

# **Grundrechtsschutz in der Europäischen Union und in der Bundesrepublik Deutschland über das Bundesverfassungsgericht, den Europäischen Gerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte**

Vortrag auf dem 4. Juristentreffen des Ostasiatischen Fachnetzwerkes  
für Rechtswissenschaft in Kyoto 24. bis 26. März 2017

Rupert SCHOLZ\*

Ein wirksamer Schutz der Grundrechte sowohl materiell-rechtlich wie verfahrensrechtlich gehört zu den unverzichtbaren Grundlagen einer jeden rechtsstaatlichen Ordnung – ebenso im nationalen Bereich wie in supranationalen Bereichen. In besonderer Weise gilt dies für die Europäische Union, die inzwischen über ein außerordentlich weit ausgefächertes – nationales wie supranationales – System von materiellen Grundrechtsgewährleistungen sowie für deren Durchsetzung auch an verfahrensrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten verfügt. Dies darf ich Ihnen im Folgenden im Einzelnen vorstellen, wobei ich dies vorrangig aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Stellung innerhalb dieser Systeme von Grundrechtsgewährleistungen und grundrechtlichem Rechtsschutz vornehme.

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt mit ihrem Grundgesetz über eine Grundrechtsordnung, die in ihrer Stringenz wie Effektivität international vielfach als wahrhaftiges Vorbild empfunden wird. Angefangen mit dem prinzipiellen Schutz der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG finden sich in den Bestimmungen der Art. 1 ff. GG alle wesentlichen Grundrechte verwirklicht und garantiert, die der internationalen Menschenrechtsentwicklung entsprechen. Rechtsschutzmäßig garantiert Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG die Verfassungsbeschwerde, d. h. das maßgebende Rechtsmittel zum Bundesverfassungsgericht. Hiernach heißt es, dass „über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein“. Dies bedeutet, dass jeder Bürger in Deutschland mit einer

---

\* Professor an der Universität München auf dem Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Finanzrecht a.D.; Bundesverteidigungsminister a.D.

solchen Grundrechtsrüge das Bundesverfassungsgericht direkt anrufen kann (in der Regel allerdings erst nach Erschöpfung des sonstigen Rechtswegs). Hinsichtlich der ggf. zu rügenden, grundrechtsverletzenden Hoheitsakte wird nicht unterschieden. Verfassungsbeschwerden können ebenso gegen Gesetze wie gegen Verwaltungsakte wie gegen gerichtliche Urteile erhoben werden. Auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Verfassungsbeschwerde in Deutschland zu einem längst auch in der Praxis außerordentlich gefestigten und wirksamen Rechtsschutzbehelf geworden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit einer weit ausgefächerten Rechtsprechung maßgebend zum Schutz der Grundrechte nicht nur beigetragen, sondern diese in buchstäblich jedweder Hinsicht maßgebend effektiert.

Neben diesem nationalen Grundrechtsschutz nach Maßgabe des GG stehen die supranationalen (europäischen) Grundrechtsschutzsysteme des europäischen Unionsrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Insgesamt kann hiernach davon gesprochen werden, dass ein dreifach gestufter Grundrechtsschutz in Europa bzw. in Deutschland gegeben ist, der allerdings auch zu gelegentlichen Abstimmungs- oder Harmonisierungsproblemen geführt hat. Insgesamt gesehen besteht innerhalb der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten ein mehrfaches und mehrstufiges System ebenso materiellen wie verfahrensmäßigen Grundrechtsschutzes. Es geht zum einen um die nationalen Verfassungssysteme, für Deutschland um das GG, und im Übrigen um die Grundrechtssysteme der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und die der Europäischen Grundrechtscharta (GrCh).

Die Europäische Menschenrechtskonvention besteht seit dem 14.11.1950. Sie erfasst alle Mitglieder des Europarats und hat für diese einen bereits außerordentlich weiten und intensiv wirksamen Grundrechtsschutz präpariert. Rechtsschutzmäßig verfügt die EMRK über eine eigene Gerichtsbarkeit, nämlich den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – EGMR (Art. 19 ff.). Gemäß Art. 34 EMRK wird jedem europäischen Bürger das Recht zur grundrechtlichen Individualbeschwerde eingeräumt, das nach Art. 35 EMRK nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe eingreift, das nach Art. 46 EMRK die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen zur Befolgung verpflichtet und im Falle einer Grundrechtsverletzung zu Entschädigungspflichten für den jeweils betroffenen Staat führen kann.

