



## **Sachverhalt**

– EU-Richtlinie –

Zum Schutz des Privatlebens von Prominenten erlässt die Europäische Union formell ordnungsgemäß eine Richtlinie, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Regelungen zu erlassen, damit die Medien über das Privatleben Prominenter insgesamt nicht mehr berichten. Die Richtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten keinen Gestaltungsspielraum. Die Bundesrepublik Deutschland setzt diese Richtlinie fristgemäß durch Gesetz in nationales Recht um.

Die illustrierte Zeitschrift Z, deren wichtigster inhaltlicher Bestandteil die Berichterstattung über das Privatleben Prominenter ist, möchte das nationale Umsetzungsgesetz und die EU-Richtlinie nicht hinnehmen, weil sie sich in ihren Grundrechten verletzt fühlt.

### **Frage 1:**

**a) Prüfen Sie, ob die EU-Richtlinie gegen Grundrechte der Z verstößt.**

**b) Könnte das Umsetzungsgesetz mittels Verfassungsbeschwerde angegriffen werden?**

### **Sachverhaltsabwandlung**

Die EU-Richtlinie verbietet nur die Berichterstattung über das Privatleben Prominenter außerhalb des politischen Lebens, belässt den Mitgliedsstaaten im Übrigen aber einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Schutzes des Privatlebens Prominenter. In Wahrnehmung dieses Gestaltungsspielraums erlässt die Bundesrepublik Deutschland ein Gesetz, das die Berichterstattung über das Privatleben auch von Politiker:innen untersagt.

**Frage 2: Prüfen Sie, ob Z durch das nationale Umsetzungsgesetz und durch die EU-Richtlinie in ihren Grundrechten verletzt ist.**



## Gliederung

### – EU-Richtlinie –

Frage 1 a) .....	1
A. Verletzung von Grundrechten des GG.....	1
B. Verletzung von Grundrechten der GRC .....	2
I. Anwendbarkeit der Grundrechte der GRC.....	2
II. Verletzung des Art. 11 GRC.....	3
1. Verhältnis zur EMRK.....	3
2. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 GRC.....	3
3. Schranken des Art. 11 Abs. 2 GRC.....	5
a) Anwendbarkeit der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK über Art. 52 Abs. 1 GRC oder gem. Art. 52 Abs. 3 GRC?.....	5
b) Entspricht die EU-Richtlinie der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK? .....	5
c) Zwischenergebnis.....	6
III. Zwischenergebnis.....	7
C. Endergebnis .....	7
Frage 1 b) .....	7
A. Grundsatz des (Anwendungs-)Vorrangs des Unionsrechts .....	7
B. Überprüfbarkeit eines nationalen Umsetzungsgesetzes am Maßstab der GRC?.....	9
C. Mögliche Grundrechtsverletzung im konkreten Fall.....	10
D. Ergebnis.....	12
Frage 2 .....	13
A. Verletzung von Grundrechten der Z durch das nationale Umsetzungsgesetz.....	13
I. Verletzung von Grundrechten des GG .....	13
1. Anwendbarkeit der Grundrechte des GG.....	13
2. Verletzung des Grundrechts der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG) .....	13
a) Schutzbereich .....	14
aa) Persönlicher Schutzbereich.....	14
bb) Sachlicher Schutzbereich .....	14
b) Eingriff.....	14



c)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	15
aa)	Legitimer Zweck.....	15
bb)	Geeignetheit .....	15
cc)	Erforderlichkeit .....	15
dd)	Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i. e. S.).....	15
3.	Zwischenergebnis .....	16
II.	Verletzung von Grundrechten der GRC.....	16
1.	Anwendbarkeit der Grundrechte der GRC.....	16
2.	Verletzung des Art. 11 Abs. 2 GRC.....	18
a)	Verhältnis zur EMRK .....	18
b)	Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 GRC .....	18
c)	Schranken des Art. 11 Abs. 2 GRC .....	18
aa)	Gesetzesvorbehalt.....	18
bb)	Zulässiges Ziel: „Zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer“ .....	19
cc)	„In einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ zur Erreichung des zulässigen Ziels? .....	19
B.	Verletzung von Grundrechten der Z durch die EU-Richtlinie .....	19
I.	Verletzung von Grundrechten des GG .....	19
II.	Verletzung von Grundrechten der GRC.....	19
C.	Gesamtergebnis .....	20



## Lösung

### – EU-Richtlinie –

#### Frage 1 a)

Die EU-Richtlinie könnte gegen Grundrechte der Z verstoßen.

#### A. Verletzung von Grundrechten des GG

Die EU-Richtlinie könnte am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu prüfen sein. Voraussetzung hierfür ist, dass die Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab anwendbar sind. Dies ist nicht der Fall, denn die Organe der Europäischen Union sind nicht an die nationalen Grundrechte gebunden.

*BVerfG*: „Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mit hin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte der Grundgesetzes überprüfen (...).“<sup>1</sup>

**Anmerkung:** Die Rechtsprechung des *BVerfG*<sup>2</sup> bezüglich der gerichtlichen Überprüfung von EU-Rechtsakten am Maßstab nationaler Grundrechte unterlag im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses einem merklichen Wandel. So vertrat das *BVerfG* in der Entscheidung *BVerfGE* 37, 271 – Solange I zunächst, dass solange die Gemeinschaft keinen supranationalen Grundrechtskatalog etabliert, der dem nationalen Grundrechtsschutz adäquat ist, eine Überprüfung durch die nationalen Gerichte am Maßstab des GG weiterhin zulässig ist. Im Zusammenhang mit dem Ausbau des europäischen Grundrechtsschutzes änderte sich die Beurteilung durch das *BVerfG*, vgl. *BVerfG*, *Beschl. v. 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 = BVerfGE* 73,

<sup>1</sup> *BVerfG*, *Beschl. v. 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 = BVerfGE* 73, 339 (339 f.) – Solange II, Ls. 2.

<sup>2</sup> Zur entsprechenden Judikatur des *BVerfG* siehe auch die Leitentscheidungen: *BVerfGE* 89, 155 – Maastricht; *BVerfGE* 102, 147 – Bananenmarkt-Entscheidung; *BVerfG* 123, 267 – Lissabon-Entscheidung; *BVerfGE* 126, 286 – Mangold-Beschluss.



