



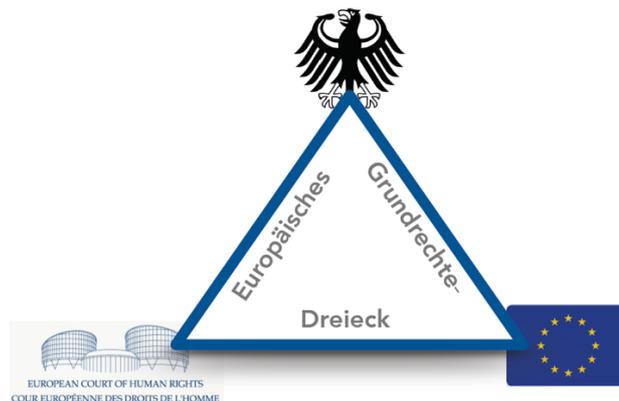
Göttinger Examenkurs

Juristische Fakultät

Wissensmodul W 13: Europäisches Grundrechtedreieck

A. Standort

Ein Staat wie die Bundesrepublik hat seine Akte öffentlicher Gewalt am Maßstab von drei Grundrechtsordnungen zu rechtfertigen: den Grundrechten des Grundgesetzes, den Gewährleistungen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und den Grundrechten der Europäischen Union (EU). Das Verhältnis Hoheitsakt–Grundrechtsmaßstab ist nicht linear, vielmehr stehen die drei Grundrechtsordnungen einem wechselseitigen Rechtsverhältnis zueinander. Denn auch die Unionsgrundrechte verhalten sich zu den Gewährleistungen der EMRK. Dieses komplexe Verhältnis lässt sich mit dem Bild eines Europäischen Grundrechtedreiecks beschreiben.¹



B. Inhalt

Für das Verständnis des europäischen Grundrechtsschutzes sind Kenntnisse des Verhältnisses der EMRK sowie der Grundrechtecharta (GRCh) zu den Grundrechten des Grundgesetzes erforderlich. Insbesondere die grundlegenden Entscheidungen „Recht auf Vergessen I und II“ des Bundesverfassungsgerichts haben neue, auch für die Klausur relevante Problempunkte, eröffnet.

¹ Für die didaktischen Zwecke dieses Examenkurses bleiben die für die Bundesrepublik ebenfalls rechtsverbindlichen internationalen Menschenrechte, etwa der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbürg) unberücksichtigt, insoweit ließe sich sogar vom „Viereck“ sprechen, vgl. Schorkopf, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 8, S. 478 ff.

I. Verhältnis der verschiedenen Grundrechtsordnungen

1. Grundgesetz – EMRK

Die Bundesrepublik ist seit 1953 Vertragspartei der EMRK. Die Konvention gehört also zu „Recht und Gesetz“ iSd Art. 20 Abs. 3 GG und ist dementsprechend für die Ämter und Organe des Staates verpflichtend. Da die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag gem. Art. 59 Abs. 2 GG ratifiziert wurde und eine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz fehlt, hat das BVerfG der EMRK den Rang eines formellen Bundesgesetzes im Stufenbau der Rechtsordnung zugewiesen. In der Folge dieser Entscheidung ist die EMRK, obwohl sie Menschenrechte gewährleistet, nicht höchstrangiges Recht in der deutschen Rechtsordnung. Die Grundrechte wären also Maßstab für die EMRK und es gilt die lex posterior-Regel, d.h. ein späteres, mit der EMRK unvereinbares Gesetz könnte diese verdrängen.

Um diese sinnwidrige Folge zu vermeiden, hat das BVerfG in seiner Rechtsprechung zwei Festlegungen getroffen: (a) der Bundesgesetzgeber muss ausdrücklich sagen, dass er von der EMRK abweichen will, andernfalls gilt die Vermutung, er habe EMRK-konform handeln wollen; (b) die Grundrechte und die EMRK-Rechte sind grundsätzlich als inhaltlich identisch zu verstehen. Diese Festlegungen begründet das BVerfG unter Hinweis auf den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Die Bundesrepublik sei dazu verpflichtet und habe ein Interesse daran, ihre völkerrechtlichen Pflichten zu erfüllen (→ siehe Fall 9). Von dieser Pflicht zur völkerrechtskonformen Auslegung der Grundrechte macht das BVerfG Ausnahmen, wenn eine konventionsfreundliche Auslegung nach anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar ist; (ii), die Verfassungsidentität verletzt ist oder (iii) das deutsche Niveau des Grundrechtsschutz, insbesondere in mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen unterschritten wird (→ siehe Wissensmodul W 12).