Obwohl die Grundrechtskataloge von GG und EMRK im Wesentlichen übereinstimmen, jedenfalls in der prinzipiellen Garantie und im prinzipiellen Schutz aller wesentlichen Menschenrechte, haben sich in der Praxis doch gelegentlich Überschneidungen bzw. zwischen EGMR und Bundesverfassungsgericht unterschiedliche Auslegungen ergeben. Dies gilt zum einen für den Görgülü-Fall (Umgang eines Vaters mit seinem von ihm getrennt lebenden nicht ehelichen Kind), weiterhin für einen Fall zur Reichweite der Sicherungsverwahrung und für den Fall Caroline (Reichweite des Persönlichkeitsschutzes). In allen diesen Fällen haben EGMR und Bundesverfassungsgericht zunächst unterschiedlich

entschieden. Da zum EGMR auch Beschwerden gegen Entscheidungen des BVerfG eingelegt werden können, bedurfte es im Ergebnis der Abstimmung – mit der Konsequenz, dass das Bundesverfassungsgericht in allen drei Fällen auf die Auslegung des EGMR eingeschwenkt ist. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil die EMRK im Rang unterhalb des GG steht. Die EMRK stellt nichts anderes als einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der nach der Ratifizierung auch durch die Bundesrepublik – den Rang des einfachen Gesetzes, nicht aber den Rang einer Verfassungsnorm besitzt. Das BVerfG hat aber einen klugen und weiterführenden Weg über den von ihm entwickelten Grundsatz bzw. das von ihm entwickelte Gebot der „völkerrechtsfreundlichen“ Auslegung einfachen Gesetzesrechts gefunden. Über diesen Grundsatz hat man die Auslegungen des EGMR in die Auslegung des nationalen Rechts, das GG eingeschlossen, impliziert und hat die eigenen Auslegungen des GG entsprechend angepasst bzw. modifiziert (vgl. näher EGMR, EuGRZ 2004, 700 ff.; EGMR, NJW 2012, 1707 ff.; EGMR, NJW 2004, 2467 ff. einerseits und BVerfGE 111, 307 ff.; 109, 133 ff.; 128, 326 ff.; 120, 180 ff. andererseits).

Die Entwicklung im europäischen Unionsrecht ist differenzierter verlaufen. Ursprünglich hat das europäische Vertragswerk (EGV) überhaupt über keine Grundrechtsgewährleistungen verfügt. Folgerichtig stellte sich sehr rasch das Problem, inwieweit deutsche Bürger gegenüber Hoheitsakten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union über grundrechtlichen Schutz verfügen können. Das BVerfG hat in seiner Solange I-Entscheidung (BVerfGE 37, 271 ff.) den sicherlich richtigen Weg gewählt und ausgeführt, dass die nationalen Grundrechte des GG auch gegenüber Hoheitsakten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union wirksam werden, solange das europäische Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht nicht selbst über eigene Grundrechtsgewährleistungen bzw. über einen eigenen grundrechtlichen Rechtsschutz gegenüber Hoheitsakten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union verfügt. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung des BVerfG hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) sehr rasch grundrechtliche Schutzgewährleistungen für das europäische Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht kraft Richterrechts entwickelt und damit diese Rechtsschutzlücke im europäischen Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht geschlossen. Hierauf hat wiederum das Bundesverfassungsgericht in seiner Solange II-Entscheidung in dem Sinne reagiert, dass es ausgeführt hat, dass gegenüber Hoheitsakten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union kein nationaler Grundrechtsschutz mehr in Anspruch genommen werden kann, solange es sich nicht zwischen beiden Rechtsordnungen um ein generelles Defizit an Grundrechtsschutz handelt (BVerfGE 73, 339 ff.).