339 – Solange II. Das BVerfG überprüft nunmehr Rechtsakte der Europäischen Union nicht mehr am Maßstab der Grundrechte, solange und soweit die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG gewahrt, d. h. insbesondere generell (nicht: in jedem Einzelfall) ein dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz durch die Gerichte der Europäischen Union gewährleistet ist.<sup>3</sup> In der sog. Solange-III-Entscheidung wendete das BVerfG erstmals die Identitätskontrolle an, prüfte also einen EU-rechtlich determinierten Hoheitsakt anhand des Grundgesetzes.<sup>4</sup>

Abzugrenzen hiervon sind die Entscheidungen des BVerfG Recht auf Vergessen I und II.<sup>5</sup> Anders als die Solange-Entscheidungen, in den es um einen unionsrechtlichen Prüfungsgegenstand ging und das Grundgesetz den Prüfungsmaßstab darstellte, war in den Entscheidungen Recht auf Vergessen I und II ein nationaler Rechtsakt anhand der Unionsgrundrechte zu überprüfen.<sup>6</sup> Jedoch legt das BVerfG selbst in seiner Entscheidung Recht auf Vergessen II eine weitere Solange-Entscheidung („Solange 2.1“) nahe.<sup>7</sup>

## **B. Verletzung von Grundrechten der GRC**

### **I. Anwendbarkeit der Grundrechte der GRC**

Gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC sind die Organe und Einrichtungen der Union an die GRC gebunden. Die GRC ist daher auch bei dem Erlass von EU-Richtlinien durch die Organe der EU zu beachten.

---

<sup>3</sup> Ausführlich Gersdorf, Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 5. Auflage 2019, Rn. 18.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14 = BVerfGE 140, 317.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 = BVerfGE 152, 152 – Recht auf Vergessen I; BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 – Recht auf Vergessen II.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 – Recht auf Vergessen II.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 (237) – Recht auf Vergessen II: „Ob und wie weit für diese Konstellationen hieran festzuhalten ist, ist hier nicht zu entscheiden.“



## II. Verletzung des Art. 11 GRC

### 1. Verhältnis zur EMRK

Gem. Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRC haben die Rechte der GRC, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die in der EMRK gewährleisteten Rechte.<sup>8</sup> Dadurch soll der Mindestschutzstandard der EMRK-Grundrechte gewährleistet werden (Mindestschutzgarantie).<sup>9</sup> Das bedeutet, dass für den Fall, dass der Schutz des GRC-Grundrechtes hinter dem Schutz des EMRK-Grundrechtes zurückbleibt, der weitergehende Schutz des EMRK-Grundrechtes gilt.<sup>10</sup>

Es ist streitig, ob das Grundrecht des Art. 11 GRC der Freiheit des Art. 10 EMRK entspricht, insbesondere ob das in Art. 11 Abs. 2 GRC enthaltene Pluralitätsgebot auch von Art. 10 EMRK erfasst ist.<sup>11</sup> Jedoch gewährte Art. 11 GRC dann allenfalls mehr, nicht aber weniger Schutz als Art. 10 EMRK, sodass der Streit dahinstehen kann. Der Mindestschutzstandard des Art. 10 EMRK wird also in jedem Fall gewährleistet.

Aufgrund des mindestens gleichen Schutzstandards von Art. 11 GRC im Verhältnis zu Art. 10 EMRK bleibt es somit bei der Anwendung des Art. 11 GRC. Ein Rückgriff auf Art. 10 EMRK ist mithin nicht erforderlich.

### 2. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 GRC

Fraglich ist darüber hinaus, ob Art. 11 Abs. 1 oder Abs. 2 GRC einschlägig ist. Während Art. 11 Abs. 1 S. 1 GRC das Recht auf freie Meinungsäußerung beinhaltet, gewährleistet Art. 11 Abs. 2 GRC die institutionelle Seite der Medienfreiheit, hier die Pressefreiheit.<sup>12</sup> Demnach ist Art. 11 Abs. 1 S. 1 GRC einschlägig, wenn es um den Schutz der Inhalte geht, die

---

<sup>8</sup> Der aus Art. 52 Abs. 3 GRC resultierende Einfluss der EMRK auf die Bedeutung und Tragweite der EU-Grundrechte ist dabei zu unterscheiden von der kumulativen Anwendung von EU-Grundrechten und Grundrechten der Konvention, welche sich aus der Günstigkeitsklausel des Art. 53 GRC ergibt, vgl. *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Auflage 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 53 Rn. 7 (Art. 52 Abs. 3 GRC ist diesbezüglich *lex specialis*).

<sup>9</sup> Vgl. *Charta-Erläuterungen*, ABl. EU 2007 C 303/33; hierzu *Streinz*, *Europarecht*, 11. Auflage 2019, Rn. 775.

<sup>10</sup> Zur möglichen Divergenz des Umfangs der Grundrechte von GRC und EMRK s. *Jarass*, *EuR* 2013, 29 (41 f.) m. w. N.

<sup>11</sup> Dazu *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar*, 6. Auflage 2022, GRCh Art. 11 Rn. 2.

<sup>12</sup> Vgl. zum Verhältnis des Art. 11 Abs. 1 zu Abs. 2 GRC *Stern*, in: *Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, 1. Aufl. 2006, Art. 11 Rn. 37.



publiziert werden. Art. 11 Abs. 2 GRC betrifft dagegen den organisatorischen und institutionellen Rahmen vom Vertrieb eines Presseerzeugnisses bis hin zur Arbeit der einzelnen Journalist:innen.

Vorliegend ist die Zulässigkeit eines Presseerzeugnisses als solches betroffen. Daher geht die Pressefreiheit des Art. 11 Abs. 2 GRC als das speziellere Grundrecht vor.

Der persönliche und der sachliche Schutzbereich dieses Grundrechts müssten demnach eröffnet sein.

Träger:innen der Medienfreiheit aus Art. 11 Abs. 2 GRC sind zunächst natürliche Personen sowie auch juristische Personen und Personenvereinigungen, allem voran Medienunternehmer:innen oder Medienunternehmen.<sup>13</sup> Die Z als Herausgeberin einer illustrierten Zeitschrift ist dabei vom persönlichen Schutzbereich des Art. 11 Abs. 2 GRC umfasst.

Fraglich ist allerdings, ob vorliegend auch der sachliche Schutzbereich eröffnet ist. „Medien“ i. S. d. Art. 11 Abs. 2 GRC sind Massenmedien. Diese kennzeichnet die Übermittlung ausgewählter und aufbereiteter Inhalte an eine nicht bestimmte Personenmehrheit.<sup>14</sup> Dabei ist es unerheblich, wie die Übermittlung erfolgt, sodass sowohl die an die Allgemeinheit gerichtete Kommunikation durch klassische Medien (Presse, Rundfunk, Film) als auch durch „Neue Medien“ (Internet)<sup>15</sup> vom sachlichen Schutzbereich des Art. 11 Abs. 2 GRC erfasst sind. Vom Schutzbereich des Grundrechts sind dabei alle mit der Eigenart der Medienarbeit zusammenhängenden Tätigkeiten von der Informationsbeschaffung bis zur Verbreitung der Nachricht umfasst.<sup>16</sup>

Hier wurde die Verbreitung von Nachrichten über das Privatleben Prominenter in Wort oder Bild und damit eine Handlung einer Grundrechtsadressatin durch das Gesetz der Bundesrepublik Deutschland verboten. Dies beschränkt Z in der Verbreitung ihrer Zeitschrift, die dem

---

<sup>13</sup> Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, EU-Grundrechte-Charta Art.11 Rn. 19.

