

Dr. Siegfried Broß
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Honorarprofessor an der Universität
Freiburg im Breisgau
Vorsitzender des Präsidiums der Deutschen
Sektion der Internationalen Juristen-Kommission

Grundwerte und Grundrechte in Europa
- Systematische und konstruktive Überlegungen –
Vortrag am 8. Mai 2006 in Karlsruhe (Europawoche)

I. Einführende Überlegungen

1. Zu der Problematik Grundrechte und Grundwerte in Europa habe ich mich zuerst und bisher auch nur einmal am 28. November 2002 bei der Akademie des Bistums Mainz geäußert¹. Auch wenn nur wenige Jahre vergangen sind, brauchen sie nicht zu befürchten, mit den damaligen Überlegungen konfrontiert zu werden. Die Zeit ist schnelllebig und kurzatmig. Allerdings darf das Recht dem nicht Rechnung tragen. Das Recht kann seine friedensstiftende, friedenssichernde und integrative Kraft nur dann entfalten und Staatswesen und Staatenverbindungen zusammen schmieden, wenn es gegen Kurzatmigkeit, Beliebigkeit und Zeitgeist immun ist.

Das wird bei genauer Beobachtung des europäischen Integrationsprozesses überaus sinnfällig. Der allgemein favorisierte Hinweis auf einen "unumkehrbaren dynamischen Prozess" ist zur Beruhigung und zur Vergewisserung über den materiellen Gehalt des Vorgangs und seiner rechtlichen Legitimation gänzlich ungeeignet. Die Rasanz und die Geschwindigkeit der Ausdehnung der europäischen Staatenverbindung nach den Gemeinschaftsverträgen wie auch die Vertiefung in institutioneller Hinsicht ist atemberaubend, aus diesem Grunde aber nicht geeignet, angemessen rechtlich in dem Sinne umgesetzt zu werden, dass diese Entwicklung den Menschen noch verständlich vermittelt werden könnte. Diese sind schlicht überfordert und wir stoßen deshalb von vornherein auf das Problem der Akzeptanz des gesamten Geschehens wie auch der Akzeptanz der schon entstandenen und noch weiter entstehenden überstaatlichen Rechtsordnung. Die Gemeinschaftsebene muss den Menschen mehr oder weniger fremd bleiben.

Abgesehen davon, dass die politischen Akteure auf die Urbedürfnisse der Menschen in diesem Zusammenhang allenfalls wenig Rücksicht nehmen und diese eher als Variable in einem unübersichtlichen politischen Prozess benutzen, leidet die europäische Entwicklung auf der Gemeinschaftsebene an zwei grundlegenden Konstruktionsmänn-

¹ Abgedruckt in JZ 2003, 429 ff.

geln: Es gibt – mit Ausnahme der Neugründung der GRÜNEN – keine gemeineuropäischen politischen Parteien, die entsprechend zum Beispiel Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Es fehlt sonach ein übernationaler Transmissionsriemen von den Menschen zur neuen, europäischen, politischen Ebene. Des Weiteren ist überaus hinderlich, dass der Endzustand der angestrebten europäischen Gemeinschaft nicht definiert ist. Es ist weder ein Zwischenendzustand noch gar der endgültig angestrebte Zustand definiert. Das erfahren wir derzeit schmerzlich, wenn es nach der Erweiterung um zehn Beitrittsstaaten zum 1. Mai 2004 um eine weitere Aufnahme bis hin zu dem Beitrittswunsch der Türkei, aber auch anderer Staaten östlich der jetzt erreichten Gemeinschaftsgrenze, geht.

2. Damit sind wir unmittelbar beim Thema. Die aktuelle Entwicklung auf der europäischen Gemeinschaftsebene (Europäische Union oder Europäische Gemeinschaften) zeigt mit der begleitenden bedrückenden Diskussion, wer als Beitrittskandidat noch geeignet ist und welches Land hierfür nicht mehr in Betracht kommt, dass einiges in der Vergangenheit, allerdings trotz rechtzeitiger Mahnungen², schief gelaufen ist.