In der weiteren Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses hat man allerdings erkannt, dass es bei einem rein richterrechtlichen Grundrechtsschutz für die Europäische Union nicht verbleiben kann. Demgemäß wurde die Europäische Grundrechtscharta vom 10.12.2007 (GrCh) entwickelt und erlassen. Gemäß Art. 51 Abs. 1 GrCh gilt der hier verbürgte Grundrechtsschutz für die Organe, die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union sowie für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union „bei der

Durchführung des Rechts der Union.“ Sie alle sind den Grundrechten aus der GrCh unmittelbar verpflichtet. Bei Verletzung dieser Grundrechte kann der EuGH angerufen werden. Inhaltlich entspricht die GrCh wesentlich wiederum den grundrechtlichen Gewährleistungen von GG und EMRK. Herausragend ist vor allem das in Art. 1 verbürgte Bekenntnis zum Schutz der Menschenwürde, das – keineswegs zufällig – mit der Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG wörtlich übereinstimmt. Das Gleiche gilt etwa für die Wesensgehaltsgarantie, die gegenüber allen Grundrechtseinschränkungen gilt: Kein Grundrecht darf bei entsprechend einfach-gesetzlicher Einschränkung in seinem Wesensgehalt berührt werden (vgl. inhaltlich gleich Art. 19 Abs. 2 GG und Art. 52 GrCh). Für das Verhältnis von EMRK und GrCh bestimmt Art. 52 Abs. 3 GrCh, dass hier weitgehend Harmonie herzustellen ist. Die GrCh wird ausdrücklich auf die EMRK in dem Sinne verpflichtet, dass die gleichen Wertvorstellungen auslegungsmäßig zu entwickeln bzw. zu beachten sind. In diesem Sinne kann man für das Verhältnis von EMRK und GrCh von einem wesensgemäß außerordentlich hohen Maß an inhaltlicher und auch rechtsschutzmäßiger Übereinstimmung ausgehen.

Konfliktpotenzial zwischen GG und GrCh bleibt aber durchaus – zumindest potentiell – deshalb bestehen, weil der EuGH die Bestimmung des Art. 51 Abs. 1 GrCh, derzufolge die Mitgliedsstaaten der EU auf die Grundrechte der GrCh „bei der Durchführung des Rechts der Union“ verpflichtet sind. Im Grundsatz ist diese Bestimmung durchaus einleuchtend, weil es doch im Wesentlichen bei Rechtsakten der EU verbleibt, wenn ein Mitgliedsstaat bei eigenen Hoheitsakten nichts anderes tut, als Rechtsakte der EU zu vollziehen. Als Beispiel sei auf die Europäische Richtlinie verwiesen. Wenn eine Richtlinie das nationale Recht zu bestimmten Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet, verbleibt es in der Sache doch bei einem Rechtsakt der Europäischen Union, weshalb es durchaus einleuchtet, wenn ein nationales Gesetz, das eine Richtlinie der EU umsetzt oder vollzieht, hinsichtlich des Grundrechtsschutzes der GrCh verpflichtet wird – mit der Folge, dass insoweit der Rechtsschutz des nationalen Rechts, im Falle Deutschlands also der des GG, hinter der GrCh zurücktritt. Der EuGH hat den Begriff der „Durchführung“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GrCh aber außerordentlich weit, nach hiesiger Auffassung zu weit ausgelegt, indem man als „Durchführung“ auch die schlichte „Anwendung“ des europäischen Unionsrechts bezeichnet. Mit anderen Worten: Nach Auffassung des EuGH soll es für den Vorrang der GrCh vor dem nationalen Verfassungsrecht, hier also des GG, ausreichen, wenn ein deutscher Gesetzgeber beispielsweise oder eine deutsche Verwaltungsbehörde oder ein deutsches Gericht eine bestimmte Regelung des Unionsrechts schlicht „anwendet“ oder beachtet. Beachtung oder Anwendung sind jedoch keine Form der Durchführung. Auch wenn eine nationale Instanz eine Regelung des europäischen Unionsrechts „beachtet“ oder „anwendet“, so verbleibt es doch bei der Qualität dieses Rechtsaktes als nationalem Rechtsakt und nicht als einem Rechtsakt der Europäischen Union. Diese Rechtsprechung des EuGH ist also außerordentlich problematisch bzw. anfechtbar (vgl. hierzu EuGH, NJW

