

DANIEL WOLFF

Der Einzelne in der offenen Staatlichkeit

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*



Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 46



Daniel Wolff

Der Einzelne in der offenen Staatlichkeit

Grundgesetzlicher Grundrechtsschutz
in der zwischenstaatlichen Kooperation

Mohr Siebeck

Daniel Wolff, geboren 1985; Studium der Rechtswissenschaft und der Philosophie in Heidelberg, London (UK), München und New Haven (USA); juristische Staatsexamina in München; seit 2015 Akademischer Rat a. Z. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht der LMU München.

ISBN 978-3-16-158853-2 / eISBN 978-3-16-158854-9

DOI 10.1628/978-3-16-158854-9

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times New Roman gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Untersuchung wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Juni 2019 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Martin Burgi. Er hat die Arbeit nicht nur engagiert betreut und in kürzester Zeit begutachtet, sondern mich auch von Anfang an in meinem wissenschaftlichen Interesse bestärkt und gefördert. Dafür und für vieles andere bin ich ihm zu großer Dankbarkeit verpflichtet. Dank gebührt überdies Herrn Professor Dr. Rudolf Streinz, dessen äußerst zügig erstelltem Zweitgutachten ich etliche Anregungen für die Drucklegung verdanke und dessen Unterstützung ich mir auch nach meiner Tätigkeit an seinem Lehrstuhl immer sicher sein konnte. Ferner sei Herrn Professor Dr. Peter M. Huber gedankt, der mir für drei Monate Zutritt zu den heiligen Hallen des Bundesverfassungsgerichts verschafft hat, wo die Idee für dieses Buch entstanden ist.

Auch im Übrigen habe ich bei der Erstellung der Arbeit von vielen Seiten Unterstützung erfahren. Besonders danken möchte ich all denjenigen, die sich die Mühe gemacht haben, erste Versionen der Arbeit zu lesen und kritisch zu kommentieren, namentlich meinen Freunden Dr. Katharina Ebner, Dr. Martin Heidebach, Sonja Heitzer, Dr. Walther Michl und Dr. Marion Robl sowie meinem Vater Professor Dr. Stephan Wolff. Ohne sie wäre die Arbeit um einige Inkonsistenzen reicher und um etliche Kommata ärmer. Für unentbehrliche Hilfe beim Beschaffen, Scannen und Verwalten der verarbeiteten Literatur danke ich herzlich Veronika Böhm, Patrick Kosney, Caroline Schulte Oestrich und Tabea Schulze Pals. Elias Ploner bin ich für seine tatkräftige Unterstützung bei der Erstellung des Stichwortverzeichnisses dankbar.

Schließlich danke ich meiner Frau, Dr. Ann-Katrin Wolff, für ihre Unterstützung meines beruflichen Weges und weit darüber hinaus. Gewidmet ist die Arbeit meinen Eltern, Ulrike Bittner-Wolff und Professor Dr. Stephan Wolff, die mir bis heute rückhaltlos zur Seite stehen. Sie sind mir Vorbilder, Ratgeber und Freunde sowie ohne Zweifel die besten Eltern, die ich mir vorstellen kann.

New Haven, im Dezember 2019

Daniel Wolff

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Kapitel 1: Einführung	1
<i>A. Notwendigkeit und Chancen der zwischenstaatlichen Kooperation angesichts von Globalisierung und Internationalisierung sowie ihr unterschätztes Gefahrenpotential für Individualrechte</i>	1
<i>B. Untersuchungsprogramm: (Neu-)Konzeptualisierung grundrechtlicher Grenzen zwischenstaatlicher Kooperation</i>	24
<i>C. Grundrechtsdogmatischer status quo in Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft</i>	39
<i>D. Untersuchungsziele</i>	45
<i>E. Methodische Vorbemerkungen</i>	53
<i>F. Gang der weiteren Untersuchung</i>	62
Kapitel 2: Strukturelle und (nicht-verfassungs-)rechtliche Grundlagen der Fallgestaltungen retrospektiver und prospektiver zwischenstaatlicher Kooperation	63
<i>A. Internationale Rechts- und Amtshilfe – Begriff, Struktur und Rechtsgrundlagen</i>	63
<i>B. Die Anerkennung fremder Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen</i>	100
Kapitel 3: Die Grundrechtsdogmatik der zwischenstaatlichen Kooperation I: Die Anwendbarkeit der Grundrechte	104
<i>A. Neuentfaltung der grundrechtlichen Anwendungsdogmatik: Art. 1 Abs. 3 GG als abschließende Antwort auf die Frage nach der Anwendbarkeit der Grundrechte in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation</i>	105

B.	<i>Zurückzuweisende Restriktionsversuche der Literatur</i>	120
C.	<i>Ergebnis zu Kapitel 3</i>	144
Kapitel 4: Die Grundrechtsdogmatik der zwischenstaatlichen Kooperation II: Schutzbereich und Grundrechtseingriff		
		146
A.	<i>Der grundrechtliche Schutzbereich</i>	146
B.	<i>Der Grundrechtseingriff</i>	155
Kapitel 5: Die Grundrechtsdogmatik der zwischenstaatlichen Kooperation III: Zurückweisung der „restriktiven Einheits- und Mischformel“ und dogmatische Neukonstruktion der Prüfungsstufe verfassungsrechtlicher Rechtfertigung		
		199
A.	<i>Das „Misch-“ oder „Doppelstandard“-Element</i>	202
B.	<i>Das Maßstabelement der Restriktivität</i>	245
C.	<i>Neukonstruktion der Prüfungsstufe verfassungsrechtlicher Rechtfertigung für Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation</i>	324
D.	<i>Ergebnis zu Kapitel 5</i>	347
Kapitel 6: Die durch die Grundrechte des Grundgesetzes gezogenen Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Grundlage von Unionsrecht		
		348
A.	<i>Die Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt nach Art. 1 Abs. 3 GG beim Erlass eines Kooperationsakts und ihre (partielle) Überlagerung durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts</i>	349
B.	<i>Fazit: Der grundgesetzliche Identitätsvorbehalt als grundrechtliche Grenze unionsrechtlich determinierter deutscher Kooperationsakte</i>	381
Kapitel 7: Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit		
		382
A.	<i>Zusammenfassung von Maßstab, Methode und Gegenstand der Untersuchung</i>	382

<i>B. Zusammenfassung der grundrechtsdogmatischen Ergebnisse in 50 Thesen</i>	384
<i>C. Fazit</i>	393
Postskriptum: Die Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichts zum Recht auf Vergessen vom 6. November 2019	395
Schrifttumsverzeichnis	403
Sach- und Personenverzeichnis	457

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Kapitel 1: Einführung	1
<i>A. Notwendigkeit und Chancen der zwischenstaatlichen Kooperation angesichts von Globalisierung und Internationalisierung sowie ihr unterschätztes Gefahrenpotential für Individualrechte</i>	<i>1</i>
I. Hohe Grundrechtsinvasivität der internationalen Kooperation	10
II. Verfassungsrechtsvergleichend besonders hohes Individualrechtsschutzniveau in Deutschland	13
III. Fehlende Kompensation des Schutzniveauunterschieds durch den internationalen Menschenrechtsschutz	17
IV. Folgerungen: Notwendigkeit der Markierung grundrechtlicher Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation	22
<i>B. Untersuchungsprogramm: (Neu-)Konzeptualisierung grundrechtlicher Grenzen zwischenstaatlicher Kooperation</i>	<i>24</i>
I. Analysemaßstab: Die (Abwehr-)Grundrechte des Grundgesetzes unter weitgehender Ausklammerung prozessualer Fragestellungen ..	24
II. Analysegegenstand: Kooperations Sachverhalte prospektiver und retrospektiver Zwischenstaatlichkeit als Teilmenge grenzüberschreitender Sachverhalte	28
1. Der Begriff der zwischenstaatlichen Kooperation	28
2. Die konkret behandelten Kooperations Sachverhalte	30
a) Kooperations Sachverhalte prospektiver Zwischenstaatlichkeit ..	32
b) Kooperations Sachverhalte retrospektiver Zwischenstaatlichkeit	34
aa) Anerkennung und Vollstreckung fremdstaatlicher Hoheitsakte	34
bb) Nutzbarmachung der „Früchte“ fremdstaatlicher Hoheitsakte	35
c) Gemeinsame grundrechtsdogmatische Fragestellungen der und gemeinsame rechtliche Ansatzpunkte für die grundrechtliche(n) Analyse	35

III. Begriffliche Vergewisserung: Differenzierung zwischen Anwendung und Geltung	37
C. Grundrechtsdogmatischer status quo in Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft	39
I. Stand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung: Rudimentäre dogmatische Durchdringung, ergebnisorientierte Vorgehensweise und minimaler Schutz für die betroffenen Individuen	40
II. Stand der grundrechtsdogmatischen Reflexion der Verfassungsrechtswissenschaft	43
D. Untersuchungsziele	45
I. Zentrales Untersuchungsziel: Erarbeitung einer allgemeinen Grundrechtsdogmatik für Sachverhalte zwischenstaatlicher Kooperation	45
II. Nebenziel der Untersuchung: Herbeiführung der (endgültigen) grundrechtlichen Wende in der zwischenstaatlichen Kooperation ...	47
E. Methodische Vorbemerkungen	53
I. Verfassungsdogmatischer Untersuchungsansatz	54
II. Zugrundelegung der von der herrschenden Meinung vertretenen Grundrechtsdogmatik im Kontext rein innerstaatlicher Sachverhalte .	55
III. Offenlegung des zugrunde gelegten Verfassungsverständnisses	58
IV. Verzicht auf (Verfassungs-)Rechtsvergleiche	61
F. Gang der weiteren Untersuchung	62

Kapitel 2: Strukturelle und (nicht-verfassungs-)rechtliche Grundlagen der Fallgestaltungen retrospektiver und prospektiver zwischenstaatlicher Kooperation

63

A. Internationale Rechts- und Amtshilfe – Begriff, Struktur und Rechtsgrundlagen	63
I. Einführung	63
1. Abgrenzung von Rechts- und Amtshilfe	65
2. Völker- und landesrechtliche Bestandteile der Rechts- und Amtshilfe	67
3. Die Vollstreckungshilfe als Unterform der Rechts- und Amtshilfe .	68
II. Spezifika der internationalen Rechtshilfe, insbesondere in Strafsachen	70
1. Auslieferung (sogenannte große Rechtshilfe)	73
a) Abgrenzung der Auslieferung zu Rück-, Durch- und Einlieferung sowie zu Ausweisung und Abschiebung	74
b) Rechtliche Dimensionen, Grundlagen und Verfahren	77

aa) Der Auslieferungsverkehr mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung	78
(1) Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens und der Grundsatz der Verfügbarkeit	79
(a) Hintergründe des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung	79
(b) Rechtliche Substanz des Prinzips gegenseitiger Anerkennung und des ihm zugrundeliegenden Grundsatzes gegenseitigen Vertrauens	81
(c) Kritik	83
(d) Auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung basierende unionale Rechtsakte	85
(e) Der Grundsatz der Verfügbarkeit	87
(2) Die Auswirkungen des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl auf das deutsche Auslieferungsrecht	88
bb) Der Auslieferungsverkehr mit Nicht-EU-Mitgliedstaaten	88
cc) Das Auslieferungsverfahren nach dem Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen	90
2. Vollstreckungshilfe (in Strafsachen)	92
3. Sonstige Rechtshilfe in Strafsachen	94
III. Spezifika der internationalen Amtshilfe	97
<i>B. Die Anerkennung fremder Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen</i>	99

