

Zwischenstaatliche Verantwortung

Grundrechtsverantwortung und zwischenstaatliche Zusammenarbeit

Prisca Feible

Inhaltsübersicht

I.	Ein relationales Verständnis von Grundrechtsverantwortung in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit	138
II.	Anwendbarkeit der Grundrechte in zwischenstaatlichen Zusammenhängen	141
1.	Keine Beschränkung der Grundrechtsbindung aufgrund des Sachzusammenhangs zwischenstaatlicher Kooperation	142
2.	Extraterritoriale Bindungen	143
a)	Umfassend funktionales Verständnis bei extraterritorialen staatlichen Aktivitäten	143
b)	Extraterritoriale Grundrechtsbindungen in Bezug auf Schutzpflichten?	144
III.	Grundrechtliche Verpflichtungen bezogen auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit	145
1.	Grundrechtsschutz vs. internationale Kooperation	146
a)	Kooperatives Handeln als eigene Grundrechtsverletzung	147
b)	Schutzpflichten bezüglich von anderen Staaten ausgehender Grundrechtsgefährdungen	148
2.	Grundrechtsschutz durch internationale Kooperation	149
a)	Schutzpflichten gerichtet auf internationale Kooperation	150
b)	Relevanz der internationalen Einbindung im Rahmen von Abwehrrechten	152
3.	Zwischenfazit	152
IV.	Grenzen und Potenzial der Grundrechte, Verantwortung in internationaler Kooperation zu strukturieren	153
1.	Grenzen der (grund-)rechtlichen Bindung der auswärtigen Gewalt und ihrer Justiziabilität	153

2.	Grenzen des innerstaatlichen Verfassungsrechts?	154
a)	Die Relevanz des Völkerrechts für die Auslegung der Grundrechte i. R. v. zwischenstaatlicher Zusammenarbeit	155
b)	Kooperation der Gerichte	156
V.	Fazit	157

Grenzüberschreitende Herausforderungen erfordern zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Phänomene so vielfältig wie der Klimawandel, eine Pandemie, Flucht und Vertreibung oder Digitalisierung zeigen Grenzen unilateralen staatlichen Handelns auf. Entsprechend kooperieren Staaten – auf formelle und informelle Weise und in allen möglichen gesellschaftlichen Bereichen. Die weitreichende Bedeutung internationaler Kooperation ist dabei sowohl Folge als auch Grundlage einer interdependenten internationalen Ordnung.¹ Der Beitrag geht der Frage nach, welche Rolle hierbei Grundrechte unter dem deutschen Grundgesetz spielen. Ausgehend von aktuellen Beispielen aus der Rechtsprechung beleuchtet er, inwiefern in einer innerstaatlichen Verfassung verbürgte Grundrechtspositionen Verantwortung in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit strukturieren können. Dazu schlägt er ein relationales Verständnis von Grundrechtsverantwortung in internationaler Kooperation vor (I.). Es folgen Überlegungen zur Reichweite (II.) und zum Inhalt (III.) grundrechtlicher Verpflichtungen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Die Weiterentwicklung grundrechtsbasierter Verantwortung in internationaler Kooperation verweist zwar auf bestimmte Grenzen des innerstaatlichen Verfassungsrechts, birgt aber auch Potenzial (IV.).

I. Ein relationales Verständnis von Grundrechtsverantwortung in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit

Verantwortung kann als ein normatives Verhältnis verstanden werden, das festlegt, *wer* (als Verantwortungssubjekt) *für etwas* (Verantwortungsobjekt)

1 Zu den globalisierungsbedingten Herausforderungen für das Verfassungsrecht, siehe bereits *Nolte*, VVDStRL 2007 (Bd. 67), 129 und *Poscher*, VVDStRL 2007 (Bd. 67), 160. Siehe auch *Puttler*, Globalisierung als Topos, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XI (Internationale Bezüge), 3. Aufl., 2013, S. 333.

wem gegenüber (als Verantwortungsinstanz) einzustehen hat.² Die Zuschreibung von Verantwortung kann auf Grundlage unterschiedlicher Arten normativer Erwartungen und insofern etwa in einem politischen, moralischen oder rechtlichen Sinne erfolgen.³ Hier soll es um eine rechtliche Form der Verantwortung von Staaten für Grundrechtsschutz gegenüber Personen gehen, die durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit betroffen werden. Das Konzept der Verantwortung ist dabei weiter als das der Verantwortlichkeit im Sinne einer nachträglichen Haftung für bereits eingetretene Verstöße oder Schäden. Es schließt auch normative Erwartungen bezüglich der Realisierung bzw. des (präventiven) Schutzes bestimmter – hier grundrechtlicher – Positionen mit ein.

Inwiefern können also in einer innerstaatlichen Verfassung verbürgte Grundrechte Verantwortung im Rahmen von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit strukturieren? Zunächst ist es doch vielmehr das als „Recht der Kooperation“⁴ bezeichnete Völkerrecht, das geeignet zu sein scheint, internationale Kooperation zwischen Staaten zu regeln. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit wirft aber auch genuin verfassungsrechtliche Fragen auf, etwa nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen für zwischenstaatliche Zusammenarbeit, der Verbands- und Organkompetenz im Bereich des auswärtigen Handelns und der Bestimmung des Verhältnisses des Verfassungsrechts zum Völker- und Europarecht. Diese Themenkomplexe bilden den Hauptbestandteil eines als Außenverfassungsrecht,⁵ Recht der auswärtigen Gewalt,⁶ Recht der internationalen Beziehungen⁷ oder *foreign relations law*⁸ bezeichneten Rechtsbereiches. Hierbei lohnt es sich, Grundrechte als spezifischen Bestandteil eines solchen nach außen gerichteten Verfassungs-

2 Werner, Minimalgehalte und Grenzen der Verantwortungszuschreibung, in: Seibert-Fohr (Hrsg.), Entgrenzte Verantwortung. Zur Reichweite und Regulierung von Verantwortung in Wirtschaft, Medien, Technik und Umwelt, 2020, S. 31 (31 – 32).

3 Werner, Verantwortungszuschreibung (Fn. 2), S. 33.

4 Friedmann, The Changing Structure of International Law, 1964, S. 60 – 63.

5 Röben, Außenverfassungsrecht, 2007.

6 Biehler, Auswärtige Gewalt, 2005; Nettesheim, Verfassungsbindung der auswärtigen Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XI (Internationale Bezüge), 3. Aufl., 2013, S. 559; Sauer, Staatsrecht III: Auswärtige Gewalt, Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht, offene Verfassungsstaatlichkeit, 6. Aufl., 2020.