<sup>14</sup> Hierzu: Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, EU-Grundrechte-Charta Art.11 Rn. 17.

<sup>15</sup> Ergänzend m. w. N. Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, EU-Grundrechte-Charta Art.11 Rn. 17, der das Internet nur i. R. v. medienspezifischen Vermittlungsleistungen als Medium i. S. v. Art. 11 Abs. 2 GRC erkennt – i.Ü. soll die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 GRC Anwendung finden.

<sup>16</sup> Hierzu insgesamt Bernsdorff, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, 5. Aufl. 2019, Art. 11 Rn. 18.



Bereich der Presse zuzuordnen ist. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 2 GRC liegt daher vor.

### **3. Schranken des Art. 11 Abs. 2 GRC**

#### **a) Anwendbarkeit der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK über Art. 52 Abs. 1 GRC oder gem. Art. 52 Abs. 3 GRC?**

Die Mindestschutzgarantie des Art. 52 Abs. 3 GRC gilt auch auf der Schrankenebene. Die Voraussetzung des Art. 52 Abs. 3 GRC, dass sich die Rechte der GRC und die Rechte der EMRK entsprechen, ist erfüllt, soweit das Grundrecht des Art. 11 Abs. 2 GRC dem Recht aus Art. 10 Abs. 1 EMRK entspricht (s.o.). Aus der Mindestschutzgarantie folgt, dass die Schranken der EMRK dann gelten, wenn sie enger sind und somit der von der EMRK gewährte Schutz weiterreicht als der durch die GRC gewährte Schutz.

Die Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK stellt einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt auf und ist somit enger gefasst als die in Art. 52 Abs. 1 GRC vorgesehene allgemeine Schrankenregelung für sämtliche Grundrechte der GRC. Eine Beschränkung des Art. 10 Abs. 1 EMRK ist nur zur Verwirklichung der in Art. 10 Abs. 2 EMRK normierten Zwecke zulässig. Art. 52 Abs. 1 GRC stellt dagegen keine speziellen Anforderungen, sondern beinhaltet lediglich einen Gesetzesvorbehalt, die Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die Wesensgehaltsgarantie.

Die Schrankenregelung des Art. 10 Abs. 2 EMRK verdrängt über Art. 52 Abs. 3 GRC die allgemeine Schrankenregelung des Art. 52 Abs. 1 GRC.<sup>17</sup> Es gilt die engere Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK, die im Vergleich zu Art. 52 Abs. 1 GRC einen weitergehenden Schutzstandard gewährt.

#### **b) Entspricht die EU-Richtlinie der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK?**

Die Regelung müsste „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ zur Erreichung eines zulässigen Ziels sein. Zulässiges Ziel ist insofern Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

---

<sup>17</sup> Art. 52 Abs. 3 GRC ist gegenüber Art. 52 Abs. 1 GRC *lex specialis*, vgl. *Borowsky*, in: *Meyer*, Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, 5. Aufl. 2019, Art. 52 Rn. 59; *von Danwitz*, in: *Tettinger/Stern*, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 1. Aufl. 2006, Art. 52 Rn. 51 m. w. N.





Dies ist vorliegend die Achtung des Privatlebens der von der Berichterstattung betroffenen Prominenten, was vom Schutzbereich des Art. 7 GRC und Art. 8 Abs. 1 EMRK erfasst ist.

Für eine Feststellung einer Notwendigkeit der Regelung zur Erreichung dieses Ziels bedarf es einer Prüfung des Gesetzes auf Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Problematisch könnte vorliegend einzig die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sein. Im Rahmen dessen ist der Schutz des zulässigen Ziels, näher der Schutz der Achtung des Privatlebens von der Berichterstattung betroffener Prominenter i. S. v. Art. 7 GRC und Art. 8 Abs. 1 EMRK mit der Pressefreiheit des Art. 11 Abs. 2 GRC in Abwägung zu bringen. Hier ist insbesondere die tragende Bedeutung des grundrechtlichen Schutzes aller Kommunikationsfreiheiten einzubeziehen, welche unerlässlich für den demokratischen Meinungsbildungsprozess sind. Dies muss im Rahmen einer Güterabwägung zugunsten der Medienfreiheiten des Art. 11 Abs. 2 GRC Beachtung finden.

Überdies wird im Rahmen des pauschalen Verbots der Berichterstattung über das Privatleben Prominenter außer Acht gelassen, dass ggf. ein öffentliches Interesse an der Berichterstattung bestehen kann, insbesondere im Hinblick auf das Privatleben von Politiker:innen.

**Anmerkung:** Vgl. EGMR, NJW 2004, 2647, 5. Leitsatz: „Bei der Abwägung zwischen dem Schutz des Privatlebens und der Freiheit der Meinungsäußerung ist darauf abzustellen, ob Fotoaufnahmen und Presseartikel zu einer öffentlichen Diskussion über eine Frage allgemeinen Interesses beitragen und Personen des politischen Lebens betreffen. Hier spielt die Presse ihre wesentliche Rolle als „Wachhund“. Bei Personen des öffentlichen Lebens, insbesondere bei Politiker:innen, hat die Öffentlichkeit unter besonderen Umständen auch ein Recht auf Informationen über Aspekte ihres Privatlebens.“

Im Rahmen des demokratischen Willensbildungsprozesses besteht mithin die Notwendigkeit einer grundrechtlich geschützten Kommunikation durch u. a. Priesstätigkeit, insbesondere dann, wenn ein gesteigertes öffentliches Interesse besteht.

### c) **Zwischenergebnis**

Die EU-Richtlinie ist daher nicht von der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK gedeckt. Der Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 2 GRC ist somit nicht gerechtfertigt.



### III. Zwischenergebnis

Die EU-Richtlinie verletzt damit Art. 11 Abs. 2 GRC.

### C. Endergebnis

Die EU-Richtlinie verletzt Grundrechte der Z aus der GRC.

### Frage 1 b)

Das Umsetzungsgesetz kann mittels Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn diese gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i. V. m. §§ 13 Nr. 8a, 23 Abs. 1, 90 ff. BVerfGG zulässig ist.

Dafür müsste insbesondere die Beschwerdebefugnis vorliegen. Der:die Beschwerdeführer:in müsste gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG behaupten können, in einem seiner:ihrer Grundrechte (oder grundrechtsähnlichen Rechte) verletzt zu sein. Dafür ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung erforderlich.