Kapitel 3: Die Grundrechtsdogmatik der zwischenstaatlichen Kooperation I: Die Anwendbarkeit der Grundrechte

104

<i>A. Neuentfaltung der grundrechtlichen Anwendungsdogmatik: Art. 1 Abs. 3 GG als abschließende Antwort auf die Frage nach der Anwendbarkeit der Grundrechte in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation</i>	105
I. Bedeutungsgehalt und Regelungstechnik des Art. 1 Abs. 3 GG	106
1. Keine Grundrechtsbindung ausländischer Hoheitsgewalt nach Art. 1 Abs. 3 GG	109
2. Art. 1 Abs. 3 GG und sein Verhältnis zu Art. 19 Abs. 4 GG	111
II. Art. 1 Abs. 3 GG und Sachverhaltskonstellationen zwischenstaatlicher Kooperation	112
III. Die Entstehungsgeschichte des Art. 1 Abs. 3 GG	114
IV. Zurückzuweisende Kritik an Art. 1 Abs. 3 GG als Zentralnorm der grundrechtlichen Anwendbarkeitskonzeption	115

V.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der hier vorgeschlagenen Anwendungskonzeption zur sogenannten Wirkungstheorie des Bundesverfassungsgerichts	117
VI.	Fazit	119
B.	<i>Zurückzuweisende Restriktionsversuche der Literatur</i>	119
I.	Die Diskussion über die Anwendbarkeit der Grundrechte im Auslieferungskontext	120
1.	Zweidimensionale Betrachtung der Auslieferung	121
2.	Kritik und daraus folgende dreidimensionale Betrachtung der Auslieferung	123
II.	Territoriale Begrenzung des Grundrechtsschutzes aufgrund der territorialen Souveränität anderer Staaten	126
1.	Einwand Nr. 1: Fehlende verfassungstextliche Grundlage	128
2.	Einwand Nr. 2: Entgegenstehender Zweck einiger Grundgesetzbestimmungen	129
III.	Kopplung der Grundrechtsbindung aus Art. 1 Abs. 3 GG an die Existenz eines bestimmten rechtlichen Verhältnisses zwischen Staatsgewalt und Individuum	129
1.	Einwand Nr. 3: Indifferenz des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips gegenüber dem Anwendungsbereich nationaler Grundrechte	133
2.	Einwand Nr. 4: Grundgesetzliche Normenhierarchie	136
3.	Einwand Nr. 5: Widerspruch zu zentralen Wertungen des Grundgesetzes	139
IV.	Das Art. 1 Abs. 2 GG zu entnehmende Kriterium des „mensenrechtlichen Charakters“	140
V.	Bestimmung der Anwendbarkeit der Grundrechte in Abhängigkeit vom einfachen Recht	141
VI.	Exkurs: Effektive Ausübung der Staatsgewalt in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache Bankovic	142
C.	<i>Ergebnis zu Kapitel 3</i>	144
Kapitel 4: Die Grundrechtsdogmatik der zwischenstaatlichen Kooperation II: Schutzbereich und Grundrechtseingriff		
146		
A.	<i>Der grundrechtliche Schutzbereich</i>	146
I.	Für den Kooperationskontext besonders relevante Grundrechtsgewährleistungen	150
II.	Das Kriterium des Wesensbezugs	151

III. Das Kriterium des grundrechtlichen Umfelds und die einschränkende systematische Auslegung der in Art. 92 ff. GG geregelten Justizgrundrechte	153
<i>B. Der Grundrechtseingriff</i>	155
I. Der Grundrechtseingriff in Kooperations Sachverhalten prospektiver Zwischenstaatlichkeit	155
1. Vorbemerkung: Aktivierung der Freiheitsgrundrechte als Abwehrrechte, nicht in ihrer Schutzpflichtendimension	156
2. Dogmatische Analyse des Grundrechtseingriffs in Konstellationen prospektiver Zwischenstaatlichkeit	161
a) Grundlegende Parameter der Eingriffsprüfung	162
b) Zurechnungskriterien in Fällen der Fremdbeeinträchtigung:	
Kausalität, Vorhersehbarkeit und Beherrschbarkeit	166
aa) Das Kriterium der Kausalität	168
bb) Das Kriterium der Vorhersehbarkeit	168
(1) Beeinträchtigungsausmaß	172
(2) Beeinträchtigungswahrscheinlichkeit	173
(a) Die Vermutung der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes	173
(b) Die rechtlichen Bindungen des Kooperationsstaates	175
(c) Bisherige Kooperationserfahrungen mit dem Kooperationsstaat	176
(d) Völkerrechtliche Zusicherungen	177
(3) Exkurs: Prozessuale Aspekte der Vorhersehbarkeitsprüfung	179
cc) Das Kriterium der Beherrschbarkeit	180
(1) Das Beherrschungskriterium in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dessen Abgrenzung zum Kriterium der Beherrschbarkeit	181
(2) Das Kriterium der Beherrschbarkeit in Fallgestaltungen fremdnütziger und eigennütziger prospektiver Zwischenstaatlichkeit	183
(3) Keine Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs durch die völkerrechtliche Souveränität des Kooperationsstaates	185
II. Der Grundrechtseingriff in Kooperations Sachverhalten retrospektiver Zwischenstaatlichkeit	186
1. Die Frage nach der grundrechtsdogmatischen Verantwortlichkeit deutscher Hoheitsträger für das in der Vergangenheit liegende Verhalten fremder Staatsgewalt	187
a) Verantwortlichkeit kraft Zurechnung des fremdstaatlichen Verhaltens	188

b) Verantwortlichkeit kraft Zurechnung (nur) für „extrem menschenrechtswidriges“ fremdstaatliches Verhalten	191
c) Verantwortlichkeit infolge grundrechtlicher Schutzpflicht	193
2. Selbstständiger Grundrechtseingriff durch den retrospektiven deutschen Kooperationsakt	195
III. Fazit: Große Unterschiede zwischen der eingriffsdogmatischen Beurteilung von Fallgestaltungen prospektiver und retrospektiver zwischenstaatlicher Kooperation	197

Kapitel 5: Die Grundrechtsdogmatik der zwischenstaatlichen Kooperation III: Zurückweisung der „restriktiven Einheits- und Mischformel“ und dogmatische Neukonstruktion der Prüfungsstufe verfassungsrechtlicher Rechtfertigung 199

A. Das „Misch-“ oder „Doppelstandard“-Element	202
I. Die Dogmatik der völkerrechtlich fundierten Maßstabskomponente des Misch- oder Doppelstandards in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	202
1. Dogmatische Konstruktion des Bundesverfassungsgerichts	202
2. Bewertung: Überzeugendes dogmatisches Gerüst.	205
II. Der Schutzgehalt des völkerrechtlichen Mindeststandards nach Art. 25 GG	206
1. Die fremdenrechtlichen Ursprünge des völkergewohnheitsrechtlich anerkannten völkerrechtlichen Mindeststandards.	206
2. Verfassungsrechtliche Rezeption völkerrechtlicher Menschenrechte als allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 S. 1 GG	209
a) Der Rezeptionsgegenstand des Art. 25 S. 1 GG: Allgemeine Regeln des Völkerrechts	209
aa) Universelles vs. regionales Völkergewohnheitsrecht	210
bb) Völkerrechtliches ius cogens, der völkerrechtliche Mindeststandard und Art. 25 GG	212
(1) Das zwingende Völkerrecht	213
(2) ius cogens und Art. 25 GG	214
b) Der Rezeptionsmodus des Art. 25 S. 1 GG: Unmittelbare Geltungsverschaffung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts	215
c) Das Rezeptionsergebnis des Art. 25 S. 2 Hs. 1 GG: Der Rang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts	217
aa) Die völkerrechtliche Normenhierarchie	217
bb) Der innerstaatliche Rang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 S. 2 Hs. 1 GG	219

(1) Innerstaatliches Rangverhältnis zu völkerrechtlichen Verträgen	219
(2) Innerstaatliches Rangverhältnis zum Verfassungsrecht	222
3. Abzulehnender Rezeptionsweg über Art. 1 Abs. 2 GG	225
4. Zwischenergebnis	226
III. Das dogmatische Verhältnis des völkerrechtlichen Mindeststandards zu den grundgesetzlichen Grundrechten: Maßstabsvielfalt („Doppelstandard“) vs. Maßstabskompositum („Mischstandard“)	227
1. Dogmatischer Ausgangspunkt: Art. 25 GG steht systematisch neben und hierarchisch unter den Grundrechten des Grundgesetzes	229
2. Keine Auslegung der Grundrechte nach Art. 1 Abs. 2 GG im Lichte der internationalen Entwicklung des Menschenrechtsschutzes zulasten des innerstaatlichen Individualrechtsschutzes	230
3. Aufdeckung und Zurückweisung des hinter der Harmonisierungsthese stehenden Versuchs, den grundgesetzlichen Dualismus von Völker- und Verfassungsrecht zu überwinden	231
4. Im Übrigen: Fehlende Konsequenz der Harmonisierungsthese	235
IV. Die geringe, aber gleichwohl identifizierbare eigenständige Bedeutung des völkerrechtlichen Mindeststandards neben den Grundrechten des Grundgesetzes	235
1. Kein eigenständiger Anwendungsbereich des völkerrechtlichen Mindeststandards neben den Grundrechten in Kooperationsfallgestaltungen prospektiver Zwischenstaatlichkeit	236
2. Vermessung des eigenständigen Anwendungsbereichs des völkerrechtlichen Mindeststandards neben den Grundrechten des Grundgesetzes in Kooperationsverhalten retrospektiver Zwischenstaatlichkeit	238
a) Völkergewohnheitsrechtliche Rahmenbedingungen retrospektiver Kooperationsverhalte und die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	239
b) Konkretisierung und Modifizierung der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe unter Rekurs auf die maßgeblichen völkergewohnheitsrechtlichen Zurechnungskriterien	241
V. Fazit: Kein dogmatischer Platz für die Mischformel, aber ein dogmatisches „Plätzchen“ für den Doppelstandard	244
B. <i>Das Maßstabselement der Restriktivität</i>	245
I. Begriffliche Vorbemerkung: Vermeidung des Terminus „ordre public“	246
II. Die Restriktivitätsthese in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft	249