2. Grundgesetz – Unionsgrundrechte

Für das Verhältnis von deutschen Grundrechten und Unionsgrundrechten gelten dieselben Regeln wie für das allgemeine Verhältnis von nationalem Recht und Unionsrecht: Die Rechtsordnungen bestehen nebeneinander, im einem Fall der Kollision der beiden Rechtsordnungen setzt sich das Unionsrecht wegen seines Anwendungsvorrangs durch (→ siehe Wissensmodul W 2a).

Dadurch verlagert sich die Fragestellung hin zur Anwendbarkeit des EU-Rechts und des nationalen Rechts. Die Grundrechtecharta regelt die Anwendung der Unionsgrundrechte in Art. 51 Abs. 1 GRCh. Mitgliedstaaten haben die Unionsgrundrechte anzuwenden, wenn sie Unionsrecht durchführen; die nationalen Grundrechte treten dann zurück und werden nicht angewendet. Das Problem besteht darin, dass der EuGH den Begriff der Durchführung sehr weit auslegt und zunehmend weniger Sachverhaltskonstellationen gibt, in denen nationalen Grundrechte – aus Sicht des Gerichtshofs – noch angewendet werden könnten (→ siehe Fall 4, Wissensmodul W 7). Das BVerfG hat deshalb in den zwei Entscheidungen zum „Recht auf Vergessen“ vom November 2019 eine dogmatische Neuausrichtung seiner Rechtsprechung vorgenommen.

Entscheidend ist nunmehr, in welchem Umfang ein Sachverhalt von Unionsrecht geregelt (determiniert) wird. Bei unionsrechtlich nicht vollständig determiniertem Sachverhalt werden primär die Grundrechte des Grundgesetzes angewendet. Es gilt die widerlegliche Vermutung, dass das Schutzniveau der GRCh durch die Anwendung der Grundrechte mitgewährleistet ist. Soweit also Gestaltungsspielräume für das nationale Recht bestehen, wird das betreffende deutsche Recht weiterhin am Maßstab der Grundrechte geprüft, selbst wenn es der Durchführung des Unionsrechts dient. Ist der Sachverhalt hingegen vollständig

unionsrechtlich determiniert, werden die Unionsgrundrechte angewendet, die nationalen Grundrechte werden mittels Anwendungsvorrang verdrängt – nunmehr ist sogar das BVerfG bereit, die Verletzung der Unionsgrundrechte mit der Verfassungsbeschwerde rügefähig zu machen (→ siehe Fall 4, Wissensmodul W 7).

Diese neue Dogmatik, die weiterhin in der Entwicklung ist, lässt die Ausnahmen von der Befolgungspflicht des Unionsrechts unberührt, d.h. die Kompetenzüberschreitung durch einen einzelnen Hoheitsakt der EU (*ultra vires*) und die Verfassungsidentität (→ siehe Fall 5, Wissensmodul W 8).

3. Unionsgrundrechte – EMRK

Die EU ist bislang nicht Vertragspartei der EMRK. Ein solcher Beitritt wird seit den 1970er Jahren, seitdem die damaligen Europäischen Gemeinschaften begannen, eigene Grundrechte zu entwickeln, angestrebt. Trotz des primärrechtlichen Auftrags in Art. 6 Abs. 2 EUV und entsprechender Änderungen der EMRK besteht diese formelle Verbindlichkeit bislang nicht (→ siehe Wissensmodul W 12).

Die EMRK spielt jedoch bis heute eine tragende Rolle bei der Entstehung und Auslegung der Unionsgrundrechte. Die Unionsgrundrechte sind nämlich vom EuGH aus einem Rechtsvergleich der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK entwickelt worden – aus einer Praxisperspektive kann man sagen, dass sich der Gewährleistungsumfang der EMRK-Rechte und der Unionsgrundrechte weitgehend decken. Das wird deutlich bei einem Blick in die amtlichen Erläuterungen zur GRCh (vgl. Art. 52 Abs. 7 GRCh),² die häufig auf EMRK-Artikel und EGMR-Entscheidungen Bezug nehmen.