### A. Grundsatz des (Anwendungs-)Vorrangs des Unionsrechts

Fraglich ist zunächst, ob das nationale Umsetzungsgesetz wie andere innerstaatliche Hoheitsakte am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu prüfen ist. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab anwendbar sind.<sup>18</sup>

Das BVerfG überprüft innerstaatliche Umsetzungsgesetze jedoch grundsätzlich nur am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, wenn und soweit sie auf einer europäischen Richtlinie beruhen, die den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume belässt.<sup>19</sup> Das Umsetzungsgesetz ist dann im Rahmen des unionsrechtlichen Gestaltungsspielraumes an den nationalen Grundrechten zu messen.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Grundsätzlich zum Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Rechtsschutz *Classen*, EuR 2017, 347 (357 ff.); *Ludwigs/Sikora*, JuS 2017, 385 (390 f.).

<sup>19</sup> BVerfG, Urt. v. 02.03.2010 – 1 BvR 256, 263, 586/08 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); jüngst BVerfG, Beschl. v. 6.11.2019 – 1 BvR 16/13 = BVerfGE 152, 152 – Recht auf Vergessen I; *Ludwigs/Sikora*, JuS 2017, 385 (390) m. w. N.

<sup>20</sup> S. nur BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 = BVerfGE 118, 79 (95 ff.); BVerfG, Beschl. v. 11.03.2008 – 1 BvR 256/08 = BVerfGE 121, 1 (15); BVerfG, Urt. v. 02.03.2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR

Vorliegend belässt die EU-Richtlinie den Mitgliedstaaten jedoch gerade keinen Gestaltungsspielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung.

Derartige innerstaatliche Rechtsvorschriften, die zwingende Vorgaben einer europäischen Richtlinie in deutsches Recht umsetzen, überprüft das BVerfG (und überprüfen entsprechend die Fachgerichte) deshalb *solange*<sup>21</sup> nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, wie die Rechtsordnung der Europäischen Union generell einen wirksamen Schutz der Grundrechte gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist.<sup>22</sup>

Zwar besteht insoweit gem. Art. 1 Abs. 3 GG eine umfassende Bindung sämtlicher Staatsgewalt an die Grundrechte des GG. Im Fall unionsrechtlicher Determinierung tritt die Regelung des Art. 1 Abs. 3 GG jedoch in Konflikt mit dem ebenfalls im Verfassungsrecht (Präambel des GG, Art. 23 Abs. 1 S. 1, 2 GG) wurzelnden Prinzip des (Anwendungs-)Vorrangs des Unionsrechts, sodass eine Überprüfung am Maßstab der nationalen Grundrechte dem Grunde nach ausscheidet.

**Anmerkung:** Nach dem Prinzip des Anwendungsvorrangs gelangt mitgliedstaatliches Recht im Fall der Kollision mit Unionsrecht nicht zur Anwendung, sodass innerstaatliche Organe verpflichtet sind, unmittelbar geltendes Unionsrecht ungeachtet divergierender innerstaatlicher Rechtsvorschriften anzuwenden.<sup>23</sup> Der Anwendungsvorrang stützt sich hierbei auf das unter anderem in Art. 23 Abs. 1 S. 1, 2 GG verankerte Bekennnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union, insbesondere durch die Übertragung von Hoheitsrechten und Beschränkung eigener Souveränitätsrechte durch innerstaatliche Zustimmungsgesetze nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>24</sup> Der Vorrang des Unionsrechts resultiert dabei insbesondere aus der notwendigen Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Unionsrechts<sup>25</sup>, welche vom Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union unabdingbar umfasst ist. Voraussetzung der Funktionsfähigkeit ist dabei eine Rechtseinheitlichkeit innerhalb der Union, garantiert durch die unbedingte Durchsetzbarkeit europäischen Rechts im Konflikt mit entgegenstehenden mitgliedstaatlichen Regelungen. Dieses Prinzip des (Anwendungs-)Vorrangs des Unionsrechts muss mithin im vorliegenden Konfliktfall Geltung finden. In der

---

263/08, 1 BvR 586/06 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 = BVerfGE 129, 78 (90 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 = BVerfGE 133, 277 (313); BVerfG, Urt. v. 31.05.2016 – 1 BvR 1585/13 = BVerfGE 142, 74 (112).

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 = BVerfGE 73, 339 (387) – Solange II.

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. v. BVerfG, 02.03.2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05 = BVerfGE 130, 151 (177) m. w. N.

<sup>23</sup> Herdegen, Europarecht, 22. Auflage 2020, S. 247 § 10 Rn. 1.

<sup>24</sup> Hierzu: Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 23 Rn. 50 ff.

<sup>25</sup> EuGH Slg. 1964, 1251 (1269 ff.) – Costa / E.N.E.L.



*Folge überlagert und verdrängt das geltende europäische Recht die Grundrechtsbindungsvorschrift des Art. 1 Abs. 3 GG. Im Rahmen dieser Reduktion des Art. 1 Abs. 3 GG kommt es somit zum Anwendungsvorrang der EU-Grundrechte vor dem Grundrechtsregime des GG.<sup>26</sup>*

## **B. Überprüfbarkeit eines nationalen Umsetzungsgesetzes am Maßstab der GRC?**

Folglich könnte hier eine Geltendmachung der Verletzung von Unionsgrundrechten in Betracht kommen, soweit diese auch im konkreten Fall Vorrang genießen. Dabei erscheint aber zunächst fraglich, ob dem BVerfG die grundsätzliche Kompetenz zur Überprüfung innerstaatlicher Umsetzungen vollvereinheitlichten Unionsrechts am Maßstab der Unionsgrundrechte zukommt.

Nach jüngster Rechtsprechung des BVerfG zum Recht auf Vergessen II ist es dabei nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG den deutschen Umsetzungsakt am Maßstab der Charta der Grundrechte prüft. Die Prüfungskompetenz des BVerfG für die Unionsgrundrechte folgt aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG i. V. m. den grundgesetzlichen Vorschriften über die Aufgaben des BVerfG im Bereich des Grundrechtsschutzes. Das BVerfG nimmt entsprechend seiner Aufgabe, gegenüber der deutschen Staatsgewalt umfassend Grundrechtsschutz zu gewähren, im Bereich der Anwendung vollständig vereinheitlichten Unionsrechts gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG seine Integrationsverantwortung durch eine Prüfung der Rechte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Verfahren der Verfassungsbeschwerde wahr.<sup>27</sup>

Darin ist eine Anwendungserweiterung der Vorschriften des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG zu sehen, die den o.g. Dispens des Art. 1 Abs. 3 GG kompensiert, der die Überprüfung von deutschen Rechtsakten, die auf zwingendem Unionsrecht beruhen, wegen des Anwendungsvorranges des Unionsrechts (Präambel, Art. 23 Abs. 1 S. 1, 2 GG) ausschließt. Grundrechte entsprechend dieser Normen sind somit auch die Grundrechte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Dies schließt der Wortlaut der Verfassung und insbesondere des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG nicht aus.<sup>28</sup> Eine Überprüfung von innerstaatlichen Hoheitsakten am Maßstab der Unionsgrundrechte erscheint mithin dem Grunde nach möglich.