2013, 1215 ff. und 1415 ff.–Rechtssachen Melloni und Akerberg/Fransson). Diese Entscheidungen des EuGH betonen in sehr stringenter Weise den Vorrang des europäischen Unionsrechts vor allem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten, deren Verfassungsrecht sogar eingeschlossen. Auch diese These kann nicht überzeugen, sie ist nach hiesiger Auffassung verfehlt. Denn alles europäische Unionsrecht basiert bekanntlich auf der Rechtsübertragung durch die Mitgliedsstaaten auf die Europäische Union. Dies ist wiederum jeweils mittels völkerrechtlichen Vertrages geschehen. Das europäische Unionsrecht steht damit unterhalb der jeweiligen Verfassungsordnungen der Mitgliedsstaaten. In diesem Sinne bestimmt beispielsweise die Grundnorm für die europäische Einigung im deutschen GG, Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3: Der Bund kann „auf die Organe der Europäischen Organe“ durch Gesetz...Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Art. 79 Abs. 2 und 3.“ Dies bedeutet nichts anderes, als dass es für entsprechende Zuständigkeiten der Europäischen Union, d. h. Regelungsmöglichkeiten oder Zuständigkeiten, die verfassungsrechtlich in die Substanz des GG eingreifen, der Verfassungsänderung im nationalen Recht bedarf (Art. 79 Abs. 2 GG) und dass dabei nie die sog. „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG berührt werden darf, derzufolge die verfassungsrechtlichen Grundwerte, wie sie im Schutz der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG festgelegt sind und wo es um die grundlegenden Konstitutionsprinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit geht (Art. 20 GG), keine abändernde oder eingreifende Regelung statthaft ist. Mit dem Bundesverfassungsgericht gesprochen: Hier geht es um nationale Verfassungsentscheidungen, die die verfassungsrechtlich vorausgesetzte wie garantierte Identität des Mitgliedsstaates Bundesrepublik Deutschland berühren. Diese Grundprinzipien bzw. verfassungsrechtlichen Ordnungsentscheidungen dürfen auch im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses und damit auch nicht über europäische Grundrechtsregelungen angetastet werden. Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht in seiner neuesten Rechtsprechung, wenn man so will in einer Art von Solange III-Entscheidung, entschieden, dass die Grundentscheidung zum Schutze der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG in jedem Falle den Vorrang vor jedwedem europäischem Unionsrecht besitzt. Konkret ging es zwar nur um eine bestimmte Regelung im Bereich von Haftbefehlen und Auslieferungsfragen (vgl. NJW 2016, 1149 ff.). In diesem konkreten Fall kollidierten nationales Recht und europäisches Recht. Da es aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts letztlich um eine Frage auch des Schutzes der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG ging, hat das Bundesverfassungsgericht in aller Klarheit ausgesprochen, dass kein Rechtsakt des europäischen Unionsrechts in einem solchen Falle sich vom deutschen Grundgesetz absetzen oder gegen dieses verstoßen darf. Denn anderenfalls würde die Identität des Verfassungsstaates Bundesrepublik Deutschland und seiner

nationalen Verfassungssouveränität in nicht vertretbarer Weise verletzt.

Es zeigt sich also im Ergebnis, dass es durchaus Konfliktfelder oder potentielle Schnittflächen zwischen nationalem Grundrechtsschutz und europäischem Grundrechtsschutz geben kann.

Zusammengefasst bleibt jedoch festzustellen, dass der grundrechtliche Rechtsschutz in Europa ebenso mehrfach und mehrstufig, aber auch insgesamt außerordentlich effektiv ausgebildet ist. Das Miteinander wie auch gelegentliche Gegeneinander von GG, EMRK und GrCh darf hierüber nicht hinwegtäuschen. Der grundrechtliche Rechtsschutz in Europa ist – gerade für andere supranationale Organisationen oder Gemeinschaften – als in jedweder Hinsicht vorbildlich zu erkennen.