III. Die beiden Uneindeutigkeiten der Maßstabskomponente der Restriktivität	251
1. Uneindeutigkeit Nr. 1: Der verbleibende Schutzzumfang des verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs	251
2. Uneindeutigkeit Nr. 2: Die hinter der Maßstabskomponente der Restriktivität stehende dogmatische Konzeption	253
IV. Prinzipielle dogmatische Einwände gegen die Kernbereichskonstruktion	255
1. Kein Analogieschluss zu Art. 23 GG und Art. 24 GG	256
2. Die Kernbereichskonstruktion als Fremdkörper im Grundrechtsschutzsystem des Grundgesetzes	258
3. Gefahr der Entstehung von Umgehungsmöglichkeiten	260
V. Konkretisierung der prinzipiellen dogmatischen Bedenken durch Widerlegung der für die Kernbereichskonzeption angeführten Argumente	260
1. Konkludenter (Teil-)Verzicht auf den grundgesetzlichen Grundrechtsschutz durch die internationale Betätigung des betroffenen Individuums	261
2. Die Annäherungstheorie	263
a) Der „Näher-dran“-Gedanke in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	263
b) Die prinzipielle Kritik an der Annäherungstheorie und das Nichtvorliegen ihrer Anwendungsvoraussetzungen in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	266
3. In der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit bzw. im Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit wurzelnde Argumentationen	268
a) Genese, Theorie und verfassungsrechtliche Dimensionen der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit	270
aa) Ideen- und zeitgeschichtlicher Hintergrund der offenen Staatlichkeit	272
bb) Gehalt und Potential der offenen Staatlichkeit auf staatsrechtlicher Ebene	274
cc) Verfassungsrechtliche Grunddimensionen der offenen Staatlichkeit	275
b) Der konkrete verfassungsrechtliche Gehalt der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit	276
aa) Die verfassungstextliche Basis der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit	277
bb) Die literarische Debatte über den verfassungsrechtlichen Gehalt der offenen Staatlichkeit: Kritik an der Fundamentalkritik	278
cc) Verfassungsdogmatische Herleitung eines eigenständigen Verfassungsgrundsatzes offener Staatlichkeit	281

(1) Art. 23 GG und Art. 24 GG: Prinzipielle Aufgeschlossenheit für die institutionalisierte zwischenstaatliche Kooperation	283
(2) Präambel, Art. 1 Abs. 2 GG, Art. 26 GG: Ausrichtung der offenen Staatlichkeit auf Frieden und Menschenrechte . . .	287
(3) Art. 25 GG und Art. 59 Abs. 2 GG: Hohe, aber nicht bedingungslose Bereitschaft, das innerstaatliche mit dem internationalen Recht zu harmonisieren	290
(a) Dogmatische Grundlagen des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes als Teilgehalt der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit	290
(b) Grundsätzliches zu den Teilgehalten des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit	292
(c) Die Pflicht, das Völkerrecht zu respektieren	294
(d) Die Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung	295
(aa) Anforderungen an die Völkerrechtsnormen, zu deren Gunsten die völkerrechtsfreundliche Auslegung erfolgen kann	297
(bb) Verfassungsrechtliche Schranken der Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung	300
dd) Zwischenergebnis: Die drei Facetten der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit	302
c) Verfassungsrechtsdogmatisches Verhältnis zwischen der Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit und den grundgesetzlichen Grundrechten in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	303
aa) Argument Nr. 1: Achtung fremder Rechtsordnungen (sogenanntes Exportargument)	305
(1) Völkerrechtlich fundierte Varianten des Exportarguments	307
(2) Rein verfassungsrechtliche Variante des Exportarguments	310
(3) Zwischenergebnis: Verfassungsdogmatische Haltlosigkeit des „Grundrechtstotalitarismus“-Vorwurfs	314
bb) Argument Nr. 2: Effektivität internationaler Kooperation (sogenanntes Erschwerungsargument)	315
(1) Einwände gegen das Erschwerungsargument in tatsächlicher Hinsicht	317
(2) Dogmatische Einwände gegen das Erschwerungsargument	318
(3) Fazit	319
cc) Argument Nr. 3: Respektierung des völkerrechtlichen Kooperationsvertrags	320
d) Zwischenergebnis: Auch die Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit kann die Restriktivitätsthese nicht begründen	322

VI. Fazit: Vollumfängliche Zurückweisung der Restriktivitätsthese	323
C. <i>Neukonstruktion der Prüfungsstufe verfassungsrechtlicher Rechtfertigung für Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation</i>	324
I. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs in Fallgestaltungen prospektiver zwischenstaatlicher Zusammenarbeit	324
1. Beschränkungsmöglichkeit des betroffenen Grundrechts („Schranke“)	324
a) Fremdnützige prospektive zwischenstaatliche Kooperation . . .	325
b) Eigennützige prospektive zwischenstaatliche Kooperation	326
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Beschränkungsmöglichkeit („Schranken-Schranken“)	327
a) Verfassungsmäßigkeit des Schrankengesetzes: Die materiell-rechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes an Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen (Kooperations-) Verträgen	327
aa) Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips	327
bb) Die Anforderungen des Bestimmtheits- und des Zitiergebots	329
cc) Exkurs: Verfassungsprozessuale Möglichkeiten gegen ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen (Kooperations-)Vertrag vorzugehen	330
b) Verfassungsmäßigkeit des konkreten Kooperationsakts	331
aa) Die Ermittlung des mit dem Erlass des Kooperationsakts verfolgten legitimen Ziels	332
(1) Die Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit als legitimes Ziel im Kontext der Verhältnismäßigkeitsprüfung	333
(a) Ermöglichung internationaler Kooperation als legitimes Ziel	334
(b) Förderung ausländischer Interessen als legitimes Ziel	334
(2) Das Reziprozitätsinteresse als legitimes Ziel in Fallgestaltungen gemeinnütziger prospektiver Kooperation	336
(3) Legitime staatliche Eingriffsziele in Fallgestaltungen eigennütziger zwischenstaatlicher prospektiver Kooperation	337
bb) Geeignetheit und Erforderlichkeit	337
cc) Angemessenheit	338
(1) Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung	340
(2) Gewicht der jeweils verfolgten staatlichen Interessen	342
II. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs in Fallgestaltungen retrospektiver Zwischenstaatlichkeit	345

D. Ergebnis zu Kapitel 5	347
--------------------------------	-----

Kapitel 6: Die durch die Grundrechte des Grundgesetzes gezogenen Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Grundlage von Unionsrecht	348
--	-----

A. Die Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt nach Art. 1 Abs. 3 GG beim Erlass eines Kooperationsakts und ihre (partielle) Überlagerung durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts	349
I. Die Anerkennung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts durch die deutsche Rechtsordnung	351
II. Folgerungen für die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Grundrechte des Grundgesetzes und der Grundrechte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	354
III. Verfassungsrechtliche Limitierungen der innerstaatlichen Anerkennung des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs als grundrechtliche Grenzen unionsrechtlich determinierter deutscher Kooperationsakte	358
1. Ausdrückliche Verfassungsanforderungen an den Übertragungsgegenstand und den Übertragungsadressaten	359
a) Die absolute Integrationsschranke des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG	359
b) Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	360
2. Verfassungsimmanente Grenzen des innerstaatlichen Vollzugs der vom Übertragungsadressaten erlassenen Rechtsakte	363
a) Grenzen des Anwendungsvorrangs mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Hoheitsrechtsübertragung	364
aa) Einwände	367
(1) Dogmatische Einwände gegen das Verständnis von Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG als verfassungsrechtliche Anwendungssperre für das Unionsrecht	367
(2) Prinzipielle integrationspolitische Einwände gegen die Möglichkeit der Durchbrechung des Anwendungsvorrangs	369
(a) Fünf Entgegnungen	369
(b) Verfassungsprozessuale Abfederungen der Integrationsnachteile aufgrund der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	374

bb) Kein grundrechtliches Sonderregime für Kooperationssachverhalte	375
cc) Verhältnis des „Solange“-Vorbehalts aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG zum Identitätsvorbehalt nach Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ...	377
b) Grenzen des Anwendungsvorrangs mit Blick auf den im Zustimmungsgesetz enthaltenen Rechtsanwendungsbefehl ...	378
<i>B. Fazit: Der grundgesetzliche Identitätsvorbehalt als grundrechtliche Grenze unionsrechtlich determinierter deutscher Kooperationsakte</i>	380
 Kapitel 7: Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit	382
<i>A. Zusammenfassung von Maßstab, Methode und Gegenstand der Untersuchung</i>	382
<i>B. Zusammenfassung der grundrechtsdogmatischen Ergebnisse in 50 Thesen</i>	384
I. Die Anwendbarkeit der Grundrechte in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	384
II. Der grundrechtliche Schutzbereich in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	385
III. Der Grundrechtseingriff in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	386
1. Fallgestaltungen prospektiver zwischenstaatlicher Kooperation ..	386
2. Fallgestaltungen retrospektiver zwischenstaatlicher Kooperation .	387
IV. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung in Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	388
1. Zurückweisung der von der herrschenden Meinung zugrunde gelegten Maßstabsformel	388
a) Das „Misch-“ oder „Doppelstandard“-Element	388
b) Das Maßstabelement der Restriktivität	389
2. Neukonstruktion der Prüfungsstufe verfassungsrechtlicher Rechtfertigung für Fallgestaltungen zwischenstaatlicher Kooperation	391
V. Grundgesetzliche Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Grundlage von Unionsrecht	393
<i>C. Fazit</i>	393

Postskriptum: Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf Vergessen vom 6. November 2019	395
Schrifttumsverzeichnis	403
Sach- und Personenverzeichnis	457

Kapitel 1

Einführung

„Jede Verfassung muß sich mit den Realitäten des Lebens in einer komplexen Umwelt auseinandersetzen, die heute durch starke transnationale Verflechtungen im Zuge der sich fortschreitend intensivierenden Globalisierung gekennzeichnet ist.“

*Christian Tomuschat*¹

„Der Einzelne in der offenen Staatlichkeit“. Der Titel der vorliegenden Untersuchung adressiert das in dieser Studie grundrechtsdogmatisch zu vermessende Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlich garantierten Individualrechten und der durch die Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit bejahten und ermöglichten zwischenstaatlichen Kooperation.²

Um dieses Spannungsverhältnis deutlich werden zu lassen, muss in einem ersten Schritt auf das Phänomen der zwischenstaatlichen Kooperation angesichts von Globalisierung und Internationalisierung mitsamt seiner Notwendigkeit, der mit ihm verbundenen Chancen und des von ihm ausgehenden Gefährdungspotentials eingegangen werden (A). Sodann werden das Untersuchungsprogramm im Einzelnen entfaltet (B), der grundrechtsdogmatische status quo vorgestellt (C), die konkreten Untersuchungsziele benannt (D), die Untersuchungsmethodik erklärt (E) und der Gang der Untersuchung skizziert (F).