7 Schorkopf, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017.

8 Bradley (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law, 2019; Aust/Kleinlein (Hrsg.), Encounters between Foreign Relations Law and International Law. Bridges and Boundaries, 2021.

rechts stärker in den Blick zu nehmen.⁹ Dies führt zu der Frage, inwieweit Grundrechte einen Staat dazu verpflichten können, gerade auch in seiner Zusammenarbeit mit anderen Staaten für den verfassungsrechtlich verbürgten Schutz der Rechte Einzelner einzustehen. Die hier synonym verwendeten Begriffe der internationalen Kooperation und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sind nicht letztgültig geklärt, werden aber in einem offenen Sinne so verstanden, dass sie jede Form der mehr oder weniger freiwilligen Interaktion zwischen mehreren Staaten zu einem bestimmten, gemeinsamen Zweck bezeichnen.¹⁰ Es mag nicht immer trennscharf abzugrenzen sein, inwieweit die Berufung auf Grund- oder Menschenrechte Verantwortung in derartig grenzüberschreitenden Kontexten in einem rechtlichen – und nicht nur politischen oder moralischen Sinne – adressiert. Dennoch lässt sich gerade auch hier die Frage nach Verantwortung für den Schutz der Rechte Einzelner in einem rechtlichen – insbesondere grundrechtlichen – Sinn stellen. Aus einer grundrechtlichen Perspektive ist das Subjekt einer solchen Verantwortung bereits festgelegt: Unter Grundrechten im Rahmen einer innerstaatlichen Verfassung – hier des deutschen Grundgesetzes – kommt nur eine Bindung der jeweils gebundenen – hier der deutschen – Staatsgewalt in Betracht. Auf den ersten Blick steht diese Perspektive daher in einem Spannungsverhältnis zu Tendenzen, Verantwortung in Anbetracht globaler Herausforderungen und technologischer Entwicklungen in räumlicher wie auch zeitlicher Hinsicht zunehmend entgrenzt zu begreifen.¹¹ Dennoch kann auch im Rahmen einer grundrechtlichen Perspektive auf internationale Kooperation Verantwortung in gewisser Weise grenzüberschreitend konzeptualisiert werden. Hierzu kann an eine Betonung der relationalen Dimension der Grundrechte angeknüpft werden – wenn auch teils unter umgekehrten

9 Für umfassende Betrachtungen der Außengerichtetheit innerstaatlichen Verfassungsrechts, siehe Bomhoff/Dyzenhaus/Poole (Hrsg.), *The Double-Facing Constitution*, 2020; spezifisch zur Rolle der Grundrechte hierin: *Grimm*, *The Various Faces of Fundamental Rights*, in: Bomhoff/Dyzenhaus/Poole (Hrsg.), *The Double-Facing Constitution*, 2020, S. 413.

10 Zu einem parallelen, etwas engeren Begriffsverständnis und dessen Herleitung, siehe Wolff, *Der Einzelne in der offenen Staatlichkeit. Grundgesetzlicher Grundrechtsschutz in der zwischenstaatlichen Kooperation*, 2020, S. 28 – 29, dessen umfassende Studie sich – anders als der hiesige Beitrag – auf die Rolle der Grundrechte in ihrer abwehrrechtlichen Dimension als Grenzen internationaler Kooperation konzentriert (S. 24 – 27).

11 Zum Phänomen der Entgrenzung und unterschiedlichen Implikationen für den Begriff und auch die Regulierung von Verantwortung, siehe Seibert-Fohr (Hrsg.), *Entgrenzte Verantwortung* (Fn. 2).

Vorzeichen. Relationale Grundrechtsverständnisse mahnen an, dass die grundrechtliche Freiheit nicht nur als die Freiheit eines Individuums für sich, sondern gerade auch als die Freiheit des Individuums in seiner Beziehung zu anderen zu verstehen ist.¹² Eine solche relationale Perspektive erscheint nicht nur auf Grundrechtsträger:innenseite angebracht. Auch Verantwortung für Grundrechte kann zunehmend relational zu verstehen sein. Hier können Vorschläge aus der Völkerrechtswissenschaft in Bezug genommen werden, die Verantwortung im Völkerrecht um ein relationales Verständnis zu ergänzen suchen.¹³ Dieses würde es ermöglichen, die Verantwortung eines Staates zwar weiterhin als unabhängige Verantwortung im Rahmen seiner eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu verstehen, hier aber zugleich das Verhältnis seiner Verantwortung zu der anderer Staaten in den Blick zu nehmen.¹⁴ Dies kann als Inspiration für eine grundrechtliche Perspektive dienen. Aus dieser kommt zwar weiterhin stets nur eine Verantwortung des jeweils gebundenen Staates in Betracht. Auch diese steht aber insofern im Verhältnis zu anderen Staaten, als dass der grundrechtlich verpflichtete Staat beständig in internationale Kooperationsverhältnisse eingebunden und auf diese angewiesen ist. In diesem Sinne muss ein Staat seinen grundrechtlichen Verpflichtungen nicht nur für sich, sondern auch gerade in und durch Zusammenarbeit mit anderen Staaten gerecht werden.

II. Anwendbarkeit der Grundrechte in zwischenstaatlichen Zusammenhängen

Dass Grundrechte Verantwortung der deutschen Staatsgewalt gerade auch in ihrer Beziehung zu anderen Staaten strukturieren können, setzt ihre diesbezügliche Anwendbarkeit voraus. Art. 1 III GG bindet grundsätzlich alle deutsche Staatsgewalt in umfassender Weise an die Grundrechte. Dies wird auch nicht durch den Sachzusammenhang zwischenstaatlicher Zu-

12 Siehe hierzu u. a. *Mangold*, VVDStRL 2021 (Bd. 80), 7 (13 – 14); *Broemel*, Interaktionszentrierte Grundrechtstheorie, 2021, S. 11 – 12. Siehe auch *Svenja Behrendts* Beitrag in diesem Band.

13 Für den Vorschlag eines relationalen Ansatzes bezogen auf Verantwortung im Völkerrecht, siehe *Nollkaemper*, Shared Responsibility for Human Rights Violations. A Relational Account, in: Vedsted-Hansen/Gammeltoft-Hansen (Hrsg.), Human Rights and the Dark Side of Globalisation, 2017, S. 27 (30 – 38).

14 *Nollkaemper*, Introduction, in: *Nollkaemper/Plakokefalos* (Hrsg.), Principles of Shared Responsibility in International Law, 2014, S. 1 (12).

sammenarbeit infrage gestellt (1.). Schwierigkeiten bestehen aber weiterhin bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der Grundrechte in extraterritorialen Kontexten (2.).

1. Keine Beschränkung der Grundrechtsbindung aufgrund des Sachzusammenhangs zwischenstaatlicher Kooperation

Eine Rücknahme grundrechtlicher Bindung könnte zur Ermöglichung internationaler Kooperation im Grundgesetz angelegt sein. Dies könnte sich aus der Völkerrechtsfreundlichkeit sowie der Entscheidung des Grundgesetzes für offene Staatlichkeit ergeben.¹⁵ Zudem könnte hierbei das völkerrechtliche Prinzip souveräner Gleichheit der Staaten von Bedeutung sein. Dieses könnte dagegensprechen, dass, zumindest mittelbar, Grundrechtsstandards des deutschen Grundgesetzes für die Zusammenarbeit zwischen mehreren Staaten maßgeblich sein können. Jedoch lässt sich aus völkerrechtlichen Regelungen zur Jurisdiktionsabgrenzung gerade nicht ableiten, dass der deutsche Staat selbst in seinem auswärtigen Handeln nicht an Grundrechte gebunden sein kann.¹⁶ Auch der teils hochpolitische Charakter auswärtiger Beziehungen zu anderen Staaten rechtfertigt keine Rücknahme der umfassenden Grundrechtsbindung unter dem Grundgesetz. Aus anderen Rechtssystemen sind zwar hierdurch begründete Rücknahmen der (grund-)rechtlichen Determinierung – oder zumindest ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit – bekannt.¹⁷ Dem Grundgesetz erscheinen solche Bereichsausnahmen von rechtlicher Bindung und gerichtlicher Überprüfung jedoch fremd.¹⁸ Im Gegenteil legte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine umfassende grundrechtliche Bindung staatlicher Gewalt gerade auch im Sachbereich zwischenstaatlicher Zusam-

15 Für dieses Spannungsverhältnis zwischen Grundrechtsschutz und offener Staatlichkeit, siehe auch *Wolff*, Grundrechtsschutz in der zwischenstaatlichen Kooperation (Fn. 10), S. 1.

