzung zu. Urteile der Gerichte geben nicht nur Auskunft über das Recht, ihre inhaltlichen Feststellungen sind ihrerseits Recht. Wesentliche Grundlage hierfür ist, dass ganze Sach-

2. Gesetze verfassungsrechtlichen Inhaltes im englischen Rechtssystemen

Trotz des Fehlens einer geschriebenen Verfassung wird teilweise angenommen, dass in Großbritannien materiell ein den rechtlichen Wirkungen nach verfassungsähnliches Normensystemen besteht.⁴⁷⁵

So bestehen im englischen Recht einige als verfassungsrechtlich angesehene Texte, die allerdings nur begrenzte Sachverhalte regeln und jeweils nur Einzelforderungen formulieren.⁴⁷⁶ Dabei sprechen viele dieser Rechtstexte einzelnen Bevölkerungsgruppen bestimmte definierte Rechte zu, ohne jedoch abstrakt-generelle Regelungen oder allgemeine Grundrechtsgarantien zu gewährleisten.⁴⁷⁷

Grundlegende Rechtstexte mit verfassungsrechtlichem Inhalt sind:

- Die Magna Charta Libertatum 1215
- Die Petition of Rights 1628
- Die Bill of Rights 1689

gebiete des britischen Rechts den Gerichten zur alleinigen Regelung und Konkretisierung zugewiesen sind. Ergebnis dieser rechtssetzenden Tätigkeit der Gerichte ist das common law. Allerdings findet dieses nur in den Rechtsbereichen Berücksichtigung, in denen bislang keine gesetzlichen Regelungen durch das Parlament erlassen wurden. Gesetzesrecht (statute law) geht dem common law vor. Folge ist, dass in den Bereichen, in denen durch Gesetz eigene Vorgaben durch das Parlament gemacht wurden, den Gerichten ihr Rechtsetzungsauftrag entzogen ist. Dies ist nicht zuletzt Ausfluss der unbeschränkten Parlamentssouveränität. Dies schränkt die Möglichkeiten des Grundrechtsschutzes durch die Gerichte ein, denn ein Grundrechtsschutz gegen gesetzliche Vorgaben aufgrund common law sind nicht möglich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Rechtsprechung in Großbritannien durch die stare decisis-Doktrin streng an höchstgerichtliche Präjudizien gebunden ist, welche auch die meisten Spruchkörper an ihre eigenen Vorentscheidungen bindet. Bedingt hierdurch können die Gerichte ihre eignen Entscheidungen nur in engen Grenzen abändern und sie damit den sich ständig wandelnden Lebensverhältnissen nur begrenzt anpassen. Zu vielen Fragen etwa in Bereichen der modernen Daseinsvorsorge konnte das common law daher aufgrund seiner starken Orientierung an althergebrachte Präjudizien keine befriedigenden Antworten geben, so dass der Gesetzgeber tätig werden musste, siehe hierzu insgesamt die ausführliche Darstellung bei Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 45ff.

⁴⁷⁵ So die Schlussfolgerung von Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 229.

⁴⁷⁶ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 142.

⁴⁷⁷ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 142f.

- Der Act of Settlement 1701
- Die Acts of Parliament 1911 und 1949
- Der Ministers of the Crown Act 1937
- Der Crown Proceedings Act 1947

Einzelne grundrechtliche Verbürgungen finden sich zudem in folgenden Gesetzestexten:

- Die Habeas Corpus Acts 1679 und 1816
- Der Equal Pay Act 1970
- Der Race Relations Act⁴⁷⁸
- Der Sex Discriminations Act 1975
- Der Data Protection Act 1984

Zu diesem Normengebilde zählt auch der Human Rights Act 1998, mit dem die europäische Menschenrechtskonvention in das englische Recht eingeführt wurde.

Daneben sind in Großbritannien in den vergangenen Jahren verschiedene gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften zum Abbau von Diskriminierungen, namentlich der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie der Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Be-

⁴⁷⁸ Zuletzt 1976 durch das Parlament revidiert.

ruf auf den Weg gebracht worden. So wurde das Behindertendiskriminierungsgesetz 2005 (Disability Discrimination Act 2005)⁴⁷⁹, welches unter anderem die Pflicht öffentlicher Stellen vorsieht, Chancengleichheit für Behinderte zu fördern, sowie verschiedene Beschäftigungsgleichstellungsverordnungen⁴⁸⁰ eingeführt. Im Jahr 2006 wurde zudem das Gleichstellungsgesetz verabschiedet (Equality Act 2006)⁴⁸¹, welches in seinem Schutzgehalt noch über die vorgenannten Richtlinien hinausgeht und Diskriminierungen aufgrund der religiösen Weltanschauung und der sexuellen Orientierung in Bezug auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, zu Bildung und weiteren Einrichtungen verbietet.⁴⁸² Zugleich hat Großbritannien eine Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte (Commission for equality and human rights - CEHR)⁴⁸³ gegründet, welche als Gleichbehandlungsstelle für alle Arten von Diskriminierungen fungieren soll und ihre Arbeit im Oktober 2007 aufnimmt.

Soweit einzelne Grundrechte durch spezielle Gesetze geschützt werden, gewähren diese Regelungen Schutz nicht nur gegen staatliche Maßnahmen, sondern auch gegen Eingriffe durch Private.⁴⁸⁴

3. Besondere gesetzliche Diskriminierungsverbote

Der allgemeine Gleichheitssatz ist im englischen Recht als universeller Rechtsgrundsatz nicht normiert.⁴⁸⁵

Dies hat seinen Grund unter anderem darin, dass ein im materiellen Recht verankerter Gleichheitsgrundsatz die staatliche Gewalt in großem Umfang zu steuernden

⁴⁷⁹ <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2005/20050013.htm>

⁴⁸⁰ Vergleiche hierzu sowie zum Stand der Umsetzung der Richtlinien: Europäische Kommission: Gleichbehandlung und Antidiskriminierung - Jahresbericht 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/poldoc/annualrep06_de.pdf

⁴⁸¹ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts20067ukpga_20060003_en.pdf

⁴⁸² Europäische Kommission: Gleichbehandlung und Antidiskriminierung - Jahresbericht 2006, S. 10. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/poldoc/annualrep06_de.pdf

⁴⁸³ <http://www.cehr.org.uk/>

⁴⁸⁴ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 144. Beispielhaft hierfür ist etwa das Gesetz gegen die Diskriminierung von ethnischen Gruppen (Race Relations Act 1976, section 75 (1)), welches nicht nur auf staatliche Akte, sondern auch auf Rechtsgeschäfte unter Privatpersonen anwendbar ist.

⁴⁸⁵ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 202.

staatlichen Eingriffen zwingen kann.⁴⁸⁶ Die Vorstellung eines dergestalt interventio-
nistisch handelnden Staates ist dem englischen Recht jedoch wesensfremd.⁴⁸⁷ Der
englische Gesetzgeber hat sich vielmehr darauf beschränkt, für einzelne, besonders
vordringliche, diskriminierungsgefährdete Lebensbereiche gesetzliche Diskriminie-
rungsverbote zu nominieren, etwa für den Bereich der Rassendiskriminierung und
der Diskriminierung von Frauen.⁴⁸⁸ Gleichwohl wird das Prinzip der Gleichheit im
Sinne von Rechtsanwendungsgleichheit und als Differenzierungsgebot im common
law als Wert anerkannt.⁴⁸⁹

Dies stellte in jüngerer Zeit auch Lord Hofmann in dem Urteil Privy Council in Mata-
deen v. Pointu⁴⁹⁰ noch einmal fest, indem er anmerkte, die gleiche Behandlung von
Menschen sei „einer der Bausteine der Demokratie und durchdringt notwendigerwei-
se jede demokratische Verfassung [...] die gleiche Behandlung gleicher Fälle und die
voneinander verschiedene Behandlung ungleicher Fälle ist ein Axiom rationalen Ver-
haltens.“⁴⁹¹

Eine darüber hinausgehende Bedeutung des Gleichheitsprinzips, etwa im Sinne ei-
nes Gebotes zur Gewährleistung materieller Gleichheit, lässt sich - insbesondere
wegen des Grundsatzes der unbeschränkten Parlamentsouveränität - dem engli-
schen Recht nicht entnehmen.⁴⁹² Auch nach Inkrafttreten des Human Rights Act
1998 wird der allgemeine Gleichheitssatz in Großbritannien nicht in einem sozial-
staatlichen Sinne, etwa als Auftrag zur Umverteilung wirtschaftlicher Werte, angese-
hen.⁴⁹³

⁴⁸⁶ Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in
England, S. 218.

⁴⁸⁷ Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in
England, S. 218.

⁴⁸⁸ Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in
England, S. 227f.

⁴⁸⁹ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 99.

⁴⁹⁰ [1999] 1 AC 98 1.

⁴⁹¹ Ebenda, S. 109 C [A principle that requires that persons should be uniformly treated] “is one of the
building blocks of democracy and necessarily permeates any democratic constitution. [...] treating like
cases alike and unlike cases differently is a general axiom of rational behaviour.”; Übersetzung nach
Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law S. 99.

⁴⁹² Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 99f.

⁴⁹³ Baum, Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law, S. 100.

4. Die Bindung der Legislative an den allgemeinen Gleichheitssatz

a. Die indirekte Kontrolle des Parlaments durch die Bindungswirkung gesellschaftlicher Konventionen

Der Umstand, dass das Parlament in England grundsätzlich bei seiner Rechtsetzung nicht an höherrangiges Recht gebunden ist, führt nicht dazu, dass der Gesetzgeber ohne jede, wenn auch auf Grund außerrechtlicher Normen, gesellschaftliche Kontrolle wäre.⁴⁹⁴ Der, nach kontinentaleuropäischem Verständnis durch einen Grundrechtskatalog geschützte, Freiheitsbereich des Bürgers wird in England gerade nicht durch eine geschriebene Verfassung und eine den Gerichten zugeschriebene Normenkontrolle, sondern vielmehr durch einen in der Bevölkerung verankerten Konsensrahmen, bestehend aus gemeinsamen Wertvorstellungen und Verhaltenskonventionen, zu dem sich das Parlament mit seinen Entscheidungen niemals in Widerspruch setzen würde, gewährleistet.⁴⁹⁵ Insofern besteht in England eine funktionierende - sozusagen vorrechtliche - Kontrolle des Parlamentes durch Traditionen und außerrechtliche Normen, die für die britische Öffentlichkeit unabdingbar sind und denen sich das britische Parlament folglich nicht widersetzen kann. Auf diese Weise ist im Ergebnis der Gesetzgeber trotz fehlender positivrechtlicher Normierung an den allgemeinen Gleichheitssatz im Sinne eines Verbotes willkürlich diskriminierender Gesetzgebung gebunden.⁴⁹⁶

Hinzu kommt noch ein weiterer Aspekt rechtlicher Kontrolle:

b. Erhöhter Begründungsaufwand grundrechtsbeschränkender Regelungen

Obwohl die Parlamentsouveränität nicht durch richterlichen Eingriff beschränkt werden kann, haben die englischen Richter dennoch einen Weg gefunden, durch ihre Gesetzesauslegung mittelbar Einfluss auf die Gestaltung von Gesetzgebungsakten

⁴⁹⁴ Vergleiche hierzu im Einzelnen: Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 229 ff.

⁴⁹⁵ Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 230.

⁴⁹⁶ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 542.

zu nehmen und insofern schon eine - sozusagen voraussetzende - Normenkontrolle zu etablieren. Dieses Ergebnis wird im Wesentlichen dadurch erreicht, dass die Richter prinzipiell bei jedem von ihnen anzuwendenden Rechtsakt davon ausgehen, dass das Parlament die Freiheitsrechte der Bürger zunächst nicht beeinträchtigen wollte. Diese Auslegungsregel führt dazu, dass das Parlament, wenn es demgegenüber Grundrechte der Bürger beschneiden will, dies sehr deutlich in dem jeweiligen Gesetz artikulieren muss. Dies führt dazu, dass auch bestehender öffentlicher Widerstand gegen ein solches Gesetzesvorhaben entsprechend schnell und deutlich formuliert werden kann, was die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Vorhabens erheblich erschweren oder gar unmöglich machen kann.⁴⁹⁷ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein normierter Grundrechtskatalog in das englische Recht zum einen wegen mangelnder justizieller Durchsetzungsmöglichkeiten, zum anderen wegen eines gänzlich anderen Verständnisses parlamentarischer Kontrolle bis heute nicht aufgenommen wurde. Dies macht auch verständlich, warum der englische Gesetzgeber mit dem Erlass von Normen zur Bekämpfung von Diskriminierungen in bestimmten Bereichen weniger der Vorstellung einer Zuwiderhandlungen sanktionierenden Strafvorschrift folgt, sondern vielmehr eine präventiv-regulierende Zielrichtung im Auge hat.⁴⁹⁸ Ein weiterer Grund hierfür mag sein, dass, anders als der allgemeine Gleichheitssatz, die Freiheitsrechte des Bürgers schon seit jeher im common law verankert waren und mithin als fester Bestandteil der englischen Rechtstradition nach englischem Verständnis einer weiteren Normierung nicht mehr bedurften.⁴⁹⁹

Das englische Parlament hat seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts einige Gesetze zum Schutz der Grundrechte und zur Eindämmung möglicher Diskriminierungen erlassen.⁵⁰⁰

Im Jahr 1965 wurde erstmals ein Gesetz gegen Rassendiskriminierungen erlassen. Diese Gesetzgebung wurde 1968 noch einmal erweitert. Der wesentliche Fortschritt

⁴⁹⁷ Siehe zu den einzelnen Aspekten dieser – mittelbaren – richterlichen Kontrolle des Gesetzgebers Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 231f.

⁴⁹⁸ So die Feststellung von Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten der so genannten sozialen Grundrechte in England, Seite 220 am Beispiel des Race Relations Act 1968.

⁴⁹⁹ Trautwein, Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 230.

⁵⁰⁰ Fenton, Jura 2000, 330 (331), kommt daher zu der Ansicht, dass „[...] there has been no shortage of human rights protection in the United Kingdom [...]“.

bestand hier darin, dass nicht nur die Rassentrennung ausdrücklich untersagt wurde, sondern dass das Diskriminierungsverbot auf alle Bereiche ausgedehnt wurde, welche in Berührung mit der öffentlichen Verwaltung standen.⁵⁰¹ Durch diese Ausweitung wurde insbesondere sichergestellt, dass jeder Gewerbetreibende, der Leistungen für die öffentliche Hand oder in öffentlichem Auftrag erbringt, ebenfalls dem Diskriminierungsverbot unterworfen ist.⁵⁰² Das 1976 erlassene Gesetz über das Verbot von Rassendiskriminierungen (Race Relations Act 1976) führte zu einer weiteren Ausdehnung des Diskriminierungsschutzes.⁵⁰³ Dieses Gesetz ist weit gefasst⁵⁰⁴ und erfasst nicht nur die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, sondern auch die Merkmale der Staatsangehörigkeit und der nationalen Herkunft (nationality or ethnic or national origins) als unzulässige Diskriminierungsmerkmale (section 1 [1] RRA). Der Schutz erstreckt sich dabei auf das Verbot von Diskriminierungen im Arbeitsleben (section 4 RRA), erfasst jedoch auch weitere Bereiche wie etwa das Verbot der Verweigerung des Vertragsabschlusses bei der Lieferung von Waren und bei Dienstleistungen (section 20 RRA).

Ein weiteres Gesetz zur Gewährleistung insbesondere der Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern wurde, wie bereits erwähnt, 1975 mit dem Sex Discrimination Act 1975 erlassen.⁵⁰⁵ Dieser geht aber noch über die Sicherung der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen hinaus und gewährleistet neben dem Schutz vor direkten Diskriminierungen auch, dass an Frauen keine Anforderungen im Berufsleben gestellt werden, die zwar in gleicher Weise auch an Männer gestellt werden, die jedoch nur von einer erheblich kleineren Zahl von Frauen als von Männern erfüllt werden können, ohne dass es für diese Anforderungen eine Rechtfertigung ohne Rücksicht auf das Geschlecht der betroffenen Personen gibt.⁵⁰⁶

Daneben wurden mit dem Ziel des Abbaus bestehender Diskriminierungen der Equal Pay Act 1970 sowie der Human Rights Act 1998 verabschiedet.

⁵⁰¹ Trautwein, der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 221.

⁵⁰² Trautwein, der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der so genannten sozialen Grundrechte in England, S. 221.

⁵⁰³ Kingston/Irmie, in: Grabitz, Grundrechte in Europa und USA, S. 743.

⁵⁰⁴ Martiny, ZEuP 2001, 563 (582).

⁵⁰⁵ Kingston/Irmie, in: Grabitz, Grundrechte in Europa und USA, S. 743.

⁵⁰⁶ Lord Slynn of Hadley, RdA 1996, 78 (79).

Auffallend ist, dass die speziellen gesetzlichen Differenzierungsverbote des englischen Rechts fast ausschließlich zivilrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Natur sind, strafrechtliche Sanktionen dagegen fast nicht vorkommen.⁵⁰⁷ Bemerkenswert ist zudem, dass auch indirekte Diskriminierungen, bei denen eine diskriminierende Absicht nicht nachgewiesen werden kann, bei denen sich die Benachteiligung aber aus bestimmten strukturellen Bedingungen ergibt, gesetzlich - wenn auch abgeschwächt - sanktioniert werden.⁵⁰⁸

c. Human Rights Act 1998

aa. Entwicklungsgeschichte

Besondere Bedeutung kommt dem Human Rights Act 1998 zu, durch welchen die europäische Menschenrechtskonvention am 02. Oktober 2000 in das englische Recht eingeführt wurde. Damit können sich zum ersten mal nach der Bill of Rights von 1689 englische Bürger, sieht man von den vorgenannten spezialgesetzlichen Diskriminierungsverboten einmal ab, vor englischen Gerichten auf geschriebene Grundrechte berufen.⁵⁰⁹

Bislang basierte das englische Recht eher auf einem System negativer Rechte, also der Annahme, alles sei erlaubt, solange es nicht durch Recht und Gesetz verboten ist.⁵¹⁰ Obwohl das Vereinigte Königreich Gründungsmitglied der EMRK im Jahre 1950 war und seit 1966 die Möglichkeit einer Individualbeschwerde sowie die Verbindlichkeit der Rechtsprechung des EGMR anerkennt, war die EMRK nicht förmlich in nationales Recht umgesetzt worden und die Konventionsrechte waren damit nicht als Teil der nationalen Rechtsordnung vor englischen Gerichten durchsetzbar.⁵¹¹ Der Human Rights Act 1998 kann daher als bedeutendster Entwicklungsschritt in der englischen Verfassungsgeschichte der letzten drei Jahrhunderte angesehen wer-

⁵⁰⁷ Nickel, Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik, S. 170.

⁵⁰⁸ Vergleiche hierzu Nickel, Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik, S. 171.

⁵⁰⁹ Theusinger, ZRP 2001, 529 (529); Fenton, Jura 2000, 330 (330f.).

⁵¹⁰ Fenton, Jura 2000, 330 (331); Dostmann, ZEuS 2003, 233 (283).

⁵¹¹ Dostmann, ZEuS 2003, 233 (283).

den.⁵¹² Vorangegangen war eine beinahe 50 Jahre dauernde Diskussion über die Umsetzung der EMRK in englisches Recht, ehe die Labour-Partei nach ihrem Wahlsieg 1997 Maßnahmen zur Reform der Staatsverfassung - und darunter einen Gesetzentwurf zum Human Rights Act - ins Parlament einbrachte, welcher 1998 verabschiedet wurde.⁵¹³ Die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten im Oktober 2000 sollte es allen betroffenen Gruppen ermöglichen, sich mit den Regelungen des Human Rights Act 1998 und der damit in das englische Recht inkorporierten EMRK vertraut zu machen.⁵¹⁴

bb. Umfang der grundrechtlichen Schutzgewährleistungen

Der Human Rights Act 1998 erklärt in seinem Artikel 1 (1) in Verbindung mit dem ersten Anhang insbesondere die Art. 2 bis 12 und Art. 14 EMRK, Art. 1 bis 3 des ersten Zusatzprotokolls und Art. 1 und 2 des sechsten Zusatzprotokolls zur EMRK zu in England geltendem Recht⁵¹⁵, wobei der Human Rights Act den Konventionsgrundrechten nur mit beschränkter Wirkung zur Geltung verhelfen soll.⁵¹⁶ Die EMRK wird nicht im Ganzen Teil der englischen Rechtsordnung, sondern das Gesetz bestimmt vielmehr, dass einzelne in der Konvention und in einzelnen Zusatzprotokollen garantierte Rechte einen definierten Status in der englischen Rechtsordnung erhalten.⁵¹⁷

Da die Konvention nicht als in England geltendes internationales Recht einzustufen ist, sondern mit dem Human Rights Act unmittelbar britisches Recht wurde, unterliegt sie der unbeschränkten Veränderungsmacht des Parlaments.⁵¹⁸ Zudem hat der Gesetzgeber normiert, dass die Menschenrechtskonvention als solche und die zugehörige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Großbritannien nicht unmittelbar bindend ist.⁵¹⁹ Vielmehr legt Section 2 des Human Rights Act 1998 fest: „ (1) A court or tribunal determining a question which has arisen in

⁵¹² So die Einschätzung von Fenton, Jura 2000, 330 (330).

⁵¹³ Theusinger, ZRP 2001, 529 (529); Fenton, Jura 2000, 330 (330).

⁵¹⁴ Theusinger, ZRP 2001, 529 (529).

⁵¹⁵ 1. - (1) In this Act "the Convention rights" means the rights and fundamental freedoms set out in (a) Articles 2 to 12 and 14 of the Convention, b) Articles 1 to 3 of the First Protocol, and (c) Articles 1 and 2 of the Sixth Protocol, as read with Articles 16 to 18 of the Convention.

⁵¹⁶ Wahle, Der Gleichheitssatz in der Europäischen Union, Seite 207 f.

⁵¹⁷ Ewing, MLR 1999, 79 (84).

⁵¹⁸ Schieren, ZParl 1999, 999 (1007).

⁵¹⁹ Lord Hofmann, MLR 1999, 159(162); Schieren, ZParl 1999, 999 (1007).

connection with a Convention right must take into account any (a) judgment, decision, declaration or advisory opinion of the European Court of Human Rights, (b) opinion of the Commission given in a report adopted under Article 31 of the Convention, (c) decision of the Commission in connection with Article 26 or 27(2) of the Convention, or (d) decision of the Committee of Ministers taken under Article 46 of the Convention, whenever made or given, so far as, in the opinion of the court or tribunal, it is relevant to the proceedings in which that question has arisen." Folge ist, dass die britischen Gerichte Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Menschenrechtskommission des Europarats zwar als "persuasive", nicht jedoch als "binding authority " zu berücksichtigen haben.⁵²⁰

cc. Unmittelbare Geltendmachung der Konventionsgrundrechte vor englischen Gerichten

Dennoch stellt der Human Rights Act 1998 einen bedeutenden Entwicklungsschritt im Grundrechtsschutz des englischen Rechtssystems dar. Vor Inkrafttreten des Gesetzes bestand keinerlei Möglichkeit, vor englischen Gerichten direkt und unmittelbar Konventionsgrundrechte geltend zu machen, vielmehr konnten die Gerichte diese lediglich als Interpretationshilfen in ihren Entscheidungen mit heranziehen, um die Einhaltung von Konventionsgrundrechten aber tatsächlich gerichtlich geltend zu machen, blieb dem Rechtssuchenden in England bislang nur die Möglichkeit der Anrufung des EGMR in Straßburg.⁵²¹ Nach der Inkorporierung der EMRK in das englische Recht durch den Human Rights Act 1998 können nun auch vor englischen Gerichten gemäß Section 7 des Gesetzes Verletzungen von Konventionsrechten durch die „public authority“ im Klagewege gerügt werden.

Der Umstand, dass die englischen Gerichte dabei die Rechtsprechung des EGMR nicht bindend ihren Entscheidungen zu Grunde legen müssen, sondern lediglich zu berücksichtigen haben, dient einem Ausgleich zwischen einer angemessenen Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR, welche für eine wirkungsvolle und gleichmäßige Verwirklichung der Konventionsrechte maßgeblich ist, und dem

⁵²⁰ Schieren, ZParl 1999, 999 (1008).

⁵²¹ Fenton, Jura 2000, 330 (331).

Wunsch, den englischen Gerichten die Möglichkeit einzuräumen, eine eigene Grundrechtsrechtsprechung auf der Grundlage des Human Rights Act 1998 zu entwickeln.⁵²²

dd. Declaration of incompatibility

Soweit Section 3 des Human Rights Act 1998 vorsieht, dass Gesetze, sofern sie mit den in der EMRK verbürgten Rechten inkompatibel sind und Konventionsrechte verletzen, dies nicht die Wirksamkeit und weitere Anwendung dieser Gesetze oder der auf Grundlage dieser Gesetze erlassenen Normen beeinträchtigt, ist diese Einschränkung dem britischen Modell der uneingeschränkten Parlamentsouveränität geschuldet und berücksichtigt somit, dass die Vorstellung, dass die Judikative in den originären Herrschaftsbereich des Parlaments eingreifen und etwa die Nichtanwendbarkeit von Gesetzen aussprechen könnte, dem englischen Recht vollends fremd ist. Allerdings besteht nach Section 4 des Gesetzes in einem solchen Fall der Nichtvereinbarkeit einer gesetzlichen Regelung mit den Rechten der EMRK für bestimmte höhere englische Gerichte die Möglichkeit, eine „Declaration of incompatibility“ abzugeben. Ziel einer solchen Erklärung ist es, die Exekutive und Legislative von der Unvereinbarkeit der jeweiligen Regelung mit den Vorgaben der EMRK zu unterrichten und eine entsprechende Änderung anzuregen. Entsprechend dieser Zielsetzung sieht Section 5 des Human Rights Act 1998 vor, dass für den Fall, dass ein Gericht beabsichtigt, eine Declaration of incompatibility abzugeben, Regierung und Parlament darüber informiert werden und die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten: „Where a court is considering whether to make a declaration of incompatibility, the Crown is entitled to notice in accordance with rules of court.“ Dabei lässt eine solche Erklärung nicht nur die Wirksamkeit der betreffenden gesetzlichen Regelung uneinträchtigt, sondern entfaltet auch zwischen den Parteien des Rechtsstreites, in welchem eine solche Erklärung abgegeben wird, keine unmittelbare Wirkung.⁵²³

Der Anstoß zur Revision nicht konventionskonformer Normen geht somit von den Gerichten aus, die materielle Kompetenz zur Änderung der bestehenden Regelung

⁵²² Fenton, Jura 2000, 330 (331).

⁵²³ Ewing, MLR 1999, 79 (88).

gen verbleibt aber auch weiterhin ausschließlich auf Seiten des Parlaments; die Befugnis einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die Wirksamkeit verfassungswidriger Gesetze zu beschneiden, bleibt den englischen Gerichten auch weiterhin versagt.⁵²⁴ Allerdings entfaltet dieses vermeintlich schwach ausgestaltete Kontrollrecht der Gerichte gegenüber Gesetzen, welche gegen Konventionsrechte verstoßen, seine Wirkung - wie bereits zuvor allgemein im Hinblick auf die Wirkungsweise des englischen Systems gerichtlicher Normenkontrolle dargestellt - eher auf politischem Wege denn aufgrund streng rechtlicher Regularien. Es erscheint kaum vorstellbar, dass das Parlament ein Gesetz, über welches ein Gericht eine „Declaration of incompatibility“ abgegeben hat, unverändert fortbestehen lässt, denn dies würde den Willen zu einem nachhaltigen Grundrechtsschutz in Frage stellen, was wiederum politisch kaum darstellbar wäre.⁵²⁵ Auf der anderen Seite wird erwartet, dass dieser Mechanismus zwar in der überwältigenden Mehrheit der Fälle eingreifen wird, dass es jedoch auch besonders heikle politische Themenfelder geben kann, in welchen das Parlament sich in seiner originären Entscheidungshoheit auch durch eine Declaration of incompatibility nicht wird beeinträchtigen lassen.⁵²⁶ Allerdings ermächtigt Section 10 des Gesetzes trotz der grundsätzlichen Beibehaltung des Vorranges der Sovereignty of Parliament die Minister of the Crown, bei Vorliegen zwingender Gründe, per Erlass solche Änderungen des jeweiligen Gesetzes vorzunehmen, welche notwendig sind, um die Unvereinbarkeit mit der EMRK zu beseitigen: „(2) If a Minister of the Crown considers that there are compelling reasons for proceeding under this section, he may by order make such amendments to the legislation as he considers necessary to remove the incompatibility.“

Dabei zeigt sich auch hier mit dem Erfordernis des Vorliegens zwingender Gründe das strenge Festhalten an dem Primat der Hoheits- und Entscheidungsgewalt des Parlaments.⁵²⁷ Allerdings dürfte aufgrund der effektiven politischen Kontrolle des Parlaments der skizzierte Mechanismus im Ergebnis genauso wirkungsvoll sein wie eine

⁵²⁴ Fenton, Jura 2000, 330 (332).

⁵²⁵ Fenton, Jura 2000, 330 (332).

⁵²⁶ Ewing, MLR 1999, 79 (99).

⁵²⁷ Vergleiche Fenton, Jura 2000, 330 (332): „During the passage of the Bill this power of action was restricted and is now subject to there being >compelling reasons for doing so< – denoting another victory for parliamentary sovereignty.“

verfassungsgerichtliche Gesetzeskontrolle nach dem Vorbild kontinentaleuropäischer Rechtsordnungen wie etwa durch das deutsche Bundesverfassungsgericht.⁵²⁸

ee. Schlussfolgerungen

Der Human Rights Act 1998 stellt eine wesentliche Weiterentwicklung des gerichtlichen Grundrechtsschutzes in England dar. Zum ersten Mal stellt das englische Recht einen geschriebenen Grundrechtskatalog zur Verfügung, deren Beachtung vor englischen Gerichten unmittelbar im Klagewege geltend gemacht werden kann. Auch der Schutz des (wenn auch nur akzessorischen) Diskriminierungsverbotes des Art. 14 EMRK ist damit nunmehr im englischen Recht und vor englischen Gerichten ausdrücklich gewährleistet. Bei der Implementierung der Rechte der EMRK in das englische Recht wurde versucht, die neuen Möglichkeiten justizieller Grundrechtskontrolle mit der unverändert dominanten Rolle der Souveränität des Parlamentes in Einklang zu bringen, indem eine normsuspendierende Kompetenz der Gerichte auch durch den Human Rights Act 1998 nicht begründet wurde. Im Falle der Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Regelung mit den Vorgaben und Rechten der EMRK bleibt den Gerichten die Möglichkeit einer Declaration of incompatibility, wobei dieses Instrument nach dem englischen System vorwiegend politischer Kontrolle der Gesetzgebung in seiner Effizienz wohl einer umfassenderen verfassungsgerichtlichen Verwerfungskompetenz nicht nachstehen wird. Die Effektivität dieses Schutzmechanismus wird sich aber letztlich anhand der Frage entscheiden, inwieweit ein als unvereinbar mit einem Konventionsrecht angesehenes Gesetz es ohne Beschädigungen überstehen könnte, wenn das Parlament eine Declaration of incompatibility einmal unbeachtet lässt.⁵²⁹

⁵²⁸ So die Einschätzung von Lord Hoffmann, MLR 1999, 159 (159f.), der die Unterscheidung, nach der das BVerfG und der amerikanische Supreme Court Gesetze wegen Verstoßes gegen Grundrechte für verfassungswidrig erklären können, während englische Gerichte wegen der Theorie der uneingeschränkten Parlamentsouveränität lediglich feststellen können, dass gesetzliche Regelungen mit der EMRK unvereinbar seien, ohne deren Verfassungswidrigkeit aussprechen zu können, im Ergebnis lediglich für eine „technical distinction“ hält.

⁵²⁹ So die Schlussfolgerung von Ewing, MLR 1999, 79 (99): „It now remains to be seen for how long a wounded Act of Parliament will be able to survive a declaration of incompatibility to which the government and Parliament refuse to respond.“

Das Gesetz weist den englischen Gerichten ausdrücklich die Aufgabe des Schutzes und der Wahrung der Grundrechte zu und räumt diesen zugleich die Möglichkeit ein, eine eigene Grundrechtsrechtsprechung und Grundrechtsdogmatik zu entwickeln, weswegen der Verzicht auf eine strenge Anbindung an die Rechtsprechung des EGMR kein Nachteil sein muss. Der Einfluss der EMRK auf die Rechtsentwicklung in Großbritannien lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, dass viele der Konventionsgrundrechte bereits vor Inkrafttreten des Human Rights Act in der Rechtsprechung englischer Gerichte ihren Niederschlag gefunden haben. So diente die Konvention der Rechtsprechung bisweilen als Hilfsmittel zur Überwindung von Mehrdeutigkeiten nationaler Gesetze und zur Weiterentwicklung des common law.⁵³⁰ Insgesamt stellt sie der Human Rights Act 1998 damit als bedeutende Neuerung des englischen Rechtssystems dar, was nicht zuletzt auch an der annähernd fünfzig Jahre währenden Diskussion über die Frage der Inkorporation der EMRK in das englische Recht im Vorfeld und die lange Zeit ablehnende Haltung der politischen Parteien⁵³¹ deutlich wird. In welcher Weise die englischen Gerichte das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK insbesondere vor dem Hintergrund seiner akzessorischen Anknüpfung an die Beeinträchtigung anderer Konventionsrechte zur Geltung bringen werden, bleibt abzuwarten. Besonderes Augenmerk kommt dabei der Frage zu, ob die englischen Gerichte die teilweise erweiternde Auslegung des EGMR mit Blick auf die Anwendbarkeit des akzessorisch ausgestalteten Art. 14 EMRK in vergleichbarer Weise nachvollziehen werden.

5. Bindung der Exekutive an den allgemeinen Gleichheitssatz

Für die Exekutive ergibt sich im englischen Recht eine Bindung an das Gleichheitsprinzip allgemein aus den Grundsätzen der „rule of law“.⁵³² Hier findet sich der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, verstanden in der Weise, dass auf Belange der Bürger und der Behörden grundsätzlich dasselbe Recht Anwendung findet.⁵³³

⁵³⁰ Dostmann, ZEuS 2003, 233 (283).

⁵³¹ Vergleiche hierzu Fenton, Jura 2000, 330 (331); Theusinger, ZRP 2001, 529 (529); ausführlich auch Ewing, MLR 1999, 79 (80f.).

⁵³² Siehe hierzu Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, S. 202f. und Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 542.

⁵³³ Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, S. 203; Riedel, Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem, S. 231f., 242ff.; v. Loeper, Verwaltungsrechtspflege in England, S. 38.

Eine weitere Bindung der Exekutive an den allgemeinen Gleichheitssatz ergibt sich aus der im englischen Recht verankerten ultra-vires-Lehre.⁵³⁴ Diese basiert auf der Souveränität des Parlamentes und soll die Verwaltung dazu anhalten, nur in den Grenzen der ihr durch den Gesetzgeber eingeräumten Entscheidungsspielräume tätig zu werden und nicht eigenmächtig in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers einzugreifen.⁵³⁵ Handlungen der öffentlichen Verwaltung sind in diesem Sinne ultra-vires, wenn die jeweilige Behörde die Grenzen der ihr durch Gesetz übertragenen Kompetenzen überschreitet.⁵³⁶ Eine solche Überschreitung kann sich unter anderem daraus ergeben, dass eine Verwaltungshandlung „plainly/manifestly unreasonable“, also vollends unvernünftig und somit willkürlich ist.⁵³⁷ Aus dieser Definition einer Kompetenzüberschreitung der Verwaltung ergibt sich, dass über die Grundsätze der ultra-vires-Lehre im englischen Recht mittelbar der Grundsatz der Gleichbehandlung der Bürger verbürgt ist.⁵³⁸

Schließlich wird die öffentliche Gewalt („public authority“) auch durch die dargestellte Inkorporation der EMRK in das englische Recht durch den Human Rights Act auf die Grundrechte verpflichtet. Handlungen der Verwaltung dürfen danach nicht im Widerspruch zu der EMRK stehen, es sei denn, dies ist wegen eines Parlamentsgesetzes nicht anders möglich⁵³⁹, wobei zu „public authorities“ nach der Definition des Human Rights Act auch Gerichte und Tribunale zählen sowie Personen, die öffentliche Aufnahmen wahrnehmen, nicht jedoch das Parlament selbst.⁵⁴⁰

6. Die Auslegung des Gleichheitssatzes in der englischen Rechtsprechung

Da im englischen Recht ein allgemeiner Gleichheitssatz nicht normiert ist, hat sich in der englischen Rechtsprechung auch keine einheitliche inhaltliche Bestimmung seiner Reichweite entwickelt.⁵⁴¹

⁵³⁴ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 542.

⁵³⁵ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 146.

⁵³⁶ v. Loeper, Verwaltungsrechtspflege in England, S. 82.

⁵³⁷ v. Loeper, Verwaltungsrechtspflege in England, S. 96ff.

⁵³⁸ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 542.

⁵³⁹ Vergleiche Section 6 Human Rights Act 1998.

⁵⁴⁰ Section 6 (3) (a) und (b) Human Rights Act 1998, vergleiche auch die Ausnahmeregelungen in section 6 (4) und (5).

⁵⁴¹ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 208.

Es lassen sich jedoch einige Grundlinien des Gleichheitsverständnisses aufzeigen.

Prinzipiell gilt auch im englischen Recht, dass Ungleichbehandlungen einer objektiven Rechtfertigung bedürfen.⁵⁴²

Dieser Frage jedoch vorgelagert ist zunächst die Feststellung, ob überhaupt eine relevante Ungleichbehandlung vorliegt.⁵⁴³

Um dies festzustellen, versucht auch die englische Rechtsprechung, zunächst die Vergleichbarkeit der in Beziehung zu setzenden Sachverhalte zu ermitteln.

In einer Entscheidung aus dem Jahr 1996 (*British Coal Corp. v. Smith and others*)⁵⁴⁴, die sich mit der Verletzung des aus dem "Equal Pay Act 1970" folgenden Gebot der gleichen Bezahlung von Männern und Frauen in vergleichbaren Beschäftigungen auseinandersetzt, hat das House of Lords festgestellt, dass für eine relevante Ungleichbehandlung eine Vergleichbarkeit der Sachverhalte in den wesentlichen Grundzügen ausreichend ist.⁵⁴⁵ Eine weitestgehende Identität der in Beziehung zu setzen Vergleichsgruppen verlangt das House of Lords nicht.

Soweit eine relevante Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte festgestellt wird, stellt auch das englische Recht die Frage nach einer objektiven Rechtfertigung.

Das englische Recht erkennt Ungleichbehandlungen an, sofern ein objektives Gleichgewicht (*objective balance*) zwischen den Wirkungen einer ungleichen Behandlung und den nachvollziehbaren, vernünftigen Bedürfnissen der jeweiligen Person festzustellen ist.⁵⁴⁶

⁵⁴² Wahle, *Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union*, S. 208.

⁵⁴³ Wahle, *Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union*, S. 209.

⁵⁴⁴ *British Coal Corp. v. Smith and others*, (1996) 3 All ER, 97ff.

⁵⁴⁵ "For the purpose of determining whether men and women were to be treated as being in the 'same employment' within s 1(2) (c) of the 1970 Act, the words 'common terms and conditions of employment' in s 1(6) of the Act meant terms and conditions that were, on a broad basis, substantially comparable rather than identical, since the object of the legislation was to establish that the terms and conditions of the relevant class were sufficiently similar for a fair comparison to be made (...)" ; siehe für weiterführende Hinweise auch: Wahle, *Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union*, S. 210f.

⁵⁴⁶ *Hampson v. Dept. of Education and Science*, (1990) 2 All ER, 25, 26: "In considering whether a condition was 'justifiable' under s 1 (l) (b) of the 1976 act an objective balance had to be made be-

Die Frage, ab wann eine Ungleichbehandlung als gerechtfertigt anzusehen ist, wird, da im englischen Recht, wie eingangs dargestellt, eine einheitliche inhaltliche Formulierung des Gleichheitssatzes nicht besteht, unterschiedlich beantwortet.

Die Intensität der Anforderungen an eine Rechtfertigung erstreckt sich über eine Bandbreite, die sich von der Formulierung "to adduce adequate grounds for" über die Beschreibung als „necessary“ oder „reasonably necessary in all the circumstances“ bis zu der Umschreibung „a lower standard than the word `necessary`“ reicht.⁵⁴⁷

Indem die englische Rechtsprechung ein objektives Gleichgewicht zwischen den Wirkungen einer diskriminierenden Behandlung und den in der spezifischen Situation der jeweiligen Person liegenden Gründen für die festgestellte Ungleichbehandlung fordert, berücksichtigt sie - wie in anderen europäischen Rechtsordnungen auch - ein so formuliertes Verhältnismäßigkeitskriterium im Rahmen der Gleichheitsprüfung.⁵⁴⁸

Eine gute Übersicht über die Voraussetzungen, welche nach englischem Verständnis vorliegen müssen, um eine objektive Rechtfertigung einer relevanten Ungleichbehandlung feststellen zu können, findet sich bei *Geoffrey Marshall*.⁵⁴⁹

Eine Ungleichbehandlung kann danach dann gerechtfertigt sein, wenn diese mit der gesetzgeberisch verfolgten Zielsetzung in einem irgendwie gearteten Zusammenhang steht, die Ungleichbehandlung sich auf relevante, auf bestimmten Tatsachen begründete und verständliche Unterschiede zurückführen lässt, wenn der Gesetzeszweck notwendig und die Differenzierung mit diesem erkennbar verbunden ist.⁵⁵⁰

tween the discriminatory effect of the condition and the reasonable needs of the person who applied the condition and, accordingly, a requirement or condition was justifiable under s 1 (1) (b) only if its discriminatory effect could be objectively justified by those needs."

⁵⁴⁷ Vergleiche in sofern die ausführliche Darstellung der rechtlichen Umschreibung des Begriffes "justifiable" durch einzelne Mitglieder des House of Lords bei: Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 214 ff.

⁵⁴⁸ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 208.

⁵⁴⁹ Marshall, Constitutional Theory, S. 143.

⁵⁵⁰ Marshall, Constitutional Theory, S. 143 nennt beispielhaft folgende Prüfungsstufen: „1. That between classification and legislative objects there must be some nexus. 2. That classification must be based on an intelligible differentiation. 3. That classification must be based upon some real and substantial distinction. 4. That classification must be relevant to the object of the legislation. 5. That classification must be rationally related to the object. 6. That classification must be fairly related to the object. 7. That classification must not be capricious or invidious. 8. That classification must not be arbitrary. 9. That classification must be reasonable. 10. That classification must be just.“

Insbesondere darf die Ungleichbehandlung nicht willkürlich sein, vielmehr muss sie als vernünftig und gerecht erscheinen.

Zu berücksichtigen ist aber auch hierbei, dass nach englischem Rechtsverständnis dem Gesetzgeber im Blick auf die objektive Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ein weiter, richterlicher Überprüfung entzogener, Ermessensspielraum zugebilligt wird.⁵⁵¹

Eine gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen oder Maßnahmen der Verwaltung kann sich insbesondere daraus ergeben, dass diese als unvernünftig oder irrational angesehen werden.⁵⁵² „Unreasonableness“ liegt nach diesem Verständnis dann vor, wenn Verwaltungsentscheidungen zwar formal korrekt ergangen, jedoch ihrem Inhalt nach so unnachvollziehbar sind, dass keine „vernünftige“ Behörde eine solche Entscheidung treffen würde.⁵⁵³ Diese Regel dient als Auffangtatbestand für Fälle, die als grob ungerecht empfunden werden und nicht schon aus anderen Gründen für rechtswidrig erklärt werden können.⁵⁵⁴ Gegenstand der Prüfung ist dabei, ob substantielle Gerechtigkeitsanforderungen durch die Verwaltung eingehalten wurden.⁵⁵⁵ Dabei haben sich drei Fallgruppen möglicher Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsentscheidungen herausgebildet:

1. logische Mängel der Entscheidung
2. Verstöße gegen die Regeln der guten Verwaltung (z.B. Vertrauensschutz des Bürgers u.ä.)
3. Verstöße gegen die Menschenrechte.⁵⁵⁶

Lord Russell nimmt in dem Fall *Kruse v. Johnson*⁵⁵⁷ dahingehend Stellung, dass Verwaltungsentscheidungen dann als „unreasonable“ anzusehen sind, wenn sie

⁵⁵¹ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 220.

⁵⁵² Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 150.

⁵⁵³ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 150.

⁵⁵⁴ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 151.

⁵⁵⁵ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 151.

⁵⁵⁶ Gogos, Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen, S. 151.

„partial and unequal in their operation as between different classes“ sind oder „manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men“.

Diese Definition macht deutlich, dass mit dem Kontrollmaßstab der „reasonableness“ vielen Grundrechtsgewährleistungen im englischen Recht mittelbar Geltung verschafft wird, insbesondere auch dem allgemeinen Gleichheitssatz.⁵⁵⁸ Dies gilt umso mehr, als der Maßstab der Unvernunft eher auf dem Grundgedanken der Fairness abstellt als darauf, dass eine Entscheidung der Verwaltung tatsächlich vollends unvernünftig oder sogar abwegig ist.⁵⁵⁹ Denn praktisch wird eine Verwaltungsentscheidung kaum einmal wirklich vollends unvernünftig und unbegründbar sein.⁵⁶⁰ Daran wird deutlich, dass mit diesem Kontrollmaßstab unfaire oder ungerechte Entscheidungen korrigiert werden sollen. Im Ergebnis ist der Kontrollmaßstab der „Unreasonableness“ damit eher durch Elemente einer grundrechtlichen Werteordnung geprägt als durch reine Vernunftserwägungen.⁵⁶¹ Hier zeigt sich, dass die englische Rechtsprechung zwar die Ermessensspielräume der öffentlichen Gewalt respektiert und den Konsens der absoluten Parlamentsouveränität unangetastet lässt, zugleich jedoch den Betroffenen eine faire Ausübung öffentlicher Hoheitsbefugnisse zusichert und dabei auf Basis der gemeinsamen Rechtstraditionen weniger streng rechtliche Kriterien zur Anwendung bringt, sondern vielmehr gesellschaftliche Grundüberzeugungen widerspiegelnde allgemeine Vernunfts- und Gerechtigkeitsmaßstäbe.

⁵⁵⁷ QB 1898, Bd. 2, 91 (99f.).

⁵⁵⁸ Gogos, *Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen*, S. 152f.

⁵⁵⁹ Gogos, *Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen*, S. 153f. weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Berufung auf die Unvernünftigkeit einer Entscheidung eher dazu dient, den Vorwurf gerichtlicher Zweckmäßigkeitsentscheidungen abzuwehren. Das Gericht setzt dann nicht seine Vorstellungen von Sachgerechtigkeit an die Stelle der Erwägungen der Verwaltung, sondern beruft sich auf eine allgemeine Gesetzmäßigkeit der Vernunft. Die Entscheidung der Verwaltung ist dann nicht aus subjektiven Erwägungen von dem Gericht als unsachgemäß eingestuft worden, sondern weil sie allgemein nach den Gesetzmäßigkeiten der Vernunft als unsachgemäß einzustufen ist.

⁵⁶⁰ Gogos, *Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen*, S. 154.

⁵⁶¹ So die Schlussfolgerung von Gogos, *Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen*, S. 154 mit Verweis auf die Definition von Lord Diplock in dem Urteil G.C.H.Q., AC 1985, 410: „It (sc. irrationality) applies to a decision which is so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it.“

7. Die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem

Der Gedanke, inwieweit die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem ebenfalls als eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes einzustufen ist, ist eine im englischen Recht nur wenig thematisierte Fragestellung.⁵⁶² Dies lässt sich nicht zuletzt schon daran festmachen, dass schon Dicey in dem von ihm formulierten zweiten Satz zur Rule of Law⁵⁶³ keine Aussage darüber trifft, ob und inwieweit der allgemeine Gleichheitssatz nicht nur die Gleichbehandlung wesentlich gleicher, sondern auch die unterschiedliche Behandlung verschiedener Sachverhalte fordert.⁵⁶⁴

Auch hier bleibt abzuwarten, ob die englischen Gerichte unter dem Einfluss der mit dem Human Rights Act in das englische Recht inkorporierten EMRK zukünftig auch unterbliebene Ungleichbehandlungen als Anwendungsfälle gleichheitsrechtlicher Rechtsprechung auffassen. Betrachtet man das insoweit durch die Rechtsprechung formulierte Kriterium der „Unreasonableness“, so ist ohne Schwierigkeit ersichtlich, dass dieses in der gleichen Weise auf ungerechtfertigte Differenzierungen wie auf ungerechtfertigte Nichtdifferenzierungen anwendbar wäre, nicht zuletzt, da auch solche als „unfair“ einzustufen sein können.

8. Kooperation zwischen englischen Gerichten und EuGH

Trotz der Sonderrolle des englischen Rechtssystems und der englischen Rechtsprechungstradition haben die englischen Gerichte einen engen Dialog mit dem EuGH gepflegt und zahlreiche Fragen zur Entscheidung vorgelegt, insbesondere zu Fragen der Gleichbehandlung im Arbeitsrecht.⁵⁶⁵ So legte z. B. der Court of Appeal dem

⁵⁶² Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 214 mit weiteren Nennungen.

⁵⁶³ „It means, again, equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts; the `rule of law` in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens or from the jurisdiction of the ordinary tribunals; there can be with us nothing really corresponding to the `administrative law` (droit administratif) or the `administrative tribunals` (tribunaux administratifs) of France. The notion which lies at the bottom of the `administrative law` known to foreign countries is, that affairs or disputes in which the government or its servants are concerned are beyond the sphere of the civil courts and must be dealt with by special and more or less official bodies. This idea is utterly unknown to the law of England, and indeed is fundamentally inconsistent with our traditions and customs.“; Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, S. 202f.

⁵⁶⁴ v. Loeper, Verwaltungsrechtspflege in England, S. 39.

⁵⁶⁵ Lord Slynn of Hadley, RdA 1996, 78 (79).

EuGH in dem Rechtsstreit *MacCarthys Ltd. v. Smith*⁵⁶⁶ die Frage vor, inwieweit eine Bestimmung des Equal Pay Act 1970, wonach eine Frau gleich zu bezahlen ist wie ein Mann, wenn sie mit der gleichen Arbeit beschäftigt ist wie ein Mann, mit Art. 119 EGV (a.F.) zu vereinbaren ist, wenn die Frau weniger verdient als ein Mann, dieser jedoch den Arbeitsplatz zeitlich vor ihr innehatte, beide also streng genommen nicht die gleiche Arbeit zur gleichen Zeit taten.

Der EuGH stellte hierzu fest, dass das Kriterium der gleichen Arbeit qualitativ zu verstehen sei und es folglich alleine auf die Art der Tätigkeit und ihre unmittelbare Vergleichbarkeit ankomme. Sofern einer Frau nicht der Vergleich zu ihrem Vorgänger in einer bestimmten Anstellung ermöglicht würde, wäre sie unter Umständen insgesamt außer Stande, eine geeignete Vergleichsperson zu finden, was diskriminierende Behandlungen stark erleichtern würde.⁵⁶⁷ Der Court of Appeal akzeptierte diese Auslegung und entschied, dass die Formulierung „ist beschäftigt“ nicht wörtlich zu verstehen ist, sondern auch den Vergleich mit einem Vorgänger in einer bestimmten Tätigkeit ermöglichen soll.⁵⁶⁸

Hieran zeigt sich, dass die englischen Gerichte den Einfluss des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich der Auslegung von Gesetzen, welche einzelne besondere Diskriminierungsverbote enthalten, ernst nehmen und damit den Problemen, die sich aus der streng wörtlichen Auslegung von Gesetzestexten ergeben, begegnen. Auf diese Weise konnte der Grundrechtsschutz und insbesondere der Schutz vor diskriminierender Behandlung im Anwendungsbereich der einzelnen, spezielle Diskriminierungsverbote enthaltenen Gesetze gestärkt werden.

Ein gutes Beispiel für diese grundrechtsstärkende Wirkung des Dialogs zwischen den englischen Gerichten und dem EuGH findet sich auch in dem Rechtsstreit *Worringham v. Lloyds Bank*⁵⁶⁹. Die Bank sah für bei ihr beschäftigte Männer und Frauen unterschiedliche Versorgungsregelungen vor. Männer unter 25 Jahren erhielten bestimmte Leistungen der Altersvorsorge, welche Frauen unter 25 Jahren nicht erhiel-

⁵⁶⁶ 1979, 3 All E.R. 325; 1979, 1 W.L.R. 1189.

⁵⁶⁷ EuGH, Urteil vom 27. März 1980, Rs. 129/79 (*MacCarthys/ .Smith*), Slg. 1980, 1275 (1288) Rdnr.

11.

⁵⁶⁸ 1979, 3 All E.R. 325.

⁵⁶⁹ 1981, 1 W.L.R. 950.

ten, was versicherungsmathematisch als gerechtfertigte Unterscheidung eingestuft und auch nach den Regelungen des Equal Pay Act 1970 nicht als unrechtmäßig angesehen wurde. Auf die Vorlage der Frage nach der Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit Art. 119 EGV (a.F.) antwortete der EuGH, dass insoweit „ein Beitrag zu einem Altersversorgungssystem, den ein Arbeitgeber im Namen der Arbeitnehmer in Form eines Zuschlags zum Bruttolohn zahlt und der daher die Höhe dieses Lohnes mitbestimmt, ein Entgelt im Sinne des Art. 119 Abs. 2 EWG-Vertrag darstellt.“⁵⁷⁰ Folglich musste eine solche Regelung den Anforderungen des Art. 119 EGV (a.F.) entsprechen und eine gleiche Entlohnung von Mann und Frau vorsehen, welche alleine nach dem Equal Pay Act 1970 nicht durchsetzbar gewesen wäre.

Weitere Beispiele dafür, dass die englischen Gerichte auch ungeachtet der Tatsache, dass das englische Recht in der eigenen Tradition keinen geschriebenen Grundrechtskatalog kennt und der Human Rights Act 1998 erstmals einen solchen in das englische Recht inkorporiert hat, häufiger Fragen nach der gemeinschaftskonformen Auslegung englischer Gesetze insbesondere mit gleichheitsschützendem Gehalt dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegte, finden sich in den Rechtsstreitigkeiten *Jenkins v. Kingsgate*⁵⁷¹, *Johnson v. Chief Constable R.U.C.*⁵⁷², *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*⁵⁷³, *Barber*⁵⁷⁴ und *Webb*⁵⁷⁵.

9. Zusammenfassung

Bedingt durch den Umstand, dass im englischen Recht ein kodifizierter, dem kontinentaleuropäischen Recht vergleichbarer Grundrechtskanon bislang nicht bestand, haben auch gleichheitsrechtliche Gewährleistungen - wenn man von der Einfügung des allgemeinen, wenn auch akzessorischen Diskriminierungsverbotes des Art. 14 EMRK durch den Human Rights Act 1998 in jüngerer Zeit einmal absieht - ihre Aus-

⁵⁷⁰ EuGH, Urteil vom 11. März 1981, Rs. 69/80 (*Worringham und Humphreys./Lloyds Bank*), Slg. 1981, 767 (790) Rdnr. 17.

⁵⁷¹ EuGH, Urteil vom 31. März 1981, Rs. 96/80 (*Jenkins./Kingsgate*), Slg. 1981, 911ff.

⁵⁷² EuGH, Urteil vom 15. Mai 1986, Rs. 222/84 (*Johnston./Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*), Slg. 1986, 1651 (1663ff.).

⁵⁷³ EuGH, Urteil vom 26. Februar 1986, Rs. 152/84 (*Marshall./ Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*), Slg. 1986, 723 (737ff.).

⁵⁷⁴ EuGH, Urteil vom 17. Mai 1990, Rs. C-262/88 (*Barber*), Slg. 1990, I-1944ff.

⁵⁷⁵ EuGH, Urteil vom 14. Juli 1994, Rs. C-32/93 (*Webb*), Slg. 1994, I-3567 (I-3578ff.).

prägung im wesentlichen in der Form spezialgesetzlicher Diskriminierungsverbote gefunden. Auf Seiten des Verfassungsrechts bietet die britische Rechtsordnung den Grundrechten, und damit auch dem allgemeinen Gleichheitssatz, keinerlei Schutz.⁵⁷⁶ Grund hierfür ist, dass das englische Recht keine Normen mit Verfassungsrang kennt, welche keiner oder nur stark eingeschränkter Abänderbarkeit durch das Parlament unterlägen. Entsprechend hat sich auch bis heute keine einheitliche, verallgemeinerungsfähige inhaltliche Definition des allgemeinen Gleichheitssatzes in der englischen Rechtsprechung herausgebildet. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass das englische Recht nicht auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechtes zahlreiche spezielle Grundrechtsverbürgungen seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts eingeführt hat. Dabei war das englische Parlament sogar häufig aktiver als in anderen Ländern, welche in politisch heiklen Grundrechtsfragen die Entscheidung eher den angerufenen Verfassungsgerichten überließen.⁵⁷⁷

Es lassen sich dennoch einige Grundlinien in der juristischen Handhabung des Gleichheitsprinzips erkennen.

Zunächst wird im englischen Recht auch die Frage aufgeworfen, ob überhaupt eine gegebenenfalls zu sanktionierende Ungleichbehandlung vorliegt. Wesentlich für die Entscheidung dieser Frage ist, inwieweit es sich bei den für die Gleichheitsprüfung in Beziehung zu setzenden Situationen um im Wesentlichen vergleichbare Sachverhalte handelt.

Sofern diese Frage zu bejahen ist, stellt auch das englische Recht die Frage nach einer objektiven Rechtfertigung der Ungleichbehandlung. Die Anforderungen an diese objektive Rechtfertigung sind gleichsam nicht einheitlich definiert. Es lässt sich jedoch feststellen, dass dem englischen Recht eine Art Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht fremd ist, wenn ein objektives Gleichgewicht zwischen den Wirkungen einer diskriminierenden Behandlung und den in der spezifischen Situation der jeweiligen Person liegenden Gründen für die festgestellte Ungleichbehandlung gefordert wird.

⁵⁷⁶ Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 31.

⁵⁷⁷ So Lord Hoffmann, MLR 1999, 159 (160f.) mit einzelnen Beispielen aus den USA, so etwa der Rassendiskriminierung in den USA oder der Stärkung der Grundrechte gegenüber polizeilicher Maßnahmen und Deutschland, wo außenpolitisch relevante Fragen wie der Maastricht-Vertrag oder der Militäreinsatz im ehemaligen Jugoslawien Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidung waren.

Weiter wird es als erforderlich angesehen, dass eine gesetzliche Regelung, die eine Ungleichbehandlung statuiert, hierfür vernünftige Gründe angeben kann, die ihre Grundlage in vorgefundenen, tatsächlichen und relevanten Unterschieden zwischen den Vergleichsgruppen haben und die Ungleichbehandlung zudem zur Erreichung des mit dem jeweiligen Gesetz verfolgten Zweckes wesentlich sein muss. Dies wiederum schließt eine gesetzliche vorgenommene Differenzierung, die sich gerade nicht auf vernünftige Erwägungen zurückführen lässt, mithin also willkürlich wäre, aus.

Sind Entscheidungen der Verwaltung „unreasonable“, d.h. sind sie inhaltlich so abwegig, dass sie eine „vernünftige“ Verwaltung nicht treffen würde (wobei sich hinter dieser Formulierung, wie dargestellt, eher Grundgedanken der Fairness verbergen), können nach englischem Recht die Gerichte auch unter Bezug auf diesen Prüfungsmaßstab der „Unreasonableness“ Verstöße gegen Grundrechte und insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz sanktionieren.

Eine besondere Rolle für die Grundrechtsentwicklung kommt dabei in jüngerer Zeit dem Human Rights Act 1998 zu. Wie bereits dargestellt, inkorporiert dieses Gesetz erstmalig einen tatsächlichen Grundrechtskatalog in Form der in der EMRK verbürgten Grundrechte in das englische Recht und sorgt damit für eine justiziable gesetzliche Normierung der Grundrechte, welche seit dem Inkrafttreten im Jahr 2000 nunmehr auch direkt vor englischen Gerichten geltend gemacht werden können. Dabei gibt der Human Rights Act 1998 den Gerichten einen weiten Spielraum zur eigenständigen Entwicklung grundrechtlicher Dogmatik, indem er keine strenge Bindung an die Rechtsprechung des EGMR vorsieht. Zugleich aber legt das Gesetz fest, dass die Gerichte die Leitlinien des EGMR bei ihren Entscheidungen berücksichtigen sollen. Es ist daher zu erwarten, dass die englischen Gerichte zum einen die bislang auf Grundlage der bisherigen spezialgesetzlichen Gleichheitsnormierungen und dem, dem gemeinen Recht entlehnten, allgemeinen Verbot unzulässiger Diskriminierungen entwickelten Rechtsprechungslinien zu dem allgemeinen Gleichheitssatz weiterführen und fortentwickeln werden; zugleich aber bleibt abzuwarten, inwieweit die englische Rechtsprechung die durch den EGMR zu den einzelnen Konventionsrechten und insbesondere zu dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK entwickelten Rechtsprechungsgrundsätze aufgreifen und integrieren wird, also z. B. die durch-

gängige Überprüfung von Ungleichbehandlungen anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. In jedem Fall kann der Human Rights Act 1998 als Stärkung des Grundrechtsschutzes in Großbritannien begriffen werden, deren Wirkung in Zukunft allerdings wesentlich von dem Umgang der Gerichte mit dem Gesetz und dem Gebrauch der neuen rechtlichen Möglichkeiten, welche es vorsieht, durch Justiz und Rechtsanwaltschaft abhängt.⁵⁷⁸

In diesem Zusammenhang wird es insbesondere auch Aufgabe der englischen Gerichte sein, eine einheitliche Dogmatik der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes zu entwickeln, vielleicht in Anlehnung an die im Anschluss dargestellten Rechtsprechungsgrundsätze des EGMR hinsichtlich des akzessorischen Diskriminierungsverbotes des Art. 14 EMRK.

⁵⁷⁸ „Nonetheless, it may certainly be argued that the tone of the Act signifies a new legitimisation of the common law as regards pro-active judicial law-making in the human rights field. This attribution of power on a politically socially important issue is likely to put the judiciary itself under greater scrutiny as to its impartiality, a process which has already begun in consequence of the failure on the part of Lord Hofmann to disclose his links with Amnesty International in the Pinochet appeal, which resulted in the setting aside of the House of Lords judgment last year. Such observations have, however, a theoretical basis implicit in the Act itself and it will not be for many years after the Act comes into force that the practical results will be known. The development of human rights law in Britain will depend upon the use the judiciary make of the Act, which in turn will depend upon lawyers' ingenuity for use of the Convention rights in, or for commencing, proceedings, and in part, public awareness as to their Convention rights in the first place.“, Fenton, Jura 2000, 330 (333).

VI. Gleichheitsgewährleistungen und Diskriminierungsverbote in den Rechtsordnungen der weiteren Mitgliedsländer der Europäischen Union

Der Gleichheitsgedanke als Rechtsprinzip findet sich in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der teilweise anzutreffenden Darstellung, alle mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen enthielten den allgemeinen Gleichheitssatz⁵⁷⁹, kann so allerdings nicht gefolgt werden, wenn auch - vor diesem Hintergrund überraschend - festzustellen ist, dass selbst der Europäische Verfassungskonvent ausweislich der Erläuterungen des Präsidiums zu Art. II-80EVV davon ausgeht, dass der dort normierte allgemeine Gleichheitssatz „dem allgemeinen Rechtsprinzip, dass in allen europäischen Verfassungen verankert ist“ entspricht.⁵⁸⁰ *Streinz* weist insoweit zutreffend darauf hin, dass das Gleichheitsprinzip in allen europäischen Verfassungen verankert ist, wenn auch die allgemeine Garantie der Gleichheit sich nicht ausdrücklich in allen mitgliedstaatlichen Verfassungen wieder findet.⁵⁸¹ Die Mehrzahl der Verfassungen der Mitgliedstaaten gewährleistet allerdings die Gleichheit vor dem Gesetz zumindest als Staatsbürgerecht.⁵⁸²

Dies bedeutet zugleich, dass der in den europäischen Verfassungen eher selten anzutreffende allgemeine Gleichheitssatz als universelle und ihrer Formulierung nach unbeschränkte Gewährleistung der Gleichheit aller vor dem Gesetz und der Gesetzgebung nicht zweifelsfrei zum gefestigten Bestand der europäischen Rechtsordnungen und damit der europäischen Rechtswirklichkeit gezählt werden kann, er eher die Ausnahme als die Regel ist.

Immerhin kann aber festgestellt werden, dass der Gleichheitsgedanke, wenn auch in im Vergleich zum allgemeinen Gleichheitssatz geringerer Intensität und Ausprägung,

⁵⁷⁹ So bislang Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage Art. 6, Rdnr. 170 und Fn. 485 mit Hinweis auf die Verfassungen einzelner Mitgliedstaaten; Rossi in: Calliess/Ruffert, EUV, 3. Auflage Art 20 GRCh Rdnr. 2 belässt es nunmehr bei der Feststellung, dass der allgemeine Gleichheitssatz zum „gesicherten Bestand gemeinsamer Verfassungsüberlieferungen“ der Mitgliedstaaten gehört; Oden-dahl, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 43 Rdnr. 8; Sachs, in: Tettinger/Stern, Europäische Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 13 geht davon aus, dass der allgemeine Gleichheitssatz in der Formulierung der Charta in dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten immerhin „verbreitet“ vorkommt.

⁵⁸⁰ CONV 828/1/03 REV 1, S. 23: „Dieser Artikel [Art. 20 ChGR, Anmerkung des Verf.] entspricht dem allgemeinen Rechtsprinzip, dass in allen europäischen Verfassungen verankert ist und das der Gerichtshof als ein Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts angesehen hat [...].“

⁵⁸¹ Streinz, in: Streinz, EUV, Art. 20 GR-Charta Rdnr. 1f.