A. Notwendigkeit und Chancen der zwischenstaatlichen Kooperation angesichts von Globalisierung und Internationalisierung sowie ihr unterschätztes Gefahrenpotential für Individualrechte

Das Phänomen der Globalisierung ist vielfach beschrieben, erklärt und interpretiert worden. So gilt Globalisierung im 21. Jahrhundert „als der vorherrschende Zug der Zeit“, bedarf im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs kaum

¹ C. Tomuschat, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 11, 3. Aufl. 2013, § 226 Rn. 3.

² Dieses Spannungsverhältnis wird in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum ersten Mal im Jahr 1981 ausdrücklich thematisiert; siehe BVerfGE 58, 1 (41) – Eurocontrol I (1981); siehe dazu M. Baldus, Transnationales Polizeirecht, 2001, S. 135.

mehr der Begründung³ und lässt die Geschlossenheit von (National-)Staat und Gesellschaft in der klassischen Staatstheorie als antiquierte Vorstellung erscheinen. Trotz seiner Allgegenwart ist der originär in den Sozial- und nicht in den Rechtswissenschaften beheimatete Begriff der Globalisierung⁴ allerdings bis heute weitgehend ein Schlagwort geblieben. Ein feststehender Inhalt ist kaum zu identifizieren.⁵ Überdies wird Globalisierung vielfach als Synonym für das Phänomen der Internationalisierung verwendet.⁶ Allgemein beschreibt der Terminus der Globalisierung grenzüberschreitende Verflechtungsprozesse im Weltmaßstab und den damit korrespondierenden Bedeutungsschwund staatlicher Grenzen. Dabei werden verschiedene Dimensionen (Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Kommunikation, Umwelt etc.), Akteure (Individuen, Gesellschaften, Staaten etc.) und Einzelphänomene unterschieden.⁷ Auch wenn besagte Entgrenzungsprozesse nicht vollkommen neu sein mögen, haben sie seit der Mitte des vorangegangenen Jahrhunderts in qualitativer wie quantitativer Hinsicht so stark zugenommen, dass ihre begriffliche Fassung und Exponierung unter dem Terminus der Globalisierung gerechtfertigt erscheint.⁸

Aus rechtlicher Perspektive und damit für die hiesige Untersuchung bedeutsam ist, dass unter den Globalisierungsbegriff nicht allein die beschriebenen, häufig ökonomisch und politisch bedingten sowie kommunikationstechnisch begünstigten gesellschaftlichen Entgrenzungsprozesse fallen. Vielmehr erfasst der Terminus auch rechtliche Kooperationsstrukturen, die (vornehmlich⁹) in

³ Vgl. *J. Isensee*, ZSE 1 (2003), 7 (7).

⁴ Vgl. *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 11: „Globalisierung ist kein Rechtsbegriff. Der Terminus wird weder in rechtsverbindlichen Normen [...] noch in [...] Entscheidungen gerichtlicher Spruchkörper verwendet. Globalisierung bezeichnet auch kein juristisches Konzept, keinen dogmatischen Entwurf oder rechtstheoretischen Zusammenhang. Als faktisches, nicht normatives Phänomen ist Globalisierung von anderen Wissenschaften zu erschließen, bevor sie als rechtstatsächliche Gegebenheit in ihren Wechselwirkungen mit dem Recht von der Rechtswissenschaft rezipiert werden kann“.

⁵ *C. Tomuschat*, in: Schwarze, Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, 2008, S. 21 (21); vgl. auch *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 9 u. 11 f.

⁶ Kritisch zu dieser Begriffsverwendung *J. Delbrück*, in: Bartosch/Wagner, „Weltinnenpolitik“, 1998, S. 55 (62).

⁷ Vgl. zu Begriff und Dimensionen *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 12 ff. m. w. N.

⁸ Vgl. *M. Kotzur*, in: JöR 59 (2011), S. 389 (408); siehe auch *J. Kokott*, in: VVDStRL 63 (2004), S. 7 (10): „Niemals war zwar der Staat völlig abgeschotteter, impermeabler und autarker Souverän, niemals aber auch war er so integrationsoffen und so wenig autark wie heute“; zur Diskussion über die Gesamtbewertung der aktuellen Konstellation im historischen Vergleich siehe *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 15 m. w. N.; siehe zu den konkreten Neuerungen schließlich *U. Beck*, Was ist Globalisierung?, 6. Aufl. 1999, S. 31 f.

⁹ Auch wenn sich als das wesentliche Motiv internationaler Zusammenarbeit sicherlich die Einsicht in die staatliche Insuffizienz zur Bewältigung diverser politischer Herausforderungen erweist (*S. Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz,

Reaktion auf das mit gesellschaftlichen Entgrenzungsprozessen einhergehende Schwinden der Bedeutung staatlicher Grenzen und rechtlicher Zugriffsmöglichkeiten auf entterritorialisierte politische Herausforderungen entstanden sind.¹⁰ Solcherart Strukturen betreffen nicht nur die als „Internationalisierung“ bezeichnete Zunahme klassischer Kooperationen staatlicher Akteure,¹¹ sondern auch darüber hinausgehende institutionalisierte Kooperationsformen im Rahmen neu geschaffener internationaler und supranationaler Organisationen, im Kontext derer der klassische Austausch- und Koordinierungscharakter völkerrechtlicher Verträge zugunsten objektiver Regelungsstrukturen (sogenannter Regime) in den Hintergrund rückt.¹² Schließlich lässt die Entterritorialisierung nicht nur Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten entstehen, sondern auch „Beziehungen über die Staaten hinaus und durch sie hindurch“¹³, womit die Dimension der Transnationalität¹⁴ angesprochen ist.¹⁵

Wie bereits angemerkt, wird der Aufbau und die Intensivierung zwischen- und überstaatlicher Kooperationen und Kooperationsstrukturen notwendig, um das infolge des Globalisierungsprozesses stark reduzierte Steuerungspotential einzelner Nationalstaaten zu kompensieren.¹⁶ Diese zentrale Herausforderung der Globalisierung ist grundgelegt in der Souveränität der Nationalstaaten, die

1998, S. 390), ist in der Literatur zu Recht darauf hingewiesen worden, dass die rechtliche Internationalisierung nicht nur Folge, sondern auch Voraussetzung von Globalisierung ist. So hat sich die Staatengemeinschaft nach den verheerenden Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs bewusst zur politischen und damit auch rechtlichen Internationalisierung entschlossen, was die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten maßgeblich gesteigert hat. Nach dem Ende des Kalten Kriegs wurde die Internationalisierung in ein neues Entwicklungsstadium überführt, das ständig weitere Formen der internationalen Zusammenarbeit zur Bewältigung von Folgeproblemen vorangegangener Integrationsschritte erfordert; vgl. *L. Viellechner*, Transnationalisierung des Rechts, 2013, S. 101; siehe auch *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 17 m. w. N.

¹⁰ Vgl. *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 16 f., der diese beiden Aspekte, also die grenzüberschreitenden Entwicklungen und die daraufhin entstandenen Kooperationsstrukturen, als für eine juristische Analyse besonders bedeutsam bezeichnet.

¹¹ Siehe etwa *J. Delbrück*, IJGLS 1 (1993), 9 (10 f.); siehe zur Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen etwa *E. Schmidt-Aßmann*, in: LA Rüdiger Wolfrum, Bd. 2, 2012, S. 2119 (2119 ff.).

¹² Internationale Organisationen bezeichnet *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 33 als „klassische Form der Staatenkooperation auf organisch höherer Stufe“.

¹³ Zum Ganzen *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 18 u. 20 f. m. w. N.

¹⁴ Der Begriff geht zurück auf *P. Jessup*, Transnational Law, 1956, S. 1 f.

¹⁵ Umfassend dazu aus öffentlich-rechtlicher Perspektive *L. Viellechner*, Transnationalisierung des Rechts, 2013, passim; siehe ferner die Beiträge in G.-P. Callies, Transnationales Recht, 2014; siehe zur „transnationalen Konstellation“ auch *C. Franzius*, AöR 138 (2013), 204 (217 ff.); *C. Franzius*, Recht und Politik in der transnationalen Konstellation, 2014, S. 9 ff.

¹⁶ Siehe dazu *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 17 m. w. N.; siehe auch *M. Payandeh*, in: JöR 57 (2009), S. 465 (473).

sie (und nur sie) bemächtigt im Wege rechtlicher Regelungen auf ihrem Hoheitsgebiet autonom sozialgestaltend tätig zu sein. Dem gegenüber steht die Tatsache, dass viele Gegenwartsprobleme nationalstaatlich zunehmend nicht mehr bewältigt und damit staatliche Aufgaben nicht mehr erfüllt werden können.¹⁷

Zu diesen vom Globalisierungsbegriff terminologisch erfassten Phänomenen, die „den Rahmen einer staatsorientierten politischen und rechtlichen Ordnung transzendieren“¹⁸, gehören nicht nur die großen Fragen der internationalen Politik wie Krieg und Frieden, Ernährung, Rüstung etc.,¹⁹ sondern ebenso Herausforderungen der Wirtschafts-, Sozial- und Innenpolitik, die früher rein innerstaatlich adressiert werden konnten.

So lassen sich beispielsweise im Kontext der Umweltpolitik globale Phänomene wie das des Klimawandels einzelstaatlich nicht in den Griff bekommen; ebenso wenig kann die Aufgabe der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ohne Zusammenarbeit der Staaten gelingen. Gleiches gilt für Herausforderungen der Sicherheitspolitik, wie beispielsweise das Problem der internationalen Kriminalität (Terrorismus, Rauschgiftschmuggel, Wirtschaftskriminalität etc.), das seinerseits häufig durch die Globalisierung anderer Bereiche, insbesondere der Wirtschaft, begünstigt wird.²⁰ Durch die Globalisierung der Wirtschaft und die Etablierung weltweiter Handelsströme in zuvor ungekanntem Ausmaß sinkt ferner die Fähigkeit der Nationalstaaten zur autonomen wirtschaftlichen Makrosteuerung, was in Abwesenheit internationaler Zusammenarbeit Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen und dadurch wiederum massive Auswirkungen auf die Sozialsysteme der Nationalstaaten haben kann.²¹ Die Zunahme grenzüberschreitender Transaktionen, die Internationalisierung der Finanzmärkte sowie die Mobilität der Bürger erschweren es ferner, die für jede staatliche Tätigkeit notwendigen Steuern erheben und diese Erhebung rechtlich

¹⁷ Vgl. *J. Delbrück*, in: Bartosch/Wagner, „Weltinnenpolitik“, 1998, S. 55 (62 f.); *C. Calliess*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 4, 3. Aufl. 2013, § 83 Rn. 68; siehe dazu auch *R. Wahl*, in: FS Alexander Hollerbach, 2001, S. 193 (217).