16 *Payandeh*, DVBl 2016, 1073 (1074 – 1076).

17 Etwa in den USA („political questions doctrine“); siehe hierzu und zu parallelen Rechtsfiguren in anderen Rechtsordnungen, *Aust*, Foreign Affairs, in: Grote/Lachenmann/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Stand: August 2017, Rn. 17 – 20.

18 Siehe etwa, im Hinblick auf nachrichtendienstliche Aufklärungsmaßnahmen im Ausland, BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Rn. 105.

menarbeit an.¹⁹ Der Kontext zwischenstaatlicher Zusammenarbeit schließt demnach die Anwendbarkeit der Grundrechte nicht *per se* aus. Anpassungen der Anforderungen grundrechtlichen Schutzes finden sich vielmehr auf inhaltlicher Ebene.

2. Extraterritoriale Bindungen

Für die Frage, inwieweit Grundrechte in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit Anwendung finden, können Schwierigkeiten mit der Bestimmung der extraterritorialen Reichweite der Grundrechte relevant werden. Grundrechte könnten nicht oder nur eingeschränkt anwendbar sein, wenn zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit Beeinträchtigungen für Individuen außerhalb des deutschen Staatsgebietes verbunden ist. Im Grundsatz ist eine extraterritoriale Anwendbarkeit der Grundrechte bei staatlichen Aktivitäten außerhalb des deutschen Staatsgebiets inzwischen geklärt (a). Inwiefern Grundrechte Anwendung finden, wenn nicht die deutsche Staatsgewalt selbst in extraterritorialen Zusammenhängen handelt, sondern mittelbarer zu negativen Auswirkungen auf Individuen im Ausland beiträgt, ist hingegen nicht abschließend bestimmt (b).

a) *Umfassend funktionales Verständnis bei extraterritorialen staatlichen Aktivitäten*

Inwieweit Grundrechte die deutsche Hoheitsgewalt extraterritorial binden, war lange Zeit ungeklärt. Nach restriktiveren Verständnissen sollte sich die Grundrechtsbindung grundsätzlich nur auf das deutsche Staatsgebiet beziehen. Für eine Grundrechtsbindung im Ausland sei erforderlich, dass der Staat den Betroffenen als mit dem Gewaltmonopol versehene Hoheitsmacht gegenübertritt.²⁰ Das Urteil des BVerfG zur Ausland-Ausland-Fern-

19 Das BVerfG hat z. B. bereits früh entschieden, dass sich auch Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen an Grundrechten messen lassen müssen und mit einer Verfassungsbeschwerde angreifbar sind, BVerfG, Beschl. v. 21.3.1957 – 1 BvR 65/54, BVerfGE 6, 290 S. 294 – 295.

20 Für das Erfordernis eines solchen Subordinationsverhältnisses, siehe *Isensee*, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V (Allgemeine Grundrechtslehren), 2. Aufl., 2000, S. 353, Rn. 82 – 85. Siehe auch *Gärditz*, *Die Verwaltung* 2015, 463 (474 – 475).

meldeaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst hat solch einer territorialen Begrenzung des Anwendungsbereichs der Grundrechte jedoch eine Absage erteilt. Es stellt explizit fest, dass „die Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte [nach Art. 1 III GG] nicht auf das deutsche Staatsgebiet begrenzt ist“.²¹ Es argumentiert hierbei mit einer zunehmenden Internationalisierung staatlicher Aktivitäten, der die Grundrechtsbindung zu folgen habe.²² Ein solch umfassend funktionales Verständnis der Grundrechtsbindung führt dazu, dass Grundrechte überall dort Anwendung finden, wo deutsche Hoheitsgewalt ausgeübt wird.²³ Auch wenn deutsche Staatsorgane im Rahmen von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit extraterritorial agieren, finden grundrechtliche Bindungen daher Anwendung. Diese umfassende Grundrechtsbindung ist aber bundesverfassungsgerichtlich nur für die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte geklärt.

b) Extraterritoriale Grundrechtsbindungen in Bezug auf Schutzpflichten?

Ein Anknüpfen an staatliche Aktivitäten lässt offen, inwieweit Grundrechte anwendbar sind, wenn nicht die deutsche Staatsgewalt selbst extraterritorial handelt, sondern mittelbarer durch ihre Kooperation mit anderen Staaten zu negativen Auswirkungen auf Individuen im Ausland beiträgt. Es bleibt insbesondere ungeklärt, inwieweit Schutzpflichten in grenzüberschreitenden Zusammenhängen Anwendung finden.²⁴ Der bundesverfassungsgerichtliche Appell, dass die Grundrechte der Internationalisierung staatlicher Handlungsbedingungen folgen müssen, könnte auch hierbei für eine umfassende Anwendbarkeit der Grundrechte sprechen. Einschränkungen der so entgrenzten Grundrechtsbindung wären dann auf inhaltlicher Ebene zu treffen. Alternativ müssten Kriterien weiterentwickelt werden, die bestimmbar machen, wann die deutsche Staatsgewalt derart auf grundrechtlich geschützte Rechtsgüter im Ausland einwirkt, dass Grundrechte in Form von Schutzpflichten grenzüberschreitend Anwendung finden. Hier könnte auf eine Mitverursachung schwerer Beein-

21 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Ls. 1.

22 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Rn. 96.

23 Für umfassend funktionale – statt territoriale – Bestimmungen des Anwendungsbereichs der Grundrechte, siehe auch *Payandeh* (Fn. 16), 1074; *Hölscheidt*, Jura 2017, 148 (150 – 152); *Wolff*, Grundrechtsschutz in der zwischenstaatlichen Kooperation (Fn. 10), Kapitel 3.

24 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 174 – 175.

trächigungen für Personen im Ausland abgestellt werden, deren Bewältigung wiederum eine Beteiligung an zwischenstaatlicher Zusammenarbeit erforderlich macht.²⁵ Wenn Beeinträchtigungen unmittelbarer von anderen Staaten ausgehen, könnte eine diesbezügliche Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt wiederum „einen hinreichend engen Bezug zum deutschen Staat“ voraussetzen. Auf dieses Kriterium stellten OVG NRW und BVerwG bezüglich Schutzpflichten gegenüber potenziell von Drohnenangriffen durch die USA betroffener Personen im Jemen ab.²⁶ Sie legten aber unterschiedliche Auffassungen dar, wann ein solch hinreichend enger Bezug gegeben sein soll.²⁷ Wie unmittelbar eine etwaige Mitverursachung von Beeinträchtigungen sein muss und inwieweit grundrechtliche Schutzpflichten auch unabhängig von einer solchen Anwendung finden können, bleibt insofern noch offen.