⁵⁸² Streinz, in: Streinz, EUV, Art. 20 GR-Charta Rdnr. 2.

tatsächlich in den Rechtsordnungen sämtlicher Mitgliedstaaten Niederschlag gefunden hat und somit zumindest die grundsätzliche Idee der Gleichheit der ihr unterworfenen Individuen gegenüber der Staatsgewalt als gefestigter Bestandteil der europäischen Rechtstradition und -wirklichkeit angesehen werden kann. Dabei soll nicht verkannt werden, dass insbesondere im Bereich des Verfassungsrechtes die politischen Verhältnisse und Traditionen jedes Landes wesentlichen Einfluss auf die Verfassungswirklichkeit haben und damit alleine der Wortlaut einzelner Verfassungsrechte ohne den entsprechenden verfassungsrechtlich-politischen Kontext in ihrer Bedeutung nur unvollkommen wiedergegeben werden können. So mögen dem Verfassungstext nach ähnlich lautende Regelungen in einzelnen Ländern völlig unterschiedliche Bedeutungen haben.⁵⁸³ Gleichwohl soll folgende Zusammenstellung wenigstens einen allgemeinen Überblick über die verfassungsrechtliche Kodifikation von Gleichheitsrechten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vermitteln.

Die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union enthalten folgende Gleichheitsgewährleistungen:

1. Gleichheit aller vor dem Gesetz

Die Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz als Jedermannrecht findet sich in den Verfassungen von:

Estland

- § 12 der Verfassung: Gleichheit aller vor dem Gesetz; § 9 der Verfassung: Geltung der verfassungsmäßigen Rechte, Freiheiten und Pflichten in gleicher Weise für estnische Bürger, Staatsbürger anderer Staaten oder staatenlose Personen, die sich in Estland aufhalten⁵⁸⁴

⁵⁸³ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (301).

⁵⁸⁴ § 12 der Verfassung: "Everyone is equal before the law. No one shall be discriminated against on the basis of nationality, race, colour, sex, language, origin, religion, political or other opinion, property or social status, or on other grounds.[...]"; § 9 der Verfassung: "The rights, freedoms and duties of each and every person, as set out in the Constitution, shall be equal for Estonian citizens and for citizens of foreign states and stateless persons in Estonia.[...]".

Finnland

- § 6 des Grundgesetzes: Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz⁵⁸⁵

Lettland

- Art. 91 der Verfassung: Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und den Gerichten⁵⁸⁶

Litauen

- Artikel 29 der Verfassung: Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, den Gerichten und anderen Einrichtungen des Staates.⁵⁸⁷

Polen

- Art. 32 der Verfassung: Gleichheit aller vor dem Gesetz. Gleichbehandlung aller durch die öffentliche Gewalt⁵⁸⁸

Slowenien

- Art. 14 der Verfassung: Gewährleistung der gleichen Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle⁵⁸⁹

⁵⁸⁵ § 6 des Grundgesetzes: „Die Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Niemand darf ohne annehmbaren Grund wegen seines Geschlechtes, seines Alters, seiner Abstammung, seiner Sprache, seiner Religion, seiner Überzeugung, seiner Anschauung, seines Gesundheitszustandes, seiner Behinderung oder eines anderen mit seiner Person in Verbindung stehenden Grundes diskriminiert werden. Die Kinder sind gleichberechtigt als Individuen zu behandeln und sie sollen auf die Angelegenheiten, die sie betreffen, entsprechend ihrer Entwicklung einwirken dürfen.[...]“.

⁵⁸⁶ Art. 91 der Verfassung: „Alle Menschen sind in Lettland gleich vor dem Gesetz und den Gerichten. Die Grundrechte werden ohne jede Diskriminierung irgendeiner Art verwirklicht.“

⁵⁸⁷ Art. 29 der Verfassung: „All people shall be equal before the law, the court, and other State institutions and officers. A person may not have his rights restricted in any way, or be granted any privileges, on the basis of his or her sex, race, nationality, language, origin, social status, religion, convictions, or opinions.“

⁵⁸⁸ Art. 32 Abs. 1 der Verfassung: „Alle sind vor dem Gesetz gleich. Alle haben das Recht, von der öffentlichen Gewalt gleich behandelt zu werden.“; Art. 32 Abs. 2 der Verfassung: „Niemand darf aus welchem Grund auch immer im politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Leben diskriminiert werden.“

⁵⁸⁹ Art. 14 der Verfassung: „Allen werden in Slowenien die gleichen Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet, ungeachtet der Nationalität, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, des Glaubens, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Vermögensverhältnisse, der Geburt, der Bildung, der gesellschaftlichen Stellung oder irgendeines sonstigen personenbezogenen Umstands. Alle sind vor dem Gesetz gleich.“

Zypern

- Artikel 28 der Verfassung: Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz, der Verwaltung und der Justiz⁵⁹⁰

2. Gleichheit als Staatsbürgerrecht

Gleichheit der jeweiligen Staatsbürger vor dem Gesetz gewährleisten:

Belgien

- Art. 10 der Verfassung: Gleichheit aller Belgier vor dem Gesetz; keine Standesunterschiede; Art. 191 der Verfassung: Ausdehnung des Grundrechtsschutzes (unter Gesetzesvorbehalt) auf Ausländer, welche sich im Hoheitsgebiet aufhalten⁵⁹¹

Bulgarien

- Art. 6 Abs. 2 der Verfassung: Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz⁵⁹²

Griechenland

- Art. 4 Abs. 1 der Verfassung: Gleichheit aller Griechen vor dem Gesetz⁵⁹³

⁵⁹⁰ Art. 28 Abs. 1 der Verfassung: „All persons are equal before the law, the administration and justice and are entitled to equal protection thereof and treatment thereby.“; Art. 28 Abs. 2 der Verfassung: „Every person shall enjoy all the rights and liberties provided for in this Constitution without any direct or indirect discrimination against any person on the ground of his community, race, religion, language, sex, political or other convictions, national or social descent, birth, colour, wealth, social class, or on any ground whatsoever, unless there is express provision to the contrary in this Constitution.“

⁵⁹¹ Art. 10 der Verfassung: „Es gibt im Staat keine Unterscheidung nach Ständen. Die Belgier sind vor dem Gesetz gleich; nur sie können zur Bekleidung der zivilen und militärischen Ämter zugelassen werden, vorbehaltlich der Ausnahmen, die für Sonderfälle durch ein Gesetz festgelegt werden können. Die Gleichheit von Frauen und Männern ist gewährleistet.“; Art. 11 der Verfassung: „Der Genuss der den Belgiern zuerkannten Rechte und Freiheiten muss ohne Diskriminierung gesichert werden. Zu diesem Zweck gewährleisten das Gesetz und das Dekret insbesondere die Rechte und Freiheiten der ideologischen und philosophischen Minderheiten.“; Art. 191 bestimmt: „Jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen.“

⁵⁹² Art. 6 der Verfassung: „(1) Die Menschen werden frei und gleich hinsichtlich ihrer Würde und ihrer Rechte geboren. (2) Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich. Unzulässig sind jegliche Beschränkungen der Rechte oder auf Rasse, Nationalität, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht, Herkunft, Religion, Bildung, Überzeugung, politische Zugehörigkeit, persönliche oder gesellschaftliche Stellung oder Vermögenslage gegründete Privilegien.“

⁵⁹³ Art. 4 Abs. 1 der Verfassung: „Alle Griechen sind vor dem Gesetz gleich.“; Art. 4 Abs. 2 der Verfassung: „Griechen und Griechinnen haben gleiche Rechte und Pflichten.“

Irland

- Art. 40 Abs. 1 der Verfassung: Gleichheit aller Bürger als Menschen vor dem Gesetz⁵⁹⁴

Italien

- Art. 3 Satz 1 der Verfassung: Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, Gewährung derselben sozialen Achtung⁵⁹⁵

Luxemburg

- Art. 11 der Verfassung: Gleichheit aller Luxemburger vor dem Gesetz; keine Standesunterschiede⁵⁹⁶

Portugal

- Art. 13 Abs. 1 der Verfassung: Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz; Art. 15 der Verfassung: Ausdehnung der Staatsbürgerrechte auf Ausländer, die sich auf dem Territorium Portugals aufhalten⁵⁹⁷

Rumänien

- Art. 16 Abs. 1 der Verfassung: Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und vor den öffentlichen Behörden⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ Art. 40 Abs. 1 der Verfassung: „Als Menschen sind alle Bürger vor dem Gesetz gleich. Dies bedeutet nicht dass der Staat in seinen Gesetzen nicht die gebührende Rücksicht auf die unterschiedlichen körperlichen und geistigen Fähigkeiten und die unterschiedlichen sozialen Funktionen nehmen muss.“

⁵⁹⁵ Art. 3 Satz 1 der Verfassung: „Alle Staatsbürger genießen dieselbe soziale Achtung und sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterscheidung nach Geschlecht, Rasse, Sprache, Religion, politische Ansichten sowie persönlichen und sozialen Verhältnissen.“

⁵⁹⁶ Art. 11 der Verfassung: „Im Staate gibt es keine Standesunterschiede. Die Luxemburger sind vor dem Gesetz gleich, nur sie allein werden zu den Zivil- und Militärämtern zugelassen, vorbehaltlich der Ausnahmen, die für Sonderfälle durch Gesetz festgelegt werden können.[...]“

⁵⁹⁷ Art. 13 Abs. 1 der Verfassung: „Alle Bürger haben die gleiche gesellschaftliche Würde und sind vor dem Gesetz gleich.“; Art. 13 Abs. 2 der Verfassung: „Niemand darf wegen seiner Abstammung, seines Geschlechts, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner politischen Überzeugungen, seiner Weltanschauung, seiner Bildung, seiner wirtschaftlichen Situation oder seiner gesellschaftlichen Stellung bevorzugt, begünstigt, benachteiligt, eines Rechts beraubt oder von einer Pflicht befreit werden.“; Art. 15 der Verfassung: „Art. 15. (1) Ausländer und Staatenlose die in Portugal wohnhaft sind, oder sich im Lande aufhalten, haben die Rechte und Pflichten eines portugiesischen Staatsbürgers. (2) Von der Bestimmung des vorstehenden Absatzes ausgenommen sind die politischen Rechte, die Ausübung öffentlicher Ämter mit nicht überwiegend technischem Charakter, sowie jene Rechte und Pflichten, die durch Verfassung und Gesetz ausschließlich portugiesischen Staatsbürgern vorbehalten sind.“

⁵⁹⁸ Art. 16 Abs. 1 der Verfassung: „Die Bürger sind gleich vor dem Gesetz und vor den öffentlichen Behörden, ohne Privilegien und ohne Diskriminierungen.“

3. Besondere Diskriminierungsverbote

Besondere Diskriminierungs- oder Privilegierungsverbote sehen

Dänemark

- § 83 der Verfassung: Abschaffung aller mit Adel, Titel und Rang verbundenen Vorrechte⁵⁹⁹

Malta

- Art. 45 der Verfassung: Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, Herkunft, politischen Überzeugung, Hautfarbe, Glauben oder Geschlecht⁶⁰⁰

Slowakische Republik

- Art. 12 der Verfassung: Gleichheit aller Menschen in ihrer Würde und ihren Rechten; Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion und des Glaubens, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Gruppe, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status⁶⁰¹

Tschechische Republik

- Art. 3 der Verfassung in Verbindung mit Art. 1 und 3 der Deklaration der Grundrechte und -freiheiten: Gleichheit aller Menschen an Würde und Rech-

⁵⁹⁹ § 83 der Verfassung: „Jedes in den Gesetzen mit Adel, Titel und Rang verbundene Vorrecht ist abgeschafft.“

⁶⁰⁰ Art. 45 Abs. 3 der Verfassung: „In this article, the expression „discriminatory“ means affording different treatment to different persons attributable wholly or mainly to their respective descriptions by race, place of origin, political opinions, colour, creed or sex whereby persons of one such description are subjected to disabilities or restrictions to which persons of another such description are not made subject or are accorded privileges or advantages which are not accorded to persons of another such description.“ Der Wortlaut des gesamten Art. 45, auf dessen Inhalt sich Art. 45 Abs. 3 der Verfassung bezieht, ist unter www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://justice.gov.mt einzusehen.

⁶⁰¹ Art. 12 Abs. 1 der Verfassung: „Alle Menschen sind frei und gleich in ihrer Würde und in ihren Rechten. Die Grundrechte und –freiheiten sind nicht entziehbar, unveräußerlich, unverjährbar und unaufhebbar.“; Art. 12 Abs. 2 der Verfassung: „Die Grundrechte und –freiheiten werden im Gebiet der Slowakischen Republik allen ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion und des Glaubens, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Gruppe, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet. Niemand darf aus diesen Gründen geschädigt, bevorzugt oder benachteiligt werden.“

ten; Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, des Glauben und der Religion, politischen oder sonstigen Überzeugung, ethnischen oder sozialen Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit, nach Vermögen, Geburt oder sonstigem Status⁶⁰²

und

Ungarn

- Art. 57 Abs. 1 der Verfassung: Gleichheit aller vor dem Gericht; Art. 70/A Abs. 1 der Verfassung: Zusicherung der Menschen- und staatsbürgerlichen Rechte für alle sich auf dem Territorium der Republik Ungarn aufhaltenden Personen ohne Diskriminierung nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Glauben, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft sowie Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage⁶⁰³

vor.

Eine Sonderrolle in der Formulierung nimmt die Verfassung der Niederlande ein. Dort wird die gleiche Behandlung aller in gleichen Fällen gewährleistet, sofern die betreffenden Personen sich in den Niederlanden aufhalten, ohne jedoch ausdrücklich festzustellen, dass damit die Gleichheit aller in rechtlicher Hinsicht, also „vor dem Gesetz“ geschützt ist:

⁶⁰² Art. 3 der Verfassung: „Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung der Tschechischen Republik ist die Deklaration der Grundrechte und –freiheiten.“; Art. 1 der Deklaration der Grundrechte und –freiheiten: „Die Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten. Die grundlegenden Rechte und Freiheiten sind unveräußerlich, unvergebbar, unverjährbar und unaufhebbar.“; Art. 3 Abs. 1 der Deklaration der Grundrechte und –freiheiten: „Die grundlegenden Rechte und Freiheiten sind Allen gewährleistet, ohne Unterscheidung nach Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Glauben und Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, ethnischer oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit, nach Vermögen, Geburt oder sonstigem Status.“

⁶⁰³ Art. 57 Abs. 1 der Verfassung: „In der Republik Ungarn ist jeder vor dem Gericht gleich, und jeder hat das Recht, dass ein unabhängiges und unparteiisches Gericht in einer gerechten und öffentlichen Verhandlung, jede gegen ihn erhobene Anklage oder in irgendeinem Prozess seine Rechte und Pflichten beurteilt.“ Art. 70/A Abs. 1 der Verfassung: „Die Republik Ungarn sichert jeder sich auf ihrem Territorium aufhaltenden Person die Menschen- bzw. staatsbürgerlichen Rechte ohne jegliche Unterscheidung, d.h. ohne Diskriminierung nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Glauben, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft sowie Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage.“

Niederlande

- Art. 1 der Verfassung: Gleichbehandlung aller, die sich in den Niederlanden aufhalten, in gleichen Fällen⁶⁰⁴

Auch Schweden nimmt eine Sonderrolle ein, denn dort wird zwar die Gleichheit aller festgeschrieben, jedoch ausdrücklich nur gegenüber Gerichten und Verwaltungsbehörden, also - zumindest dem Wortlaut nach - nicht gegenüber der Gesetzgebung:

Schweden

- § 9 des Gesetzes über die Regierungsform von 1974: Achtung der Gleichheit aller vor dem Gesetz durch Gerichte und Verwaltungsbehörden⁶⁰⁵
- § 15 des Gesetzes über die Regierungsform von 1974: Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder ethnischen Ursprungs einer Minderheit⁶⁰⁶
- § 16 des Gesetzes über die Regierungsform von 1974: Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts⁶⁰⁷

Während also Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien und Zypern weitgehend Gleichheit vor dem Gesetz als Menschenrecht gewährleisten, beschränken die Rechtsordnungen Belgiens, Bulgariens, Griechenlands, Irlands, Italiens, Luxemburgs, Portugals und Rumäniens den Schutz der Gleichheit vor dem Gesetz auf Staatsbürger.

Die Verfassung von Malta hingegen kennt im wesentlichen nur besondere Diskriminierungsverbote, wenngleich diese auch relativ weit reichend ausgestaltet sind und die üblicherweise als „suspekt“ anerkannten, zumeist höchstpersönlichen Anknüp-

⁶⁰⁴ Art. 1 der Verfassung: „Alle, die sich in den Niederlanden aufhalten, werden in gleichen Fällen gleich behandelt. Niemand darf wegen seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Anschauungen, seiner Rasse, seines Geschlechtes oder aus anderen Gründen diskriminiert werden.“

⁶⁰⁵ § 9 des Gesetzes über die Regierungsform von 1974: „Gerichte sowie Verwaltungsbehörden und andere, die Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung erfüllen, haben bei ihrer Tätigkeit die Gleichheit aller vor dem Gesetz zu beachten sowie Sachlichkeit und Unparteilichkeit zu wahren.“

⁶⁰⁶ § 15 des Gesetzes über die Regierungsform von 1974: „Gesetze oder andere Vorschriften dürfen nicht darauf hinauslaufen, dass Staatsbürger benachteiligt werden, weil sie im Hinblick auf Rasse, Hautfarbe oder ethnischen Ursprung einer Minderheit angehören.“

⁶⁰⁷ § 16 des Gesetzes über die Regierungsform von 1974: „Gesetze oder andere Vorschriften dürfen nicht darauf hinauslaufen, daß Staatsbürger aufgrund ihres Geschlechts benachteiligt werden, es sei denn, ihr Erlaß erfolgt im Zuge der Bestrebungen, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau zustande zu bringen, oder sie betreffen die Wehrpflicht oder eine entsprechende Dienstpflicht.“

fungspunkte für Ungleichbehandlungen ganz oder, zumindest soweit sie überwiegend für eine Differenzierung ausschlaggebend sind, ausschließt.⁶⁰⁸

Dänemark wiederum statuiert gleichsam keinen allgemeinen Gleichheitssatz sondern legt, sozusagen im umgekehrten Wege eines Ausschlusses von Privilegien, welcher sich somit zugleich als ebenfalls spiegelbildlich formuliertes Diskriminierungsverbot in der Form eines Privilegierungsverbotes auffassen lässt, lediglich fest, dass alle mit Adel, Titel und Rang verbundenen Vorrechte abgeschafft sind, so dass auch in Dänemark ein allgemeiner Gleichheitssatz, ob mit oder ohne Beschränkung in seiner Wirkung auf Bürger des eigenen Staates, zumindest ausdrücklich in der Verfassung nicht verankert ist. Die Verfassungen der Tschechischen und der Slowakischen Republik ebenso wie die Verfassung Ungarns enthalten ebenfalls besondere Diskriminierungsverbote, welche Ungleichbehandlungen aufgrund unveränderlicher persönlicher Merkmale verbieten.

Belgien, die Niederlande, Portugal, die Slowakische Republik, Slowenien und Ungarn konkretisieren die Reichweite der jeweiligen Gleichheitsgewährleistung und wählen dabei zusätzlich einen territorialen Anknüpfungspunkt mit der Folge, dass alle, die sich in dem räumlichen Geltungsbereich ihrer nationalen Rechtsordnung aufhalten, dem Schutz der jeweiligen Gleichheitsrechte unterfallen.⁶⁰⁹ Insgesamt fällt auf, dass zahlreiche der noch (relativ) jungen Mitglieder der Europäischen Union, die zugleich ebenfalls als noch verhältnismäßig junge Demokratien gelten, namentlich die Mitgliedstaaten Osteuropas, im Vergleich sehr weitgehende Gleichheitsgewährleistungen in ihren Verfassungen verankert haben. Beispiele sind etwa Estland, Lettland, Litauen, Slowenien oder Polen. Eine Beschränkung der Gleichheitsgewährleistung im Verfassungstext auf Staatsbürger, wie sie sich in einigen Verfassungen West- und Südeuropas findet, kennen diese jüngeren Verfassungen häufig nicht, was durchaus als Indiz für eine Stärkung des verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutzes in Europa infolge des europäischen Einigungsprozess angesehen werden kann.

⁶⁰⁸ „[...] the expression „discriminatory“ means affording different treatment to different persons attributable wholly or mainly to their respective descriptions by race, place of origin, political opinions, colour, creed or sex [...]”

⁶⁰⁹ So auch die rechtsvergleichende Einordnung von Streinz, in: Streinz, EUV, Art. 20 GR-Charta Rdnr. 2.

Im Ergebnis kann also festgehalten werden, dass zwar der grundsätzliche Gedanke der Gleichheit vor dem Gesetz in unterschiedlicher Ausgestaltung und Reichweite in zahlreichen Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union grundrechtlich verankert ist, der allgemeine Gleichheitssatz als universelles Gleichheitsrecht sich jedoch keineswegs in allen Verfassungen wieder findet und als Menschenrecht eher selten verankert ist.⁶¹⁰

Daher wird man den allgemeinen Gleichheitssatz als universell geltendes Grund- und Menschenrecht wohl nicht als gesicherten Bestandteil der europäischen Verfassungstradition auffassen können, wenn auch festgestellt werden kann, dass, wie dargestellt, insbesondere einige neue Mitgliedstaaten Osteuropas in ihren relativ jungen Verfassungen weitgehende Gleichheitsgewährleistungen, formuliert als Jedermanngrundrecht, vorsehen und damit hier möglicherweise eine gewisse Tendenz zu umfangreicheren Gleichheitsverbürgungen in der jüngeren Verfassungsentwicklung zu beobachten ist, zumindest was den geschriebenen Verfassungstext angeht. Wie und ob diese Gleichheitsgewährleistungen in der jeweiligen mitgliedstaatlichen Rechtsprechung und Rechtspraxis tatsächlich eine tendenzielle Intensivierung des gleichheitsrechtlichen Schutzniveaus bedeuten, kann hier nicht beurteilt werden und würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, wobei die Rechtsprechungsentwicklung gerade in den neueren Mitgliedsländern vielleicht neue Impulse für die Diskussion über die inhaltliche Konkretisierung des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes erbringen kann.

⁶¹⁰ Selbst in Frankreich als Mitgliedstaat der EU mit langer Grundrechtstradition finden sich Stimmen, welche den französischen Verfassungsquellen lediglich ein Diskriminierungsverbot und die Gewährleistung der Gleichheit vor der Justiz entnehmen wollen, vgl. Leben, RDP 1982, 295 (316f.), (340ff.), (351f.); Favoreu, RDP 1983, 333 (392ff.).

C. Das akzessorische Diskriminierungsverbot in der Europäischen Menschenrechtskonvention

Wie bereits eingangs dargestellt, kommt der EMRK bei der Auslegung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine besondere Rolle zu. Dies steht nicht nur im Zusammenhang damit, dass diese unter direktem Bezug auf die EMRK formuliert wurde.⁶¹¹ Maßgeblich ist insoweit auch die in Art. 52 Abs. 3 der Charta niedergelegte Auslegungsregel, wonach „so weit diese Charta Rechte enthält, die den durch die europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, [diese] die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird, [haben]. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.“ In den entsprechenden Erläuterungen des Grundrechtskonvents zu Art. 52 sind die Rechte der Charta aufgezählt, die im Wesentlichen entsprechend den Grundrechtsverbürgungen der EMRK auszulegen sein sollen. Zudem enthält die Präambel der Charta einen Verweis sowohl auf die EMRK als solche, als auch auf die daneben zu berücksichtigende Rechtsprechung des EGMR.⁶¹²

Art. 14 EMRK bestimmt, dass: "Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten [...] ohne Benachteiligung zu gewährleisten [ist], die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist. "

Art. 14 EMRK kann als integraler Bestandteil aller Konventionsbestimmungen angesehen werden, da er jedes Konventionsrecht um das Element eines Diskriminierungsverbotes ergänzt.⁶¹³ Aus der Formulierung des Art. 14 EMRK wird klar, dass das dort normierte Diskriminierungsverbot ausschließlich in Verbindung mit den in der EMRK enthaltenen Konventionsfreiheiten seine Wirkungen entfaltet, d. h. zu die-

⁶¹¹ Peters, Einführung in die europäische Menschenrechtskonventionen, S. 31.

⁶¹² Peters, Einführung in die europäische Menschenrechtskonventionen, S. 31.

⁶¹³ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 2; König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 30.

sen akzessorisch ist.⁶¹⁴ Die Beantwortung der Frage, wie genau - inhaltlich - das Akzessorietätsverhältnis gestaltet sein muss, hat sich jedoch im Laufe der Zeit gewandelt.

I. Der normative Bezug zu der Gewährleistung des Genusses eines Konventionsrechtes

Anfänglich ging die Europäische Kommission für Menschenrechte davon aus, dass Art. 14 EMRK nur dann verletzt sein könne, wenn zugleich eine andere materielle Konventionsnorm verletzt sei.⁶¹⁵ Später setzte sich, bestätigt durch die Entscheidung des Gerichtshofes im Belgischen Sprachenfall⁶¹⁶, die Auffassung durch, dass Art. 14 EMRK zwar nach wie vor keine selbstständige Gleichheitskontrolle - losgelöst von anderen Vorschriften der Konvention - ermögliche, jedoch auf der anderen Seite auch nicht zwingend eine Verletzung einer anderen Konventionsnorm Voraussetzung für die Anwendung des Diskriminierungsverbotes sei.⁶¹⁷ Die Kommission wandelte ihre Auslegung des Art. 14 EMRK im Belgischen Sprachenfall sowie im Fall Grandrath⁶¹⁸ also dahingehend, dass sich nunmehr eine Konventionsverletzung auch aus dem Zusammenwirken einer anderen Konventionsbestimmung mit Art. 14 EMRK ergeben kann, seine Anwendung also nicht zwingend von der Verletzung eines anderen Konventionsrechtes abhängt.⁶¹⁹

Als Konsequenz schließt der Gerichtshof hieraus, dass eine Maßnahme, durch welche ein durch die Konvention geschütztes Recht betroffen ist, welche jedoch alleine im Blick auf dieses Recht konventionsgerecht wäre, in Verbindung mit Art. 14 EMRK dennoch gegen dieses Recht verstößt, wenn sie diskriminierende Wirkungen hat.⁶²⁰

Die somit auch weiterhin bestehende akzessorische Bindung der Anwendung des Diskriminierungsverbotes des Art. 14 EMRK an zumindest die Berührung eines ande-

⁶¹⁴ Eiffler, JuS 1999, 1068 (1071); Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 1f.; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 213; Gomien, Short Guide to the European Convention on Human Rights, S. 145: „Instead, the protection of Article 14 is accessory to the other substantive rights in the Convention: it has no independent life of its own.“

⁶¹⁵ EGMR, Urteil vom 08. März 1962, ISOP v. Austria, Yb 1962, 108 (124); Freudenschuß, EuGRZ 1983, 623 (625).

⁶¹⁶ EGMR, EuGRZ 1975, 298 (301).

⁶¹⁷ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 2; König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 30.

⁶¹⁸ Commission, Grandrath v. Federal Republic of Germany, Yb 1967, 626 (680) Ziff. 40.

⁶¹⁹ Freudenschuß, EuGRZ 1983, S. 623 (625); Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 2.

⁶²⁰ EGMR, EuGRZ 1975, 298 (301).

ren Konventionsrechtes führt im Ergebnis dazu, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte staatliche Maßnahmen, durch welche keines der Konventionsrechte tangiert ist, nicht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK hin überprüfen kann.⁶²¹

Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, in welchem Umfang Art. 14 EMRK den „Genuss“, also die Ausübung einzelner Konventionsrechte zu gewährleisten hat. Dies ist jeweils im Einzelfall nach „Art und Ausmaß der Ausübung“ der einzelnen Rechte zu bestimmen.⁶²²

1. Aufgrund Vorbehalt zulässige Eingriffe

Soweit ein Konventionsrecht aufgrund eines Schrankenvorbehalts eingeschränkt werden kann (z. B. Art. 8 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 EMRK), entfaltet das Diskriminierungsverbot seine Wirkung dahingehend, dass eine insofern zulässige Beschränkung dennoch eine Verletzung des Konventionsrechtes darstellen kann, wenn sie ohne ausreichende Rechtfertigung diskriminierende Wirkungen hat.⁶²³

So entschied der EGMR im Marckx-Fall⁶²⁴, in welchem es um das eingeschränkte testamentarische Verfügungsrecht einer unverheirateten Mutter nach belgischem Recht gegenüber ihrem Kind ging, dass insofern eine unzulässige Diskriminierung gegenüber verheirateten Müttern und somit eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls i. V. m. Art. 14 EMRK und Art. 8 EMRK in Verbindung mit Art. 14 EMRK bestand. Hintergrund war, dass die uneheliche Tochter der Beschwerdeführerin nach Art. 756 des belgischen Code Civil keinerlei Erbrecht am Nachlass ihrer Mutter bis zur Anerkennung ihrer Kindschaft hatte. Auch dann kam ihr nur ein außerordentliches Erbrecht zu. Erst mit der Adoption wurde sie als ordentliche Erbin anerkannt

⁶²¹ Uerpmann-Wittzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3 III 1 Rdnr. 67.

⁶²² Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 3 mit Verweis auf die Formulierung der Europäischen Kommission für Menschenrechte im belgischen Sprachenfall: It [Art. 14 EMRK] concerns „the means or the extent, of the enjoyment of the rights and freedoms already stated elsewhere“, EGMR, Urteil vom 23. Juli 1968, Serie A 6, 3 (28), sowie auf die Umschreibung des EGMR im belgischen Polizeigewerkschaftsfall „the modalities of the exercise of a right guaranteed“, Urteil vom 12. April 1975, Serie A 19, 4 (20) Ziff. 45.

⁶²³ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 4.

⁶²⁴ EGMR, Urteil vom 13. Juni 1979, Serie A 31, 4 (27) Ziff. 61f., (28) Ziff. 64f.

und damit dem Rechtsstatus ehelich geborener Kinder gleichgestellt. In der Zwischenzeit zwischen Anerkennung und Adoption war die Testierfreiheit der Mutter insoweit eingeschränkt, als die Tochter durch Verfügung von Todes wegen nicht mehr erwerben konnte, als der Code Civil im Rahmen der gesetzlichen Erbfolge vorsah (Art. 908). Eine solche Beschränkung bestand im Falle ehelicher Kinder ebenfalls nicht.⁶²⁵

2. Sonstigen zulässige Eingriffe in Konventionsrechte

Auch andere, von der Konvention als zulässig angesehenen Eingriffe in durch sie gewährte Rechte, wie sie etwa nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 6 Abs. 1 Satz 2 und Art. 7 Abs. 2 EMRK möglich sind, können anhand des Diskriminierungsverbotes überprüft werden, da auch diese unter Umständen die Gewährleistung des Genusses dieser Rechte beeinträchtigen.⁶²⁶ Gleiches muss auch für die zeitweilige Außerkraftsetzung von Konventionsrechten nach Art. 15 EMRK gelten, denn auch diese beinhaltet denotwendig eine Einschränkung des Genusses der jeweiligen Rechte.⁶²⁷

Schließlich kommt eine Verletzung eines Konventionsrechtes jedoch selbst dann in Betracht, wenn die Maßnahme sich nicht als Eingriff in das Recht als solches auffassen lässt. Dies erklärt sich aus der Bedeutung des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 EMRK als akzessorischer Rechtsgewährung. Als solche wirkt sie im Sinne eines, wie bereits dargestellt, "integralen Bestandteiles"⁶²⁸ des jeweiligen Rechtes und erweitert so dessen Gewährleistungsrahmen.⁶²⁹ Das heißt, selbst dann, wenn in ein

⁶²⁵ EGMR, EuGRZ 1979, 454 (458f.).

⁶²⁶ Mayer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 6; Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 7.

⁶²⁷ Im Irland-Fall, EGMR, Urteil vom 29. April 1976, Series A 25, 4 (85 ff.) Ziff. 225ff.; EuGRZ 1979, 149 (157f.)) musste der EGMR entscheiden, ob Polizeimaßnahmen, die auf Art. 15 EMRK gestützt waren und durch welche die Gewährleistungen des Art. 5 EMRK zeitweise ausgesetzt waren, die jedoch hauptsächlich nur gegen Mitglieder einer bestimmten Bevölkerungsgruppe (gegenüber Katholiken) angewendet wurden, eine Verletzung gegen Art. 14 EMRK darstellen. Im Ergebnis lehnte der Gerichtshof eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes ab, da er in der durch die damals sehr aktive IRA ausgehende Gefährdung einer ausreichenden Rechtfertigung für die einseitige Aussetzung der Rechte aus Art. 5 EMRK sah. Dies deshalb, weil die IRA sich ausschließlich aus der katholischen Bevölkerung rekrutierte.

⁶²⁸ so die inhaltliche Definition bei: Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 9.

⁶²⁹ EMRK, NJW 2001, 1558 (1560): „Der Gerichtshof erinnert daran, dass Art. 14 EMRK nach seiner ständigen Rechtsprechung die anderen materiellen Vorschriften der Konvention und der Protokolle ergänzt. Er hat keine eigenständige Bedeutung, weil er Wirkungen nur in Bezug auf den Genuss der in diesen Vorschriften „anerkannten Rechte und Freiheiten“ hat. Die Anwendung von Art. 14 EMRK

Konventionsrecht als solches unter keinem Gesichtspunkt durch eine Maßnahme eingegriffen wird, aber der Schutzbereich dieses Rechtes grundsätzlich eröffnet ist (d.h. der zu beurteilende Sachverhalt liegt im „Regelungsbereich“ des jeweiligen Konventionsrechts⁶³⁰), kann sich eine relevante Verletzung alleine schon daraus ergeben, dass - unabhängig von einem Eingriff in den originären Gewährleistungsbereich des jeweiligen Rechtes - die zu beurteilende Maßnahme wegen ihrer diskriminierenden Wirkung im Einzelfall gegen Art. 14 EMRK in Verbindung mit dem jeweiligen Konventionsrecht verstößt.⁶³¹

II. Voraussetzungen eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK

Nachdem nun allgemein geklärt ist, in welchen Fällen das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK überhaupt anzuwenden ist, ist weiter zu fragen, anhand welcher Kriterien der Gerichtshof eine mögliche Gleichheitsverletzung prüft. Allgemein prüft der EGMR Verletzungen des Art. 14 EMRK analog zu der Verletzung von Freiheitsrechten.⁶³² Auszugehen ist dabei zunächst vom Wortlaut des Art. 14 EMRK.

1. Benachteiligende Behandlung - Ungleichbehandlung

Art. 14 EMRK verlangt seinem Wortlaut nach, dass der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten „ohne Diskriminierung“ zu gewährleisten ist.

Nach Art. 14 sind somit Diskriminierungen, d. h. sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen, untersagt.⁶³³ Zunächst ist also festzustellen, ob überhaupt eine differenzierende Behandlung von Personen oder Personengruppen vorliegt.

setzt zwar die Verletzung einer dieser Vorschriften nicht voraus – insoweit hat er eigenständige Bedeutung -, für seine Anwendung ist aber nur Raum, wenn der Sachverhalt, um den es geht, in den Anwendungsbereich einer oder mehrerer dieser Vorschriften fällt [...].“

⁶³⁰ So Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 3.

⁶³¹ Vergleiche EGMR, EuGRZ 1995, 392 (393); EuGRZ 1985, 567 (570); Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 5; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 3.

⁶³² König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 13, die dies darauf zurückführen, dass Art. 14 EMRK wegen dessen Akzessorietät stets gemeinsam mit einem betroffenen Freiheitsrecht in den Blick genommen wird, wodurch eine strukturgleiche Prüfung befördert worden sei.

⁶³³ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 69.

a. Vergleichbare Situation

Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass sich die unterschiedlich behandelten Personen oder Personengruppen in einer vergleichbaren Situation befinden.⁶³⁴ Sofern eine vergleichbare Situation schon nicht festgestellt werden kann, liegt bereits tatbestandlich keine Ungleichbehandlung vor.⁶³⁵ Dabei ist nicht erforderlich, dass die unterschiedlich geregelten Sachverhalte identisch sind, es reicht vielmehr aus, wenn diese vergleichbar sind.⁶³⁶ Im Bezug auf das Maß der Vergleichbarkeit der Sachverhalte sind jedoch keine zu strengen Anforderungen zu stellen, da geringfügige tatbestandliche Unterschiede im Rahmen der sich anschließenden Rechtfertigungsprüfung adäquat berücksichtigt werden können.⁶³⁷

Grundsätzlich muss die Frage der Vergleichbarkeit der in Rede stehenden Sachverhalte jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der zu beurteilenden Rechtsbeziehungen beantwortet werden.⁶³⁸

So hat der EGMR etwa im Fall Van der Musselle v. Belgien⁶³⁹ festgestellt, dass Rechtsanwälte und Angehörige sonstiger juristischer Berufe sich schon im Ansatz in unterschiedlichen Situationen befänden, insbesondere „Unterschiede im Hinblick auf Rechtsstellung, Zulassungsbedingungen, die Beschaffenheit der Tätigkeit, die Art und Weise ihrer Ausführung usw.“⁶⁴⁰ beständen. Eine ungleiche Entlohnung von Anwälten und Trägern anderer juristischer Berufe sei demgemäß nicht zu beanstanden.

⁶³⁴ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 215.

⁶³⁵ König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 92, die darüber hinaus vorschlagen, die Frage der Vergleichbarkeit der Sachverhalte auf die Rechtfertigungsstufe zu verlagern, da andernfalls die Vorschaltung eines Vergleichbarkeitstests die Gefahr berge, dass ohne Offenlegung der für die Beurteilung der Vergleichbarkeit herangezogenen Wertungen bei Verneinung der Vergleichbarkeit eine differenzierte Prüfung der Rechtfertigung von vornherein blockiert würde, siehe Rdnr. 101.

⁶³⁶ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 19. Identität schließt jedoch bereits schon die Vergleichbarkeit zweier Sachverhalte aus, da dann Übereinstimmung hinsichtlich aller Merkmale bestünde. Gleichheit oder Vergleichbarkeit beziehen sich jedoch stets immer nur auf einzelne – für den konkreten Vergleich als maßgeblich anerkannte – Vergleichsmerkmale, hinsichtlich derer sich die Vergleichsgruppen entsprechen.

⁶³⁷ EGMR, Urteil vom 28. November 1984, Rasmussen, Series A 87, 4 (14) Ziff. 37; EuGRZ 1985, 511 (513).

⁶³⁸ Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 131; Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 19.

⁶³⁹ EGMR, EuGRZ 1985, 477 (484).

⁶⁴⁰ EGMR, EuGRZ 1985, 477 (484).

Umgekehrt stellte der Gerichtshof in der Rechtssache Petrovic v. Österreich⁶⁴¹, in der die Zulässigkeit bezahlten Elternurlaubes nur für Mütter zu beurteilen war, fest, dass Väter und Mütter im Hinblick auf die Betreuung eines über acht Wochen alten Säuglings in einer vergleichbaren Situation sind.

b. Differenzierung

Oft eng mit der Frage der Vergleichbarkeit der Sachverhalte verwoben⁶⁴² ist die Frage, ob eine differenzierende Behandlung der zu vergleichenden Personen oder Personengruppen vorliegt.

Eine solche Differenzierung liegt vor, wenn eine unterschiedliche Behandlung trotz Vergleichbarkeit der Personengruppen im Hinblick auf eines oder mehrere der in Art. 14 EMRK genannten Kriterien oder im Bezug auf ein anderes personenbezogenes Merkmal festgestellt werden kann.⁶⁴³ Die in der Vorschrift enthaltene Liste unzulässiger Anknüpfungsmerkmale ist jedoch nicht abschließend, die Formulierung „insbesondere“ macht deutlich, dass es sich insoweit zunächst nur um eine beispielhafte Aufzählung handelt.⁶⁴⁴ Als weitere ungeschriebene unzulässige Differenzierungskriterien kommen nach teilweise vertretener Ansicht jedoch alleine personenbezogene Differenzierungen in Betracht, d. h. solche, die an persönliche Eigenschaften anknüpfen, hinsichtlich derer sich Personen oder Personengruppen unterscheiden.⁶⁴⁵ Dies lasse sich aus der Formulierung „sonstige[r] Status“ entnehmen.⁶⁴⁶ Nach anderer Ansicht verbietet Art. 14 EMRK jede Form von Diskriminierung, gleich aus welchem Grund.⁶⁴⁷

⁶⁴¹ EGMR, Urteil vom 27. März 1998, Petrovic v. Austria, RJD 1998-II, 579 (587) Ziff. 36: „While aware of the differences which may exist between mother and father in their relationship with the child, the Court starts from the premise that so far as taking care of the child during this period in concerned, both parents are ‘similarly placed’.”

⁶⁴² Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 132.

⁶⁴³ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 216; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 6.

⁶⁴⁴ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 69; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 7.

⁶⁴⁵ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 216.

⁶⁴⁶ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 216.

⁶⁴⁷ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 69.

2. Nichtdifferenzierung

Dem Schutz des Art. 14 EMRK unterfallen nicht nur unzulässige Differenzierungen anhand personenbezogener Merkmale, sondern auch das Unterlassen an und für sich gebotener Differenzierungen - also unzulässige Nichtdifferenzierungen -, welche wegen festgestellter Unterschiede in den relevanten personenbezogener Merkmalen vorzunehmen wären, um der Gleichheitsforderung des Art. 14 EMRK zu entsprechen.⁶⁴⁸ Gleichbehandlungen, welche unter Missachtung eines in Art. 14 EMRK genannten, verpönten Kriteriums trotz bestehender tatsächlicher Unterschiede vorgenommen werden, werden also ebenfalls von dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK erfasst.⁶⁴⁹

3. Rechtfertigung der Differenzierung

Da Art. 14 EMRK kein striktes Unterscheidungsverbot statuiert, sondern lediglich ein Verbot nicht gerechtfertigter Differenzierungen vorsieht,⁶⁵⁰ kann eine unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte dann gerechtfertigt sein, wenn eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung besteht.⁶⁵¹

Maßgeblich für die Beurteilung, inwieweit eine sachliche Rechtfertigung gegeben ist, sind zum einen der Zweck einer getroffenen Maßnahme sowie die von dieser zu erwartenden Auswirkungen.⁶⁵² Die Regelung muss ein legitimes Ziel verfolgen und zwischen diesem Ziel und der vorgesehenen Differenzierung muss zugleich ein angemessenes Verhältnis bestehen.⁶⁵³ Vorrangig zu berücksichtigen sind hierbei die

⁶⁴⁸ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217; vergleiche auch Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 10; siehe EGMR, Urteil vom 06. April 2000, Thlimmenos v. Greece, RJD 2000-IV, 263 (279) Ziff. 44: „The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.“

⁶⁴⁹ König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 25.

⁶⁵⁰ König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 24.

⁶⁵¹ Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 8; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 9; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217.

⁶⁵² Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 22; Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 8.

⁶⁵³ König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 171, die davon ausgehen, dass beide Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen, um eine sachliche Rechtfertigung zu begründen, vgl. hierzu auch später Kap. C. II. 3. d.

maßgeblichen Grundsätze, die in den Mitgliedstaaten für die Beurteilung dieser Frage entwickelt wurden.⁶⁵⁴

Prinzipiell sind im Rahmen der Prüfung einer sachlichen Rechtfertigung folgende Überlegungen anzustellen:

a. Beurteilungsspielraum der Mitgliedsstaaten

Als Vorfrage der Prüfung, inwieweit eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung vorliegt, ist zunächst zu klären, welche rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten in dem Mitgliedsstaat bestehen, dem eine unter Umständen diskriminierende Maßnahme zur Last gelegt wird.⁶⁵⁵ Diese Besonderheiten sind im Sinne eines staatlichen Beurteilungsspielraumes zu berücksichtigen.⁶⁵⁶ Ein staatlicher Beurteilungsspielraum kann sich daneben aber auch daraus ergeben, dass im Bezug auf einen bestimmten Regelungsgegenstand keine gemeinsame Praxis in den Mitgliedstaaten festzustellen ist.⁶⁵⁷

Mit der prinzipiellen Beachtung eines staatlichen Beurteilungsspielraumes soll sichergestellt werden, dass die staatliche Souveränität durch den EGMR nicht unzulässig angetastet wird.⁶⁵⁸ Die Kontrolle des EGMR im Bezug auf den staatlichen Ermessensspielraum ist mithin auf die Prüfung beschränkt, ob die zu beurteilenden Maßnahmen den grundsätzlichen Anforderungen der EMRK entsprechen.⁶⁵⁹

⁶⁵⁴ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 22.

⁶⁵⁵ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 22.

⁶⁵⁶ Uerpman-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 70; Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 9.

⁶⁵⁷ Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 9; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217.

⁶⁵⁸ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217; König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 195.

⁶⁵⁹ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 22; siehe etwa EGMR, Urteil vom 30. September 2003, Koua Poirrez v. France, RJD 2003-X, 45 (89) Ziff. 46: „Moreover the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment [...]”

b. Legitimer Zweck der Maßnahme

Die zu beurteilende staatliche Maßnahme muss ein berechtigtes Ziel, einen legitimen Zweck verfolgen.⁶⁶⁰ Die unterschiedliche Behandlung muss mithin einem öffentlichen Interesse entsprechen (legitimate aim).⁶⁶¹

Als legitime Ziele anerkannt sind unter anderem der Jugendschutz, Terrorismusbekämpfung und der Schutz der Familie.⁶⁶²

c. Angemessenes Verhältnis zwischen eingesetztem Mittel und angestrebtem Zweck

Die unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte kann zudem nur dann gerechtfertigt sein, wenn ein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem damit erstrebten Ziel besteht.⁶⁶³ Insofern wendet der EGMR bei der Prüfung eines Gleichheitsverstößes das Verhältnismäßigkeitsprinzip an,⁶⁶⁴ wobei er nicht durchgängig immer Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne prüft, sondern sich häufiger auf die Prüfung einer objektiven und vernünftigen Rechtfertigung beschränkt.⁶⁶⁵

In der Rechtssache Hoffmann gegen Österreich⁶⁶⁶ hat der EGMR eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gerügt.

⁶⁶⁰ Uerpman-Wittzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 70; Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 8.

⁶⁶¹ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217; König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 175.

⁶⁶² für weitere Beispiele vergleiche: Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217 f. und König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 175.

⁶⁶³ Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 23; Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 14 Rdnr. 8.

⁶⁶⁴ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 12ff.; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 218.

⁶⁶⁵ König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 177.

⁶⁶⁶ EGMR, EuGRZ 1996, 648ff.; vgl. in einem ähnlich gelagerten Fall (Homosexualität des Kindesvaters als Grund für Sorgerechtsübertragung an die Kindesmutter), EGMR, Urteil vom 21. Dezember 1999, Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, RJD 1999-IX, 309 (328f.) Rdnr. 36: „The Court is therefore forced to find, in the light of the foregoing, that the Court of Appeal made a distinction based on considerations regarding the applicant’s sexual orientation, a distinction which is not acceptable under the Convention [...]. The Court cannot therefore find that a reasonable relationship of proportionality existed between the means employed and the aim pursued; there has accordingly been a violation of Article 8 taken in conjunction with Article 14.”

Die Beschwerdeführerin ist geschiedene Mutter zweier Kinder. Sie ist zugleich Mitglied der Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas. Der österreichische OGH übertrug das Sorgerecht für die gemeinsamen Kinder dem Vater - welcher der katholischen Kirche angehört - mit Hinweis auf die Mitgliedschaft der Mutter bei vorgenannter Religionsgemeinschaft. Darin sah die Beschwerdeführerin eine unzulässige Diskriminierung aufgrund ihrer Religion.

Der EGMR teilte diese Auffassung. Er führte hierzu aus, dass die Sicherstellung des Kindeswohles zwar ein legitimes Ziel der getroffenen gerichtlichen Entscheidung sei, eine Ungleichbehandlung alleine auf Grund der unterschiedlichen Religionszugehörigkeit der Eltern jedoch ein unzulässiges Mittel zur Erreichung des vorgenannten, für sich genommen billigenwertes Zieles darstelle. Insofern habe der österreichische OGH in seiner Entscheidung die Angemessenheit von Mittel und Zweck der getroffenen Regelung nicht hinreichend berücksichtigt. Die Entscheidung verletze mithin Art. 14 EMRK i. V. m. Art. 8 EMRK.

Insgesamt ist festzustellen, dass der EGMR hinsichtlich der Intensität der Verhältnismäßigkeitsprüfung in Abhängigkeit von den maßgeblichen Differenzierungsgründen und den Umständen des jeweiligen Einzelfalles variiert.⁶⁶⁷ Dabei lässt der Gerichtshof teils objektive oder vernünftige Gründe genügen, teils verlangt er besonders schwerwiegende Gründe, um eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen.⁶⁶⁸ Auffallend ist, dass der EGMR besonders schwerwiegende Gründe für Ungleichbehandlungen in Bereichen verlangt, die nahe an „suspekte“ Unterscheidungsmerkmale heranreichen, welche nicht durch die Betroffenen beeinflusst werden können. So stellt der Gerichtshof strenge Anforderungen an Differenzierungen, welche ihren Ursprung in der sexuellen Orientierung⁶⁶⁹, der Staatsangehörigkeit⁶⁷⁰ oder der Identität als eheliche oder uneheliche Kinder⁶⁷¹ haben.⁶⁷² Auch Differenzierungen nach dem

⁶⁶⁷ Gabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 12.

⁶⁶⁸ Gabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 12.

⁶⁶⁹ EGMR, Urteil vom 22. Oktober 1981, Dudgeon v. U.K., Serie A 45, 4 (21) Ziff. 52.

⁶⁷⁰ EGMR, Urteil vom 16. September 1996, Gaygusuz v. Austria, RJD 1996-IV, 1129 (1142f.) Ziff. 45, 50; Urteil vom 30. September 2003, Koua Poirrez v. France, RJD 2003-X, 46 (89) Ziff. 46: „However, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention.“

⁶⁷¹ EGMR, Urteil vom 13. Juni 1979, Marckx v. Belgium, EuGRZ 1979, 454 (455) Ziff. 28ff; Urteil vom 24. Februar 1994, McMichael v. U.K., Serie A 307-B, 27 (57f.) Ziff. 94ff.

Geschlecht können besonders schwerwiegende Gründe oder sogar zwingende Gründe verlangen.⁶⁷³ Dies zeigt, dass die Frage der Differenzierungskriterien, an welchen die Ungleichbehandlung anknüpft und die Zuordnung, ob die Regelungsmaterie der gesellschaftlichen oder der höchstpersönlichen Sphäre der betroffenen Personen zuzurechnen ist, auch nach der Vorstellung des EGMR maßgeblichen Einfluss auf die notwendige Prüfungsintensität haben. Der Gerichtshof begründet seine striktere Kontrolle in den genannten Bereichen zum einen mit einheitlichen europäischen Standards in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten oder mit Hinweis darauf, dass die Gleichstellung der Geschlechter, Homosexueller und nichtehelicher Kinder wichtige Ziele der Mitgliedstaaten des Europarates seien.⁶⁷⁴

Oftmals trennt der EGMR nicht deutlich zwischen der Feststellung eines legitimen Regelungszieles und der Verhältnismäßigkeit der konkreten Regelung. So stellt der Gerichtshof in der Rechtssache Thlimmenos v. Griechenland, in der es um die Beurteilung der Frage ging, ob die Weigerung des Executive Board of the Greek Institute of Chartered Accountants, den Kläger aufgrund einer Gefängnisstrafe, welche wegen der religiös motivierten Weigerung, im Rahmen einer allgemeinen Mobilisierung der Streitkräfte eine militärische Uniform zu tragen, von einem Militärgericht verhängt worden war, als vereidigten Buchprüfer zuzulassen, rechtmäßig war, fest, dass der in Rede stehende Ausschluss von der Berufszulassung als vereidigtem Buchprüfer unverhältnismäßig sei und daher kein legitimes Ziel verfolge.⁶⁷⁵

⁶⁷² Vergleiche die Darstellung bei König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 178f. und Gabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 13f.

⁶⁷³ EGMR, Urteil vom 24. Juni 1993, Schuler-Zgraggen v. Switzerland, Serie A 263, 4 (22) Ziff. 67; Urteil vom 22. Februar 1992, Burghartz v. Switzerland, Serie A 280-B, 19 (29) Ziff. 27: „The Court reiterates that the advancement of the equality of the sexes is today a major goal in the member States of the Council of Europe; this means that very weighty reasons would have to be put forward before a difference of treatment on the sole ground of sex could be regarded as compatible with the Convention [...]“; Urteil vom 21. Februar 1997, van Raate v. Netherlands, RJD 1997-I, 173 (187) Ziff. 42: „While Contracting States enjoy a certain margin of appreciation under the Convention as regards the introduction of exemptions to such contributory obligations, Article 14 requires that any such measure, in principle, applies even-handedly to both men and women unless compelling reasons have been adduced to justify a difference in treatment.“

⁶⁷⁴ vgl. König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 179 m.w.N.

⁶⁷⁵ EGMR, Urteil vom 06. April 2000, Thlimmenos v. Greece, RJD 2000-IV, 263 (279f.) Ziff. 47: „In this circumstances, the Court considers that imposing a further sanction on the applicant was disproportionate. It follows, that the applicant’s exclusion from the profession of chartered accountants did not pursue a legitimate aim. As a result, the Court finds that there existed no objective and reasonable justification for not treating the applicant differently from other persons convicted of a serious crime.“

d. Kumulatives Vorliegen von legitimem Zweck und angemessener Mittel-Zweck-Relationen

Beide vorgenannten Kriterien, die Feststellung eines legitimen Zwecks ebenso wie einer nachvollziehbaren Mittel-Zweck-Relation, müssen, um eine sachliche Rechtfertigung zu begründen, kumulativ vorliegen.⁶⁷⁶ Der EGMR hat dieses Erfordernis in der Weise formuliert, dass eine sachliche Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung dann nicht besteht, wenn entweder die zu beurteilende Maßnahme keinem legitimen Ziel dient oder wenn eingesetztes Mittel und verfolgter Zweck nicht in einem angemessenen Verhältnis stehen.⁶⁷⁷ Positiv ausgedrückt bedeutet dies, dass beide Voraussetzungen nebeneinander vorliegen müssen, da eine Rechtfertigung ausscheidet, wenn entweder das eine, oder das andere Rechtfertigungselement fehlt.⁶⁷⁸

e. Überschneidung von Vergleichsgruppenbildung und Rechtfertigungsprüfung

Teilweise unterscheidet der EGMR bei seiner Gleichheitskontrolle nicht trennscharf zwischen der Prüfung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte und der Prüfung der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung. Grund hierfür ist, dass die Merkmale, die für die Entscheidung über die Vergleichbarkeit zweier Vergleichsgruppen maßgeblich sind, gleichzeitig häufig auch als mögliche Rechtfertigungsgründe für eine differenzierende Behandlung in Betracht kommen können.⁶⁷⁹ So stellt der EGMR in seiner Entscheidung *Strubbings u.a.*, in der es um die Möglichkeit der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wegen sexueller Misshandlung unter dem Gesichtspunkt der Verjährung ging, fest: „The Court observes, first, that as between the applicants and victims of other forms of deliberate wrongdoing with different psychological after-effects, there was no disparity in treatment, because the same rules of limitation are applied to each group. Secondly, the victims of intentionally and negligently inflicted

⁶⁷⁶ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 218.

⁶⁷⁷ EGMR, EuGRZ 2002, 242 Ziff. 88.

⁶⁷⁸ Vergleiche Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 218; vgl. hierzu und zu der Gegenansicht auch König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 171.

⁶⁷⁹ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 11.

harm cannot be said to be in analogous situations for the purposes of Article 14.”⁶⁸⁰ Hier zeigt sich, dass der EGMR bestimmte Merkmale einmal zur Verneinung einer Ungleichbehandlung und zugleich zur Begründung der Unvergleichbarkeit verschiedener Personengruppen heranzieht, denn bestimmte Faktoren, welche für die Beurteilung der Vergleichbarkeit zweier Sachverhalte maßgeblich sind, können zugleich als Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung in Betracht kommen.⁶⁸¹

4. Ausdrücklich erwähnte Diskriminierungsmerkmale

Die in Art. 14 EMRK explizit genannten Diskriminierungsmerkmale sind in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung.

Zum einen entfalten sie prozessuale Wirkungen in der Weise, dass, sofern eine staatliche Maßnahme eine der genannten Merkmale tangiert, den betreffenden Staat die Beweislast dafür trifft, dass für die zu prüfende Maßnahme tatsächlich eine sachliche Rechtfertigung besteht.⁶⁸²

Zugleich begründen die genannten Differenzierungsmerkmale - ausgehend von der Überlegung, dass es sich hierbei um besonders wichtige personenbezogenen Unterscheidungskriterien handelt - auch materiell erhöhte Anforderungen an das Bestehen einer sachlichen Rechtfertigung.⁶⁸³ Für Differenzierungen, welche maßgeblich an solche „suspekten“ Unterscheidungskriterien anknüpfen, müssen nach der Rechtsprechung des EGMR, wie dargestellt, folglich besonders schwerwiegende oder sogar zwingende Gründe anzuführen sein, um eine solche Behandlung zu rechtfertigen.

⁶⁸⁰ EGMR, Urteil vom 22. Oktober 1996, *Stubbings v. U.K.*, RJD 1996-IV, 1487 (1508) Ziff. 73.

⁶⁸¹ Vergleiche hierzu Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 11 a.E.

⁶⁸² Peukert, in: Frohwein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 25.

⁶⁸³ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1Rdnr. 70.

III. Das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK

Der als unbefriedigend empfundene, aufgrund seiner Bindung an eine Berührung anderer Konventionsgrundrechte bedingte, eingeschränkte Anwendungsbereich von Art. 14 EMRK hat - auf Grund entsprechender Appelle der Frauenbewegung und vor dem Hintergrund der Furcht vor neu aufkeimendem Rassismus in den sechziger Jahren - Forderungen bezüglich der Aufnahme eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes in die EMRK aufkommen lassen.⁶⁸⁴

Als Reaktion hierauf hat das Ministerkomitee des Europarates im Jahre 1998 dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte den Auftrag erteilt, einen Vorschlag zu entwerfen, wie der Anwendungsbereich des Art. 14 EMRK sinnvoll ausgedehnt werden kann. In der Folge wurde im Jahr 1999 ein entsprechender Protokollentwurf durch den Lenkungsausschuss vorgestellt.⁶⁸⁵ Auf der Grundlage dieses Protokollentwurfes wurde dann am 4. November 2000 das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK aus Anlass der 50. Jahresfeier der EMRK in Rom von 25 Staaten unterzeichnet.⁶⁸⁶ Bisher haben 11 Staaten das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK ratifiziert.⁶⁸⁷ Zum Inkrafttreten waren 10 Ratifikationen notwendig. Das Protokoll ist am 01. April 2005 in Kraft getreten, allerdings haben von den Mitgliedstaaten der EU nur Finnland, die Niederlande und Zypern dieses ratifiziert.⁶⁸⁸

Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, welches folgendes festschreibt: "(1) Der Genuss eines jeglichen Rechtes, dass gesetzlich eingeräumt ist, soll gewährleistet werden ohne Diskriminierung aufgrund insbesondere des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, die Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer

⁶⁸⁴ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonventionen, S. 229; Wittinger, EuGRZ 2001, 272 (278).

⁶⁸⁵ Comité Directeur pour les droits de l'Homme (CDDH), *Projet de Protocole No 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et Projet de Rapport explicatif, texte retenu par le CHHD à sa 46e réunion, du 22 au 25 juin 1999*; einzusehen unter: [http://www.coe.int/T/E/Human%5FRights/Cddh/3._Committees/01._Steering_Committee_\(CDDH\)/02._CDDH_Texts/04._Meeting_Reports/CDDH\(1999\)010%20E%20-%20Addendum%20to%20the%20report.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human%5FRights/Cddh/3._Committees/01._Steering_Committee_(CDDH)/02._CDDH_Texts/04._Meeting_Reports/CDDH(1999)010%20E%20-%20Addendum%20to%20the%20report.asp#TopOfPage)

⁶⁸⁶ Wittinger, EuGRZ 2001, 272 (278).

⁶⁸⁷ Der aktuelle Ratifikationsstand ist abrufbar über die Internetseite des Europarates zu den Konventionen: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=177&CM=8&CL=GER>

⁶⁸⁸ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Fn. 90; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 229.

Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, in Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status.

(2) Niemand darf von einer öffentlichen Behörde aus einem Grund wie den oben genannten diskriminiert werden."⁶⁸⁹

Wesentlicher Unterschied des so formulierten, allgemeinen Diskriminierungsverbotes im Vergleich zu Art. 14 EMRK ist, dass dieses - nunmehr erstmalig - nicht akzessorisch im Verhältnis zu anderen Konventionsgrundrechten ausgestaltet wurde.⁶⁹⁰ Somit verbietet Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK ungerechtfertigte Diskriminierungen in Verbindung mit Rechten jeglicher Art - seien es solche, die aus nationalem, oder solche, die aus internationalem Recht folgen.⁶⁹¹ Nicht notwendig ist, im Unterschied zu Art. 14 EMRK, dass die Diskriminierungen im Zusammenhang mit Rechten stehen, die durch die EMRK als solche geschützt sind.⁶⁹² Absatz 1 und Absatz 2 von Artikel 1 des 12. Zusatzprotokolls sind dabei als Ganzes zu lesen, so dass eine Entscheidung, ob Absatz 1 oder Absatz 2 im Einzelfall anzuwenden ist, nicht erfolgen muss.⁶⁹³

Dieser, nunmehr erheblich erweiterte Anwendungsbereich der Gleichheitsgewährung im Rahmen der EMRK dürfte in Zukunft zu einer steigenden Zahl entsprechender Beschwerden vor dem EGMR führen.⁶⁹⁴

Dies wird beispielhaft an der Entscheidung *Cierva Osorio de Moscoso et al. gegen Spanien* (28. Oktober 1999) deutlich:⁶⁹⁵

Die Beschwerdeführerinnen wendeten sich gegen die Bestimmungen des spanischen Rechts, nach denen Adelstitel nur an Männer vererbt werden können. Der EGMR sah den Adelstitel nicht als Teil des Namens an, welcher dem Schutz des Pri-

⁶⁸⁹ Übersetzung nach: Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonventionen, S. 229.

⁶⁹⁰ Wittinger, EuGRZ 2001, 272 (278); Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 229; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 23; König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 39.

⁶⁹¹ Wittinger, EuGRZ 2001, 272 (278); Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 229.

⁶⁹² Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 125.

⁶⁹³ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 22.

⁶⁹⁴ Wittinger, EuGRZ 2001, 272 (279).

⁶⁹⁵ EGMR, RUDH 1999, 438ff.; vergleiche auch Wittinger, EuGRZ 2001, 272 (278).

vatelebens in Art. 8 EMRK unterfällt. Ebenso sah der EMRK das Eigentumsrecht der Beschwerdeführerinnen nicht als verletzt an, da er den möglicherweise bestehenden Vermögenswert, der sich in der Führung eines Adelstitel ausdrückt, etwa in Form entsprechender Vermarktungsmöglichkeiten, nicht als "Eigentum" im Sinne des Art. 1 Abs. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK einstuft. Konsequenz dieser Rechtslage war, dass kein Konventionsrecht betroffen war und die aus der spanischen Regelung folgende, geschlechtsspezifische Diskriminierung dem EGMR nicht mit Erfolg zur Überprüfung vorgelegt werden konnte. In einem solchen Fall könnte heute unter Bezugnahme auf das allgemeine Diskriminierungsverbot des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK zumindest die Befugnis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur - auch materiellen - Beschäftigung mit einer solchen Beschwerde nicht mehr verneint werden.

IV. Zusammenfassung

Die EMRK enthält in Art. 14 ein Diskriminierungsverbot, welches, das zeigen die enumerativ erwähnten unzulässigen Diskriminierungsmerkmale, im Wesentlichen den Schutz vor Ungleichbehandlungen aufgrund persönlicher Merkmale und Eigenschaften einer Person im Auge hat. Dabei sind die genannten Diskriminierungsmerkmale nicht abschließend zu verstehen, vielmehr zeigt die Formulierung „insbesondere“ in Art. 14 EMRK, dass es sich bei den in Art. 14 EMRK ausdrücklich genannten pönalisierten Diskriminierungsmerkmalen um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Als weitere ungeschriebene unzulässige Differenzierungskriterien kommen nach in der Literatur vertretener Ansicht⁶⁹⁶ andere personenbezogene Differenzierungen in Betracht, nach anderer Ansicht jede Form von Diskriminierung, gleich aus welchem Grund.⁶⁹⁷

Als Besonderheit des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 EMRK ist dessen akzessorische Ausgestaltung zu berücksichtigen. Es gewährt Schutz vor unzulässiger Ungleichbehandlung, soweit der „Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte“ in Rede steht.

⁶⁹⁶ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 216.

⁶⁹⁷ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 69.

Nicht notwendig ist jedoch, dass ein anderes Konventionsrecht zugleich verletzt ist. Es genügt, wenn ein solches in seinem Schutzbereich berührt ist.

Die Akzessorietät führt zu einer nur eingeschränkten Schutzgewährung des Diskriminierungsverbotes. Nur wenn ein anderes Konventionsrecht von einer zu überprüfenden Maßnahme tangiert wird, ist eine Überprüfung anhand Art. 14 EMRK möglich. Bereiche, die von der EMRK sachlich nicht erfasst sind, sind zugleich einer Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsverstoßes durch den EGMR entzogen. Dies dürfte sich jedoch mit dem Inkrafttreten des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK ändern, welches ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält und diese - heute als Mangel empfundene - akzessorische Bindung in Art. 14 EMRK überwinden soll. Auf der anderen Seite gewährt Art 14 EMRK, trotz der bestehenden akzessorischen Bindung, einen recht weit gehenden Schutz im Sinne eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes, da die EMRK einen umfangreichen Katalog von Freiheitsrechten unter Schutz stellt und sich mithin zahlreiche Anknüpfungsmöglichkeiten für eine Anwendung des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 EMRK ergeben.⁶⁹⁸

Der EGMR prüft zunächst, sofern die prinzipielle Anwendbarkeit des Art. 14 EMRK infolge Anknüpfung an ein anderes Konventionsrecht feststeht, inwieweit überhaupt vergleichbare Sachverhalte bestehen.

Sodann fragt der Gerichtshof nach einer differenzierenden Behandlung aufgrund personenbezogener Merkmale.