¹⁸ So treffend *J. Delbrück*, in: Bartosch/Wagner, „Weltinnenpolitik“, 1998, S. 55 (62); vgl. auch *C. von Coelln*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 11, 3. Aufl. 2013, § 239 Rn. 2; *B. Schriewer*, Zur Theorie der internationalen Offenheit und der Völkerrechtsfreundlichkeit einer Rechtsordnung und ihrer Erprobung am Beispiel der EU-Rechtsordnung, 2017, S. 260.

¹⁹ Siehe dazu im hiesigen Kontext *W. Schröder*, Grundrechtsdemokratie als Raison offener Staaten, 2003, S. 211.

²⁰ Siehe dazu *J. Habermas*, in: Politische Essays, 1998, S. 91 (106); zur internationalen Kriminalität in der Europäischen Union siehe bereits *S. Simitis/G. Fuckner*, in: Rupprecht/Hellenthal, Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt, 1992, S. 340.

²¹ Entsprechend wird mit der Aufnahme internationaler Kooperationen im Bereich der Wirtschaft versucht Wohlfahrtsgewinne zu erzielen und Wohlfahrtsverluste zu verhindern; vgl. *S. Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 390; siehe allgemein zu den Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung auf den Wohlfahrtsstaat *D. Swank*, Globalization, in: Castles/Leibfried/Lewis/Obinger/Pierson, The Oxford Handbook of the Welfare State, 2010, S. 318 ff.

durchsetzen zu können. Vor diesem Hintergrund kann auch die internationale Steuerflucht durch einzelne Staaten kaum mehr bekämpft werden.²² Außerdem stellen die Staaten vernetzte Infrastrukturen in den Politikfeldern Verkehr, Energie und insbesondere Information und Kommunikation vor neue Probleme.²³ Schließlich ist selbstredend der ganze Komplex der globalen Migration nicht einzelstaatlich bewältigbar.²⁴

Eine Antwort auf die skizzierten Globalisierungsherausforderungen besteht in bilateralen und multilateralen Problemlösungen der Staaten.²⁵ Mit anderen Worten: Es bedarf der staatenübergreifenden Zusammenarbeit in rechtlichen Formen, um durch die Globalisierung verloren gegangene Gestaltungsmöglichkeiten zurückzugewinnen,²⁶ die gestellten Sachaufgaben weiterhin bewältigen zu können²⁷ und insgesamt nicht in eine „Ohnmacht durch Globalisierung“ zu fallen.²⁸ Alternative Wege zur Rückgewinnung politischer Handlungsfähigkeit sind weitgehend verschlossen, weil insbesondere der Weg der räumlichen Ausdehnung staatlicher Hoheitsgewalt durch Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta (zum Glück!) versperrt ist.²⁹ Ist politisches und in der Folge rechtliches Zusammenwirken der Staaten damit notwendig zur Erfüllung essentieller Aufgaben der jeweiligen Einzelstaaten,³⁰ kann zwischenstaatliche Kooperation zusammenfassend als eine zentrale staatliche Gelingensbedingung im 21. Jahrhundert bezeichnet werden.³¹ Beansprucht dieser Befund für alle Industriestaaten Gültig-

²² Vgl. *U. Beck*, Was ist Globalisierung?, 6. Aufl. 1999, S. 14; siehe ferner *S. Eilers*, Das Steuergeheimnis als Grenze des internationalen Auskunftsverkehrs, 1987, S. 53; *V. Glaser*, Die datenschutzrechtlichen Grenzen bei der internationalen Informationshilfe durch deutsche Steuerbehörden innerhalb der Europäischen Union, 2014, S. 2.

²³ *R. Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 1.

²⁴ Siehe zu Möglichkeiten der Migrationssteuerung statt aller *H. Schwenken*, Globale Migration, 2018, S. 115 ff.; siehe zum Ganzen bereits *U. Beck*, Was ist Globalisierung?, 6. Aufl. 1999, S. 12 ff.

²⁵ Vgl. *S. Hobe*, Der Staat 37 (1998), 521 (521); siehe auch *K. Rauser*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten, 1990, S. 246 f.

²⁶ Vgl. *M. Kotzur*, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa, 2004, S. 43 f.; siehe ausführlich zu Faktoren, die die Nationalstaaten faktisch zu Kooperation und Koordination zwingen *W. Schröder*, Grundrechtsdemokratie als Raison offener Staaten, 2003, S. 209 ff. m. w. N.

²⁷ Vgl. *M. Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 18 f.

²⁸ Vgl. *J. Habermas*, in: Politische Essays, 1998, S. 91 (122); vgl. auch *R. Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 1.

²⁹ Vgl. *P. Kirchhof*, DVBl. 1999, 637 (646); zur Konstitutionalisierung des Gewaltverbots und seinen Gegenteilstendenzen siehe *J. Bast*, in: VVDStRL 76 (2017), S. 277 (290 f.).

³⁰ Siehe dazu bereits *J. Delbrück*, in: Bartosch/Wagner, „Weltinnenpolitik“, 1998, S. 55 (57); *S. Hobe*, Der Staat 37 (1998), 521 (542 f.); nur mehr supranationale Kooperation für ausreichend haltend *K. Dicke*, in: BerDGVR 39 (2000), S. 13 (29).

³¹ Vgl. *R. Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 1. So in der Prä-Trump-Ära auch die einhellige politische Einschätzung, sei es von Links (vgl. *O. Lafontaine*, in: Beck, 1998, S. 254 [256]), oder von Rechts. Aus alledem folgt mit *Stephan Hobe* (Der Staat 37 [1998], 521 [542 f.]) ein Verständnis der Struktur des internationalen Systems als eines solchen von „Aufgabenerfüllungsebenen“, in welchem der Staat seinen Anspruch auf

keit, gilt dies aus nachkriegsgeschichtlichen, geopolitischen und ökonomischen Gründen erst recht für die Bundesrepublik Deutschland.³²

Der moderne, „offene“ Verfassungsstaat ist mithin – und dies schon lange – kein autonomer Souverän im engeren Sinne mehr, definiert er sich doch auch durch seine (freiwillig) eingegangenen Bindungen zu anderen Staaten und erkennt seine zunehmende Interdependenz an.³³ Dies führt zwar vordergründig zu Einschränkungen autonomer Gestaltungsbefugnisse³⁴ und damit zu grundlegenden Veränderungen der „Welt der Staaten“³⁵, eröffnet aber durch die Beteiligung an internationalen und supranationalen Formen der Zusammenarbeit auch neue Mitgestaltungsmöglichkeiten, die über den eigenen Hoheitsbereich hinausreichen.³⁶ So stellt die Globalisierung den Nationalstaat nicht prinzipiell in Frage³⁷ und erfordert auch nicht das Entstehen eines Weltstaates. Der Nationalstaat bleibt vielmehr wichtigster Akteur bei der Problembewältigung,³⁸ allerdings nur in gewandelter, weltöffener Gestalt und damit eingebunden in zwischen- und überstaatliche Kooperationen.³⁹ Auf sich gestellt kann er sei-

Problemlösungsallmacht aufgeben muss und dies zum Teil auch bereits getan hat; ähnlich auch C. Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001, S. 213; M. Kment, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, 2010, S. 18; siehe schließlich BVerfGE 123, 267 (345) – Lissabon (2009): „Nur wer sich aus Einsicht in die Notwendigkeit friedlichen Interessenausgleichs und in die Möglichkeiten gemeinsamer Gestaltung bindet, gewinnt das erforderliche Maß an Handlungsmöglichkeiten, um die Bedingungen einer freien Gesellschaft auch künftig verantwortlich gestalten zu können“.

³² Vgl. M. Staack, *Handelsstaat Deutschland*, 2000, S. 530 f.; siehe auch bereits R. Grawert, in: FS Ernst-Wolfgang Böckenförde, 1995, S. 125 (140); K. Stern, StR, Bd. III/1, 1988, § 72 S. 1224.

³³ Vgl. H. Sauer, *Staatsrecht III*, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 4; siehe auch P. Kirchhof, DVBl. 1999, 637 (646); zum historischen Wandel des Selbstverständnisses siehe J. Delbrück, in: Bartosch/Wagner, „Weltinnenpolitik“, 1998, S. 55 (58).

³⁴ Vgl. G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, *Völkerrecht*, Bd. I/3, 2. Aufl. 2002, S. 856 f.

³⁵ R. Wahl, *Der Staat* 40 (2001), 45 (47).

³⁶ Vgl. P.-T. Stoll, DVBl. 2007, 1064 (1066).

³⁷ So die deutlich überwiegende Ansicht; siehe etwa P. Saladin, *Wozu noch Staaten?*, 1995, S. 176; K. Dicke, in: BerDGVR 39 (2000), S. 13 (22); U. Schliesky, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 445; R. Streinz, in: FS Georg Ress, 2005, S. 1277 ff.; E. Schmidt-Aßmann, *Der Staat* 45 (2006), 315 (327); C. Tomuschat, in: Schwarze, *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts*, 2008, S. 21 (52); siehe ferner J. Isensee, ZSE 1 (2003), 7 (13): „Vom Tod des Staates, den Nietzsche einläutete, ist nichts zu spüren“; hingegen kritisch M. Ruffert, *Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht*, 2004, S. 58, der in dem um das Substrat seiner Regelungs- und Vollzugshoheit beraubten Verfassungsstaat das „eigentliche Opfer der Globalisierung“ sieht, dem allein die formale Letztentscheidung, aber materiell nichts mehr zu entscheiden verbleibt; ähnlich auch B.-O. Bryde, *Der Staat* 42 (2003), 61 (61 f.); siehe schließlich differenzierend W. Graf Vitthum, *Der Staat der Staatengemeinschaft*, 2006, S. 15, wonach die inter- und transnationale Verflechtung den Staat der Gegenwart zugleich relativiert und aufwertet.

³⁸ Vgl. U. Di Fabio, *Das Recht offener Staaten*, 1998, S. 145: „Der Staat bleibt“; ähnlich auch K.-H. Ladeur/L. Viellechner, AVR 46 (2008), 42 ff.

³⁹ Vgl. P. Kirchhof, DVBl. 1999, 637 (647); R. Wahl, *Der Staat* 40 (2001), 45 (54 ff.); M. Kment, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, 2010, S. 49.

nen Bürgern ein Leben in Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand hingegen nicht mehr garantieren.⁴⁰

In rein tatsächlicher Hinsicht hat seit dem Zweiten Weltkrieg das beschriebene strukturelle Spannungsverhältnis zwischen nationaler Souveränität auf der einen und territorialer Entgrenzung von Gesellschaften und politischen Herausforderungen auf der anderen Seite konsequenterweise zu einem dichten und teilweise kaum mehr überschaubaren Geflecht rechtlicher Regelungen zwischen den Nationalstaaten (und anderen Völkerrechtssubjekten wie internationalen Organisationen) geführt und damit zu verschiedenen Formen von inter-, trans- und supranationaler Zusammenarbeit.⁴¹ Insbesondere für westliche Verfassungsstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland ist die inter- und supranationale Zusammenarbeit somit seit geraumer Zeit keine gesondert begründungsbedürftige Ausnahme mehr, sondern Normalität.