III. Grundrechtliche Verpflichtungen bezogen auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit

Wenn Grundrechte gegenüber deutscher Staatsgewalt in ihrer Kooperation mit anderen Staaten Anwendung finden, stellt sich weiterhin die Frage, welche inhaltlichen Verpflichtungen von ihnen ausgehen. Im Sinne einer umfassenden Grundrechtsbindung könnten die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen gelten wie bei rein innerstaatlichem Handeln. Der Sachzusammenhang zwischenstaatlicher Zusammenarbeit kann sich hier aber in unterschiedlicher Weise auswirken. Mit unterschiedlichen Begründungen wird von einer Absenkung grundrechtlicher Schutzstandards im Bereich der auswärtigen Gewalt ausgegangen.²⁸ Die hier vorgeschlagene relationale Perspektive möchte hingegen aufzeigen, dass die notwendige

25 So angedeutet, aber nicht entschieden in BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 175 in Bezug auf die durch Treibhausgasemissionen durch Deutschland mitverursachten Folgen des Klimawandels für in Bangladesch und Nepal lebende Beschwerdeführende.

26 OVG NRW, Urt. v. 19.3.2019 – 4 A 1361/15, juris, Rn. 113 – 117; BVerwG, Urt. v. 25.11.2020 – 6 C 7.19, Rn. 39 – 50.

27 BVerwG, Urt. v. 25.11.2020 – 6 C 7.19, Rn. 49 – 50: Hinreichend enger Bezug setze relevante Handlung in deutschem Staatsgebiet mit Entscheidungscharakter voraus.

28 Für unterschiedliche Begründungstopoi der eingeschränkten Grundrechtsbindung der auswärtigen Gewalt, siehe *Neubert*, Der Einsatz tödlicher Waffengewalt durch die deutsche auswärtige Gewalt, 2016, S. 167 – 211.

Modifikation grundrechtlicher Verpflichtungen im Zusammenhang zwischenstaatlicher Zusammenarbeit nicht lediglich in einer Einschränkung grundrechtlichen Schutzes mündet. Vielmehr können Grundrechte spezifische Anforderungen aufstellen, die den deutschen Staat gerade in seiner Zusammenarbeit mit anderen Staaten binden. Hierbei können sich Grundrechtsschutz und internationale Kooperation gegenüberstehen. Grundrechtliche Verpflichtungen können entsprechend Begrenzungen oder bestimmte Bedingungen für zwischenstaatliche Zusammenarbeit beinhalten (1.). Andererseits kann Grundrechtsschutz internationale Kooperation auch erfordern (2.).

1. Grundrechtsschutz vs. internationale Kooperation

Internationale Kooperation und Grundrechtsschutz können sich zunächst gegenüberstehen. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit kann bestimmte Risiken für grundrechtlich geschützte Güter mit sich bringen. Potenziell können diesbezüglich alle Grundrechte unter dem Grundgesetz relevant werden. Ob ein bestimmtes Grundrecht einschlägig ist, hängt davon ab, ob aus internationaler Kooperation resultierende Beeinträchtigungen dessen Schutzbereich betreffen. Aus einer solchen Relevanz bestimmter Grundrechtspositionen lässt sich aber noch nicht ableiten, wie die einschlägigen Grundrechte die deutsche Staatsgewalt hier verpflichten. Explizit weisen im Grunde nur das Verbot der Auslieferung Deutscher an das Ausland (Art. 16 II GG) und das Asylrecht (Art. 16a GG) auf eine grenzüberschreitende Dimension grundrechtlicher Gewährleistungen hin. Umgekehrt verweist das Recht auf Freizügigkeit (Artikel 11 GG) auf seine territoriale Begrenztheit auf das Bundesgebiet. Bei allen anderen Grundrechten stellt sich die Frage, inwiefern sich ihre inhaltlichen Gewährleistungen auch grenzüberschreitend verstehen lassen. Dies hängt maßgeblich vom jeweiligen Sachzusammenhang und der Konstellation zwischenstaatlicher Zusammenarbeit ab. Grundrechtliche Anforderungen an internationale Kooperation können hierbei von weichen Überwachungspflichten bis hin zu strikten Beteiligungsverboten reichen. Hierfür wird relevant, welche Grundrechte in welcher Dimension betroffen sein sollen und welcher Stellenwert internationaler Kooperation bei der grundrechtlichen Prüfung zukommt.

a) Kooperatives Handeln als eigene Grundrechtsverletzung

Die Beteiligung an grundrechtlich relevanten Beeinträchtigungen, die von einem anderen Staat ausgehen, können als eigener Grundrechtseingriff oder eigene Grundrechtsverletzung durch die deutsche Staatsgewalt verstanden werden. So leitet das BVerfG aus der Menschenwürde nicht nur eine Verpflichtung des deutschen Staates ab, selbst keine menschenwürdeverletzenden Handlungen vorzunehmen. Stattdessen dürfe „die deutsche Hoheitsgewalt [auch nicht] die Hand zu Verletzungen der Menschenwürde durch andere Staaten reichen“.²⁹ Jedenfalls Art. 1 I GG lässt sich so als ein umfassendes Beteiligungsverbot an internationaler Kooperation verstehen, wenn Menschenwürdeverletzungen im Raum stehen. Der Schutz der Menschenwürde setzt sich in diesem Sinne gegen jegliche, auch gewichtige Interessen an der Beteiligung an internationaler sowie – als Teil der Verfassungsidentität³⁰ – supranationaler Zusammenarbeit durch.

Auch in der Übermittlung von Informationen an andere Staaten kann ein eigenständiger Grundrechtseingriff liegen, der sich an grundrechtlichen Schutzstandards (Art. 10 I GG und Art. 5 I 2 GG) messen lassen muss. So bewertete das BVerfG die Weitergabe von Daten an ausländische Nachrichtendienste.³¹ Die bundesverfassungsgerichtliche Bestimmung der grundrechtlichen Anforderungen erscheint von dem Bestreben geprägt, Grundrechtsschutz im Rahmen solcher Kooperationsverhältnisse nicht leerlaufen zu lassen, hierbei aber auch Raum für notwendige Zusammenarbeit von Staaten im Sicherheitsbereich zu belassen. So betont das BVerfG die grundsätzliche Offenheit des Grundgesetzes für zwischenstaatliche Zusammenarbeit.³² Gleichzeitig verwendet es diese Offenheit nicht als pauschales Argument für eine Rücknahme grundrechtlichen Schutzes. Im Gegenteil muss internationale Kooperation in Anbetracht der mit ihr einhergehenden Risiken von Schutzvorkehrungen für den Grundrechtsschutz flankiert sein. Hierbei muss zwar nicht sichergestellt sein, dass ein gleichartiger Schutz von personenbezogenen Daten oder Menschenrechten im Empfängerstaat gewährleistet ist. Dennoch leitet das BVerfG aus den einschlägigen Grundrechten bestimmte Anforderungen ab, wie etwa die Gewährleistung eines angemessenen materiellen datenschutzrechtlichen Ni-

29 BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 Rn. 62 (m. w. N.).

30 BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 Ls. 3, Rn. 48 – 49.

31 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Rn. 111.