Die GRCh enthält mit Art. 52 Abs. 3 sogar eine Norm, die ausdrücklich das Verhältnis zur EMRK regelt. Danach haben Charta-Rechte dieselbe „Bedeutung und Tragweite“ wie in der EMRK, wenn sich die Rechte entsprechen. Dieser Hinweis ist nicht unwichtig, weil sich Charta und EMRK im Schutzzumfang unterscheiden, die ältere EMRK ist weitgehend auf klassische Abwehrrechte begrenzt, auch unterschieden sich die Rechtfertigungsklauseln. Die Charta darf einen weitergehenden Schutz gewähren. Mit dieser Norm trägt die EU auch dem Umstand Rechnung, dass alle EU-Mitgliedstaaten zugleich Vertragsparteien der EMRK sind. Deshalb muss eine Kollision von völkervertraglichen Pflichten der Mitgliedstaaten aus der EMRK und supranationalen Pflichten aus dem Unionsrecht vermieden werden. Im Ergebnis kann man sagen, dass der Schutz durch die GRCh insgesamt nicht hinter der EMRK zurückbleiben darf. In diesem Sinn betont der EuGH aus unionsrechtlicher Sicht ebenso die Funktion der EMRK als „Mindestschutzstandard“³ wie das BVerfG dieselbe als „Mindeststandard europäischen Grundrechtsschutzes“ bezeichnet und betont, dass nicht nur die Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes, sondern auch jene der GRCh an der EMRK auszurichten sei.⁴

² Siehe auch Anm. 6.

³ EuGH (GK), Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 und 794/19, Rn. 125 – Deutschland/SpaceNet AG und Telekom Deutschland GmbH.

⁴ Zur zitierten Stelle mit Blick auf den in Art. 6 Abs. 3 EUV verankerten prätorischen Grundrechtsschutz BVerfG, Beschl. des Zweiten Senats vom 6.2.2024, 2 BvE 6/23 und 2 BvR 994/23, Rn. 116 – Direktwahlakt 2018 - Zwei-Prozent-Sperrklausel; zur Auslegung im Lichte der EMRK BVerfGE 156, 182, 198 Rn. 37 – Rumänien II; 158, 1, 36 Rn. 69 – Ökotox-Daten, neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten (vgl. auch Art. 52 Abs. 4 GRCh).

II. Übersicht: Grundrechtsschutz nach der Dogmatik von *Recht auf Vergessen I und II*

	Unionsrechtsakt	Durchführung von Unionsrecht durch MS (Art. 51 GRCh)		Nationaler Rechtsakt
		Nationaler Rechtsakt: voll determiniert (<i>RaV II</i>)	Nationaler Rechtsakt: Gestaltungsspielraum (<i>RaV I</i>)	
Einschlägige Grundrechte	GRCh	GRCh europäischer Grundrechtsmaßstab sichert Einheitlichkeit und Effektivität des Unionsrechts	GRCh, GG Neuerung sei <i>RaV II</i> , unter Aufgabe der Trennungsthese sind beide Grundrechtsregime parallel anwendbar	GG
Prüfendes Gericht	EuGH	BVerfG Neuerung seit <i>RaV I</i> , zuvor nur fachgerichtlicher Rechtsschutz gegeben EuGH (i.R.d. Art. 267 AEUV) Vorlagepflicht, soweit letztverbindliche Auslegung nötig	BVerfG	BVerfG
Prüfungsmaßstab	GRCh	GRCh Integrationsverantwortung (Art. 23 I GG) und Gewährung umfassenden Grundrechtsschutzes führen zur Einbeziehung der Unionsgrundrechte als „Funktionsäquivalente“	GG (primär) widerlegliche Vermutung, dass das Schutzniveau der GRCh mitgewährleistet wird GRCh bei Anhaltspunkten für ein höheres Schutzniveau	GG