Zu dieser Normalität gehört, dass nicht allein in den „luftigen Höhen“ der großen Politik, sondern auch in den „Niederungen“ deutscher Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit zwischenstaatliche Kooperationen auf Grundlage supranationalen Unionsrechts, Völkerrechts und (autonomen) nationalen Rechts globalisierungsbedingt alltäglich geworden sind. Solcherart Verwaltungs- und Gerichtskooperationen kennen alle drei Teilbereiche des Rechts, namentlich das Zivil-, das Straf- und das Öffentliche Recht.⁴² Die diesen Kooperationen zugrundeliegenden rechtlichen Grundlagen konstituieren die in den letzten Jahrzehnten neuentstandenen und mit der Zeit immer umfangreicher normierten Regelungsbereiche des internationalen (sowie europäischen⁴³) Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts. Diese Rechtsmaterien und die mit ihrer Hilfe vollzogenen und im weiteren Fortgang der Untersuchung im Fokus stehenden zwischenstaatlichen Kooperationen tragen als ein in Reaktion auf die gesellschaftlichen Globalisierungsprozesse zwar nicht neu eingeführtes, aber entscheidend gestärktes Instrument dazu bei, das „Nebeneinander“ nationaler Rechtsordnungen langsam durch ein „grenzüberschreitend-kooperatives“ Handeln staatlicher Einrichtungen zu ersetzen.⁴⁴

Eine solche Entwicklung ist angesichts der zunehmenden Anzahl der von staatlichen Behörden und Gerichten zu beurteilenden und zu regelnden grenz-

⁴⁰ Vgl. T. Giegerich, in: Giegerich, Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren, 2010, S. 13 (31 f.).

⁴¹ Vgl. L. Harings, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland 1998, S. 29.

⁴² Vgl. C. von Coelln, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 11, 3. Aufl. 2013, § 239 Rn. 2; aus völkerrechtlicher Perspektive siehe G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/3, 2. Aufl. 2002, S. 853.

⁴³ Zur Notwendigkeit eines europäischen Verwaltungsrechts siehe etwa E. Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, 924 (936).

⁴⁴ Vgl. J. Ruthig, in: Wolter/Riedel/Taupitz, Einwirkungen der Grundrechte auf das Zivilrecht, Öffentliche Recht und Strafrecht, 1999, S. 271 (273).

überschreitenden Sachverhalte und dem durch sie hervorgerufenen und ständig wachsenden Bedürfnis nach Unterstützung bei Amtshandlungen sowie nach Austausch von Daten und Informationen dringend angezeigt. Ein Unterstützungsbedürfnis besteht dabei in einer Vielzahl von Feldern, angefangen beim Straf- und Sicherheitsrecht, über das Steuer- und Sozialrecht bis hin zum Umweltrecht.⁴⁵ Rein tatsächlich kommt es auf Grundlage der die gegenseitige Unterstützung im Wege der Amts- und Rechtshilfe legitimierenden unions-, völker- und nationalrechtlichen Regelungen zu ungezählten Unterstützungsmaßnahmen und insbesondere zu einem intensiven Datenaustausch zwischen Behörden⁴⁶ sowie zwischen Gerichten.⁴⁷ Auch wenn die Behörden- und Gerichtskooperation bereits heute eine maßgebliche Bedeutung für das Gelingen staatlicher Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit besitzt, wird ihre Relevanz mit der ungebrochenen Ausdehnung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens über die Grenzen und der dadurch bewirkten weiteren Zunahme grenzüberschreitender Sachverhalte noch weiter zunehmen.⁴⁸

Neben dem Hinweis auf die kaum bestreitbare Notwendigkeit zwischenstaatlicher Kooperationen und auf ihre vielen positiven Effekten bedarf es allerdings auch der Vergewisserung über ihre Schattenseiten im Sinne von Nachteilen für den kooperierenden Staat und die ihm unterworfenen Individuen. Mit Blick auf den kooperierenden Staat selbst ist zu bedenken, dass die Unterstützung anderer Staaten in der Regel auf Gegenseitigkeit beruht. Vor diesem Hintergrund können deutsche Hoheitsträger nur insoweit darauf bauen, dass eigenen Kooperationsersuchen durch andere Staaten entsprochen wird, wie sie ihrerseits fremden Unterstützungsersuchen nachkommen.⁴⁹ Dies hat zur Folge, dass einem entsprechend kooperierenden Staat partiell verwehrt wird, die Zwecke zu bestimmen, für deren Verwirklichung er notfalls Gewalt einsetzt, wodurch er in man-

⁴⁵ So bereits *M. Schröder*, in: FS Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S. 137 (137); siehe ferner *J. Ruthig*, in: FS Hans Hilger, 2003, S. 183 (183 f.), der den Datenaustausch als im Zentrum der internationalen Zusammenarbeit stehend bezeichnet, was heute mehr denn je zutrifft.

⁴⁶ Siehe dazu *C. Calliess*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 4, 3. Aufl. 2013, § 83 Rn. 68, der darauf hinweist, dass gerade die Internationalisierung der Verwaltung, als der traditionell den Kern der (National)Staatlichkeit ausmachenden Gewalt, besonders beachtlich ist.

⁴⁷ Vgl. *J. Ruthig*, in: Wolter/Riedel/Taupitz, Einwirkungen der Grundrechte auf das Zivilrecht, Öffentliche Recht und Strafrecht, 1999, S. 271 (273). So sind etwa im strafrechtlichen Kontext, in dem das Potential von Effektivitätssteigerungen bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität im Wege zwischenstaatlicher Kooperation in besonders ausgeprägter Weise erkannt wurde (siehe dazu bereits *T. Weigend*, ZStW 105 [1993], 774 [793]) die Fallzahlen durchgeführter Kooperationen stark gestiegen, wie sich etwa am für die strafrechtliche Zusammenarbeit besonders wichtigen Auslieferungsrecht deutlich machen lässt. So nahmen allein zwischen 2005 und 2015 die eingehenden Auslieferungsersuchen um knapp 63 % zu; siehe dazu *K. Leipold/M. Lochmann*, ZRP 2018, 43 (44).

⁴⁸ Dies bereits im Jahr 1960 prognostizierend *W. Geck*, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 1960, S. 55.

⁴⁹ Siehe noch eingehend zu diesem sogenannten Reziprozitätsinteresse die Ausführungen auf S. 336 f.

chen Bereichen „zum Handlanger einer fremden Gewalt“ gerät.⁵⁰ Angesichts dessen zahlt der kooperierende Verfassungsstaat für die effektivere Bewältigung seiner „Erfüllungsverantwortung“ in Gestalt der Einschränkung der Autonomie hoheitlicher Zwecksetzung einen nicht zu vernachlässigenden Preis.⁵¹

Darüber hinaus, und für die vorliegende, eine individualrechtliche Perspektive einnehmende Studie von noch größerer Bedeutung, fordern die Globalisierung und – als eine ihrer Bewältigungsstrategien – die internationale Kooperation auch den etablierten verfassungsrechtlichen Individualrechtsschutz heraus.⁵² Der sich nunmehr zwanglos zwischen verschiedenen Staaten bewegend und dort agierende Grundrechtsträger produziert kontinuierlich zwischenstaatliche Sachverhalte,⁵³ deren rechtliche Verarbeitung die aus verschiedenen Verfassungsordnungen stammenden, teilweise miteinander konkurrierenden oder sogar kollidierenden Rechte und Pflichten des Einzelnen berücksichtigen muss.⁵⁴ Die verfassungsrechtliche Bewältigung grenzüberschreitender Fallgestaltungen stellt sowohl die Praxis als auch die Wissenschaft des Verfassungsrechts vor besondere Herausforderungen, weil die verfassungsrechtlichen Individualrechtsgewährleistungen auf den „Normalfall“ der innerhalb staatlicher Grenzen wirkenden Hoheitsgewalt zugeschnitten und deshalb auf die zwischenstaatliche Kooperation und auf die nunmehr grenzüberschreitende Gesellschaft, deren Mobilität, Wirtschaft, Kommunikation und (privat-)rechtliche Beziehungen nicht an den Grenzen haltmachen, nicht optimal eingestellt sind.⁵⁵ Hinzu kommen die noch im Einzelnen aufzuzeigenden freiheitsverkürzenden Effekte der zwischenstaatlichen Kooperation.

Um den durch die gewandelte Realität gestellten Herausforderungen des verfassungsrechtlichen Individualrechtsschutzes begegnen zu können, bedarf es der konsequenten Entfaltung der überkommenen Grundrechtsdogmatik auf die neuartigen Sachverhaltskonstellationen hin und gegebenenfalls ihrer Fortentwicklung.⁵⁶ Die vorliegende Untersuchung widmet sich der damit formulier-

⁵⁰ So *M. Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 48.

⁵¹ Ähnlich *M. Kotzur*, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa, 2004, S. 23.

⁵² Vgl. *M. Payandeh*, DVBl. 2016, 1073 (1073).

⁵³ Vgl. auch *H. Kronke*, in: BerDGVR 38 (1998), S. 33 (37). Der Ausnahmecharakter zwischenstaatlicher Fragestellung vor deutschen Gerichten bis Mitte des 20. Jahrhunderts lag primär an der sehr begrenzten Mobilität der Rechtssubjekte über Staatsgrenzen hinweg; siehe dazu *M. Söhne*, Die Rechtshilfe in der Europäischen Union, 2013, S. 25. Heute ist die Möglichkeit grenzüberschreitenden Reisens offensichtlich zu einem selbstverständlichen Bestandteil des täglichen Lebens geworden; siehe dazu im rechtlichen Kontext *J. Menzel*, Internationales Öffentliches Recht, 2011, S. 595.

⁵⁴ Vgl. *F. Becker*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 11, 3. Aufl. 2013, § 240 Rn. 1.

⁵⁵ Vgl. *G. Elbing*, Zur Anwendbarkeit der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug, 1992, S. 18; *P.-T. Stoll*, DVBl. 2007, 1064 (1069); *F. Becker*, NVwZ 2015, 1335 (1338); *M. Payandeh*, DVBl. 2016, 1073 (1073).

⁵⁶ Vgl. *L. Viellechner*, in: Vesting/Korioth/Augsberg, Grundrechte als Phänomene kollektiver Ordnung, 2014, S. 295 (312); siehe ferner *D. Merten*, in: FS Hartmut Schiedermaier, 2001, S. 331 (331), der angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtungen die Bestimmung

ten Aufgabe der Erarbeitung einer Sachverhalte zwischenstaatlicher Kooperation erfassenden Grundrechtsdogmatik.