Schließlich ist zu prüfen, ob für die ungleiche Behandlung eine sachliche Rechtfertigung bestehen kann. Hierbei fragt der EGMR zunächst, inwieweit die zu prüfende Maßnahme einen legitimen Zweck verfolgt, inwieweit also für die bestehende Ungleichbehandlung ein sachlicher Grund besteht. Sodann ist weiter die Frage zu beantworten, ob zwischen der getroffenen Maßnahme und dem angestrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht. Die zu beurteilende Maßnahme muss mithin auch den Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsprinzips entsprechen.

⁶⁹⁸ So die Einschätzung von Rengeling, *Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, S. 137.

Der inhaltliche Umfang der Schutzgewährung erschließt sich aus einer vergleichenden Betrachtung im Verhältnis zu Art. 3 Abs. 1 GG.

Art. 14 EMRK enthält - wegen seiner akzessorischen Bindung - keinen allgemeinen Gleichheitssatz. Zudem ist der gewährte Schutz im Blick auf die enumerativ aufgezählten personenbezogenen Diskriminierungsmerkmale weniger strikt als im Falle des Art. 3 Abs. 3 GG.⁶⁹⁹ Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten (suspekten) Merkmale gerechtfertigt sein könnte, nicht einheitlich beantwortet wird. Einerseits wird Art. 3 Abs. 3 GG als generelles Verbot einer Differenzierung mit Anknüpfung an die genannten Merkmale gesehen. Andere verstehen die besonderen Diskriminierungsverbote als relative Anknüpfungsverbote, wonach in Ausnahmen Differenzierungen auch in Bezug auf die suspekten Unterscheidungsmerkmale zulässig sein sollen. Nach anderer Ansicht werden Differenzierungen prinzipiell für möglich gehalten, solange diese ohne Bezugnahme auf die besonderen Diskriminierungsmerkmale begründet werden können.⁷⁰⁰ In jedem Fall werden an Differenzierungen, welche suspekta Kriterien nach Art. 3 Abs. 3 GG betreffen, erhöhte Rechtfertigungsanforderungen gestellt. Voraussetzung einer sachlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung nach Art. 14 EMRK ist dagegen lediglich, dass ein sachlicher Grund für die Differenzierung (ein legitimes Interesse) bei gleichzeitiger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips besteht. Darin liegt, neben der Akzessorietät, eine zweite wesentliche Abschwächung des Schutzniveaus, gemessen an den teils vertretenen strengen Rechtfertigungsanforderungen für differenzierende Regelungen im Bereich des Art. 3 Abs. 3 GG. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Art. 14 EMRK besonders sensible Differenzierungsmerkmale aufzählt. Dies führt dazu, dass die Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung (und dabei insbesondere die Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip) in dem Maße steigen, in dem die, einer Maßnahme zugrunde liegenden, Differenzierungsgründe sich einem der in Art. 14 EMRK genannten Merkmale annähern.⁷⁰¹ Insbesondere erhöhen sich

⁶⁹⁹ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 218.

⁷⁰⁰ Vgl. insoweit die zusammenfassende Darstellung bei Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 219.

⁷⁰¹ So etwa Uerpman-Witzack, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 3III 1 Rdnr. 70.

die Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung, sobald eine differenzierende Regelung an personenbezogene, unveränderliche Merkmale anknüpft.

Auch bei der Anwendung des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 EMRK bleibt zu beachten, dass die Frage des Bestehens einer sachlichen Rechtfertigung stets ein „zeit- und umständebezogenes Werturteil“ darstellt, „das sich einer rationalen Begründung weitgehend entzieht und dass eine volle Meinungsübereinstimmung nur selten zu erreichen sein wird“.⁷⁰² Im Ergebnis fällt auf, dass der EGMR - trotz der Berücksichtigung notwendiger Entscheidungsspielräume der Mitgliedstaaten - relativ häufig eine Verletzung von Art. 14 EMRK in Verbindung mit anderen Konventionsrechten feststellt.⁷⁰³

Eine Intensivierung des Gleichheitsschutzes durch die EMRK ist durch das 12. Zusatzprotokoll zu erwarten. Dieses enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, welches unabhängig von der Betroffenheit anderer Konventionsrechte zur Anwendung kommt und damit die Anwendungsbarriere der Akzessorietät des Art. 14 EMRK überwinden soll. Die damit verbundenen Erweiterungen der Rechtsprechungskompetenz des EGMR werfen aber auch Fragen auf. So besteht insbesondere durch die Einführung eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes und die Auflösung der akzessorischen Bindung des Art. 14 EMRK die Möglichkeit, dass der Gerichtshof eine verfassungsgerichtsähnliche Funktion einnimmt, da die potentielle Reichweite seiner Rechtsprechung sich nun auch verstärkt auf Bereiche erstreckt, in denen er bisher zurückhaltend agierte, wie etwa auf das gleichheitssensible Gebiet des Steuerrechts.⁷⁰⁴ Weitere Verwerfungen könnten sich daneben in Bezug auf das Erfordernis einheitlicher Rechtsanwendung durch den EGMR ergeben, falls nur wenige auf die EMRK verpflichtete Staaten auch das 12. Zusatzprotokoll ratifizieren und dieses damit im Verhältnis zu einigen Ländern bindend, im Bezug zu anderen jedoch für den EGMR nicht anwendbar wäre.⁷⁰⁵ Weitere Unsicherheiten bestehen bislang schließ-

⁷⁰² Matscher, Betrachtungen über das Diskriminierungsverbot, in: FS Klecatsky, S. 627 (637); vergleiche insoweit kritisch hinsichtlich der Auslegung der EMRK „im Licht der heutigen Verhältnisse“ Söllner, Art. 14 EMRK, in: Ermacora/ Nowak/ Tretter, Die EMRK in der Rechtsprechung der österreichischen Höchstgerichte S. 553 (571).

⁷⁰³ So im Ergebnis: Wahle, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union, S. 144.

⁷⁰⁴ So die Analyse von Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 23, der als Lösungsweg eine Selbstbeschränkung der gerichtlichen Gleichheitsprüfung in diesen Bereichen in Anlehnung an die Willkürformel des BVerfG vorschlägt.

⁷⁰⁵ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 23.

lich hinsichtlich der Frage der Drittwirkung der Regelungen des 12. Zusatzprotokolls auf die Beziehungen zwischen privaten Rechtssubjekten.⁷⁰⁶

⁷⁰⁶ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 23.

D. Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union

I. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Grundrechten

1. Die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze der Europäischen Union

Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften enthielten zunächst keine Aussagen hinsichtlich eines gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes.⁷⁰⁷

In den ersten Jahren seiner Tätigkeit lehnte der EuGH es in der Folge weitgehend ab, sich mit grundrechtlichen Fragestellungen zu beschäftigen.⁷⁰⁸ Hintergrund dieser zunächst ablehnenden Haltung war die Annahme des Gerichts, für die Überprüfung nationaler Grundrechte, auf welche sich die jeweiligen Kläger berufen hatten, nicht zuständig zu sein.⁷⁰⁹ Zudem vertrat der EuGH die Auffassung, dass zwischen ihm und den nationalen Gerichten eine klare Aufgabenteilung bestehe und er nicht ermächtigt sei, im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren europäisches Recht konkret auf den jeweiligen nationalen Einzelfall anzuwenden und dies folglich nicht zu einer Ausdehnung der Klagemöglichkeiten nach Art. 173 Abs. 2 EGV führen könne.⁷¹⁰ Auch insoweit nimmt jedoch der allgemeine Gleichheitssatz eine Sonderrolle unter den Grundrechten ein, denn der EuGH hat bereits in sehr frühen Entscheidungen, etwa aus dem Jahre 1958 anerkannt, dass „Die Missachtung des hier näher umschriebenen Grundsatzes der Gleichheit der Verbraucher vor der Wirtschaftssetzung [...] einen Ermessensmissbrauch gegenüber den absichtlich aufgeopfert Personen oder Personengruppen darstellen [könnte]. Kraft eines in den Rechts-

⁷⁰⁷ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 1.

⁷⁰⁸ Everling, Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, in: Stern, 40 Jahre Grundgesetz, S. 167 (168); Pescatore bei Krück, EuGRZ 1977, 11 (12); Sasse, Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: Mosler/Bernhardt/Hilf, Grundrechtsschutz in Europa, S. 51 (61); Feige, Der Gleichheitssatz im Recht der EWG, S. 191; Rengeling, DVBl. 82, 140 (142); Zimmerling, in: Lenz/Borchardt, EUV, Anh. zu Art. 6 Rdnr. 15.

⁷⁰⁹ Chwolik-Lanfermann, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, S. 49; vergleiche auch die Darstellung der Rahmenbedingungen und Beweggründe für die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH zu den Grundrechten bei Hilf, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Indikatorenfaktor, dargestellt anhand der Rechtsprechung zu den Grundrechten, in: Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, S. 23 (25ff.).

⁷¹⁰ Vergleiche etwa EuGH, Entscheidung vom 5. Februar 1962 (van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung), Rs. 26/62 – Slg. 1963, 1 (23f.); Entscheidung vom 15. Juli 1964 (Costa/ENEL), Rs. 6/64 – Slg. 1964, 1251 (1268f.).

ordnungen der Mitgliedstaaten allgemein anerkannten Rechtsgrundsatzes steht die Gleichheit der Betroffenen vor der Wirtschaftsgesetzgebung der Einführung unterschiedlicher Preise, je nach der besonderen Lage der Verbraucher oder der Verbraucherkategorien, nicht entgegen, vorausgesetzt, dass die unterschiedliche Behandlung einer unterschiedlichen Lage entspricht, in der sich die einzelnen Betroffenen befinden; würde es an einer objektiv bestimmten Ausgangsbasis fehlen, so wäre die unterschiedliche Behandlung willkürlich, diskriminierend und daher rechtswidrig.“⁷¹¹

Wenn der EuGH damit zwar auch nicht schon den allgemeinen Gleichheitssatz ausdrücklich anerkannt hat, so hat er doch mit der Anerkennung des „Grundsatzes der Gleichheit der Verbraucher vor der Wirtschaftsgesetzgebung“ das Gleichheitsprinzip als Grundprinzip des Gemeinschaftsrechtes und als einen „in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz[es]“ anerkannt. Dies zeigt, dass der EuGH sich, entgegen gelegentlich anzutreffender anderslautender Behauptungen in der Literatur, eben doch schon recht früh in seiner Rechtsprechung – zumindest punktuell - mit (insbesondere gleichheitsrechtlichen) Grundrechtsverbürgungen als Elementen des Gemeinschaftsrechts beschäftigt hat.

In Folge der Betonung einer eigenen Rechtsordnung innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, aus deren Sphäre sich auch für den einzelnen subjektiv durchsetzbare Rechte ergeben konnten, musste der EuGH schließlich auch die Frage nach einem gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz beantworten.⁷¹² Dies nicht zuletzt infolge des von dem Gemeinschaftsrecht beanspruchten Geltungsvorranges gemeinschaftsrechtlicher Normen auch gegenüber den auf mitgliedstaatlicher Ebene verbürgten Grundrechten, der eine entsprechende Kompensation hinsichtlich eines substantiellen Grundrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene erforderte.⁷¹³ Der EuGH hat in der Folge schrittweise - relativ spät⁷¹⁴ - einen gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz entwickelt.⁷¹⁵

⁷¹¹ EuGH, 21. Juni 1958 (Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hohe Behörde), Rs. 8/57, Slg. 1958, 233 (257).

⁷¹² Hilf, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Indikationsfaktor, dargestellt anhand der Rechtsprechung zu den Grundrechten, in: Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, S. 23 (27).

⁷¹³ Kadelbach/Petersen, EuGRZ 2003, 693 (693).

⁷¹⁴ Zimmerling, in: Lenz/Borchardt, EUV, Anh. zu Art. 6 Rdnr. 15.

⁷¹⁵ Stumpf, in: Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 18.

Mit der Entscheidung in der Rechtssache Stauder brachte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1969 erstmals zum Ausdruck, dass die Grundrechte Teil der allgemeinen Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung sind und dem Gerichtshof zugleich die Aufgabe eines entsprechenden Grundrechtsschutzes zukommt. Der Gerichtshof hatte über die Gültigkeit einer Regelung der Kommission zu entscheiden, welche den Verkauf von so genannter „Sozialbutter“, also von Butter aus EG-Beständen, die zu ermäßigten Preisen an Sozialhilfeempfänger abgegeben wurde, betraf.

Der Gerichtshof stellt in seiner Entscheidung ohne nähere Erläuterung in knappen Worten fest, dass die

„[...] streitige Vorschrift nichts [enthält], was die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person in Frage stellen könnte“.⁷¹⁶

In der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft aus dem Jahr 1970, in der sich das Gericht mit einer Kautionsregelung im Rahmen eines Ausfuhrlicenzsystems zu beschäftigen hatte, führt der Gerichtshof in seiner Entscheidung in Bezug auf die Grundrechte aus:

"Es ist jedoch zu prüfen, ob nicht eine entsprechende gemeinschaftsrechtliche Garantie verkannt worden ist; denn die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Beachtung der Gerichtshof zu sichern hat."⁷¹⁷

2. Die dogmatische Herleitung der Gemeinschaftsgrundrechte – Rechtsquelle und Rechtserkenntnisquellen

In vorgenannter Entscheidung in der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu

⁷¹⁶ EuGH, 12. November 1969 (Stauder/Stadt Ulm), Rs. 29/69 – Slg. 1969, 419 (425) Rdnr. 7.

⁷¹⁷ EuGH, 17. Dezember 1970 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide), Rs. 11/70 – Slg. 1970, 1125 (1135).

währenden Grundrechte ihre Grundlage in den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten finden.⁷¹⁸

In den Entscheidungen in der Rechtssache Nold vom 14. Mai 1974 (Rs. 4/73 – Slg. 1974, 491 (507)) und in der Rechtssache Rutili vom 28. Oktober 1975 (Rs. 36/75 – Slg. 1975, 1219 (1232)) hat der Gerichtshof als weitere Rechtserkenntnisquelle für die gemeinschaftsrechtlich gewährten Grundrechte auf die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte und namentlich auf die EMRK Bezug genommen.

Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten und die Grundrechtsverbürgungen der EMRK wirken folglich als Rechtserkenntnisquellen, anhand derer der EuGH die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte entwickelt, sie sind jedoch keine originären Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts.⁷¹⁹

Fragt man nach den Rechtsquellen des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes, so fällt auf, dass die Grundrechte bislang - im gegenwärtigen Status der (noch) rechtlichen Unverbindlichkeit der Charta der Grundrechte - in den Verträgen nur punktuell normiert sind und überwiegend als allgemeine Rechtsgrundsätze auf der Grundlage von Art. 220 EGV im Wege richterlicher Rechtsfortbildung durch den EuGH entwickelt worden sind.⁷²⁰ Interessanterweise sind es gerade spezielle wirtschaftsbezogene⁷²¹ Gleichheitsverbürgungen, welche Eingang in das bisherige europäische Vertragswerk gefunden haben, etwa in Art. 28, 29, 31 Abs. 1, 39 Abs. 2, 43, 50 Abs. 3, 72 Abs. 2, 87 Abs. 2 lit. a), 90, 294 EGV⁷²², aber auch nichtwirtschaftliche⁷²³ Gleichheitsrechte wie das allgemeine Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in Art. 12 EGV oder der Diskriminierung aufgrund des Ge-

⁷¹⁸ „Die Gewährleistung dieser Rechte muss zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muss sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen.“, EuGH, 17. Dezember 1970 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide), Rs. 11/70 – Slg. 1970, 1125 (1135).

⁷¹⁹ Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 I 3 Rdnr. 9.

⁷²⁰ Ehlers, in: Ehlers: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 I 3 Rdnr. 6.

⁷²¹ Cirkel, NJW 1998, 3332 (3332).

⁷²² Siehe die Zusammenstellung bei Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 11 Fn. 96.

⁷²³ Cirkel, NJW 1998, 3332 (3332), wobei man das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes sicher auch als wirtschaftsbezogenen Gleichheitsverbürgung wird ansehen können, immerhin bezieht es sich auf die gleiche Entlohnung von Männern und Frauen für deren Erwerbsarbeit, also einer wirtschaftlich motivierten Tätigkeit.

schlechtes in Form des Gebotes gleicher Entlohnung für Männer und Frauen in Art. 141 EGV.⁷²⁴ Hieran wird sichtbar, welche besondere Bedeutung dem Gleichheitsgedanken für die europäische Rechtsordnung und ihrem spezifischen Ordnungs- und Kompetenzrahmen zukommt.

Die Entwicklung der überwiegenden Zahl der Grundrechte und auch des allgemeinen Gleichheitssatzes unter Anknüpfung an Art. 220 EGV im Wege der Rechtsfortbildung macht dabei aber trotz ihrer nur punktuellen expliziten Regelung deutlich, dass die Grundrechte, neben ihrer Ableitung aus den genannten Rechtserkenntnisquellen, als originärer Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung einzuordnen sind.⁷²⁵

Dieses - originär gemeinschaftsrechtliche⁷²⁶ - Verständnis des Grundrechtsschutzes auf Grundlage der allgemeinen Rechtsgrundsätze bringt GA Dutheillet de Lamothe in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft zum Ausdruck. Nach seiner Auffassung „tragen die Grundprinzipien der nationalen Rechtsordnungen dazu bei, dass im Gemeinschaftsrecht selbst die erforderlichen Mittel gefunden werden können, um nötigenfalls die Grundrechte zu wahren, die gemeinsamer Besitz der Mitgliedstaaten sind“.⁷²⁷

Durch das von dem EuGH entwickelte Verständnis der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts gewinnt der gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsschutz damit dogmatische Unabhängigkeit von den zur Begründung des Grundrechtskatalogs herangezogenen nationalen Verfassungsüberlieferungen.⁷²⁸

Diese Herleitung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes bildet noch heute die, nunmehr in Art. 6 Abs. 2 EUV positivierete, Grundlage der Grundrechtsdogmatik im Recht der Europäischen Gemeinschaft.⁷²⁹ Dabei bleibt allerdings zu beachten, dass der vom EuGH gestaltete Grundrechtsschutz in seiner Entwicklung

⁷²⁴ Vergleiche die Darstellung bei Ehlers, in: Ehlers: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 I 3 Rdnr. 6.

⁷²⁵ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 5.

⁷²⁶ Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 359 Rdnr. 663; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 5.

⁷²⁷ EuGH, 17. Dezember 1970 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide), Rs. 11/70 – Slg. 1970, 1125 (1150).

⁷²⁸ Pauly, EuR 1998, S. 242 (250).

⁷²⁹ Stumpf, in: Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 19.

stets von den dem Gerichtshof vorgelegten konkreten Fallkonstellationen abhängig war und damit in Teilen immer noch bruchstückhaft ist.⁷³⁰ Dies würde sich ändern, sollte die Charta der Grundrechte nach vollständiger Ratifikation rechtsverbindlich werden.

3. Der heutige Status der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht

Den auf dieser Grundlage ermittelten Grundrechtskanon sieht der EuGH nunmehr in ständiger Rechtsprechung als festen Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechtes an mit der Folge, dass keine Maßnahme oder Regelung in der Gemeinschaft Bestand haben kann, sofern sie eines der gemeinschaftsrechtlich anerkannten Grundrechte verletzt.⁷³¹

Die Schwierigkeit des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene liegt somit weniger in der Anerkennung seiner prinzipiellen Notwendigkeit als vielmehr darin, eine dem Integrationsstatus innerhalb der Union angepasste Form und klare Konturierung zu finden.⁷³² Dabei hat sich die Frage des Grundrechtsschutzes zu einer der wichtigsten Legitimationsfragen der Europäischen Union entwickelt.⁷³³ Eine Folge dieser gesteigerten Bedeutung der Grundrechte ist die Entwicklung der EU-Grundrechtecharta und deren Aufnahme in den EU-Verfassungsvertrag.

Dabei bleibt die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundrechten auch nach Verabschiedung der Charta der Grundrechte das zentrale Element des Grundrechtsschutzes durch die Europäische Union, da dem Gerichtshof auch weiterhin die Aufgabe der Auslegung und inhaltlichen Bestimmung der Grundrechte zukommt.⁷³⁴

⁷³⁰ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 23; vergleiche aber Hirsch, RdA 1998, 194 (198), der die Ansicht vertritt, die Rechtsprechung des EuGH zu Existenz und Ausgestaltung der Grundrechte und zur Konfliktlösung im Kollisionsfall zeigten, „das der Gerichtshof inzwischen ein abgerundetes und differenziertes System von Grundrechten, d.h. insbesondere auch des Schutzes von Grundrechten und der Einschränkung der Ausübung von Grundrechten entwickelt hat.“

⁷³¹ EuGH, 13. Juli 1989 (Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), Rs. 5/88 – Slg. 1989, 2609 (2639) Rdnr. 17; 8. Juli 1991 (ERT), Rs. C- 260/89 – Slg. 1991, I-2925 (2963f.) Rdnr. 41.

⁷³² Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 41.

⁷³³ Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 352 Rdnr. 638; Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 53 weist darauf hin, dass bisher das Fehlen eines geschriebenen Grundrechtskataloges zu einem Mangel an Transparenz und ausreichender politischer Legitimation der Grundrechtsprechung geführt hat.

⁷³⁴ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 51; Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 358 Rdnr. 659.

4. Verhältnis der Unionsgrundrechte zum nationalen Grundrechtsschutz

Wesentlich für das Verständnis des gemeinschaftsrechtlichen im Verhältnis zu dem Grundrechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene ist die Einordnung (und der Geltungsgrund) der Grundrechte auf Gemeinschaftsebene als originäre Gemeinschaftsgrundrechte. Der EuGH hat insoweit festgestellt, dass „[...] die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden, und es kann daher die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren, wenn geltend gemacht wird, die Grundrechte in ihrer Ausgestaltung durch die Verfassung dieses Staates oder die Strukturprinzipien der nationalen Verfassung seien verletzt.“⁷³⁵ Die direkte Überlagerung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts durch nationale Grundrechtsrechtsprechung hat der EuGH dementsprechend klar zurückgewiesen, indem er formuliert: „Die Aufstellung besonderer, von der Gesetzgebung oder der Verfassungsordnung eines bestimmten Mitgliedstaates abhängiger Beurteilungskriterien würde die materielle Einheit und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen und hätte daher unausweichlich die Zerstörung der Einheit des Gemeinsamen Marktes und eine Gefährdung des Zusammenhalts der Gemeinschaft zur Folge.“⁷³⁶

Die so verstandene Unabhängigkeit des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes von den Grundrechtsverbürgungen der Mitgliedstaaten hat nach teilweise vertretener Ansicht zur Folge, dass eine Anpassung des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft an einen, in den Rechtsordnungen einzelner Mitgliedstaaten möglicherweise gewährleisteten, Maximalstandard nicht erfolgt.⁷³⁷ Vielmehr könne sich aus den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts, namentlich aus Zielen und Struktur der Gemeinschaft, eine - von nationalen Standards abweichende - Ausgestaltung grundrechtlicher Gewährleistungen und deren Begrenzungen im Verhältnis zu den jeweiligen Gemeinschaftsinteressen ergeben.⁷³⁸ Im Gegensatz hierzu wird vorgeschlagen, unter Beachtung mitgliedstaatlicher Schutzniveaus stets den weitestgehenden Grundrechtsschutz zu ermitteln und diesen im Sinne eines Maximalstan-

⁷³⁵ EuGH, Rs. 97-99/87 (Dow Chemical Iberica u.a./Kommission), Slg. 1989, 3181 (3191) Rdnr. 38.

⁷³⁶ EuGH, 13.Dezember 1979 (Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz), Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (3744) Rdnr. 14.

⁷³⁷ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 49.

⁷³⁸ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 49.

dards auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts zur Geltung zu bringen.⁷³⁹ Diese Position scheint auch teilweise von der Europäischen Kommission unterstützt worden zu sein.⁷⁴⁰ Der EuGH hat sich, soweit ersichtlich, nicht auf einen einheitlichen Prüfungsmaßstab festgelegt, auch wenn seiner Rechtsprechung gelegentlich eine Tendenz zur Orientierung an einem Maximalstandard entnommen werden kann.⁷⁴¹ Die Rechtsprechung des EuGH ist - insoweit gemeinschaftsrechtsbezogen und eher ergebnisorientiert - insgesamt darauf ausgerichtet, einen ausreichenden gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz unter Berücksichtigung nationaler Grundrechtsstandards und der EMRK zu gewährleisten.⁷⁴² Gegen eine Ausrichtung an einem fixierten (maximalen) Maßstab spricht allerdings schon, dass in Anbetracht der Vielzahl der verschiedenen mitgliedstaatlichen Grundrechtsverbürgungen und ihrer jeweiligen Unterschiede, Kollisionen und Konkurrenzen es kaum möglich erscheint, den jeweils „maximalen“ Grundrechtsschutz zu ermitteln.⁷⁴³ Dies gilt um so mehr, als durch die Berücksichtigung von speziellen Gemeinschaftsinteressen Grundrechtseinschränkungen möglich werden („allgemeiner Gemeinschaftsvorbehalt“), die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten wegen ihrer Begründung im Gemeinschaftsrecht keine Entsprechung finden und somit einem auf Basis mitgliedstaatlichen Rechts ermittelten Maximalstandard entgegenlaufen.⁷⁴⁴ Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Bedenken wird vorgeschlagen, eine Grundrechtsinterpretation zu wählen, die dem Grundrecht die stärkste Wirkung zuerkennt, ohne zugleich Struktur und Ziele der Gemeinschaft zu beeinträchtigen.⁷⁴⁵ Grundlage soll dabei eine „wertende Rechtsvergleichung“⁷⁴⁶ sein, wie sie auch von den Generalanwälten des Gerichtshofes praktiziert wird.⁷⁴⁷

⁷³⁹ So im Ergebnis Pescatore, EuGRZ 1978, 441 (445).

⁷⁴⁰ Vergleiche hierzu den Hinweis bei Ress/Ukrow, EuZW 1990, 499 (503) Fn. 40.

⁷⁴¹ Kutscher, Der Schutz von Grundrechten im Recht der Europäischen Gemeinschaften, in: Kutscher/Rogge/Matscher, Der Grundrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 35 (45f.); Everling, Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, in: Stern, 40 Jahre Grundgesetz, S. 167 (169f.); Feger, DÖV 1987, 322 (329); Schwarze, EuGRZ 1983, 117 (123); Ress/Ukrow, EuZW 1990, 499 (503).

⁷⁴² Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 63.

⁷⁴³ Sasse, Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: Mosler/Bernhard/Hilf, Grundrechtsschutz in Europa, S. 51 (58); Stadler, Die Berufsfreiheit in der Europäischen Gemeinschaft, S. 192.

⁷⁴⁴ Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 217; Chwolik-Lanfermann, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, S. 57.

⁷⁴⁵ Kutscher, Der Schutz von Grundrechten im Recht der Europäischen Gemeinschaften, in: Kutscher/Rogge/Matscher, Der Grundrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 35 (46).

⁷⁴⁶ So z.B. schon Zweigert, RabelsZ 28, 601 (610f.); Stadler, Die Berufsfreiheit in der Europäischen Gemeinschaft, S. 196ff.

⁷⁴⁷ Vgl. hierzu Bleckmann, in: Bleckmann, Europarecht, § 8 Rdnr. 605 mit Hinweis auf zahlreiche Beispiele (Fn. 56).

Im Ergebnis kann der durch die Gemeinschaftsorgane zu verwirklichende Grundrechtsschutz im Einzelfall dann in Umfang und Intensität über den auf nationaler Ebene hinausgehen oder auch dahinter zurückbleiben.⁷⁴⁸

5. Die Bewertung der Grundrechtsjudikatur des Europäischen Gerichtshofes

Teilweise wird die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH als seine „wichtigste prätorische Leistung“ gewürdigt.⁷⁴⁹ Allerdings werden auf der anderen Seite auch Defizite der Grundrechtsprüfung des EuGH bemängelt. So wird insbesondere kritisiert, dass der Gerichtshof keine ausreichende Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehme.⁷⁵⁰ Vielmehr gewichte der EuGH nicht ausreichend die widerstreitenden Grundrechtspositionen und Gemeinschaftsinteressen, sondern übernehme weitgehend unkritisch die Argumentationslinien der Gemeinschaftsorgane bei gleichzeitiger Betonung der funktional-rechtlichen Grenzen seiner Rechtsprechungskompetenz.⁷⁵¹ Zudem wird negativ bewertet, dass der Gerichtshof bislang nicht ausreichend konkretisiert hat, welche Anforderungen an die Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe - ähnlich der Lehre vom Gesetzesvorbehalt - im einzelnen zu stellen sind.⁷⁵² Gleichzeitig seien kaum Fälle aus der Rechtsprechung des EuGH bekannt, in denen dieser tatsächlich einmal einen Gemeinschaftsrechtsakt als grundrechtswidrig eingestuft und folglich aufgehoben habe.⁷⁵³ Dies vor allem deshalb, weil der Gerichtshof, systematisch wenig transparent, Grundrechtseinschränkungen regelmäßig mit dem Hinweis darauf, dass „diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zwecken der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in seinem Wesensgehalt antastet“ rechtfertige.⁷⁵⁴ Da der Gerichtshof gleichzeitig den Gemeinschaftsorganen ein weites Ermessen bei der Bestimmung der Gemeinwohlziele der Gemeinschaft zubillige, sei im Ergebnis der Grundrechtsschutz durch den EuGH nicht wegen der mangelnden Anerkennung einzelner Grundrechte, sondern vielmehr

⁷⁴⁸ Chwolik-Lanfermann, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, S. 58; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 49.

⁷⁴⁹ Heintzen, EuR 1997, 1 (9); vergleiche auch Hirsch, NJW 2000, 1817 (1820).

⁷⁵⁰ Ritgen, ZRP 2000, 371 (372).

⁷⁵¹ Ritgen, ZRP 2000, 371 (372); Nettesheim, EuZW 1995, 106 (107).

⁷⁵² Ritgen, ZRP 2000, 371 (374).

⁷⁵³ Kenntner, ZRP 2000, 423 (424).

⁷⁵⁴ Kenntner, ZRP 2000, 423 (424); vergleiche auch Storr, Der Staat 1997, 547 (560).

wegen der zu weit reichenden Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen bislang zu wenig effektiv.⁷⁵⁵

Dabei wird als besonders problematisch verstanden, dass für alle Grundrechte des Gemeinschaftsrechts ohne Unterschied dieselben Schranken und Schranken-Schranken gelten sollen, wodurch die Wirkungskraft der Grundrechtsverbürgungen deutlich eingeschränkt werde.⁷⁵⁶ Zudem wird angemerkt, dass der richterrechtlich entwickelte Grundrechtsschutz des EuGH nicht allgemein klären könne, welche Grundrechte insgesamt zu dem Bestand der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts gehörten, zumal der EuGH hierzu auf Feldern, die mangels wirtschaftlicher Relevanz nicht zum Gegenstand seiner Rechtsprechung werden, bislang noch nicht entschieden hat (so etwa im Bereich der Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre).⁷⁵⁷

Aber auch dort, wo das Gemeinschaftsrecht Grundrechte anerkennt, werden oftmals die Schutzbereiche als nicht klar genug definiert und abgegrenzt empfunden.⁷⁵⁸ So bleibe im Ergebnis die praktische Wirksamkeit der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht hinter dem Status ihrer formalen Anerkennung zurück.⁷⁵⁹ Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Gerichtshof die Grundrechte bislang beinahe ausschließlich als Abwehrrechte begreift, ihre Dimension als Teilhaberechte aber nicht zur Geltung bringt.⁷⁶⁰

II. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum allgemeinen Gleichheitssatz

1. Spezielle Gleichheitsgewährleistungen in den Gemeinschaftsverträgen

Bisher findet sich im geltenden Gemeinschaftsrecht - die Charta der Grundrechte für die EU wird erst nach einer möglichen Ratifizierung des Europäischen Verfassungs-

⁷⁵⁵ Kenntner, ZRP 2000, 423 (424).

⁷⁵⁶ Storr, Der Staat 1997, 547 (561).

⁷⁵⁷ Storr, Der Staat 1997, 547 (557).

⁷⁵⁸ Storr, Der Staat 1997, 547 (571); Huber, EuZW 1997, 517 (521).

⁷⁵⁹ Huber, EuZW 1997, 517 (520).

⁷⁶⁰ Nettessheim, EuZW 1995, 106 (108).

vertrages durch die Mitgliedsstaaten unmittelbar geltendes Recht - kein geschriebener allgemeiner Gleichheitssatz. Die in einigen Artikeln des EGV normierten speziellen Diskriminierungsverbote belegen jedoch, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stets Gegenstand des Europäischen Rechts war.⁷⁶¹ Das Gemeinschaftsrecht ist von einer Vielzahl spezieller Gleichheitsverbürgungen gekennzeichnet.⁷⁶² So verbieten Art. 12, 39 Abs. 2, 43, 49 und 56 EGV Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, Art. 141 EGV solche aufgrund des Geschlechtes. Weitere Diskriminierungsverbote regeln die Art. 30 und 31 EGV auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs sowie Art. 90 EGV für den Bereich innerstaatlicher Abgaben. In dem für die Gemeinschaft wichtigen Bereich der Agrarpolitik untersagt Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV (früher Art. 40 Abs. 3 Satz 2 EGV) Ungleichbehandlungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft. Art. 141 Abs. 1 EGV (früherer Art. 119 EGV) als Verbot der Diskriminierung zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Entlohnung gleicher oder gleichwertiger Arbeit wiederum wurde durch den EuGH ausdrücklich als Grundrecht bezeichnet.⁷⁶³

2. Die Herleitung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus den Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge

Der allgemeine Gleichheitssatz wird vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen speziellen Gleichheitsverbürgungen in den Gemeinschaftsverträgen für den Bereich des Gemeinschaftsrechts - anders als die Freiheitsrechte - nicht aus den in Art. 6 Abs. 2 EUV genannten Rechtserkenntnisquellen hergeleitet.⁷⁶⁴ Vielmehr sieht der EuGH die verschiedenen besonderen Diskriminierungsverbote als spezifischen Ausdruck eines allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes.⁷⁶⁵ Insbesondere wird der allgemei-

⁷⁶¹ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 55.

⁷⁶² Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 1.

⁷⁶³ Vergleiche insoweit die Feststellungen des Gerichtshofes in seiner Entscheidung vom 10. Februar 2000 (Deutsche Post), Verb. Rs. C-270/97 und C-271/97, Slg. 2000, I-929 (951) Rdnr. 56.

⁷⁶⁴ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 11, der dies jedoch für inkonsequent hält und vor dem Hintergrund, dass der allgemeine Gleichheitssatz in allen Verfassungen der Mitgliedstaaten und Art. 14 EMRK gewährleistet werde, eine Ableitung aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK befürwortet (vgl. § 18 Fn. 19); Odendahl, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 43 Rdnr. 9.

⁷⁶⁵ So etwa EuGH, 05. Oktober 1994 (Deutschland/Rat), Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-4973 (5062) Rdnr. 67; siehe auch Zuleeg, Betrachtungen zum Gleichheitssatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, FS Börner 1992, S. 473 (475ff.), der sich mit den verschiedenen Rechtsquellen des allgemeinen Gleichheitssatzes auseinandersetzt und im Ergebnis eine Entwicklung anhand von Ansatzpunkten in den Gründungsverträgen der Gemeinschaften befürwortet: „Damit erweist sich die Ableitung des allgemei-

ne Gleichheitssatz in - im Einzelnen nicht klar definiertem - Zusammenhang mit dem besonderen Gleichheitssatz des Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV (ehem. Art. 40 Abs. 3 Satz 2 EGV) entwickelt.⁷⁶⁶ „Nach ständiger Rechtsprechung ist das in dieser Vorschrift [Anmerkung des Verfassers: Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag] niedergelegte Diskriminierungsverbot nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört [...]“⁷⁶⁷

Als weiteren Anknüpfungspunkt zur Herleitung des allgemeinen Gleichheitssatzes sieht der Gerichtshof Art. 7 EWGV, indem er ausführt: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes zählt der allgemeine Gleichheitssatz zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts; das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit stellt lediglich eine besondere Ausformung dieses Grundsatzes dar.“⁷⁶⁸

Die Anlehnung an die besonderen Gleichheitsgewährleistungen und Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts zeigt sich auch sprachlich an der hieraus folgenden schwankenden Terminologie des allgemeinen Gleichheitssatzes, welche von „Allgemeiner Gleichheitssatz als Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts“⁷⁶⁹ über „Diskriminierungsverbot“⁷⁷⁰, „Grundsatz der Gleichbehandlung aller Marktbürger“⁷⁷¹ bis zur Gleichheit als Ausdruck einheitlicher Rechtsanwendung („unerlässliche einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsregelung im gesamten Gemeinsamen

nen Gleichheitssatzes aus Anhaltspunkten im Gründungsvertrag als geeignet, den Schutz durch dieses Grundrecht weit auszudehnen. Dieser Methode gebührt daher der Vorrang vor den anderen Ansätzen.“, ders., aaO. S. 477.

⁷⁶⁶ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 11; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 Rdnr. 170 Fn. 486; vgl. auch Sachs, in: Tettinger/Stern, Europäische Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 7; Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV, 3. Auflage, Art. 20 GRCh Rdnr. 2 weist darauf hin, dass nicht immer eindeutig feststellbar sei, ob der EuGH den allgemeinen Gleichheitssatz aus den von Art. 6 Abs. 2 EUV genannten Rechtserkenntnisquellen oder aus einer Generalisierung besonderer, im EGV enthaltener Gleichheitsrechte, insbesondere Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 EGV ableitet.

⁷⁶⁷ EuGH, 05. Oktober 1994 (Deutschland/Rat), Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-4973 (5062) Rdnr. 67, vergleiche mit ähnlichem Wortlaut schon EuGH, 19. Oktober 1977 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Verb. Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 (1770) Rdnr. 7.

⁷⁶⁸ EuGH, 16. Oktober 1980 (Hochstrass/Gerichtshof), Rs. 147/79, Slg. 1980, 3005 (3019) Rdnr. 7.

⁷⁶⁹ EuGH, 19.10.1977 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Verb. RS. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 (1770); 12.03.1987 (BALM/Raiffeisen), Rs. 215/85, Slg. 1987, 1279 (1300) Rdnr. 23; 19.11.1998 (SFI), Rs. 1998, 7447 (7471) Rdnr. 30.

⁷⁷⁰ EuGH, 13.07.1962 (Klöckner), verb. Rs. 17 und 20/61, Slg. 1962, 653 (692f.); 11.07.1974 (Mino-tiers de la Champagne), Rs. 11/74, Slg. 1974, 877 (886) Rdnr. 22/23 und GA Trabucchi, S. 891.

⁷⁷¹ EuGH, 12.12.1973 (Grosoli), Rs. 131/73, Slg. 1973, 1555 (1566) Rdnr. 8.

Markt“)⁷⁷² reicht.⁷⁷³ Diese Herleitung eines gemeinschaftsrechtlich verankerten allgemeinen Gleichheitssatzes aus den speziellen Gleichheitsverbürgungen der Gemeinschaftsverträge markiert einen wesentlichen Unterschied der Gleichheitsrechtsprechung des EuGH gegenüber der Entwicklung anderer gemeinschaftsrechtlich anerkannter Grundrechte, zu deren Begründung der Gerichtshof auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und insbesondere die EMRK zurückgreift, auf letztere vielleicht sogar vorrangig, da die Ermittlung eines gemeinsamen Grundrechtsstandards in den Mitgliedstaaten im Einzelfall nicht immer einfach sein dürfte, die EMRK einen einheitlichen Normtext zur Verfügung stellt und alle Mitgliedstaaten der EG die EMRK unterzeichnet und ratifiziert haben.⁷⁷⁴

Die von den übrigen Grundrechten abweichende Herleitung des allgemeinen Gleichheitssatzes unter Rückgriff auf die besonderen Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts wird jedoch in der Literatur teilweise für inkonsequent und unnötig gehalten, da der allgemeine Gleichheitssatz in allen Verfassungen der Mitgliedstaaten und Art. 14 EMRK gewährleistet werde und somit ein ausnahmsweiser Rückgriff auf andere Rechtserkenntnisquellen gar nicht notwendig und veranlasst sei, es also auch für den allgemeinen Gleichheitssatz bei einer Entwicklung anhand der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK als den regelmäßig herangezogenen, „klassischen“ Rechtserkenntnisquellen verbleiben könne.⁷⁷⁵

Allerdings erscheint die von dem üblichen Begründungsschema des EuGH abweichende Vorgehensweise bei der Entwicklung des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes nicht ungewöhnlich, denn es liegt nahe, eher und zunächst auf die verfügbaren originären Rechtsquellen - die speziellen, überwiegend wirtschaftsbezogenen Gleichheitsrechte der Gemeinschaftsverträge - zurückzugreifen anstatt sich an den ferner liegenden und nur mittelbar wirkenden Rechtserkenntnisquellen der EMRK und der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zu orientieren. Dies zeigt, dass diese Rechtserkenntnisquellen nur deshalb und nur dort

⁷⁷² EuGH, 11. Februar 1971 (Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg), Rs. 39/70, Slg. 1971, 49 (58) Rdnr. 5; vergleiche auch 13. Dezember 1984 (Sermide/Cassa Conguaglio Zuccheri), Slg. 1984, 4209 (4231) Rdnr. 28.

⁷⁷³ Vergleiche insoweit die zusammenfassende Darstellung bei Streinz, in: Streinz, EUV, Art. 20 GR-Charta Rdnr. 5; Penice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 163 m.w.N.

⁷⁷⁴ So die Einschätzung von Ehlers, in Ehlers: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 I 3 Rdnr. 9.

⁷⁷⁵ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 11.

durch den Gerichtshof herangezogen werden, wo er Anknüpfungspunkte im geschriebenen Gemeinschaftsrecht nicht vorfindet und sich daher zur Schließung der Lücken des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft der genannten „externen“ Begründungsmaterien bedienen muss.

Der Einschätzung, diese Vorgehensweise sei im Vergleich zur Begründung anderer Grundrechte des Gemeinschaftsrechts inkonsequent, muss daher nicht gefolgt werden. Dies gilt um so mehr, als, wie dargestellt, in den Verfassungen der Mitgliedstaaten der allgemeine Gleichheitssatz als universelles Menschenrecht nicht flächendeckend verankert und gewährleistet ist, sondern vielmehr Gleichheitsverbürgungen dort auch in der Form von Staatsbürgerrechten oder besonderen Diskriminierungsverboten vorkommen und insbesondere in der EMRK ein allgemeiner Gleichheitssatz überhaupt nicht normiert ist.⁷⁷⁶

Vor diesem Hintergrund erscheint es, neben den zuvor bereits vorgebrachten Argumenten, sogar eher konsequent, auf den besonderen Gleichheitsverbürgungen der Gemeinschaftsverträge als Rechtsquellen für die Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes aufzubauen als an eine derart „löchrige“ Basis der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten anzuknüpfen, denn immerhin ist aus diesen ein „gefestigter Bestand“ an in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewährleisteten Rechten zu ermitteln, um hieraus hinreichend legitimierte, ungeschriebene gemeinschaftsrechtliche Rechtspositionen abzuleiten. Ob dies auf der Basis des ermittelten gleichheitsrechtlichen Befundes ohne erhebliche Begründungsschwierigkeiten möglich wäre, darf bezweifelt werden, wenn man bedenkt, dass der gemeinschaftsrechtliche Gleichheitssatz Gleichbehandlung universell als Menschenrecht gewährleistet und damit gerade über manche mitgliedstaatlichen Gleichheitsgewährleistungen hinausgeht. Eine Verstärkung mitgliedstaatlich ermittelter Grundrechtsstandards alleine durch originär gemeinschaftsrechtliche Rechtsfortbildung lässt sich jedoch auf der Basis gemeinsamer Verfassungsüberlieferungen gerade nicht ohne Schwierigkeiten begründen.

Die in der Vielzahl besonderer Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts zum Ausdruck kommende besondere Bedeutung gleichheitsrechtlicher Fragen für

⁷⁷⁶ Vergleiche die Nachweise oben bei B. VI. 2. und 3.; C. IV.

das Gemeinschaftsrecht macht deutlich, warum der nunmehr als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannte und zum gefestigten Rechtsbestand der Gemeinschaftsrechtsordnung zählende⁷⁷⁷ allgemeine Gleichheitssatz zu den von dem Gerichtshof am häufigsten herangezogenen Grundrechten gehört.⁷⁷⁸

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die umfangreiche Rechtsprechung des EuGH zum allgemeinen Gleichheitssatz häufig auch Überschneidungen mit Entscheidungen zu speziellen Gleichheitsgewährleistungen des EGV aufweist und sich insofern häufig wechselnde Formulierungen finden, was sich jedoch aus der Herleitung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus und am Beispiel der besonderen Gleichheitssätze des EGV erklärt und insoweit methodisch begründet ist.⁷⁷⁹ So erklärt der EuGH in seiner Entscheidung in der Rechtssache 245/81 (Edeka/Deutschland) vom 15. Juli 1982 „Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom [...] festgestellt hat, ist das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag ausgesprochene Diskriminierungsverbot nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre.“⁷⁸⁰ Folgt man diesem Wortlaut („Nach **diesem** Grundsatz...“), so ist anzunehmen, dass der Gerichtshof im Folgenden den allgemeinen Gleichheitssatz prüft. Im Ergebnis stellt er jedoch fest: „Unter diesen Voraussetzungen und in Anbetracht der genannten Umstände entspricht die Verordnung Nr. 1102/78 sowohl für das Jahr 1978 als auch für das Jahr 1979 den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft, und die Differenzierung, die sie zwischen den betroffenen Ausfuhrländern und damit zwischen den aus diesen Ländern importierenden Marktteilnehmern vornimmt, ist als objektiv gerechtfertigt anzusehen. Das Vorbringen, es liege ein Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag vor, ist daher zurückzuweisen.“⁷⁸¹

Offensichtlich hat der EuGH damit also doch das besondere Diskriminierungsverbot des Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag prüfen wollen, wohl als beson-

⁷⁷⁷ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 57.

⁷⁷⁸ Chwolik-Lanfermann, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, S. 70.

⁷⁷⁹ Streinz, in: Streinz, EUV, Art. 20 GR-Charta Rdnr. 5; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 163, 171.

⁷⁸⁰ EuGH, Urteil vom 15. Juli 1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 11.

⁷⁸¹ EuGH, Urteil vom 15. Juli 1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2756) Rdnr. 20.

dere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Diese undeutliche Formulierung hinsichtlich der Gleichheitsprüfung zeigt, dass der Gerichtshof nicht immer sauber zwischen Gleichheitssatz und besonderem Diskriminierungsverbot unterscheidet. Dies verwundert allerdings umso mehr, als der Gerichtshof an anderer Stelle die Anwendungsvoraussetzungen einzelner Diskriminierungsverbote eng auslegt und dann in der Folge sehr genau zwischen Diskriminierungsverbot und allgemeinem Gleichheitssatz unterscheidet, indem er die Grenzen der Schutzgewährung einzelner Diskriminierungsverbote sehr fein zieht und dann diesen als Alternative den allgemeinen Gleichheitssatz gegenüberstellt, was später noch näher gezeigt werden soll.

a. Rückgriff auf Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und EMRK zur Bestimmung der Reichweite gleichheitsrechtlicher Schutzstandards im Einzelfall

Die Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes anhand der besonderen Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts bedeutet allerdings nicht, dass der EuGH in einzelnen Fällen, in denen gleichheitsrechtliche Fragen zu entscheiden sind, nicht auch die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die EMRK zur Begründung seiner Entscheidungen heranzieht. Hier gewinnen diese Rechtserkenntnisquellen, wenn schon nicht vorrangig für die Begründung des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes, so doch für die Rechtsprechung zur Beantwortung einzelner gleichheitsbezogener Fragen Bedeutung.

aa. Der Fall Lisa Jacqueline Grant ./ South-West Trains Ltd

Beispielhaft hierfür ist etwa die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache C-249/96 (Lisa Jacqueline Grant/South-West Trains Ltd) vom 17. Februar 1998. In diesem Fall wurde dem Gerichtshof unter anderem die Frage vorgelegt, ob es sich bei einer mit der sexuellen Orientierung von Angestellten begründeten Verweigerung andernfalls gewährter Vergünstigungen um eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Sinne des Art. 119 EGV a.F. handelt. Hintergrund war die Weigerung der South-West Trains Ltd. (SWT) als Arbeitgeberin, seiner Arbeitnehmerin Frau

Grant Fahrtvergünstigungen zu gewähren, welche die SWT ihren Mitarbeitern in bestimmten Fällen einräumte. Hierzu hatte die SWT eine interne Regelung erlassen, welche vorsah, dass nicht getrennt lebende Ehepartner eines Angestellten und in einer mindestens zwei Jahre bestehenden nichtehelichen Lebensgemeinschaft („ernsthafte Beziehung“) mit dem Beschäftigten lebende andersgeschlechtliche Lebenspartner Fahrtvergünstigungen erhalten.

Frau Grant beantragte auf Grundlage dieser Bestimmungen eine Fahrtvergünstigung für ihre Lebenspartnerin. Die SWT verweigerte daraufhin die Gewährung der Vergünstigung, da den unternehmensinternen Bestimmungen nach nur Lebenspartnern anderen Geschlechtes eine Fahrtvergünstigung gewährt werden könne. Gegen diese Entscheidung erhob Frau Grant Klage vor dem Industrial Tribunal Southampton, welches dem EuGH die eingangs dargestellte Frage zur Vorabentscheidung vorlegte.

Der Gerichtshof hat in dieser Sache zunächst festgestellt, dass, „Da die in der Regelung des Unternehmens aufgestellte Voraussetzung für die weiblichen wie für die männlichen Arbeitnehmer in gleicher Weise gilt, [...] sie nicht als eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts betrachtet werden [kann].“⁷⁸²

Sodann prüfte der EuGH, ob sich bei der Anwendung einer Regelung wie der in Rede stehenden in den betriebsinternen Bestimmungen der SWT Personen, die eine dauerhafte Beziehung mit einem gleichgeschlechtlichen Partner haben, in der gleichen Situation befinden wie Verheiratete oder Personen, die eine feste Partnerschaft mit einem andersgeschlechtlichen Partner unterhalten. Insoweit machte Frau Grant geltend, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und das Recht der Gemeinschaft und weiterer internationaler Organisationen in dieser Frage immer häufiger eine Gleichstellung vorsähen.

Der Gerichtshof ging auf diesen Vortrag ein und stellte insoweit fest: „Was das Recht der Mitgliedstaaten angeht, so wird zwar in einigen dieser Staaten die Lebensgemeinschaft zwischen zwei Personen des gleichen Geschlechts der Ehe - wenn auch nur unvollständig - gleichgestellt; aber in den meisten Mitgliedstaaten wird sie den festen nichtehelichen heterosexuellen Beziehungen nur für eine begrenzte Zahl von

⁷⁸² EuGH, NJW 1998, 969 (970) Rdnr. 28.

Ansprüchen gleichgestellt oder ist überhaupt nicht Gegenstand einer ausdrücklichen Anerkennung. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hält daran fest, dass dauerhafte homosexuelle Beziehungen trotz der heutigen Entwicklung der Mentalitäten gegenüber der Homosexualität nicht unter das durch Art. 8 EMRK geschützte Recht auf Achtung des Familienlebens fallen [...] und dass nationale Bestimmungen, die zum Schutz der Familie Verheirateten und solchen Personen verschiedenen Geschlechts, die wie Mann und Frau zusammenleben, eine günstigere Behandlung zuteil werden lassen als solchen Personen des gleichen Geschlechts, die dauerhafte Beziehungen unterhalten, nicht gegen Art. 14 EMRK verstoßen, der insbesondere die Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts verbietet [...]. Demnach sind beim gegenwärtigen Stand des Rechts innerhalb der Gemeinschaft die festen Beziehungen zwischen zwei Personen des gleichen Geschlechts den Beziehungen zwischen Verheirateten oder den festen nichtehelichen Beziehungen zwischen Personen verschiedenen Geschlechts nicht gleichgestellt.“⁷⁸³

Diese Begründung des EuGH zeigt, dass er auch bei der Beantwortung gleichheitsrechtlicher Fragestellungen auf den gemeinsamen Rechtsbestand innerhalb der Gruppe der Mitgliedstaaten und auf den gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung und Rechtsentwicklung durch den EGMR zurückgreift, um spezielle Fragen gleichheitsrechtlicher Prägung anhand eines dergestalt ermittelten status quo der europäischen Rechtsentwicklung und in Ermangelung aussagekräftiger originär gemeinschaftsrechtlicher Normierungen oder Präjudizien zu beantworten. Entsprechend lässt sich eine Art Kooperationsverständnis des EuGH hinsichtlich der Behandlung gleichheitsrelevanter Fragestellungen beobachten. Soweit aus dem Gemeinschaftsrecht selbst heraus eine Beantwortung oder die Entwicklung einer rechtlichen Argumentation möglich ist, greift der Gerichtshof zunächst und vorrangig auf diese Rechtsmaterie zurück und verzichtet auf weiter greifende Untermauerungen anhand der mitgliedstaatlichen Rechtstraditionen und des dortigen Rechtsbestandes. Soweit aber eine solche Vorgehensweise infolge fehlender gemeinschaftsrechtlicher Anknüpfungspunkte ausscheidet, wendet sich der EuGH in einer zweiten Stufe eben diesen mitgliedstaatlichen Rechtsquellen und der Rechtsprechung des EGMR und den Grundrechtsstandards der EMRK als Hilfsmaßstäben zu, um Fragen des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes unter Zuhilfenahme dieser „entliehe-

⁷⁸³ EuGH, NJW 1998, 969 (970f.) Rdnr. 32ff.

nen“ Rechtsmaterien zu beantworten. So ist es zwar sicher richtig anzunehmen, der EuGH habe den allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatz anhand der speziellen Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge entwickelt. Eine darüber hinausgehende Einengung alleine auf diese Rechtsquellen ist aber sicher nicht zu begründen. Vielmehr bedient der Gerichtshof sich auch im Bereich der Gleichheitsrechte der sonst von ihm nutzbar gemachten Rechtserkenntnisquellen und zieht diese zur Begründung seiner Entscheidungen heran. Im Ergebnis zeigt dies, dass die Rechtsprechung des EuGH zu den Gleichheitsrechten zwar sicher eine Sonderrolle innerhalb der Grundrechtsrechtsprechung einnimmt, welche sich aus der Vielzahl der im Gemeinschaftsrecht verankerten besonderen Gleichheitsgewährleistungen erklären lässt, ohne dass sich in Begründung und Herleitung eine strenge Bipolarität ergäbe. Vielmehr entwickelt der EuGH den allgemeinen Gleichheitssatz generell anhand der besonderen Gleichheitsrechte als dessen besonderer Ausdrucksformen⁷⁸⁴. Einzelne gleichheitsrechtliche Fragen löst er jedoch - wie gesehen - auch anhand der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK, nämlich dann, wenn die gemeinschaftsrechtlich positiv normierten besonderen Gleichheitsrechte keine befriedigende Antwort auf die konkrete Frage bereit halten, etwa - wie gezeigt - auf die der Einordnung unterschiedlicher Behandlung gleich- und andersgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften.

3. Die Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Rechtsprechung des EuGH

Bereits relativ früh hatte der EuGH sich mit gleichheitsrechtlichen Fragen zu beschäftigen, lange bevor die richterrechtliche Anerkennung ungeschriebener Grundrechte als allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts und die Entwicklung des allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes einsetzte.

⁷⁸⁴ Vgl. EuGH, 30. April 1996 (P./S.), Rs. C-13/94, Slg. 1996, I-2143 (I-2165): „Die Richtlinie ist somit nur eine Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes, der eines der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts darstellt, in dem betreffenden Bereich.“

a. Rechtssache Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hohe Behörde

In seiner Entscheidung vom 21. Juni 1958 in der Rechtsache 8/57 (Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hohe Behörde) hatte der Gerichtshof über die Vereinbarkeit marktregulierender Maßnahmen hinsichtlich des Verbrauchs von Schrott mit Art. 3b des EGKS-Vertrages zu befinden, welche die Hohe Behörde für Kohle und Stahl erlassen hatte und wodurch sich die Klägerin diskriminiert fühlte. Gegenstand dieser Entscheidung war also noch nicht die Begründung allgemeiner Grundrechte des Gemeinschaftsrechts, sondern vielmehr die Anwendung einer einzelnen speziellen, vertraglich normierten Gleichheitsregelung. Der Gerichtshof führte insofern aus: „Gemäß Artikel 3b des Vertrages haben die Organe der Gemeinschaft im Rahmen der von ihnen zugewiesenen Befugnisse und im gemeinsamen Interesse allen in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern des Gemeinsamen Marktes gleichen Zugang zu der Produktion zu sichern. Diese Bestimmung schreibt der Hohen Behörde zwingend vor, wie sie in Ausübung der ihr nach dem Vertrag übertragenen Befugnisse vorzugehen hat. Die Missachtung des hier näher umschriebenen Grundsatzes der Gleichheit der Verbraucher vor der Wirtschaftsgesetzgebung könnte einen Ermessensmissbrauch gegenüber den absichtlich aufgeopferten Personen oder Personengruppen darstellen. Kraft eines in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten allgemein anerkannten Rechtsgrundsatzes steht die Gleichheit der Betroffenen vor der Wirtschaftsgesetzgebung der Einführung unterschiedlicher Preise, je nach der besonderen Lage der Verbraucher oder der Verbraucherkategorien, nicht entgegen, vorausgesetzt, dass die unterschiedliche Behandlung einer unterschiedlichen Lage entspricht, in der sich die einzelnen Betroffenen befinden; würde es an einer objektiv bestimmten Ausgangsbasis fehlen, so wäre die unterschiedliche Behandlung willkürlich, diskriminierend und daher rechtswidrig.“⁷⁸⁵

Diese Entscheidung ist, obwohl der Entwicklung des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes lange vorausgehend dennoch unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten in mehrfacher Hinsicht interessant. Zum einen fällt auf, dass der Gerichtshof hier Artikel 3b EGKS-Vertrag bereits nur als besonderen Ausdruck

⁷⁸⁵ EuGH, 21. Juni 1958 (Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hohe Behörde), Rs. 8/57, Slg. 1958, 233 (257).

eines allgemeineren, dahinter stehenden „Grundsatzes der Gleichheit der Verbraucher vor der Wirtschaftsgesetzgebung“ bezeichnet und so bereits hier ein Argumentationsmuster anwendet, welches er später auch zur Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes nutzbar macht. Allerdings leitet der EuGH hier diese allgemeinere Gleichheitsverbürgung, wie bei der Herleitung anderer Grundrechte auch, noch aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ab, nutzt diese Begründungsmethode also auch auf dem Gebiet des Gleichheitsrechtes, während er später bei der Begründung des allgemeinen Gleichheitssatzes dann die besonderen Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge heranzieht und nicht mehr unmittelbar auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten abhebt. Ferner wird bereits hier die spätere Prüfungsstruktur des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes erkennbar, indem der Gerichtshof zunächst fragt, ob die Vergleichsgruppen sich überhaupt in vergleichbarer Lage befinden, denn andernfalls könnte die unterschiedliche Behandlung schon wegen der vorgefundenen unterschiedlichen Ausgangslagen zulässig sein.

In seinen weiteren Ausführungen stellt das Gericht weiter fest, dass eine unterschiedliche Behandlung in vergleichbaren Lagen willkürlich, diskriminierend und damit rechtswidrig wäre, führt also bereits hier den Willkürbegriff als Beurteilungsmaßstab ungleicher Behandlungen in seine Rechtsprechung ein. Hinsichtlich der objektiven Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen stellt der EuGH zudem bereits hier fest, dass selbst unterschiedliche Betroffenheit oder unterschiedlich intensive Belastung einzelner Marktteilnehmer durch differenzierende Regelungen noch nicht deren Rechtswidrigkeit begründen, sofern diese Ergebnisse auf unterschiedliche Produktionsbedingungen, also unterschiedliche Situationen der Vergleichsgruppen, zurückzuführen sind. Auch dieses Kriterium findet sich später in der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch den Gerichtshof wieder. Insgesamt lässt sich also sagen, dass der EuGH bereits mit dieser Entscheidung zu einer speziellen Gleichheitsverbürgung des EGKS-Vertrages einige wesentliche Grundstrukturen seiner später entwickelten Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes vorgezeichnet hat.

b. Rechtssache Klöckner-Werke/Hohe Behörde

Diese Rechtsprechung setzte der Gerichtshof fort und hielt es in einer weiteren frühen Entscheidung für nicht zulässig, dass „vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise behandelt und dadurch bestimmte Betroffene gegenüber anderen benachteiligt [werden], ohne dass dieser Unterschied in der Behandlung durch das Vorliegen objektiver Unterschiede von einigem Gewicht gerechtfertigt wäre“⁷⁸⁶, ohne diese Feststellung jedoch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abzuleiten. Vielmehr prüfte der Gerichtshof erneut einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot der Artikel 3b und 4b des EGKS-Vertrages.

In dieser Entscheidung in der verbundenen Rechtssache Klöckner-Werke AG und Hoesch AG gegen die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl aus dem Jahre 1962 hatte der Gerichtshof darüber zu befinden, ob den klagenden Unternehmen wegen ihrer spezifischen Unternehmensstruktur - beide Gesellschaften unterhielten Tochtergesellschaften - verpflichtet waren, wegen des Austausches von Schrott zwischen ihren Tochtergesellschaften oder zwischen ihren Tochtergesellschaften und der Obergesellschaft eine Schrottumlage zu zahlen, welche für den Verbrauch von „Zukaufsschrott“ zu zahlen war, nicht jedoch für so genanntes „Eigenaufkommen“ an Schrott. Die Hohe Behörde hatte insoweit die Ansicht vertreten, dass „Konzernschrott“ nicht umlagebefreit als Eigenaufkommen zwischen den einzelnen Gesellschaften behandelt werden könne. Hierin sahen die beteiligten Unternehmen eine unzulässige Diskriminierung gegenüber anderen Unternehmen, die aufgrund einer anderen gesellschaftsrechtlichen Binnenstruktur der Umlagepflicht nicht unterlagen.

Hierzu hat der Gerichtshof festgestellt, dass zwar beachtliche Nachteile für die klagenden Unternehmen bestehen, diese allerdings nicht zu einer relevanten Ungleichbehandlung führe, da die Unternehmen eben wegen ihrer rechtlichen Struktur mit Ober- und Untergesellschaften sich nicht in einer vergleichbaren Lage befanden wie diejenigen, welche eine einheitliche Struktur aufwiesen.

⁷⁸⁶ EuGH, 13. Juli 1962 (Klöckner-Werke/Hohe Behörde), Verb. Rs. 17/61 und 20/61, Slg. 1962, 653 (692f.).

Die bereits hier durch den EuGH gewählte frühe Formulierung der Gleichheitsanforderungen in der Weise, dass vergleichbare Sachverhalte nur bei Vorliegen objektiver Unterschiede „von einigem Gewicht“ unterschiedlich behandelt werden dürfen, welche sich auch später als maßgebliches Kriterium für die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes wieder findet, zeigt, welche enge Verbindung zwischen der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den speziellen Gleichheitsgewährleistungen und Diskriminierungsverboten der Gemeinschaftsverträge und der Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes als Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechtes besteht, bzw. wie sehr sich der EuGH hierbei auf seine Rechtsprechung zu den in den Verträgen enthaltenen Diskriminierungsverboten stützt.

Zugleich gibt die in dieser Entscheidung gewählte Argumentation, die betroffenen Unternehmen befänden sich im Vergleich mit den anderen Unternehmen mit einheitlicher rechtlicher Struktur - der zweiten Vergleichsgruppe unter dem gemeinsamen Oberbegriff der stahlverarbeitenden Unternehmen - nicht in einer vergleichbaren Lage, einen ersten Hinweis auf das auch später in Entscheidungen zum allgemeinen Gleichheitssatz durch den Gerichtshof häufig herangezogene Begründungsmuster, wonach sich die zu vergleichenden Vergleichsgruppen schon nicht in vergleichbaren Lagen befinden und folglich schon keine Ungleichbehandlung vorliege.⁷⁸⁷

c. Rechtssache Bode u.a./Kommission

Der Gerichtshof bezog sich erstmals in einer Entscheidung auf dem Gebiet des Beamtenrechts indirekt auf den allgemeinen Gleichheitssatz. In der Rechtssache Bode u.a./Kommission stellte er fest, dass der Grundsatz der „Gleichbehandlung aller Beamten der Gemeinschaften“ es nicht erfordere, dass diesen Einkommensnachteile, welche sie in Folge von Währungsdisparitäten erleiden, auszugleichen seien.⁷⁸⁸ Hintergrund war, dass die Kläger infolge einer Aufwertung der Deutschen Mark gegenüber dem belgischen Franken eine faktische Verschlechterung ihrer Einkommenssituation behaupteten, die sich daraus ergab, dass sie ihr Gehalt in belgischer Währung bezogen, bestimmte Ausgaben und Verbindlichkeiten aber in Deutschland in deut-

⁷⁸⁷ Vergleiche beispielhaft etwa EuGH, Urteil vom 07. Juli 1993, Rs. C-217/91 (Spanien/Kommission), Slg. 1993, 3923 (3953) Rdnr. 38

⁷⁸⁸ EuGH, 16. Juni 197 (Bode/Kommission), Verb. Rs. 63-75/70, Slg. 1971, 549, 555 (Rdnr. 7 f.).

scher Währung bestreiten mussten, wozu sie nun, nach der Veränderung der Währungsparität nominal größere Beträge ihres belgischen Gehaltes aufwenden mussten. Die Kläger beantragten insofern finanzielle Ausgleichsleistungen der Gemeinschaft für diese Sonderbelastungen und sahen in der Verweigerung eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Beamten der Gemeinschaften.