<sup>26</sup> Gersdorf, Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 5. Auflage 2019, Rn. 43.

<sup>27</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 (239 ff.) – Recht auf Vergessen II.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 (243) – Recht auf Vergessen II.



**Anmerkung:** Im Rahmen der tatsächlichen Prüfung einer Verletzung von Unionsgrundrechten müsste zudem untersucht werden, ob die Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung von Unionsrecht überhaupt an die Unionsgrundrechte der GRC gebunden ist. Gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC gilt die GRC „für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. „Durchführung“ ist dabei nicht nur als administrativer Vollzug von Unionsrecht zu verstehen (z. B. Anwendung von EU-Verordnungen), sondern erfasst auch die Umsetzung von EU-Richtlinien in innerstaatliches Recht (sowie Eingriffe in Grundfreiheiten).<sup>29</sup> Dies gilt unstreitig für die Umsetzung von Richtlinien ohne Gestaltungsspielraum. Streitig ist hingegen, ob die Mitgliedstaaten auch dann an die GRC gebunden sind, wenn sie Umsetzungsspielräume ausfüllen.

### C. Mögliche Grundrechtsverletzung im konkreten Fall

Fraglich ist jedoch, welche Rechtsverletzung im konkreten Fall geltend gemacht werden muss. Die Rechtsverletzung müsste dabei im Rahmen der Beschwerdebefugnis jedenfalls möglich, also nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen erscheinen.

Die Beschwerdeführerin wendet sich vorliegend gegen einen innerstaatlichen Hoheitsakt, der auf zwingenden, den Mitgliedstaaten keinen Gestaltungsspielraum belassenden unionsrechtlichen Vorgaben beruht.

Steht dabei im konkreten Fall die Gültigkeit des Sekundärrechtsaktes außer Frage, so ist der deutsche Umsetzungsakt nicht an Grundrechten des GG, sondern ausschließlich an Grundrechten der GRC zu messen.<sup>30</sup> Vorliegend rügt die Beschwerdeführerin mit Blick auf einen Verstoß gegen Art. 11 Abs. 2 GRC jedoch auch die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden EU-Richtlinie selbst,<sup>31</sup> wobei sich dieser Einwand auf den innerstaatlichen Umsetzungsakt durchschlägt, die Einwände gegen Unionsrechtsakt und Umsetzungsakt also identisch sind.

Das Erreichen des Rechtsschutzziels der Aufhebung des Umsetzungsaktes ist in diesem Fall maßgeblich davon abhängig, ob auch der zugrunde liegende Unionsrechtsakt, dessen zwingende Vorgaben durch das innerstaatliche Gesetz umgesetzt werden, für ungültig erklärt wird.

Verstößt insofern der Sekundärrechtsakt nach inzidenter Prüfung gegen geltendes Unionsrecht, ist das BVerfG als innerstaatlich letztentscheidende Instanz im Sinne des Art. 267 Abs. 3

<sup>29</sup> Hierzu Ludwigs/Sikora, JuS 2017, 385 (387).

<sup>30</sup> S. hierzu BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 (237 Rn. 52) – Recht auf Vergessen II.

<sup>31</sup> S. hierzu Frage 1 a).



AEUV zur Vorlage zum EuGH verpflichtet.<sup>32</sup> Erklärt dieser dabei die Richtlinie aufgrund eines Verstoßes gegen die GRC im Wege der Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV für nichtig,<sup>33</sup> entfällt zugleich der Konflikt von Art. 1 Abs. 3 GG mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts (Präambel, Art. 23 I 1, 2 GG). Die zuvor dispensierte Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG „lebt wieder auf“ und der Weg für eine Prüfung des angegriffenen Umsetzungsgesetzes am Maßstab der deutschen Grundrechte wird frei,<sup>34</sup> sodass die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht.

Ist der zugrunde liegende Unionsrechtsakt jedoch mit geltendem Unionsrecht vereinbar und kommt es in der Folge nicht zur Verwerfung der Norm im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens, bleibt das BVerfG aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs bei der Prüfung des Umsetzungsgesetzes weiterhin an den Maßstab der Unionsgrundrechte gebunden.<sup>35</sup> Aufgrund der zwingenden Vorgaben durch den Sekundärrechtsakt, kann sich in diesem Fall jedoch unter keinen Umständen eine Verletzung in Grundrechten der GRC durch den Umsetzungsakt ergeben, da der deckungsgleiche Unionsrechtsakt bereits am selben Maßstab gemessen wurde.

Die Beschwerdeführerin kann und muss deshalb im konkreten Fall zur Erreichung ihres Rechtsschutzziels eine Verletzung in Grundrechten des GG geltend machen, welche vorliegend mit Blick auf die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG jedenfalls nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen erscheint.

**Anmerkung:** Soweit der Umsetzungsakt aus anderen Gründen als das umgesetzte vollharmonisierte Unionsrecht gerügt wird, greift hinsichtlich des abweichenden Einwands wiederum die obenstehende Rechtsprechung zu Recht auf Vergessen II und das BVerfG überprüft den Beschwerdegegenstand diesbezüglich am Maßstab der Grundrechte der GRC.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 (244 Rn. 69) – Recht auf Vergessen II mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 06.10.1982, Cilfit, C-283/81, EU:C:1982:335, Rn. 21.

<sup>33</sup> Nur dem EuGH kommt nach Art. 19 Abs. 1 UA 1 Satz 2 EUV, Art. 267 AEUV die Kompetenz einer grundsätzlich umfänglichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit aller rechtlich relevanten Akte der Unionsorgane, Einrichtungen und sonstigen Stellen zu; s. hierzu auch Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 6. Auflage 2022, AEUV Art. 267 Rn. 13.

<sup>34</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. BVerfG, 02.03.2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05 = BVerfGE 130, 151 (171).

<sup>35</sup> S. bereits oben und vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 – Recht auf Vergessen II.



## D. Ergebnis

Das Umsetzungsgesetz kann aufgrund der möglichen Verletzung der Beschwerdeführerin in Grundrechten des GG (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG) mittels Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

**Anmerkung:** Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch unionsrechtlich determinierte Rechtsnormen und sonstige Hoheitsakte folgende Differenzierung vornehmen:

### Umsetzung von EU-Rechtsakten mit Gestaltungsspielraum

Das BVerfG überprüft innerstaatliche Umsetzungsakte dann am Maßstab der **Grundrechte des GG**, wenn und soweit sie auf einem europäischen Rechtsakt beruhen, der den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume belässt.<sup>36</sup> Der Umsetzungsakt ist dann im Rahmen des unionsrechtlichen Gestaltungsspielraumes an den Grundrechten des GG zu messen<sup>37</sup> und die Möglichkeit einer Rechtsverletzung liegt diesbezüglich vor.