Bevor diese Aufgabe allerdings im Einzelnen in Angriff genommen werden kann, muss noch genauer herausgearbeitet werden, inwieweit die zwischenstaatliche Zusammenarbeit den Individualrechtsschutz des Einzelnen bedroht. Dazu wird zunächst (I) die hohe Grundrechtsinvasivität der internationalen Kooperation aufgezeigt, bevor in einem zweiten Schritt (II) thematisiert wird, dass die Individualrechtsschutzsysteme in anderen, mit der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich oder potentiell kooperierenden Staaten in der Regel ein geringeres Individualrechtsschutzniveau aufweisen, als dies in Deutschland der Fall ist. Die drohende Absenkung des deutschen Grundrechtsschutzstandards infolge der Kooperation mit anderen Staaten kann – wie in einem dritten Schritt herausgearbeitet wird (III) – auch nicht durch die nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst auf globaler Ebene entstandenen und nunmehr in Europa fest etablierten internationalen Menschenrechtsschutzsysteme ausreichend kompensiert werden. Schließlich (IV) wird angesichts der gefundenen Ergebnisse die dogmatische Konzeptualisierung grundgesetzlicher Grenzen der internationalen Kooperation als zentrales Ziel der vorliegenden Untersuchung vorgestellt.

I. Hohe Grundrechtsinvasivität der internationalen Kooperation

Klassischerweise maß das Schrifttum Formen internationaler und supranationaler Kooperation keine oder nur eingeschränkte grundrechtliche Relevanz zu.⁵⁷ So wurde beispielsweise den Normierungen des (damaligen) Gemeinschaftsrechts bis in die 1960er und 1970er Jahre hinein vielfach bereits das Potential abgesprochen, überhaupt auf die Individualrechte der (Markt-)Bürger einzuwirken.⁵⁸ Wird eine solche These heute zwar nicht mehr vertreten, finden sich für

des territorialen Anwendungsbereichs und der extraterritorialen Wirkungen der Grundrechte für angezeigt hält; zu den gravierenden, durch die Globalisierung ausgelösten Grundrechtsproblemen siehe *M. Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 65.

⁵⁷ So auch weiterhin *J. Ukrow*, in: Bröhmer, Der Grundrechtsschutz in Europa, 2002, S. 139 (150).

⁵⁸ So insbesondere *H. P. Ipsen*, Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht, 1964, L 15 f.; *H. P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 716 f.; ähnlich *G. Zieger*, Das Grundrechtsproblem in den Europäischen Gemeinschaften, 1970, S. 12; differenzierend *H. J. Schlenzka*, Die Europäischen Gemeinschaften und die Verfassungen der Mitgliedsstaaten, 1967, S. 192 und *J. Kropholler*, EuR 1969, 128 (129); dagegen allerdings seinerzeit bereits die herrschende Auffassung in der Literatur, siehe etwa *H. H. Rupp*, NJW 1970, 353 (354). Das erste Grundrechtsurteil des Europäischen Gerichtshofs – bezeichnenderweise auf Vorlage eines deutschen Gerichts, namentlich des Verwaltungsgerichts Stuttgart – datiert aus dem Jahr 1969: EuGH, Urt. v. 12.11.1969, Rs. 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419. Die These der grundrechtlichen Indifferenz des Unionsrechts erscheint (nicht erst) heute anachronistisch. Wie *Manfred Dausies* bereits 1982 feststellte, sind die „Berührungsflächen der Gemeinschaftsgewalt mit elementaren Individualrechtspositionen [...] zahlreich“; siehe *M. A. Dausies*, in:

Sach- und Personenverzeichnis

- Abwehrrecht 156–161, 27
Achtungsgebot gegenüber fremden
 Rechtsordnungen 307 f., 311 f.
Alexy, Robert 338 f.
Ambos, Kai 195 f.
Amtshilfe 97–99, 11 f., 63–65
– *siehe auch* Rechtshilfe
– Abgrenzung zur Rechtshilfe 65 f.
– Rechtsgrundlage der ~ 67 f.
Anerkennung
– fremder Gerichts- und Verwaltungs-
 entscheidungen 99–103
– ~sprinzip 79–88
– völkerrechtliches ~sverbot 240 f.
Annäherungstheorie 263–268
Anschütz, Gerhard 50 f.
Anwendbarkeit
– der Grundrechte, *siehe* Grundrechts-
 bindung
– des Grundgesetzes 115–117
– in Abgrenzung zu Geltung 38 f.
Anwendungsvorrang
– des Unionsrechts 350–380
– des Völkerrechts 219, 256
Auslegung
– menschenrechtsfreundliche ~ 228,
 230 f., 299 f.
– völkerrechtsfreundliche ~ 295–302,
 321, 328
Auslieferung 73–92, 325 f.
– Abgrenzung zu anderen Rechts-
 instituten 74–77
– ~sverfahren 90–92
– ~sverkehr mit EU-Mitgliedstaaten
 78–88
– ~sverkehr mit Nicht-EU-Mitglied-
 staaten 88–90
– dreidimensionale Betrachtung der ~
 124–126
– Grundrechtsbindung im ~skontext
 120–126
– zweidimensionale Betrachtung der ~
 121–125
Auswärtige Gewalt 51 f.
Außenpolitik
– Verrechtlichung der ~ 52 f., 61 f.
– Vorrang des Auswärtigen 47–49
Baldus, Manfred 44
Beherrschbarkeit, *siehe* Grundrechts-
 eingriff
Beherrschungskriterium, *siehe* Grund-
 rechtseingriff
Bestimmtheitsgebot 329
Bleckmann, Albert 283 f., 351 f., 365
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 54, 58 f.
Bundeszentralregister 34
Bungert, Hartwin 44, 129 f.
Cremer, Hans-Joachim 140 f., 183, 216
Cremer, Wolfram 168 f.
Dahm, Georg 28 f.
Delbrück, Jost 28 f.
Dogmatik 45–47, 53–58
– *siehe auch* Methodenlehre, juristische
Domaine réservée 309 f.
Doppelbindung, grundrechtliche 356–
 358
Dreidimensionalität der Auslieferung
 124–126
Dualismus 136–138, 290–292
– in Abgrenzung zu Monismus 231–234
Eingriff in ein Grundrecht, *siehe* Grund-
 rechtseingriff
Eingriffs- und Schrankendogmatik, *siehe*
 Prüfungsaufbau, dreistufiger

- Einheitsformel, *siehe* restriktive Einheits- und Mischformel
- Elbing, Gunther 44, 115 f., 136, 153 f., 257
- Entgrenzung 1–3
- Entterritorialisierung 1–3
- Epping, Volker 253 f.
- Erschwerungsargument 315–320
- Europarechtsfreundlichkeit 374 f.
- Exportargument 124, 305–315
- Folter 242 f.
- Freiheitsgrundrechte 27
- Fremdenrecht, völkerrechtliches 206 f.
- Gallwas, Hans-Ullrich 155
- Gärditz, Klaus Ferdinand 85
- Gefährdungslage, konkrete 343 f.
- Gegenseitigkeitsinteresse, *siehe* Reziprozitätsinteresse
- Geltung in Abgrenzung zu Anwendbarkeit 38 f.
- Gesetzesvorbehalt 326 f.
- Gewaltenteilung, judikative 205 f.
- Gewicht staatlicher Interessen 342–344
- Gewichtsformel 338 f.
- Globalisierung 1–5
- Grenzen zwischenstaatlicher Kooperation 247 f., 251–253, 295
- verfassungsimmanente ~ mit EU-Mitgliedstaaten 363–380
- Grundgesetzänderung 60 f.
- stille ~ 223 f.
- Grundrecht
- *siehe auch* Schutzbereich, grundrechtlicher
 - Abwehrrecht 27, 156–161
 - Auslegungsmaßstab 24–26
 - Freiheits-e 27
 - ~sbeeinträchtigung, *siehe* Grundrechtseingriff
 - ~sberechtigung 106 f.
 - qualifizierte ~ 129–140
 - ~sbindung 104–145
 - ausländischer Hoheitsgewalt 109–111, 113 f.
 - funktionaler Anknüpfungspunkt der ~ 106–109
 - im Auslieferungskontext 120–126
 - nach Maßgabe einfachen Rechts 141 f.
 - normative Zurechnung als Voraussetzung für ~ 118 f.
 - Rechtsweggarantie 111 f.
 - Statusverhältnis als Voraussetzung für ~ 129–140
 - Territorialitätsprinzip als Grenze der ~ 126–129
 - Wirkungstheorie 117–119
 - ~sdogmatik 45–47, 53–58
 - ~seingriff, *siehe* Grundrechtseingriff
 - ~sfreie Räume 50 f.
 - ~sgeltung, relativierte, *siehe* Restriktivitätsthese
 - ~simperialismus, *siehe* Exportargument
 - ~skonkurrenz 356–358
 - ~skonstitutionalismus 50 f.
 - ~soktroi, *siehe* Exportargument
 - konkludenter Verzicht auf ~e 261–263
 - Schutzpflicht 158–161, 193 f.
 - systematische Stellung 24 f.
 - Umgehung der ~e 397 f.
 - Verhältnis zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union 354–358
- Grundrechtseingriff 155–198
- Begriff 162–166
 - in Fallgestaltungen prospektiver Zwischenstaatlichkeit 166–186
 - in Fallgestaltungen retrospektiver Zwischenstaatlichkeit 186–197
 - Grundrechtsbeeinträchtigung
 - ~swahrscheinlichkeit 173–179
 - Intensität der ~ 172 f., 340–342
 - Irreversibilität der ~ 172 f.
 - Perpetuierung der ~ 188–190 f., 240
 - Vorhersehbarkeit der ~ 168–180
 - Grundrechtsgefährdung 166–168
 - Kausalität 168, 241
 - normative Zurechnung
 - allgemeine Grundlagen der ~ 118 f.
 - Beherrschbarkeit 180–186
 - Beherrschungskriterium 181–183
 - künftiger fremder Hoheitsakte 166–186