Diesem Vorbringen ist der Gerichtshof nicht gefolgt und hat im Gegenteil sogar festgestellt, dass „Die den Klägern vorschwebende automatische Anpassung an Paritätsänderungen zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten würde gegenüber anderen Beamten, die zur Erfüllung ihrer familiären Verpflichtungen die Folgen anderer, weniger offensichtlicher, aber ebenso beträchtlicher Kaufkraftänderungen hinnehmen müssen, einen diskriminierenden, mit dem angeführten Grundsatz unvereinbaren Vorteil darstellen.“⁷⁸⁹ In dieser Entscheidung hat der Gerichtshof also einen Grundsatz der Gleichbehandlung, begrenzt auf eine bestimmte Bezugsgruppe - die Beamten der Gemeinschaften - anerkannt, ohne jedoch auf Herleitung und dogmatische Grundlagen dieses Grundsatzes einzugehen. Zudem zeigt die Argumentation des Gerichts beispielhaft, dass er im Rahmen der Prüfung von Gleichheitsrechten wesentlich auf die tatsächlichen Verhältnisse und faktischen Gegebenheiten des Einzelfalles abstellt und hiervon ausgehend den Maßstab für die Beurteilung der Frage, ob überhaupt eine Ungleichbehandlung vorliegt oder eine Ungleichbehandlung wegen unterschiedlicher Sachlagen gerechtfertigt ist, gewinnt, hier sichtbar in der Feststellung, dass die Gemeinschaften nicht verpflichtet sind, sämtlichen höchst unterschiedlichen nationalen Einflüssen auf die Kaufkraft der in belgischen Franken ausgezahlten Gehälter durch entsprechende Ausgleichszahlungen auszugleichen. Dieser Feststellung liegen zumindest auch Praktikabilitätserwägungen zugrunde, welche wesentlich auf der Analyse der tatsächlichen Gegebenheiten basieren.

d. Rechtssache Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen

Den allgemeinen Gleichheitssatz direkt erwähnte der Gerichtshof erstmals in einem Vorabentscheidungsverfahren im Jahre 1977. Der EuGH hatte sich mit der Frage zu befassen, inwieweit eine Änderungsverordnung des Rates, durch welche die Gewäh-

⁷⁸⁹ EuGH, 16. Juni 197 (Bode/Kommision), Verb. Rs. 63-75/70, Slg. 1971, 549, 555 (Rdnr. 8).

zung von Produktionserstattungen zukünftig davon abhängig gemacht wurde, dass Mais zur Herstellung von Stärke verwendet worden war, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein konnte. Vor Erlass der Änderungsverordnung was es möglich gewesen, Produktionserstattungen auch dann zu erhalten, wenn der Mais zur Herstellung von Quellmehl verwendet wurde. Zur Begründung dieser Änderung der Erstattungsregelungen führte der Rat in seinen Begründungserwägungen zu der ändernden Verordnung aus, dass „Die Erstattung bei der Erzeugung von Quellmehl [...] ursprünglich gewährt [wurde], um dieses Erzeugnis unter Berücksichtigung der etwaigen Wettbewerbsmöglichkeiten mit bestimmten anderen Erzeugnissen spezifischen Verwendungszwecken auf dem Gebiet der menschlichen Ernährung zuzuführen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Austauschmöglichkeit wirtschaftlich gesehen kaum oder überhaupt nicht besteht. Daher sollte die Erstattung bei der Erzeugung von Quellmehl aufgehoben werden.“⁷⁹⁰

Die Klägerinnen als Herstellerinnen von Quellmehl sahen folglich Art. 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag durch diese Regelung verletzt, weil eine Erstattung zukünftig nur noch für die Erzeugung von Quellstärke, nicht aber für die von Quellmehl gewährt wurde und beide Produkte miteinander konkurrierten.

Der Gerichtshof führte zunächst aus, dass zwar Art. 40 Abs. 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag nicht verletzt sei, da dieser Vorschrift nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen sei, dass sie auch Ungleichbehandlungen zwischen Marktteilnehmern aus verschiedenen Handels- und Gewerbebezweigen auf dem Gebiet der Landwirtschaft - einmal den Herstellern von Stärke und einmal den Herstellern von Quellmehl - verbieten solle. Der Gerichtshof stellte insoweit fest: „Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages hat die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte `jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft` auszuschließen. Diese Vorschrift verbietet zwar ohne Zweifel jede Diskriminierung zwischen Erzeugern des gleichen Produkts, sie zielt jedoch nicht mit der gleichen Deutlichkeit auch auf die Beziehungen zwischen verschiedenen Handels- und Gewerbebezweigen im Bereich landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse.“⁷⁹¹

⁷⁹⁰ Verordnung Nr. 1125/74 des Rates vom 29. April 1974 zur Änderung der Verordnung Nr. 120/67, ABl. L 128 vom 10. Mai 1974, S. 12.

⁷⁹¹ EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, S. 1753 (1679.) Rdnr. 7

Auffällig ist, dass der Gerichtshof eine Anwendbarkeit des Art. 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag nicht grundsätzlich ablehnt, sondern eher nur Zweifel hieran anmeldet, indem er feststellt, die Vorschrift ziele nicht „mit der gleichen Deutlichkeit“ auf die vorliegend zu vergleichenden Hersteller unterschiedlicher Produktkategorien. Dass er dennoch von einer direkten Anwendung absieht und stattdessen auf einen dem Gemeinschaftsrecht immanenten allgemeinen Gleichheitssatz abhebt, verdeutlicht seine weitere Begründung:

"Das in der angeführten Vorschrift ausgesprochene Diskriminierungsverbot ist jedoch nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre."⁷⁹²

e. Wechselbezüglichkeit der besonderen Diskriminierungsverbote und des allgemeinen Gleichheitssatzes

Diese Begründung macht deutlich, dass der EuGH die besonderen Diskriminierungsverbote der Gemeinschaftsverträge als in ihrem Schutzbereich eng auf bestimmte sachliche Anwendungsbereiche begrenzte Diskriminierungsverbote und damit als punktuelle Gleichheitsverbürgungen ansieht, deren Anwendungsbereich das Gericht im Zweifel nicht, zumindest nicht eindeutig, als eröffnet ansieht und folglich dann auf das „Auffanggrundrecht“ des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes zurückgreift. Insofern besteht zwischen allgemeinem Gleichheitssatz und besonderen Diskriminierungsverboten im Gemeinschaftsrecht eine zweifache Wechselbeziehung. Zum einen bilden die besonderen Gleichheitsverbürgungen die Rechtsquellen anhand derer der Gerichtshof den allgemeinen Gleichheitssatz entwickelt, zum anderen ergänzt der so entwickelte allgemeine Gleichheitssatz den durch diese punktuellen Gleichheitsgewährleistungen nur lückenhaft gestalteten Gleichheitsschutz seinerseits

⁷⁹² EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, S. 1753 (1770) Rdnr. 7; vergleiche insoweit auch die Entscheidungen EuGH, 08. Oktober 1980, Rs. 810/79 (Überschär/Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, „Deutsche freiwillige Versicherung“), Slg. 1980, 2747 (2764f.) Rdnr. 16; 13. November 1984, Rs. 283/83 (Racke/Hauptzollamt Mainz), Slg. 1984, 3791 (3800) Rdnr. 7; 17. April 1997, Rs. C-15/95 (EARL de Kerlast), Slg. 1997, I-1961 (1995) Rdnr. 35.

wieder als allgemeines Grundrecht und bildet so eine Art Rückkopplung an die besonderen Gleichheitssätze, von denen er selbst seine Begründung und Herleitung erfährt. So gesehen begründet der EuGH mit dem von ihm richterrechtlich entwickelten allgemeine Gleichheitssatz eine weitgehende Gleichheitsgarantie im Gemeinschaftsrecht, welche den Texten der Gemeinschaftsverträge so nicht zu entnehmen ist und bezieht sich dabei gleichzeitig als Grundlage und Legitimation auf eben jene punktuellen Gleichheitskodifikationen als Begründung dafür, dass eine umfassende Gleichheitsgewährleistung dem Gemeinschaftsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz innewohne. Der Gerichtshof schließt dabei von speziellen Normierungen auf einen wohl nach seiner Ansicht allgemein dahinter stehenden Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, ohne dies jedoch im Einzelnen näher zu begründen. Einen Widerspruch kann man aber bei dieser Argumentation dann darin sehen, dass der EuGH auf der anderen Seite den Anwendungsbereich einzelner spezieller Gleichheitsgewährungen - wie am Beispiel der Entscheidung in der verbundenen Rechtssache 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel./Hauptzollamt Hamburg-St. Annen) erkennbar - wenn auch nicht in seiner ausdrücklichen Formulierung, so aber doch in seinen praktischen Konsequenzen, sehr eng zieht und damit genau genommen deutlich macht, dass er die Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge als eng begrenzte einzelne Grundrechtspositionen ansieht, deren Gewährleistungsbereich gerade keiner Erweiterung offen steht (weswegen die unterschiedliche Behandlung von Quellstärke und Quellung nach Ansicht des EuGH nicht gegen Art. 40 Abs. 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag verstößt). Vor diesem Hintergrund erscheint es um so überraschender, dass der Gerichtshof in der gleichen Entscheidung dann eine noch viel weitgehendere Weiterung, nämlich einen von speziellen Gleichheitsgewährleistungen abgeleiteten, als Grundprinzip der Gemeinschaftsrechtsordnung selbständig bestehenden allgemeinen Gleichheitssatz für begründbar hält. Diesen allerdings prüft er dann wiederum in einzelnen Entscheidungen sozusagen „im Gewand“ spezieller Gleichheitsgewährleistungen, die er als einen besonderen Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes ansieht. So erklärt der Gerichtshof etwa in der Entscheidung in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u.a.): „Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag, der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik das Verbot der Diskriminierung aufstellt, ist lediglich ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn,

dass eine unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre[...].“⁷⁹³ Hier wird eine weitere Relationsebene zwischen allgemeinem Gleichheitssatz und besonderen Gleichheitsrechten deutlich, welche darin besteht, dass der EuGH die besonderen Diskriminierungsverbote der Gemeinschaftsverträge nicht nur als Rechtsquellen zur Begründung des allgemeinen Gleichheitssatzes für den Bereich des Gemeinschaftsrechts heranzieht, sondern diese zugleich in der praktischen Rechtsprechung dazu nutzt, sozusagen am Beispiel dieser speziellen Diskriminierungsverbote die normativ-inhaltlichen Anforderungen des ungeschriebenen allgemeinen Gleichheitssatzes im Wege richterrechtlicher Rechtsfortbildung zu entwickeln. Dies wird etwa dann deutlich, wenn der Gerichtshof in der vorgenannten Entscheidung in der Rechtssache Karlsson u.a., in der er eigentlich das agrarrechtliche Diskriminierungsverbot (als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes) prüft, später ausführt: “Folglich steht der **Gleichbehandlungsgrundsatz** [Hervorhebung des Verf.] einer nationalen Regelung eines den Europäischen Gemeinschaften am 1. Januar 1995 beigetretenen Mitgliedstaates über die Erstzuteilung von Milchquoten, die die Milchquoten der Erzeuger, deren Produktion sich zwischen dem 1. Januar 1991 und dem 31. Dezember 1994 nicht geändert hat, auf der Grundlage ihrer durchschnittlichen Lieferungen zwischen 1991 und 1993 bestimmt, nicht entgegen.“⁷⁹⁴

4. Grundstruktur der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung

In der Rechtssache Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ergab sich ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nach Ansicht des Gerichtes daraus, dass die Erzeuger von Quellmehl und Quellstärke hinsichtlich der Erstattungen für den zur Herstellung dieser beiden Produkte verwendeten Mais ungleich behandelt wurden. Hinsichtlich Art. 40 Abs. 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag führt der Gerichtshof in diesem Zusammenhang aus: „Es ist deshalb zu untersuchen, ob für Quellmehl und Stärke vergleichbare Sachverhalte bestehen, insbesondere ob Quellmehl in seiner herkömmlichen spezifischen Verwendung durch Stärke ersetzt werden kann. [...] Es ist also nicht erwiesen, dass Quellmehl und Stärke sich im Hinblick auf das gemeinschaftsrechtliche System der Erstattungen bei der Erzeugung nicht mehr in einer

⁷⁹³ EuGH, 13.04.2000 (Karlsson u.a.), Rs. C-292/97, Slg. 2000, I-2737 (I-2775) Rdnr. 39.

⁷⁹⁴ EuGH, 13.04.2000 (Karlsson u.a.), Rs. C-292/97, Slg. 2000, I-2737 (I-2775) Rdnr. 41.

vergleichbaren Lage befänden. Diese Erzeugnisse müssen daher gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine Ungleichbehandlung objektiv gerechtfertigt wäre.“⁷⁹⁵

Der EuGH versteht den allgemeinen Gleichheitssatz also in der Weise, dass eine unterschiedliche Behandlung nur dann zulässig ist, wenn auch die zu vergleichenden Sachverhalte voneinander abweichen und wenn sich für eine differenzierende Regelung eine objektive Rechtfertigung anführen lässt.⁷⁹⁶

Aus diesen Formulierungen lässt sich entnehmen, dass der EuGH den allgemeinen Gleichheitssatz anhand einer zweistufigen Prüfung strukturiert⁷⁹⁷:

1. Zunächst ist zu fragen, inwieweit eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte vorliegt
2. dann, inwieweit die Ungleichbehandlung durch das Vorliegen relevanter Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen gerechtfertigt sein kann.⁷⁹⁸

Hinsichtlich der unterschiedlichen Behandlung von Quellmehl und Stärke kam der EuGH schlussendlich zu der Entscheidung, dass objektive Umstände, die eine unterschiedliche Behandlung hätten rechtfertigen können, nicht nachgewiesen waren und die Abschaffung der Erstattung für die Hersteller von Quellmehl bei gleichzeitiger Beibehaltung der Erstattung für die Produzenten von Stärke gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt.

Für die weitere Darstellung soll also zunächst von der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes in folgenden zwei Schritten ausgegangen werden:

⁷⁹⁵ EuGH, 19.10.1977 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), verb. Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 (1770) Rdnr. 8f.

⁷⁹⁶ Vgl. EuGH, 19. Oktober 1977 (Ruckdeschel /Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 (1770) Rdnr. 7.

⁷⁹⁷ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 164 sehen einen dreistufigen Prüfungsaufbau. Als dritte Stufe soll sich – nach Feststellung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte und objektiver Rechtfertigungsgründe – wenigstens in Teilbereichen (Diskriminierungsverbot für den Agrarsektor) eine Verhältnismäßigkeitsprüfung anschließen. Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung soll auch Teil der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes sein.

⁷⁹⁸ Vergleiche EuGH, 07. Juli 1993, Rs. C-217/91 (Spanien/Kommission), Slg. 1993, I-3923 (3953), Rdnr. 37; 17. Juli 1997, Rs. C-354/95 (National Farmers' Union u.a.), Slg. 1997, 4559 (4612), Rdnr. 61.

a. Ungleichbehandlung

Eine Ungleichbehandlung ist dann festzustellen, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich oder unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt werden.⁷⁹⁹

aa. Vergleichsgruppenbildung

Erster und zugleich zentraler⁸⁰⁰ Schritt der Prüfung, inwieweit eine Ungleichbehandlung vorliegt, ist zunächst die Bildung von Vergleichsgruppen. Hierzu stellt der EuGH zunächst fest, dass die Frage der Vergleichbarkeit von Sachverhalten anhand objektiver Kriterien zu beantworten ist.⁸⁰¹ Der Gerichtshof führt insoweit aus:

„Der Begriff der Vergleichbarkeit ist objektiver Natur und gestattet es nicht, rein subjektive Umstände wie die verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten zu berücksichtigen [...].“⁸⁰²

Zur Ermittlung der Vergleichbarkeit einzelner Fallgruppen ist auf typisierte - und damit wertende - Sachverhalte zurückzugreifen.⁸⁰³ Ausgangspunkt ist dabei die in Rede stehende Regelung, anhand derer Rückschlüsse darauf möglich sind, welche Merkmale als für die Vergleichsgruppenbildung wesentlich anzusehen sind.⁸⁰⁴

Teilweise verbindet der EuGH aber bereits die Prüfung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte mit Feststellungen zu der Frage, ob die ermittelten objektiven Unter-

⁷⁹⁹ EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1994, Rs. C-306/93 (SMW Winzersekt), Slg. 1994, I- 5555 (5583f.) Rdnr. 30.

⁸⁰⁰ So noch die Einschätzung von Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 1. Auflage § 17 Rdnr. 12, welche sich so ausdrücklich in der 2. Auflage nicht mehr findet; vergleiche auch die eingehende Darstellung von Zuleeg, Betrachtungen zum Gleichheitssatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, FS Börner, S. 473 (477ff.).

⁸⁰¹ EuGH, Urteil vom 12. Juli 1962, Rs. 16/61 (Acciaierie Ferriere e Fonderie di Modena/Hohe Behörde), Slg. 1962, 580 (615).

⁸⁰² EuGH, Urteil vom 12. Juli 1962, Rs. 16/61 (Acciaierie Ferriere e Fonderie di Modena/Hohe Behörde), Slg. 1962, 580 (615).

⁸⁰³ Zimmerling, in: Lenz/Borchardt, EUV, Anh. zu Art. 6 Rdnr. 68; Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, § 4 Rdnr. 194.

⁸⁰⁴ EuGH, Urteil vom 05. Oktober 1994, Rs. C-280/93 (Bundesrepublik Deutschland/Rat), Slg. 1994, I- 4973 (5063f.), Rdnr. 69ff.; Urteil vom 07. Juli 1993, Rs. C-217/9 (Königreich Spanien/Kommission), Slg. 1993, I-3923 (3953), Rdnr. 37f.; Urteil vom 03. Juli 1991, C-355/89 (Barr and Montrose Holdings), Slg. 1991, I-3479 (3501ff.), Rdnr. 12ff.

schiede zugleich eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Der Gerichtshof stellt beispielhaft fest:

„Eine Diskriminierung kann der Hohen Behörde nur vorgeworfen werden, wenn sie vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise behandelt und dadurch bestimmte Betroffene gegenüber anderen benachteiligt hat, ohne dass dieser Unterschied in der Behandlung durch das Vorliegen objektiver Unterschiede von einigem Gewicht gerechtfertigt wäre. Trotz gleicher Produktionsverhältnisse befanden sich jedoch im vorliegenden Fall die Klägerin(nen) wegen ihrer rechtlichen Struktur, die zur Aufgliederung in mehrere Unternehmen geführt hat, nicht in einer vergleichbaren Lage mit denjenigen ihrer Konkurrenten, die eine einheitliche Rechtsstruktur aufweisen. Dieser Unterschied ist rechtlich bedeutsam und konnte deshalb eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.“⁸⁰⁵

Hieran zeigt sich, dass der Gerichtshof nicht immer sauber zwischen den beiden Prüfungsstufen „Feststellung einer Ungleichbehandlung“ und „objektive Rechtfertigung der Ungleichbehandlung“ trennt, sondern teilweise Rechtfertigungserwägungen schon im Rahmen der Vergleichsgruppenbildung berücksichtigt.⁸⁰⁶ Dies wird auch an einem weiteren Beispiel deutlich, bei dem der EuGH im Rahmen der Prüfung der Vergleichsgruppen danach fragt, ob eine Maßnahme „auf dem Vorliegen objektiver Umstände beruht, die im Hinblick auf die Ziele, die die Kommission im Rahmen ihrer Industriepolitik für die europäische Eisen- und Stahlpolitik verfolgen darf, von Gewicht sind.“⁸⁰⁷

⁸⁰⁵ EuGH, Urteil vom 13. Juli 1962, verbundene Rs. 17 und 20/61 (Klößner-Werke/Hohe Behörde), 653 (692f.) und Urteil vom 13. Juli 1962, Rs. 19/61 (Mannesmann AG/Hohe Behörde), Slg. 1962, 717 (755); vergleiche auch EuGH, Urteil vom 07. Juli 1993, Rs. C-217/91 (Spanien/Kommission), Slg. 1993, 3923 (3953) Rdnr. 38: „Im vorliegenden Fall stellen die Hersteller von „Brandy“ und die Hersteller von „Likör“ durchaus unterschiedliche Erzeugnisse her und befinden sich daher nicht in einer vergleichbaren Situation. Unter diesen Umständen lässt sich eine unterschiedliche Behandlung dieser beiden Gruppen von Herstellern rechtfertigen.“

⁸⁰⁶ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 Rdnr. 178.

⁸⁰⁷ EuGH, Urteil vom 15. Januar 1985, Rs. 250/83 (Finsider/Kommission), Slg. 1985, 131 (152), Rdnr. 8; vergleiche auch das Urteil vom 27. Oktober 1971, Rs. 6/71 (Rheinmühlen/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide), Slg. 1971, 823 (838) Rdnr. 14, in dem der EuGH feststellt: „Das Diskriminierungsverbot wäre nur verletzt, wenn erwiesen wäre, dass der Ordnungsgeber der Gemeinschaft vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt hätte. Die Vergleichbarkeit oder Nichtvergleichbarkeit der Gemeinschaftserstattungen auf der einen und der Drittlandserstattungen auf der anderen Seite ist nach den Zielen des Agrarrechts der Gemeinschaft zu beurteilen.“

In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahre 1983 zu Fragen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker stützte der Gerichtshof die Feststellung, die maßgeblichen Sachverhalte seien nicht vergleichbar, unter anderem auf unterschiedliche Behandlung rechtfertigende „objektiv gerechtfertigte Kontrollerfordernisse“⁸⁰⁸. Im Einzelnen führte er aus:

„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs liegt eine Diskriminierung vor, wenn gleiche Sachverhalte ungleich oder ungleiche Sachverhalte gleich behandelt werden. Dies ist hier jedoch nicht der Fall, selbst wenn es den Anschein haben könnte, dass der Begriff des einheitlichen Marktes entgegenstünde, wenn die Vergütung für Zucker, der sich auf dem Transport zwischen zwei anerkannten Lagern in ein und demselben Mitgliedstaat befindet, gewährt würde, während sie für Zucker, der sich auf dem Transport zwischen zwei anerkannten Lagern in verschiedenen Mitgliedstaaten befindet, nicht gewährt würde. Der unterschiedlichen Behandlung liegen objektiv gerechtfertigte Kontrollerfordernisse zugrunde. [...] Aus den oben dargelegten Erwägungen ergibt sich, dass der Sachverhalt, bei dem sich Zucker zu Beginn eines Monats auf dem Transport zwischen zwei anerkannten Lagern in ein und demselben Mitgliedstaat befindet, nicht dem Sachverhalt gleicht, bei dem sich die Lager in verschiedenen Mitgliedstaaten befinden. Da die Ungleichheit der beiden Sachverhalte somit eine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann, stellt diese Ungleichbehandlung keine nach dem Gemeinschaftsrecht verbotene Diskriminierung dar.“⁸⁰⁹

Gelegentlich verzichtet der EuGH aber auch gänzlich auf eine nähere Feststellung der Vergleichbarkeit der Situationen und die Bildung von Vergleichsgruppen und geht unmittelbar zur Prüfung der Rechtfertigung der gerügten Ungleichbehandlung über.⁸¹⁰ In einem solchen Fall kann wohl davon ausgegangen werden, dass der Gerichtshof seinerseits unproblematisch von der Vergleichbarkeit der Sachverhalte ausgeht und daher eine nähere Beschäftigung mit dieser Frage nicht für notwendig hält. Auf der anderen Seite ist dies aber auch ein weiterer Beleg für die durchaus uneinheitliche Gestaltung der Gleichheitsprüfung durch den EuGH, der diese je nach identifizierten Schwerpunkten im Einzelfall variiert und aus seiner Sicht im Einzelfall unproblematische Fragen nicht thematisiert.

⁸⁰⁸ EuGH, Urteil vom 23. Februar 1983, Rs. 8/82 (Wagner/BALM), Slg. 1983, 371 (387f.) Rdnr. 19.

⁸⁰⁹ EuGH, Urteil vom 23. Februar 1983, Rs. 8/82 (Wagner/BALM), Slg. 1983, 371 (387f.) Rdnr. 18 ff.

⁸¹⁰ So etwa EuGH, 15.07.1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 9ff.

Soweit der EuGH die Vergleichbarkeit einzelner Produkte oder Erzeugnisse beurteilt, stellt er teilweise darauf ab, ob die zu vergleichenden Produkte in ihrer spezifischen Verwendung wechselseitig austauschbar sind oder zumindest miteinander in Wettbewerb stehen.⁸¹¹ In seiner Entscheidung in der verbundenen Rechtssache 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce), in der er über die unterschiedliche Behandlung von Herstellern von zur Isoglukoseerzeugung bestimmter Stärke gegenüber Herstellern von zu anderen Zwecken bestimmter Stärke, indem erstere von einer Erhöhung von Erstattungszahlungen für den Ankauf von zur Stärkeproduktion benötigten Rohstoffen ausgenommen wurden und die Erstattung im Folgejahr sogar gänzlich ausgesetzt wurde, während die übrigen Stärkeproduzenten sogar erhöhte Ausgleichszahlungen erhielten, zu entscheiden hatte, erklärt der Gerichtshof zur Frage der Substituierbarkeit der zu vergleichenden Produkte: „Es ist deshalb zu untersuchen, ob für Isoglukose und andere Erzeugnisse der Stärkeindustrie vergleichbare Sachverhalte bestehen, insbesondere, ob Isoglukose in ihrer üblichen spezifischen Verwendung durch diese anderen Erzeugnisse ersetzt werden kann. Es steht fest, dass weder zwischen Stärke und Isoglukose noch zwischen dieser und anderen Stärkeerzeugnissen, mit Ausnahme vielleicht der Glukose, ein Wettbewerb besteht.“⁸¹² Der Gerichtshof untersucht also die besonderen Marktbedingungen, in welche die zu vergleichenden Produkte eingebunden sind und wertet den Umstand, dass diese nicht in einem Wettbewerb miteinander stehen als Beleg dafür, dass beiden Gruppen sich nicht in vergleichbarer Lage befinden, folglich keine vergleichbaren Sachverhalte vorliegen, so dass eine Ungleichbehandlung schon aus diesem Grund gerechtfertigt sein kann. Diesen Zusammenhang bringt der Gerichtshof in seiner Entscheidung in der verbundenen Rechtssache 124/76 und 20/77 (Moulin Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales) zum Ausdruck, indem er ausführt: „Nach diesem Grundsatz [Anm. des Verfassers: dem Gleichheitssatz] dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv ge-

⁸¹¹ EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, 1753 (1770f.) Rdnr. 8ff.; Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 124/76 und 20/77 (Moulin Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales), Slg. 1977, 1795 (1812f.) Rdnr. 18ff.; Urteil vom 25. Oktober 1978, Verb. Rs. 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce), Slg. 1978, 2037 (2075) Rdnr. 28/32; Urteil vom 25. Oktober 1978, Rs. 125/77 (Koninklijke Scholten-Honig/Hoofdprodukschap voor Akkerbouwproducten), Slg. 1978, 1991 (2004) Rdnr. 28/32.

⁸¹² EuGH, Urteil vom 25. Oktober 1978, Verb. Rs. 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce), Slg. 1978, 2037 (2075) Rdnr. 28/32

rechtfertigt wäre. Es ist deshalb zu untersuchen, ob für Grob- und Feingrieß aus Mais einerseits und Maisstärke andererseits vergleichbare Sachverhalte bestehen, insbesondere ob Maisgritz bei der Bierherstellung durch Stärke ersetzt werden kann und ob die Brauereiindustrie ihre Wahl zwischen den beiden Erzeugnissen im Wesentlichen von den Kosten der Versorgung abhängig macht.“⁸¹³

Auch in einem anderen Zusammenhang hat der EuGH zur Bestimmung der Vergleichbarkeit verschiedener Sachverhaltsgruppen wesentlich darauf abgestellt, ob diese sich in vergleichbaren Lagen befinden. So prüft der Gerichtshof, sofern sich die Frage nach der Vergleichbarkeit öffentlicher und privater Unternehmen stellt, ob hinsichtlich der zu vergleichenden Unternehmen(sformen) vergleichbare Lagen bestehen.⁸¹⁴ In seiner Entscheidung in der verbundenen Rechtssache 188 bis 190/80 (Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich/Kommission) hatte der EuGH die Frage zu beurteilen, ob durch die Gemeinschaft den öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten auferlegte besondere Buchhaltungs- und Archivierungspflichten, welche aus Sicht der Kommission notwendig waren, um die Beihilferegulungen der Gemeinschaft auch im Hinblick auf das Verhältnis der Mitgliedstaaten zu den dort ansässigen öffentlichen Unternehmen wirksam umzusetzen und die entsprechende mitgliedstaatliche Praxis besser kontrollieren zu können, diese im Verhältnis zu den privaten Unternehmen, welche diesen Pflichten nicht unterworfen waren, unzulässig diskriminierten. Zur Beantwortung dieser Frage stellte der Gerichtshof fest: „Hierzu ist daran zu erinnern, dass der Gleichheitssatz, auf den sich die Regierungen für das Verhältnis zwischen öffentlichen Unternehmen und privaten Unternehmen im allgemeinen berufen, voraussetzt, dass beide Gruppen sich in einer vergleichbaren Lage befinden. Die privaten Unternehmen legen jedoch im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften ihre Produktions- und Vertriebsstrategie insbesondere mit Rücksicht auf Rentabilitätsanforderungen fest. Die Entscheidungen der öffentlichen Unternehmen dagegen können im Zusammenhang mit der Verfolgung der Interessen des Allgemeinwohls durch die öffentlichen Stellen, die auf diese Entscheidungen einwirken können, dem Einfluss andersgearteter Faktoren ausgesetzt sein. Die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen eines solchen Einflusses führen dazu, dass zwischen diesen

⁸¹³ Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 124/76 und 20/77 (Moulin Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales), Slg. 1977, 1795 (1812) Rdnr. 14/17f.

⁸¹⁴ EuGH, Urteil vom 06. Juli 1982, Verb. Rs. 188-190/80 (Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich/Kommission), Slg. 1982, S. 2545 (2577) Rdnr. 21.

Unternehmen und der öffentlichen Hand finanzielle Beziehungen eigener Art entstehen, die sich von den Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Unternehmen unterscheiden. Da die Richtlinie gerade diese besonderen finanziellen Beziehungen betrifft, kann der auf das Vorliegen einer Diskriminierung gestützte Klagegrund keinen Erfolg haben.⁸¹⁵ Hier wird erneut deutlich, dass der EuGH sich sehr intensiv mit dem Vergleich der beiden Sachverhaltsgruppen auf tatsächlicher Ebene beschäftigt und dabei ein differenziertes Bild hinsichtlich der bestehenden Unterschiede zeichnet, aus denen das Gericht den Schluss ableitet, dass beide sich nicht in vergleichbarer Lage befinden und daher eine unterschiedliche Behandlung, die ihren Grund gerade in diesen verschiedenen tatsächlichen Strukturen hat, nicht als Diskriminierung anzusehen ist.

Dieser Ansatz zeigt, welchen großen Stellenwert der Gerichtshof der Prüfung der Frage einräumt, ob überhaupt vergleichbare Sachverhalte vorliegen, um anhand der hier getroffenen Feststellungen bereits jene Ungleichbehandlungen mit Blick auf die weitere Gleichheitsprüfung auszusondern, die ihre Grundlage in feststellbaren sachlich-faktischen Unterschieden haben und daher - wegen nicht vergleichbarer Sachverhalte - keiner weitergehenden Rechtfertigung bedürfen. Diese Vorgehensweise, eng orientiert an den jeweiligen faktischen Gegebenheiten, macht auch verständlich, warum die Gleichheitsrechtsprechung des EuGH zuweilen als stark einzelfallorientiert wahrgenommen wird. Denn sofern der Gerichtshof nach intensiver Beschäftigung mit den tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen zu dem Schluss gelangt, dass eine Vergleichbarkeit der relevanten Sachverhalte nicht vorliegt, erübrigt sich, wie gesehen, eine weitere Prüfung etwa der objektiven Rechtfertigung der ungleichen Behandlung. In diesen Fällen bildet, wie vorliegend, die Beschäftigung mit der Vergleichbarkeit der Sachlage den Schwerpunkt der Gleichheitsprüfung. Diese jedoch erfolgt immer sehr individuell anhand der gerade vorgefundenen tatsächlichen Gegebenheiten des Milch-⁸¹⁶ Getreide-⁸¹⁷ oder Stärkemarktes⁸¹⁸ oder auch der Ge-

⁸¹⁵ EuGH, Urteil vom 6. Juli 1982, verb. Rs. 188 bis 190/80 (Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich/Kommission), Slg. 1982, 254582577f.) Rdnr. 21.

⁸¹⁶ EuGH, 05. Juli 1977 (Bela-Mühle/Grows-Farm), Rs. 114/76, Slg. 1977, 1211 (1221) Rdnr. 7.

⁸¹⁷ EuGH, Urteil vom 13. November 1973, Rs. 63-69/72 (Werhahn/Rat), Slg. 1973, 1229 (120f.) Rdnr. 20.

⁸¹⁸ EuGH, Urteil vom 25. Oktober 1978, Verb. Rs. 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce), Slg. 1978, 2037 (2075) Rdnr. 28/32

meinsamkeiten und Unterschiede öffentlicher oder privater Unternehmen⁸¹⁹, so dass die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes dann auch insgesamt als stark einzelfallgeprägt erscheint, ohne dass dies jedoch bedeuten müsste, dass sich aus den vorliegenden Entscheidungen keine nachvollziehbaren Strukturen der Gleichheitsprüfung durch den EuGH ableiten ließen. Denn genau diese beschriebene Vorgehensweise ist ein typisches Strukturmerkmal der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung. Die starke Einzelfallfokussierung, welche ihren Ausdruck in der genauen Analyse der tatsächlichen Verhältnisse mit dem Ziel der Feststellung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte hat und die grundsätzliche Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes anhand der Fragen 1. der Vergleichbarkeit der Sachverhalte, 2. der benachteiligenden Ungleichbehandlung und 3. der objektiven Rechtfertigung der Ungleichbehandlung der vergleichbaren Sachverhalte sind anhand der oben dargestellten Entscheidungen gut dokumentierte Strukturmerkmale der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes, wenn auch zu beachten ist, dass aus den oben bereits dargestellten Gründen die einzelnen Entscheidungen sich teilweise mit speziellen Diskriminierungsverboten als besonderen Ausdrucksformen des allgemeinen Gleichheitssatzes auseinandersetzen.

Diese Merkmale können aus heutiger Sicht wohl als gesicherte methodische Merkmale der durch den EuGH richterrechtlich anhand der Rechtsquellen der besonderen Gleichheitsrechte und Diskriminierungsverbote der Gemeinschaftsverträge entwickelten allgemeinen Gleichheitssatzes angesehen werden.

Hinsichtlich der materiellen Prüfungsintensität lässt die feststellbare Variabilität der durch den EuGH angewendeten Prüfungsmaßstäbe in vergleichbarer Weise eingrenzbare Ergebnisse nur in eingeschränktem Umfang zu. Grundsätzlich auszugehen ist dabei von dem durch den EuGH als Grundlage seiner Gleichheitsprüfung mehrmals benannten Verbotes willkürlicher Differenzierungen.⁸²⁰ Dieses Verbot als „Mindestanforderung“ der Gleichheitsprüfung aufzufassen, ist sicher zulässig. Zu fragen ist dann, ob die darüber hinausgehenden punktuellen Verschärfungen und Anreicherungen in einzelnen gleichheitsrechtlichen Entscheidungen den Schluss auf

⁸¹⁹ EuGH, Urteil vom 6. Juli 1982, verb. Rs. 188 bis 190/80 (Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich/Kommission), Slg. 1982, 254582577f.) Rdnr. 21.

⁸²⁰ Siehe beispielhaft EuGH, Urteil vom 13.06.1978, Rs. 139/77 (Denkavit/Finanzamt Warendorf), Slg. 1978, 1317 (1333) Rdnr. 15.

eine weitergehende verallgemeinerungsfähige Struktur der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung durch den EuGH zulassen. Diese in der Literatur zum Teil vertretene Annahme⁸²¹ begegnet jedoch Bedenken, welche später hinsichtlich der Frage, ob auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung zu berücksichtigen ist, näher dargestellt werden sollen.

bb. Einseitig benachteiligende Ungleichbehandlung

Sobald die relevanten Vergleichsgruppen herausgearbeitet sind, fragt der EuGH in einem zweiten Schritt, ob die eine Vergleichsgruppe gegenüber der anderen in benachteiligender Weise ungleich behandelt wird.⁸²² Denn nach dem allgemeinen Gleichheitssatz „dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre“⁸²³.

Dabei scheiden als Ungleichbehandlung von vornherein aber solche Fallgestaltungen aus, in denen eine Fallgruppe gegenüber einer anderen rechtsfehlerhaft abweichend behandelt wurde, so dass im Ergebnis auch das europäische Recht eine Gleichheit im Unrecht nicht kennt.⁸²⁴

Auch muss nicht jede Ungleichbehandlung als Verstoß gegen Gleichheitsrechte einzuordnen sein: „Die ungleiche Behandlung nicht vergleichbarer Sachverhalte stellt jedoch nicht ohne weiteres eine Diskriminierung dar. Vielmehr liegt in manchen Fällen, die formell den Anschein einer Diskriminierung erwecken, materiell doch keine solche vor.“⁸²⁵ Maßgeblich ist nach der Rechtsprechung des EuGH mithin in jedem Fall eine Betrachtungsweise, die unabhängig von der formalen Gestaltung einer Regelung deren materiellen Regelungsgehalt ermittelt und diesen auf seine möglicherweise diskriminierende Wirkung hin untersucht.

⁸²¹ Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 12ff.

⁸²² Siehe insofern insbesondere zu dem Erfordernis der „benachteiligenden“ Ungleichbehandlung Mohn, Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht, S. 103f.

⁸²³ EuGH, 15.07.1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 11.

⁸²⁴ EuGH, Urteil vom 09. Oktober 1984, Rs. 188/83 (Witte/Parlament) Slg. 1984, 3465 (3474) Rdnr. 15; Urteil vom 31. März 1993, Verb. Rs. C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 und C-125/85 bis C-129/85 (Ahlström Osakeyhtiö u.a./Kommission), Slg. 1993, I-1307 (1629) Rdnr. 197.

⁸²⁵ EuGH, Urteil vom 17. Juli 1963, Rs. 13/63 (Italienische Republik/Kommission), Slg. 1963, 357 (384).

cc. Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte

Auch eine formale Gleichbehandlung unterschiedlicher Tatbestände kann in materieller Hinsicht eine relevante Ungleichbehandlung darstellen.

Der EuGH hat in seiner Entscheidung in der Rechtssache 13/63 (Italienische Republik/Kommission) aus dem Jahre 1963 festgestellt, dass eine „Diskriminierung im materiellen Sinne“ auch dann besteht, wenn unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt werden.⁸²⁶ Gegenstand der Entscheidung war eine Entscheidung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, nach der die Kommission die Französische Republik auf deren Antrag hin ermächtigte, auf aus Italien eingeführte elektrische Haushaltskühlschränke nebst Zubehör eine Sonderabgabe zu erheben, soweit eine solche nicht von der Italienischen Republik bei der Ausfuhr der Waren erhoben wurde. Bis 1961 war die Einfuhr von Kühlschränken in Frankreich genehmigungsbedürftig, diese Einschränkung entfiel jedoch durch die Liberalisierung der Einfuhren aus den Ländern der Gemeinschaft. In der Folgezeit stiegen die Einfuhren von Kühlschränken aus Italien in Frankreich stark an, weswegen die Französische Republik zum Schutz der einheimischen Produzenten die von der Italienischen Republik angefochtene Entscheidung der Kommission erwirkte. Italien sah in der Beschränkung auf Sonderabgaben alleine auf italienische Erzeugnisse eine unzulässige Diskriminierung gegenüber anderen Mitgliedstaaten und Drittländern, auf deren Einfuhren nach der Entscheidung der Kommission keine Sonderabgaben erhoben werden konnten. Die Forderung der Italienischen Republik, dass Sonderabgaben auch auf die Produkte aus anderen Mitgliedstaaten hätten eingeführt werden müssen, um eine unzulässige Diskriminierung italienischer Produkte auszuschließen, wies der EuGH zurück und stellte hierzu weiter fest:

„Übrigens würde gerade die hier abgelehnte Auffassung Diskriminierungen begünstigen, da solche auch darin begründet sein können, dass unterschiedliche Verhältnisse gleich behandelt werden. Schließlich ist die Kommission, wenn sie Schutzmaßnahmen genehmigt, dazu berechtigt, nicht nach Unternehmen innerhalb des gemeinsamen Marktes, sondern nach Ländern zu differenzieren, wenn sachliche Grün-

⁸²⁶ EuGH, Urteil vom 17. Juli 1963, Rs. 13/63 (Italienische Republik/Kommission), Slg. 1963, 357 (384).

de dies geboten erscheinen lassen. Dies ist der Fall, wenn in einzelnen Ländern ein Preisniveau besteht, das sich von dem in den übrigen Ländern bestehenden deutlich unterscheidet.“⁸²⁷

Auch in späteren Entscheidungen hat der EuGH festgestellt, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden.⁸²⁸

Der EuGH ordnet somit gleichermaßen die Ungleichbehandlung gleicher und die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte als relevante Ungleichbehandlungen ein, welche zu ihrer Rechtmäßigkeit einer objektiven Rechtfertigung bedürfen. Dabei erscheint zunächst im Falle einer Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte die Rechtfertigungsbedürftigkeit schon aus dieser, formell feststellbaren, Ungleichbehandlung heraus zu bestehen, während im Falle der Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte, also bei formell gleicher Behandlung, die zu rechtfertigende Ungleichheit von vornherein, weil ja formell eben gerade eine Gleichbehandlung und keine Differenzierung vorliegt, auf einem materiellen Vergleich der miteinander in Bezug zu setzenden Sachverhalte beruht, um trotz formell nicht bestehender Differenzierung eine möglicherweise dennoch darin liegende Diskriminierung aufzudecken. Gleiches gilt aber bei näherer Betrachtung auch für den Fall formeller Ungleichbehandlungen, denn diese können auf den ersten Blick als Diskriminierung erscheinen, bei materieller Betrachtung aber in Wirklichkeit eine gleichheitskonforme Verschiedenbehandlung darstellen. Somit verbleibt es dabei, dass stets ein materieller Vergleich der Sachverhalte notwendig ist, um die Frage einer relevanten materiellen Ungleichbehandlung zu beantworten.

b. Rechtfertigung

Soweit der EuGH nicht, wie bereits dargestellt, schon die Vergleichbarkeit der in Bezug zueinander zu setzenden Sachverhalte ablehnt⁸²⁹, stellt sich nach Feststellung

⁸²⁷ EuGH, Urteil vom 17. Juli 1963, Rs. 13/63 (Italienische Republik/Kommission), Slg. 1963, 357 (384).

⁸²⁸ EuGH, Urteil vom 23. Februar 1983, Rs. 8/82 (Wagner/BALM), Slg. 1983, 371 (387) Rdnr. 18; Urteil vom 07. Juli 1993, Rs. C-217/91 (Spanien/Kommission) Slg. 1993, 3923 (3953) Rdnr. 37; Urteil vom 13. Dezember 1994, Rs. C-306/93 (SMW Winzersekt), Slg. 1994, 5555 (5583) Rdnr. 30.

einer benachteiligenden Ungleichbehandlung die Frage nach der objektiven Rechtfertigung der differenzierenden Regelung oder Maßnahme.

Eine ungleiche Behandlung ist dann objektiv gerechtfertigt, wenn sich für die Differenzierung objektive Gründe anführen lassen.⁸³⁰ Eine solche objektive Rechtfertigung scheidet mithin aus, wenn sich für die Ungleichbehandlung keine sachlichen Gründe finden, diese sich demnach als willkürlich darstellt.⁸³¹ Nach Ansicht des EuGH ist „eine unterschiedliche Behandlung nur dann als verbotene Diskriminierung zu betrachten, wenn sie als willkürlich erscheint.“⁸³² Insgesamt ist die Prüfung der objektiven Rechtfertigung einer benachteiligenden Ungleichbehandlung durch den EuGH stark einzelfallgeprägt und uneinheitlich, so dass sich verallgemeinerungsfähige dogmatische Aussagen nur schwer finden lassen.⁸³³

aa. Variierende Prüfungsdichte der Rechtfertigungsprüfung

Dies wird insbesondere daran deutlich, dass die Anforderungen an die Rechtfertigung differenzierender Maßnahmen unterschiedlich streng formuliert werden.⁸³⁴ Sie reichen von einer Prüfung anhand des Willkürverbotes unter gleichzeitiger Betonung des weiten Beurteilungsspielraumes der Gemeinschaftsorgane auf dem Gebiet des gemeinsamen Agrarmarktes⁸³⁵ bis zur verschärften Prüfung der objektiven Rechtfertigung ungleicher Behandlungen, wobei insbesondere an die jeweils vorgebrachten Gründe für die Differenzierung erhöhte Anforderungen gestellt werden.⁸³⁶

⁸²⁹ Vergleiche etwa EuGH, Urteil vom 07. Juli 1993, Rs. C-217/91 (Spanien/Kommission), Slg. 1993, 3923 (3953) Rdnr. 38.

⁸³⁰ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 167.

⁸³¹ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 167.

⁸³² EuGH, Urteil vom 13.06.1978, Rs. 139/77 (Denkavit/Finanzamt Warendorf), Slg. 1978, 1317 (1333) Rdnr. 15.

⁸³³ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 14.

⁸³⁴ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 14.

⁸³⁵ EuGH, Urteil vom 21. Februar 1990, Verb. Rs. C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u.a.), Slg. 1990, I-435 (481) Rdnr. 14.

⁸³⁶ Vergleiche hierzu etwa EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977 (Ruckdeschel /Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 (1770f.) Rdnr. 8ff.; Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 124/76 und 20/77 (Moulin Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales), Slg. 1977, 1795 (1812f.) Rdnr. 18ff.

aaa. Rechtssache Edeka/Deutschland

So führt der EuGH in seiner Entscheidung in der Rechtssache 245/81 (Edeka/Deutschland) aus: „Vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die beiden Produkte während eines langen Zeitraumes hinsichtlich der Erstattung bei der Erzeugung gleich behandelt wurden, ist das Vorliegen objektiver Umstände, welche die mit der Verordnung Nr. 665/75 vorgenommene Änderung der bis dahin geltenden Regelung hätten rechtfertigen können, nicht nachgewiesen. Mithin stellt die Abschaffung der Erstattung [...] eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar.“⁸³⁷ In dieser Entscheidung musste der Gerichtshof die Frage beantworten, ob die unterschiedliche Behandlung von Einfuhren von Pilzkonserven aus verschiedenen Drittländern im Rahmen von Kontingentierungsmaßnahmen zum Schutz der gemeinschaftseigenen Produzenten zulässig war, da hierdurch einzelne Handelsunternehmen, namentlich das deutsche Unternehmen Edeka, sich in ihren Handelsbeziehungen beeinträchtigt sah, da sie wegen erlassener Einfuhrbeschränkungen gezwungen war, Pilzkonserven anstatt von ihren ursprünglichen Lieferanten aus kontingentierten Drittländern von teureren Zwischenhändlern zu beziehen, während Mitbewerber, so die vorgetragene Beschwer, in anderen, nicht in gleicher Weise kontingentierten Drittländern aufgrund ihrer dortigen Handelsbeziehungen weiterhin günstig Pilzkonserven einkaufen konnten und dadurch eine Wettbewerbsverzerrung entstanden sei. In dieser Entscheidung findet sich auch eine Kombination beider Rechtfertigungsmaßstäbe. Der Gerichtshof formuliert den Prüfungsmaßstab der Rechtfertigungsprüfung weiter wie folgt: „Es ist also zu prüfen, ob diese Politik willkürlich war, insbesondere, ob die Einfuhrmengen, die die Kommission den betroffenen Drittländern als Grundlage eines Selbstbeschränkungsabkommens anbot, in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft standen.“⁸³⁸ Hier kombiniert der EuGH also eine Willkürprüfung mit Erwägungen der Verhältnismäßigkeit der zu beurteilenden Maßnahme. Allerdings stützt sich der Gerichtshof dann in seinen folgenden Erwägungen mehr auf faktische Gegebenheiten des zur Entscheidung vorliegenden Sachverhaltes zur Begründung dafür, dass die Kommission nicht ohne sachliche Gründe, also nicht willkürlich handelte. Auf Verhältnismäßigkeitserwägungen stellt der EuGH hingegen nicht dezidiert erkennbar ab, so dass das Prüfungskriterium der

⁸³⁷ EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 124/76 und 20/77 (Moulin Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales), Slg. 1977, 1795 (1812f.) Rdnr. 22/23.

⁸³⁸ EuGH, Urteil vom 15. Juli 1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 13.

Verhältnismäßigkeit zwar angesprochen, nicht jedoch konsequent in der Entscheidungsfindung eingebunden wurde. Hier wird erkennbar, dass der Gerichtshof den allgemeinen Gleichheitssatz zwar seinen Grundlagen nach aus den besonderen Diskriminierungsverboten der Gemeinschaftsverträge ableitet, die Gleichheitsprüfung aber im Einzelfall stark an den zu beurteilenden Sachverhalt anlehnt und sich daher dem allgemeinen Gleichheitssatz in seiner praktischen Umsetzung eher kasuistisch nähert, ohne auf einer verallgemeinerungsfähigen Ebene immer konsequent dem gleichen Prüfungsschema zu folgen (vergleiche als Hinweis hierauf nur schon die eingangs dargestellten vielgestaltigen Bezeichnungen des allgemeinen Gleichheitssatzes in verschiedenen Entscheidungen) und auf der Ebene der einzelnen Entscheidung konsequent stets den selbst gewählten Prüfungsmaßstab dann auch umzusetzen, wie die Entscheidung in der Rechtssache 245/81 (Edeka/Deutschland) verdeutlicht. In diesem Fall kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die zu beurteilenden differenzierenden Behandlungen einzelner Einfuhrländer hinsichtlich der zugelassenen Einfuhrquoten durch Interessen eines funktionierenden Marktes objektiv gerechtfertigt waren und daher ein Verstoß gegen Art. 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag nicht vorlag.

bbb. Rechtssache Karlsson u.a.

Eine vergleichbare Argumentation findet sich in der bereits erwähnten Entscheidung in der Rechtsache C-292/97 (Karlsson u.a.). Dort hatte der Gerichtshof über die Vereinbarkeit nationaler Regelungen zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen zur Stabilisierung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse mit dem Diskriminierungsverbot in Art. 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag (a.F.) als Ausdruck des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes zu entscheiden. Dort stellt der EuGH fest: „Nach gefestigter Rechtsprechung kann jedoch die Ausübung dieser Rechte [Anm. des Verfassers: das agrarrechtliche Diskriminierungsverbot], insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in seinem Wesensgehalt antastet [...] Diese unterschiedliche Behandlung ist jedoch durch ag-

rarpolitische Ziele gerechtfertigt, die das Königreich Schweden nach den Angaben der schwedischen Regierung in diesem Verfahren im Milchsektor verfolgt und die nicht die Grenzen des Ermessens überschreiten, über das es verfügt.“⁸³⁹ Hieran wird deutlich, dass der EuGH den Gleichheitssatz - wie die Grundrechte allgemein - stark kontextbezogen wahrnimmt und ihre Reichweite im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion bestimmt, woraus sich Beschränkungen der grundrechtlichen Schutzgewährung ergeben.⁸⁴⁰

bb. Erforderliche Unterschiede „von einigem Gewicht“

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1962 hielt es der EuGH für erforderlich, dass für die zu beurteilende Ungleichbehandlung Unterschiede „von einigem Gewicht“ bestehen, um eine differenzierende Regelung zu rechtfertigen.⁸⁴¹ Diese Formulierung findet sich jedoch in der Folgezeit nicht durchgängig in der Rechtsprechung des Gerichtshofs. So verlangt der EuGH später etwa, dass Ungleichbehandlungen untersagt seien, sofern nicht „eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre“⁸⁴², oder dass eine Regelung nicht willkürlich sein dürfe, hinreichend gerechtfertigt und auf objektive Gründe gestützt sein müsse,⁸⁴³ wobei dies weniger eine graduelle Abschwächung der Rechtfertigungsvoraussetzungen bedeutet, als es vielleicht scheinen mag, denn für eine ungleichbehandelnde Regelung, die nicht willkürlich sein soll, muss nach der Definition des EuGH der Normgeber eben Gründe von einigem Gewicht für diese Differenzierung ins Feld führen können, diese muss eben hinreichend gerechtfertigt sein, was sie im Einzelfall nur ist, wenn die für die Differenzierung sprechenden Gründe dem Ausmaß und den Auswirkungen der Ungleichbehandlung entsprechen. Somit dürfte die in verschiedenen Entscheidungen im Detail anders lautende Formulierung der Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung durch den EuGH nicht dahin zu verstehen sein, dass der Gerichtshof hin-

⁸³⁹ EuGH, 13.04.2000 (Karlsson u.a.), Rs. C-292/97, Slg. 2000. I-2737 (I-2777f.) Rdnr. 45, 49.

⁸⁴⁰ Vergleiche etwa auch die diesbezüglichen Ausführungen des EuGH in der Entscheidung vom 13.07.1999 (Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), Slg. 1989, 2609 (2639) Rdnr. 18.

⁸⁴¹ EuGH, Urteil vom 3. Juli 1962, Verb. RS. 17 und 20/61 (Klößner-Werke/Hohe Behörde), Slg. 1962, 653 (692f.).

⁸⁴² EuGH, Urteil vom 20.09.1988, Rs. 203/86 (Spanien/Rat), Slg. 1988, 4563, 4602 Rdnr. 25.

⁸⁴³ EuGH, 19.09.1982 (Kind/EWG), Rs. 106/81, Slg. 1982, 2885, 2921 Rdnr. 22; vergleiche auch EuGH, 21.02.1990 (Wuidart u.a.), verb. Rs. C-267/89 bis C-285/88, Slg. 1990, I-435, 481 Rdnr. 13, EuGH, 15. Juli 1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 11; 19.10.1977 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, 1753, 1770 Rdnr. 7.

sichtlich der materiellen Anforderungen einer Rechtfertigung differenzierende Maßstäbe anwendet.

cc. Zubilligung weiter Beurteilungsspielräume

Allerdings gesteht der Gerichtshof den Organen der Gemeinschaft bei der Auswahl der objektiven Umstände, welche eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können, einen weiten Beurteilungsspielraum zu⁸⁴⁴, der - als äußerste Grenze - durch das Willkürverbot begrenzt wird.⁸⁴⁵ Ein Verstoß gegen das agrarrechtliche Diskriminierungsverbot liegt etwa nur dann vor, wenn die Gemeinschaftsorgane ermessensfehlerhaft handeln.⁸⁴⁶ Ein Ermessensfehler kann bei der Prognoseentscheidung hinsichtlich künftiger Auswirkungen einer Regelung, welche sich nicht sicher vorhersehen lassen, nur dann festgestellt werden, wenn sie auf Basis der zum Zeitpunkt des Erlasses vorliegenden Informationen offensichtlich irrig erscheint.⁸⁴⁷ Folglich muss eine Ungleichbehandlung eine gewisse Schwere oder Eindeutigkeit erreichen, bevor der EuGH eine fehlerhafte Ermessensausübung annimmt, wobei der Gerichtshof dann von einer willkürlichen Ungleichbehandlung spricht.⁸⁴⁸ Eine solche basiert nicht auf objektiv nachvollziehbaren Gründen und ist daher nicht objektiv gerechtfertigt.⁸⁴⁹

In Abgrenzung dazu kann jedoch eine ungleich behandelnde Regelung Bestand haben, wenn die Differenzierung zwar nicht zwingend erforderlich, jedoch aus vernünftigen Gründen, etwa wirtschaftlicher Art, gerechtfertigt ist.⁸⁵⁰ Hier zeigt sich, dass der Gerichtshof wohl nur dann eine Korrektur legislativer Entscheidungen mit ungleich behandelnden Regelungsgehalten für angebracht hält, wenn diese eine gewisse

⁸⁴⁴ Vergleiche EuG, Urteil vom 11. September 2002, Rs. T-13/99 (Pfizer Animal Health/Rat), Slg. 2002, II-3305, 3478 (480).

⁸⁴⁵ EuGH, Urteil vom 09. November 1995, Rs. C-479/93 (Francovich), Slg. 1995, I-3843 (3870f.) Rdnr. 25ff.; Urteil vom 21. Februar 1990, Verb. Rs. C-267 bis C-285/88 (Wuidart), Slg. 1990, I-435 (480f.) Rdnr. 13ff.; Urteil vom 25. November 1986, Verb. Rs. 201/85 und 202/85 (Klensch/Staatssekretär), Slg. 1986, 3477 (3507f.) Rdnr. 9ff.; vergleiche auch EuGH, Urteil vom 30. Juli 1996, Rs. C-84/95 (Bosphorus), Slg. 1996, I-3953 (3985f.) Rdnr. 21, in dem der Gerichtshof feststellt: „Die [...] geltend gemachten Grundrechte können nach ständiger Rechtsprechung keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen; ihre Ausübung kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind.“

⁸⁴⁶ van Rijn, in: von der Groeben/Schwarze EGV, Artikel 34 Rdnr. 55.

⁸⁴⁷ EuGH, 21.02.1990 (Wuidart u.a.), verb. Rs. C-267/89 bis C-285/88, Slg. 1990, I-435, 481 Rdnr. 14.

⁸⁴⁸ EuGH, 19.09.1982 (Kind/EWG), Rs. 106/81, Slg. 1982, 2885, 2921 Rdnr. 23

⁸⁴⁹ EuGH, 19.09.1982 (Kind/EWG), Rs. 106/81, Slg. 1982, 2885, 2921 Rdnr. 23; 06.12.1984 (Biovilac/EWG), Rs. 59/83, Slg. 1984, 4057, 4078 Rdnr. 19f.

⁸⁵⁰ van Rijn, in: von der Groeben/Schwarze EGV, Artikel 34 Rdnr. 55.

Eingriffsintensität für die Betroffenen erreichen, also potentiell diskriminierend sein können und sich zugleich eine objektive Rechtfertigung hierfür nicht finden lässt.

Gemessen an diesen Rahmenparametern - Feststellung von Unterschieden von „einigem Gewicht“ und Zubilligung weiter Ermessensspielräume - scheint der EuGH seine gleichheitsrechtliche Prüfungsdichte eher beschränken zu wollen und verlagert den Schwerpunkt der Beurteilung gleichheitsrechtlicher Fragestellungen auf die Rechtfertigungsprüfung möglicher Ungleichbehandlungen anhand der - stark einzel-fallgeprägten - Frage, ob Gründe von „einigem Gewicht“ eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Auf der anderen Seite bezieht das Gericht in einigen Entscheidungen Verhältnismäßigkeitserwägungen in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes mit ein, womit sich zumindest grundsätzlich eine Verschärfung der Gleichheitsanforderungen verbindet, wenn die Verhältnismäßigkeitsprüfung dann auch gelegentlich in allgemeineren Sachlichkeitserwägungen aufgeht.⁸⁵¹

dd. Varianz der gemeinschaftsrechtlichen Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes

So gesehen kann bislang wohl nicht von einer tatsächlich gefestigten Rechtsprechung des EuGH zum allgemeinen Gleichheitssatz gesprochen werden, soweit es über die grundsätzliche Herleitung aus den Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge hinaus um einen gleichmäßigen Prüfungskanon geht. Dies ist jedoch durch die Offenheit des allgemeinen Gleichheitssatzes bedingt und daher strukturabhängig, was sich auch daran zeigt, dass, wie oben dargestellt, auch die Rechtsprechung zu dem allgemeinen Gleichheitssatz in den untersuchten Mitgliedstaaten von Veränderungen der Prüfungsintensität und der Prüfungsmaßstäbe geprägt ist.

⁸⁵¹ Vergleich hierzu beispielhaft die bereits dargestellte Entscheidung EuGH, 15. Juli 1982 (Edeka/Deutschland), Rs. 245/81, Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 12ff.

aaa. Schwäche der Anlehnung an die besonderen Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts

Hier zeigt sich die Schwäche der durch den EuGH vollzogenen Entwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus den besonderen Gleichheitsgewährleistungen der Gemeinschaftsverträge. Da diese wegen ihres begrenzten Anwendungsbereiches ausschnittsbedingt bestimmte Voraussetzungen im Sinne enumerativ aufgezählter verbotener Diskriminierungen aufgrund bestimmter Kriterien normieren, was eine Gleichheitsprüfung wegen der klaren Fokussierung erleichtert, bieten sie aber darüber hinaus aus sich heraus eher wenige greifbare Anhaltspunkte für die genauere inhaltliche Ausgestaltung einer allgemeinen Gleichheitsprüfung, insbesondere der Prüfung der Rechtfertigung möglicher Ungleichbehandlungen oder, schon früher, für die Definition maßgeblicher Kriterien für die Vergleichsgruppenbildung als der ersten entscheidenden Weichenstellung der Gleichheitsprüfung. Bei den besonderen Diskriminierungsverboten, etwa Art. 12, 34 Absatz 2 Satz 2 oder 141 Absatz 1 EGV stehen immer klar benannte „suspekte“ Unterscheidungskriterien als unzulässig diskriminierende Anknüpfungspunkte fest (Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit als Wirtschaftsteilnehmer zu einer gemeinsamen Marktorganisation, Geschlecht) die Vergleichsgruppen lassen sich so verhältnismäßig einfach bestimmen. Da Unterscheidungen anhand der definierten Merkmale per se unzulässig sind, ist auch die Rechtfertigungsprüfung bereits klarer vorstrukturiert. Die wesentliche Frage konzentriert sich dann zumeist darauf, ob die zu vergleichenden Gruppen sich überhaupt in vergleichbaren Situationen befinden, d.h., ob sie überhaupt taugliche Gegenstände einer Gleichheitsprüfung sind.⁸⁵² Diese Frage stellt sich aber auch im Rahmen der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes, so dass hier durch die Anlehnung an die besonderen Diskriminierungsverbote der Gemeinschaftsverträge keine strukturelle Erleichterung zu erwarten ist.

⁸⁵² So schon EuGH, 13. Juli 1962 (Klößner-Werke AG/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl), verb. Rs. 17 und 20/61, 655 (693).

bbb. Ergänzende Anlehnung an die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und „suspekte“ Differenzierungskriterien

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum der EuGH doch gelegentlich, wenigstens zur Bestimmung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte, Anleihen aus dem Kreis der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten im Rahmen seiner Gleichheitsprüfung nimmt, da dort - in Anlehnung an die hier praktizierte Prüfung allgemeiner Gleichheitsgewährleistungen - eher direkt nutzbare und erkenntnisversprechende Ansatzpunkte für eine Anreicherung der Gleichheitsprüfung erwartet werden können als bei den strukturell verschiedenen besonderen Diskriminierungsverboten.⁸⁵³

(a.) Rechtssache Bickel und Franz

Allerdings nimmt der Gerichtshof auch gelegentlich Bezug auf „suspekte“ Unterscheidungskriterien wie etwa die Staatsangehörigkeit, welche durch die us-amerikanische Grundrechtsrechtsprechung entwickelt wurden und als „suspect classifications“ zunächst vor allem Differenzierungen nach Rasse oder Herkunft im Blick hatten, heute allgemeiner dem Schutz verschiedener Minderheiten dienen, falls diese, eben wegen bestimmter „suspekter“ Kriterien wie Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Religionsbekenntnis unterschiedlich behandelt werden.⁸⁵⁴ In diesen Fällen wendet der U.S. Supreme Court eine sehr strenge Gleichheitsprüfung an, den strict scrutiny test, welcher im Sinne einer doppelten Rechtfertigung zum einen ein „zwingendes“ oder „überragendes“ Gemeinwohlinteresse und zudem die Darlegung fordert, dass die Ungleichbehandlung notwendig und eng auf den verfolgten Zweck zugeschnitten ist⁸⁵⁵, wobei der Supreme Court unabhängig von den Vorstellungen des Gesetzgebers Gesetzeszweck und Rechtfertigung der Differenzierung prüft.⁸⁵⁶

⁸⁵³ So etwa in der Entscheidung in der Rechtssache C-249/96 (Lisa Jacqueline Grant/South-West Trains Ltd) vom 17.02.1998, EuGH, NJW 1998, 969 (970) Rdnr. 32ff.

⁸⁵⁴ Heun, EuGRZ 2002, 319 (321).

⁸⁵⁵ Vgl. beispielhaft *McLaughlin v. Florida*, 379 U.S. 184, 196 (1964).

⁸⁵⁶ Heun, EuGRZ 2002, 319 (321) mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des Supreme Court.

Der EuGH hatte in der Rechtssache C-274/96 (Bickel und Franz) vom 24.11.1998 über eine „suspekte“ Differenzierung zu entscheiden, welche an die Staatsangehörigkeit der Betroffenen anknüpfte. Gegen die Kläger waren in Südtirol in einem Fall wegen eines Verkehrsverstoßes und in einem anderen Fall wegen dem Beisichführen eines unerlaubten Messers Strafverfahren eröffnet worden. Beide beantragten unter Verweis auf eine entsprechende Sonderregelung zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit in Südtirol, dass, da sie der italienischen Sprache nicht mächtig waren, die Verfahren in deutscher Sprache geführt werden sollten, wie es deutschsprachigen italienischen Staatsbürgern Südtirols erlaubt ist. Der EuGH hatte nunmehr die Frage zu beantworten, ob es gegen Art. 6 EGV verstößt, wenn den nicht italienischsprachigen italienischen Staatsbürgern, welche in Südtirol leben, das Recht eingeräumt wird, Justizverfahren in deutscher Sprache zu führen, wenn dieses Recht den ebenfalls deutschsprachigen Staatsbürgern anderer Mitgliedstaaten, die sich in Südtirol aufhalten, verwehrt wird.