III. Prozessuale Geltendmachung vor dem BVerfG im Rahmen der Urteils-VB – Besonderheiten

	EMRK	Grundrechtecharta
Zulässigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Beschwerdegegenstand</u>: ausschließlich nationaler Hoheitsakt • <u>Beschwerdebefugnis</u>: nationaler Grundrechte, nicht aber unmittelbar Konventionsrechte (EMRK) 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Beschwerdegegenstand</u>: ausschließlich nationaler Hoheitsakt • <u>Beschwerdebefugnis</u>: neben Grundrechten auch Unionsgrundrecht → Integrationsverantwortung, Art. 23 Abs. 1 GG <u>Voraussetzungen</u>: <ol style="list-style-type: none"> 1. vollst. determiniertes Unionsrecht 2. keine Zweifel hinsichtlich Gültigkeit 3. Auslegung und Anwendung hinreichend konkretisiert durch den EuGH
Begründetheit	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Prüfungsumfang</u>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Keine eigenständige Prüfung der EMRK-Grundrechte ○ Auslegung nationaler Grundrechte unter Berücksichtigung der EGMR-Rechtsprechung (Leit- und Orientierungsfunktion) 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Prüfungsumfang</u>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kontrolle der Fachgerichtsbarkeit hinsichtl. Anwendung der GRCh ○ keine Prüfung der unionalen Rechtsgrundlage selbst ○ unmittelbare Prüfung der Unionsgrundrechte durch das BVerfG

C. Prüfungsrelevanz

Das Verhältnis der verschiedenen Grundrechtskataloge zueinander lässt sich in mehreren Konstellationen abprüfen. Die Leit- und Orientierungswirkung der Rechte aus der EMRK kann beispielsweise in die Prüfung einer Verfassungsbeschwerde integriert werden (→ [siehe Fall 9 und Wissensmodul W 12](#)). Ebenfalls im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde lässt sich die Anwendbarkeit der GRCh sowie der dort verbürgten Grundrechte prüfen (→ [siehe Fall 4 und Wissensmodul W 7](#)). Auf eine Prüfung, ob Grundrechte des Grundgesetzes (keine oder nur teilweise unionsrechtliche Determinierung; widerlegbare Mitgewährleistungsvermutung) oder solche aus der Grundrechtecharta der Union einschlägig sind (volle unionsrechtliche Determinierung) kann in einer Klausur, anders als in der Rechtsprechung, nicht verzichtet werden.⁵ Soweit im Rahmen des Bearbeitervermerks keine Vorgaben erfolgen, wird Wissen zur bundesverfassungsgerichtlichen Neujustierung des Verhältnisses der Grundrechtsordnungen erwartet.

Die letztverbindliche Auslegung der Grundrechtecharta obliegt dem EuGH. Er kann im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV (→ [siehe Fall 2](#)) die Auslegung und Reichweite der Unionsgrundrechte bestimmen (→ [siehe Wissensmodul W 7](#)). So lässt sich auch der materielle Gehalt der

⁵ Für eine Prüfung sowohl der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG als auch des Art. 16 GRCh, die beide als nicht verletzt erachtet wurden, BVerfGE 158, 1, 27 ff. Rn. 45-45 und 30 ff. Rn. 56-81 – Ökotox-Daten.

Unionsgrundrechte prüfen.⁶ Daneben kann sich eine Person im Wege der Nichtigkeitsklage auch wegen der Verletzung von Unionsgrundrechten durch einen sie betreffenden Rechtsakt wenden (→ siehe Fall 1).

D. Literatur

Neumann, Eva/Eichberger, Fabian Simon, Die Unionsgrundrechte vor dem Bundesverfassungsgericht, JuS 2020, S. 502 ff.

Scheffczyk, Fabian, Verfassungsprozessuale Folgefragen von „Recht auf Vergessen I+II“, NVwZ 2020, S. 977 ff.

Sachs, Michael, Verfassungsprozessrecht: Verfassungsbeschwerde und Unionsgrundrechte, JuS 2020, S. 284 ff.

Eifert, Martin, Recht auf Vergessen II: Prüfungsmaßstab BVerfG bei unionsrechtlich vollständig vereinheitlichtem Recht, Jura 2020, S. 535 ff.

Preßlein, David, Grundgesetz vs. Grundrechtecharta? Zur „europäisierten Grundrechtsprüfung“ des BVerfG nach den Beschlüssen zum „Recht auf Vergessen“ und „Europäischer Haftbefehl III“, EuR 2021, S. 247 ff.

★

Frank Schorkopf
Christoph Schroeder (Tabellen)
April 2024

⁶ Im Rahmen der Auslegung der Unionsgrundrechte wird auf die amtl. Erläuterungen zur GRCh (ABl. C 303 vom 14.12.2007) verwiesen, die auch u.a. in dem als Hilfsmittel für die Pflichtfachprüfung zugelassenem dtv-beck Text EuR abgedruckt sind.