² Einzelheiten hierzu bei *Broß*, Überlegungen zum gegenwärtigen Stand des Europäischen Einigungsprozesses – Probleme, Risiken und Chancen –

Die Frage nach den Grundwerten und der aktuellen Situation der Grundrechte in Europa macht das Dilemma und die unüberlegte Vorgehensweise insoweit beim Integrationsprozess sinnfällig. Die Unzulänglichkeiten, die – dazu braucht man nicht zu spekulieren - maßgeblich zum Scheitern des Entwurfs einer Verfassung für Europa in Frankreich und in den Niederlanden beigetragen haben, können nicht hinwegdiskutiert werden. Nicht von ungefähr hat der Premierminister von Großbritannien ein Referendum über diesen Verfassungsentwurf weit von sich geschoben und hat der polnische Ministerpräsident Kazimierz Marcinkiewicz nach einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung³ erklärt, "Die EU-Verfassung ist gescheitert".

3. Selbst wenn man dieser Einschätzung nicht folgt, kann man nicht darüber hinwegsehen, dass eine ganz maßgebliche Grundlage für die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, nämlich die gemeinsamer Menschen- und Grundrechte in der Gemeinschaft, vom Entstehungsprozess her wie auch von der Rückbindung an in der Gemeinschaft anerkannte Grundwerte defizitär ist. Dem gilt es im Folgenden unter den verschiedensten Aspekten nachzugehen.

EuGRZ 2002, 574 ff.; ders. Konstruktive Probleme bei der Einigung von Europa - dargestellt am Beispiel des Europäischen Haftbefehls, in: Festschrift für Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof Kay Nehm zum 65. Geburtstag 2006 m.Nachw.

³ FAZ vom 28.11.2005, S. 27.

II. Zu den Grundwerten

1. Grundwerte und Grundrechte stehen innerhalb des jeweiligen Geltungsbereichs der Grundrechte in einem inneren Abhängigkeitsverhältnis. Die Grundwerte bilden jeweils die Grundlage für aus ihnen heraus entwickelte Menschen- und Grundrechte. Man muss hier unterscheiden. Menschen- und Grundrechte lassen sich normativ festlegen. So sind die allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen wie auch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten normativ festgelegt worden. Es war bei der ersteren sicher nicht möglich, weltweit eine Geltungsgrundlage dahingehend festzustellen, ob in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ein entsprechendes Bewusstsein, die gesellschaftlichen Gegebenheiten und die Bereitschaft zur Akzeptanz vorhanden waren. An diesem Problem krankt die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bis heute; denn anders wäre es nicht zu erklären, dass nicht nur Beitrittsstaaten der jüngsten Vergangenheit, sondern auch verhältnismäßig frühe Beitrittsstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland mit einer inzwischen gefestigten rechtsstaatlichen Tradition immer wieder und bis in die Ge-

genwart eines Verstoßes gegen die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg geziehen werden, so vor allem auch in Bezug auf die Dauer von Gerichtsverfahren und die Dauer der Untersuchungshaft, sonach der Verletzung eines elementaren Menschenrechts, dem auf Freiheit der Person⁴.

2. Die Frage nach den Grundwerten ist zuvörderst eine nach dem Bewusstsein der Menschen, ihrer Akzeptanz von Grundwerten und darauf aufbauend des gemeinsamen Miteinander. Das bedeutet allerdings nicht, dass man gleichsam Meinungsumfragen anstellen und je nach deren Ergebnis ein Wertgefüge der normativen Arbeit zugrunde legen dürfte. Es handelt sich also nicht um Beliebigkeit bei der Feststellung und Zugrundelegung von Grundwerten für die Entwicklung von Grundrechten und deren normative Festschreibung. Das Recht wird von den Menschen vielmehr auch ohne Kenntnis des geschriebenen Rechts im Einzelnen gelebt und die Menschen verinnerlichen so das Recht. Eine Gesellschaft befindet sich nur dann im Gleichgewicht, und zwar ohne rechtliche Zwänge, wenn alle Glieder der Gesellschaft aus innerer Überzeugung an der Gemeinschaft teilhaben und dement-