Insoweit hat der Gerichtshof festgestellt: „[...] Folglich begünstigt eine Regelung wie diejenige des Ausgangsrechtsstreits, nach der der Anspruch darauf, dass ein Strafverfahren im Gebiet einer bestimmten Körperschaft in der Sprache des Betroffenen durchgeführt wird, davon abhängig ist, dass dieser dort wohnt, die einheimischen Staatsangehörigen gegenüber den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die ihr Recht auf freien Verkehr ausüben, und verstößt somit gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 6 des Vertrages. Ein solches Wohnortfordernis wäre nur dann gerechtfertigt, wenn es auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird.“⁸⁵⁷

Der Gerichtshof geht also davon aus, dass solche besonderen Merkmale, welche durch die speziellen Diskriminierungsverbote der Gemeinschaftsverträge als Differenzierungskriterien ausgeschlossen werden (wie etwa die Staatsangehörigkeit oder das Geschlecht), nicht als objektive Gründe zur Rechtfertigung einer an dem allge-

⁸⁵⁷ EuGH, Urteil vom 24. November 1998, Rs. C-274/96 (Bickel und Franz), Slg. 1998, I-7637, 7658 Rdnr. 26f.

meinen Gleichheitssatz zu messenden Ungleichbehandlung herangezogen werden können.⁸⁵⁸

(b.) Rechtssache Schöning-Kougebetopoulou

In einer weiteren Entscheidung formuliert der EuGH die Anforderungen an seine Gleichheitsprüfung so, dass „[...] nacheinander zu prüfen [ist], ob eine Bestimmung eines Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst eines Mitgliedstaats wie die vorliegende das in den Artikeln 48 des Vertrages und 7 Absätze 1 und 4 der Verordnung Nr. 1612/68 verankerte Diskriminierungsverbot verletzt kann und ob solche Regelungen gegebenenfalls durch objektive, von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Arbeitnehmer unabhängige Erwägungen gerechtfertigt sind und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird.“⁸⁵⁹

Hieran wird deutlich, dass der Gerichtshof die Maßstäbe der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung unter anderem dadurch konkretisiert, dass er von vornherein „suspekte“, also unveränderliche oder höchstpersönliche Unterscheidungsmerkmale, als mögliche Anknüpfungspunkte für differenzierende Regelungen verwirft, so dass Ungleichbehandlungen, die (alleine) auf solchen Umständen beruhen, nicht als objektiv gerechtfertigt anzusehen sind.

ee. Systemgerechtigkeit als Beurteilungsmaßstab

Der Gerichtshof hat zudem festgestellt, dass von Regelungen, die einmal im Wege einer allgemeinen Verordnung normiert worden sind, nicht einfach in einzelnen Fällen abgewichen werden kann, da ansonsten das Rechtssetzungssystem der Ge-

⁸⁵⁸ EuGH, Urteil vom 23. Mai 1996, Rs. C-237/94 (O'Flynn), Slg. 1996, I-2617 (2637f.) Rdnr. 17f.; Urteil vom 15. Januar 1998, Rs. C-15/96 (Schöning-Kougebetopoulou), Slg. 1998, I-47 (67f.) Rdnr. 21ff.; Urteil vom 24. November 1998, Rs. C-274/96 (Bickel u. Franz), Slg. 1998, I-7637 (7658) Rdnr. 27; Urteil vom 16. Oktober 1980, Rs. 147/79 (Hochstrass/Gerichtshof), Slg. 1980, 3005 (3019). Rdnr. 7.

⁸⁵⁹ Urteil vom 15. Januar 1998, Rs. C-15/96 (Schöning-Kougebetopoulou), Slg. 1998, I-47 (67) Rdnr. 21.

meinschaft gestört und zudem der Grundsatz der Gleichheit der Bürger tangiert würde.⁸⁶⁰

Der Gerichtshof führt insoweit aus: "Hat der Rat einmal eine allgemeine Verordnung zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen von Artikel 113 des Vertrages erlassen, so kann er von den so aufgestellten Regeln bei ihrer Anwendung auf den Einzelfall nicht abweichen, ohne Störungen im Rechtssetzungssystem der Gemeinschaft hervorzurufen und den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz zu verletzen."⁸⁶¹

Auch der EuGH nimmt also, zumindest vereinzelt, an, dass, entsprechend dem Gedanken der Systemgerechtigkeit, die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung daran scheitern kann, dass die zu beurteilende Maßnahme nicht dem bisherigen Regelungssystem entspricht. Die Wiederherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern erkennt der EuGH hingegen als objektiven Grund für eine Differenzierung an.⁸⁶²

ff. Einbeziehung von Prognoseerwartungen und nicht fallunmittelbaren Vergleichsbezügen

Eine solche, in die Zukunft gerichtete Argumentationsweise findet sich auch in einem weiteren Zusammenhang in der Rechtsprechung des Gerichtshofes. In seiner bereits oben dargestellten Entscheidung vom 25. Oktober 1978 in der verbundenen Rs. 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce) begründete der EuGH seine Entscheidung, eine abweichende Behandlung der Erzeuger von für die Herstellung von Isoglukose bestimmter Stärke im Vergleich zu den Produzenten von Stärke mit anderer Bestimmung sei zulässig unter anderem damit, dass bei einer Aufrechterhaltung und Erhöhung von Produktionserstattungen auch für erstgenannte Stärkeproduzenten hieraus zukünftig eine Diskriminierung der

⁸⁶⁰ EuGH, Urteil vom 29. März 1979, Rs. 113/77 (NTN Toyo Bearing Company/Rat), Slg. 1979, 1185 (1209) Rdnr. 21.

⁸⁶¹ EuGH, Urteil vom 29. März 1979, Rs. 113/77 (NTN Toyo Bearing Company/Rat), Slg. 1979, 1185 (1209) Rdnr. 21.

⁸⁶² EuGH, Urteil vom 10. März 1998, Verb. Rs. C-364/95 und C-365/95 (T. Port), Slg. 1998, I-1023 (1056f.) Rdnr. 81.

Hersteller von Zucker resultieren könne, die nicht in den Genuß solcher Produktions-erstattungen kämen. Im einzelnen führte er hierzu aus: „Ferner hätte die Aufrechterhaltung der Erstattung bei der Erzeugung zugunsten der Isoglukosehersteller zu späterer Zeit, da Isoglukose zumindest teilweise Zucker ersetzen kann, zu einer Diskriminierung der Zuckerhersteller führen können, die nicht entsprechend begünstigt werden.“⁸⁶³

Außergewöhnlich ist diese Argumentation in zweierlei Hinsicht. Erstens verweist das Gericht hier zur - wenn auch nur ergänzenden - Begründung seiner Entscheidung in einer aktuell zu beurteilenden Rechtsfrage auf zukünftige und aus damaliger Sicht zum Zeitpunkt des Urteilerlasses keinesfalls schon sicher absehbare Umstände, welche den gegenwärtig zur Entscheidung gestellten Lebenssachverhalt folglich auch gar nicht beeinflussen können. Und zweitens stützt sich der Gerichtshof bei dieser Argumentation auf mögliche Marktverzerrungen zwischen Isoglukose- und Zuckerherstellern, obwohl in dem damals streitgegenständlichen Lebenssachverhalt eigentlich die Vergleichbarkeit von Herstellern von Stärke zur Isoglukosegewinnung und solchen, die Stärke zu anderen Zwecken herstellten, im Raum stand, Zuckerproduzenten aber nicht unmittelbar als Vergleichsgruppe Verfahrensgegenstand waren. Der Gerichtshof stützt sich hier zur Begründung seiner Entscheidung also nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch mit Blick auf die relevanten Bezugsgruppen der Vergleichsgruppenbildung auf Elemente, die nicht dem aktuellen Streitgegenstand zuzurechnen sind und denen insofern als unmittelbare Entscheidungsgrundlage dem Grunde nach keine Relevanz und Aussagekraft zukommt.

Hier zeigt sich erneut, dass der EuGH seine Gleichheitsprüfung eher frei und stark einzelfallorientiert gestaltet und dabei sogar einzelne Elemente zur Entscheidungsbegründung heranzieht, die aus weiteren, gedachten Wechselbezügen des eigentlichen Streitgegenstandes mit anderen Regelungsmaterien und Lebenssachverhalten entspringen und keinen unmittelbaren Bezug zu dem konkreten Lebenssachverhalt des Rechtsstreites haben. Dies mag aber auch darin begründet liegen, dass der EuGH regelmäßig im Wege von Vorabentscheidungsverfahren mit konkreten Sachverhalten befasst wird und in diesem Zusammenhang meist allgemein interessierende Rechtsfragen immer nur am Beispiel einer konkreten Rechtsstreitigkeit an ihn

⁸⁶³ Urteil vom 25. Oktober 1978, Verb. Rs. 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce), Slg. 1978, 2037 (2075) Rdnr. 28/32

gerichtet werden, so dass er zwar den jeweiligen konkreten Sachverhalt zu würdigen hat, hieraus aber oftmals gleichzeitig allgemein gültige Auslegungen des Gemeinschaftsrechtes ableiten will und sich daher auch freier fühlt, sich im Detail von dem jeweils einzelnen Fall zu lösen und wegen der generellen Bedeutung der aufgeworfenen Rechtsfragen auch weiterführende Erwägungen anzustellen, die in ihrer Perspektive und ihren Bezugspunkten, wie gesehen, über den konkreten Sachverhalt hinausgehen.

gg. Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist als ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft anerkannt.⁸⁶⁴ Dabei kommt ihm insbesondere im Rahmen des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes als Instrument zur Beurteilung der Vereinbarkeit von Maßnahmen der Gemeinschaft mit den Gemeinschaftsgrundrechten wesentliche Bedeutung zu.⁸⁶⁵ Der EuGH hat insoweit festgestellt: „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Nach diesem Grundsatz sind Maßnahmen, durch die den Wirtschaftsteilnehmern finanzielle Belastungen auferlegt werden, nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.“⁸⁶⁶

Inwieweit der EuGH auch im Rahmen der Gleichheitsprüfung Aspekte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes berücksichtigt, ist bislang nicht eindeutig geklärt.⁸⁶⁷

In einigen Urteilen, die sich mit dem landwirtschaftlichen Diskriminierungsverbot in Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV befassen, macht der EuGH die Frage, ob zwischen der

⁸⁶⁴ EuGH, Urteil vom 19. Juni 1980, Verb. Rs. 41/79, 121/79 und 796/79 (Testa/Bundesanstalt für Arbeit), Slg. 1980, 1979 (1997) Rdnr. 21; Urteil vom 11. Juli 1989, Rs. 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau), Slg. 1989, 2237 (2269) Rdnr. 21.

⁸⁶⁵ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 304.

⁸⁶⁶ Urteil vom 11. Juli 1989, Rs. 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau), Slg. 1989, 2237 (2269) Rdnr. 21.

⁸⁶⁷ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 15.

Ungleichbehandlung und den dafür in Betracht kommenden Rechtfertigungsgründen ein angemessenes Verhältnis besteht, zum Gegenstand seiner Entscheidung.⁸⁶⁸

In der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u.a.) stellt der Gerichtshof ohne nähere Beziehung zum allgemeinen Gleichheitssatz zunächst nur fest „Soweit die Festsetzung der Milchquoten insbesondere für die neuen Erzeuger und die ihren Betrieb erweiternden Erzeuger unterhalb ihrer Produktionskapazität eine Einschränkung der Ausübung ihrer Grundrechte darstellt, muss ein Mitgliedstaat, der die Ausübung von Grundrechten einschränkt, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Danach darf eine solche Beschränkung unter Berücksichtigung ihres Zieles keinen unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet [...]“⁸⁶⁹ Im Anschluss prüft der Gerichtshof dann, ob die ungleich behandelnde schwedische Regelung, welche die unterschiedliche Festsetzung der Milchquoten für verschiedene Erzeugergruppen vorsah, angemessen und erforderlich war, um das ins Auge gefasste Ziel, die Verhinderung der Überschreitung der Gesamtgarantiemenge zu produzierender Milch, zu erreichen.

Hieraus wird teilweise gefolgert, dass auch bei der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden sei.⁸⁷⁰ Diese Konsequenz hat der EuGH jedoch bisher in dieser Deutlichkeit noch nicht gezogen.

In Entscheidungen zum allgemeinen Gleichheitssatz finden sich bislang keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen dahingehend, ob - und wenn ja - in welchen Konstellationen der EuGH auch die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes um Aspekte des Verhältnismäßigkeitsprinzips anreichern will.⁸⁷¹ In seiner Entscheidung vom 15. Juli 1982 (Rs. 245/81 (Edeka/Deutschland), Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 13) führt der EuGH aus, „Es ist also zu prüfen, ob diese Politik willkürlich war, insbesondere ob die Einfuhrmenge, die die Kommission den betroffenen Drittländern als Grundlage eines Selbstbeschränkungsabkommens anbot, in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft standen.“

⁸⁶⁸ EuGH, Urteil vom 05. Juli 1977, Rs. 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm), Slg. 1977, 1211 (1221) Rdnr.7; Urteil vom 13. November 1973, Verb. Rs. 63-69/72 (Werhahn/Rat), Slg. 1973, 1229 (1248ff.) Rdnr. 14ff.; Urteil vom 21. Februar 1979, Rs. 138/78 (Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas), Slg. 1979, 713 (722f.) Rdnr. 7ff.

⁸⁶⁹ EuGH, 13.04.2000 (Karlsson u.a.), Rs. C-292/97, Slg. 2000, I- 2737 (I-2781) Rdnr. 58.

⁸⁷⁰ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 164.

⁸⁷¹ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 15.

Hieraus ergibt sich, dass der EuGH, zumindest in diesem Einzelfall, Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zum Gegenstand der Willkürprüfung macht. Eine Aussage darüber, ob dem Verhältnismäßigkeitsprinzip generell Bedeutung im Rahmen der Gleichheitsprüfung zukommt, kann man dieser Entscheidung jedoch gleichfalls nicht entnehmen.

Zur Frage der Prüfungsintensität bei der Beurteilung gleichheitsrelevanter gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen hat der EuGH in einzelnen Entscheidungen auf dem Gebiet der Agrarpolitik wegen des weiten gesetzgeberischen Ermessens die Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips darauf beschränkt, Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane nur dann als unverhältnis- und damit unrechtmäßig einzuordnen, wenn sie offensichtlich ungeeignet sind.⁸⁷² Der EuGH hat insoweit festgestellt, „dass die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich [dem gemeinsamen Agrarpolitik] erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein kann, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Zieles, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist“⁸⁷³. Insofern beschränkt sich der EuGH, zumindest im Bereich des Agrarmarktes, auf eine erkennbar niedrige Kontrolldichte.⁸⁷⁴

In der Literatur wird unter Verweis auf - teils jüngere - Entscheidungen des EuGH⁸⁷⁵ und des Gerichtes erster Instanz⁸⁷⁶ nunmehr zum Teil der Schluss gezogen, dass in die Prüfung des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zu integrieren sei.⁸⁷⁷ Diese Schlussfolgerung, wonach an-

⁸⁷² EuGH, Urteil vom 11. Juli 1989, Rs. 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau), Slg. 1989, 2237 (2270) Rdnr. 22.; Urteil vom 13. November 1990, Rs. C-331/88 (FEDESA u.a.), Slg. 1990, I-4023 (4063) Rdnr. 14.

⁸⁷³ EuGH, Urteil vom 05. Oktober 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, I-4973 (5068) Rdnr. 90.

⁸⁷⁴ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 305.

⁸⁷⁵ EuGH, Urteil vom 13. November 1973, Rs. 63-69/72 (Werhahn/Rat), Slg. 1973, 1229 (1250f.) Rdnr. 20; Urteil vom 15. Juli 1982, Rs. 245/81 (Edeka/Deutschland), Slg. 1982, 2745 (2754) Rdnr. 13; Urteil vom 05. Juli 1977 (Bela-Mühle/Grows-Farm), Rs. 114/76, Slg. 1977, 1211 (1221) Rdnr. 7; Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. 273/97 (Sirdar), Slg. 1999, I-7403 (7442) Rdnr. 26; Urteil vom 20. September 1988, Rs. 203/86 (Spanien/Rat), Slg. 1988, 4563 (4602) Rdnr. 25; Urteil vom 21. Februar 1979, Rs. 138/78 (Stöltzing/Hauptzollamt Hamburg-Jonas), 713 (723) Rdnr. 9.

⁸⁷⁶ EuG, Urteil vom 08. Januar 2003, verb. Rs. T-94/01, T-152/01 und T-286/01 (Hirsch u.a./EZB), Slg. ÖD 2003, II-27 Rdnr. 51.

⁸⁷⁷ Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 15, vgl. auch, Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 16a.; Zimmerling, in: Lenz/Borchardt, EUV, Anh. zu Art. 6 Rdnr. 71; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 164; vgl. auch Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, § 22 Rdnr. 879, die davon ausgehen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sich „problemlos“ in die Gleichheitsprüfung integrieren lasse; vgl.

gesichts des Umstandes, dass der EuGH teilweise Verhältnismäßigkeitserwägungen in seiner Rechtsprechung zu den Gleichheitsgewährleistungen der Verträge als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes berücksichtigt⁸⁷⁸, im Rahmen der Gleichheitsprüfung Ungleichbehandlungen allgemein am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen seien⁸⁷⁹, ist dabei nicht zwingend. Dies schon deshalb, weil auch Jarass⁸⁸⁰ als Vertreter dieser Ansicht feststellt, dass die gerichtliche Kontrolldichte des Gerichtshofes bei der Beurteilung der objektiven Rechtfertigung differenzierender Regelungen - und damit aus seiner Sicht vor allem bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips - durch eine sehr unterschiedliche Intensität geprägt ist. Nach dieser Ansicht soll davon auszugehen sein, dass der EuGH stets eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornimmt, lediglich abgestuft nach ihrer Intensität. Für eine solche generalisierende Annahme findet sich allerdings ausweislich der dargestellten Entscheidungen keine Stütze in der Rechtsprechung des EuGH. Auch die zum Beleg einer solchen Schlussfolgerung zitierten Entscheidungen legen einen solchen zwingenden Schluss nicht nahe.

aaa. Rechtssache Bela-Mühle/Grows-Farm

In der Entscheidung vom 05. Juli 1977 in der Rechtssache 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm) wurde dem Gerichtshof eine Verordnung zur Prüfung vorgelegt, welche zum Abbau der Milchpulverbestände in der Gemeinschaft den zwingenden Ankauf bestimmter Mengen Milchpulvers zur Verwendung als Futtermittel durch die betreffenden Futtermittelhersteller zu einem dreifach höheren Preis im Vergleich zu dem der andernfalls als Futtermittel eingesetzten Produkte vorsah. Diese durften die daraus sich ergebenden erhöhten Kosten und zusätzlichen Aufwendungen an die Käufer ihrer Produkte weitergeben. Die Klägerin, die Firma Grows-Farm GmbH & Co. KG rügte neben dem Verstoß gegen das agrarrechtliche Diskriminierungsverbot auch eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, welcher darin bestehen sollte, dass die Einführung eines Ankaufzwanges für Milchpulver nicht erforderlich war,

auch Sachs, in: Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 23.

⁸⁷⁸ EuGH, Urteil vom 15. Juli 1982, Rs. 245/81 (Edeka/Deutschland), Slg. 1982, 2745, 2754 Rdnr. 13; Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97 (Sirdar), Slg. 1999, I-7403, 7442 Rdnr. 26.

⁸⁷⁹ Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 15.

⁸⁸⁰ Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 17.

um das angestrebte Ziel des Abbaues der Milchpulverbestände zu erreichen, diese hätten etwa auch zu marktgerechten Preisen frei veräußert werden können. Der Gerichtshof führte in seiner Entscheidung aus: „Die Verpflichtung zum Ankauf zu einem derart disproportionierten Preis stellte eine diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren dar. Außerdem war diese Verpflichtung nicht erforderlich, um das angestrebte Ziel, nämlich den Absatz der Magermilchpulverbestände, zu erreichen. Sie war daher im Rahmen der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu rechtfertigen.“⁸⁸¹

Will man diese Entscheidung als Hinweis auf eine generelle Erweiterung der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung um das Kriterium der Verhältnismäßigkeit einer differenzierenden Regelung anführen, so ist jedoch zu berücksichtigen, auf welche Weise und mit welcher Intensität sich der Gerichtshof in seiner Entscheidung mit der Frage der „Verhältnismäßigkeit“ der Ungleichbehandlung, auf welche sich die Klägerin berufen hatte, beschäftigt. Dabei zeigt sich, dass es der EuGH hierbei eher deklaratorischen Feststellungen belässt wenn er lediglich allgemein feststellt, die Regelung sei nicht erforderlich zur Erreichung des angestrebten Zieles gewesen. Zudem folgt diese Einschätzung der vorhergegangenen Feststellung des Gerichtes, wonach die Verpflichtung zu einem Ankauf von Milchpulver zu überhöhten Preisen bereits eine „diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren“ darstelle. Sie lässt sich somit wohl eher als unterstützende Argumentation im Rahmen der bereits aus anderen Gründen festgestellten unzulässigen Diskriminierung verstehen, welche durch den diesbezüglichen Vortrag der Klägerin während des Verfahrens veranlasst war und nach der vorangegangene Feststellung einer unzulässig diskriminierenden Wirkung der Regelung wohl kein entscheidendes Gewicht für die grundsätzliche Tendenz der Entscheidung des Gerichtshofes hatte.

bbb. Rechtssache Werhahn/Rat

Auch in der insoweit weiter angeführten Entscheidung vom 13. November 1973 in der verbundenen Rechtssache 63-69/72 (Werhahn/Rat) prüfte der EuGH die Verhältnismäßigkeit der gerügten Regelung der Gemeinschaft aufgrund eines entspre-

⁸⁸¹ EuGH, 05. Juli 1977 (Bela-Mühle/Grows-Farm), Rs. 114/76, Slg. 1977, 1211 (1221) Rdnr. 7.

chenden Vortrages der Klägerinnen in ihrer Klageschrift und stellt fest, dass nicht ersichtlich sei, dass der Rat mit seiner Maßnahme „weiter gegangen wäre, als es zur Verwirklichung der mit dem Beihilfesystem für Hartweizen angestrebten Ziele als erforderlich angesehen werden konnte.“⁸⁸² In dieser Entscheidung beschäftigt sich der Gerichtshof eingehend mit dem Vorbringen der Klägerinnen hinsichtlich der vorgeblich fehlenden Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen und den vorgeschlagenen mildereren Eingriffsmitteln, ohne jedoch den Zweifeln der Klägerinnen hinsichtlich der Erforderlichkeit zu folgen. Die zurückhaltende, indirekte Formulierung („nicht ersichtlich, dass der Rat bei seiner Entscheidung [...] weiter gegangen wäre, als zur Verwirklichung der [...] angestrebten Ziele als erforderlich angesehen werden konnte.“) lässt jedoch erkennen, dass der Gerichtshof hier den Gemeinschaftsorganen einen weiten Ermessensspielraum zuerkennt und bereit ist, deren Begründung zu akzeptieren, wenn sie keine untragbaren Ungerechtigkeiten hervorruft.

ccc. Rechtssache Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas

In einer weiteren, in diesem Zusammenhang zitierten Entscheidung vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78 (Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas) hatte der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit einer Verordnung, mit der eine Mitverantwortungsabgabe für Milch und Milcherzeugnisse eingeführt wurde, welche zur Stabilisierung des unter Überproduktion leidenden Milchmarktes durch die Milcherzeuger in Abhängigkeit von ihrer Produktionsmenge zu entrichten war, zu beurteilen. Der Kläger fühlte sich durch den Berechnungsmodus der Abgabe, welche aus seiner Sicht zu „ungleichen Belastungen im Verhältnis zu den jeweiligen tatsächlichen Währungssituationen der Mitgliedstaaten führen könne“⁸⁸³, diskriminiert. Zudem rügte er die Geeignetheit der Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zieles. Hierzu führt der EuGH aus: „Diese Meinungsverschiedenheit betrifft insbesondere die Frage der Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der mit den streitigen Verordnungen ergriffenen Maßnahme. Ist eine Maßnahme für das vom zuständigen Organ verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet, so kann dadurch zwar die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme

⁸⁸² EuGH, Urteil vom 13. November 1973, Rs. 63-69/72 (Werhahn/Rat), Slg. 1973, 1229 (1250f.) Rdnr. 20.

⁸⁸³ EuGH, Urteil vom 21. Februar 1979, Rs. 138/78 (Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas), 713 (723) Rdnr. 9.

beeinträchtigt werden; dem Rat muss aber auf diesem Gebiet ein der politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 auferlegen, entsprechendes Ermessen zuerkannt werden. Da die Mitverantwortungsabgabe angesichts der festgestellten Überschüsse die Produktion einschränken will, trägt sie dazu bei, die Verwirklichung des Zieles der Stabilisierung der Märkte zu fördern. Auch die Höhe der Abgabe scheint nicht außer Verhältnis zu den Umständen zu stehen, auf die sich der Rat beruft.“⁸⁸⁴

Hier prüft der Gerichtshof die Geeignetheit der ergriffenen Maßnahmen mit Blick auf das ins Auge gefasste Ziel und auch die Höhe der Abgabe, also die Angemessenheit der Regelung im Verhältnis zum Regelungsziel. Allerdings verweist das Gericht auch in dieser Entscheidung ausdrücklich auf den politischen Verantwortungsbereich des Rates zur Gestaltung seiner Politik im Bereich des Agrarmarktes, der richterlicher Kontrolle weitgehend entzogen ist und nimmt daher seine Prüfungsdichte im Sinne einer Evidenz- oder Plausibilitätskontrolle zurück. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass er die Plausibilität alleine schon der Zielrichtung der gerügten Maßnahme mit Blick auf die, den Gemeinschaftsorganen in Artikel 39 EGV vorgegebenen, Zielsetzungen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik ausreichen lässt, um die Geeignetheit der Regelung festzustellen, indem er formuliert: „Da die Mitverantwortungsabgabe angesichts der festgestellten Überschüsse die Produktion einschränken **will** [Hervorhebung des Verf.], trägt sie dazu bei, die Verwirklichung des Ziels der Stabilisierung der Märkte zu fördern.“ Auch hieran zeigt sich erneut, dass der EuGH, wenn er in einzelnen Entscheidungen Elemente der Verhältnismäßigkeit prüft, diese Prüfung mit Blick auf den politischen Verantwortungsbereich der zuständigen Gemeinschaftsorgane sehr zurückhaltend gestaltet. Bezogen auf die vorgestellten Entscheidungen kann zumindest festgehalten werden, dass der EuGH lediglich in seiner Entscheidung in der Rechtssache 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm) substantiell eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch Rechtsakte der Gemeinschaft tatsächlich festgestellt hat, dies allerdings vor dem Hintergrund der aus Sicht des Gerichts schon völlig disproportionierten Preisgestaltung hinsichtlich des dem Ankaufzwang unterliegenden Milchpulvers, so dass es auf die Frage der Verhältnismä-

⁸⁸⁴ EuGH, Urteil vom 21. Februar 1979, Rs. 138/78 (Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas), 713 (722) Rdnr. 7.

ßigkeit der Ungleichbehandlung im engeren Sinne wohl nicht mehr entscheidend ankam.

ddd. Rechtssache Sirdar

In der Rechtssache C-273/97 (Sirdar), in der es um die Weigerung des Army Board und des Secretary of State for Defence von Großbritannien ging, die Klägerin als Köchin bei den Royal Marines zu beschäftigen, weil sie als Frau entgegen den entsprechenden innerstaatlichen Vorgaben in dieser Einheit nicht allseitig verwendbar sei, stellt der EuGH zunächst fest: „Bei der Festlegung der Reichweite der Ausnahme von einem Individualrecht wie dem auf Gleichbehandlung ist ferner, wie der Gerichtshof in Randnummer 38 des Urteils Johnston ausgeführt hat, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört. Danach dürfen Ausnahmen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Zieles angemessen und erforderlich ist.“⁸⁸⁵ Der Gerichtshof stellt das Recht auf Gleichbehandlung damit neben alle übrigen Individualrechte und stellt fest, dass allgemein Ausnahmen von Individualrechten dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen und nennt nur exemplarisch das Recht auf Gleichbehandlung. Daran wird deutlich, dass der EuGH zwischen Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten nicht unterscheidet, sondern diese trotz ihrer strukturellen Unterschiede unter den gemeinsamen Oberbegriff der Individualrechte zusammenfasst und seine Rechtsprechungsgrundsätze zu der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, er nennt es Ausnahmen, allgemein auf beide Gruppen von Grundrechten anwenden zu wollen scheint. Allerdings fällt im weiteren Verlauf seiner Prüfung auf, dass er im wesentlichen, wie auch schon aus anderen Urteilen bekannt, schon die Vergleichbarkeit der Fallgruppen prüft und zu dem Ergebnis kommt, dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben sei, weswegen eine Ungleichbehandlung schon aus diesem Grunde nicht zu beanstanden sei. So stellt der Gerichtshof weiter fest: „Insoweit geht aus den Akten hervor, dass sich die Organisation der Royal Marines nach den bereits vom vorlegenden Gericht getroffenen Feststellungen grundlegend von der übrigen Einheiten der britischen Streitkräfte, deren „Speerspitze“ sie bilden, unterscheidet. Es handelt sich um eine Truppe von geringer Personalstärke,

⁸⁸⁵ EuGH, Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97 (Sirdar), Slg. 1999, I-7403, 7442 Rdnr. 26.

deren Angehörige an vorderster Front eingreifen müssen. Es steht fest, dass in dieser Einheit die Köche tatsächlich auch als Angehörige eines Kampftrupps zu dienen haben, dass alle Mitglieder der Einheit zu diesem Zweck eingestellt und ausgebildet werden und dass es im Zeitpunkt der Einstellung keine Ausnahme von dieser Regel gibt. Somit konnten die zuständigen Stellen bei der Ausübung des Ermessens, über das sie im Hinblick auf die Möglichkeit verfügen, unter Berücksichtigung der sozialen Entwicklung den betreffenden Ausschluss aufrechtzuerhalten, ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit davon ausgehen, dass die speziellen Bedingungen der Kampfseinheit, die die Royal Marines darstellen, und insbesondere die Regel der „allseitigen Verwendbarkeit“, der sie unterworfen sind, es rechtfertigen, dass diese Einheiten ausschließlich aus Männern bestehen.“⁸⁸⁶

Diese Formulierung lässt sich auch so umformulieren, dass eine Ungleichbehandlung deswegen zulässig ist, weil die sonstigen Armeeeinheiten, bei denen die Klägerin zuvor als Köchin tätig war und die Royal Marines sich in unterschiedlichen Situationen befinden, so dass unterschiedliche Regeln für die Zugehörigkeit zu diesen Armeeteilen durch den besonderen Verwendungscharakter der Royal Marines, welcher den wesentlichen Unterschied markiert, gerechtfertigt ist. Diese Entscheidung enthält demnach keine typische Verhältnismäßigkeitsprüfung, denn der EuGH prüft nicht dezidiert Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Differenzierung. Vielmehr beschränkt er sich auf eine Prüfung dahingehend, ob tatsächliche Gründe, anders gesagt Unterschiede, bestehen, die es rechtfertigen, die vorgefundene Differenzierung zu begründen.

eee. Rechtssache Edeka/Deutschland

Auch in der bereits zitierten Entscheidung in der Rechtssache 245/81 (Edeka/Deutschland) stellt der Gerichtshof keine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung an, sondern belässt es im wesentlichen erneut bei einer Konkretisierung des Willkürverbotes dergestalt, dass zu prüfen sei, „ob diese Politik willkürlich war, insbesondere ob die Einfuhrmengen, die die Kommission den betroffenen Drittländern als Grundlage eines Selbstbeschränkungsabkommens anbot, in einem angemessenen Verhält-

⁸⁸⁶ EuGH, Urteil vom 26. Oktober 1999, Rs. C-273/97 (Sirdar), Slg. 1999, I-7403, 7443 Rdnr. 30f.

nis zu den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft standen.“⁸⁸⁷ In der Folge stellt der Gerichtshof gleichfalls keine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung an, sondern analysiert, inwieweit Unterschiede in den Situationen und dem Verhalten der ungleich behandelten Einfuhrländer für Pilzkonserven die differenzierenden Regelungen rechtfertigen konnten. Der Gerichtshof sucht also auch hier in erster Linie nach objektiv rechtfertigenden Gründen für die Differenzierung, eine genaue Untersuchung, inwieweit die Regelungen geeignet, erforderlich und angemessen waren, um die Ungleichbehandlung zu begründen, stellt er nicht an.

fff. Rechtssache Spanien/Rat

In der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat), in der das Königreich Spanien die Verletzung des agrarrechtlichen Diskriminierungsverbotes rügte, weil die Gemeinschaft eine Verordnung zur Regulierung des Milchmarktes erlassen hatte, die auf alle Milcherzeuger in allen Mitgliedstaaten unterschiedslos anwendbar war, obwohl die besondere Lage des spanischen Milchmarktes, namentlich der Umstand, dass die spanische Milcherzeugung defizitär sei und die Produktionsstrukturen des spanischen Milchsektors durch eine erheblich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegende Leistungsfähigkeit gekennzeichnet seien, eine unterschiedliche Behandlung erfordert hätte, führt der Gerichtshof aus: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes untersagt das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre. Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation, namentlich deren Interventionsmechanismen, dürfen daher nur aufgrund objektiver Kriterien, die eine ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf die Betroffenen gewährleisten, nach Regionen und sonstigen Produktions- oder Verbrauchsbedingungen differenzieren, ohne nach dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu unterscheiden.“⁸⁸⁸ Das Kriterium der ausgewogenen Verteilung der Vor- und Nachteile könnte auch hier als Hinweis darauf zu verstehen sein, dass der Gerichtshof materiell den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Anwendung bringen will. In der Begründung sei-

⁸⁸⁷ EuGH, Urteil vom 15. Juli 1982, Rs. 245/81 (Edeka/Deutschland), Slg. 1982, 2745, 2754 Rdnr. 13.

⁸⁸⁸ EuGH, Urteil vom 20. September 1988, Rs. 203/86 (Spanien/Rat), Slg. 1988, 4563, 4602 Rdnr. 25.

ner Entscheidung zeigt sich aber, dass er eher die Unterschiede des Milchsektors in Spanien und in der übrigen Gemeinschaft herausarbeitet und dann prüft, ob diese eine unterschiedliche Behandlung erfordern.

So stellt der Gerichtshof in der weiteren Begründung fest: „Hierzu ist festzustellen, dass der Rat die Tatsachen nicht offensichtlich verkannt hat, als er zu der Auffassung gelangte, dass die vom Königreich Spanien angeführten Besonderheiten des spanischen Milchsektors es nicht rechtfertigen, diesen Sektor unterschiedlich zu behandeln und dergestalt auf die einheitliche Herabsetzung der Gesamtgarantiemengen in der ganzen Gemeinschaft zu verzichten. Was zunächst die Produktionsstrukturen des spanischen Milchsektors betrifft, so betont der Rat zu Recht und räumt auch das Königreich Spanien ein, dass die Besonderheiten dieses Sektors in der Beitrittsakte anerkannt und aus diesem Grunde angemessene Übergangsmechanismen vorgesehen wurden. Was sodann die Tatsache anbelangt, dass den spanischen Landwirten die durch die gemeinsame Marktorganisation für Milcherzeugnisse eingeführten Preisstützungsmechanismen nicht zugute gekommen sind, so ist darauf hinzuweisen, dass zum einen der Milchsektor, wie auch andere landwirtschaftliche und industrielle Sektoren Spaniens, anderen Bedingungen unterworfen wurde, als sie innerhalb der Gemeinschaft für diese Sektoren galten, und dass zum anderen Spanien vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen der Beitrittsakte die Geltung des gemeinschaftlichen Besitzstandes anerkannt hat. Schließlich kann auch nicht der Auffassung des Königreichs Spanien gefolgt werden, aufgrund des Diskriminierungsverbotes dürfe die Maßnahme der Herabsetzung der Milcherzeugung nicht auf Spanien angewendet werden, da die dortige Milcherzeugung defizitär sei und Spanien daher nicht zu den Überschüssen der Gemeinschaft beigetragen habe. Die Herabsetzung der Gesamtgarantiemenge zielt nämlich darauf ab, dem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Milchmarkt zu begegnen, und erfordert [...] ein solidarisches Bemühen, an dem sich alle Erzeuger der Gemeinschaft in gleicher Weise beteiligen müssen.“⁸⁸⁹

Der EuGH prüft hier also nicht, ob die Gleichbehandlung der spanischen Milcherzeuger mit den Milcherzeugern der übrigen Mitgliedstaaten geeignet, erforderlich und angemessen ist, das Ziel der Stabilisierung der Milchproduktion in der Gemeinschaft

⁸⁸⁹ EuGH, Urteil vom 20. September 1988, Rs. 203/86 (Spanien/Rat), Slg. 1988, 4563, 4603 Rdnr. 26f.

zu erreichen, sondern fragt lediglich, ob die bestehenden Unterschiede ihrem Gewicht nach einer Gleichbehandlung im Wege stehen oder ob die Gleichbehandlung auch in Ansehung der tatsächlichen Unterschiede als gerechtfertigt angesehen werden kann.

Die Feststellung, der Rat habe Tatsachen „nicht offensichtlich verkannt“, zeigt, dass der EuGH im Kern hier unter Berücksichtigung der den Gemeinschaftsorganen zugebilligten weiten Ermessensspielräumen an der Prüfung von Ungleichbehandlungen anhand des Willkürverbotes festhält, um lediglich vollends unvertretbare legislative Entscheidungen zu korrigieren. Interessant ist auch, dass der Gerichtshof hier zusätzlich auf die Solidaritätspflicht der Mitgliedstaaten untereinander abstellt, um eine nicht differenzierende, allgemein für alle Marktteilnehmer geltende Regelung zu rechtfertigen. Hieran zeigt sich, dass objektive Gründe für eine Ungleichbehandlung gleicher und eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte insbesondere auch aus den besonderen Strukturen der Gemeinschaftsordnung entspringen können, ohne dass es dann entscheidend auf einen detaillierten Vergleich der Vergleichsgruppen ankäme, da alle aus übergeordneten Erwägungen gemeinschaftlicher Interessen aller Mitgliedstaaten gleichen Regeln unterworfen werden.

Auch die Formulierung des Gerichtes erster Instanz, im Falle eingeräumten Ermessens sei nur eine „willkürliche und im Verhältnis zum verfolgten Zweck offensichtlich unangemessene Differenzierung“⁸⁹⁰ unzulässig deutet vor diesem Hintergrund also nicht zwingend auf die Prüfung anhand strenger Verhältnismäßigkeitserfordernisse hin, sondern betont die Kontrolle anhand des Willkürverbotes, wobei eine „offensichtlich unangemessene Differenzierung“ eher als Umschreibung der materiellen Anforderungen des Willkürverbotes aufzufassen sein dürfte als als Begründung strenger materieller Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Daher ist diese Formulierung nicht so zu verstehen, dass zukünftig die gemeinschaftsrechtliche Gleichheitsprüfung um eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erweitern wäre.

⁸⁹⁰ EuG, Urteil vom 08. Januar 2003, verb. Rs. T-94/01, T-152/01 und T-286/01 (Hirsch u.a./EZB), Slg. ÖD 2003, II-27 Rdnr. 51.

ggg. Schlussfolgerungen

Es lässt sich sicher die Ansicht vertreten, die dargestellten Entscheidungen ließen eine Tendenz des EuGH erkennen, seine Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zu ergänzen und hiermit die Schlussfolgerung zu verbinden, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei generell in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes einzubeziehen.

Betrachtet man die für diese Argumentation ins Feld geführten Entscheidungen jedoch näher, so fällt auf, dass diese jedenfalls keinen eindeutigen Hinweis enthalten, dass der EuGH tatsächlich dazu tendiert, Aspekte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zum festen Bestandteil seiner Gleichheitsprüfung zu machen. Zwar berücksichtigt der Gerichtshof in allen Entscheidungen einzelne Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips, teils in Beantwortung entsprechenden Vortrages der Klageparteien. Dabei gestaltet er die Verhältnismäßigkeitsprüfung eher als Plausibilitätskontrolle hinsichtlich der vorgebrachten Gründe der Gemeinschaftsorgane für die konkrete Ausgestaltung der in Rede stehenden Maßnahmen und nicht als strenge Verhältnis- insbesondere Angemessenheitsprüfung im engeren Sinne. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass der EuGH in keiner der Entscheidungen tatsächlich vollständig Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der betreffenden Maßnahme in vollem Umfang prüft, sondern lediglich einzelne Elemente aufgreift. Dem steht auch nicht die Feststellung in der Rechtssache 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm), der Preis für das zwangsweise anzukaufende Milchpulver sei deutlich überhöht und daher unverhältnismäßig, entgegen, denn diese Feststellung traf der Gerichtshof wegen der aus seiner Sicht offensichtlichen Überteuerung und der insoweit klaren Sachlage. In den anderen, weniger „eindeutigen“ Sachverhaltsgestaltungen finden sich vergleichbar abschließende Formulierungen mit Rücksicht auf den zu respektierenden Ermessensspielraum der Gemeinschaftsorgane gerade nicht. Zudem stützt sich der EuGH selbst in der erwähnten Entscheidung 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm), in der er noch die deutlichsten Worte zur Frage der Verhältnismäßigkeit findet, auffälligerweise nicht in erster Linie und nicht hauptsächlich auf die festgestellte Unverhältnismäßigkeit zur Begründung seiner Entscheidung, sondern stellt zunächst fest, dass eine „diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren“ durch die betroffenen Regelung begründet werde, so dass sich

die Frage der Verhältnismäßigkeit bei bereits festgestelltem Verstoß gegen das agrarrechtliche Diskriminierungsverbot wohl eher als verstärkendes Argument als als tragende Säule der Entscheidungsbegründung auffassen lässt.

Aus alledem lässt sich folgern, dass die vereinzelt Aussagen des EuGH zu Elementen der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Prüfung des agrarrechtlichen Diskriminierungsverbotes und weiterer Gleichheitsverbürgungen nicht den Schluss nahe legen, der Gerichtshof habe dadurch eine verallgemeinerungsfähige Erweiterung seiner Rechtsprechung in Gleichheitsfragen vorgenommen. Der in der Literatur gelegentlich anzutreffenden Forderung, auch die Prüfung des allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes sei um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erweitern, muss folglich also nicht zwingend gefolgt werden. Vielmehr liegt es wohl eher nahe, aus den genannten Gründen die besprochenen Entscheidungen nicht als Ausdruck einer verallgemeinerungsfähigen Rechtsprechungsentwicklung zu deuten, sondern diese eher als Ausdruck der in den Besonderheiten der einzelnen Fallgestaltungen angelegten und daher einzelfallmotivierten Weiterungen des Prüfungskanons zu verstehen. Für eine Schlussfolgerung dahingehend, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes generell zu integrieren wäre, ist folglich zunächst weiter nach Argumenten zu suchen, die eine entsprechende Erweiterung der Gleichheitsprüfung begründen könnten.

Auch der Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR, welcher eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Anwendung des Art. 14 EMRK anstellt, ist hier nur bedingt aussagekräftig, da Art. 14 EMRK gerade keinen allgemeinen Gleichheitssatz enthält und insofern auch die Reichweite des in Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR) normierten Gleichheitssatzes nach Art. 52 Absatz 3 ChGR nicht durch die Ausgestaltung des Art. 14 EMRK determiniert ist.⁸⁹¹

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass in einzelnen Entscheidungen des EuGH Anklänge einer Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sichtbar wer-

⁸⁹¹ Insofern ist die direkte Anlehnung von Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 15, Fn. 46 an die von Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 26 Rdnr. 12 dargestellte Rechtsprechung des EGMR zu Art. 14 EMRK nicht ganz konsequent, wenn auch zuzugeben ist, dass materiell Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR sicher zulässig ist, da die EMRK ja auch vom EuGH als Rechtserkenntnisquelle für die Entwicklung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts herangezogen wird und insofern auch die Rechtsprechung des EGMR beachtlich sein kann.

den. Allerdings fällt auf, dass der Gerichtshof dabei häufig die Anforderung an die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen dahingehend formuliert, diese müssten in „einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen des Marktes der Gemeinschaft“ stehen und hätten den „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten“, in der nachfolgenden Prüfung häufig dann jedoch eine eingehende Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht vornimmt, sondern mit wechselnden Begründungen, stets eng orientiert an den Besonderheiten des Einzelfalles, die verfahrensgegenständliche Differenzierung oder auch Gleichbehandlung beurteilt.

Dabei zieht der EuGH auch allgemeine Erwägungen wie das Prinzip der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander heran und folgt keiner erkennbar einheitlichen Linie. Daraus kann, anders als teilweise in der Literatur vertreten,⁸⁹² der Schluss gezogen werden, dass der EuGH grundsätzlich den immer wiederkehrend formulierten Grundzügen seiner Gleichheitsprüfung folgt, wonach allgemein untersagt ist „vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre“⁸⁹³, aber darüber hinaus bislang kein verallgemeinerungsfähiges Prüfungsschema entwickelt hat, welches er durchgängig auf alle Fälle einer Gleichheitsprüfung anwenden würde.

Dabei ist zuzugeben, dass die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes aufgrund der strukturellen Notwendigkeit des Vergleiches mehrerer Sachverhalte hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede immer stark einzelfallgeprägt ist und wesentliche Elemente der Begründung sich stets auf die individuellen Besonderheiten der jeweiligen Vergleichsgruppen zu stützen haben. Dies stände grundsätzlich einer durchgängigen Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen der Gleichheitsprüfung des Gerichtshofes allerdings nicht entgegen, denn dieses müsste sich, wenn man die Auffassung teilt, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip Teil der Gleichheitsprüfung sein soll, universell anwenden lassen, wenigstens jedoch allgemein für Fälle von Differenzierungen aufgrund „externer“ Ziele.

⁸⁹² Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 15; Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 16a.; Zimmerling, in: Lenz/Borchardt, EUV, Anh. zu Art. 6 Rdnr. 71; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 164.

Eine solche allgemeine Anwendung lässt sich jedoch gerade nicht feststellen, weder hinsichtlich der durchgängigen Formulierung der Anforderung, Ungleichbehandlungen müssten in einem, wie auch immer gearteten, angemessenen Verhältnis stehen, noch - und noch weniger - in der konsequenten Umsetzung der tatsächlichen Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass der Gerichtshof die Intention verfolgt, den materiellen Gehalt der Gleichheitsprüfung und damit das Schutzniveau der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsgewährleistungen anzureichern und dabei auf, ja nach Fall wechselnde, Instrumente zurückgreift und dabei auch gelegentlich versucht, dass aus der Prüfung der Freiheitsgrundrechte anerkannte Verhältnismäßigkeitsprinzip auch für die Gleichheitsprüfung nutzbar zu machen, ohne jedoch eine Begründung hierfür oder einen Vorschlag dahingehend, wie der auf die Rechtfertigung von Eingriffen in den Schutzbereich einzelner Freiheitsgrundrechte zugeschnittene Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in die auf den Vergleich von Sachverhalten angelegte Prüfung des „Querschnittsgrundrechtes“ des allgemeinen Gleichheitssatzes zu integrieren wäre. Da diese strukturellen Fragen noch nicht geklärt und richtungsweisende Hinweise aus der zu dieser Frage stark divergierenden Rechtsprechung des EuGH nicht zu entnehmen sind, kann vorerst nicht davon ausgegangen werden, dass die Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fester und integraler Bestandteil der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung des EuGH ist, wobei hiergegen insbesondere spricht, dass sich eine, für eine solch verallgemeinernde Aussage notwendige, einheitliche und erkennbare Struktur einer solchen Verhältnismäßigkeitsprüfung in der Gleichheitsprüfung des Gerichtshofes nicht ausmachen lässt. Diese Unsicherheiten werden auch von der gegenteiligen Ansicht nicht geleugnet, wie die dortigerseits vorsichtige Schlussfolgerung, „Ungleichbehandlungen dürften zudem am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen sein“⁸⁹⁴, zeigt.

Die vorbezeichnet entwickelte Einschätzung, wonach der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach heutigem Stand der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsprechung nicht zum gefestigten Prüfungskanon des allgemeinen Gleichheitssatzes gehört,⁸⁹⁵ kor-

⁸⁹⁴ Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 15.

⁸⁹⁵ So nunmehr im Ergebnis auch Odendahl, in: Heselhaus Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 43 Rdnr. 34.

respondiert auch mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu einzelnen anderen Grundrechten.

Auch außerhalb der Gleichheitsprüfung variiert der EuGH die Kontrolldichte seiner grundrechtlichen Prüfung in Abhängigkeit von Einordnung und Schutzrichtung einzelner Grundrechte. Der Gerichtshof betont in dem Bereich der mit wirtschaftlicher Tätigkeit zusammenhängenden Grundrechte die funktionell-rechtlichen Grenzen seiner Rechtsprechungskompetenz gegenüber der Einschätzungsprärogative des Gemeinschaftsgesetzgebers.⁸⁹⁶ Der EuGH vertritt dabei die Ansicht, dass es berechtigt erscheint, für Grundrechte (hier im Einzelnen das Eigentum, die Freiheit der Arbeit, des Handels und anderer Berufstätigkeiten)

„bestimmte Begrenzungen vorzuhalten, die durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind, solange die Rechte nicht in ihrem Wesen angetastet werden“⁸⁹⁷.

Folglich ist bei jedem Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen stets zumindest der Wesensgehalt der jeweils betroffenen Grundrechte zu schützen. Darüber hinaus besteht aber ein weiterer Beurteilungsspielraum der Gemeinschaftsorgane hinsichtlich der Frage, inwieweit differenzierende Regelungen aufgrund objektiver Gründe gerechtfertigt sind.

Soweit Grundrechte ohne Bezug zu wirtschaftlicher Betätigung durch Maßnahmen der Gemeinschaft beeinträchtigt sein können, stellt der EuGH dagegen eine strengere Verhältnismäßigkeitsprüfung an.⁸⁹⁸ Entsprechend soll der großzügige Prüfungsmaßstab des EuGH im Rahmen der wirtschaftsbezogenen Grundrechte nicht verallgemeinerungsfähig sein.⁸⁹⁹ Bei diesen Grundrechten kommt dem EuGH daher in weiterem Umfang die Aufgabe zu, Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen hinsichtlich ihrer Rechtfertigung - eben auch unter Einschluss der Frage ihrer Verhältnismäßigkeit - zu prüfen.

⁸⁹⁶ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 Rdnr. 74.

⁸⁹⁷ EuGH, Urteil vom 14. Mai 1974, Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, 491 (507f.) Rdnr. 14.

⁸⁹⁸ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 Rdnr. 75 mit Verweis auf die Kontrolldichte bei Prüfung des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens (dort Rdnr. 106).

⁸⁹⁹ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 Rdnr. 75.

Insgesamt zeigt sich, dass der Gerichtshof auch außerhalb der Gleichheitsprüfung differenzierte Abstufungen der Kontrolldichte seiner Grundrechtsprüfung entwickelt hat. Dabei fällt auf, dass er als durchgängiges Motiv für die Abgrenzung, inwieweit eine strengere oder weitere Grundrechtskontrolle vorzunehmen ist, darauf abstellt, inwieweit eine Regelung einem wirtschaftlichen oder wenigstens wirtschaftsnahen Regelungskomplex entspringt. So billigt der Gerichtshof den Gemeinschaftsorganen im Bereich des agrarrechtlichen Diskriminierungsverbotes als spezifischer Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes einen breiteren, richterlicher Kontrolle entzogenen Beurteilungsspielraum zu als etwa im Falle der Ungleichbehandlung anhand personenbezogener Eigenschaften. Wirtschaftsnahe Grundrechte erlauben weitergehende Eingriffe als solche, die eher dem persönlichen Lebensbereich des Betroffenen zuzuordnen sind.

Diese Abstufung ist konsequent, wenn man berücksichtigt, dass die Europäischen Gemeinschaften einen gemeinsamen Markt schaffen sollen, zu dessen Verwirklichung zahlreiche wirtschaftslenkende Regelungen zu treffen sind, die häufig auch Ungleichbehandlungen zwingend mit sich bringen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „verstößt eine derartige unterschiedliche Behandlung jedoch nicht gegen das Diskriminierungsverbot, soweit sie in Anbetracht der unterschiedlichen Lage, in der sich die verschiedenen Gruppen von Marktbeteiligten vor der Einführung der gemeinsamen Marktorganisation befanden, naturgemäß mit dem Ziel einer Integration bisher abgeschotteter Märkte verbunden ist. Das Ziel der Marktorganisation, den Absatz der Gemeinschaftserzeugung [...] zu sichern, macht die Herstellung eines gewissen Gleichgewichts zwischen den betroffenen Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern erforderlich.“⁹⁰⁰

Somit muss den Organen der Gemeinschaft in diesem Bereich ein größerer Beurteilungsspielraum zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes verbleiben, die auch eine geringere Schutzintensität gerichtlicher Überprüfbarkeit rechtfertigen, wohingegen eine solche Einräumung weiter Beurteilungsspielräume in Bereichen, die für die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes nicht von vergleichbarer Bedeutung sind, etwa bei Eingriffen in höchstpersönliche Rechte

⁹⁰⁰ EuGH, Urteil vom 10. März 1998, Rs. C-122/95 (Deutschland/Rat), Slg. 1998, I-973, 1016 Rdnr. 64.

oder im persönlichen Lebensbereich, nicht notwendig und damit nicht gerechtfertigt ist.

c. Rechtsfolgen eines Gleichheitsverstoßes

Soweit der EuGH einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz annimmt, ist hinsichtlich der an diese Feststellung geknüpften Rechtsfolge zu unterscheiden:

Soweit der Gleichheitsverstoß in der einseitigen Auferlegung einer Belastung durch Rechtsakte der Organe der EU besteht, erklärt der Gerichtshof die Maßnahme für ungültig bzw. nichtig.⁹⁰¹

Sofern der Gleichheitsverstoß in einer einseitigen Begünstigung durch gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte besteht, bleibt die entsprechende Maßnahme zunächst wirksam und den Gemeinschaftsorganen wird aufgegeben, eine diskriminierungsfreie Regelung zu treffen.⁹⁰² Den zuständigen Gemeinschaftsorganen obliegt, entsprechend ihrer Einschätzungsprärogative, die konkrete Ausgestaltung der Regelung, da zumeist mehrere Möglichkeiten zur Behebung der gerügten Diskriminierung bestehen.⁹⁰³ So kann die benachteiligte Gruppe zukünftig wie die bevorzugte, die bevorzugte Gruppe wie die benachteiligte oder beide Gruppen können auf eine dritte Weise behandelt werden.⁹⁰⁴ In einigen Entscheidungen hat der EuGH festgestellt, dass der benachteiligte Personengruppe bis zum Erlass einer neuen Regelung auf Grundlage der bisherigen Rechtslage der bevorzugten Personengruppe gleichzustellen

⁹⁰¹ EuGH, 10.03.1998, Rs. C-122/95 (Deutschland/Rat), Slg. 1998, I-973, 1021 Rdnr. 82; Urteil vom 05. Juli 1977, Rs. 116/76 (Granaria/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten), Slg. 1977, 1247 (1264f.) Rdnr. 21/25f.; Urteil vom 10. März 1998, verb. Rs. C-364 u. 365/95 (T. Port), Slg. 1998, I-1023 (1059) Rn. 89; Sachs, in: Tettinger/Stern, Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 25.

⁹⁰² EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, 1753 (1771) Rdnr. 11ff.; Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 124/76 und 20/77 (Moulins Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales), Slg. 1977, 1795 (1813) Rdnr. 24ff.

⁹⁰³ EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, 1753, 1771 Rdnr. 13; Urteil vom 29. Juni 1988, Rs. 300/86 (van Landschoot/Mera), Slg. 1988, 3443, 3463 Rdnr. 22f.; Urteil vom 11. Juli 1989, Rs. 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau), Slg. 1989, 2237, 2270 Rdnr. 26; siehe auch Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 4.

⁹⁰⁴ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 17.

ist.⁹⁰⁵ Hieraus ist zum Teil der Schluss gezogen worden, dass allgemein gleichheitswidrige Begünstigungen auf die ausgeschlossenen Personengruppen auszuweiten seien⁹⁰⁶, da die Gleichheitsrechte zur Sicherstellung ihrer Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsfunktion⁹⁰⁷ zu einem Anspruch auf diskriminierungsfreie Teilhabe führten, wenn sich der Grundrechtsadressat zu einer Leistung entschließe.⁹⁰⁸ Gegen diese Schlussfolgerung wird vorgebracht, das Europarecht sehe eine bloße „Unvereinbarerklärung“ nach dem Muster der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auch für die Verletzung von Gleichheitsrechten nicht ausdrücklich vor, wenn auch der EuGH in einzelnen Fällen einseitig begünstigender Regelungen in vergleichbarer Weise judiziert habe,⁹⁰⁹ zumal eine Ausweitung von Begünstigungen auf die ausgeschlossenen Personengruppen durch den EuGH als unzulässiger Übergriff der Judikative auf die Legislative aufzufassen sei⁹¹⁰.

Sofern Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts den allgemeinen Gleichheitssatz verletzen, stellt der EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens entsprechend Art. 226f., 228 Abs. 1 EGV fest, dass eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts vorliegt, woraus sich eine Verpflichtung des Mitgliedstaates ergibt, die Grundrechtsverletzung zu beheben.⁹¹¹ Hierbei steht auch den Mitgliedstaaten ein Gestaltungsspielraum dahingehend zu, auf welche Weise die Verletzung des Gleichheitssatzes ausgeräumt wird, sei es durch Aufhebung der betroffenen Regelung oder durch diskriminierungsfreie Ausdehnung auf die bislang ausgeschlossene(n) Vergleichsgruppe(n) oder durch eine dritte Lösung.⁹¹² Aufgrund des Anwendungsvorranges des Gemeinschaftsrechts haben die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte nationale Rechtsakte, die gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 20 ChGR verstoßen, außer Anwendung zu lassen und die von der Regelung be-

⁹⁰⁵ So im Ergebnis EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Rs. 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, 1753; Urteil vom 19. Oktober 1977, Rs. 124/76 und 20/77 (Moulins Pont-à-Mousson/Office Interprofessionnel des Céréales), Slg. 1077, 1795 und insbesondere Urteil vom 29. Juni 1988, Rs. 300/86 (Van Landschoot/Mera), Slg. 1988, 3443 (3463f.) Rdnr. 22ff.

⁹⁰⁶ Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, § 22 Rdnr. 882.

⁹⁰⁷ hierzu im Einzelnen mit weiteren Nachweisen Jarass, EU-Grundrechte, § 5 Rdnr. 18

⁹⁰⁸ Jarass, EU-Grundrechte, § 5 Rdnr. 18.

⁹⁰⁹ Sachs, in: Tettinger/Stern, Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 25 mit entsprechenden Rechtsprechungshinweisen.

⁹¹⁰ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 18.

⁹¹¹ Sachs, in: Tettinger/Stern, Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 26.

⁹¹² Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 16; Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 18.

troffenen Verfahren auszusetzen, bis eine gleichheitskonforme gesetzliche Neuregelung durch den nationalen Gesetzgeber erfolgt ist.⁹¹³

III. Der allgemeine Gleichheitssatz in der Charta der Grundrechte

1. Entwicklung, Bedeutung und Wirkung der Charta

Die Charta der Grundrechte stellt als erste Kodifikation eines Grundrechtskatalogs, die zugleich integraler Bestandteil der gemeinsamen europäischen Verfassung ist, einen gewichtigen Fortschritt in dem Konstitutionalisierungsprozeß der Europäischen Union dar.⁹¹⁴ Dabei fasst sie einerseits die bereits durch den EuGH richterrechtlich entwickelten Grundrechte zusammen, andererseits greift sie in dem bisherigen Gemeinschaftsrecht bereits vereinzelt kodifizierte, grundrechtsschützende Regelungen erneut auf.⁹¹⁵ Bislang war der Grundrechtsschutz im Recht der Europäischen Union nur in vereinzelt Regelungen verankert, die noch zudem zumeist nicht als bürger-schützend konzipiert sind.⁹¹⁶ Die Charta soll demgegenüber den Erfordernissen einer überprüfbar und transparenten Grundrechtskodifikation und einem nicht nur durch richterliche Rechtsfortbildung getragenen Grundrechtsschutz Rechnung tragen.⁹¹⁷ Zudem ist sie Ergebnis zunehmender Legitimations-, Kodifikations- und Integrationsbedürfnisse und -notwendigkeiten innerhalb der Europäischen Union.⁹¹⁸

2. Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta der Grundrechte)

Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta der Grundrechte) enthält die Verbürgung des allgemeinen Gleichheitssatzes.

Wörtlich bestimmt Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta):

⁹¹³ Sachs, in: Tettinger/Stern, Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 27.

⁹¹⁴ Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 353 Rdnr. 640.

⁹¹⁵ Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, S. 353 Rdnr. 640.

⁹¹⁶ Schilling, EuGRZ 2000, 3 (6).

⁹¹⁷ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 99.

⁹¹⁸ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 99.

„Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich.“

a. Diskussion um die Terminologie „Person – Mensch“

Die Verwendung des Terminus „Personen“ in Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta), während die Art. 1, 25, und 26 den - synonymen⁹¹⁹ - Begriff des „Mensch[en]“ als Bezugspunkt der jeweiligen Regelung benennen, ist teilweise kritisiert worden.⁹²⁰ Dies deshalb, weil in der gegenwärtigen Diskussion im Zusammenhang mit dem Schutz des ungeborenen Lebens und der Zulässigkeit des Klonens menschlicher Individuen teilweise Überlegungen eine Rolle spielen, den Begriff der „Person“ von dem des „Menschen“ abzukoppeln.⁹²¹ Grundlage dieser Diskussion ist die teils geäußerte Vorstellung, dass als Person nur angesehen werden könne, wer ein seiner selbst bewusstes oder rationales Wesen sei⁹²², was Embryonen, Föten, neugeborene Kinder ausschliesse, aber auch Menschen im Alter, etwa mit fortgeschrittenen Demenzleiden, negativ betreffen würde.

Diese Problematik ist auch im Deutschen Bundestag Gegenstand der Erörterung gewesen. Mit Antrag vom 24.11.2000, BT-Drucks. 14/4720 hat eine Gruppe von Abgeordneten und die Fraktion der PDS ihre Bedenken gegen eine parallele Verwendung der Begriffe „Person“ und „Mensch“ in der Charta der Grundrechte wie folgt formuliert: „Eine solche Unterscheidung zwischen den Begriffen „Mensch“ und „Person“ ist höchst problematisch und nicht akzeptabel, da sie bezüglich der Menschenwürde eine bioethische Interpretation ermöglichen würde. Dieser bioethischen Interpretation zufolge muss man sich das Recht, Person zu sein, erst erwerben und kann es auch wieder verlieren. Das heißt, dass z. B. Neugeborene oder auch Menschen in hohem Alter, die sich ihrer eigenen Geschichte nicht mehr bewusst sind, unter Umständen zu Nicht-Personen erklärt werden könnten, so dass sie nicht mehr dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit unterliegen.“⁹²³

⁹¹⁹ Die Verwendung unterschiedlicher Begriffe basiert auf einer unglücklichen Übersetzung des französischen Ursprungstextes, vergleiche insoweit Borowsky, DRiZ 2001, 275 (285).

⁹²⁰ Eine kurze Übersicht über die Kritik an der Formulierung des Gleichheitskapitels der Charta findet sich bei Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Vor Kapitel 20 Rdnr. 13.

⁹²¹ Vergleiche hierzu die Darstellung bei Borowsky, DRiZ 2001, 275 (284f.).

⁹²² So die von Borowsky, DRiZ 2001, 275 (284f.) zitierte These des australischen Philosophen und Ethikers Peter Albert David Singer.

⁹²³ BT-Drucks. 14/4720 vom 24.11.2000.

Der Grund dafür, dass der Terminus „Person“ Eingang in die Charta gefunden hat, findet sich dabei schlicht in der Übersetzung aus der französischen Ausgangsfassung. Dort wurde die Formulierung „personne“ verwandt, da der französische Ausdruck für „Mensch“, „homme“, zugleich auch „Mann“ bedeutet und damit nicht geschlechtsneutral gewesen wäre.⁹²⁴ Vor diesem Hintergrund wäre es folglich verfehlt, mit der Verwendung des Begriffes „Person“ in der Charta irgendeine Form von Limitierung des Schutzzumfanges der grundrechtlichen Gewährleistungen zu verbinden, dies war von dem Konvent sicher nicht beabsichtigt, zumal im Konvent auch klargestellt wurde, dass der Begriff „Person“ keine Ausgrenzung implizieren sollte,⁹²⁵ es sich vielmehr um „basically [...] a linguistic problem“ handele.⁹²⁶ Dies zeigt noch einmal, dass die bioethischen Diskussionen hinsichtlich der Rechte ungeborener, alter und von Menschen im Kleinkindalter durch die Beratungen im Konvent und die Formulierungen der Charta wohl nicht zugunsten der Befürworter eines engeren Begriffes der „Person“ im Unterschied zu dem des „Menschen“ beeinflusst wurden, vielmehr ist davon auszugehen, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union den Standard grundrechtlicher Schutzgewährleistungen eher noch erweitern will, wofür etwa die biomedizinischen Grundsätze in Art. 3 Abs. 2 ChGR ein Beleg sind.⁹²⁷

Einen wirksamen Schutz gegen eine limitierende Auslegung des Begriffes „Person“ bietet aber vor allem der Umstand, dass Art. 2 Abs. 1 ChGR mit Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EMRK identisch ist und mithin gemäß Art. 52 Abs. 3 Satz 1 ChGR die Auslegung der Bestimmung der Charta sich nach der Bedeutung der Bestimmung der EMRK richtet, welche wiederum bestimmt, dass „Everyone’s right to life shall be protected by law.“ Somit steht fest, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß der gleichlaufenden Auslegung mit den Bestimmungen der EMRK das Lebensrecht jedes Menschen schützt, nicht nur das jeder „Person“. Gleiches muss dann folglich auch für die Gewährleistung der Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz in Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR) gelten.

⁹²⁴ Borowsky, DRiZ 2001, 275 (285).

⁹²⁵ Siehe hierzu Borowsky, DRiZ 2001, 275 (285); Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 170ff., 261, 271, 361f.

⁹²⁶ So die Schlussfolgerung des Sitzungsvorsitzenden Jansson, siehe Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 362.

⁹²⁷ So Borowsky, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 2 Rdnr. 29.

b. Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes der Charta der Grundrechte

Insgesamt kann die Ausgestaltung der Gleichheitsrechte in der Charta als gelungen angesehen werden.⁹²⁸ Dabei ist das Gleichheitskapitel im Konvent nur relativ kurz Gegenstand der Beratungen gewesen, da bei der Gestaltung der meisten Artikel auf gefestigte Vorbilder in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden konnte.⁹²⁹ Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass der Europäische Konvent zur Erarbeitung einer europäischen Verfassung ausweislich der Erläuterungen des Präsidiums den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. II-80 EVV ausschließlich auf Grundlage der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten entwickelt⁹³⁰ und insofern einen von der Herleitung des EuGH, welcher den allgemeinen Gleichheitssatz eher autonom als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechtes anhand der besonderen Gleichheitsverbürgungen der Verträge ohne engere Anbindung an die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten herausarbeitete, abweichenden Geltungsgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes im Gemeinschaftsrecht zugrunde gelegt hat und es in Bezug auf die originär gemeinschaftsrechtliche Dimension des Gleichheitssatzes bei der Feststellung belässt, dieser sei ein Rechtsprinzip „das der Gerichtshof als ein Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts angesehen hat [...]“. Hier zeigt sich die Bedeutung, welche der Rechtsvergleichung nach Einschätzung des Konvents für die Herausbildung eines europäischen Grundrechtskanons zukommt.