### Umsetzung von EU-Rechtsakten ohne Gestaltungsspielraum

Werden durch innerstaatliche Hoheitsakte zwingende, den Mitgliedstaaten keinen Spielraum belassende unionsrechtliche Vorgaben umgesetzt, bedarf es einer **weitergehenden Differenzierung**:

Steht die **Gültigkeit oder Wirksamkeit des umgesetzten Unionsrechts nicht in Frage**, sondern allein die richtige Anwendung des vollharmonisierten (rechtmäßigen) Unionsrechts, scheidet eine Überprüfung des nationalen Umsetzungsgesetzes am Maßstab der Grundrechte des GG aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts aus.<sup>38</sup> Der innerstaatliche Umsetzungsakt ist dann unmittelbar am Maßstab der **Grundrechte der GRC** vom BVerfG zu prüfen,<sup>39</sup> sodass nur eine Verletzung in Unionsgrundrechten möglich erscheint.

Beruft sich der/die Beschwerdeführer:in hingegen auch auf die **Rechtswidrigkeit der umgesetzten Unionsrechtsgrundlage** und liegt insofern eine **Deckungsgleichheit der Einwände** gegen die Unionsrechtsgrundlage und den Umsetzungsakt vor, ist mit Blick auf das tatsächliche Rechtsschutzziel nur eine Verletzung von **Grundrechten des GG** möglich.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> BVerfG, Urt. v. 02.03.2010 – 1 BvR 256, 263, 586/08 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); jüngst BVerfG, Beschl. v. 6.11.2019 – 1 BvR 16/13 = BVerfGE 152, 152 – Recht auf Vergessen I; Ludwigs/Sikora, JuS 2017, 385 (390) m. w. N.

<sup>37</sup> S. nur BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 = BVerfGE 118, 79 (95 ff.); BVerfG, Beschl. v. 11.03.2008 – 1 BvR 256/08 = BVerfGE 121, 1 (15); BVerfG, Urt. v. 02.03.2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/06 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 = BVerfGE 129, 78 (90 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 = BVerfGE 133, 277 (313); BVerfG, Urt. v. 31.05.2016 – 1 BvR 1585/13 = BVerfGE 142, 74 (112).

<sup>38</sup> Hierzu ausführlich unter Frage 1 b) A.

<sup>39</sup> S. BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 = BVerfGE 152, 216 – Recht auf Vergessen II.

<sup>40</sup> Hierzu ausführlich unter Frage 1 b) B.



## Frage 2

### A. Verletzung von Grundrechten der Z durch das nationale Umsetzungsgesetz

Die Z könnte durch das Umsetzungsgesetz in ihren Grundrechten verletzt sein.

#### I. Verletzung von Grundrechten des GG

##### 1. Anwendbarkeit der Grundrechte des GG

Fraglich ist wiederum, ob das nationale Umsetzungsgesetz am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu prüfen ist. Voraussetzung hierfür ist, dass die Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab anwendbar sind.

Das BVerfG überprüft innerstaatliche Umsetzungsgesetze am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, wenn und soweit sie auf einer europäischen Richtlinie beruhen, die den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume belässt.<sup>41</sup> Das Umsetzungsgesetz ist so grundgesetzkonform auszufüllen und im Rahmen des unionsrechtlichen Gestaltungsspielraumes an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen.<sup>42</sup>

Die EU-Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten vorliegend Gestaltungsspielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung. Die Richtlinie verbietet nur die Berichterstattung über das Privatleben Prominenter außerhalb des politischen Lebens, nicht aber die Berichterstattung über das Privatleben von Politiker:innen. Das nationale Umsetzungsgesetz ist daher insoweit am Maßstab der Grundrechte des GG überprüfbar, als es um das Verbot der Berichterstattung über das Privatleben von Politiker:innen geht.

##### 2. Verletzung des Grundrechts der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG)

Das Grundrecht der Pressefreiheit könnte verletzt sein.

---

<sup>41</sup> Hierzu *Ludwigs/Sikora*, JuS 2017, 385 (390).

<sup>42</sup> S. nur BVerfG, Beschl. v. 13.03.2007 – 1 BvF 1/05 = BVerfGE 118, 79 (95 ff.); BVerfG, Beschl. v. 11.03.2008 – 1 BvR 256/08 = BVerfGE 121, 1 (15); BVerfG, Urt. v. 02.03.2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/06 = BVerfGE 125, 260 (306 f.); BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 = BVerfGE 129, 78 (90 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 = BVerfGE 133, 277 (313); BVerfG, Urt. v. 31.05.2016 – 1 BvR 1585/13 = BVerfGE 142, 74 (112).





## a) **Schutzbereich**

### aa) **Persönlicher Schutzbereich**

Der persönliche Schutzbereich müsste eröffnet sein. Dies ist der Fall bei allen im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen. Um eine solches handelt es sich bei der Z, sodass der persönliche Schutzbereich eröffnet ist.

### bb) **Sachlicher Schutzbereich**

Der sachliche Schutzbereich müsste ebenfalls eröffnet sein.

Fraglich ist die Abgrenzung des Grundrechts der Pressefreiheit zum Grundrecht der Meinungsfreiheit: Wenn es um den Schutz der Inhalte geht, die in der Presse publiziert werden, ist der Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG einschlägig. „Der Schutzbereich der Pressefreiheit ist (...) berührt, wenn es um die im Pressewesen tätigen Personen in Ausübung ihrer Funktion, um ein Presseerzeugnis selbst, um seine institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie um die Institution einer freien Presse überhaupt geht.“<sup>43</sup>

Vorliegend geht es um die Zulässigkeit der Zeitschrift der Z in ihrer derzeitigen Erscheinungsform, also um die Zulässigkeit eines Presseerzeugnisses als solches. Daher geht die Pressefreiheit als das speziellere Grundrecht dem Grundrecht der Meinungsfreiheit vor.

Sachlich-inhaltlich reicht der Schutz der Pressefreiheit „von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen.“<sup>44</sup> Die Verbreitung von Nachrichten über das Privatleben von Politiker:innen in Wort oder Bild ist mithin auch sachlich vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG umfasst.