32 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Rn. 245 – 247.

veaus oder die Einhaltung grundlegender menschenrechtlicher Standards bei der Nutzung der Daten durch den Empfängerstaat.³³

Wenn staatliches Handeln in Kooperation mit anderen Staaten als eigene Grundrechtsverletzung bzw. eigener Grundrechtseingriff verstanden wird, zeigt sich, dass hierbei Abwehr- und Schutzpflichtendimension der Grundrechte schwer zu trennen sind. Ein Beteiligungsverbot an Menschenwürdeverletzungen wird von Aufklärungspflichten hinsichtlich der zu erwartenden Behandlung der potenziell einer Auslieferung unterworfenen Person im auslieferungersuchenden Staat begleitet.³⁴ Grundrechtseingriffe im Rahmen des Informationsaustausches müssen von positiven Maßnahmen zur Gewährleistung gewisser Grundrechtsstandards in Kooperationsverhältnissen flankiert sein, um gerechtfertigt sein zu können.³⁵ Trotz dieser Unschärfen lässt sich eine Konzeption als eigener Grundrechtseingriff mit tendenziell strikterer Verpflichtungswirkung von Konstellationen abgrenzen, in denen lediglich Überwachungspflichten in Bezug auf das nicht-zurechenbare Handeln anderer Staaten in Betracht kommen.

b) Schutzpflichten bezüglich von anderen Staaten ausgehender Grundrechtsgefährdungen

Grundrechte werden nicht in ihrer Abwehrfunktion, sondern in ihrer Dimension als Schutzpflichten relevant, wenn aus internationaler Kooperation resultierende Gefährdungen nicht unmittelbar dem deutschen Staat zuzurechnen sind. So entschied etwa die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Bezug auf Gefährdungen von Leib und Leben jemenitischer Staatsangehöriger durch bewaffnete Drohnenangriffe im Jemen, die von den USA unter Einbeziehung der Air Base Ramstein in Deutschland ausgingen.³⁶ OVG NRW und BVerwG waren sich jedoch uneinig darin, wie voraussetzungs- und gehaltvoll stattdessen in Betracht kommende Schutzpflichten aus Art. 2 II 1 GG sind. Das OVG NRW verurteilte die Bundesregierung dazu, sich durch geeignete Maßnahmen zu vergewissern, dass der

33 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Rn. 231 – 242, 248 – 264.

34 BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 Rn. 59 (zur „Gewährleistungsverantwortung“ deutscher Gerichte mit Blick auf den die Auslieferung ersuchenden Staat), Rn. 62 – 75.

35 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152, etwa Rn. 239.

36 OVG NRW, Urt. v. 19.3.2019 – 4 A 1361/15, juris, Rn. 134 – 138; BVerwG, Urt. v. 25.11.2020 – 6 C 7.19, Rn. 28 – 33.

Einsatz von Drohnen über die Air Base Ramstein durch die USA nur im Einklang mit dem Völkerrecht stattfindet.³⁷ Das BVerwG lehnte eine solche Verpflichtung in der Folge jedoch ab. Mit recht pauschalen Verweisen auf die Bedeutung internationaler Kooperation im Sicherheitsbereich³⁸ legt es grundrechtliche Schutzpflichten restriktiv aus. Nur unter engen Voraussetzungen – u. a. erst nach bereits eingetretenen Völkerrechtsverstößen – würden gerichtlich auch nur begrenzt überprüfbare Überwachungspflichten bezüglich des Handelns anderer Staaten entstehen.³⁹ Die beiden Ansätze unterscheiden sich demnach v.a. auch in dem Spielraum, den die Gerichte staatlichem Handeln in der Interaktion mit anderen Staaten unter grundrechtlichen Schutzpflichten zuerkennen. Während das OVG NRW die Bedeutung solcher Spielräume zwar betont, diese aber in der Subsumtion in den Hintergrund geraten,⁴⁰ weckt der Ansatz des BVerwG Zweifel, welchen Gehalt grundrechtliche Bindungen bei der Weite der zuerkannten Spielräume überhaupt noch haben.⁴¹

2. Grundrechtsschutz durch internationale Kooperation

Grundrechte können den deutschen Staat in seiner zwischenstaatlichen Zusammenarbeit nicht nur – unterschiedlich streng – begrenzen. Vielmehr kann effektiver Grundrechtsschutz internationale Kooperation auch erfordern. Dass grund- oder menschenrechtliche Verpflichtungen internationale Kooperation einfordern können, zeigt auf internationaler Ebene besonders deutlich Art. 2 I IPwskR auf. Dieser sieht vor, dass Staaten die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht nur einzeln, sondern gerade auch „durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ verfolgen sollen. Das Grundgesetz stellt einen solchen expliziten Zusammenhang zwischen Grundrechtsschutz und internationaler Kooperation nicht her. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit Grundrechtsgarantien dennoch eine Verpflichtung zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit entnommen werden kann.

37 OVG NRW, Urt. v. 19.3.2019 – 4 A 1361/15, juris, Tenor.

38 BVerwG, Urt. v. 25.11.2020 – 6 C 7.19, etwa in Rn. 47, 59.

39 BVerwG, Urt. v. 25.11.2020 – 6 C 7.19, Rn. 51.

40 Siehe hierzu Aust, JZ 2020, 303 (306 – 307).

41 *Marauhn/Mengler/Strobel*, AVR 2021, 328 (330) sprechen hier von „Verantwortungsfreizeichnung“.

a) *Schutzpflichten gerichtet auf internationale Kooperation*

Eine grundrechtsbasierte Verpflichtung zur internationalen Kooperation erscheint v.a. aus der Schutzpflichtendimension der Grundrechte begründbar. Wenn Grundrechtsgefährdungen aus grenzüberschreitenden Zusammenhängen stammen und sich daher auch nur grenzüberschreitend begegnen lassen, erscheint es durchaus denkbar, dass Schutzpflichten den deutschen Staat zu zwischenstaatlicher Zusammenarbeit verpflichten. Reichweite, Voraussetzungen und Inhalt so international ausgerichteter Schutzpflichten sind aber alles andere als geklärt. Dass grundrechtliche Schutzpflichten zu internationaler Kooperation verpflichten können, erkannte das BVerfG in seinem viel diskutierten Klimabeschluss in Bezug auf den Klimawandel jedenfalls hinsichtlich in Deutschland lebender Personen an. Der Beschluss stellt zwar am Ende keine Verletzung der Schutzpflichtendimension fest.⁴² Dennoch legt das BVerfG hier dar, dass es einer Schutzpflicht gerade nicht entgegenstehe, dass der Klimawandel globalen Charakter hat und nicht durch Deutschland allein aufzuhalten ist. Im Gegenteil bestimmt diese globale Dimension den Inhalt einer grundrechtlichen Schutzpflicht.⁴³ Dieser Inhalt besteht sodann darin, den deutschen Staat zu international ausgerichtetem Handeln zum Schutz vor grenzüberschreitenden Grundrechtsgefährdungen zu verpflichten. Dem Klimawandel und dessen Gefahren für Leben und Gesundheit muss Deutschland also gerade auch in internationaler Einbindung und Abstimmung begegnen.⁴⁴

Eine derartig grundrechtlich basierte Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit könnte über den Kontext klimawandelbasierter Gefahren hinaus verallgemeinerbar sein.⁴⁵ Sie könnte dann bestehen, wenn internationale Kooperation für den Schutz von Grundrechten unerlässlich erscheint, da globalen oder zumindest grenzüberschreitenden Gefährdungslagen für Grundrechte nur durch mehrere Staaten zusammen zu begegnen ist. Die konsequente Fortentwicklung und Verallgemeinerung einer solchen Schutzpflicht könnte jedoch dem Vorwurf ausgesetzt sein, Außen-

42 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 143 – 170.