Entsprechend folgt auch das vorgeschlagene Prüfungsschema des allgemeinen Gleichheitssatzes der Charta der Grundrechte dem bekannten Aufbau. Die Entstehungsgeschichte erklärt auch, warum die Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes in Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR) die bisherige dogmatische Grundstruktur der gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsprüfung zunächst unberührt gelassen

⁹²⁸ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Vor Kapitel 20 Rdnr. 15.

⁹²⁹ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Vor Kapitel 20 Rdnr. 18.

⁹³⁰ CONV 828/1/03 REV 1, S. 23: „Dieser Artikel [Art. 20 ChGR, Anmerkung des Verf.] entspricht dem allgemeinen Rechtsprinzip, dass in allen europäischen Verfassungen verankert ist und das der Gerichtshof als ein Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts angesehen hat [...]“ bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16. Dezember 2004, S. 438.

hat.⁹³¹ Folglich kann die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes in Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR) auf der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zum allgemeinen Gleichheitssatz aufbauen, die bisher entwickelten Grundsätze bleiben auch weiterhin maßgeblich.⁹³²

Es bleibt also als Ergebnis festzuhalten, dass die Formulierung des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Charta der Grundrechte die bislang durch den EuGH entwickelte Struktur des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes nicht verändert hat. Folglich kann die Darstellung der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes der Grundrechtecharta kurz gehalten und im Übrigen auf die vorherige Darstellung der Rechtsprechung des EuGH zu den besonderen Gleichheitssätzen und dem allgemeinen Gleichheitssatz verwiesen werden.

aa. Vergleichbarkeit der Sachverhalte

Eine besondere Bedeutung für das Gleichheitsurteil kommt nach wie vor der Bildung der für relevant gehaltenen Vergleichsgruppen zu. Dabei ist insbesondere sorgfältig klarzustellen, welche Sachverhalte im Einzelnen verglichen werden.⁹³³

bb. Ungleichbehandlung

Eine Ungleichbehandlung ist dann gegeben, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich oder unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt werden.⁹³⁴

⁹³¹ So die Einschätzung von Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 13.

⁹³² Streinz, in: Streinz, EUV, Art. 20 GR-Charta, Rdnr. 8.

⁹³³ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 15.

⁹³⁴ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 15.

cc. Objektive Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Sofern eine Ungleichbehandlung vergleichbarer oder eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte festgestellt wird, ist weiter zu prüfen, ob für die Ungleich- oder Gleichbehandlung eine objektive Rechtfertigung besteht. Dabei lässt sich der Rechtsprechung des EuGH, wie bereits dargelegt, keine einheitliche dogmatische Linie entnehmen.⁹³⁵

Insbesondere hinsichtlich der Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes besteht bislang keine hinreichende Klarheit.⁹³⁶ Auch hieran hat die Formulierung des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Charta der Grundrechte nichts geändert, insbesondere enthält sie keine Klarstellung zu der Frage, ob die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes auch eine Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beinhalten soll.

3. Die Schrankenregelung der Charta der Grundrechte

Bei der Formulierung der Charta der Grundrechte wurde bewusst darauf verzichtet, für einzelne Grundrechte spezielle Schrankenregelungen vorzusehen.⁹³⁷ Die Charta der Grundrechte enthält somit kein im Einzelnen ausdifferenziertes System grundrechtlicher Schranken und Ausgestaltungsvorbehalte, vielmehr findet sich in Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) eine allgemeine Regelung hinsichtlich der Einschränkbarkeit der in der Charta gewährleisteten Rechte. Die umfassende Überschrift „Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze“ erfährt seine Rechtfertigung dadurch, dass in Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) Absatz 2 und 3 - deutlich weitergehend als bloße Einschränkungsregeln - die in den Europäischen Gemeinschaftsverträgen und der EMRK normierten Rechte, welche Eingang in die Charta der Grundrechte gefunden haben, hinsichtlich ihres Schutzbereiches und bestehender Einschränkungsmöglichkeiten nach den Bedingungen und Grenzen gewährt werden, welche die Vertragswerke vorsehen, denen sie entlehnt sind.⁹³⁸ Somit bestimmen die Gemeinschaftsverträge und die EMRK nicht nur die Möglichkeiten der Einschränkung in Be-

⁹³⁵ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 16.

⁹³⁶ Kingeem, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 15.

⁹³⁷ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (2).

⁹³⁸ Borowsky, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rdnr. 12.

zug auf diese Rechte, sondern auch schon die Definition ihres Schutzgehaltes und damit der Reichweite grundrechtlicher Schutzgewährung. Darüber hinaus enthält Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) aber auch eine generelle Ermächtigung zur Einschränkung von Grundrechten, soweit bestimmte allgemeine Voraussetzungen beachtet werden.⁹³⁹

Die allgemeine „Querschnittsschranke“ des Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) ist dabei Teil einer mehrschichtigen Schrankendogmatik, welche im Zusammenspiel mit den weiteren Detailregelungen und Auslegungsregeln in Art. II-112 Abs. 2 und 3 (Art. 52 Abs. 2 und 3 ChGR) sowie Art. II-113 EVV (Art. 53 ChGR) wirkt.⁹⁴⁰ Die allgemeine Schrankenregelung des Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) gilt grundsätzlich für alle in der Charta enthaltenen Grundrechte.⁹⁴¹

Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 der Charta) legt fest, dass „jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten [...] gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten [muss]. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

Art. II-112 Abs. 1 Satz 1 EVV normiert somit einen Vorbehalt des formellen Gesetzes und eine Wesensgehaltsgarantie, während Satz 2 einen qualifizierte und materiellen Gesetzesvorbehalt enthält, der sich sowohl an Art. 8 bis 11 EMRK orientiert, als auch an der Rechtsprechung des EuGH und im wesentlichen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festschreibt.⁹⁴²

Absatz 2 legt fest, dass „die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in anderen Teilen der Verfassung geregelt sind, [...] im Rahmen der dort festgelegten Bedingungen und Grenzen [erfolgt].“

⁹³⁹ Hoffmann-Riem, EuGRZ 2002, 473 (481).

⁹⁴⁰ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 119.

⁹⁴¹ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (2).

⁹⁴² Vergleiche hierzu etwa EuGH, Urteil vom 13. Juli 1989 Rs. 5/88 (Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), Slg. 1989, 2609, 2639 Rdnr. 18; Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (2).

Absatz 3 bestimmt, dass „So weit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, [...] sie die gleiche Bedeutung und Tragweite [haben], wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.“

4. Schrankenregelung für den allgemeinen Gleichheitssatz ?

Für die Strukturierung des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes stellt sich nun die Frage, inwieweit die Schrankenregelung der Charta und des EVV auch für die Gleichheitsprüfung Bedeutung gewinnt.

Zunächst ist festzuhalten, dass für den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR), da dieser in den Gemeinschaftsverträgen und dem EUV nicht geregelt ist, insoweit Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) als „Auffangvorschrift“⁹⁴³ eingreifen könnte.

Durch die Bezugnahme auf die „Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten“ ist zunächst ganz allgemein auch der in Art. II-80 EVV (Art. 20 der ChGR) niedergelegte allgemeine Gleichheitssatz mit umfasst. Eine Einschränkung in der Weise, dass diese Schrankenregelung alleine für den Bereich der Freiheitsrechte Geltung haben soll, ist nach dem Wortlaut der Regelung nicht festzustellen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass, wie bereits mehrfach erörtert, die Gleichheitsprüfung eine von der Prüfung von Eingriffen in Freiheitsrechte abweichende Struktur aufweist, „Schranken“ in diesem Sinne mithin nicht kennt. Diese grundsätzliche strukturelle Unterscheidung könnte Anlass dazu geben, anzunehmen, dass die Schrankenregelung des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) in teilweiser Beschränkung ihres Wortlautes nur auf die Freiheitsrechte der Charta Anwendung finden soll, da Sinn und Gehalt der Schrankenformulierung auf Gleichheitsrechte schon strukturell nicht anwendbar ist. Hierfür spricht zumindest, dass andernfalls entspre-

⁹⁴³ Borowsky, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rdnr. 13.

chend dem Wortlaut des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) der allgemeine Gleichheitssatz des Art. II-80 EVV (Art. 20 ChGR) zugleich einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt unterliegen würde, mithin jede Ungleichbehandlung einer gesetzlichen Grundlage bedürfte, woraus nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht der Schluss zu ziehen ist, dass die Schrankenregelung des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) nur „schwerlich“ auf den allgemeinen Gleichheitssatz angewendet werden könne.⁹⁴⁴ Begründet wird diese Einschätzung mit der Überlegung, dass im Falle des allgemeinen Gleichheitssatzes der Gesetzgeber ohnehin weite Regelungsmöglichkeiten habe.⁹⁴⁵ Wenn eine Ungleichbehandlung schon aufgrund sachlicher Erwägungen und vernünftiger Gründe möglich sei, gehe dies weit über die durch einen Gesetzesvorbehalt eröffneten Möglichkeiten hinaus, so dass wegen der Weite des allgemeinen Gleichheitsrechtes Ungleichbehandlungen auch ohne Ermächtigung des Gesetzgebers möglich sein müssten.⁹⁴⁶

Allerdings lässt sich ebenso vertreten, dass eine umgekehrte Interpretation gleichfalls möglich ist, dann nämlich, wenn man den allgemeinen Gleichheitssatz in seiner Struktur, wie etwa bei *Huster*⁹⁴⁷, der der Freiheitsgrundrechte annähern und das Gleichheitsrecht mit einem Schutzbereich versehen will, in den durch Ungleichbehandlungen eingegriffen wird, wobei für diese Eingriffe dann der Gesetzesvorbehalt des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) eingreifen könnte.

Schließlich wäre auch denkbar, die Schrankenregelung des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) auf den allgemeinen Gleichheitssatz in der Weise für anwendbar zu halten, dass die systematisch mit der Struktur des Gleichheitsrechtes nicht kompatiblen Schrankenelemente nicht, die mit den Besonderheiten der Gleichheitsprüfung vereinbaren hingegen doch anzuwenden wären. Diese Auslegung des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) hätte zur Konsequenz, dass - folgt man jeweils den zuvor dargestellte Einschätzungen - zwar der Gesetzesvorbehalt mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus den genannten strukturellen Gründen unberücksichtigt bliebe, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch im Rahmen der Gleichheitsprüfung angewendet werden könnte.

⁹⁴⁴ Jarass, EU-Grundrechte, § 24 Rdnr. 12.

⁹⁴⁵ Jarass, AöR 1995, 346 (376f.).

⁹⁴⁶ Jarass, AöR 1995, 346 (376f.); anders aber Sachs, in: Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 23.

⁹⁴⁷ Siehe Kapitel B. I. 1. c. dd.

Unterstellt man demnach, dass Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) - gemäß seinem Wortlaut - auch für die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes maßgeblich ist,⁹⁴⁸ müssten Maßnahmen, durch die der allgemeine Gleichheitssatz berührt wird, den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entsprechen. Je nachdem, ob man den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als notwendige Komponente der Gleichheitsprüfung anerkennt oder als der Systematik der Gleichheitsprüfung fremdes Element einstuft, scheint hier die eine oder andere Ansicht vertretbar, wobei aus später noch näher auszuführenden Gründen⁹⁴⁹ hier zunächst davon ausgegangen werden soll, dass eine generelle Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeitserwägungen im Rahmen der Gleichheitsprüfung, ebenso wie eine Annäherung der Gleichheitsprüfung an die Prüfung der Freiheitsrechte, nicht angezeigt ist.

Gegen eine solche Annäherung spricht die grundlegend verschiedene gedankliche Struktur der Gleichheitsprüfung im Verhältnis zur Prüfung der Freiheitsrechte. Während der Gesetzgeber bei einem Freiheitseingriff Grundrechte beschränkt und diese Beschränkung anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips rechtfertigen muss, beschränkt der differenzierende Gesetzgeber nicht den Anspruch auf Gleichbehandlung, sondern wird diesem gerecht oder verfehlt ihn.⁹⁵⁰ So gesehen lässt sich die Diskussion um eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Rahmen der Gleichheitsprüfung verkürzen, da eine „echte“ Anwendung im Sinne einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung schon strukturell ausscheidet und Differenzierungen nach „externen“ und „internen“ Zielen auf die bereits oben⁹⁵¹ dargestellten Bedenken stoßen.

Prinzipiell könnte für den allgemeinen Gleichheitssatz auch die Verweisung auf die Schrankenregelungen der EMRK gemäß Art. II-112 Abs. 3 EVV (Art. 52 Abs. 3

⁹⁴⁸ so wohl zumindest im Ergebnis Sachs, in: Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 23, der davon ausgeht, dass es „angesichts der bestehenden Unklarheiten über die dogmatische Struktur von Gleichheitsrechten [...] aber zulässig sein [sollte], die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen bei Wahrung der Verhältnismäßigkeit mit Art. 52 Abs. 1 zu verknüpfen und so sämtliche allgemeinen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen auch an Eingriffe in das grundrechtlich geschützte Gleichheitsinteresse [zu] stellen.“, jedoch ohne nähere Erklärung, wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konkret in die Gleichheitsprüfung zu integrieren wäre, so dass dieser Vorschlag in Anbetracht der Strukturunterschiede zwischen Gleichheits- und Freiheitsrechten nicht vollends überzeugend erscheint.

⁹⁴⁹ Siehe Kapitel E. IV.

⁹⁵⁰ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (312).

⁹⁵¹ Siehe Kapitel I. 1. c. dd.

ChGR) der Grundrechte maßgeblich sein. Zwar enthält Art. 14 EMRK keine als allgemeinen Gleichheitssatz aufzufassende Regelung. Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK gewährt jedoch ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Die Zusatzprotokolle zur EMRK bilden mit den Rechten der EMRK eine sachliche Einheit.⁹⁵² Somit kann sich die Regelung in Art. II-112 Abs. 3 EVV (Art. 52 Abs. 3 ChGR) grundsätzlich auch auf Zusatzprotokolle zur EMRK beziehen. Allerdings wird bisweilen angenommen, dass im Hinblick auf die 5. Präambelerwägung sowie Art. II-113 EVV (Art. 53 ChGR), welche auf die von allen Mitgliedstaaten eingegangenen gemeinsamen internationalen Menschenrechtsverpflichtungen abstellen, bislang wohl nur das 1., 3. und 6. Zusatzprotokoll zur EMRK von Art. II-112 Abs. 3 EVV (Art. 52 Abs. 3 ChGR) erfasst werden dürften, da nur diese auch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.⁹⁵³ Das in dem 12. Zusatzprotokoll zur EMRK enthaltene allgemeine Diskriminierungsverbot wäre, dieser Argumentation folgend, somit zunächst von der Verweisung in Art. II-112 Abs. 3 EVV (Art. 52 Abs. 3 ChGR) nicht umfasst. Gegen eine solche Schlussfolgerung wird eingewandt, dass die Charta der Grundrechte sich schon ganz grundsätzlich nicht auf einen in allen Teilen homogenen gemeinsamen Nenner gemeinsamer Grundrechtsverbürgungen aller Mitgliedstaaten beschränke, sondern als solche selbständig neben den auf der Grundlage der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen entwickelten, auf den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts fußenden, Grundrechten stehe (vgl. Art. I-9 EVV).⁹⁵⁴ Folglich könnten wegen dieser Selbständigkeit auch Grundrechte, welche in nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Zusatzprotokollen gewährleistet werden, Gegenstand der Verweisung des Art. II-112 Abs. 3 EVV (Art. 52 Abs. 3 ChGR) sein.

Nach dieser Ansicht wäre dann konsequent Art. II-112 Abs. 3 EVV auch als dynamische Verweisung zu begreifen, welche auch zukünftige Zusatzprotokolle zur EMRK erfasst, so dass auch das erst am 01. April 2005 in Kraft getretene 12. ZP nach sei-

⁹⁵² Schmitz, JZ 2001, 833 (839), der insoweit auf Art. 6 des 4. und 6. Zusatzprotokolls („Die Hohen Vertragsparteien/Die Vertragsstaaten betrachten die Artikel 1 bis 5 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.“) verweist.

⁹⁵³ Schmitz, JZ 2001, 833 (839); Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (2), der darauf verweist, dass kein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts bestehe, nach dem alle Zusatzprotokolle unabhängig von ihrem Ratifizierungsstatus von dem Verweis des Art. 52 Abs. 3 der Charta erfasst sein sollen.

⁹⁵⁴ Weiß, ZEuS 2005, 323 (331), der insoweit anmerkt, dass es sich bei der feststellbaren eigenmächtigen Erweiterung der Kompetenzen des Grundrechtskonventes, welcher über seinen Auftrag der „Sichtbarmachung“ der bestehenden Grundrechtslage – etwa durch Thematisierung sozialer Rechte – hinausging, um eine „Mandatsüberschreitung“ handelte, welche jedoch durch die Proklamation der Charta der Grundrechte auf dem Gipfel von Nizza geheilt worden sei.

nem Inkrafttreten nun Gegenstand der Verweisung des Art. II-112 Abs. 3 EVV wäre und die Auslegung des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes anhand des dort garantierten allgemeinen Diskriminierungsverbotes entsprechend der in Art. II-112 Abs. 3 EVV statuierten Absicherung eines Mindestschutzniveaus am Maßstab der EMRK und der Zusatzprotokolle maßgeblich beeinflussen würde. Die insoweit maßgebliche Rechtsprechung des EGMR zu dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des 12. Zusatzprotokolls bleibt zunächst abzuwarten. Es darf jedoch vermutet werden, dass diese sich eng an die bisherige Judikatur des EGMR zu Art. 14 EMRK anlehnen und, nicht zuletzt in Übereinstimmung mit dem Wortlaut des 12. Zusatzprotokolls, auch weiterhin Verhältnismäßigkeitserwägungen in seine Gleichheitsprüfung mit einbeziehen wird.

Infolge der dargestellten Unsicherheiten, welche eine bruch- und vorbehaltlose Anwendung der allgemeinen Schrankenregelung des Art. II-112 EVV auf den allgemeinen Gleichheitssatz nicht gestatten, erscheint es vorzugswürdig, der Sonderstellung des allgemeinen Gleichheitssatzes innerhalb der Grundrechte entsprechend und in der Tradition der gemeinschaftsrechtsautonomen Herleitung des allgemeinen Gleichheitssatzes anhand der besonderen Gleichheitsverbürgungen der Verträge auf eine strenge Anbindung an die Querschnittsschranke des Art. II-112 EVV zu verzichten. Es steht zu vermuten, dass, da der allgemeine Gleichheitssatz im Rahmen der Beratungen des Charta-Konventes nur geringen Raum eingenommen und dieses Grundrecht als weitestgehend unproblematisch angesehen wurde, die sich aus der Allgemeingeltung der Querschnittsschranke, welche auf die Struktur der Gleichheitsrechte ersichtlich nicht passt, ergebenden Konflikte und Problemstellungen schlicht nicht gesehen oder für unproblematisch gehalten wurden, so dass man hier eher von einem „Redaktionsversehen“ wird ausgehen können. Für die Anwendung der Schrankenregelung des Art. II-112 EVV besteht im Rahmen der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes aber auch keine Notwendigkeit, weil das Gleichheitsrecht ohnehin nicht nach „Schranken“ seines „Schutzbereiches“ strukturiert ist, sondern seinen Inhalt aus dem Vergleich verschiedener, aber vergleichbarer Sachverhalte bezieht und - insoweit ist der Einschätzung des Konventes zuzustimmen - diese grundsätzliche Struktur einer Gleichheitsprüfung, wenn auch mit im Einzelnen deutlichen Unterschieden, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Anerkennung findet, so dass anzunehmen ist, dass die Mitglieder des Konventes den allgemeinen

Gleichheitssatz nicht einer strukturfremden Schrankenregelung unterwerfen wollten, was - wie gezeigt - ohnehin nur mit größten Mühen möglich wäre.

5. Orientierung am Maximalstandard mitgliedstaatlicher Grundrechtsverbürgungen ?

Die Entwicklung der Charta der Grundrechte hat die Frage aufgeworfen, inwieweit der Grundrechtsschutz in Europa hierdurch - auch in Beziehung zu den sonstigen Strukturen des Grundrechtsschutzes in Europa durch EMRK und mitgliedstaatliche Verfassungen - in seiner Reichweite und Intensität beeinflusst oder vielleicht sogar vereinheitlicht werden könnte. Diese Frage stellt sich daher auch für den Schutz des allgemeinen Gleichheitssatzes, da auch dieser, wie die rechtsvergleichende Analyse gezeigt hat, nicht in allen Mitgliedsländern gleichermaßen gewährleistet und auch durch EuGH und EGMR bisher in seiner Reichweite teilweise unterschiedlich aufgefasst wird. Die Frage ist daher, ob durch die Charta der Grundrechte nunmehr eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu dem allgemeinen Gleichheitssatz in Europa absehbar wird und inwiefern hierbei Verstärkungen oder Abmilderungen des Grundrechtsschutzes erwartet werden können.

Hinsichtlich des grundrechtlichen Schutzniveaus der Gemeinschaftsgrundrechte im Vergleich zu den mitgliedstaatlichen Grundrechtsordnungen wird vertreten, die Charta der Grundrechte orientiere sich nunmehr ausdrücklich an einem grundrechtlichen Maximalstandard.⁹⁵⁵ Diese Interpretation lasse sich insbesondere anhand der Regelung des Art. II-113 EVV (Art. 53 ChGR) ableiten.⁹⁵⁶

Art. II-113 EVV legt fest: „Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mit-

⁹⁵⁵ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 110; ähnlich auch die Schlussfolgerungen von Besselink, CMLRev. 1998, 629 (670ff., 678ff.), der einen „universalized maximum standard“ hinsichtlich des Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht favorisiert und dadurch das Auseinanderfallen grundrechtlicher Schutzstandards durch EuGH, EGMR und nationale Verfassungsgerichte verhindern und gleichzeitig den Vorrang des Gemeinschaftsrechts sicherstellen will.

⁹⁵⁶ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 110; vergleiche hierzu auch die Darstellung der möglichen Interpretationen des Art. 53 hinsichtlich seiner Auswirkungen auf das Schutzniveau der Grundrechte bei Liisberg, CMLRev. 2001, 1171 (1197).

gliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.“

Durch die Bezugnahme auf den jeweils höchstmöglichen Grundrechtsschutz besteht die Gefahr, dass der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts unterlaufen würde, sofern im Einzelfall mitgliedstaatlicher Grundrechtsschutz umfassender sein sollte als das Schutzniveau der Grundrechtecharta.⁹⁵⁷

Auf der anderen Seite wird gelegentlich schon grundsätzlich in Zweifel gezogen, dass im Gemeinschaftsrecht eine Orientierung an grundrechtlichen Maximalstandards geboten ist.⁹⁵⁸ Die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Ziele und Strukturen der Gemeinschaft könnten durchaus zu einer von nationalen Standards abweichenden Gewichtung einzelner Grundrechte in ihrem Verhältnis untereinander und auch im Verhältnis zu den Gemeinschaftsinteressen führen.⁹⁵⁹ Als Grund hierfür wird darauf verwiesen, dass die Grundrechte im Rahmen der Gemeinschaft ein eigenes System bildeten, in welchem die grundrechtliche Interessenzuordnung im Rahmen der Vertragsbestimmungen durch die Gemeinschaftsinstitutionen wahrgenommen wird. Im Ergebnis könne sich so ein Grundrechtsschutz ergeben, der über dem Niveau nationaler Gewährleistungen angesiedelt sei, aber im Einzelfall auch dahinter zurückfallen könne, solange der Wesensgehalt als Kernbestand des jeweiligen Grundrechts nicht angetastet werde.⁹⁶⁰

Dieser Argumentation muss zugute gehalten werden, dass sie die Besonderheiten des gemeinschaftlichen Rechtssystems, etwa den besonderen Wert der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, dessen supranationale Integrationsfunktion und das Prinzip begrenzter Einzelermächtigungen im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsebene angemessen berücksichtigt und dabei die Entwicklung eines eigenständigen Grundrechtsschutzes der Gemeinschaft, angepasst an die besonderen Bedingungen des Gemeinschaftsrechts, zulässt, zugleich aber in jedem Fall den Wesensgehalt jedes Grundrechtes

⁹⁵⁷ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 110.

⁹⁵⁸ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 27, 49.

⁹⁵⁹ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 49.

⁹⁶⁰ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 49.

garantiert und schützt. Hierfür spricht auch, dass ein definierter Maximalstandard des Grundrechtsschutzes aufgrund der - wie schon eine ausschnittsweise Analyse zu dem allgemeinen Gleichheitssatz zeigt - erheblichen traditionellen und kulturellen Unterschiede in den Mitgliedstaaten nur schwer zuverlässig zu ermitteln sein wird. Besonderes Gewicht kommt dabei aber der Erkenntnis zu, dass das Gemeinschaftsrecht - dies zeigt nicht zuletzt das Bemühen um eine europäische Verfassung - im Rahmen der entsprechenden Kompetenzzuweisungen zusehends perspektivisch die Etablierung der Europäischen Union als für die Bürger Europas identitätsstiftendem europäischem, je nach Sichtweise, Staatenverbund oder Bundesstaat unterstützen soll. Hierfür notwendig oder zumindest hilfreich wäre dann aber auch ein selbstbewusster eigenständiger Grundrechtsschutz durch die Gemeinschaft, welcher für die Bürger erkennbar grundrechtliche Schutzstandards gegen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts verteidigt. So gesehen hat bereits der Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union zum Entwurf einer eigenen Charta der Grundrechte der Europäischen Union die Weichen in diese Richtung gestellt, war doch mit diesem Beschluss die Hoffnung verbunden, Europa für die Bürger greifbarer und erlebbarer zu machen und zugleich die voranschreitende Selbständigkeit und das sich verdichtende Integrationsniveau der Europäischen Union als europäischer Antwort auf die sich stellenden politischen Fragen - gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Globalisierung usw. - rechtlich im Wege einer gemeinsamen Verfassungsurkunde zu dokumentieren. In Bezug auf den allgemeinen Gleichheitssatz stellt sich die hier aufgeworfene Frage nicht mit der gleichen Dringlichkeit, denn wie gezeigt leitete der EuGH diesen Rechtssatz auch schon bisher eher originär gemeinschaftsrechtlich her und stützte sich weniger auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, so dass er insoweit als Beispiel eines selbständigen Verständnisses des Gemeinschaftsrechtes gelten kann und die Frage eines „Maximalstandards“ sich auf die vergleichendwägende Struktur des Gleichheitsrechtes ohnehin nur schwer übertragen lässt. Während man bei einem Freiheitsrecht mit guten Gründen diskutieren kann, wie weit reichend der jeweilige Schutzbereich staatlichen Eingriffen entzogen sein soll, bezieht das Gleichheitsrecht die zur Bewertung seiner Intensität notwendigen Bezugspunkte wesentlich aus den in jedem Fall individuellen Besonderheiten und Strukturen der relevanten Vergleichsgruppen in ihren wesentlichen Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Schon hier wird im Wesentlichen festgelegt, ob eine Differenzierung rational

zu begründen ist, sei es anhand des Willkürverbotes, sei es anhand der Einbeziehung von Verhältnismäßigkeitserwägungen. Einen „Maximalstandard“ des Gleichheitsschutzes wird man daher nur schwer abstrakt bestimmen können, wenn auch nicht verkannt werden soll, dass, wie die rechtsvergleichende Analyse gezeigt hat, sich durchaus verallgemeinerungsfähige Strukturen und Unterschiede des jeweiligen Gleichheitsverständnisses finden lassen. Nur sind diese eben oftmals stark durch die Entwicklung und Kultur der jeweiligen Länder geprägt, so dass sich eine Verallgemeinerung nicht empfiehlt. Vielmehr spricht gerade diese Erkenntnis der Kulturprägtheit des allgemeinen Gleichheitssatzes dafür, diesen auch auf Gemeinschaftsebene originär gemeinschaftsrechtlich aufzufassen und vor dem Hintergrund von Geschichte und Charakter der Europäischen Union weiterzuentwickeln. Diesen Weg hat der EuGH bereits vorgezeichnet und zugleich deutlich gemacht, dass dies die Anlehnung an mitgliedstaatliche Verfassungsüberlieferungen, wo notwendig und sinnvoll, keinesfalls ausschließt.

IV. Zusammenfassung

Der allgemeine Gleichheitssatz ist im Gemeinschaftsrecht seit langem als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt und mittlerweile auch in der Charta der Grundrechte in allgemeiner Form positivrechtlich normiert. Neben dem allgemeinen Gleichheitssatz finden sich im Gemeinschaftsrecht zahlreiche spezielle Gleichheitsverbürgungen, anhand derer der EuGH seine Rechtsprechung auch zum allgemeinen Gleichheitssatz entwickelt hat. Bezeichnenderweise finden sich insbesondere in den Anfängen der gleichheitsrechtlichen Judikatur des EuGH überwiegend Entscheidungen zu besonderen Gleichheitsrechten, etwa des Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV n.F. oder des Art. 141 EGV n.F., anhand derer er den gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatz prägte.⁹⁶¹ Der Gerichtshof stützte sich dabei, im Unterschied zu seiner sonstigen Vorgehensweise, weniger auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten oder die EMRK, sondern entwickelte den allgemeinen Gleichheitssatz aus den besonderen Gleichheitsrechten, auf welche er in dem europäischen Vertragswerk zurückgreifen konnte. Dies ist insoweit ungewöhnlich, als der EuGH ansonsten dort, wo er nicht an entsprechende Vorgaben der EMRK anknüpfen kann,

⁹⁶¹ Vergleiche insoweit die Darstellung der Rechtsprechungsentwicklung insbesondere unter Einbeziehung der verschiedenen Begründungsvarianten Kischel, EuGRZ 1997, 1 (3ff.).

wie auch im Falle des allgemeinen Gleichheitssatzes, verstärkt bei den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten Rückgriff nimmt.⁹⁶² Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof eben auf gleich mehrere besondere Gleichheitsrechte in den Verträgen zurückgreifen konnte, währenddessen andere Grundrechte dort keinerlei Niederschlag gefunden haben und folglich anhand der genannten Rechtserkenntnisquellen erarbeitet werden mussten.

Der Umstand, dass der Charta-Konvent durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten den Auftrag erhielt, die Grundrechte „wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundrechte gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“⁹⁶³ zusammenzustellen, zeigt, dass die Besonderheit der insoweit abweichende Herleitung des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes unter Anlehnung an die speziellen Gleichheitsgewährleistungen des Gemeinschaftsrechts bislang als solche noch nicht wahrgenommen worden ist.

Ob hinsichtlich dieses Befundes die Einschätzung, dass der Charta-Konvent in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH alle Grundrechte aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK ableiten sollte und es dabei für den EuGH selbstverständlich gewesen sei, dass die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte keinen anderen Inhalt haben können, als ihnen nach den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten beigemessen wird⁹⁶⁴, auch für den allgemeinen Gleichheitssatz zutrifft, muss zumindest zweifelhaft sein. Die Begründung dieser Auffassung, dass andernfalls der Gerichtshof die Grundrechte nicht im Wege der Auslegung ermitteln und sein eigenes Grundrechtsverständnis an die Stelle der mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferungen setzen würde⁹⁶⁵, greift im Falle des allgemeinen Gleichheitssatzes in dieser klaren Alternativität nicht, denn der EuGH kann sich gerade auf originär gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, namentlich die besonderen Gleichheitsverbürgungen des EGV stützen und wird so bereits in den gemeinschaftlichen Rechtsquellen fündig, ohne auf ferner liegendere Rechtserkenntnisquel-

⁹⁶² Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rdnr. 9 aE.

⁹⁶³ Vergleiche Anhang IV der Schlussfolgerungen des Vorsitzes bei Bernstorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Handreichungen und Sitzungsprotokolle, S. 59f.

⁹⁶⁴ So die Einschätzung von Brecht, ZEuS 2005, 355 (366).

⁹⁶⁵ Brecht, ZEuS 2005, 355 (366).

len zurückgreifen zu müssen. Die ansonsten sicher richtige Feststellung, dass der EuGH bei der Entwicklung seiner Grundrechtsjudikatur streng darauf geachtet hat, den mitgliedstaatlichen Konsens hinsichtlich Inhalt und Schranken der jeweiligen Grundrechte widerzuspiegeln, lässt sich in dieser Allgemeinheit auf den allgemeinen Gleichheitssatz also nicht übertragen. Der daran geknüpfte Schlussfolgerung, dass sich der EuGH bisher eine von mitgliedstaatlichen Vorgaben autonome Grundrechtsfindung versagt habe⁹⁶⁶, ist daher - zumindest mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz - ebenfalls nicht zu folgen.

Gleichwohl zeigt die immer wiederkehrende Formulierung des EuGH, wonach besondere Gleichheitsrechte lediglich Ausdruck des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes sind, dass der Gerichtshof trotz Anknüpfung an besondere Gleichheitsrechte in Abhängigkeit von den ihm zur Entscheidung vorgelegten Lebenssachverhalten hier von einem „Grundtyp“ des Gleichheitsrechtes ausgeht, welches näherer Ausgestaltung bedarf.

Auch der EuGH entnimmt dem Gleichheitssatz, dass gleiche Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund ungleich und ungleiche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen. Dabei gesteht er den zuständigen Organen der Gemeinschaft regelmäßig einen weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung sachlicher Gründe für differenzierende Regelungen zu. Allerdings variiert er die Strenge seiner Gleichheitsprüfung in Abhängigkeit von dem betroffenen Sachbereich. Soweit Gemeinschaftsregelungen im Zusammenhang mit Sachverhalten wirtschaftlicher Betätigung stehen, beschränkt sich der Gerichtshof auf eine Prüfung dahingehend, dass nur überhaupt ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung besteht. Dies hängt zusammen mit der ursprünglich vornehmlich wirtschaftsorientierten Aufgabenstellung der Gemeinschaften, der Schaffung und Gestaltung freier und gemeinsamer Binnenmärkte.

Sobald Grundrechte durch Gemeinschaftsmaßnahmen in anderen Bereichen als dem wirtschaftlicher Betätigung betroffen sind, also eher im Bereich der höchstpersönlichen Lebenssphäre und der Bürgerrechte, intensiviert der EuGH seine Prüfungsdichte und fragt genauer nach der Qualität der sachlichen Rechtfertigung im jeweiligen Einzelfall. Dabei hat der Gerichtshof - ursprünglich ausgehend von Fällen

⁹⁶⁶ So wohl der Eindruck von Brecht, ZEuS 2005, 355 (366).

des agrarrechtlichen Diskriminierungsverbotes in Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV - auch bei der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes vereinzelt Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Anwendung gebracht, ohne dass sich hieraus jedoch eine verallgemeinerungsfähige Aussage dahingehend ableiten ließe, der EuGH berücksichtige in seiner Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes allgemein das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Überhaupt orientiert sich der Gerichtshof bei seiner Gleichheitsprüfung stark an den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles unter Berücksichtigung der Eigenheiten des zu regelnden Sachbereiches. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass der EuGH in einzelnen Entscheidungen auch Erwägungen der Systemgerechtigkeit für entscheidungserheblich gehalten hat, also verlangte, dass differenzierende Regelungen sich widerspruchslös in ein für einen bestimmten Regelungsbereich entwickeltes Normengebilde einfügen müssten. Hier zeigt sich nicht nur eine Berücksichtigung des jeweiligen Sachbereiches auf der Ebene der im Tatsächlichen vorgefundenen Gegebenheiten, sondern auch auf Seiten des vorgegebenen rechtlichen Umfeldes einer zu beurteilenden Regelung.

Eine durchgehende Orientierung an einem Maximalstandard grundrechtlicher Schutzgewährung lässt sich der Rechtsprechung des EuGH bislang nicht entnehmen. Teilweise wird erwartet, dass sich dies durch die neue Charta der Grundrechte ändern könnte. Überhaupt sind mit der neuen Charta der Grundrechte auch für den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. II-80 EVV noch einige ungeklärte Fragen verbunden. So bleibt - für die Dogmatik der Rechtfertigungsprüfung differenzierender Regelungen von besonderem Interesse - insbesondere abzuwarten, wie sich die in Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) niedergelegte Schrankenregelung mit Geltung für alle Grundrechte auf die weitere Entwicklung der Gleichheitsprüfung auswirkt. Dies insbesondere deshalb, weil dort ausdrücklich eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen von der Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Gesetzesvorbehaltes⁹⁶⁷ abhängig gemacht wird. Diese allgemeine Konsequenz hat der EuGH für den allgemeinen Gleichheitssatz bislang (noch) nicht gezogen. Ausgeschlossen scheint eine solche Entwicklung allerdings nicht, berücksichtigt man die in der Literatur vertretenen Auffassungen, welche auch den Gleichheitssatz nach dem von den Freiheitsgrundrechten bekannten Schema Schutzbereich – Eingriff – Recht-

⁹⁶⁷ Zu der Problematik des Gesetzesvorbehaltes in Art. 52 Abs. 1 ChGR im Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz siehe Sachs, in: Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 20 Rdnr. 23.

fertigung strukturieren wollen (wodurch in der Konsequenz Art. 52 ChGR dann, zumindest der äußeren Form nach, widerspruchsfreier auch auf den allgemeinen Gleichheitssatz anwendbar wäre).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der EuGH bislang noch keine klare und einheitliche Struktur der gemeinschaftsrechtlichen Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes entwickelt hat, was sich nicht zuletzt an der schwankenden Terminologie und Benennung der jeweiligen Prüfungsmaßstäbe ablesen lässt. Hintergrund hierfür ist die stark einzelfallgeprägte Annäherung des Gerichtshofes an den allgemeinen Gleichheitssatz in Abhängigkeit von dem ihm zur Entscheidung vorgelegten Lebenssachverhalten und Regelungsmaterien. Im Folgenden soll daher anhand einzelner, für die Gleichheitsprüfung wesentlicher und in der Rechtsprechung der untersuchten mitgliedstaatlichen Gerichte, des EGMR und EuGH anzutreffender Aspekte versucht werden, Vorschläge für eine nähere Strukturierung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Gemeinschaftsrechts zu entwickeln.

E. Gesamtbetrachtung und Schlussfolgerungen

I. Grundrechtsschutz in Europa im Spannungsverhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalen Grundrechtsstandards

Grundsätzlich bedarf der gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsschutz im allgemeinen - und der allgemeine Gleichheitssatzes im speziellen - der Entwicklung einer eigenen Grundrechtsdogmatik, um eine hinreichende Konkretisierung, Nachvollziehbarkeit und Stimmigkeit der Rechtsprechung und Rechtsanwendung zu gewährleisten.⁹⁶⁸ Bislang findet sich eine übergreifende Dogmatik, zumindest im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz, erst in Ansätzen.⁹⁶⁹ Gerade im Bereich der Gleichheitsrechte sollte bei der Entwicklung einer übergreifenden dogmatischen Struktur der Focus auf den allgemeinen Gleichheitssatz als Grundform aller Gleichheitsrechte gerichtet sein⁹⁷⁰, auch wenn man in Anbetracht der umfangreichen Rechtsprechung

⁹⁶⁸ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 60.

⁹⁶⁹ Höhlscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 264 Rdnr. 2.

⁹⁷⁰ So im Ergebnis Forderung und Ansatzpunkt von Kischel, EuGRZ 1997, 1 (11).

des EuGH zu den besonderen Gleichheitssätzen der Gemeinschaftsverträge bisweilen den Eindruck gewinnen kann, diese bildeten den Schwerpunkt der gleichheitsrechtlichen Diskussion.

Dabei sind allerdings die besonderen Rahmenbedingungen gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsgewährleistung zu beachten. So ist der, originär gemeinschaftsrechtliche, Grundrechtsschutz auf der einen Seite immer im Kontext seines rechtlichen Umfeldes, in welches die Gemeinschaftsordnung eingebettet ist, zu betrachten.⁹⁷¹ Auf der anderen Seite orientiert sich die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundrechten dogmatisch nicht selten an den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten, welche den Inhalt und die Grenzen des jeweiligen Rechtes am klarsten definieren und sowohl deren positive Normierung als auch praktische Handhabung am weitesten fortgeschritten sind.⁹⁷²

Die Dogmatik der Grundrechte in der Europäischen Union ist dabei nur eingeschränkt mit der stark ausdifferenzierten, systematischen Dogmatik einzelner Mitgliedstaaten vergleichbar.⁹⁷³ Gleiches gilt für die von dem EuGH entwickelte Einschränkungsdogmatik im Hinblick auf die Begrenzung grundrechtlicher Schutzgewährleistungen.⁹⁷⁴ Dabei hat, hierauf wurde eingangs bereits hingewiesen, die verfassungsrechtliche Mehrebenenstruktur⁹⁷⁵ von Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten und die daraus folgenden verschiedenen Bedeutungsschichten des Gleichheitsprinzips im gemeinschaftsrechtlichen Kontext die Entwicklung einer umfassenden Dogmatik und Systematisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes bislang erheblich erschwert.⁹⁷⁶ Grund hierfür ist nicht zuletzt, dass die Grundrechte in nationalen Verfassungsordnungen traditionell Schutz gegen Übergriffe staatlicher Hoheitsmacht gewähren, der Grundrechtsschutz auf Ebene der Europäischen Union

⁹⁷¹ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 5.

⁹⁷² Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 16.

⁹⁷³ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 60; siehe insofern auch Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 EUV Rdnr. 64ff; Calliess/Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 3. Auflage, Art. 6 Rdnr. 32 stellen aber immerhin fest, dass der EuGH, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der von dem italienischen Corte Costituzionale und dem BVerfG geäußerten Kritik an dem Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, mittlerweile einen „beachtlichen Grundrechtskatalog“ entwickelt habe.

⁹⁷⁴ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 72.

⁹⁷⁵ Vergleiche zu der Legitimationsfunktion der Charta hinsichtlich der Unionsgewalt in diesem Mehrebenensystem eingehender Magiera, DÖV 2000, 1017 (1020).

⁹⁷⁶ Kingreen, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 18 Rdnr. 1, der die Funktionen des Gleichheitsprinzips im Gemeinschaftsrecht – beschrieben als supranationale Legitimationsfunktion und transnationale Integrationsfunktion - erläutert.

hingegen in den Kontext eines Integrationsprozesses eingebunden ist und den Grundrechten in dieser erst im Entstehen begriffenen Ordnung auch Kontroll- und Legitimationsfunktion zukommt.⁹⁷⁷

Allgemein wird der Schutz der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht als exemplarische Verkörperung einer europäischen Werteordnung und deren Homogenität verstanden.⁹⁷⁸ Die Charta der Grundrechte versteht sich vor diesem Hintergrund auch weniger als vollständige Neuschöpfung grundrechtlicher Strukturen, sondern vielmehr als Systematisierung bereits bestehender und anerkannter Grundrechtsgewährleistungen und damit auch als normative Selbstverständigung.⁹⁷⁹ Dennoch führt die Überschneidung von gemeinschaftsrechtlichem Grundrechtsschutz mit der Grundrechtsgewährung auf nationaler und internationaler Ebene zu schwierigen Struktur- und Zuordnungsproblemen im Rahmen der Grundrechtskontrolle.⁹⁸⁰ Der gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsschutz orientiert sich an den Verfassungsüberlieferungen und –traditionen der demokratisch verfassten Mitgliedstaaten, ohne seinerseits über eine vergleichbare demokratische Struktur zu verfügen.⁹⁸¹ Gleichzeitig setzt ein wirksamer Schutz der Grundrechte aber auch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit voraus.⁹⁸² Der anhand der EMRK und den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten entwickelte Grundrechtsstandard beruht wesentlich gerade auf der Verknüpfung von Individualrechtsschutz und demokratischen Legitimationserfordernissen, die auf der Ebene der Europäischen Union aus den aufgezeigten strukturel-

⁹⁷⁷ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 41; vergleiche hierzu auch ausführlich Hirsch, RdA 1998, 194 (200), der feststellt, dass „In der Europäischen Gemeinschaft, die kein souveräner Staat ist und in der nicht ein Staatsvolk mit einer Geschichte, mit gewachsenen Traditionen und einheitlicher Identifikation Träger einer einheitlichen Kultur ist, [...] den Grundrechten darüber hinaus eine besondere Bedeutung zu[kommt]. Sie sollen über ihre individualschützende Funktion hinaus eine legitimationsspendende Kraft für die Gemeinschaft entfalten, identifikationsstiftend wirken und sind insoweit bedeutsamer Integrationsfaktor“.

⁹⁷⁸ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 41; Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (816).

⁹⁷⁹ Kleger/Karolewski/Munke, Europäische Verfassung, S. 293.

⁹⁸⁰ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 46.

⁹⁸¹ Pauly, EuR 1998, 242 (243f.).

⁹⁸² Pauly, EuR 1998, 242 (242f.), der insoweit feststellt: „Die Frage nach der politischen Form der Europäischen Union und die Frage nach dem durch sie garantierten Grundrechtsschutz stehen allerdings ebenso wenig unverbunden nebeneinander wie allfällige Gewährleistungsdefizite in beiden Bereichen. Ihr innerer Zusammenhang wird schon äußerlich daran erkennbar, dass die Entschließung des Europäischen Parlaments zur rechtlich unverbindlichen Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989 auf der Basis solcher Garantien den Einsatz „für die Demokratie“ fordert und der grundrechtsverbürgende Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union seitens des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1994 zugleich eine demokratische Grundstruktur vorsieht.“; Müller, EuGRZ 1983, 337 (337) bezeichnet - umgekehrt - die Grundrechte als unentbehrliche Stütze der Demokratie und macht so ebenfalls auf die dargestellte Wechselbezüglichkeit von demokratischer Staatsverfassung und effektivem Grundrechtsschutz aufmerksam.

len Gründen (noch) nicht zu erreichen ist.⁹⁸³ Diese Diskrepanz lässt sich möglicherweise nur in der Weise aufheben, dass sich die unionsrechtliche von der nationalstaatlich geprägten Grundrechtsdogmatik löst.⁹⁸⁴ Hierfür spricht, dass die aufgezeigten strukturellen Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts als „Rechtsordnung“ einer supranationalen Struktur eben auch besondere Anforderungen an die Ausgestaltung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes stellen, gerade, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Gemeinschaft im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten grundsätzlich nur über begrenzte Kompetenzen verfügt, zugleich aber das Gebot der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts sichern und dabei noch originär gemeinschaftsrechtliche Rechtspositionen wie etwa das agrarrechtliche Diskriminierungsverbot, für welches sich in den Mitgliedstaaten keine Entsprechung findet, gewährleisten soll. Die Charta der Grundrechte bietet nun als Element des Europäischen Verfassungsvertrages eine gute Chance, nicht nur den Bürgern Europas einen Eindruck davon zu vermitteln, „Unionsbürger“ zu sein, sondern verschafft zugleich dem EuGH die Möglichkeit, sich erstmalig auf eine geschlossene verfassungsrechtliche Kodifikation im Gemeinschaftsrecht als Grundlage seiner Grundrechtsprechung zu stützen. Damit einher geht die, zumindest formelle, Emanzipation von der - mangels Alternativen vorgenommenen - Orientierung an den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als gemeinschaftsrechtlichem „Provisorium“. Dass mit der Charta der Grundrechte jedoch die bisherige Rechtsprechung des EuGH nicht hinfällig wird, ist ebenso klar.⁹⁸⁵ Allerdings wird es nun verstärkt darum gehen, die, nimmt man die „Solange“-Rechtsprechung des BVerfG zum Maßstab, schon alte Diskussion um die Strukturen eines europäischen Grundrechtsschutzes neu zu beleben und insbesondere die Verzahnung der Rechtsprechung mitgliedstaatlicher Gerichte, von EGMR und EuGH zu gestalten, um einer „Inflation“⁹⁸⁶ der Grundrechte vorzubeugen. Um aber eine klare Positionierung im Verhältnis der Rechtsprechung von EuGH, EGMR und nationalen Verfassungsgerichten zu ermöglichen, ist als Voraussetzung eines gleichberechtigten Dialoges eine vorherige Emanzipation des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes auf Basis der Charta der Grundrechte und des Europäischen Verfassungsvertrages sicher kein Nachteil.

⁹⁸³ Pauly, EuR 1998, 242 (261).

⁹⁸⁴ Pauly, EuR 1998, 242 (244).

⁹⁸⁵ Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 20 Rdnr. 27.

⁹⁸⁶ Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 20 Rdnr. 38.

II. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Gleichheitsrechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte, des EGMR und des EuGH

Der Vergleich der Gleichheitsrechtsprechung in den ausgewählten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten hat zahlreiche Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede aufgezeigt. Allen Rechtsordnungen gemeinsam ist, dass die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes grundsätzlich mit der Feststellung einer Ungleichbehandlung durch eine differenzierende Regelung beginnt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Frage zu beantworten, ob die unterschiedlich behandelten Gruppen oder Sachverhalten ihrem Wesen und ihrer Eigenheiten nach vergleichbar sind. Sofern dies zu bejahen ist, schließt sich, häufig als Schwerpunkt, die Prüfung der objektiven Rechtfertigung der festgestellten Ungleichbehandlung an. Hier zeigen sich die deutlichsten Unterschiede bei der inhaltlichen Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes.

Der französische Conseil constitutionnel sieht den Schwerpunkt seiner Prüfung häufiger bereits bei der Vergleichbarkeit der ungleich behandelten Gruppen oder Sachverhalte und begreift diese Frage dann aber häufiger bereits als Teil der Rechtfertigungsprüfung und nicht als Vorfrage. Bei Ablehnung der Vergleichbarkeit gelangt der Conseil constitutionnel folglich schon nicht mehr zu einer weiteren Prüfung der objektiven Rechtfertigung mangels einer relevanten Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte. Schon hieran zeigt sich, dass jedes Gleichheitsurteil in hohem Maße wertungsabhängig ist, nicht zuletzt schon maßgeblich bei der Auswahl der Vergleichsgruppen und der Beantwortung der Frage, ob diese tatsächlich miteinander vergleichbar sind. Diese Rechtsprechung des Conseil constitutionnel macht zugleich deutlich, dass schon die Frage, wo der Schwerpunkt der - unumgänglichen - Wertungsentscheidungen innerhalb der Gleichheitsprüfung zu setzen ist, durchaus unterschiedlich beantwortet werden kann.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber bei der Definition der Merkmale, welche für eine differenzierende Regelung ausschlaggebend sein sollen und damit für die Bildung entsprechender Vergleichsgruppen und Oberbegriffe als Bezugspunkte der Vergleichbarkeit einen weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum ein und kommt damit seltener zu einer Verneinung der Gleichheitswidrigkeit einer Regelung infolge fehlender Vergleichbarkeit der Sachverhalte oder Ver-

gleichsgruppen. Der Schwerpunkt der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dann in der Beantwortung der Frage, ob trotz der festgestellten Vergleichbarkeit von Personen oder Sachverhalten eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. In der österreichischen Rechtslehre wiederum wird hinsichtlich der Frage der Vergleichbarkeit der Sachverhalte ein eher umfangreiches Prüfungsschema vorgeschlagen. Zunächst sind danach zwei Regelungen zu finden, die unterschiedliche Rechtsfolgen normieren. Danach ermittelt der Verfassungsgerichtshof den Inhalt der Vergleichsnormen auf Tatbestands- und Rechtsfolgenseite. In der Folge ist dann die Vergleichbarkeit der geregelten Tatbestände und der daran geknüpften Rechtsfolgen zu ermitteln und anhand der Gegenüberstellung der Tatbestände und Rechtsfolgen nach einer sachlichen Rechtfertigung der differenzierenden Regelungen zu suchen.

Insgesamt zeigt sich, dass der materielle Gehalt der Gleichheitsverbürgung des allgemeinen Gleichheitssatzes unterschiedlich weit aufgefasst wird. Das Bundesverfassungsgericht orientiert sich an dem Grundsatz, dass der Gleichheitssatz vor allem dann verletzt ist, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“⁹⁸⁷ und legt den Schwerpunkt der Prüfung damit auf den direkten Vergleich der Vergleichsgruppen hinsichtlich ihrer Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Der österreichische Verfassungsgerichtshof dagegen versteht den allgemeinen Gleichheitssatz weitergehend als allgemeines Sachlichkeitsgebot, mit der Folge, dass sich für eine differenzierende Regelung nicht nur sachliche Gründe finden lassen müssen, sondern zudem das Gesetz selber dem Sachlichkeitsgebot entsprechen und sich in das bereits geschaffene Ordnungssystem widerspruchsfrei einfügen muss. Der österreichische VfGH zieht die Grenzen der materiellen Gleichheitsgewährleistung damit weiter und ordnet dem allgemeinen Gleichheitssatz die Funktion eines Auffanggrundrechtes, welches in die Nähe allgemeiner Gerechtigkeitsabwägungen führt und als zu weit reichend und konturlos kritisiert worden ist, zu. Insbesondere wird dabei für bedenklich gehalten, dass der VfGH den allgemeinen Gleichheitssatz teilweise sogar ohne konkreten Normvergleich zur Anwendung bringt und dabei Differenzierungen alleine an dem von ihm entwickelten Gebot der Sach-

⁹⁸⁷ BVerfGE 55, 72 (88).

lichkeit als Beurteilungsmaßstab misst und sich damit von der vergleichenden Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes löst. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass insgesamt die weit ausgebauten Verfassungsrechtsprechung in Deutschland und Österreich zum allgemeinen Gleichheitssatz damit das eine Ende des Spektrums hinsichtlich der festzustellenden Prüfungsintensität markiert und wohl am weitesten in den politischen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers eingreift.⁹⁸⁸

Eine starke Betonung des Zusammenhangs von allgemeinem Gleichheitssatz und dem Ordnungs- und Wertsystem der Verfassung findet sich auch in der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts. Dort muss eine differenzierende Regelung „objektiv“ sein, d.h. sie muss im Einklang mit den grundlegenden Wertentscheidungen der Verfassungsordnung stehen. Zudem muss sie sich als „sachlich“ einordnen lassen, sie muss also überhaupt geeignet sein, das angestrebte Regelungsziel zu verwirklichen und sich zugleich in den vorgefundenen Regelungskontext, das bestehende Ordnungssystem einfügen. Mit dem Kriterium der Geeignetheit einer Regelung ist hier ein Bereich der Gleichheitsprüfung angesprochen, der nach deutschem Verständnis Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist. Insgesamt verlangt das spanische Verfassungsgericht, dass sich für eine differenzierende Regelung „vernünftige“ Gründe finden lassen. Damit nimmt das Gericht in gewisser Weise eine vermittelnde Position ein, in dem es über eine bloße Evidenzkontrolle hinausgeht, ohne zugleich in allen Fällen eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.

Dabei zeigen sich auch hinsichtlich der Integration des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes einige Unterschiede in den untersuchten Rechtsordnungen. Das Bundesverfassungsgericht hat bislang noch nicht eindeutig erkennen lassen, ob es die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes, eventuell beschränkt auf bestimmte Fallgruppen, generell um das Element einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ergänzen will. Dies wohl auch vor dem Hintergrund der in der Literatur diskutierten systematischen Schwierigkeiten, die sich aus der strukturellen Unterschiedlichkeit von Gleichheitsprüfung und der Prüfung von Freiheitsrechten ergeben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngeren Rechtsprechung festgestellt, dass zumindest dann, wenn eine gesetzliche Differenzierung an perso-

⁹⁸⁸ So die Schlussfolgerung von Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (311).

nenbezogenen Merkmalen anknüpft, wegen deren Unveränderbarkeit besonders strenge Rechtfertigungsanforderungen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gelten sollen.⁹⁸⁹ In anderen Bereichen soll eine abgestufte Prüfungintensität je nach Regelungsgegenstand und vorgefundenen Differenzierungsmerkmalen gelten.

Der französische Conseil constitutionnel stellt soweit ersichtlich keine vollständige Verhältnismäßigkeitsprüfung an. Allerdings verlangt er, dass das ausgewählte Differenzierungskriterium, anhand dessen die Vergleichsgruppen voneinander zu unterscheiden sein sollen, in einem Bezug zur Zielsetzung der gesetzlichen Regelung stehen müsse. Daneben nimmt er eine zurückhaltende Angemessenheitsprüfung vor, indem er die Tragweite der unterschiedlichen Behandlung ins Verhältnis zu den zwischen den Vergleichsgruppen bestehenden Unterschieden setzt. Soweit die Auswirkungen der Ungleichbehandlung nicht mehr durch die tatsächlich vorzufindenden Unterschiede gedeckt sind, liegt ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz vor. Bei alledem betont der Conseil constitutionnel aber stets den weiten Ermessensspielraum des Gesetzgebers, der grundsätzlich dort seine Grenzen findet, wo eine Ungleichbehandlung gar keinen Bezug zum Zweck des Gesetzes aufweist.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof wendet bei der Prüfung der sachlichen Rechtfertigung differenzierender Entscheidungen in Fällen, in denen Maßnahmen der Verwaltung zu beurteilen sind, neben dem Willkürverbot den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an. Dabei sind die Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung umso höher, je stärker ein Verwaltungsakt in die geschützte Rechtssphäre des Bürgers eingreift.

Die englische Rechtsprechung verlangt zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ein objektives Gleichgewicht zwischen den Wirkungen einer diskriminierenden Behandlung und, auf der andern Seite, den in der spezifischen Situation der jeweiligen Person liegenden Gründe, die für die Ungleichbehandlung ursächlich sind. Insofern findet sich auch in der englischen Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz die Berücksichtigung von Kriterien der Verhältnismäßigkeit zwischen den Wirkungen einer Ungleichbehandlung und den diese begründenden faktischen Unterschieden.

⁹⁸⁹ BVerfGE 93, 99 (111).

Eine relativ umfangreiche Präsenz erreicht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts zum allgemeinen Gleichheitssatz. Eine Regelung muss zunächst „sachlich“, d.h. geeignet sein, das angestrebte Regelungsziel zu erreichen. Daneben verlangt das Verfassungsgericht, dass die Ungleichbehandlung erforderlich ist, um den Zweck zu erreichen. Schließlich prüft das Gericht, ob die Regelung verhältnismäßig im engeren Sinne ist, ob also zwischen eingesetztem Mittel und angestrebtem Zweck ein angemessenes Verhältnis besteht. Konkret bedeutet dies, dass die konkrete Ausgestaltung der Ungleichbehandlung mit ihren Auswirkungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Ziel steht. Zu berücksichtigen ist aber, dass das Verfassungsgericht, wie dargestellt, nicht immer eine vollständige Verhältnismäßigkeitsprüfung anstellt, sondern es häufiger bei der Prüfung der Frage belässt, ob ein „vernünftiger“ Grund für die Ungleichbehandlung besteht.

Auch der EGMR wendet im Rahmen der Prüfung des Art. 14 EMRK den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass Art. 14 EMRK gerade keinen allgemeinen Gleichheitssatz normiert, sondern lediglich ein, noch dazu akzessorisches, Diskriminierungsverbot enthält und sich folglich von dem allgemeinen Gleichheitssatz strukturell erheblich unterscheidet. Die Schutzrichtung von Diskriminierungsverboten richtet sich in erster Linie gegen eine Schlechterstellung des Grundrechtsträgers und ist damit primär abwehrrechtlicher Natur.⁹⁹⁰ Eine unterschiedliche Behandlung ist danach ausnahmsweise dann gerechtfertigt, wenn eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung besteht.⁹⁹¹ Dabei muss die Regelung nicht nur einem rechtmäßigen Zweck dienen, es muss zudem ein angemessenes Verhältnis zwischen der getroffenen Unterscheidung und dem damit verfolgten Zweck bestehen, die Maßnahme muss also verhältnismäßig sein.⁹⁹² Der allgemeine Gleichheitssatz statuiert dagegen kein Diskriminierungsverbot, welches eine konkrete Benachteiligung verbietet, sondern erfasst grundsätzlich jede unterschiedliche Behandlung, unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine Diskriminierung oder Privilegierung handelt und normiert daher einen relativen Maßstab, der von der Behandlung der unterschiedlichen Vergleichsgruppen beeinflusst ist und sich nicht auf das Verbot einer bestimmten Ungleichbehandlung im Sinne einer Diskriminierung reduzieren

⁹⁹⁰ Sachs, in: Tettinger/Stern, Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 21 Rdnr. 19f.

⁹⁹¹ Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217.

⁹⁹² Peukert, in: Frowein/Peukert, EMRK, Art. 14 Rdnr. 23; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 217.

lässt.⁹⁹³ Die für den allgemeinen Gleichheitssatz maßgebliche Frage nach dem wesentlich Gleichen steht dabei in engem Zusammenhang mit der unstrukturierten Frage der Gerechtigkeit, während spezielle Diskriminierungsverbote jeweils das konkret unzulässige Differenzierungskriterium nennen und damit in ihrer inneren Struktur und Zielrichtung gebunden und wie ein Rechtssatz anwendbar sind.⁹⁹⁴

Damit liegt der Prüfung des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 EMRK, anders als der des allgemeinen Gleichheitssatzes, das Prinzip eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zugrunde, nach dem eine differenzierende Behandlung anhand eines verpönten Merkmals als Ausnahme von dem Regelfall des Verbotes der Unterscheidung nach diesem Merkmal rechtfertigungsbedürftig und -fähig ist, wozu zum einen die Benennung eines rechtmäßigen Zweckes und zum anderen die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der konkreten Regelung gehört. Daher kann streng genommen die Prüfung des Art. 14 EMRK durch den EGMR wenig Aufschluss bezüglich einer Anreicherung der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung liefern, da sich die Prüfung des akzessorischen Diskriminierungsverbotes des Art. 14 EMRK strukturell deutlich von der dem EuGH aufgegebenen Prüfung des allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes unterscheidet, insbesondere die Prüfung von besonderen Diskriminierungsverboten wegen ihres Abwehrcharakters und der klaren Benennung verpönter Differenzierungskriterien, welche nur ausnahmsweise zum Anknüpfungspunkt differenzierender Regelungen gemacht werden können, eher einer Prüfung anhand einer Zweck - Mittel – Reaktion, also einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, zugänglich sind. Dies deshalb, weil hierbei die getroffene Ungleichbehandlung als Ausnahme von der Regel des Verbotes einer Differenzierung anhand bestimmter Merkmale in ein Verhältnis zu dem hiermit verfolgten Ziel gesetzt werden kann, was bei der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht in gleicher Weise gelingt, da hier Gegenstand der Prüfung im Kern der Vergleich verschiedener Vergleichsgruppen ist, die sich zwar in bestimmten Punkten unterscheiden mögen, die zu beurteilende Ungleichbehandlung jedoch nicht einem definierten Regel-Ausnahme-Verhältnis entspricht.

⁹⁹³ vgl. Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV, Art. 20 GRCh Rdnr. 18, 22.

⁹⁹⁴ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (306).

Der EGMR fragt zunächst, inwieweit die zu prüfende Maßnahme einen legitimen Zweck verfolgt, für die bestehende Ungleichbehandlung also ein sachlicher Grund besteht. In einem weiteren Schritt prüft der Gerichtshof dann, ob zwischen der getroffenen Maßnahme und dem erstrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht. Dabei ist festzustellen, dass der Gerichtshof hinsichtlich der Intensität der Verhältnismäßigkeitsprüfung in Abhängigkeit von den maßgeblichen Differenzierungsgründen und den Umständen des jeweiligen Einzelfalles differenziert. Der EGMR lässt teils objektive oder vernünftige Gründe genügen, teils verlangt er besonders schwerwiegende Gründe, um eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Dergestalt schwerwiegende Gründe für Ungleichbehandlungen verlangt der Gerichtshof in Bereichen, die nahe an „suspekte“ Unterscheidungsmerkmale heranreichen, welche nicht durch die Betroffenen beeinflusst werden können. So stellt der Gerichtshof strenge Anforderungen an Differenzierungen, welche ihren Ursprung in der sexuellen Orientierung, der Staatsangehörigkeit oder der Identität als eheliche oder uneheliche Kinder haben. Auch Differenzierungen nach dem Geschlecht können besonders schwerwiegende Gründe oder sogar zwingende Gründe verlangen. Hieran zeigt sich, dass die Frage der Differenzierungskriterien, an welchen die Ungleichbehandlung anknüpft und die Zuordnung, ob die Regelungsmaterie der gesellschaftlichen oder der höchstpersönlichen Sphäre der betroffenen Personen zuzurechnen ist, nach Einschätzung des EGMR maßgeblichen Einfluss auf die notwendige Prüfungsintensität haben.

Inwieweit auch der EuGH im Rahmen der Gleichheitsprüfung Aspekte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes berücksichtigt, ist bislang nicht eindeutig festzustellen. In einigen Entscheidungen, die sich mit dem landwirtschaftlichen Diskriminierungsverbot in Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV befassen, prüft der EuGH, ob zwischen der Ungleichbehandlung und den dafür in Betracht kommenden Rechtfertigungsgründen ein angemessenes Verhältnis besteht. In Entscheidungen zum allgemeinen Gleichheitssatz finden sich bislang keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen darüber, ob der EuGH auch die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes um das Kriterium des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anreichern will.

