

Entscheidungen BVerfG – „Solange III?“

Mit den beiden Entscheidungen 1 BvR 16/13 (Recht auf Vergessen I) sowie 1 BvR 276/17 (Recht auf Vergessen II) vom 06. November 2019, hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts eine weitreichende Veränderung des System des Grundrechtsschutzes vorgenommen, indem es das Verhältnis zwischen den Unionsgrundrechten und den Grundrechten des Grundgesetzes weitestgehend konkretisierte. Zugleich hat das BVerfG die Anstrengung unternommen, seinen Platz im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund (insbesondere zum EuGH) zu behaupten, welches von beiden Seiten als sog. „Kooperationsverhältnis“ verstanden wird.¹

An sich existieren – neben den landesverfassungsrechtlichen Grundrechtsverbürgungen – die Grundrechte der EMRK, der Grundrechte Charta (GRCh) sowie die des Grundgesetzes. Zwar kann sich der Bürger vor dem BVerfG nicht unmittelbar auf die Verbürgungen der EMRK berufen, indes sind die Grundrechte des GG - nach ständiger Rspr. des BVerfG - im Lichte der EMRK auszulegen.² Hierarchisch oberhalb der EMRK – welche einfachgesetzlichen Rang genießt - stehen sodann die Grundrechte des GG sowie die der GRCh. Entsprechend des bisherigen Verständnisses ist es für die Frage der Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes maßgeblich, ob das relevante Unionsrecht vollständig harmonisierenden Charakter hat (i.d.R. bei Verordnungen zu bejahen) oder den Mitgliedstaaten Gestaltungsfreiheiten belässt (i.d.R. bei der Umsetzung von Richtlinien zutreffend).³

Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass den Beschlüssen des BVerfG jeweils Rechtsstreitigkeiten zugrunde lagen, die einerseits eine unionsrechtlich abschließende Regelung betrafen, andererseits jedoch eine Materie gegenständlich war, welche zwar im Anwendungsbereich des Unionsrechts lag, jedoch von den Mitgliedstaaten autonom ausgestaltet werden durfte, konnte das BVerfG in den vorgenannten Grundsatzentscheidungen seine durch Rspr. gefestigten Reglements weiter konkretisieren.

1. Kein Gestaltungsspielraum zugunsten der Mitgliedstaaten

Existiert bei dem umzusetzenden und zu vollziehenden Unionsrecht kein Gestaltungsspielraum zugunsten der Mitgliedstaaten, kann dieser Akt nicht anhand von Grundrechten des Grundgesetzes überprüft werden. Dies ist letztlich Konsequenz des Anwendungsvorranges von Unionsrecht und entspricht dem bisherigen Verständnis, welches jüngst von dem BVerfG bestätigt wurde.⁴ Hierbei sei nur auf die vom BVerfG entwickelten „Grenzen“ der sog. Identitäts- und ultra-vires Kontrolle verwiesen, welche jedoch ihrerseits nicht kritiklos⁵ hingenommen werden. Für den Fall der Nichtanwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes gelten folglich die Grundrechte der GRCh. Bis dato erfolgte die Wahrung der Unionsgrundrechte in Kooperation durch die Fachgerichte mit dem EuGH. Ein Bürger konnte bis dato nur vor das BVerfG ziehen, wenn er eine Verletzung des Grundrechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I 2 GG) in Form der Verletzung der Vorlagepflicht seitens letztinstanzlicher Fachgerichte (vgl. Art. 267 III AEUV). Darüber hinaus musste er entweder ein generelles Absinken des Grundrechtsschutzes auf Unionsebene (Solange-

¹ Vgl. BVerfG v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 44; Voßkuhle, NVwZ 2010, 1 (1); Lenaerts, EuR 2015, 3 (25). Lenaerts ist derzeitiger Präsident des EuGH.

² BVerfGE 111, 307 (317) - Görgülü; BVerfGE 131, 286, (295) – Sicherungsverwahrung II.

³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06.November 2019 – 1 BvR 276/ 17, Rn. 77.

⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 41.

⁵ Ludwigs/Sikora, EWS 2016, 121.

Rechtsprechung), eine Verletzung der Verfassungsidentität (Identitätskontrolle) oder ein kompetenzüberschreitendes Handeln der Unionsorgane (ultra-vires Kontrolle) darlegen, um eine verfassungsgerichtliche Kontrolle herbeizuführen.

Das BVerfG entschied jedoch nun, dass es selbst im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde auch die Grundrechte der GRCh als unmittelbaren Prüfungsmaßstab heranziehen kann.⁶ Damit schließt sich das BVerfG der Vorgehensweise des österreichischen, italienischen als auch belgischen Verfassungsgerichtes an.⁷

Soweit also die Grundrechte des Grundgesetzes durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts verdrängt werden, kontrolliert das BVerfG die Anwendung des Unionsrechts durch deutsche Stellen am Maßstab der Unionsgrundrechte.⁸

Das BVerfG begründet dies mit der Integrationsverantwortung, welche aus Art. 23 Abs. 1 GG erwachse sowie seinem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Grundrechtsschutz. Die u.a. durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG dem BVerfG zugewiesene Kompetenz zur Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes war ursprünglich nur auf deutsche Grundrechte ausgerichtet. Die Grundrechte aus der GRCh seien jedoch Funktionsäquivalent zu denen des Grundgesetzes, da auch die GRCh dem Schutz der Freiheit und Gleichheit der Bürger diene.⁹ Ohne Prüfungskompetenz des BVerfG sei der Rechtsschutzapparat unvollständig und berge Schutzlücken, da dieses auch gegenüber den Fachgerichten seine grundrechtsspezifische Kontrollfunktion wahrnehmen müsse.¹⁰ Dies gilt insbesondere deshalb, weil kein effektiver Individualrechtsbehelf hinsichtlich der GRCh existiert.¹¹

Prozessual bedeutet dies, dass mit der Verfassungsbeschwerde auch eine Verletzung von Rechten der GRCh geltend gemacht werden können.