43 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 149.

44 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 144.

45 Zur Verallgemeinerbarkeit der mit Art. 20a GG verbundenen internationalen Dimension der Grundrechte über den Klimawandelkontext hinaus, siehe *Krohn*, ZUR 2021, 603 (bejahend hinsichtlich anderer umweltbezogener Schutzgüter jenseits der deutschen Staatsgrenzen) sowie *Aust*, AJIL 2022, 150 (155) (zur Vorsicht mahnend in Bezug auf globale Herausforderungen allgemein).

politik umfassend grundrechtlich aufzuladen und zu überformen. Einer solchen Gefahr können die unter Schutzpflichten generell, und im Kontext zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Besonderen, verbleibenden Spielräume entgegenwirken. Wie solch international ausgerichtetes Handeln zum Schutz von Grundrechten auszusehen hat, ist grundsätzlich unbestimmt und verfassungsgerichtlich auch nur begrenzt überprüfbar. Dennoch verlangt eine solche Schutzpflicht, erstens, dass Schutzvorkehrungen – hier im Sinne eines Zusammenwirkens mit anderen Staaten – überhaupt getroffen werden, zweitens, dass die dabei ergriffenen Maßnahmen nicht offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen und, drittens, dass diese nicht erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.⁴⁶ Bei der Frage, ob der Staat dieser Schutzpflicht nachkam, wird auch zu berücksichtigen sein, dass das Zustandekommen ausreichender Maßnahmen auf internationaler Ebene von anderen Staaten abhängt. Dennoch ist eine grundrechtliche Schutzpflicht denkbar, die ihn verpflichtet, hier seinen Beitrag zu leisten.

Inwieweit solche Schutzpflichten den deutschen Staat zum Handeln, insbesondere auch zu internationaler Kooperation, verpflichten können, wenn es um grundrechtlichen Schutz für Personen außerhalb des deutschen Staatsgebietes geht, bleibt jedoch eine offene Frage. Dass Schutzpflichten hier relevant werden können, hat das BVerfG zwar angedeutet, aber explizit nicht entschieden.⁴⁷ Prinzipiell ist es denkbar, dass grundrechtliche Schutzpflichten auf internationale Kooperation greifen, wenn Personen im Ausland von grenzüberschreitenden Herausforderungen betroffen sind, an deren Bewältigung sich auch Deutschland beteiligen muss. Auf inhaltlicher Ebene wären die Anforderungen einer solchen Schutzpflicht aber jedenfalls modifiziert. Eine Schutzpflicht kann den Staat nur zu Maßnahmen verpflichten, die ihm zur Verfügung stehen. Betätigungsmöglichkeiten des Staates zugunsten nicht in Deutschland aufhältiger Personen können aber offensichtlich rechtlich wie auch faktisch eingeschränkt sein.⁴⁸ Umso mehr setzt Grundrechtsschutz in derart grenzüberschreitenden Zusammenhängen internationale Kooperation voraus und könnte diese umgekehrt auch einfordern.

46 Zu diesem Maßstab der Feststellung einer Schutzpflichtverletzung, siehe u. a. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 157.

47 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 174.

48 Siehe hierzu auch BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 176 – 179.

b) *Relevanz der internationalen Einbindung im Rahmen von Abwehrrechten*

Die Notwendigkeit internationaler Kooperation kann sich zudem im Rahmen der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte niederschlagen. Auch dies zeigt der Klimabeschluss des BVerfG exemplarisch auf. Es wendet sich im Rahmen der abwehrrechtlichen Prüfung nicht nur einem intertemporalen Freiheitsverständnis zu, sondern hebt hier auch eine internationale Dimension der Freiheitssicherung hervor. Diese macht das BVerfG an der Klimaschutzverpflichtung des Art. 20a GG fest:

„Mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen verpflichtet Art. 20a GG auf ein Ziel, das der nationale Gesetzgeber für das Klima nicht allein, sondern nur in internationaler Kooperation erreichen kann.“⁴⁹

Die Einhaltung des Art. 20a GG als justiziable Rechtsnorm wird dann wiederum Voraussetzung für eine mögliche Rechtfertigung von mit dem Klimaschutz verbundenen Grundrechtseingriffen.⁵⁰ Für andere Bereiche grenzüberschreitender Gefährdungslagen existieren zwar keine mit Art. 20a GG direkt vergleichbaren verfassungsrechtlichen Normierungen. Dennoch ist es über den Klimawandel hinaus vorstellbar, dass eine internationale Dimension des Grundrechtsschutzes deutlich hervortritt, etwa im Bereich des international situierten Gesundheitsschutzes unter den Bedingungen einer globalen Pandemie. Diese internationale Dimension könnte jedenfalls genereller in der Prüfung der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Eingang finden.

3. *Zwischenfazit*

Grundrechte unter dem Grundgesetz erscheinen in der Zusammenschau einschlägiger Rechtsprechung grundsätzlich geeignet, Verantwortung im Rahmen von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit zu strukturieren. Grundrechte können die Beteiligung des deutschen Staates an zwischenstaatlicher Zusammenarbeit unterbinden oder bestimmten Bedingungen

49 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 200.

50 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 196 – 207. Mit dem Beitritt zum Pariser Übereinkommen und seinem weiteren Tätigwerden zum Klimaschutz sei der deutsche Staat dessen Vorgaben aber gerecht geworden.

unterwerfen. Umgekehrt haben sie auch das Potenzial, internationale Kooperation einzufordern, wenn Grundrechtsschutz in Anbetracht globaler Gefährdungen nicht von einem Staat für sich zu leisten ist. Wie genau solche grundrechtlichen Verpflichtungen aussehen und wie weit sie reichen, wird aber weiter herauszuarbeiten sein.

IV. Grenzen und Potenzial der Grundrechte, Verantwortung in internationaler Kooperation zu strukturieren

Verantwortung für Grundrechtsschutz relational zu verstehen, lädt dazu ein, weiterzudenken, inwieweit Grundrechte staatliche Gewalt spezifisch in ihrer Zusammenarbeit mit anderen Staaten binden können. Das Potenzial der Grundrechte unterliegt hierbei aber auch Grenzen. Zunächst stellen sich Fragen nach den Grenzen des Rechts im Rahmen der Außenpolitik (1.). Weiterhin könnte spezifisch das innerstaatliche Verfassungsrecht an seine Grenzen stoßen, wenn es dazu aufgefordert ist, das Verhältnis zwischen Staaten zu bestimmen (2.).