Auffallend ist aber, dass die untersuchten Rechtsordnungen übereinstimmend zur inhaltlichen Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes besonderes Augen-

merk auf seinen jeweiligen verfassungsrechtlichen Kontext, also auf die Wertungen und Grundentscheidungen der Verfassungsordnungen legen. Die übrigen Grundrechte und Grundwerte der Verfassung werden so zum Maßstab gleichheitsrechtlicher Wertungen. Der Inhalt des Gleichheitsgebotes erschließt sich so in jedem Einzelfall aus der Zusammenschau und Bewertung der betroffenen - teils widerstreitenden - Grundrechtspositionen in ihrem Verhältnis zueinander und unter Berücksichtigung grundlegender Aussagen der Verfassung. Eine weitere auffällige Gemeinsamkeit ist die häufige Einbettung der Gleichheitsprüfung in den jeweiligen Sachbereich, der durch die zu beurteilende Regelung oder Maßnahme betroffen und näher ausgestaltet wird. Hierbei zeigt sich, dass Gleichheitsentscheidungen wegen der Wertungsoffenheit des allgemeinen Gleichheitssatzes ohne Berücksichtigung des zu regelnden Sachbereiches häufig kaum möglich sind und andernfalls konturlos bleiben. Der Vergleich von Gruppen oder Sachverhalten setzt notwendig stets den Bezug zu einem gemeinsamen verbindenden Oberbegriff voraus und bedingt schon damit die Einbettung der Vergleichsgruppen in einen übergeordneten Zusammenhang. Dabei zeigt sich, dass die Rechtsprechung, etwa des spanischen Verfassungsgerichts oder des EuGH, häufig einzelfallgeprägt ist. Dabei berücksichtigen die Gerichte die Besonderheiten jedes Einzelfalles und des jeweils zu regelnden Sachbereiches. Verallgemeinerungsfähige Aussagen über die in einzelnen Ländern praktizierte Gleichheitsprüfung lassen sich daher häufig erst anhand eines weiteren Überblickes über die Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz gewinnen.

Besonderes Augenmerk verdient schließlich der Umstand, dass im Grundsatz alle betrachteten Rechtsordnungen den Vorrang legislativer Entscheidungen im Sinne gerichtlicher Prüfung entzogener Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers beachten. Dieser Beurteilungsfreiraum mag dabei auch unterschiedlich weit gefasst sein. So setzt der österreichische VfGH dem Gesetzgeber mit seinem Postulat der allgemeinen Sachlichkeit jeder Differenzierung eher Grenzen als der französische Conseil constitutionnel, welcher schon bei der Beurteilung der Frage, ob überhaupt vergleichbare Sachverhalte vorliegen, eher zurückhaltend agiert. Letztlich stellt sich bereits hier die Frage, inwieweit Gleichheitsrechte einen weiten oder eher limitierten Schutz gewähren. Denn die Formulierung der Anforderungen an die objektive Rechtfertigung differenzierender Regelungen, sei es als Willkürverbot oder als der Struktur der Freiheitsrechte angenäherte Verhältnismäßigkeitsprüfung, ist immer stets die

spiegelbildliche Wiedergabe der zuvor getroffenen Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Grenzen die Rechtsprechung bereit ist, kontrollfreie Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers und Ermessensspielräume der öffentlichen Verwaltung zu akzeptieren. Die Beschränkung auf eine Willkürkontrolle belässt dem Gesetzgeber eben weitere Gestaltungsmöglichkeiten als eine Prüfung von Ungleichbehandlungen auf deren Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit im Blick auf eine gedachte, hiermit verfolgte Zielsetzung.

III. Die Rolle des EuGH für die Entwicklung einer gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsdogmatik

Auf Gemeinschaftsebene wird die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH auch nach Verabschiedung der Charta der Grundrechte und nach deren möglicherweise zukünftiger Rechtsverbindlichkeit weiterhin wesentlicher Orientierungspunkt für die Ermittlung des unionsspezifischen Inhalts, der Reichweite und Grenzen der Grundrechte im Recht der Europäischen Union sein.⁹⁹⁵ Dies ist jedoch unproblematisch, denn die bislang durch den EuGH entwickelte dogmatische Grundstruktur des allgemeinen Gleichheitssatzes bleibt durch die Ausgestaltung in der Charta der Grundrechte im Wesentlichen unberührt.⁹⁹⁶ Daher kann für die weitere dogmatische Entwicklung auch zukünftig an die anhand der bisherigen Rechtsprechung des EuGH entwickelten Erkenntnisse angeknüpft werden.⁹⁹⁷

Dabei geht der EuGH bei seiner Grundrechtsrechtsprechung teilweise nach anderen Prüfungsschemata vor und setzt andere Schwerpunkte als etwa das BVerfG.⁹⁹⁸ Hieraus zu folgern, die Grundrechtsprüfung des EuGH sei strukturell defizitär und gefährde den Wesensgehalt mitgliedstaatlich verbürgter Grundrechte, ist jedoch unzulässig.⁹⁹⁹ Betrachtet man etwa die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch den EuGH, so ist festzustellen, dass der Gerichtshof häufig auf den engen Zusam-

⁹⁹⁵ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art 6 Rdnr. 27; Sattler, Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitssätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: FS Rauschnig, S.251 (251).

⁹⁹⁶ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 13.

⁹⁹⁷ Hölscheidt, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 Rdnr. 13.

⁹⁹⁸ Hirsch, RdA 1998, 194 (200).

⁹⁹⁹ Hirsch, RdA 1998, 194 (200).

menhang zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz und den speziellen Gleichheitssätzen der Gemeinschaftsverträge verweist und durch diese enge Bezugnahme die Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz und den speziellen Gleichheitssätzen einen hohen Grad an Einheitlichkeit und Geschlossenheit erkennen lässt.¹⁰⁰⁰ Das BVerfG hat festgestellt, dass ein deckungsgleicher Schutz der einzelnen, im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte durch das europäische Gemeinschaftsrecht und die darauf bezogene Rechtsprechung des EuGH nicht gefordert ist.¹⁰⁰¹ Es kann von dem Gerichtshof in Anbetracht der Vielzahl der Mitgliedstaaten wohl auch nicht verlangt werden, dass seine Grundrechtsjudikatur den Anforderungen aller nationalen Grundrechtstraditionen entspricht.¹⁰⁰²

Hinsichtlich der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch den EuGH ist folgendes anzumerken:

Zunächst ist von der allgemeinen Rechtsprechung des EuGH zur Möglichkeit der Einschränkung grundrechtlicher Gewährleistungen auszugehen.

Der Gerichtshof hat hierzu in jüngerer Zeit erneut festgestellt:

„Nach gefestigter Rechtsprechung kann jedoch die Ausübung dieser Rechte, insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet.“¹⁰⁰³

Diese Definition, welche der EuGH im Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz formuliert hat, lässt Rückschlüsse hinsichtlich der Anforderungen des Gerichtshofes im Blick auf die Rechtfertigung differenzierender Regelungen zu. Insgesamt ist festzustellen, dass der EuGH die Grenzen dafür, inwieweit eine Rechtfertigung für festgestellte Ungleichbehandlungen möglich sein soll, unterschiedlich eng

¹⁰⁰⁰ Sattler, Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitssätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: FS Rauschnig, S. 251 (255).

¹⁰⁰¹ BVerfGE, EuGRZ 2000, 328 (333).

¹⁰⁰² Limbach, EuGRZ 2000, 417 (420).

¹⁰⁰³ EuGH, Urteil vom 13. April 2000, Rs. C-292/97 (Karlsson u.a.), Slg. 2000, I-2760 (2777) Rdnr. 45.

zieht. Diese reichen von einem, ausnahmsweisen, vollständigen Ausschluss einer objektiven Rechtfertigungsmöglichkeit über enge bis zu weniger engen Voraussetzungen für die Rechtfertigung differenzierender Maßnahmen.¹⁰⁰⁴

Dabei fällt auf, dass der EuGH, gerade im Blick auf die gemeinsame Marktorganisation und damit auf das zentrale Strukturmerkmal der Union als Wirtschaftsgemeinschaft, den weiten Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers bei dem Erlass auch grundrechtsverkürzender Maßnahmen betont. Dieser weite Ermessensbereich des Gesetzgebers muss diesem auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz verbleiben. Ziel der Gemeinschaft ist es gerade, in einer einheitlichen Marktstruktur, dem Binnenmarkt mit einheitlicher Währung, offenen Grenzen und freiem Dienstleistungs- und Warenverkehr, einheitliche, d. h. auch „gleiche“ Marktbedingungen in allen Mitgliedstaaten zu schaffen. Wo noch immer höchst unterschiedliche mitgliedstaatliche Marktgegebenheiten vorzufinden sind, können ungleich behandelnde Regelungen notwendig sein, um den „schwächeren“ Marktteilnehmern durch gezielte Förderung ein Aufschließen zu den weiter fortgeschrittenen Marktteilnehmern zu ermöglichen. Dieses Prinzip liegt weiten Teilen der Rechtsetzung der Gemeinschaft zugrunde. Die Ungleichbehandlungen müssen aber - in Einklang mit eingangs zitierter Entscheidung - „tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen“ und dürfen „nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte [hier also den Gleichheitssatz] in ihrem Wesensgehalt antastet“.

¹⁰⁰⁴ Sattler, Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitssätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: FS Rauschnig, S. 251 (256f., 266). So schließt der EuGH etwa eine Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen generell aus, soweit der allgemeine Gleichheitssatz die Gleichbehandlung vor einer von dem Rat erlassenen Verordnung gebietet, soweit Waren alleine wegen ihrer Herkunft aus einem anderen Mitgliedstaat und soweit Arbeitnehmer, Niederlassungswillige und Dienstleister aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ungleich behandelt werden. Strenge Voraussetzungen an eine Rechtfertigung stellt der EuGH dann, wenn die Gleichheit bei der Lastentragung und dem Empfang von Begünstigungen oder die Gleichbehandlung der Geschlechter beeinträchtigt sein kann (außerordentlich gewichtige und eng umschriebene Gründe notwendig). In anderen Anwendungsfällen, etwa im Anwendungsbereich des agrarrechtlichen Gleichheitssatzes (Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV), lässt der Gerichtshof einen einfachen objektiven Grund genügen, um eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen.

IV. Anreicherung der Gleichheitsprüfung durch Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?

Die Bedenken, die im Hinblick auf die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Rahmen der Gleichheitsprüfung bestehen, sind oben bereits näher besprochen worden. Richtig ist der Einwand, dass die auf einen Vergleich zweier Sachverhalte angelegte Prüfung des Gleichheitssatzes, anders als die Prüfung von freiheitsbeschränkenden staatlichen Maßnahmen, keine finale Zweckbeziehung kennt. Daher kann der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seiner Ausgestaltung, wie er im Rahmen der Freiheitsrechte zur Anwendung kommt, auf die Frage einer Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen zunächst keine Antwort geben, zumal eine Gleichheitsbeeinträchtigung, anders als Freiheitsbeschränkungen, nicht zwingend zugleich einen Eingriff in ein subjektives Recht voraussetzt, sondern lediglich eine gegenüber anderen benachteiligende Maßnahme oder Regelung.¹⁰⁰⁵

Andererseits verlangt aber weder der EuGH noch die Rechtsprechung der untersuchten mitgliedstaatlichen Gerichte, dass im Rahmen der Gleichheitsprüfung in jedem Fall eine strenge Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in toto vorzunehmen ist. Gelegentlich wird auch angenommen, dass die Erweiterung der Gleichheitsprüfung um Elemente der Verhältnismäßigkeit etwa durch das BVerfG lediglich eine ausdifferenzierte Umschreibung der Frage nach dem zureichenden Grund einer Differenzierung darstellt.¹⁰⁰⁶ Wie bereits oben dargestellt¹⁰⁰⁷, unterscheiden sich die gedankliche Struktur der Gleichheitsprüfung und der Prüfung der Freiheitsrechte grundlegend, da der Gesetzgeber bei einem Freiheitseingriff Grundrechte beschränkt und diese Beschränkung anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu rechtfertigen hat, während der differenzierende Gesetzgeber den Anspruch auf Gleichbehandlung nicht „beschränkt“, sondern diesem Anspruch gerecht wird oder ihn verfehlt. Daher scheidet eine „echte“ Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Sinne einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung schon strukturell aus, was in letzter Konsequenz auch durch die Unterscheidung nach „externen“ und „internen“ Zielen aus den bereits oben¹⁰⁰⁸ genannten Gründen nicht vermieden werden kann.

¹⁰⁰⁵ Brüning, JZ 2001, 669 (670).

¹⁰⁰⁶ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (312).

¹⁰⁰⁷ vergleiche Kapitel D. III. 4.

¹⁰⁰⁸ vergleiche Kapitel I. 1. c. dd.

Die Funktion „verhältnismäßiger“ Differenzierung wird aber in der Tat deutlicher, wenn man diese, etwa von dem BVerfG bereichsspezifisch eingeführten, Schärfungen der Gleichheitsprüfung in der Tat als Ausgestaltungen der Frage nach dem hinreichenden Grund einer Differenzierung auffasst. Eine solche ist eben dann zulässig, wenn die für sie streitenden Gründe von solchem Gewicht sind, dass sie - im Verhältnis zu den durch die Differenzierung der benachteiligten Personengruppe entstehenden Nachteilen - angemessen und erforderlich erscheint. An dieser Stelle kann dann auch die Feststellung an Bedeutung gewinnen, inwiefern die zu beurteilende Ungleichbehandlung an „suspekte“ Differenzierungskriterien anknüpft, denn die bei Ungleichbehandlung aufgrund unveränderlicher Merkmale einer Person infolge der Unbeeinflussbarkeit regelmäßig schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Betroffenen bedürfen dann eben einer entsprechend zwingenden Begründung, die oft nicht wird angeführt werden können. Bezugspunkt der Verhältnismäßigkeitsabwägung wäre dann nicht die Rechtfertigung eines Eingriffes in den Schutzbereich eines Grundrechtes, hier das Recht auf Gleichbehandlung, sondern die Relation zwischen dem der Differenzierung zugrunde liegenden Regelungsgrund und den sich daraus für die hiervon betroffene Gruppe ergebenden Nachteilen. Diese dürfen nicht außer Verhältnis zu dem zu verwirklichenden Regelungsziel stehen, mit anderen Worten die benachteiligte Gruppe nicht in einer Weise schlechter stellen, welche in Ansehung der Eigenart der geregelten Materie und der Bedeutung der Unterscheidung nicht mehr nachvollzogen werden kann. Allerdings ist zuzugeben, dass diese Systematik dann an Aussagekraft verliert, wenn die Differenzierung keinem klar umrissenen gesetzgeberischen Ziel entspringt, sondern Ausdruck zulässiger und notwendiger Typisierungen und Pauschalierungen ist, welche jede abstrakt-generell Regelung mit sich bringt oder einfach Ausdruck von Erwägungen der Verwaltungspraktikabilität ist. Dann lässt sich eine Beziehung zu einem unmittelbar darüber hinausgehenden gesetzgeberischen Ziel nicht herstellen, so dass eine Abwägung mit den Auswirkungen der Ungleichbehandlung für die benachteiligte Personengruppe ebenfalls scheitert. Auch dies zeigt, dass die Frage der „Implementierung“ des Verhältnismäßigkeitsprinzips in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes sinnvoll nur über ein Verständnis als Mittel zur Konkretisierung des im Einzelfall „hinreichenden Grundes“ geleistet werden und eine solche Einbeziehung dann auch nur dort erfolgen kann, wo eine Abwägung mit einem klar erkennbaren gesetzgeberischen Ziel nachvollziehbar ist. Auch der spanische Tribunal Constitucional wendet das Verhältnismäßig-

keitsprinzip bei der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht durchgängig an, sondern differenziert nach Art und Struktur der Ungleichbehandlung.¹⁰⁰⁹ Dieses Beispiel zeigt, dass es möglich sein kann, lediglich Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Sinne einer Angemessenheitsprüfung bezüglich der für eine Ungleichbehandlung angeführten objektiven Rechtfertigung in die Gleichheitsprüfung zu integrieren. Dies, um dem weiten und bisweilen konturenarmen Bereich der „objektiven“ Rechtfertigung nähere Konturen zu verleihen, um so zu erreichen, dass eine Rechtfertigung eine konkrete Ungleichbehandlung auch tatsächlich begründen kann.

Somit stellt sich die Frage der Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in die Gleichheitsprüfung unter diesem Blickwinkel als weniger grundsätzliche dar, wenn man zugrunde legt, dass es sich hierbei lediglich um ein weiteres Instrument zur Anreicherung der Gleichheitsprüfung durch Konkretisierung der objektiven Rechtfertigung einer gesetzgeberischen Differenzierung handelt. Jedenfalls nicht angemessen und hilfreich ist eine, eher äußerliche, Anpassung des Gleichheitsrechtes an die Struktur der Freiheitsrechte, ohne dass hierdurch an Klarheit gewonnen wäre.¹⁰¹⁰ Womöglich findet sich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung auch nur dort, wo neben dem allgemeinen Gleichheitssatz zugleich auch Freiheitsrechte von einer Regelung betroffen sind und die Verhältnismäßigkeitsprüfung sich also tatsächlich eher auf einen Freiheitseingriff als auf ein Gleichheitsurteil bezieht.¹⁰¹¹

Im Ergebnis wird eine Verschärfung der Gleichheitsprüfung immer dann angezeigt sein, wenn ein der Verhältnismäßigkeitprüfung der Freiheitsrechte vergleichbares Regel-Ausnahme-Verhältnis besteht, wenn also der Gesetzgeber von einer eigentlich gebotenen Gleichbehandlung abweichen will und dies folglich rechtfertigen muss.¹⁰¹²

¹⁰⁰⁹ Siehe zu den Einzelheiten III. 3. c.

¹⁰¹⁰ So Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (314).

¹⁰¹¹ So die Beobachtung von Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (315) in Bezug auf die Unterscheidung von externen und internen Zwecken einer Ungleichbehandlung; vergleiche auch die Beobachtung von König/Peters, in: Grothe/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 21 Rdnr. 13, nach der auch die Prüfung des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 EMRK wesentlich durch die parallele Berührung eines anderen Konventionsgrundrechtes geprägt wird.

¹⁰¹² Bryde/Kleindiek, Jura 1999, 36 (38); so etwa regelmäßig bei der Gleichheitsprüfung im Rahmen des Art. 14 GG, da der Gesetzgeber mit der besonderen Behandlung von Trägern bestimmter Eigentumsrechte rechtfertigungsbedürftige Differenzierungen schafft, Bryde, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 14 Rdnr. 64a.

Dieser Ansatz lässt sich auch mit der Rechtsprechung des EuGH zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Grundrechtsprüfung in Einklang bringen. In Bezug auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung achtet der EuGH streng auf die funktionalen Grenzen seiner Befugnisse im Verhältnis zu dem Gemeinschaftsgesetzgeber.¹⁰¹³ Die daraus resultierende zurückgenommene Prüfungsdichte beschränkt sich dann zumeist auf die Feststellung, ob eine gemeinschaftsrechtliche Maßnahme einem legitimen Zweck dient und zu dessen Erreichung nicht offensichtlich ungeeignet ist.¹⁰¹⁴ Dieses Erfordernis ist gerechtfertigt, da die Wahl eines ungeeigneten Differenzierungskriteriums als sachlich nicht vertretbar und somit als ein Verstoß gegen das Willkürverbot einzuordnen wäre.¹⁰¹⁵ Auf eine eingehende Prüfung von Erforderlichkeit und Angemessenheit verzichtet der Gerichtshof, zumindest bei Grundrechten mit Bezug zu wirtschaftlicher Betätigung, häufig. Grund hierfür ist, dass der EuGH die von dem Gemeinschaftsgesetzgeber originär zu treffende Entscheidung, welche konkrete Maßnahme erforderlich und im Einzelfall angemessen ist, nicht durch seine eigene ersetzen und so in die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Judikative eingreifen will.¹⁰¹⁶

Zwar ergibt sich eine Verschärfung der Kontrolldichte im Bereich der nicht wirtschaftsbezogenen Grundrechte. Jedoch erscheint der Ansatz zunächst richtig, den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers zu respektieren und Verstöße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz innerhalb der Grundrechtsprüfung im Wesentlichen nur dann anzunehmen, wenn entweder kein anerkanntes gesetzgeberisches Ziel auszumachen ist oder aber die ergriffenen Maßnahmen offensichtlich ungeeignet sind.

Insbesondere die Anwendung des Grundsatzes der Erforderlichkeit im Rahmen der Gleichheitsprüfung begegnet Bedenken. Der Grund hierfür ist, dass sich wohl häufig eines oder mehrere mildere Mittel finden lassen, eine differenzierende Regelung so auszugestalten, dass die konkret bemängelte Ungleichbehandlung abgeschwächt

¹⁰¹³ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV, 2. Auflage, Art. 6 Rdnr. 73.

¹⁰¹⁴ Vergleiche hierzu beispielhaft EuGH, Urteil vom 05. Oktober 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, I-4973 (5069) Rdnr. 94ff.

¹⁰¹⁵ Gubelt, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 29.

¹⁰¹⁶ So stellt der EuGH fest, dass er „nicht die Beurteilung des Rates in der Frage, ob die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewählten Maßnahmen mehr oder weniger angemessen sind, durch seine eigene Beurteilung ersetzen“ könne, EuGH, Urteil vom 05. Oktober 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, I-4973 (5069) Rdnr. 94.

würde oder sogar ganz entfielen. Hierdurch würde jedoch der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu weitgehend eingeschränkt.¹⁰¹⁷ Dies spricht dafür, bei der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes mit der Anwendung des Grundsatzes der Erforderlichkeit zurückhaltend zu sein.¹⁰¹⁸ Den Besonderheiten der Gleichheitsprüfung kann man dadurch gerecht werden, dass zunächst die Geeignetheit einer Maßnahme zu ermitteln und sodann festzustellen ist, ob die Regelung als verhältnismäßig im engeren Sinne angesehen werden kann, ob also zwischen der Ungleichbehandlung und dem rechtfertigenden Grund¹⁰¹⁹, bzw. ob zwischen Art und Gewicht der festgestellten Unterschiede und der konkreten differenzierenden Regelung¹⁰²⁰ ein angemessenes Verhältnis besteht. Im Ergebnis kommt es für die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung dann darauf an, ob die tatsächlich vorgefundenen Unterschiede ihrem Gewicht nach die Ungleichbehandlung trotz der im Übrigen bestehenden Vergleichbarkeit rechtfertigen.¹⁰²¹ Eine ähnliche Angemessenheitsprüfung hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer differenzierenden Regelung findet sich auch in der Rechtsprechung des französischen Conseil constitutionnel.¹⁰²²

Insgesamt stellt sich die Prüfung einzelner Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen der Gleichheitsprüfung durch den EuGH - abgestuft in Abhängigkeit von dem zu regelnden Sachbereich - als an der Nachvollziehbarkeit, Schlüssigkeit und Sachdienlichkeit einer Maßnahme orientierte Sachlichkeitsprüfung dar. Der Gerichtshof prüft dabei, ob eine Maßnahme rational begründbar, von einem legitimen Zweck getragen und in ihrer konkreten Ausgestaltung für die Erreichung des avisierten Zieles geeignet erscheint. Je nach Intensität des Grundrechtseingriffes und unter Berücksichtigung des geregelten Sachbereiches (wirtschaftsnahe oder eher wirtschaftsferne Grundrechtsbetätigung) prüft der EuGH auch die Angemessenheit einer Maßnahme. Dabei betont er jedoch stets die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers. Für diesen Prüfungskanon finden sich, wie die Auswertung der Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz in ausgewählten Ländern der Europäischen Union gezeigt hat, einige Beispiele in der Gleichheitsjudikatur verschiedener Mit-

¹⁰¹⁷ Gubelt, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rdnr. 29; a.A. wohl Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 97; Wendt, NVwZ 1988, 778 (785); Schoch, DVBl. 1988, 863 (874).

¹⁰¹⁸ Anders aber etwa Storr, Der Staat 1997, 547 (566 f.), der die gänzliche Zurücknahme seiner Prüfungskompetenz durch den EuGH bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer Maßnahme kritisiert und dadurch die Wirksamkeit der judikativen Kontrolle des Gemeinschaftsgesetzgebers gefährdet sieht.

¹⁰¹⁹ Brüning, JZ 2001, 669 (672).

¹⁰²⁰ v. Münch/Kunig (Gubelt), GG, Art. 3 Rdnr. 29.

¹⁰²¹ Brüning, JZ 2001, 669 (672).

¹⁰²² Vergleiche hierzu oben II. 3. a. aa. aaa. (c).

gliedsländer der Union. Im Ergebnis ergibt sich eine in ihrer Intensität abgestufte Gleichheitsprüfung, die zum einen von dem Ziel effektiven Grundrechtsschutzes geprägt ist und zugleich für die schwierige Grenzziehung zwischen notwendiger judikativer Korrektur und unerwünschter richterlicher Kompetenzüberschreitung sensibel bleibt. Die Bedenken, denen sich etwa der österreichische Verfassungsgerichtshof ausgesetzt sieht, sein Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes als allgemeines Sachlichkeitsgebot überdehne die Grenzen der Gleichheitsgewährleistung und führe zu einem allgemeinen, und kaum vernünftig handhabbaren, Gerechtigkeitsgebot, finden so in der Rechtsprechung des EuGH keine Entsprechung.

Für eine Integration einzelner Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Sinne eines zuvor beschriebenen Sachlichkeitsgebotes in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes könnte auch die Ausgestaltung der Gleichheitsrechte und Grundrechtsschranken in der Charta der Grundrechte sprechen, sofern man, abweichend von der hier vertretenen Auffassung¹⁰²³, von der Anwendbarkeit der Schrankenregelung auf den allgemeinen Gleichheitssatz ausgeht.

Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) als allgemeine Schrankenregelung normiert in Absatz 1, dass „jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten [...] gesetzlich vorgesehen sein und den wesentlichen Gehalt dieser Rechte und Freiheiten achten [muss]. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

Absatz 2 legt fest, dass „die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, [...] im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgt.“

Der allgemeine Gleichheitssatz ist als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Gemeinschaftsrecht anerkannt, jedoch nicht in einem der bisher ratifizierten und geltenden europäischen Verträge ausdrücklich gewährleistet. Folglich könnte für die Prüfung

¹⁰²³ vgl. Kapitel D. III. 4.

des allgemeinen Gleichheitssatzes die Auffangregelung des Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) maßgeblich sein. Diese knüpft die Einschränkung der in der Charta gewährleisteten Grundrechte jedoch ausdrücklich an die „Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“. Eine Beschränkung dergestalt, dass diese Schranken-Schranke alleine für den Bereich der Freiheitsrechte Geltung haben soll, lässt sich der Regelung nicht entnehmen. Natürlich ist zu berücksichtigen, dass Art. II-112 Abs. 1 EVV (Art. 52 Abs. 1 ChGR) seiner konkreten Formulierung nach eine Schrankenregelung primär für die Beschränkung von Freiheitsrechten im Auge hat und sowohl „Schranken“ als auch „Schranken-Schranken“ der Struktur der Gleichheitsprüfung prinzipiell fremd sind. Mit der Bezugnahme auf die „Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten“ ist aber, zumindest nach dem Wortlaut, auch der in Art. II-80 EVV (Art. 20 der Charta) niedergelegte allgemeine Gleichheitssatz mit umfasst. Folglich wäre vertretbar, dass nach der Schrankenregelung des Art. II-112 EVV (Art. 52 ChGR) auch eine Einschränkung des allgemeinen Gleichheitssatzes nur unter „Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ möglich sein soll, was jedoch den oben diskutierten Bedenken begegnet und im Ergebnis abzulehnen ist.¹⁰²⁴

Dabei bleibt nach wie vor genügend Raum, entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des EuGH, bereichsspezifisch und abgestuft einzelne Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in sorgfältiger Abwägung mit dem anerkannten Ermessensspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers in die Gleichheitsprüfung einzubeziehen.

Die weitere Entwicklung der Rechtsprechung - insbesondere nach einem möglichen Inkrafttreten der Charta der Grundrechte mit der zitierten Schrankenregelung des Art. 52 Abs. 1 der Charta - bleibt insoweit abzuwarten. Allerdings zeigt die ausdrückliche Bezugnahme auf die „von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen“, dass die besonderen Aufgaben und Ziele der Gemeinschaft eine Einschränkung von Grundrechten prinzipiell rechtfertigen können. Dies macht deutlich, dass die Rechtsprechung auch nach Inkrafttreten der Charta die Ermessens- und Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers zu respektieren hat, solange die getroffenen Maßnahmen den vorgenannten Zielen entsprechen, also zu deren Erreichung

¹⁰²⁴ vgl. nochmals Kapitel D. III. 4.

zumindest nicht von vornherein ungeeignet sind. Diese Betonung eines originär gemeinschaftsrechtsspezifischen Beurteilungsmaßstabes, orientiert an den dynamischen Zielsetzungen der Gemeinschaft, unterstützt die bislang häufige Zurückhaltung des EuGH bei der Prüfung der Erforderlichkeit und Angemessenheit gemeinschaftlicher Maßnahmen, solange ein nachvollziehbares gemeinschaftskonformes Ziel zu erkennen ist.¹⁰²⁵

V. Strukturelemente der Gleichheitsprüfung im Gemeinschaftsrecht

Insofern ergeben sich bislang, ausgehend von der grundsätzlichen zweistufigen Prüfungsfolge mit den Einzelschritten Feststellung einer Ungleichbehandlung und Bestehen einer objektiven Rechtfertigung für die Differenzierung, drei wesentliche, sich ergänzende Strukturmerkmale der Gleichheitsprüfung auf Ebene des Gemeinschaftsrechts.

- Zum einen die Gewährung großzügiger Bewertungsspielräume auf Seiten des Gemeinschaftsgesetzgebers, die um so größer werden, je näher eine Regelung in Beziehung zu Fragen wirtschaftlicher Betätigung und des gemeinsamen Marktes steht, und die um so enger werden, je weniger wirtschaftsgeprägt die jeweils betroffene Grundrechtsausübung ist.¹⁰²⁶
- Zum anderen die maßgebliche Orientierung an dem zu regelnden Sachbereich bei der Bestimmung der Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung

¹⁰²⁵ Allerdings wird gerade diese Zurückhaltung des Gerichtshofes bei der Entwicklung einer ausdifferenzierten Schrankendogmatik teilweise als gravierende Schwachstelle der Grundrechtsprechung des EuGH gesehen. Dies deshalb, weil sie häufig zu pauschalen Feststellungen und verdeckt einseitiger Betonung von Gemeinschaftsinteressen im Rahmen der Grundrechtsprüfung führe. Auch durch die Charta der Grundrechte werde dieses Defizit nicht beseitigt, da diese gerade keine ausdifferenzierte Schrankenregelung enthalte, sondern die Frage der Grundrechtseinschränkung durch eine – neben den Regelungen in Art. 52 Abs. 2 und 3 der Charta anzuwendende – Querschnittsschranke in Art. 52 Abs. 1 löse, siehe insofern: Schmitz, JZ 2001, 833 (838); Beutler, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV, Art. F Rdnr. 77f. m.w.N.; Ritgen, ZRP 2000, 371 (372); Kenntner, ZRP 2000, 423 (424). Nettesheim, EuZW 1995, 106ff.; Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (98) weisen jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Verzicht auf grundrechtsspezifische Schranken Klauseln und die Aufnahme einer Querschnittsschranke von den Verfassern der Charta allerdings bewusst gewählt wurde, um die einzelnen Rechte kurz, prägnant und vor allem für die Bürger leicht verständlich formulieren zu können.

¹⁰²⁶ Hier zeigt sich eine Parallele zu den Schärfungen der Gleichheitsprüfung, sofern die Ungleichbehandlung sich an „suspekten“ Differenzierungskriterien, wie sie etwa Art. 3 Abs. 3 GG benennt, orientiert, vergleiche insoweit auch die Vorschläge von Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (44).

differenzierender Regelungen unter Berücksichtigung der relevanten Gemeinschaftsinteressen.

- Schließlich eine bislang uneinheitliche inhaltliche Spezifizierung der Anforderungen an die objektive Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen unter - wenn auch nicht durchgängiger und, wie gezeigt, eher terminologischer als tatsächlich-materieller¹⁰²⁷ - Einbeziehung einzelner Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf der Ebene der objektiven Rechtfertigung von Gleichheitsbeschränkungen als Korrektiv zur Sicherung einer angemessenen Balance zwischen Gleichheitsgewährung und Verwirklichung gemeinschaftsdienlicher Ziele und Interessen.

Soweit der EuGH allgemein verlangt, dass die Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte durch objektive Gründe gerechtfertigt ist, lässt sich allerdings schon fragen, ob dieser Maßstab zur Rechtfertigung differenzierender Regelungen in der praktischen Anwendung zu anderen Ergebnissen führt als das reine Willkürverbot¹⁰²⁸, oder ob hier nicht starke inhaltliche Überschneidungen vorliegen und nicht vielleicht sogar beide Umschreibungen einen einheitlichen Kontrollmaßstab meinen.

1. Abgestufte Prüfungsintensität nach Maßgabe der betroffenen Sachbereiche

Der Ansatz des EuGH, die Abstufung der Prüfungsintensität in Abhängigkeit von dem jeweils durch die Regelung betroffenen Sachbereich vorzunehmen, ermöglicht einen nachvollziehbaren Rationalitätsgewinn im Rahmen der Gleichheitsprüfung. Dies vor allem deshalb, weil die Gleichheitsprüfung stets den Vergleich zweier Sachverhalte oder Personengruppen zum Gegenstand hat. Ein solcher Vergleich erfolgt immer in der Weise, dass die Vergleichsgruppen auf ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht und sodann in Verhältnis zueinander gesetzt werden. Gerade diese Konzentration auf die jeweiligen Eigenheiten der Sachverhalte oder Personengruppen macht aber häufig eine genauere Beschäftigung mit vergleichsrelevanten Detail-

¹⁰²⁷ Die bislang schwerpunktmäßig im Bereich des agrarrechtlichen Diskriminierungsverbotes angesiedelte Berücksichtigung einzelner Aspekte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Gleichheitsprüfung zeigt, dass der EuGH zumindest grundsätzlich offen für eine Anreicherung der Prüfung von Gleichheitsbeeinträchtigungen um Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist.

¹⁰²⁸ So z.B. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, § 21 S. 141.

fragen der Vergleichsgruppen erforderlich und damit notwendigerweise auch mit den besonderen Charakteristika des gesamten Sachbereiches. Somit bietet ein sachbereichsspezifisches Verständnis des Gleichheitssatzes auch unter Berücksichtigung solcher, eher praktikabilitätsbezogener Erwägungen Vorteile hinsichtlich der Bestimmung der konkreten Prüfungsanforderungen.¹⁰²⁹

Der EuGH berücksichtigt bei seiner Entscheidung, welche Anforderungen an die objektive Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zu stellen sind, mithin regelmäßig die Eigenheiten des geregelten Sachbereichs und den konkreten Regelungsgehalt der zu beurteilenden Maßnahme. Im Ergebnis hat der Gerichtshof so ein sorgfältig abgestuftes System der objektiven Rechtfertigung von differenzierenden Regelungen in Abhängigkeit von dem jeweiligen Sachbereich entwickelt.¹⁰³⁰ Die Orientierung an dem Sachbereich, dem eine Regelung zuzuordnen ist, hat für das Gemeinschaftsrecht auch nicht zuletzt deshalb besondere Bedeutung, weil die Grundrechte hier auch in ihrem Verhältnis zu den jeweiligen Gemeinschaftsinteressen gesehen werden müssen.¹⁰³¹ Beispielhaft hierfür ist das Verständnis des besonderen Diskriminierungsverbotes hinsichtlich der Entlohnung zwischen den Geschlechtern (Art. 141 EGV). Zwar ist zunächst zu berücksichtigen, dass die speziellen Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts originär - wegen ihrer funktionalen Einbettung in die Binnenmarktordnung - nicht als Grundrechte im eigentlichen Sinne einzuordnen sind.¹⁰³² Das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts hat der EuGH jedoch mittlerweile als Grundrecht eingestuft. So führte er etwa in einer Entscheidung aus dem Jahre 1998 aus: „Wie der Gerichtshof ebenfalls festgestellt hat, ist Art. 6 der RL unerlässlich, um das grundlegende Ziel der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu erreichen, das nach ständiger Rechtsprechung eines der Grundrechte des Menschen darstellt, deren Einhaltung der Gerichtshof zu sichern hat“.¹⁰³³

¹⁰²⁹ Dass Erwägungen der Praktikabilität bei der näheren Konkretisierung des Gleichheitssatzes zumindest auch zu berücksichtigen sind, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass andernfalls – mit kaum umsetzbaren dogmatischen Konstruktionen – für die letztlich maßgebliche Rechtsanwendung nichts gewonnen wäre, vergleiche hierzu auch schon Leibholz, Die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 77, der die von ihm vertretene Beschränkung der Gleichheitsforderung auf das Verbot der Willkür ebenfalls durch „praktischen Erwägungen“ gerechtfertigt sieht.

¹⁰³⁰ Sattler, Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitssätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: FS Rauschning, S. 251 (266f.).

¹⁰³¹ Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 49.

¹⁰³² Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, EUV, nach Art. 6 Rdnr. 185.

¹⁰³³ EuGH, Urteil vom 22. September 1998, Rs. C-185/97 (Coote), Slg. 1998, 5199 (5221) Rdnr. 23.

Hinsichtlich dieses Grundrechts auf Gleichbehandlung von Männern und Frauen hat der EuGH aber auch deutlich gemacht, dass dieses seine Grenzen im Anwendungsbereich der Gemeinschaftsverträge findet und somit also in Umfang und Intensität seiner grundrechtlichen Schutzwirkung bereichsspezifisch geprägt ist. Hinsichtlich der Frage, ob etwa auch die sexuelle Orientierung als Teilaspekt des Begriffs „Geschlecht“ erfasst und damit grundrechtlich geschützt wäre, hat der Gerichtshof festgestellt, dass „zwar [...] die Wahrung der Grundrechte [...] eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen [ist]; diese Rechte können jedoch als solche nicht dazu führen, dass der Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrages über die Zuständigkeiten der Gemeinschaft hinaus erweitert wird“¹⁰³⁴.

Soweit eine bestimmte Verhaltensweise aber von dem Grundrecht der Gleichbehandlung der Geschlechter erfasst wird, findet eine Prüfung unter Abwägung des zu gewährenden Grundrechtsschutzes mit den relevanten Gemeinschaftsinteressen statt. Auch diese Abwägung mit den betroffenen Gemeinschaftsinteressen ist Ausdruck einer bereichsspezifischen Betrachtungsweise, weil auch hier die bereichsspezifisch gemeinschaftlichen Interessen in Bezug zu der beanstandeten Grundrechtsbeeinträchtigung gesetzt werden. Die anzustellende Abwägung kann dann im Einzelfall zu dem Ergebnis führen, dass „der wirtschaftliche Zweck des Art. 119 [heute Art. 141] des Vertrages, der darin besteht, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen zu beseitigen, gegenüber dem sozialen Ziel dieser Vorschrift, das Ausdruck eines Grundrechts ist, nur nachgeordnete Bedeutung“¹⁰³⁵ hat.

Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass Kern des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes insbesondere die Sicherung wirtschaftlicher Freiheitsrechte ist.¹⁰³⁶

Der EuGH wählt bei seiner Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes häufig einen stark fallbezogenen Ansatz und argumentiert oftmals mit Besonderheiten des jeweiligen Sachverhaltes. Dies wird verständlich, wenn man bedenkt, dass der EuGH seine Grundrechtsdogmatik vom Ansatz her pragmatisch im Laufe seiner Rechtsprechung

¹⁰³⁴ EuGH, Urteil vom 17. Februar 1998, Rs. C-249/96 (Grant), Slg. 1998, 621 (650) Rdnr. 45.

¹⁰³⁵ EuGH, Urteil vom 10. Februar 2000, Verb. Rs. C-270 u. C-271/97 (Deutsche Post), Slg. 2000, I-929 (951f.) Rdnr. 56f.

¹⁰³⁶ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 48.

entwickelt hat.¹⁰³⁷ So prüft der EuGH oftmals nicht getrennt voneinander den Schutzbereich der Grundrechte und die Frage der Zulässigkeit möglicher Grundrechtseinschränkungen, sondern fragt schon direkt, ob ein Eingriff in ein Grundrecht vorliegt und ob dieser gegebenenfalls gerechtfertigt ist.¹⁰³⁸ Dies erklärt auch, warum die Gleichheitsprüfung durch den EuGH dogmatisch im Vergleich zur Rechtsprechung in einigen Mitgliedstaaten eine bislang, im Detail und in der praktischen Anwendung, weniger gefestigte Struktur aufweist. Es ist jedoch, gerade vor dem Hintergrund, dass der EuGH seine Rechtsprechung zu den Grundrechten unter anderem anhand der Verfassungsüberlieferungen und Grundrechtstraditionen der Mitgliedstaaten entwickelt hat, zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof mit seiner, auch in der Literatur bislang als zu wenig strukturiert kritisierten, Prüfung des Gleichheitssatzes bei seiner Rechtsfindung in Europa nicht auf einheitliche, konstante und durchgängige Strukturen der Gleichheitsprüfung stößt. So prüft etwa der Conseil constitutionnel in Frankreich den Gleichheitssatz oftmals in der Weise, dass er teilweise schon die Vergleichbarkeit der Sachverhalte verneint und sich damit die Frage einer sachlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung schon gar nicht mehr stellt. In anderen Entscheidungen zieht der Verfassungsrat die fehlende Vergleichbarkeit der Sachverhalte - entgegen dem sonstigen Verständnis als Vorfrage der dann folgenden Rechtfertigungsprüfung - bereits als Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung heran und gesteht dem Gesetzgeber insgesamt bei der Bestimmung der, eine differenzierende Regelung erfordernden, allgemeinen Interessen einen weiten Beurteilungsspielraum zu.¹⁰³⁹

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte unterscheidet in seiner Argumentation nicht immer klar zwischen der Feststellung der Vergleichbarkeit unterschiedlicher Sachverhalte und der Prüfung der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung. Vielmehr stützt er sich auf die entscheidungserheblichen Kriterien sowohl zur Beurteilung der Frage der Vergleichbarkeit der Sachverhalte als auch bei der Prüfung der Rechtfertigung einer differenzierenden Behandlung.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁷ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 6 Rdnr. 60; Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (816).

¹⁰³⁸ Hierauf weist Hirsch, RdA 1998, 194 (198) hin, ohne dass dadurch jedoch seine Einschätzung, der EuGH habe bereits ein differenziertes und abgerundetes System des Grundrechtsschutzes, der Grundrechtseinschränkung und -ausübung entwickelt, beeinträchtigt würde.

¹⁰³⁹ Siehe hierzu II. 3. a. aa. aaa. (a) und (b).

¹⁰⁴⁰ Vergleiche C. II. 3. d.

Ähnlich verfährt der französische Conseil d'État, welcher hinsichtlich des dem Verordnungsgeber und der Verwaltung verbleibenden, verfassungsrechtlich nicht zu kontrollierenden, Beurteilungsspielraumes in Abhängigkeit von der betroffenen Regelungsmaterie variiert und so z.B. in Bereichen wirtschaftlicher Betätigung, welche regelmäßig auf ein hohes Maß an kontrollfreien Regelungsspielräumen angewiesen sind, einen weiten Ermessensspielraum anerkennt, währenddessen er in eher personenbezogenen, bürgerrechtsnahe Bereichen wie der Chancengleichheit in Bildung und Berufsausübung strengere Kontrollmaßstäbe für Ungleichbehandlungen anlegt.¹⁰⁴¹

Eine Parallele zur Gleichheitsprüfung des EuGH findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches sich ebenfalls in ständiger Rechtsprechung auf die Besonderheiten des zu regelnden Sachbereiches als entscheidendem Maßstab für die Beurteilung der Frage, ob eine differenzierende Regelung sachlich gerechtfertigt sein kann, bezieht. Insoweit stellt das Gericht beispielhaft fest: „Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss allerdings eine Auswahl sachgerecht treffen (vgl. BVerfGE 53, 313 [329]). Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern nur stets in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachbereichs, der geregelt werden soll (vgl. BVerfGE 17, 122 [130]; 75, 108 [157]; st. Rspr.).¹⁰⁴²

Dieser Überblick zeigt, dass trotz der festgestellten Unterschiede der jeweiligen Gleichheitsprüfung in einzelnen Mitgliedstaaten, des EGMR und des EuGH dennoch zumindest Übereinstimmung hinsichtlich der Erkenntnis besteht, dass der zu regelnde Sachbereich, welchem eine differenzierende Regelung zuzuordnen ist, maßgeblichen Einfluss auf die Anforderungen der jeweiligen Gleichheitsprüfung hat.

¹⁰⁴¹ Vergleiche II. 4. c.

¹⁰⁴² BVerfGE 90, 145 (196); vergleiche weiter beispielhaft BVerfGE 17, 122 (130): „Was sachlich vertretbar oder sachfremd und deshalb willkürlich ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachverhalts, der geregelt werden soll.“; BVerfGE 80, 109 (118): „Art. 3 Abs. 1 GG enthält ein auch den Gesetzgeber bindendes Willkürverbot. Das bedeutet, daß bei der Auswahl der Tatbestände, für die eine gesetzliche Regelung getroffen wird, sachgemäß, d. h. nach Gesichtspunkten, die sich aus der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ergeben, in diesem Sinne also nicht „willkürlich“ zu verfahren ist (vgl. BVerfGE 52, 264 [273]; 75, 108 [157].“

2. Erhöhte Rechtfertigungsanforderungen bei „suspekten“ Differenzierungskriterien?

Eine nähere Strukturierung der Gleichheitsprüfung wird in den untersuchten Rechtsordnungen daneben teilweise durch Orientierung an der Eigenart der maßgeblichen Differenzierungskriterien erreicht, wobei als wesentliches Unterscheidungsmerkmal danach zu fragen ist, inwieweit einzelne unterscheidungserhebliche Merkmale durch die Betroffenen beeinflusst werden können und wie sehr diese dem unveränderlichen, höchstpersönlichen Lebensbereich zugeordnet sind oder sich diesem annähern.

So lässt der EuGH die Möglichkeit einer Rechtfertigung teilweise insgesamt außer Acht, soweit die Gleichheit im Hinblick auf eine von dem Rat erlassene Verordnung sicherzustellen ist.¹⁰⁴³ Gleiches gilt in Fällen, in denen eine Ungleichbehandlung von Waren alleine wegen deren Herkunft aus einem Mitgliedstaat oder von Personen in ihrer Funktion als Arbeitnehmer, Dienstleistungserbringer oder Niederlassungswillige alleine wegen deren Staatsangehörigkeit erfolgt.¹⁰⁴⁴

Soweit Regelungen im Hinblick auf die Tragung finanzieller Belastungen oder den Bezug von Begünstigungen Ungleichheiten festschreiben oder Differenzierungen aufgrund des Geschlechtes erfolgen, lässt der EuGH diese teilweise zu, soweit sich hierfür außerordentlich wichtige und eng umschriebene Gründe anführen lassen.¹⁰⁴⁵

Soweit eine Ungleichbehandlung außerhalb des vorgenannten Regelungsbereiches, etwa im Einflussbereich des Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EGV auf dem Gebiet des gemeinsamen Agrarmarktes zu beurteilen ist, lässt der EuGH hingegen schon einen einfachen objektiven Grund genügen, um eine Rechtfertigung zu begründen.¹⁰⁴⁶ Diese abgestufte Prüfungsdichte hinsichtlich der von dem Gerichtshof gestellten Anforderungen an die objektive Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung macht deutlich,

¹⁰⁴³ EuGH, Urteil vom 29. März 1979, Rs. 113/77 (NTN Tokyo Bearing Company/Rat), Slg. 1979, 1185 (1209) Rdnr. 21.

¹⁰⁴⁴ EuGH, Urteil vom 12. Februar 1974, Rs. 152/73 (Sotgiu/Deutsche Bundespost), Slg. 1974, 153 (162) Rdnr. 3f., 8; Urteil vom 03. Dezember 1974, Rs. 33/74 (van Binsbergen/Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid), Slg. 1974, 1299 (1309) Rdnr. 10/12; Urteil vom 03. Februar 1983, Rs. 62, 63/81 (Seco/Evi), Slg. 1982, 223 (235) Rdnr. 8.

¹⁰⁴⁵ EuGH, Urteil vom 5. März 1980, Rs. 265/78 (Ferwerda/Produktschap voor vee en Vlees), Slg. 1980, 617 (627f.) Rdnr. 7f.; Urteil vom 15. Mai 1986, Rs. 222/84 (Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary), Slg. 1986, 1651 (1686ff.), Rdnr. 36, 44ff.

¹⁰⁴⁶ EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977, Verb. Rs. 117/776 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Slg. 1977, 1753 (1769ff.) Rdnr. 7 ff., 14/17, 22/23; Urteil vom 15. September 1982, Rs. 106/81 (Kind/EWG), Slg. 1982, 2885 (2921) Rdnr. 22; Urteil vom 05. Juli 1977, Rs. 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm), Slg. 1977, 1211 (1221) Rdnr. 7.

dass der EuGH maßgeblich auf die Eigenarten der zu regelnden Materie und den Charakter der entscheidungserheblichen Differenzierungskriterien sowie auf die Auswirkungen einer Maßnahme auf die Verwirklichung der im Gemeinschaftsrecht gewährleisteten Gleichheitsverbürgungen abstellt. Die sich hieraus ergebende abgestufte Prüfungsdichte hinsichtlich der objektiven Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen ermöglicht - nicht zuletzt deshalb, weil sie sich an Fallgruppen und der Eigenart der Differenzierungskriterien orientiert - eine verbesserte Strukturierung der Rechtfertigungsprüfung.

Eine verallgemeinerungsfähige Erklärung, warum in bestimmten Fällen besonders gewichtige oder zwingende Gründe zur Rechtfertigung von Differenzierungen zu verlangen sind und in anderen der Nachweis lediglich irgendeines nachvollziehbaren objektiven Grundes ausreichen soll, hat der EuGH indes bislang nicht vorgelegt. Insofern wäre es wünschenswert, wenn der Gerichtshof eine entsprechende Klarstellung ermöglichen würde.¹⁰⁴⁷

Orientierung könnte hier eine Anlehnung an die „suspekten“ Unterscheidungsmerkmale besonderer Diskriminierungsverbote bieten, wie sie sich auch in der Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz oder des EGMR zu Art. 14 EMRK findet. Wenn also Differenzierungskriterien, ohne von Art. 3 Abs. 3 GG erfasst zu sein, eine bestimmte Nähe zu den dort erwähnten Merkmalen aufweisen, bedarf eine Ungleichbehandlung einer eingehenderen Rechtfertigung, ebenso, wenn eine Ungleichbehandlung zugleich eine Beeinträchtigung von Freiheitsrechten mit sich bringt.¹⁰⁴⁸ So stellt das BVerfG fest, dass der Gesetzgeber um so engeren Bindungen unterliegt, „je mehr sich die personenbezogenen Merkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten annähern und je größer deshalb die Gefahr ist, dass eine an sie anknüpfende Ungleichbehandlung zur Diskriminierung einer Minderheit führt.“¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁷ wobei Sattler, Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitssätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: FS Rauschnig, S. 251 (267) als Konsequenz seiner Analyse vorschlägt, der EuGH solle allgemein, soweit er im Einzelfall eine Rechtfertigung nicht generell ausschließt oder noch schwerer wiegende Gründe verlangt, nur noch Gründen von einigem Gewicht rechtfertigende Wirkung zuerkennen.

¹⁰⁴⁸ So die Analyse von Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (307), der insoweit „Abschleifungen des anscheinend kategorialen Unterschieds zwischen Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2, 3 GG“ beobachtet.

¹⁰⁴⁹ BVerfGE 88, 87 (96); vergleiche insoweit auch die Vorschläge von Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 36 (44).

Als hilfreich könnte sich in diesem Zusammenhang auch ein Blick auf die Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court erweisen. Dieser variiert, ausgehend von einem einheitlichen Gleichheitssatz, seine Prüfungsintensität je nachdem, ob verdächtige Klassifizierungen oder fundamentale Gemeinwohlinteressen betroffen sind, so dass ein strict scrutiny test erforderlich ist, oder ob es bei einem rational basis test oder einem intermediate level of scrutiny verbleiben kann.¹⁰⁵⁰ Die Entscheidung, in welchen Fällen welcher Test anzuwenden ist, trifft das Gericht dann gesondert nach den jeweiligen Differenzierungskriterien. Besonderes Augenmerk verdient dabei der Umstand, dass der Supreme Court dabei ohne Rückgriffe auf Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips oder der Abwägung mit anderen Grundrechten auskommt, auch auf besondere Gleichheitssätze verzichten kann, sondern alleine durch eine Abstufung danach, ob bestimmte „suspect classifications“ vorliegen, also in Abhängigkeit von den gewählten Anknüpfungspunkten einer Ungleichbehandlung etwa anhand der Hautfarbe oder der Religion, zu den anzuwendenden Prüfungsmaßstäben findet.¹⁰⁵¹ Auch dies zeigt, dass es eines Rückgriffes auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Anreicherung der Gleichheitsprüfung nicht unbedingt bedarf und zugleich eine Differenzierung anhand der Natur der individuellen Betroffenheit durch die ungleiche Behandlung möglich ist.

Diese Beispiele zeigen, dass sich eine nähere Strukturierung der Gleichheitsprüfung noch am ehesten durch eine Anlehnung an in besonderen Diskriminierungsverboten enthaltene strenge Rechtfertigungsanforderungen aufgrund suspekter Differenzierungskriterien erreichen lässt. Die Argumente hierfür sind einleuchtend und ermöglichen eine verlässliche und in ihrer Wertungsabhängigkeit reduzierte Gleichheitsrechtsprechung. Es leuchtet unmittelbar ein, dass eine Differenzierung aufgrund der Hautfarbe oder des Geschlechtes schon sehr guter Gründe bedarf. Wie oben dargestellt, geben besondere Diskriminierungsverbote mit ihrer Benennung verbotener Differenzierungen und der damit verbundenen Zielrichtung eine im Vergleich zum offen formulierten allgemeinen Gleichheitssatz klare Prüfungsstruktur vor. Zugleich sind sie als spezielle Gleichheitsrechte eng mit dem allgemeinen Gleichheitssatz verwandt. Es spricht daher vieles dafür, diese strukturellen „Vorteile“ besonderer Diskriminierungsverbote für das Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes nutzbar

¹⁰⁵⁰ Vergleiche die Darstellung bei Heun, EuGRZ 2002, 319ff.

¹⁰⁵¹ Heun, EuGRZ 2002, 319 (325).

zu machen, dort, wo Differenzierungen, ohne zugleich dem Schutz andernfalls vorrangig zu prüfender besonderer Diskriminierungsverbote zu unterfallen, sich in den zugrunde liegenden Unterscheidungsmerkmalen denen pönalisierter Differenzierungen nach besonderen Gleichheitsverbürgungen annähern. Sofern eine solche Annäherung nicht festzustellen ist, welche anhand der Fragen der individuellen Beeinfluss- und Veränderbarkeit und der Zugehörigkeit zur höchstpersönlichen oder sozialen Sphäre des Einzelnen ermittelt werden kann, kann es dann infolge geringerer Benachteiligungsintensität bei einer zurückhaltenderen Prüfung anhand des Willkürverbotes verbleiben, nicht zuletzt unter Beachtung des originär legislativen Beurteilungsspielraumes.

Anklänge hierzu finden sich, wie dargestellt, bereits in der Rechtsprechung des EuGH, ohne dass der Gerichtshof diese bislang zu allgemein gültigen Strukturmerkmalen seiner Gleichheitsprüfung verfestigt hätte. Wie das Beispiel des amerikanischen Supreme Court zeigt, wird unter Berücksichtigung des Charakters der jeweiligen Unterscheidungskriterien auch ein Rückgriff auf eine - wie gezeigt nur unter großen Schwierigkeiten mögliche - Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes entbehrlich, zugleich jedoch wird das damit ebenfalls angestrebte Ziel erreicht, justiziable Kriterien für eine als notwendig empfundene abgestufte Prüfungsintensität des allgemeinen Gleichheitssatzes zu definieren.

3. Erhöhte Rechtfertigungsanforderungen bei Abweichungen vom bisherigen Regelungssystem?

Wie bereits dargestellt, finden sich in der Rechtsprechung des EuGH vereinzelt Ansätze, auch Kriterien der Systemgerechtigkeit zur Begründung erhöhter Rechtfertigungsanforderungen in der Gleichheitsprüfung zu berücksichtigen. Damit steht der Gerichtshof in Europa nicht allein. So fordert z. B. das spanische Verfassungsgericht im Rahmen seiner Gleichheitsprüfung, dass sich differenzierende Regelungen folgerichtig in das bereits bestehende Teilrechtsgebiet und die gesamte Rechtsordnung einfügen, d. h. dass jede Regel auf ihr rechtliches Umfeld abzustimmen ist.¹⁰⁵²

¹⁰⁵² Siehe III. 3. b.

Dabei kann zunächst zwischen der Systemgerechtigkeit als Forderung aus einem durch den Gesetzgeber geschaffenen Regelungssystem und der gesetzgeberischen Systembildung als solcher - dem Handeln des Gesetzgebers also, welches erst zur Entstehung eines Regelungssystems führt - unterschieden werden.¹⁰⁵³ Bei letzterem soll dem Gesetzgeber, gemäß seiner verfassungsmäßigen Aufgabe, ein größerer Gestaltungsspielraum zustehen. Sobald allerdings die als Systemgerechtigkeit beschriebene systematische Sachgerechtigkeit einer Regelung betroffen ist, soll eine genauere gerichtliche Kontrolle möglich sein.¹⁰⁵⁴ Für den Gesetzgeber ergibt sich so ein erhöhter Begründungszwang für einzelne, vom bisherigen System abweichende Regelungen.

Allerdings ist in anderem Zusammenhang berechtigte Kritik an dem Kriterium der Systemgerechtigkeit formuliert worden. Insofern ist mit Recht darauf hingewiesen worden, dass die Kriterien, welche für die Beurteilung der im Einzelfall anzuwendenden Kontrolldichte der Gleichheitsprüfung maßgeblich sein sollen, bei den meisten Regelungsgegenständen nicht der Verfassung, sondern alleine dem einfachen Gesetzesrecht entnommen werden können.¹⁰⁵⁵ Dies führt dazu, dass solche einfachgesetzlichen Maßstäbe verfassungsrechtlich keine Bindungswirkung entfalten können, will man die Ordnung der Normenhierarchie, zumindest in Rechtsordnungen, die, anders als etwa Großbritannien, eine solche, auch formal ausgestaltete, Normenhierarchie kennen, ernst nehmen. Die Kompetenzverteilung von Verfassungsgericht und Gesetzgeber soll im Gegenteil gerade verhindern, dass einzelne einfachgesetzliche Entscheidungen des Gesetzgebers vermittelt verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung festgeschrieben und damit der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers entzogen werden, obwohl diese unter Umständen weder als geschlossenes Regelungssystem, noch als dauerhafte Richtschnur weiterer Gesetzgebung angelegt waren.¹⁰⁵⁶ Anders kann allerdings die Situation zu beurteilen sein, wenn sich tatsächlich verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für ein Festhalten an einem stringenten Regelungssystem finden. Dann kann der Gedanke der Systemgerechtigkeit schärfere, aber auch mildere Rechtfertigungsanforderungen für differenzierende Regelungen

¹⁰⁵³ Schoch, DVBl. 1988, 863 (878).

¹⁰⁵⁴ Schoch, DVBl. 1988, 863 (878).

¹⁰⁵⁵ Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 34 (41).

¹⁰⁵⁶ Vergleiche insoweit die übereinstimmenden Feststellungen bei Rüfner, in: BK, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 39 und Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 45, der Gedanke der Systemgerechtigkeit dürfe nicht zu einer „Verkrustung der Gesellschaftsordnung“ führen.

begründen.¹⁰⁵⁷ Weitere Bedenken ergeben sich zudem daraus, dass bereits die Bestimmung des Gesetzeszweckes und der diesem zugrunde liegenden Wertungen schon eines einzelnen Gesetzeswerkes erhebliche Schwierigkeiten aufwerfen kann, weil Gesetze nicht selten mehrere Ziele verfolgen und verschiedene - teils konfligierende - gesetzgeberische Wertungen widerspiegeln.¹⁰⁵⁸ Betrachtet man dann aber noch komplexere Normgebilde in ihrer Gesamtheit wie etwa das Sozialversicherungsrecht und das Steuerrecht, so wird deutlich, dass dem Verfassungsgericht dann zahlreiche Anknüpfungspunkte zur Feststellung von Wertungswidersprüchen zur Verfügung stehen. Um diesem Umstand zu begegnen besteht dann wiederum die Gefahr, dass die Rechtsprechung das geltende Recht als widerspruchsfreies System begreift, damit aber bewusste Wertentscheidungen des Gesetzgebers durch eigene Wertentscheidungen zu ersetzen droht.¹⁰⁵⁹

Vor diesem Hintergrund wird ersichtlich, dass Fragen der Systemgerechtigkeit aus den genannten Gründen im Rahmen der Gleichheitsprüfung, auch auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts, häufig keinen substantiellen Erkenntnisgewinn versprechen.

VI. Schlussfolgerungen und Stellungnahme

Die Rechtsprechung zu dem allgemeinen Gleichheitssatz hat in den untersuchten Ländern der Europäischen Union, aber auch in der Rechtsprechung von EGMR und EuGH in den vergangenen Jahrzehnten seiner Entwicklung eine stetige Konkretisierung und immer weiter ausdifferenzierte Ausgestaltung erfahren. Dabei haben die Gerichte im politisch besonders sensiblen Bereich der Gleichheit, der neben Menschenwürde und Freiheit den Kern demokratischer Verfassungen bildet¹⁰⁶⁰, auch immer auf gesellschaftlichen Bedeutungswandel und sich verändernde politische Rahmenbedingungen reagiert. Besonders sichtbar wird diese Entwicklung am Beispiel der Rechtsprechung des österreichischen VfGH. Dieser beschränkte seine Kon-

¹⁰⁵⁷ So im Ergebnis Bryde/Kleindieck, Jura 1999, 34 (41).

¹⁰⁵⁸ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (319).

¹⁰⁵⁹ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (319).

¹⁰⁶⁰ Vergleiche Bryde, Programmatik und Normativität der Grundrechte, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 1, § 17 Rdnr. 66.

trolle legislativen Handels anhand des Gleichheitssatzes zu Anfang auf Verstöße, die - gemäß seiner Exzessformel - völlig willkürlich waren und beließ dem Gesetzgeber schon dann freie Hand, wenn dieser sich nach seiner Einschätzung wenigstens bemüht hatte, eine gleichheitskonforme Lösung zu schaffen, selbst dann, wenn er im Ergebnis an dieser Aufgabe gescheitert sein sollte. Grundlage dieser Rechtsprechung war die unbedingte Respektierung des Entscheidungsvorranges des Gesetzgebers. Heute versteht der VfGH den allgemeinen Gleichheitssatzes, weitergehend als wahrscheinlich die meisten anderen Verfassungsgerichte, als umfassendes Sachlichkeitsgebot, d.h. als allumfassende zwingende Vorgabe, nach der nicht nur Ausgestaltung und Auswirkungen gesetzgeberischer Differenzierungen dem Gleichheitsgebot entsprechen müssen, sondern die differenzierende Regelung ihrerseits in ihrer Gesamtheit am Maßstab der Sachlichkeit zu messen ist.

Hinsichtlich des allgemeinen Gleichheitssatzes ist in Europa im Zuge eines sich insgesamt ausdifferenzierenden und verstärkenden Grundrechtsschutzes die anfängliche judikative Zurückhaltung tendenziell einer strengeren Kontrolle staatlicher Gestaltungsmacht unter dem Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz gewichen. Insgesamt kann dabei aber auch heute noch festgestellt werden, dass die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes - auch auf der Ebene der Europäischen Union - wegen seiner Abhängigkeit von wertenden Entscheidungen schon im Vorfeld der eigentlichen Abwägung, ob „Gleiches gleich“ oder „Ungleiches ungleich“ behandelt wird, stets in erheblichem Umfang beeinflusst bleibt von den individuellen Sichtweisen und Wertvorstellungen der zur Entscheidung berufenen Akteure. Einfallstor dieser wertungsabhängigen Prädispositionen ist die Frage nach der Vergleichbarkeit von Fallgruppen, also von Sachverhalten, Personen oder Personengruppen - oder einfacher gesagt die Vergleichsgruppenbildung. Bei der Auswahl und Gewichtung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Vergleichsgruppen zeigt sich die Wirkungsgrenze des allgemeinen Gleichheitssatzes.¹⁰⁶¹ Dieser trifft gerade keine Aussage darüber, wie die im Einzelfall relevanten Vergleichsgruppen zu bilden und welche differenzierenden Maßnahmen dann in der Folge zulässig sind.¹⁰⁶² Die Frage, welche Kriterien oder Merkmale im Einzelfall für die Beurteilung der Vergleichbarkeit maßgeblich zu beachten sein sollen, entzieht sich ganz im Gegenteil oftmals jeder eindeutigen oder

¹⁰⁶¹ Brüning, JZ 2001, 669 (672) in Bezug auf Art. 3 I GG.

¹⁰⁶² Brüning, JZ 2001, 669 (672).

zwingenden Festlegung. Häufig liegen bestimmte Unterscheidungskriterien nicht einmal näher als andere und es kommt nicht unwesentlich auf den zuvor eingenommenen Standpunkt oder Blickwinkel an. Vertretbar ist dann vieles, nicht zuletzt, dies belegen die Veränderungen der Gleichheitsrechtsprechung im Laufe der Jahre, abhängig von den jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Ansichten und Werturteilen. Gleiches gilt für die Bestimmung des gemeinsamen - verklammernden - Oberbegriffes der zu vergleichenden Sachverhalte oder Personen, des *tertium comparationis*. „Der allgemeine Gleichheitssatz [...] kann aus sich heraus seine bloß formale Struktur nicht überwinden.“¹⁰⁶³

Aber was folgt daraus für das Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes im Recht der Europäischen Union? Als stabilisierender Anhaltspunkt kann im Ergebnis darauf verwiesen werden, dass die Entscheidung, auf welche Differenzierungskriterien es maßgeblich ankommen soll, mit Blick auf die Ziele und Inhalte des einschlägigen Gründungsvertrages getroffen werden kann.¹⁰⁶⁴ Die inhaltliche Anreicherung des allgemeinen Gleichheitssatzes muss folglich verfassungssystematisch erfolgen¹⁰⁶⁵, was mit Blick auf das Gemeinschaftsrecht eine Orientierung an den Gemeinschaftsverträgen und den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie dann zukünftig, nach deren Inkrafttreten, an der gemeinsamen Verfassung der Europäischen Union zur Folge hat.

Einen ähnlichen Ansatz hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung von Art. 14 EMRK wählt auch der EGMR im Belgischen Sprachenfall: „On this question the Court, following the principles which may be extracted from the legal practice of a large number of democratic States, holds that the principle of equality of treatment is violated if

¹⁰⁶³ Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 15.