## b) **Eingriff**

In diesen Schutzbereich müsste vorliegend eingegriffen worden sein. Dies liegt bereits vor, wenn durch staatliches Handeln ein in den Schutzbereich eines Grundrechts (bzw. grundrechtsgleichen Rechts) fallendes Verhalten unmöglich gemacht oder jedenfalls erschwert wird

---

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. v. 09.10.1991 – 1 BvR 1555/88 = BVerfGE 85, 1 (12 f.).

<sup>44</sup> BVerfG, Urt. v. 05.08.1966 – 1 BvR 586/62, 1 BvR 610/63, 1 BvR 512/64 = BVerfGE 20, 162 (176).



(moderner Eingriffsbegriff). Indem das Gesetz die Berichterstattung über das Privatleben von Politiker:innen verbietet, greift es auch in den Schutzbereich der Pressefreiheit ein.

### **c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Der Eingriff könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die Schranken des Grundrechts der Pressefreiheit folgen aus Art. 5 Abs. 2 GG. Vorliegend ist die Schranke der „allgemeinen Gesetze“ bzw. des „Rechts der persönlichen Ehre“ einschlägig.

Das Verbot müsste dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

#### **aa) Legitimer Zweck**

Es verfolgt einen legitimen Zweck, da der Schutz der Privatsphäre Prominenter nicht offen im Widerspruch zur Verfassung steht, sondern sogar im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG Verfassungsrang hat.

#### **bb) Geeignetheit**

Dieser Zweck wird durch das Verbot der Berichterstattung zumindest gefördert, sodass es auch geeignet ist.

#### **cc) Erforderlichkeit**

Das Verbot müsste auch erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn kein anderes, gleich geeignetes Mittel zur Verfügung steht, das die:den Einzelne:n und die Allgemeinheit voraussichtlich weniger belastet. Als andere Maßnahme käme z. B. nur ein Verbot der Berichterstattung über bestimmte Politiker:innen in Betracht. Dann wäre die Privatsphäre anderer Politiker:innen jedoch nicht geschützt, sodass dieses Verbot für den Schutz des legitimen Zwecks weniger effektiv wäre. Das vollständige Verbot ist also erforderlich.

#### **dd) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i. e. S.)**

Das Verbot müsste zudem angemessen sein. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff nicht außer Verhältnis zu den ihn rechtfertigenden Gründen steht. Die i. R. e. praktischen Konkordanz in Ausgleich zu bringenden Grundrechtspositionen sind hierbei einerseits das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Politiker:innen aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie andererseits das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG. Dabei ist der



Eingriff in Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG als schwerwiegend einzustufen, insoweit die Berichterstattung über Politiker:innen überhaupt nicht mehr möglich ist. Die Presse kann so nicht über entsprechende Personen berichten, obwohl ein gesteigertes öffentliches Interesse daran besteht. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Medien auch zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen und die Bevölkerung auf entsprechende Berichte über Politiker:innen angewiesen sind, vermag der Schutz der Privatsphäre den Eingriff nicht zu rechtfertigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Politiker:innen freiwillig und in Kenntnis des gesteigerten öffentlichen Interesses in den politischen Bereich begeben haben. Folglich ist ein pauschales Verbot jedenfalls nicht verhältnismäßig im engeren Sinne.

### **3. Zwischenergebnis**

Z ist in ihrem Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG verletzt.

## **II. Verletzung von Grundrechten der GRC**

Z könnte zudem in ihren Grundrechten aus der GRC verletzt sein.

### **1. Anwendbarkeit der Grundrechte der GRC**

Das nationale Umsetzungsgesetz könnte am Maßstab der Grundrechte der GRC zu prüfen sein. Voraussetzung dafür ist die Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die Unionsgrundrechte der GRC und die Anwendbarkeit dieser im vorliegenden Fall.

Gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC gilt die GRC „für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. „Durchführung“ ist dabei nicht nur als administrativer Vollzug von Unionsrecht zu verstehen (z. B. Anwendung von EU-Verordnungen), sondern erfasst auch die Umsetzung von EU-Richtlinien in innerstaatliches Recht (sowie Eingriffe in Grundfreiheiten).<sup>45</sup>

Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien ist streitig, ob die Mitgliedstaaten auch dann an die GRC gebunden sind, wenn sie Umsetzungsspielräume ausfüllen.

---

<sup>45</sup> Brosius-Gersdorf, JA 2007, 877.



Nach Ansicht des BVerfG kommt es dabei im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien mit Umsetzungsspielraum nur zur Geltung nationaler Grundrechte (sog. Trennungsthese).<sup>46</sup> Danach finden entweder das Grundgesetz oder die Unionsgrundrechte Anwendung.<sup>47</sup> Es kommt im Rahmen der Umsetzung von EU-Rechtsakten mit Gestaltungsspielraum mithin nur zu einer einfachen Grundrechtsbindung (i. S. v. Art. 1 Abs. 3 GG). Hierfür streitet grundsätzlich die Verantwortungsteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, welche u. a. in den Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV und der Subsidiarität aus Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV ihren Niederschlag findet.<sup>48</sup> Jedoch kommt es hiernach dann zu einer Gemengelage, wenn ein konkreter Sachverhalt partiell von EU-Recht determiniert ist, überdies aber die Mitgliedstaaten für eine Regelung verantwortlich sind, sodass eine klare Trennung problematisch wird.<sup>49</sup>

Nach Ansicht des EuGH kommt es indes zu einer Doppelgeltung von nationalen Grundrechten und Unionsgrundrechten auch für die Umsetzung von Richtlinien mit Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>50</sup> Entsprechend liegt hier ein weiteres Verständnis von Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC zu Grunde, wonach die „Durchführung des Rechts der Union“ auch eine nationale Umsetzung europäischer Vorgaben mit einem Ermessensspielraum erfasst.<sup>51</sup> Mithin besteht in diesen Fällen eine doppelte Grundrechtsbindung: einerseits an die Grundrechte des GG (gem. Art. 1 Abs. 3 GG), andererseits an die Unionsgrundrechte (nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC). Für eine parallele Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte spricht dabei die Veranlassungsfunktion des EU-Rechts, ohne welches es regelmäßig bereits nicht zu einem grundrechtsgefährdenden Umsetzungshandeln staatlicher Organe käme.<sup>52</sup> Eine Präzisierung erfolgt insofern, dass

---

<sup>46</sup> Zur Trennungsthese *Thym*, NVwZ 2013, 889 (892 ff.); *Ludwigs/Sikora*, JuS 2017, 385 (390).

<sup>47</sup> Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 = BVerfGE 133, 277 zur (Nicht-)Geltung nationaler Grundrechte, was auf einen Ausschluss einer Doppelgeltung schließen lässt.

<sup>48</sup> *Ludwigs/Sikora*, JuS 2017, 385 (390).

<sup>49</sup> Vgl. *Thym*, NVwZ 2013, 889 (892).