1. Grenzen der (grund-)rechtlichen Bindung der auswärtigen Gewalt und ihrer Justiziabilität

Zunächst stellen sich Fragen nach potenziellen Grenzen des Rechts bzw. der grundrechtlichen Bindung und ihrer Justiziabilität. Auch wenn Fragen der auswärtigen Gewalt hochpolitischen Charakter haben können, schließt dies eine grundrechtliche Bindung nicht aus. Umgekehrt ist von vornherein klar, dass es auch bei einer Fortentwicklung der Grundrechtsverantwortung in internationaler Kooperation nicht das BVerfG sein wird, das über Einzelfragen der Außenpolitik entscheidet.⁵¹ Dass hier notwendigerweise Spielräume der Politik verbleiben, weist auf bestimmte Grenzen der grundrechtlichen Bindungen und ihrer gerichtlichen Überprüfung hin, lässt aber nicht auf ihre Entbehrlichkeit schließen. Das Maß an grundrechtlicher Determinierung, gerichtlicher Überprüfung und Spielräumen der Politik – gerade auch mit Blick auf Völkerrechtsfreundlichkeit und offene Verfassungsstaatlichkeit – muss hier vielmehr immer wieder neu

51 Siehe hierzu Waldhoff, Die innerstaatlichen Grundrechte als Maßstab der Außenpolitik?, in: Isensee (Hrsg.), Menschenrechte als Weltmission, 2009, S. 43 (70 – 71).

austariert werden. Dies ist dem Zusammenspiel von verfassungsgerichtlicher Überprüfung und demokratischer Entscheidungsfindung inhärent. Es ist offensichtlich, dass Fragen der Verantwortung in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit nicht alleine durch eine „elaborierte Grundrechtsdogmatik“ zu lösen sind.⁵² Dennoch ist die Erkenntnis, dass Grundrechtsbindungen internationale Kooperationsverhältnisse betreffen, Voraussetzung dafür, dass diese auch durch Legislative und Exekutive beachtet und effektiert werden. Mit der grundrechtlichen Bindung geht insbesondere auch parlamentarische Verantwortung für Grundrechte im Rahmen von internationaler Zusammenarbeit und ihrer gesetzlichen Normierung einher.⁵³ Umgekehrt bietet parlamentarisches Tätigwerden einen sinnvoll-konkreten Anknüpfungspunkt für (verfassungs-)gerichtliche Überprüfung. So konnte sich das BVerfG in seinem Beschluss zum Klimaschutz unmittelbar auf das bereits beschlossene Klimaschutzgesetz und dessen konkrete Regelungen beziehen. Dies dürfte die verfassungsgerichtliche Bearbeitung des globalen Problems des Klimawandels – gerade auch im Vergleich zu Verfahren zum Klimawandel vor internationalen Gerichten wie dem EGMR – wesentlich erleichtert haben.⁵⁴ Es ist insofern gerade das Zusammenspiel zwischen rechtlicher Bindung, verfassungsgerichtlicher Überprüfung und Spielräumen der Politik, welches das Potenzial hat, Grundrechtsverantwortung in zwischenstaatliche Kooperation umfassend einzuschreiben.

2. Grenzen des innerstaatlichen Verfassungsrechts?

Zudem ergeben sich aus der Perspektive des innerstaatlichen Verfassungsrechts, in dem Grundrechte verbürgt sind, inhärente Begrenzungen. Auch wenn auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit bezogen, können Grundrechte unter dem Grundgesetz immer nur einseitig deutsche Staatsgewalt verpflichten. Dennoch werden hieraus abgeleitete grundrechtliche Standards für internationale Kooperation mittelbar auch für andere Staaten

52 Für diesen Hinweis bezüglich grenzüberschreitender nachrichtendienstlicher Tätigkeit, siehe *Gärditz*, DVBl 2021, 905 (913).

53 Siehe explizit BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 Rn. 139.

54 Siehe hierzu etwa BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 134. Für die Funktionsweise der Verantwortungsstrukturierung durch Emissionsbudgets, siehe *Michael von Landenberg-Roberg* in diesem Band. Zu Schwierigkeiten und Potenzial des internationalen Menschenrechtsschutzes in Klimafällen vor dem EGMR, siehe *Corina Heri* in diesem Band.

relevant, die mit der Bundesrepublik Deutschland zusammenarbeiten. Es lohnt insofern, hierbei auf das Potenzial des Völkerrechts (a) sowie eines grenzüberschreitenden Dialogs zwischen Gerichten (b) zuzugreifen.

a) *Die Relevanz des Völkerrechts für die Auslegung der Grundrechte i. R. v. zwischenstaatlicher Zusammenarbeit*

Aufgrund der Begrenzungen des innerstaatlichen Verfassungsrechts, das nur die deutsche Staatsgewalt binden kann, liegt es nahe, materielle Bindungen für zwischenstaatliche Zusammenarbeit vorrangig im Völkerrecht zu suchen. Schließlich ist dieses *per definitionem* zwischenstaatliches Recht und kann für mehrere oder alle an verschiedenen Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit beteiligten Staaten verbindliche Standards bereitstellen. Insofern muss sich die zwischenstaatliche Zusammenarbeit deutscher Staatsgewalt an für Deutschland verbindlichen völkerrechtlichen Standards messen lassen. Gleichzeitig kann es vor diesem Hintergrund aber auch besonders sinnvoll sein, völkerrechtliche Regelungen im Rahmen der Auslegung grundrechtlicher Verpflichtungen einzubeziehen. Dies kann und wird nicht immer zu einem Gleichlauf völkerrechtlicher und grundrechtlicher Verpflichtungen in internationaler Kooperation führen. Vielmehr ist zu überlegen, inwiefern diese Rechtsschichten miteinander interagieren und wo sie auch notwendigerweise voneinander abweichen.⁵⁵ Einerseits können völkerrechtliche Verpflichtungen zur Auslegung des Inhalts grundrechtlicher Verpflichtungen herangezogen werden, insofern sie für den Schutz Einzelner relevante Inhalte bereitstellen. So verwies beispielsweise das BVerfG bei der Bestimmung des Inhalts grundrechtlicher Schutzpflichten auf Inhalte des Pariser Klimaschutzübereinkommens.⁵⁶ Andererseits können grundrechtliche Verpflichtungen aber auch über das hinausgehen, was völkerrechtlich verbindlich festgelegt ist. Weiterhin wird auch nicht jede relevante völkerrechtliche Verpflichtung grundrechtlich überformt werden. Vielmehr kann die politische oder völkerrechtliche

55 Zu Dynamiken von Interaktion und Abweichung zwischen innerstaatlichem *foreign relations law* und Völkerrecht, siehe *Aust/Kleinlein*, Introduction. Bridges under Construction and Shifting Boundaries, in: *Aust/Kleinlein* (Hrsg.), *Foreign Relations Law and International Law* (Fn. 8), S. 1 (1 – 9).