⁴ Immerhin schon gewährleistet in der Magna-Charta von 1215, bestätigt 1225, wenn auch in England angesiedelt, ebenso wie durch die habeas-

sprechend ihr eigenes Verhalten sachgerecht aufeinander ausrichten. Das Recht und eine Rechtsordnung, als Zwang empfunden, kann auf diese Weise nur "Ausfransungsbereiche" in geordnete Bahnen lenken. Ein jegliches Staatswesen lebt aber davon, dass die Menschen auch ohne Kenntnis des geschriebenen Rechts im Einzelnen dieses leben und verinnerlichen. Die Deckungsgleichheit von Recht und Grundwerten ist umso größer, je stärker das Recht den einzelnen Menschen erreicht, er die ordnende und friedensstiftende Wirkung des Rechts zu erkennen vermag und zugleich die Sicherheit spürt, die eine geordnete Rechtsgemeinschaft zu gewährleisten vermag. Das allerdings setzt voraus, dass die Grundrechte in den Grundwerten, wie sie über eine lange Entwicklung hinweg von den Menschen gelebt wird, eine Entsprechung finden⁵.

3. Vor diesem Hintergrund kann man offensiv vertreten, was in der heutigen Zeit aufgrund aktueller Entwicklungen unabdingbar ist, dass das vormals üblicherweise so bezeichnete Abendland auf verschiedenen Traditionen beruht, so der griechischen Antike und den christlich-jüdischen Religionen des Alten und Neuen Testaments. Hinzu kamen

corpus-akte von 1679.

⁵ Hierzu eingehend *Broß*, Werteeerziehung in einer pluralistischen und mediatisierten Gesellschaft, Vortrag bei der Bischöflichen Akademie in Mainz am 30. April 2004 abzurufen über die Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts

über die Jahrhunderte starke Einflüsse durch Humanismus, Aufklärung, amerikanische Unabhängigkeitserklärung wie auch französische Revolution. Es ist nicht geboten und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit auch ausgeschlossen, hier Einzelfeststellungen zu treffen. Das wäre auch ein denkwürdiges Unterfangen, wenn man allein die Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Bezug auf die Entwicklung und die vormaligen Gegebenheiten in den jetzigen Mitgliedstaaten und den in näherer oder fernerer Zukunft möglicherweise hinzutretenden Staaten zur europäischen Gemeinschaft im Geiste Revue passieren lässt.

4. Wenn man Betrachtungen über Grundwerte in Europa anstellt, müssen wir verschiedenen Blickrichtungen folgen.

a) Zunächst war es unabhängig von der juristischen Konstruktion oberflächlich, einen "unumkehrbaren dynamischen Prozess" auch in Bezug auf die Erweiterung der europäischen Gemeinschaft durch Aufnahme zahlreicher Staaten zu verfolgen. Ein solches Vorgehen ist nicht nur von der Idee her unreflektiert und unausgegoren, sondern auch politisch fragwürdig und mit Risiken behaftet, wenn man plötzlich vor einem Staat, der ebenfalls die Aufnahme begehrt, die Türe

schließt. Abgesehen davon, dass der Erweiterungsprozess über Jahre oder Jahrzehnte durch Abstufungen bezüglich der integrierten Politik- und Rechtsfelder hätte gestreckt werden können, hat es von vornherein an der Feststellung der verbindenden Grundwerte gefehlt. Das erleben wir aktuell sehr schmerzlich, vor allem was den Beitrittswunsch der Türkei betrifft.

Gerade diese Erfahrung zeigt, was aber schon immer innerhalb selbst der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft bekannt war, dass ein so fundamentales Vorhaben wie eine europäische Staatenverbindung immer dichteren Verknüpfungsgrades gemeinsamer verbindender Grundwerte bedarf. Die Dichte der Integration darf immer nur so weit gehen, wie gemeinsame verbindende Grundwerte vorhanden sind.

b) Von in diesem Sinne verbindenden Grundwerten kann auch zwischen den "alten und älteren Mitgliedstaaten" nicht ohne Weiteres die Rede sein, wenn man an die Aufrechterhaltung und den Vollzug der Todesstrafe etwa in Großbritannien und Frankreich bis lange nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs denkt, ebenso wie auch an die quälende Diskussion über die Wiedereinführung in dem einen oder anderen Mitgliedstaat. Es ist deshalb zunächst vordergründig, wenn man gegen den Beitrittswunsch etwa der Türkei Vorstellungen über "Eh-

renmord" wegen Befleckung der Familienehre wie auch "Zwangsheiratung" anführt.