<sup>50</sup> Vgl. hierzu die Leitentscheidung des EuGH zur Rs. Åkerberg Fransson, EuGH, Urte. v. 26.02.2013 – C-617/10 = NJW 2013, 1415.

<sup>51</sup> Vgl. EuGH, Urte. v. 21.12.2011 – C-411/10 = NVwZ 2012, 417; dazu *Weiß*, EuZW 2012, 201 (291 f.).

<sup>52</sup> *Ludwigs/Sikora*, JuS 2017, 385 (390) m. w. N.



der EuGH einen „hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad“ zwischen nationaler Regelung und unionsrechtlicher Maßnahme fordert.<sup>53</sup>

Der entwickelten Rechtsprechung des EuGH zufolge sind nationale Gesetze, die Richtlinien umsetzen, auch dann an Unionsgrundrechten zu messen, wenn die Richtlinie den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume einräumt. Im Rahmen dieser Gestaltungsspielräume sind die Unionsgrundrechte mithin zu beachten.<sup>54</sup> Hier setzt der nationale Gesetzgeber eine EU-Richtlinie (mit Gestaltungsspielraum) um, so dass er (auch) an die Grundrechte der GRC gebunden ist.

**Anmerkung:** a. A. vertretbar

## **2. Verletzung des Art. 11 Abs. 2 GRC**

### **a) Verhältnis zur EMRK**

Da der Mindestschutzstandard des Art. 10 EMRK durch Art. 11 Abs. 2 GRC auf der Schutzbereichsebene gewahrt ist, bestimmt sich der Schutzbereich nach Art. 11 Abs. 2 GRC (s.o.).

### **b) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 GRC**

Ein Eingriff in den Schutzbereich liegt auch hier vor (s.o.).

### **c) Schranken des Art. 11 Abs. 2 GRC**

Es gilt die Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK, da sie einen im Vergleich zu Art. 52 Abs. 1 GRC weitergehenden Schutzstandard gewährt (s.o.).

Fraglich ist also, ob das nationale Umsetzungsgesetz der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK entspricht.

### **aa) Gesetzesvorbehalt**

Dem Gesetzesvorbehalt ist entsprochen.

---

<sup>53</sup> EuGH, Urt. v. 06.03.2014 – C-206/13 = NVwZ 2014, 575 – Siragusa (als Einschränkung der Åkerberg-Formel); vgl. auch EuGH, Urt. v. 10.07.2014 – C-198/13 = EuZW 2014, 795 (797) – Hernandez, wo nach dem Regelungsziel differenziert wird.

<sup>54</sup> S. nur EuGH, Urt. v. 27.06.2006 – C-540/03 = NVwZ 2006, 1033 (1036), a. A. vertretbar, s. dazu *Ladenburger*, in: Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 1. Aufl. 2006, Art. 51 Rn. 35 m. w. N.; *Brosius-Gersdorf*, JA 2007, 877.



**bb) Zulässiges Ziel: „Zum Schutz des guten Rufs oder der Rechte anderer“**

Das zulässige Ziel ist die Achtung des Privatlebens der Prominenten (vgl. Art. 7 GRC/Art. 8 Abs. 1 EMRK).

**cc) „In einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ zur Erreichung des zulässigen Ziels?**

Insoweit bedarf es einer Prüfung des Gesetzes auf Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Das pauschale Verbot der Berichterstattung über das Privatleben prominenter Politiker:innen ist unverhältnismäßig, soweit außer Acht gelassen wird, dass aufgrund der herausgehobenen Funktion an Politiker:innen ein erhöhtes öffentliches Interesse an der Berichterstattung über sie besteht.<sup>55</sup>

Das Umsetzungsgesetz ist damit nicht von der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK gedeckt. Der Eingriff in den Schutzbericht des Art. 11 Abs. 2 GRC ist somit nicht gerechtfertigt. Das nationale Umsetzungsgesetz verletzt Z in ihrem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 2 GRC.

**B. Verletzung von Grundrechten der Z durch die EU-Richtlinie**

**I. Verletzung von Grundrechten des GG**

Die EU-Richtlinie könnte am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu prüfen sein. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab heranzuziehen sind. Dies ist aber nicht der Fall, denn die Organe der Europäischen Union sind nicht an die nationalen Grundrechte gebunden (siehe dazu bereits oben).

**II. Verletzung von Grundrechten der GRC**

Hier kann grundsätzlich auf die Ausführungen zu Frage 1 a) verwiesen werden. D. h.: Gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC sind die Organe und Einrichtungen der Union an die GRC gebunden. Die GRC ist daher auch bei dem Erlass von EU-Richtlinien durch die Organe der EU zu beachten.

---

<sup>55</sup> Vgl. Frage 2 A. I. 2. c) dd).



Allerdings besteht hier ein Unterschied zum Grundfall: Die EU-Richtlinie enthält kein Verbot der Berichterstattung über das Privatleben von Politiker:innen. Politiker:innen können als Volksvertreter:innen unter demokratischen Gesichtspunkten in einem besonderen öffentlichen Berichterstattungsinteresse stehen, das sich auch auf das Privatleben erstrecken kann.<sup>56</sup>

Da die Richtlinie in der Abwandlung die Berichterstattung über das Privatleben von Politiker:innen nicht verbietet, entspricht sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eher als das Verbot aus der Richtlinie im Grundfall. Ein pauschales Verbot der Berichterstattung über sonstige Prominente dürfte gleichwohl unverhältnismäßig sein. Denn auch sie begeben sich i. d. R. bewusst in die Öffentlichkeit und erwecken so das Interesse ebendieser. Wenngleich im Einzelfall der Schutz der Privatsphäre überwiegen könnte, ist davon nicht pauschal auszugehen. Die Z ist daher insofern in ihrem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 2 GRC verletzt.

**Anmerkung:** a. A. vertretbar

### C. Gesamtergebnis

Die Z ist mithin durch das Umsetzungsgesetz sowohl in ihrem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG sowie in ihrem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 2 GRC verletzt. Überdies verletzt die EU-Richtlinie sie in ihrem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 2 GRC.

**Anmerkung:** Soweit es im konkreten Fall um die Geltendmachung der Rechtsverletzung im Wege einer Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG ginge, wäre indes zu beachten, dass das BVerfG mit Blick auf die vermeintliche Unionsrechtswidrigkeit der EU-Richtlinie gem. Art. 267 Abs. 3 GG zur Vorlage zum EuGH verpflichtet wäre, sodass im Falle der Verwerfung des Unionsrechtsakts die Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG insgesamt wieder auflebte und der Weg für eine volle Überprüfung am Maßstab der Grundrechte des GG (und nicht nur im Rahmen des unionsrechtlichen Gestaltungsspielraumes) wieder frei wäre.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 24.06.2004 – 59320/00 = NJW 2004, 2647, Ls. 5; s.o.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Frage 1 b).