- vergangener fremder Hoheitsakte 186–193
- Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung 79–88
- Grundsatz der Verfügbarkeit 87 f.
- Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens 81 f., 84 f., 173–175
- Häberle, Peter 276
- Handelsstaat, geschlossener 272
- Harmonisierungsthese 227–235
- Heintzen, Markus 44, 129–132, 139 f., 279 f., 334
- Hofmann, Rainer 44
- Hoheitsakt, justizfreier 334
- Hoheitsrechtsübertragung, *siehe* Übertragung von Hoheitsrechten
- Hypothekentheorie 380
- Identitätskontrolle, *siehe* Verfassungsidentität
- Individualrechtsschutz
 - als Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung 13–15
 - einfachrechtlicher ~ 24
 - ~niveau in Deutschland 13–17
 - internationaler ~ 17–21
 - Verhältnis von nationalem und internationalem ~ 19 f.
- Informationshilfe 64 f., 95
- Integration, europäische 284 f., 348–381
 - Integrationskrise 369
 - absolute Integrationssschranke 359
- Internationalisierung 2 f., 274
- Interventionsverbot 307–310
- Irreversibilität der Grundrechtsbeeinträchtigung 172 f.
- Isensee, Josef 43, 106 f., 129–132
- Ius cogens 212–215, 218, 223
- Judicial self-restraint 331
- Jurisdiction to enforce 134 f.
- Jurisdiction to prescribe 134 f.
- Kernbereichskonstruktion, grundrechtliche 254–324
- Kernbereichsschutz, grundrechtlicher 201
- Kodifikationsvertrag 221 f.
- Konfliktvermeidungsgebot 292 f., 296
- Konkordanz, praktische 258
- Konstitutionalismus, deutscher 51 f.
- Kooperation, internationale, *siehe* Kooperation, zwischenstaatliche
- Kooperation, zwischenstaatliche 28–30
 - als Gelingensbedingung 5 f.
 - als Modus der Verwirklichung von Verfassungszielen 289 f., 300, 322
 - Effektivität, *siehe* Erschwerungsargument
 - Funktionsfähigkeit der ~ 50
 - grundrechtliche Wende der ~ 47–53
 - Grundrechtsrelevanz der ~ 10–13
 - institutionalisierte ~ 284
 - Interesse an ~ 259
 - Kooperationsakt 36 f.
 - Kooperationsbedingung 310
 - Kooperationsfähigkeit, internationale, *siehe* Erschwerungsargument
 - Kooperationspflicht
 - grundgesetzliche ~ 285 f.
 - völkergewohnheitsrechtliche ~ 304 f.
 - völkervertragliche ~ 343 f.
 - Kooperationsverbot, völkerrechtliches 215
 - mit EU-Mitgliedstaaten 348–381
 - mit Nicht-Verfassungsstaaten 15–17
 - prospektive ~ 32–34
 - retrospektive ~ 35 f.
 - Verwaltungs- und Gerichtskooperation 7–9
- Krieger, Heike 142 f.
- Lagodny, Otto 43, 124–126, 231 f., 306 f.
- Lerche, Peter 271 f.
- Menschenrechte, völkerrechtliche 17–21
 - als Auslegungshilfe, *siehe* Auslegung, menschenrechtsfreundliche
 - multilaterale Menschenrechtsverträge 298–300
 - Rezeption durch das Grundgesetz 209–227
- Menschenwürdegarantie als Telos des Grundgesetzes 288
- Menzel, Jörg 44

- Methodenlehre, juristische 54–56, 62
 – *siehe auch* Dogmatik
- Mindeststandard, völkerrechtlicher 199–201
 – Anwendungsbereich 235–245
 – Schutzgehalt 206–227
- Mischformel, *siehe* restriktive Einheits- und Mischformel
- Näher-dran-Gedanke, *siehe* Annäherungstheorie
- Nationalstaat 6 f.
 – *siehe auch* Souveränität, nationalstaatliche
 – Interdependenz der ~en 6 f.
- Neumeyer, Karl 103
- Nichteinmischung, *siehe* Interventionsverbot
- Normenhierarchie
 – grundgesetzliche ~ 136–138, 229 f., 259, 368
 – völkerrechtliche ~ 217 f.
- Nutzbarmachung fremdstaatlicher Hoheitsakte 35
- Offene Staatlichkeit 268–324
 – *siehe auch* Völkerrechtsfreundlichkeit
 – als legitimes Ziel 333–336
 – dogmatische Herleitung 281–302
 – Einfluss auf Grundrechte 303–322
 – menschenrechtliche Grundlegung 287–290
 – normativer Gehalt 276–303
 – Verfassung, offene 58–60
 – verfassungstextliche Grundlage 277–281
- Offenheit, internationale, *siehe* offene Staatlichkeit
- Ohler, Christoph 37, 44
- Oppermann, Thomas 43
- Ordnung, verfassungsmäßige 203 f.
- Ordre public 246–249
- Pacta sunt servanda 320–322
- Parallelbindung, grundrechtliche, *siehe* Doppelbindung, grundrechtliche
- Payandeh, Mehrdad 282 f.
- Permeabilität des Staates 276
- Prinzip der gegenseitigen Anerkennung 79–88
- Prinzip gegenseitigen Vertrauens, *siehe* Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens
- Privatrecht, internationales 31
- Prüfungsaufbau, dreistufiger 41, 54, 55–58
- Rechtfertigung, verfassungsrechtliche 199–347
 – Schranke 324–327
 – Schranken-Schranke 327–344
- Rechtshilfe
 – *siehe auch* Amtshilfe
 – Abgrenzung zur Amtshilfe 65 f.
 – allgemein 11 f., 63–65
 – große ~, *siehe* Auslieferung
 – in Strafsachen 70–97
 – Rechtsgrundlage 67 f.
- Rechtsvergleichung 61 f.
- Rechtsweggarantie 111 f.
- Regeln des Völkerrechts, allgemeine 202 f., 209–215
 – innerdeutscher Anwendungsbefehl 215–217
 – Rang im deutschen Recht 217–225
 – Auslegung der Grundrechte im Lichte der ~ 297, 300–302
- Reservekompetenz 362
- Respektierungsgebot gegenüber fremden Rechtsordnungen, *siehe* Achtungsgebot gegenüber fremden Rechtsordnungen
- Restriktive Einheits- und Mischformel 199–324
 – Abgrenzung Misch- von Doppelstandard 227–245
 – dogmatische Konzeption 253–255
 – Mischelement 202–245
 – Restriktivitätsthese 245–324
 – Schutzzumfang 251–253
- Rezeption völkerrechtlicher Menschenrechte durch das Grundgesetz 209–227
- Reziprozitätsinteresse 336 f., 343 f.
- Röben, Volker 158 f.

- Schorkopf, Frank 22 f.
 Schranke, grundrechtliche 324–327
 Schranken-Schranke, grundrechtliche 327–344
 Schröder, Meinhard 43
 Schutzbereich, grundrechtlicher 146–155, 254 f.
 – Schutzbereichsbegrenzungen 149
 Schutzniveau, grundrechtliches
 – abgesenktes ~ 40 f.
 – flexibles ~ 258
 Schutzpflicht, grundrechtliche 158–161, 193 f.
 Sicherheitspolitik 4 f.
 Simma, Bruno 208 f.
 Solange-Vorbehalt 360–362
 – Verhältnis zum Identitätsvorbehalt 377 f.
 Sommermann, Karl-Peter 299 f.
 Souveränität, nationalstaatliche 3 f., 6 f., 185 f., 309 f.
 – Wiedererlangung der ~ 273
 Staatenimmunität 307 f.
 Staatsstrukturprinzip 278–281
 Stern, Klaus 43, 114, 155
 Streinz, Rudolf 380
- Territorialitätsprinzip 46 f., 126–129, 142 f.
 – Indifferenz gegenüber grundrechtlichem Anwendungsbereich 133–136
 Todesstrafe 11 f.
 Tomuschat, Christian 20, 222 f., 241, 245
 Transformation völkerrechtlicher Verträge in deutsches Recht 36 f., 219 f.
 Transnationalität 2 f.
 Trennungsthese 354–356
- Übermittlung von Daten und Informationen 11 f.
 Übertragung von Hoheitsrechten 256–258, 284 f., 351–353, 380
 Ultra-vires-Akt 378–380
 Umgehung von Grundrechten 297 f.
 Umweltpolitik 4 f.
 Unionsrechtsfreundlichkeit, *siehe* Europarechtsfreundlichkeit
- Verdross, Alfred 208 f.
 Verfahrensgarantien 11 f.
 Verfahrensgrundrechte 150, 153–155, 196
 Verfassung, offene und geschlossene 58–61
 Verfassungsentscheidung für die offene Staatlichkeit, *siehe* offene Staatlichkeit
 Verfassungsidentität
 – grundgesetzliche ~ 363–381
 – unionsrechtlicher Identitätsschutz 371–374
 – Verhältnis der grundgesetzlichen ~ zum Solange-Vorbehalt 377 f.
 Verfassungsinterpretation 300–302
 Verfassungsrechtsdogmatik 45–47, 53–58
 Verfassungsrechtsvergleiche 61 f.
 Verfügbarkeitsgrundsatz 87 f.
 Verhältnismäßigkeitsprinzip 327 f., 331–344
 – Angemessenheit 338–344
 – Erforderlichkeit 337
 – Geeignetheit 337
 – legitimes Ziel 332–337
 Verwaltungs- und Gerichtskooperation 7–9
- Vogel, Klaus 129, 270–275, 277–279, 281, 283 f., 287 f.
 Vogler, Theo 121, 123 f., 214, 313 f.
 Völkergewohnheitsrecht
 – *siehe auch* Völkerrecht
 – Begriff 206–209
 – Konstitutionalisierung des ~s 205
 – regionales ~ 210–212
 – Rang im deutschen Recht 223 f., 291 f.
- Völkerrecht
 – *siehe auch* Völkergewohnheitsrecht
 – allgemeine Regeln des ~s, *siehe* Regeln des Völkerrechts, allgemeine
 – Überverfassungsrang 222 f., 321 f.
 – ~liche Normenhierarchie 217 f.
 – ~sfreundlichkeit 147 f., 216 f., 224, 290–302, 307–310
 – *siehe auch* offene Staatlichkeit
 – als Konfliktvermeidungsgebot 292 f., 296
 – ~streue 233
 – ~liches Delikt 241–243

- zwingendes ~, *siehe* ius cogens
- Völkerverfassungsrecht 228 f.
- Völkervertragsrecht 217 f., 219–222, 297–300, 320–322
- Volkman, Uwe 54, 58
- Vollstreckungshilfe 68–70
 - in Strafsachen 92–94
- Vorbehalt des Möglichen 265 f.
- Vorbehaltsklausel, grundrechtliche 233 f.
- Vorrang des Auswärtigen 47–49
 - *siehe auch* Erschwerungsargument

- Wahl, Rainer 283 f.
- Waldhoff, Christian 53
- Werteexport 312 f.

- Wirkungstheorie 117–119
- Wolfrum, Rüdiger 28 f.

- Zirkelschlussthese 115 f.
- Zitiergebot 329 f.
- Zivilprozessrecht, internationales 31
- Zusammenarbeit, internationale, *siehe* Kooperation, zwischenstaatliche
- Zusammenarbeit, zwischenstaatliche, *siehe* Kooperation, zwischenstaatliche
- Zweidimensionalität der Auslieferung 121–124
- Zwischenstaatlichkeit, *siehe* Kooperation, zwischenstaatliche