Zutreffend erkennt das BVerfG jedoch auch, dass die letztverbindliche Auslegung der Grundrechte der GRCh allein dem EuGH zusteht. In diesem Zusammenhang betont das BVerfG die Vorlagepflichtigkeit des BVerfG bei Zweifeln hinsichtlich der Reichweite der dort garantierten Grundrechte (Art. 276 Abs. 3 AEUV). Unberührt bleiben ebenfalls Vorlagerechte der Fachgerichte und deren Verpflichtung, die Grundrechte der Europäischen Union zu beachten. Dieses Bewusstsein ist für das Kooperationsverhältnis zum EuGH von elementarer Bedeutung.

Eine Aufgabe der Solange-Rechtsprechung stelle diese Entscheidung nicht dar, da es nicht um die mittelbare Überprüfbarkeit von Unionsrecht gehe, sondern um die Anwendung von Unionsrecht im Einzelfall und der Wahrung des Grundrechtsschutzes durch die GRCh. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist also die Kontrolle einer Entscheidung eines deutschen Fachgerichts daraufhin, ob es bei der ihm obliegenden Anwendung des Unionsrechts den hierbei zu beachtenden Anforderungen der Charta Genüge getan hat.¹²

⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 50 ff.

⁷ Vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 50.

⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 51.

⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 59.

¹⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 62.

¹¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 61.

¹² BVerfG, a.a.O., Rn. 52.

2. Gestaltungsspielraum zugunsten der Mitgliedstaaten

In seiner zweiten Entscheidung bestätigt das BVerfG im Grundsatz sein bisheriges Verständnis, konkretisiert es jedoch weiter. Handelt es sich um Unionsrecht, welches Spielräume zugunsten der Mitgliedstaaten vorsieht und gerade nicht vollständig harmonisierend ist, bleibt eine Überprüfung der Ausübung und Anwendung des Gestaltungsspielraums anhand der Grundrechte des Grundgesetzes möglich. Dies hat auch der EuGH bestätigt, wonach im Falle dieser Umsetzungsspielräume diese durch das nationale Verfassungsrecht – insbesondere die nationalen Grundrechte – eingeschränkt werden können, ohne dass dies unionsrechtlich bedenklich wäre.¹³ In diesem Fall hat das BVerfG die Beachtung der Grundrechte des Grundgesetzes zu gewährleisten.¹⁴ Untermauert wird dies dadurch, dass die Europäische Union Grundrechtsvielfalt zulässt.¹⁵ Folglich bleibt es bei dem Grundsatz, dass das BVerfG innerstaatliches Recht und dessen Anwendung auch am Maßstab des Grundgesetzes prüft, selbst wenn es im Anwendungsbereich von Unionsrecht liegt, nicht jedoch vollständig determiniert ist.¹⁶

Das BVerfG entschied jedoch auch, dass auch trotz Gestaltungsspielraum nicht ausgeschlossen sei, dass neben der Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes im Einzelfall auch die GRCh Geltung beanspruchen kann.¹⁷ In Betracht kommt das nur im Rahmen der unionsrechtlichen Verträge und damit dann, wenn nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh die „Durchführung von Unionsrecht“ in Frage steht.¹⁸ Dies ist vor allem für die Fachgerichte relevant. Das BVerfG stellt mit dieser Entscheidung zugleich auch eine widerlegliche Vermutung dafür auf, dass durch eine Prüfung am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes das Schutzniveau der GRCh, wie sie vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt wird, in der Regel mitgewährleistet ist.¹⁹ Das BVerfG kündigt jedoch auch an, die Grundrechte des GG – entsprechend der Vorgehensweise bezüglich der EMRK – im Lichte der GRCh auszulegen.²⁰ Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs im Falle eines fehlenden Umsetzungsspielraums können die Grundrechte der GRCh dann hinzutreten und vom BVerfG zu überprüfen sein, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, dass hierdurch das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts ausnahmsweise nicht gewährleistet ist.²¹ Dies wäre aus Sicht des BVerfG dann der Fall, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das unionsrechtliche Fachrecht für seine Durchführung trotz seiner Gestaltungsoffenheit ausnahmsweise engere grundrechtliche Maßgaben enthält, dass trotz zulässiger Grundrechtsvielfalt die Vermutung, nach der das Schutzniveau der GRCh durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes mitgewährleistet ist, widerlegt sein könnte oder im konkreten Fall der Unionsgesetzgeber keine Grundrechtsvielfalt erreichen möchte.²²

¹³ EuGH, Rs. C-617/10 v. 26.2.2013, Rn. 29 – Fransson.

¹⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 - 1 BvR 16/13, Rn. 42.

¹⁵ Vgl. BVerfG a.a.O., Rn. 50 unter Berufung auf Präambel, Abs. 3 GRCh; Präambel, Abs. 6 EUV).

¹⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 42.

¹⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 43.

¹⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 43.

¹⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 55.

²⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 60.

²¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 63.

²² BVerfG a.a.O., Rn. 67f.