¹⁰⁶⁴ Vergleiche insoweit Zuleeg, Betrachtungen zum Gleichheitssatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: FS Börner, S. 473 (478).

¹⁰⁶⁵ So Brüning, JZ 2001, 669 (672) und Osterloh, EuGRZ 2002, 309 (311) für die inhaltliche Konkretisierung von Art. 3 I GG; vergleiche auch die Darstellung bei Schoch, DVBl. 1988, 863 (872), wonach bei Regelungen, die neben dem Gleichheitssatz auch andere grundrechtliche Positionen betreffen, das jeweils einschlägige Freiheitsgrundrecht im Rahmen der Gleichheitsprüfung als „einschränkend [...] verfassungsunmittelbares Differenzierungskriterium“ wirkt. Im Ergebnis soll der Gleichheitssatz aufgrund verfassungsrechtlicher Wertungen im Einzelfall inhaltlich näher bestimmt werden. Diese Abhängigkeit der inhaltlichen Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes von seinem jeweiligen verfassungsrechtlichen Umfeld betont besonders das spanische Verfassungsgericht, dass Gleichheitsfragen stets in dem Kontext des verfassungsrechtlichen Regelungssystems als umfassender Werteordnung zu beantworten versucht und so die Bedeutung verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen für sein Gleichheitsurteil hervorhebt.

the distinction has no objective and reasonable justification.”¹⁰⁶⁶ Damit bringt der Gerichtshof zugleich zum Ausdruck, dass eine objektive und angemessene Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen - bei allen Abweichungen im Detail - zum Kernbestand der Gleichheitsforderung in nahezu jedem demokratischen Staatswesen gehört. Auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten hat sich auch der EuGH bei der Begründung seiner Grundrechtsjudikatur, wie gesehen mit Ausnahme des allgemeinen Gleichheitssatzes, maßgeblich gestützt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit er in Zukunft auch auf die Charta der Grundrechte und die gemeinsame Verfassung der Europäischen Union insgesamt - trotz deren bisheriger rechtlicher Unverbindlichkeit - Bezug nehmen wird. Es darf vermutet werden, dass der Gerichtshof nicht die formelle Geltung der Charta abwarten und sich stattdessen bereits in nächster Zeit in seiner Grundrechtsrechtsprechung auch auf die Grundrechtsgewährleistungen der Charta stützen wird.¹⁰⁶⁷ Ein Anhaltspunkt für diese, gemeinschaftsrechtsspezifische, Orientierung der Grundrechtsrechtsprechung ist jedenfalls in Art. 52 Abs.1 der Charta der Grundrechte verankert. Danach sollen Einschränkungen von Grundrechten möglich sein, soweit sie „notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen [...] entsprechen“.

Hinzu kommt, dass der EuGH bei der (Weiter)entwicklung seiner Rechtsprechung zu den Grundrechten im allgemeinen und zu dem allgemeinen Gleichheitssatz im speziellen aus einer „reichhaltige[n] Saat unterschiedlichen Verfassungsrechts“¹⁰⁶⁸ in Europa auswählen kann. Dabei ist dies sicher kein Nachteil. Im Gegenteil kann der Erhalt eines eigenständigen Schutzniveaus und einer eigenständigen Grundrechtsdogmatik ein Ansporn auch für die Organe der Europäischen Union sein, den gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz stetig weiter zu entwickeln.¹⁰⁶⁹ Auf diese Weise ließe sich ein, der Grundrechtsjudikatur in Europa zuträglicher, Qualitätswettbewerb der Grundrechtsordnungen stimulieren.¹⁰⁷⁰ Dabei kann es durchaus auch zu einem Transfer einzelner Elemente mitgliedstaatlicher Grundrechtsdogmatik in das Gemeinschaftsrecht kommen.¹⁰⁷¹ Die Gewährleistung hoher Schutzniveaus auf mitgliedstaatlicher Ebene basiert zumeist mehr auf der durch die nationalen Verfas-

¹⁰⁶⁶ GH 6, 34.

¹⁰⁶⁷ So die Einschätzung von Groß, KJ 2001, 100 (101).

¹⁰⁶⁸ Hoffmann-Riem, EuGRZ 2002, 473 (483).

¹⁰⁶⁹ Hoffmann-Riem, EuGRZ 2002, 473 (482).

¹⁰⁷⁰ Hoffmann-Riem, EuGRZ 2002, 473 (482).

¹⁰⁷¹ Auf diese Möglichkeit weist Schmitz, JZ 2001, 833 (837) hin.

sungsgerichte entwickelten Rechtsprechungsgrundsätze als auf dem geschriebenen Grundrechtskatalog. Die Charta der Grundrechte bietet für einen solchen Transfer deutlich bessere Anknüpfungspunkte als die bisherige, richterrechtlich auf Basis allgemeiner Rechtsgrundsätze entwickelte, Grundrechtsordnung der Gemeinschaft.¹⁰⁷² Allerdings bestehen auch heute bereits gute Bedingungen für eine stetige Fortentwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes. Dies deshalb, weil die heutige Grundrechtsprechung des EuGH gerade wesentlich auf Richterrecht beruht und der Gerichtshof vor diesem Hintergrund schnell auf neue Entwicklungen reagieren und einzelne Grundrechte durch seine Entscheidungen nach und nach in seinen Konturen ausgestalten und ausdefinieren kann.¹⁰⁷³ Die so beschriebenen Vorteile der bisherigen Grundrechtsprechung durch den EuGH machen deutlich, dass gegenwärtig - und damit vor Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union - zumindest kein untragbarer Zustand hinsichtlich des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft besteht.¹⁰⁷⁴ Der bisweilen geäußerte Kritik an der vermeintlich unzureichend entwickelten Grundrechtsdogmatik und insbesondere der, nach Ansicht der Kritiker, nur ungenügend ausdifferenzierten Schrankendogmatik des EuGH¹⁰⁷⁵ kann vor diesem Hintergrund nicht gefolgt werden. Es bleibt abzuwarten, welche der aufgezeigten Ansätze der Rechtsprechung sich durchsetzen, verfestigen und weiterentwickeln werden. Spannend wird insbesondere sein, ob sich die Einbeziehung einzelner Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips dauerhaft als fester Bestandteil der Gleichheitsprüfung etablieren kann, und wenn ja, für welche Fallgruppen. Bislang jedenfalls, dies hat die genauere Analyse der Rechtsprechung des EuGH gezeigt, hat der Gerichtshof zwar den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als mögliches Element zur Anreicherung der Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes in einzelnen Entscheidungen erwähnt, eine tatsächliche und vollständige materielle Verhältnismäßigkeitsprüfung dann aber nicht vorgenommen.

¹⁰⁷² Schmitz, JZ 2001, 833 (837).

¹⁰⁷³ Zuleeg, EuGRZ 2000, 511 (513); siehe insoweit auch Lenz, EuGRZ 1993, 585 (589), der in Anbetracht dieser Vorteile der Grundrechtsprechung des EuGH die Frage stellt, „ob ein Grundrechtskatalog dem materiellen Grundrechtsschutz unbedingt förderlich wäre“, da eine solche Kodifikation im Ansatz statisch sei.

¹⁰⁷⁴ Zuleeg, EuGRZ 2000, 511 (513).

¹⁰⁷⁵ Vergleiche hierzu beispielhaft Storr, Der Staat 1997, 547 (558ff.), der in der fehlenden klaren Abgrenzung der Schutzbereiche das „Grundübel“ der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsdogmatik sieht; siehe auch Pechstein, in: Streinz, EUV, Art. 6 Rdnr. 24; Schmitz, JZ 2001, 833 (838); Ritgen, ZRP 2000, 371 (372); Kenntner, ZRP 2000, 423 (424); Beutler, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV, Art. F Rdnr. 77 f. m.w.N.; Pache, EuR 2001, 475ff.

Es wird auch weiterhin nach Möglichkeiten zu suchen sein, im Rahmen der Gleichheitsprüfung den Bereich wertungsgeprägter Vorentscheidungen einzuschränken. Hierbei wird dem EuGH eine maßgebliche Rolle zukommen, nicht zuletzt, um der Rechtsunsicherheit, welche (auch) aus dem dynamischen Charakter des Gemeinschaftsrechts folgt¹⁰⁷⁶, entgegenzuwirken. Eine genauere Festlegung als die, die relevanten (Vergleichs-)Merkmale objektiv mit Blick auf den zu regelnden Sachbereich und die konkreten Auswirkungen der jeweiligen Maßnahme zu bestimmen, ist in Anbetracht der Vielgestaltigkeit der gleichheitsrelevanten Lebenssachverhalte bislang nicht überzeugend gelungen. Auch die in der deutschen Literatur zu findenden alternativen Vorschläge zur Anreicherung der Gleichheitsprüfung sehen sich wegen ihrer jeweiligen Schwächen der Kritik ausgesetzt. Letztlich müssen sich die Gründe für eine differenzierende Regelung immer aus den vorgefundenen tatsächlichen Unterschieden im Zusammenhang mit den Besonderheiten des zu regelnden Sachbereiches ergeben. Somit ist ein gewisses Maß an - nicht vollends dogmatisch greifbarer und inhaltlich objektivierbarer - Wertungsabhängigkeit jedes Gleichheitsurteils zu akzeptieren.¹⁰⁷⁷ Dies nicht zuletzt deshalb, weil jede gleichheitsrechtliche Beurteilung in letzter Konsequenz in nicht unerheblichem Maße immer auch eine wertende Entscheidung ist.¹⁰⁷⁸ Und dies nicht erst bei der Beantwortung der Frage nach der objektiven Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung. Schon die Auswahl der zu vergleichenden Normen ist durch eine wertende Festlegung der als vergleichsrelevant angesehen rechtlichen Regelungen bestimmt.¹⁰⁷⁹ Dies gilt in gleicher Weise für die Festlegung der für den konkreten Vergleich maßgeblichen Tatbestandsmerkmale der Vergleichsnormen. Eine logisch zwingende Aussage, welche Personen sich in gleicher oder ungleicher Lage befinden, ermöglicht der Gleichheitssatz nicht.¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷⁶ Storr, *Der Staat* 1997, 547 (569).

¹⁰⁷⁷ vergleiche hierzu Börner, *Diskriminierungen und Subventionen*, in: *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*, S. 216 (219ff.), der feststellt, dass letztlich nur ein Werturteil bestimmen könne, welches Vergleichsmerkmal für die Beurteilung zweier zu vergleichender Sachverhalte im Rahmen einer Gleichheitsprüfung entscheidend sein solle.

¹⁰⁷⁸ Korinek, *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit*, S. 88.

¹⁰⁷⁹ Korinek, *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit*, S. 92; H.P. Ipsen, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, *Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, Band II, S. 185 stellt hierzu fest: „Hier steht und fällt nämlich die Zuerkennung oder Ablehnung des Gleichheitsschutzes von Beginn an meist bereits mit der Entscheidung darüber, welche Eigenschaften von Rechtssubjekten und ihren Beziehungen sowie ihrer Stellung in bestimmten sachlichen Situationen als für Gleichheitserwägungen überhaupt beachtlich in Betracht kommen. Die denkbaren Variationen sind so vielfältig wie das Leben selbst und einer irgendwie erschöpfenden Systematisierung daher nicht zugänglich. Nur methodische Gruppierungen, eine Rangordnung und eine Inbezugnahme auf beachtliche Verfassungselemente sind der Darstellung zugänglich.“

¹⁰⁸⁰ Schoch, *DVBj.* 1988, 863 (873).

Als Konsequenz hieraus zeigt sich, dass sich, abhängig von dem gewählten Bezugspunkt, immer nur ein Relationsurteil über das Verhältnis verschiedener Personen zueinander treffen lässt.¹⁰⁸¹ Grund hierfür ist, dass bei Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes beliebige Vergleichsgruppen gebildet werden können und die für die jeweiligen Gruppen kennzeichnenden Merkmale oftmals nicht unumkehrbar mit der Persönlichkeit der betroffenen Personen verbunden, sondern vielmehr Ausdruck auswechselbarer Rollen in dem jeweiligen sozialen Kontext sind, so dass konkretere Bewertungsvorgaben aus der Verfassung, anders als bei besonderen Diskriminierungsverboten, welche zumeist an fest definierten, unveränderlichen persönlichen Merkmalen als verpönten Unterscheidungskriterien anknüpfen, nur schwer zu entnehmen sind.¹⁰⁸² Folglich ist eben das „Verhalten ein und derselben Person in verschiedenen Regelungszusammenhängen verschieden“¹⁰⁸³ zu behandeln. Die inhaltliche Unbestimmtheit ist damit erkennbar Strukturmerkmal des allgemeinen Gleichheitssatzes.¹⁰⁸⁴ Dies erklärt auch, warum viele Entscheidungen etwa des BVerfG zur Frage des allgemeinen Gleichheitssatzes für sich genommen einleuchtend sind, zugleich aber mit guten Gründen auch anders hätten ausfallen können, weswegen die Rechtsprechung auch nicht wirklich voraussehbar ist.¹⁰⁸⁵ Erschwerend kommt hinzu, dass in den immer dichter werdenden Regelungskomplexen immer zahlreichere Vergleichsmöglichkeiten und regelungssystematische Unstimmigkeiten aufscheinen,¹⁰⁸⁶ was eine noch weitergehende Ausdifferenzierung der Gleichheitsrechtsprechung begünstigt.

Konkrete Diskriminierungsverbote geben im Unterschied zum allgemeinen Gleichheitssatz durch die Benennung eines verdächtigen Differenzierungskriteriums die verfassungsrechtliche Bewertung bereits in ähnlicher Weise vor wie im Falle eines Freiheitsrechtes durch die Benennung des jeweiligen Schutzgutes und legen für die zu treffenden Gleichheitsentscheidung damit bereits Zielrichtung und wesentliche

¹⁰⁸¹ Schoch, DVBl. 1988, 863 (873).

¹⁰⁸² Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (310).

¹⁰⁸³ BVerfGE 55, 72 (89).

¹⁰⁸⁴ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Starck), GG, Art. 3 Rdnr. 9, 15; auch Osterloh, EuGRZ 2002, 309 (311) sieht Art. 3 Abs. 1 GG für sich genommen als „semantisch leer“, allerdings nur, solange man ihn alleine liest, und plädiert insofern für ein kontextbezogenes Verständnis im Rahmen des gesamten Grundgesetzes.

¹⁰⁸⁵ So die Einschätzung von Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (319).

¹⁰⁸⁶ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (319f.).

Strukturelemente fest.¹⁰⁸⁷ Hintergrund dieses Befundes ist der Umstand, dass der allgemeine Gleichheitssatz - wie die Grundrechtskataloge der meisten europäischen Verfassungen insgesamt - durch eine knappe, von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägte Fassung gekennzeichnet ist und in seinem Stil so bisweilen eher an politische Deklarationen erinnert.¹⁰⁸⁸ Andererseits soll nach dem Willen der Verfassungsväter und -mütter diese textliche Fassung des Gleichheitssatzes maßgebliche Entscheidungsgrundlage zur Beurteilung der Frage sein, ob ein Gleichheitsverstoß vorliegt oder nicht. In diesem Spannungsverhältnis - allgemeine, deutungsoffene Formulierung des Gleichheitssatzes auf der einen und seine ihm zugedachte Funktion als justiziables Maßstab gerichtsförmiger Entscheidungsprozesse auf der anderen Seite - zeigt sich die besondere Bedeutung der Rechtsprechung für die inhaltliche Ausfüllung, Sinnermittlung und Fortentwicklung des allgemeinen Gleichheitssatzes.¹⁰⁸⁹

Eine zeit- und kontextunabhängig verbindlich festgelegte Begriffsdefinition der „Gleichheit vor dem Gesetz“ kann es vor diesem Hintergrund nicht geben, der Gleichheitssatz ist vielmehr stets zeitbezogen unter Berücksichtigung der jeweils herrschenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Anschauungen und Wertvorstellungen aufzufassen.¹⁰⁹⁰ Die Bedeutung der Gleichheit ist eben „nie endgültig stabilisiert, sondern stets wandelbar“.¹⁰⁹¹ Dabei gleicht das Bemühen um eine Balance zwischen Gleichheit und Freiheit einem „unendlichen Kampf“, in dem eine Demokra-

¹⁰⁸⁷ Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (309).

¹⁰⁸⁸ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 88.

¹⁰⁸⁹ Korinek, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 88.

¹⁰⁹⁰ Noll, Sachlichkeit statt Gleichheit?, S. 204f.; siehe hierzu auch Hebler, DRV 2002, 270 (277), der am Beispiel der unterschiedlichen Belastung einzelner Generationen in der gesetzlichen Rentenversicherung auch die Frage diskutiert, inwieweit der allgemeine Gleichheitssatz auch Gleichheit in der Zeit gewährleistet; vergleiche auch schon die sehr treffende Feststellung von Leibholz, Die Gleichheit vor dem Gesetz, S. 73, „Der sich mit dem Willkürbegriff verbindende Inhalt ist demnach wandelbar, und es kann – bildlich gesprochen – heute ein Akt als willkürlich bezeichnet werden, der es gestern noch nicht war, und der es vielleicht morgen oder übermorgen nicht mehr sein wird.“ Leibholz seinerseits verweist insofern auf von Ihering, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, 1874, Bd. 2, Teil I, S. 96 (annähernd gleich lautend mit der hier zitierten 5. Auflage, 1894, Zweiter Theil, Erste Abteilung, S. 96), der diesbezüglich anmerkt: „Dieser Unterschied zwischen rechtlichen Ungleichheiten und Verschiedenheiten ist nicht bloß in der Idee begründet, sondern er lebt als Tatsache im Gefühl der Völker. In der Anwendung desselben können sie freilich sehr divergieren; was dieser Zeit als eine durch innere und äußere Gründe gebotene rechtliche Verschiedenheit erscheint, darin findet eine folgende vielleicht eine schreiende Ungleichheit vor dem Gesetz.“

¹⁰⁹¹ Jouanjan, Gleichheitssatz und Nicht-Diskriminierung in Frankreich, in: Wolfrum, Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, S. 59 (78).

tie durch das allgemeine Gesetz gleiche Freiheit herstellt.“¹⁰⁹² Dabei ist unvermeidlich, dass jede Rechtsordnung trotz bestehender Ungleichheit allgemeingültige Regelungen treffen muss.¹⁰⁹³ Gleichheit im Recht bedeutet unter diesen Voraussetzungen immer die Abstraktion von vorgefundener Ungleichheit unter einem bestimmten rechtlichen Gesichtspunkt.¹⁰⁹⁴

Was Rechtsprechung und Wissenschaft in Anbetracht dieses Befundes als Aufgabe bleibt, ist, die Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes dort, wo sie sich objektivierbar gestalten lässt, weiter zu entwickeln und so zumindest dort Rechtssicherheit und Justiziabilität zu erhöhen.¹⁰⁹⁵ Die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH ist weder erschöpft noch versteinert, sie bleibt vielmehr Gestaltungsaufgabe in einer sich permanent entwickelnden Rechtsordnung.¹⁰⁹⁶ Dabei muss das Verfassungsgericht sich bewusst sein, dass seine Tätigkeit immer auch eine politische ist. Denn „wenn [...] die Verfassung selbst eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführt und mit umfassenden Kompetenzen ausstattet, dann kann der ohnedies zweifelhafte Versuch einer Unterscheidung von Recht und Politik nicht weiterhelfen“.¹⁰⁹⁷

Daher ist stets zu beachten, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht durch eine zu einer allgemeinen Gerechtigkeitskontrolle ausufernde Gleichheitsrechtsprechung in einer Weise eingeschränkt wird, die dem Prinzip der Gewaltenteilung (für das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz) zu-

¹⁰⁹² Kirchhof, in: HStR V, § 124 Rdnr. 106, der allerdings anmerkt, dass die Allgemeinheit des Gesetzes nur dann Gleichheit ermöglicht, wenn sie auf der Sachlichkeit der gesetzlichen Regelung beruht und sich aus generalisierenden Gründen heraus rechtfertigen lässt.

¹⁰⁹³ Starck, in: von Mangoldt/Klein /Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 9

¹⁰⁹⁴ Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, S. 33; Robbers, DÖV 1988, S. 750, beide mit Verweis auf Radbruch, Rechtsphilosophie, S. 122

¹⁰⁹⁵ Auch wenn dann „[...]die große Rhetorik der Verfassung immer mit ihrer nüchternen juristischen Verarbeitung konfrontiert [wird], der Gleichheitssatz etwa mit gerichtlichen Formeln zu seiner Konkretisierung.“, so Bryde, Programmatik und Normativität der Grundrechte, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 1, § 17 Rdnr. 68.

¹⁰⁹⁶ Hirsch, RdA 1998, 194 (200); vergleiche hierzu auch Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (824f.), der die dynamische Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in der Europäischen Union, insbesondere auch hinsichtlich seiner horizontalen Wirkung im Privatrechtsverkehr, darstellt sowie hinsichtlich des bislang ungenügenden verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutzes in Privatrechtsverhältnissen in Deutschland Britz, EuGRZ 2002, 381 (388). Siehe auch Groß, KJ 2001, 100 (107), der sich mit der Frage beschäftigt, inwieweit sich im Recht der Europäischen Union aus den Grundrechten heute auch Schutzpflichten ergeben, dabei insbesondere eine Schutzpflicht der Union vor unzulässigen Ungleichbehandlungen, d. h. Diskriminierungen.

¹⁰⁹⁷ Simon, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Benda, Maihofer, Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 1637 (1664) Rdnr. 46.

widerliefe.¹⁰⁹⁸ Denn dann würde die Gleichheit unversehens doch noch zu einer Gefahr für die Freiheit. Oder anders formuliert: „Wenn sich der [österreichische, Anmerkung des Verf.] VfGH im falsch verstandenen Dienste der Gleichheit an der Konkretisierung des Gleichheitssatzes abmüht und dem Gesetzgeber Schranken setzt, erledigt er damit nicht immer auch gleich ein Stück Freiheit?“¹⁰⁹⁹

Die Kontrolle des Gesetzgebers durch die Rechtsprechung bei Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes muss demnach auf die Verletzung äußerster, möglichst klar bestimmbarer Grenzen beschränkt bleiben.¹¹⁰⁰ Das heißt, „Verfassungsgerichtsbarkeit muss irgendwo auf der Mitte zwischen politischer Offenheit und rechtlicher Gebundenheit stabilisiert werden.“¹¹⁰¹ Dies wäre ein - vor allem in Anbetracht der inhaltlichen Unbestimmtheit des allgemeinen Gleichheitssatzes - nicht zu vernachlässigender Gewinn: Anstatt den allgemeinen Gleichheitssatz mit der Erwartung der Verwirklichung größtmöglicher allseitiger Gerechtigkeit zu überfordern, wäre so ein bescheideneres, aber auch ehrlicheres Ziel formuliert. Solange die ersichtlich komplexen rechtsphilosophischen Fragen von Gleichheit und Gerechtigkeit nicht hinreichend beantwortet sind¹¹⁰², sollte der allgemeine Gleichheitssatz durch systematische Rechtsfindung anhand der Prinzipien und Wertentscheidungen der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts konkretisiert und so für die Lösung der zahlreichen praktischen Gleichheitsprobleme tatsächlich nutzbar gemacht werden.¹¹⁰³

Dabei muss auch immer berücksichtigt werden, dass Grundrechtsrechtsprechung für die von staatlichen Maßnahmen betroffenen und Rechtsschutz suchenden Bürger

¹⁰⁹⁸ Hesse AöR 109, 174 (185) sieht es denn auch als „Grundfrage, inwieweit das Bundesverfassungsgericht bei der Kontrolle des Gleichheitssatzes dem Gesetzgeber entgegentreten kann, ohne sich damit Funktionen anzumaßen, welche nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz dem Gesetzgeber zugewiesen sind; [...]“.

¹⁰⁹⁹ Noll, Sachlichkeit statt Gleichheit?, S. 195.

¹¹⁰⁰ Vergleiche hierzu beispielhaft Hesse, AöR 109, 174 (191), der diese Schlussfolgerung damit begründet, dass die Kontrollaufgabe der Gerichte „nicht in politische Gestaltung umschlagen darf“; siehe auch Rack/Wimmer, EuGRZ 1983, 597 (605), die feststellen: „Wer dem Gleichheitsgrundsatz Gutes will, sollte ihn daher tunlichst nicht zum Vehikel rechtspolitischer Auseinandersetzung degradieren, sondern ihn als das nehmen, was er ist: eine Schranke gegenüber absoluter Ungerechtigkeit und gesetzespolitischem Exzeß.“

¹¹⁰¹ Roellecke, Krit.Vjs 74 (1991), 74 (80).

¹¹⁰² Hier zeigt sich, dass Grundrechte, je mehr sie ein anspruchsvolles Programm aufstellen, sich umso weniger einer rechtsförmigen Kontrolle unterwerfen lassen, vergleiche Bryde, Programmatik und Normativität der Grundrechte, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 1, § 17 Rdnr. 3.

¹¹⁰³ So schlägt es Schoch, DVBl. 1988, 863 (878) im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG vor. Der Gedanke ist aber ohne Einschränkung auch auf die Rechtsprechung des EuGH übertragbar.

nachvollziehbar bleiben muss.¹¹⁰⁴ Dies bedeutet jedoch nicht den bloßen Rückzug auf die althergebrachte Willkürformel. Eine stärkere Konkretisierung der Gleichheitsprüfung lässt sich trotz aller Schwierigkeiten mit der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers in Einklang bringen, dies zeigen nicht zuletzt die verschiedenen Ansätze in Rechtsprechung und Literatur der untersuchten Mitgliedsländer der Europäischen Union, auf Seiten des EuGH und des EGMR. Hier zeigt sich aber auch eine recht breite Varianz der Prüfungsdichte, die die Verfassungsgerichte einzelner Mitgliedstaaten für sich in Anspruch nehmen. Während etwa der französische Conseil constitutionnel in weitem Umfang den, justitiell nicht anzutastenden, Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Definition von Regelungszielen und dafür notwendiger Ungleichbehandlungen betont und sich bei politisch kontroversen Themen auf die Prüfung alleine offensichtlicher Beurteilungsfehler des Gesetzgebers beschränkt¹¹⁰⁵, wendet der österreichische Verfassungsgerichtshof den Gleichheitssatz als umfassendes Sachlichkeitsgebot an mit der Folge, dass er nicht nur die sachliche Rechtfertigung einer Differenzierung, sondern, umfassend, die Sachlichkeit der gesamten in Rede stehenden Regelung prüft.¹¹⁰⁶ Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass grundsätzlich alle Entscheidungen des Gesetzgebers der verfassungsgerichtlichen Kontrolle anhand des Sachlichkeitsgebotes unterliegen.

Ingesamt erkennen aber alle Rechtsordnungen - mit den genannten graduellen Abstufungen - den verfassungsrechtlich verbürgten, der Kompetenzordnung der Staatsgewalten entspringenden Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers (als „Freiraum“ verfassungsgerichtlicher Kontrolle) an. Grund hierfür ist, dass es in der Natur jeder legislatorischen Regelung liegt, dass sie Fälle zusammenfasst, die bei genauerer Betrachtung in dem einen oder anderen Punkt voneinander abweichen.¹¹⁰⁷ Dies vorausgesetzt, obliegt die oftmals schwierige Entscheidung, was unter wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Gesichtspunkten als gleich oder als ungleich zu bewerten und einzustufen ist, zunächst originär dem Gesetzgeber.¹¹⁰⁸

¹¹⁰⁴ „[...] Bürgerinnen bestehen auf Gleichheit vor dem Gesetz, die „neue Formel“ interessiert sie nicht, und daß die Kontrolle des Gesetzgebers am allgemeinen Gleichheitssatz in vielen Fällen aus guten Gründen auf Willkür zurückgenommen wird, führt ihre Forderung nach Gleichbehandlung nicht auf den Anspruch zurück, nicht grob unsachlich behandelt zu werden.“, so Bryde, Programmatik und Normativität der Grundrechte, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 1, § 17 Rdnr. 66.

¹¹⁰⁵ Vergleiche insoweit II. 3. a. aa. aaa. (b).

¹¹⁰⁶ Vergleiche hierzu IV. 3. b.

¹¹⁰⁷ van Rijn, in: von der Groeben/Schwarze, EGV, Art. 34 Rdnr. 57.

¹¹⁰⁸ van Rijn, in: von der Groeben/Schwarze, EGV, Art. 34 Rdnr. 57.

Als Konsequenz dieses kompetenzrechtlichen Gemeinverständnisses wird auch zugleich dem Gesetzgeber seine originäre Verantwortung für eine ausgewogene Gesetzgebung, sichtbar eben durch die Anerkennung kontrollfreier Beurteilungsspielräume für sein Handeln, deutlich vor Augen geführt.¹¹⁰⁹ Auch dies ist sicher kein Nachteil. Die Gleichheitsrechtsprechung sollte den Gesetzgeber folglich stets deutlich an seine originäre Eigenverantwortung für eine ausgewogene und gleichheitskonforme Gesetzgebung erinnern. Denn die Autorität des Gerichts gegenüber dem Gesetzgeber basiert im Ergebnis alleine auf der Überzeugungskraft seiner juristischen Argumente, welche es seinerseits wiederum alleine aus der Verfassung selbst gewinnen kann.¹¹¹⁰ Ob es bei dieser judikativen Selbstbeschränkung im Bereich des Schutzes der Grundrechte bleibt, ist eine der spannenden Fragen der Zukunft.

Dass der EuGH die Rechtentwicklung in der Europäischen Union und damit auch seine Rechtsprechung durchaus als dynamischen Prozess versteht, hat er mehr als einmal verdeutlicht, wenn er feststellte, dass eine Frage „nach dem gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts“¹¹¹¹, also immer mit Blick auf den gerade erreichten Status quo bis auf weiteres so und nicht anders zu beantworten ist. In jüngerer Zeit ist im Zusammenhang mit den Folgen der Rechtsvereinheitlichung in Europa und der damit einhergehenden Übertragung staatlicher Souveränitätsbefugnisse der Mitgliedstaaten auf die Europäische Union die Frage formuliert worden, wie weit diese Entwicklung fortschreiten darf, ohne den - etwa im deutschen Grundgesetz verbürgten - Schutz der Grundrechte zu unterlaufen.¹¹¹² „Müssen wir jetzt die Zeche für den Binnenmarkt zahlen?“, fragte unlängst Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio in der mündlichen Verhandlung des Zweiten Senates zum europäischen Haftbefehl.¹¹¹³ Sofern sich aus diesen Überlegungen eine stärkere Betonung des Grundrechtsschutzes

¹¹⁰⁹ Vergleiche insoweit die Feststellung von Bryde, AöR 108, 654 (656), wonach der Gesetzgeber eben nicht nur verpflichtet ist, „nichtwillkürliche“ Gesetze zu schaffen, sondern in sehr viel weiterem Umfang an Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip gebunden ist, als es durch das BVerfG einer judikativen Kontrolle unterworfen werden könnte.

¹¹¹⁰ So für das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem deutschen Gesetzgeber Benda, ZRP 1977, 1 (5).

¹¹¹¹ Siehe etwa EuGH, Urteil vom 14.07.1988, Rs. 308/86 (Ministère public/R. Lambert), Slg. 1988, 4369 (4391) Rdnr. 18.

¹¹¹² Vergleiche zu dem Verhältnis von nationalem Grundrechtsschutz, Souveränitätsübertragung auf die Europäischen Gemeinschaften und der Legitimität von Gemeinschaftsakten schon Pescatore, EuGRZ 1978, 441 (444f.).

¹¹¹³ So zitiert von Reinhard Müller, Der Staatsschützer, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 16, 24. April 2005, S. 14; vergleiche auch Konrad Adam, Auf der Suche nach der verlorenen Souveränität, Die Welt vom 23. April 2005, S. 2, der die Bedenken insbesondere der neuen EU-Mitgliedsländer gegen weitere Souveränitätsübertragungen thematisiert.

durch die nationalen Verfassungsgerichte entwickeln sollte, könnte dies auch Auswirkungen auf die verfassungsgerichtliche Kontrollintensität bei Berührung des allgemeinen Gleichheitssatzes haben. Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage einer verlässlichen Architektur des Grundrechtsschutzes in Europa, welche nicht zuletzt durch die Charta der Grundrechte erreichen werden soll,¹¹¹⁴ umso dringlicher.

Dabei stellt sich heute, anders als noch vor einiger Zeit, weniger die Frage der Beseitigung möglicher Defizite der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsverbürgungen, sondern eher die Frage der Abstimmung eines effektiven Grundrechtsschutzes in Europa zwischen nationalen Grundrechtsgewährleistungen, europäischer Grundrechte-Charta und Europäischer Menschenrechtskonvention.¹¹¹⁵ Koordinierungsbedarf besteht dabei auch hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verfahren der nationalen Verfassungsgerichte, des EGMR und des EuGH.¹¹¹⁶ Drängende Aktualität dürfte dem allgemeinen Gleichheitssatz in der politischen Diskussion und Verfassungsrechtsprechung aber in Zukunft auch noch aus einem anderen Grund zukommen: In Zeiten fortschreitenden Abbaus staatlicher Sozialleistungen dürfte die Frage gerechter Ressourcenverteilung und breiter Belastungsgerechtigkeit immer häufiger gestellt werden.¹¹¹⁷

Dabei darf zugleich nicht vergessen werden, dass die Europäische Union kein homogener Raum des Rechts ist, in dem die den Grundrechten und ihrer Auslegung im Einzelfall zugrunde liegenden Wertvorstellungen stets und überall deckungsgleich anzutreffen sind. Vielmehr werden die Grundrechte in Europa und damit auch der gemeinschaftsrechtliche Gleichheitssatz in den einzelnen Mitgliedsländern entsprechend den dortigen Traditionen und vorherrschenden Überzeugungen unterschiedliche Interpretationen erfahren, die die Akzeptanz einer „europäischen“ Interpretation einzelner Grundrechte in allen Mitgliedstaaten nicht immer wahrscheinlich erscheinen

¹¹¹⁴ Bryde, Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen Verfassung, in: FS Raiser, S. 811 (815).

¹¹¹⁵ Papier, EuGRZ 2004, 753(757).

¹¹¹⁶ Papier, EuGRZ 2004, 753(757), denn „nur bis zu einem gewissen Maß mag die Pluralität der Grundrechtsordnungen den Grundrechtsschutz zu stärken; wird dieses Maß überschritten, drohen Einbußen an Effizienz und Effektivität. Hier die richtige Feinabstimmung zu finden, wird eine wichtige Aufgabe der Zukunft sein.“

¹¹¹⁷ Vergleiche hierzu Bryde, Das Sozialstaatsprinzip als Programm, Deskription und Norm, in: Sozialstaat, S. 34 (36), der auf die, sich unter den Bedingungen des Sozialabbaus besonders entfaltende, Bedeutung des Sozialstaatsprinzips hinweist. Auch der allgemeine Gleichheitssatz gewinnt dann besondere Aktualität, wenn staatliche Leistungen und Belastungen unter dem Eindruck reduzierter Ressourcen neu zu verteilen sind.

lässt. Lord Hoffmann stellt insoweit fest: „Voltaire said that morality was the same in all civilised nations. This is a half truth; of course we share a common humanity and there are some forms of behaviour such as torture which we all either reject or are unwilling to acknowledge. [...] Of course, I applaud patient efforts of the human rights movement since the Second World War to promote the acceptance of basic human rights throughout the world. I am well aware that there are countries which deny their citizens basic human rights and which claim to be justified on grounds of cultural diversity, when the true reasons are the power and greed of their rulers. Nevertheless, I say that Voltaire's remark was only half true and that in a confident democracy such as the United Kingdom the other half is important. We do have our own hierarchy of moral values, our own culturally-determined sense what is fair and unfair, and I think it would be wrong to submerge this under a pan-European jurisprudence of human rights.”¹¹¹⁸ Der allgemeine Gleichheitssatz dürfte dennoch wohl auch weiterhin zu den am häufigsten in Anspruch genommenen Grundrechten in der Verfassungsrechtsprechung gehören. Und vielleicht ist es für die Weiterentwicklung einer gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsdogmatik vor dem Hintergrund mitgliedstaatlich divergierender Wertvorstellungen und Grundrechtsauslegungen von Vorteil, dass der EuGH sich in der Begründung des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes von Beginn an stärker auf dessen Rechtsnatur als allgemeinem Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts gestützt hat als auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und ihm so ein eher originär gemeinschaftsrechtliches Gepräge gegeben hat. So besteht die Chance, dass die gemeinschaftsrechtlichen Antworten auf die Frage, was gleich und was ungleich ist, in geringerem Maße auf nationale Vorbehalte stößt, wie sie Lord Hoffmann formuliert hat. So bleibt dem EuGH vielleicht auch der Vorwurf erspart, er habe es sich mit einem bloß rechtsvergleichenden Ansatz leicht gemacht, nur die unterschiedlichen Strukturen miteinander verglichen, Vor- und Nachteile ermittelt und sich im übrigen entscheidende dogmatische Arbeit erspart.¹¹¹⁹ Ein gewichtiger Teil dieser Arbeit, so scheint es, steht noch zur Bewältigung aus. Zumindest mit der Charta der Grundrechte bietet sich nun aber die Chan-

¹¹¹⁸ Lord Hoffmann, MLR 1999, 159 (165), der zugleich darauf hinweist, dass es selbst zwischen den kulturell und historisch eng verbundenen USA und Großbritannien „impractical“ wäre, einen gemeinsamen Gerichtshof für Menschenrechte etablieren und hieran die Frage anschließt, inwieweit dies nicht in noch größerem Maße für weitaus weniger homogene Staaten gelten müsse, welche sich in Europa finden ([...] „...how much more true must it be of the disparate collection of states, some old democracies, some former police states, which belong to the Council of Europe.”)

¹¹¹⁹ So die Beschreibung möglicher Einwände gegen rechtsvergleichende Arbeitsansätze bei Pietzcker, Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: FS Götz, S. 301 (301).

ce, der „Inflation“¹¹²⁰ europäischer Grundrechtsverbürgungen durch die Entwicklung eines kohärenten Systems europäischen Grundrechtsschutzes zu begegnen. Bezogen auf die grundrechtlichen Gleichheitsrechte legt dies eine Konzentration auf die Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes als „Grundform“ aller Gleichheitsrechte nahe.¹¹²¹ Für die dabei noch nicht erschöpfend beantwortete, anspruchsvolle materielle Frage der näheren Ausfüllung und inhaltliche Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes allerdings lohnt auch heute noch ein Blick auf die - zur Bescheidenheit mahnende - Erkenntnis Platons: „Die allein wahrhaftige und beste Gleichheit dagegen ist nicht so leicht für jedermann erkennbar. Denn das Urteil darüber steht bei Zeus, und den Menschen teilt sie sich immer nur in geringem Grade mit.“¹¹²²

¹¹²⁰ Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 20 Rdnr. 38; vergleiche auch die Darstellung der Parallelitäten und Dopplungen durch die auch weiterhin notwendige Berücksichtigung der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK als weitere Prüfungsmaßstäbe neben den Grundrechten der Charta gemäß Art. I-9 Abs. 3 EVV bei Streinz, Ohler, Herrmann, Die neue Verfassung für Europa, S. 81 und Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rdnr. 20.

¹¹²¹ So die abschließende Empfehlung von Kischel, EuGRZ 1997, 1 (11).

¹¹²² Platon, *Nomoi* 757, so zitiert bei Kelsen, *Die Illusion der Gerechtigkeit. Eine kritische Untersuchung der Sozialphilosophie Platons*, S. 372; vergleiche auch die Übersetzung von Müller/Schleiermacher in Wolf (Hrsg.), *Platon: Sämtliche Werke*, Band 4, S. 316.

Literaturverzeichnis

- Adomeit, Klaus
Frühbeck, Guillermo
Einführung in das spanische Recht: das Verfassungs-, Zivil-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht des Königreichs Spanien, 2. Auflage, München 2001
- Alber, Siegbert
Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte, EuGRZ 2001, S. 349 - 353
- Alexy, Robert
Theorie der Grundrechte, 2. Auflage, Baden-Baden 1994
- Bauer, Steffen
Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, Baden-Baden 1998
- Baum, Marius
Der Schutz verfassungsmäßiger Rechte im englischen common law: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der jüngeren Entwicklung des Verwaltungsrechts und des Human Right Act 1998, Baden-Baden 2004
- Benda, Ernst
Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik, ZRP 1977, S. 1-5
- Berger, Maria
Die Gleichheit von Frau und Mann in Österreich, EuGRZ 1983, S. 614 - 623

- Berka, Walter Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, 1. Auflage, Wien, New York 1999
- Berka, Walter Lehrbuch Grundrechte: Ein Arbeitsbuch für das juristische Studium mit Hinweisen zur grundrechtlichen Fallbearbeitung, Wien, New York 2000
- Bernsdorff, Norbert
Borowsky, Martin Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Handreichungen und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden 2002
- Bernstorff, Graf von , Christoph Einführung in das englische Recht, 3. Auflage, München 2006
- Besselink, Leonard F.M. Entrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the european union, CMLRev. 1998, S. 629-680
- Beutler, Bengt Art. F, in: von der Groeben, Hans, Thiesing, Jochen, Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Auflage, Baden-Baden 1997
- Beutler, Bengt Art. 6, in: von der Groeben, Hans, Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden 2003
- Beutler, Bengt Kapitel 10.1, in: Beutler, Bengt, Bieber, Roland, Pipkorn, Jörg, Streil, Jochen (Hrsg.),

- Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 5. Auflage, Baden-Baden 2001
- Beutler, Bengt Die Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989, EuGRZ 1989, S. 185 - 189
- Bleckmann, Albert Staatsrecht - 2. Die Grundrechte, 4. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997
- Bleckmann, Albert Europarecht: Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, 6. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997
- Börner, Bodo Diskriminierungen und Subventionen, in: Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln (Hrsg.), Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Arbeitstagung Köln vom 24. bis 26. April 1963, veranstaltet vom Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln, Köln, Berlin, Bonn, München 1965, S. 215 - 243
- Borchardt, Klaus-Dieter Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union: Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis, 3. Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin 2006
- Borowsky, Martin Wertegemeinschaft Europa: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

- Bryde, Brun-Otto
Das Sozialstaatsprinzip als Programm,
Deskription und Norm, in: Evers, Adalbert
(Hrsg.), Sozialstaat, Gießen 1998, s. 34 - 53
- Bryde, Brun-Otto
Rezension zu Christoph Link (Hrsg.), Der
Gleichheitssatz im modernen
Verfassungsstaat. Symposium zum 80.
Geburtstag von Gerhard Leibholz, Baden-
Baden 1982, in: AöR Bd. 108 (1984), S. 654
- 656
- Bryde, Brun-Otto
§ 17 Programmatik und Normativität der
Grundrechte, in: Merten, Detlef, Papier,
Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der
Grundrechte in Deutschland und Europa,
Band I Entwicklung und Grundlagen,
Heidelberg 2004, S. 679 - 706
- Bryde, Brun-Otto
Das Arbeitsrecht in der neuen europäischen
Verfassung, in: Damm, Reinhard, Heermann,
Peter W., Veil, Rüdiger (Hrsg.), Festschrift
für Thomas Raiser zum 70. Geburtstag am
20. Februar 2005, Berlin 2005, S. 811 - 826
- Bryde, Brun-Otto/
Kleindiek, Ralf
Der allgemeine Gleichheitssatz, Jura
1999, S. 36 - 44
- Calliess, Christian
Wichard, Johannes Christian
Art. 6 EUV, in: Calliess, Christian, Ruffert,
Matthias (Hrsg.) EUV/EGV: Das
Verfassungsrecht der Europäischen Union
mit Europäischer Grundrechtecharta, 3.
Auflage, München 2007

- Calliess, Christian § 20 Die Europäische Grundrechts-Charta, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin 2005
- Chwolik-Lanfermann, Ellen Grundrechtsschutz in der Europäischen Union: Bestand, Tendenzen und Entwicklungen, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1994
- Cirkel, Johannes Gleichheitsrechte im Gemeinschaftsrecht, NJW 1998, S. 3332 - 3333
- Crones, Christian Selbstbindungen der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht: Eine Analyse der Rechtsprechung von EuGH und EuG zur ermessensbeschränkenden Wirkung von Gleichheitssatz und Vertrauensschutzprinzip auf Gemeinschaftsebene vor rechtsvergleichendem Hintergrund , Baden-Baden 1997
- Davy, Ulrike Der Gleichheitssatz des österreichischen Rechts und Menschen mit Behinderung, in: Norm und Normvorstellung, Festschrift für Bernd-Christian Funk zum 60. Geburtstag, Wien, New York 2003
- Dicey, Albert Venn Introduction to the study of the law of the constitution, Ninth Edition, London 1950
- Dicke, Detlev Chr. Englisch-Verfassungsverständnis und die Schwierigkeiten einer

Verfassungskodifikation, DÖV 1971, S. 409 - 412

Dostmann, Marc-Daniel

Der Schutz der Persönlichkeit in Deutschland und England unter besonderer Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte, ZEuS 2003, S. 233 - 296

Dürig, Theodor

Art. 3 Abs. 1, in: Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman, Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, Stand: Dezember 1973

Dürig, Theodor
Scholz, Rupert

Art. 3 Abs. 3, in: Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman, Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, Stand: Lfg. 32 1996

Eiffler, Sven-R.

Der Grundrechtsschutz durch BVerfG, EGMR und EuGH, JuS 1999, S. 1068 - 1073

Everling, Ulrich

Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, in: Stern, Klaus (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz: Entstehung, Bewährung und internationale Ausstrahlung, Internationales Symposium vom 17. bis 20. Mai 1989, veranstaltet vom Institut für öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität zu Köln und der Fritz Thyssen Stiftung, München 1990

- Ewing, K.D. The Human Rights Act and Parliamentary Democracy, MLR 1999, S. 79 - 99
- Favoreu, Louis Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982, RDP 1983, S. 333 - 400
- Favoreu, Louis Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 7. Auflage, Paris 1993
- Philip, Loic
- Feger, Dieter Die Normsetzung auf dem Gebiet der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften – Der Europäische Gerichtshof (EuGH) als Rechtsetzungsorgan, DÖV 1987, S. 322-334
- Feige, Konrad Der Gleichheitssatz im Recht der EWG, Tübingen 1973
- Fenton, Rachel Anne The Human Rights Act of the United Kingdom 1998, Jura 2000, S. 330 - 333
- Freudenschuß, Helmut Die Diskriminierungsverbote der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht, EuGRZ 1983, S. 623 – 632
- Gehlert, Andreas Der Schutz der Grundfreiheiten in Frankreich durch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit geltender Gesetze, Regensburg, Univ., Diss., 1997
- Gogos, Konstantinos Verselbständigte Verwaltungseinheiten als Adressaten staatlicher Sonderbindungen:

- eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel der Grundrechte, Berlin 1997
- Gomien, Donna Short guide to the European Convention on Human Rights, 3rd edition, Strasbourg 2005
- Goose, Peter Ernst Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel, Berlin 1973
- Grabenwarter, Christoph Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl. 2001, S. 1-13
- Grabenwarter, Christoph Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Auflage, München , Wien 2005
- Grau, Nicola Der Tribunal Constitucional und die Kontrolle des Gesetzgebers: Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts, Berlin 2002
- Grewe, Constance Die Grundrechte und ihre richterliche Kontrolle in Frankreich, EuGRZ 2002, S. 209 - 212
- Groß, Thomas Europäische Grundrechte als Vorgaben für das Einwanderungs- und Asylrecht, KJ 2001, S. 100 - 111
- Gubelt, Manfred Art. 3, in: von Münch, Ingo, Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000

- Hesse, Konrad
Der allgemeine Gleichheitssatz in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtssetzungsgleichheit, in: Badura, Peter, Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, S. 121 - 131
- Hesse, Konrad
Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht, AöR 77 (1951/52), S. 167 -
- Heun, Werner
Art. 3, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2004
- Heun, Werner
Equal Protection im amerikanischen Verfassungsrecht, EuGRZ 2002, S. 319 - 325
- Hilf, Meinhard
Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, dargestellt anhand der Rechtsprechung zu den Grundrechten, in: Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, mit Beiträgen von Jochen Abr. Frohwein, Meinhard Hilf, Karl Matthias Meessen, Hans Heinrich Rupp und Manfred Zuleeg, Baden-Baden 1978
- Hirsch, Günter
Die Grundrechte in der Europäischen Union, RdA 1998, S. 194 - 200
- Hirsch, Günter
Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, NJW 2000, S. 1817 - 1822

- Hölscheidt, Sven
Vorbemerkungen Kapitel III – Gleichheit und Art. 20, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 267 - 279
- Hoffmann-Riem, Wolfgang
Kohärenz der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte, EuGRZ 2002, S. 473-483
- Huber, Peter M.
Das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH in Grundrechtsfragen, EuZW 1997, S. 517 - 521
- Huster, Stefan
Rechte und Ziele: Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Berlin 1993
- Huster, Stefan
Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JZ 1994, S. 541 - 549
- Huster, Stefan
Art. 3, in: Friauf, Karl Heinrich, Höfling, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Stand: 7. Ergänzungslieferung XII/02
- Hübner, Ulrich
Constantinesco, Vlad
Einführung in das französische Recht, 4. Auflage, München 2001
- Ipsen, Hans Peter
Gleichheit, in: Neumann, Franz L., Nipperdey, Hans Carl, Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte – Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 2. Auflage, Berlin 1968, S. 111 - 198

- Kingston, Paula
Irmie, Colin
- Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, in: Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Grundrechte in Europa und den USA: Ergebnisse eines Forschungsprojektes d. Inst. für Integrationsforschung d. Stiftung Europa-Kolleg Hamburg, Band I: Strukturen nationaler Systeme, Kehl, Straßburg, Arlington, 1986, S. 715 - 884
- Kirchhof, Paul
- § 124 Der allgemeine Gleichheitssatz, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Band V Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Auflage, Heidelberg 2000
- Kirchhof, Paul
- Gleichheit vor dem Grundgesetz, NJW 1987, S. 2354 - 2356
- Kirchhof, Paul
- Gleichmaß und Übermaß, in: Badura, Peter, Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993
- Kirchhof, Paul
- Gleichheit vor dem Grundgesetz, Die Konzeption des Gleichheitssatzes in Christian Starcks Neubearbeitung des v. Mangoldt-Klein'schen Grundgesetzkommentars, NJW 1987, S. 2354 - 2356
- Kirchhof, Paul
- Die Vereinheitlichung der Rechtsordnung durch den Gleichheitssatz, in: Rechtsentwicklung unter dem Bonner

- Grundgesetz / Ringvorlesung der
Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-
Universität Heidelberg, Heidelberg 1990, S.
33 - 51
- Kirchhof, Paul
Die Verschiedenheit der Menschen und die
Gleichheit vor dem Gesetz: erweiterte
Fassung eines Vortrages gehalten in der
Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung am 26.
Februar 1996, München 1996
- Kischel, Uwe
Zur Dogmatik des Gleichheitssatzes in der
Europäischen Union, EuGRZ 1997, S. 1 - 11.
- Kleger, Heinz,
Karolewski, Ireneusz Pawel,
Munke, Matthias
Europäische Verfassung - Zum Stand
der europäischen Demokratie im Zuge
der Osterweiterung, 3. aktualisierte und
erweiterte Auflage, Münster, Hamburg,
London 2004
- Klemenz, Claudia
Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs
zum Gleichheitssatz und zum Recht auf ein
Verfahren vor dem gesetzlichen Richter: eine
vergleichende Analyse, Graz 1987
- Kloepfer, Michael
Gleichheit als Verfassungsfrage, Berlin 1980
- Koch, Michael H. W.
Zur Einführung eines Grundrechtskataloges
im Vereinigten Königreich von
Großbritannien und Nordirland, Berlin 1991
- König, Doris
Peters, Anne
Kapitel 21 – Das Diskriminierungsverbot, in:
Grote, Rainer, Marauhn, Thilo (Hrsg.),
EMRK/GG - Konkordanzkommentar zum

- europäischen und deutschen
Grundrechtsschutz, Tübingen 2006
- Koenig, Christian Die gesetzgeberische Bindung an den
allgemeinen Gleichheitssatz - Eine
Darstellung des Prüfungsaufbaus zur
Rechtssetzungsgleichheit, JuS 1995, S. 313-
318.
- Koenig, Christian Die gesetzgeberische Bindung an den
allgemeinen Gleichheitssatz - Eine
Darstellung des Prüfungsaufbaus zur
Rechtsetzungsgleichheit, JuS 1995, S. 313 -
318
- Kommers, Donald P. Der Gleichheitssatz: Neuere Entwicklungen
und Probleme im Verfassungsrecht der USA
und der Bundesrepublik Deutschland, in: Der
Gleichheitssatz im modernen
Verfassungsstaat: Symposium zum 80.
Geburtstag von Bundesverfassungsrichter i.
R. Professor Dr. phil. Dr. iur. Dr. h. c.
Gerhard Leibholz am 21. November 1981,
Baden-Baden 1982, S. 31 - 50
- Korinek, Karl Grundrechte und
Verfassungsgerichtsbarkeit, Wien, New York
2000
- Krech, Helmut Die Theorie der allgemeinen
Rechtsgrundsätze im französischen
öffentlichen Recht, Göttingen 1973

- Krück, Hans
Grundrechte in den Europäischen
Gemeinschaften, EuGRZ 1977, 11-14
- Krüger, Hans Christian
Polakiewicz, Jörg
Vorschläge für ein kohärentes System
des Menschenrechtsschutzes in Europa,
EuGRZ 2001, S. 92 - 105
- Krumpholz, Ursina
Der Gleichheitssatz im französischen Recht,
Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris
1989
- Kutscher, Hans
Der Schutz von Grundrechten im Recht der
Europäischen Gemeinschaften, in: Deutsche
Sektion der Internationalen Juristen-
Kommission (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz
im Europäischen Gemeinschaftsrecht:
Vorträge, Ansprachen u. Diskussionsbeitr.
Auf d. Europ. Juristenkonferenz zum
25jährigen Bestehen d. Dt. Sekt. d. IJK vom
20.-22. Juni 1980 in d. Hansestadt Lübeck.
Mit Beiträgen von Hans Kutscher, Kersten
Rogge, Franz Matscher, Heidelberg 1982
- Leben, Charles
Le Conseil constitutionnel et le principe
d'égalité devant la loi, RDP 1982, S. 295 -
353
- Leibholz, Gerhard
Die Gleichheit vor dem Gesetz: Eine Studie
auf rechtsvergleichender und
rechtsphilosophischer Grundlage, 1. Auflage,
Berlin 1925
- Le Friant, Martine
Das Prinzip der Nichtdiskriminierung im
französischen Recht: Zum Stand der

- Martini, Peter
Art. 3 Abs. 1 GG als Prinzip absoluter
Rechtsgleichheit, Köln, Berlin, Bonn,
München 1997
- Martiny, Dieter
Ausländerdiskriminierung und
Vertragsabschluss, ZEuP 2001, S. 563-584
- Matscher, Franz
Betrachtungen über das
Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) nach
der neueren Praxis der Straßburger
Instanzen, in: Adamovich, Ludwig,
Pernthaler, Peter (Hrsg.), Auf dem Weg zur
Menschenwürde und Gerechtigkeit,
Festschrift für Hans R. Klecatsky,
dargeboten zum 60. Lebensjahr, Wien 1980,
S. 627 - 639
- Meyer-Ladewig, Jens
Europäische Menschenrechtskonvention,
Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden
2006
- Mohn, Astrid Sybille
Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht:
Differenzierungen im europäischen
Gemeinschaftsrecht und ihre Vereinbarkeit
mit dem Gleichheitssatz, Kehl am Rhein,
Straßburg, Arlington 1990
- Müller, Georg
Der Gleichheitssatz, VVDStRL 47 (1989),
Berlin, New York 1989, S. 37 - 62
- Müller, Jörg Paul
Grundrechte in der Demokratie, EuGRZ
1983, S. 337 - 344

- Müller, Reinhard
Der Staatsschützer, in: Frankfurter
Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 16, 24. April
2005, S. 14
- Nettesheim, Martin
Grundrechtliche Prüfdichte durch den EuGH,
EuZW 1995, S. 106 - 108
- Nickel, Rainer
Gleichheit und Differenz in der vielfältigen
Republik: Plädoyer für ein erweitertes
Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden
1999
- Noll, Alfred J.
Sachlichkeit statt Gleichheit? Eine
rechtspolitische Studie über Gesetz und
Gleichheit vor dem österreichischen
Verfassungsgerichtshof. Mit einem Anhang:
Die Entscheidungen des Reichsgerichts zur
Gleichheit vor dem Gesetz gem. Art. 2 StGG,
Wien, New York, 1996
- Odendahl, Kerstin
§ 43, in: Heselhaus, F. Sebastian M., Nowak,
Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen
Grundrechte, München, Wien, Bern 2006
- Öhlinger, Theo
Verfassungsrecht, 3. Auflage, Wien 1997
- Osterloh, Lerke
Art. 3, in: Sachs, Michael (Hrsg.),
Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage,
München 2003
- Osterloh, Lerke
Der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz –
Entwicklungslinien der Rechtsprechung des
Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 2002,
S. 309 - 313

- Pache, Eckhard Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, EuR 2001, S. 475-494
- Papier, Hans-Jürgen Die Neuordnung der Europäischen Union, EuGRZ 2004, S. 753 - 758
- Pauly, Walter Strukturfragen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes, EuR 1998, S.242-262
- Pechstein, Matthias Art. 6 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003
- Pernice, Ingolf, Mayer, Franz C. nach Art. 6, in: Grabitz, Eberhard, Hilf, Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, München, Stand: 20. EL August 2002
- Pernice, Ingolf Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht: Ein Beitrag zum gemeinschaftsimmanenten Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof, Baden-Baden 1979
- Pescatore, Pierre Bestand und Bedeutung der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften, EuGRZ 1978, S. 441-445
- Peters, Anne Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003

- Peukert, Wolfgang Art. 14, in: Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar, Frohwein, Jochen Abr., Peukert, Wolfgang, 2. Auflage, Kehl, Strassburg, Arlington 1996
- Pieroth, Bodo, Schlink, Bernhard Staatsrecht – 2. Grundrechte, 22. Auflage, Heidelberg 2006
- Pietzcker, Jost Rechtsvergleichende Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes, in: Hender, Reinhard, Ibler, Martin, Martinez Soria, José (Hrsg.), Für Sicherheit, für Europa – Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005
- Podlech, Adalbert Gehalt und Funktionen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes, Berlin 1971
- Rack, Reinhard
Wimmer, Norbert Das Gleichheitsrecht in Österreich, EuGRZ 1983, S. 597 - 613
- Rengeling, Hans-Werner Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Überprüfung der Gesetzgebung, DVBl. 1982, 140-144
- Rengeling, Hans-Werner Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft: Bestandsaufnahme und Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze, München 1992

-
- Rengeling, Hans-Werner
Szczekalla, Peter
Grundrechte in der Europäischen Union:
Charta der Grundrechte und allgemeine
Rechtsgrundsätze, Köln, Berlin, München
2004
- Ress, Georg,
Ukrow, Jörg
Neue Aspekte des Grundrechtsschutzes in
der Europäischen Gemeinschaft, EuZW
1990, S. 499-505
- Riechert, Stefan
Der Gleichheitssatz im spanischen
Verfassungsrecht unter besonderer
Berücksichtigung der Sprachgleichheit,
Regensburg 2001
- Riedel, Eibe H.
Kontrolle der Verwaltung im englischen
Rechtssystem: Eine Darstellung der
gerichtlichen und außergerichtlichen
Kontrollen der Verwaltung, zugleich ein
Erklärungsversuch für das Fehlen eines
umfassenden Systems des öffentlichen
Rechts in England, Berlin 1976
- Ritgen, Klaus
Grundrechtsschutz in der Europäischen
Union, ZRP 2000, S. 371 - 375
- Robbers, Gerhard
Der Gleichheitssatz, DÖV 1988, S. 749 - 758
- Roellecke, Gerd
Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht
und Politik in Spanien und in der
Bundesrepublik Deutschland, Kritische
Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und
Rechtswissenschaft 74 (1991), S. 75 - 86

- Romanski, Eva Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der spanischen Verfassung, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2000
- Rossi, Matthias Art. 20 GRCh, in: Calliess, Christian, Ruffert, Matthias (Hrsg.) EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 3. Auflage, München 2007
- Rüfner, Wolfgang Art. 3 Abs. 1, in: Dolzer, Rudolf, Vogel, Klaus, Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Stand: 68. Lfg. November 1992.
- Rüfner, Wolfgang Der allgemeine Gleichheitssatz als Differenzierungsgebot, in: Ziemske, Burkhardt, Langheid, Theo, Wilms, Heinrich, Haverkate, Görg (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Festschrift für Martin Kriele, München 1997, S. 271 – 279,
- Sachs, Michael Die Maßstäbe des allgemeinen Gleichheitssatzes – Willkürverbot und sogenannte neue Formel, JuS 1997, S. 124 - 130
- Sachs, Michael Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 2003
- Sachs, Michael Art. 20, in: Tettinger, Peter J., Stern, Klaus (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar

zur Europäischen Grundrechte-Charta,
München 2006

Sasse, Christoph

Der Schutz der Grundrechte in den
Europäischen Gemeinschaften und seine
Lücken, Mosler, Hermann, Bernhardt,
Rudolf, Hilf, Meinhard (Hrsg.),
Grundrechtsschutz in Europa: Europäische
Menschenrechts-Konvention und
Europäische Gemeinschaften,
Internationales Kolloquium veranstaltet vom
Max-Planck-Institut für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin,
Heidelberg, New York 1977, S. 51 - 63

Sattler, Andreas

Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle
Gleichheitssätze in der Rechtsprechung des
Europäischen Gerichtshofes, in: Recht –
Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich
Rauschning, Hrsg. von Jörn Ipsen und
Edzard Schmidt-Jortzig, Köln 2001

Schieren, Stefan

Der Human Rights Act 1998 und seine
Bedeutung für Großbritanniens Verfassung,
ZParl 1999, S. 999 - 1013

Schilling, Theodor

Bestand und allgemeine Lehren der
bürgerschützenden allgemeinen
Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts,
EuGRZ 2000, S. 3-43

Schmitz, Thomas

Die EU-Grundrechtecharta aus
grundrechtsdogmatischer und

- in: Feldner, Birgit / Forgó, Nikolaus (Hrsg.),
Norm und Entscheidung – Prolegomena zu
einer Theorie des Falls, Wien, New York
2000
- Sommermann, Karl-Peter Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach
der Verfassung von 1978: Ursprünge,
Dogmatik, Praxis, Berlin 1984
- Stadler, Rupert Die Berufsfreiheit in der Europäischen
Gemeinschaft, München 1980
- Stahl, Klaus Die Sicherung der Grundfreiheiten im
öffentlichen Recht der Fünften
Französischen Republik, Hamburg 1970
- Starck, Christian Art. 3, in: von Mangoldt, Hermann, Klein,
Friedrich, Starck, Christian (Hrsg.), Das
Bonner Grundgesetz – Kommentar, 5.
Auflage, München 2005
- Stern, Klaus Die Grundrechte im Grundgesetz für die
Bundesrepublik Deutschland und in der
Verfassung des Königreichs Spanien –
Einige vergleichende Bemerkungen, in:
Férrnandez Segado, Francisco (Hrsg.), The
Spanish constitution in the European
constitutional context, Madrid 2003, S. 1773 -
1795
- Storr, Stefan Zur Bonität des Grundrechtsschutzes in der
Europäischen Union, Der Staat 1997, 547-
573

- Streinz, Rudolf,
Ohler, Christoph,
Herrmann, Christoph
- Die neue Verfassung für Europa -
Einführung mit Synopse -, München 2005
- Streinz, Rudolf
- Art. 20 GR-Charta, in: Streinz, Rudolf
(Hrsg.), EUV/EGV: Vertrag über die
Europäische Union und Vertrag zur
Gründung der Europäischen Gemeinschaft,
München 2003
- Stumpf, Cordula
- Art. 6, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-
Kommentar, Baden-Baden 2000
- Theusinger, Ingo
- Meilensteine der englischen
Rechtsgeschichte: Der Human Rights Act
und die Entstehung eines
Persönlichkeitsrechts, ZRP 2001, S. 529-531
- Thürer, Daniel
Dold, Beat
- Rassismus und Rule of Law / Erstmalige
Verurteilung wegen Rassendiskriminierung
durch den Europäischen Gerichtshof für
Menschenrechte, EuGRZ 2005, S. 1 – 12
- Trautwein, Wolfgang
- Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und
der so genannten sozialen Grundrechte in
England: Ein Beitrag zur
Grundrechtsproblematik im englischen
Recht, Univ. Diss., Saarbrücken 1977
- Uerpmann-Witzack, Robert
- § 3 Höchstpersönliche Rechte und
Diskriminierungsverbot, in: Ehlers, Dirk
(Hrsg.), Europäische Grundrechte und
Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin 2005

- Weiß, Wolfgang Grundrechtsquellen im Verfassungsvertrag, ZEuS 2005, S. 323 - 353
- Wendt, Rudolf Der Gleichheitssatz, NVwZ 1988, S. 778-786
- Wittinger, Michaela Die Gleichheit der Geschlechter und das Verbot geschlechtsspezifischer Diskriminierung in der Europäischen Menschenrechtskonvention: Status quo und die Perspektiven durch das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK, EuGRZ 2001, S. 272 - 279
- Wolf, Ursula (Hrsg.) Platon: Sämtliche Werke, Band 4, übersetzt von Hieronymus Müller und Friedrich Schleiermacher, Neuausgabe, Reinbek bei Hamburg 1994
- Zimmerling, Jürgen Anhang zu Art. 6, in: Lenz, Carl Otto, Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jeweils in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung, 3. Auflage, Köln, Basel, Genf, München, Wien 2003
- Zippelius, Reinhold Wertungsprobleme im System der Grundrechte, München 1962
- Zuleeg, Manfred Betrachtungen zum Gleichheitssatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Jürgen F. Baur, Peter-Christian Müller-Graff und Manfred Zuleeg (Hrsg.), Europarecht,

Energierrecht, Wirtschaftsrecht, Festschrift für
Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln,
Berlin, Bonn, München 1992

Zuleeg, Manfred

Zum Verhältnis nationaler und europäischer
Grundrechte, EuGRZ 2000, S. 511-517

Zweigert, Konrad

Der Einfluss des Europäischen
Gemeinschaftsrechts auf die
Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten,
RebelsZ 28 (1964), S. 601 – 643