56 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 149.

Verantwortung Deutschlands insofern wiederum weiterreichen als die derartigen Anforderungen grundrechtlicher Verpflichtungen.⁵⁷

b) Kooperation der Gerichte

Dass Grundrechte nur einseitig den deutschen Staat binden, zugleich aber internationale Kooperation mehrere Staaten betrifft, kann zudem eine Berücksichtigung der Ansätze anderer Gerichte oder Institutionen bei der Auslegung grundrechtlicher Gewährleistungen nahelegen. Die Frage, inwiefern Rechte Einzelner Zusammenarbeit zwischen Staaten begrenzen oder erfordern können, stellt sich offensichtlich nicht nur unter dem Grundgesetz, sondern auch in anderen innerstaatlichen Rechtsordnungen wie auch im internationalen Menschenrechtsschutz. Insbesondere sei hier beispielhaft auf letzteren verwiesen. So interpretiert der EGMR etwa die EMRK derart, dass diese menschenrechtsbasierte Kooperationspflichten enthält, bislang aber nur bezogen auf prozedurale Verpflichtungen unter dem Recht auf Leben in Reaktion auf Fälle grenzüberschreitender Kriminalität.⁵⁸ Auch der UN-Menschenrechtsausschuss beschäftigte sich mit Kooperationspflichten bezogen auf das Recht auf Leben unter dem IPbpr und thematisierte solche in Bezug auf unzureichende Maßnahmen der Seenotrettung.⁵⁹

Im Sinne einer Kooperation über Kooperation bieten hier Rechtsvergleich und Berücksichtigung innerstaatlicher wie internationaler Entscheidungen für die Weiterentwicklung von Grundrechtsverantwortung in internationaler Kooperation insofern besonderes Potenzial. Diese kann erlauben, sich über Standards, wie und inwieweit Grund- und Menschenrechte Verantwortung im Rahmen von internationaler Zusammenarbeit bestimmen, zu vergewissern und diese fortzuschreiben. Auch das BVerfG, das seine Kooperation mit anderen Gerichten mitunter nicht wenig kon-

57 Siehe etwa den Verweis des BVerfG auf Verpflichtungen aus dem Pariser Übereinkommen, finanzielle Unterstützung an vom Klimawandel besonders betroffene Länder zu leisten. Diese Verpflichtung wird nicht zum Bestandteil grundrechtlicher Gewährleistungen, sondern als Ausdruck einer hierüber hinausgehenden politischen und völkerrechtlichen Verantwortungsübernahme angeführt, BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 179.

58 EGMR [GK], *Güzelyurtlu u. a. gegen Zypern und Türkei*, Ur. v. 29.1.2019 – Nr. 36925/07.

59 UN-MRA, *A.S. u. a. gegen Malta*, 13.3.2020, CCPR/C/128/D/3043/2017; UN-MRA, *A.S. u. a. gegen Italien*, 4.11.2020, CCPR/C/130/D/3042/2017.

frontativ ausgestaltet, zeigt sich interessanter- und auch passenderweise gerade in diesen Zusammenhängen besonders offen für Kooperation und Dialog.⁶⁰ So haben etwa die EGMR-Rechtsprechung zum Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten oder klimawandelbezogene Entscheidungen innerstaatlicher Gerichte aus anderen Rechtsordnungen in der BVerfG-Rechtsprechung bereits Berücksichtigung gefunden.⁶¹ Eine derartige Inbezugnahme von Ansätzen anderer innerstaatlicher Gerichte sowie internationaler Gerichte und anderer Institutionen geht über eine Berücksichtigung für Deutschland völkerrechtlich verbindlicher Regelungen hinaus. Schließlich sind bereits gegen andere Staaten ergangene Entscheidungen des EGMR für Deutschland nicht unmittelbar bindend. Eine verstärkte Berücksichtigung wird sich daher auch nicht in einer bloßen Übernahme der Ansätze anderer Gerichte erschöpfen. Vielmehr wird auch hier eine wertende Betrachtung erforderlich sein, die bestimmt, inwieweit sich – einerseits – Ansätze übertragen lassen und inwieweit – andererseits – Grundrechte unter dem Grundgesetz anderweitige Anforderungen an internationale Kooperation stellen. Fragen, wie Grund- und Menschenrechte internationale Kooperation binden können, werden in diesem Sinne zwar weiter im Rahmen und aus Sicht der jeweiligen Rechtsordnung beantwortet, dies aber auch im komplexen und kooperativen Zusammenspiel mit anderen Rechtsordnungen.

V. Fazit

Für die verfassungsrechtlich verbürgten Rechte Einzelner kann zwischenstaatliche Zusammenarbeit einerseits Gefährdungen mit sich bringen, aber auch im Sinne eines effektiven Grundrechtsschutzes erforderlich sein. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und internationaler Kooperation ist nicht vollends auflösbar. Dass es überhaupt als solches

60 Zu den in den Eigenheiten deutscher Verfassungsdogmatik begründeten Hemmnissen einer Kooperationsbereitschaft im Sinne einer substanziellen Berücksichtigung der Anschauungen anderer Gerichte, siehe Gärditz, in: Herdogen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts. Darstellung in transnationaler Perspektive, 2021, § 4 Rn. 113. Zu einer kritischen Reflexion des mit dem Konzept der Integrationsverantwortung verbundenen Verhältnisses des BVerfG zum EuGH, siehe Max Erdmann in diesem Band.

61 BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 u. a. Rn. 111, 192, 250; BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30, u. a. Rn. 157, 203, 218.

wahrgenommen wird, wird auch dadurch bedingt, dass zwischenstaatliche Zusammenarbeit zunehmend in grund- und menschenrechtlichen Kategorien begriffen wird. Weder international noch innerstaatlich sind Fragen des Grund- und Menschenrechtsschutzes im Rahmen von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit aber auch nur annähernd abschließend geklärt. Für ein umfassenderes Verständnis hiervon ist eine offene Perspektive auf internationale Kooperation notwendig. Es lohnt, über bestimmte Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit wie etwa i. R. d. EU hinauszuschauen und auch informellere Formen der Kooperation und ihre Bedeutung für Grundrechte mit einzubeziehen. Dabei wird auch deutlich, dass internationale Kooperation kein Selbstzweck ist und nicht als solcher verstanden werden sollte. Für sich rechtfertigt der Zusammenhang internationaler Kooperation also weder eine besonders strenge noch eine besonders zurückhaltende Grundrechtsbindung. Wie genau Rechte Einzelner – insbesondere auch solche, die in einer innerstaatlichen Verfassung verbürgt sind – Verantwortung im Rahmen internationaler Kooperation strukturieren können, wird weiter herauszuarbeiten sein. Die internationale Situiertheit der Verantwortung für Grundrechte, also dass ein Staat gerade durch seine Beziehung mit anderen Staaten Grundrechte gefährden und schützen kann, ist bei einer Fortentwicklung des Verständnisses der Grundrechte, ihres Anwendungsbereichs und ihrer Verpflichtungswirkungen mitzudenken.