5. Entlarvend ist bezüglich der etablierten Mitgliedstaaten, die im Wesentlichen für den Entwurf einer europäischen Verfassung über den Verfassungskonvent verantwortlich zeichnen, dass anders als etwa im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in der Präambel eine Verantwortung und ein Bezug auf Gott fehlt. Welch eine Vorstellung über Grundwerte – weit losgelöst von einer normativen Rechtsordnung – wird hier deutlich, wenn im Gegensatz hierzu sich die Mitglieder des Europäischen Konvents in der Präambel Dank abstatten. Ein solches Vorgehen dürfte nicht geeignet sein, Grundwerte widerzuspiegeln und den Menschen ins Bewusstsein zu rufen.

Grundwerte eignen sich auch anders als Menschen- und Grundrechte als Grundlage, eine offene und offensive Auseinandersetzung mit anderen Kulturen und anderen kulturellen Vorstellungen zu tragen.

6. Ein Gottesbezug in dem Entwurf einer europäischen Verfassung würde nicht die Anbindung an ein bestimmtes religiöses Bekenntnis oder an eine einzelne Religion versinnbildlichen. Vielmehr würde eine

höhere Verantwortung der hoheitliche Gewalt wahrnehmenden staatlichen Träger eingefordert. Das wäre ein Bollwerk im Sinne einer moralischen, sittlichen und inneren Hemmung eines jeden Menschen gegenüber Bindungslosigkeit. In der heutigen Zeit bei weltweiten Auseinandersetzungen, aber auch Konfrontation von gewalttätigen Strömungen eine merkwürdige Begebenheit: Die Vertragsstaaten der Europäischen Union schicken sich an, sich eine Verfassung mit einem umfassenden Grundrechtsteil zu geben, um damit nicht nur in Europa friedensstiftend zu wirken, sondern sogar weltweit und das alles ohne eine innere Rückbindung an vorgegebene übernormative Grundwerte?

7. Grundwerte sind, so wie wir sie verstehen, nicht kompromissfähig; sie sind ehern. Sie bilden mehr als das vertretbare politische Minimum. Demgegenüber sind Grundrechte – zumal bei einem weiten Katalog wie dem der Grundrechte-Charta, zu dem ich noch komme – in Teilen nahezu beliebig, politischem Opportunismus anheimgegeben und verfehlen zudem bei einem supranationalen Prozess den ihnen zukommenden Stellenwert. Zudem hat abgesehen davon, dass im europäischen Integrationsprozess schon von vornherein keine Grundwertediskussion stattgefunden hat, dieser Einigungsprozess eine Schiefelage dergestalt, dass letztlich fast ausschließlich um finanzielle

Positionen gerungen und weit überwiegend von Wirtschaft sowie Wettbewerb gesprochen wird.

Ein Gottesbezug in einer modernen Verfassung ist weder ein Zugeständnis an rückständige oder gar reaktionäre Kräfte im eigenen Land noch an einen weltweiten engstirnigen Zeitgeist. Es müsste vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Grundwerte in Europa zu vertieftem Nachdenken anregen, wenn ungeachtet terroristischer Unternehmungen in den vergangenen Jahrzehnten in mehreren Mitgliedstaaten die europäische Staatengemeinschaft noch immer mit terroristischen Unternehmungen im spanischen Baskenland und in Nordirland konfrontiert wird, die - vorgeblich zur Durchsetzung von Grundwerten - keinerlei Achtung vor Menschenleben zeigen. Die internationale Dimension und zumal nach den bedrückenden Entwicklungen nach Veröffentlichung der Mohammed-Karikaturen in vielen Staaten, in denen der Islam eine herausragende Bedeutung hat, legt eher die Überlegung nahe, dass eine Bezugnahme auf Gott in einer europäischen Gemeinschafts-Verfassung mehr als ein "Rettungsanker" sein könnte. Es geht um die offensive Durchsetzung der gemeineuropäischen Grundwerte innerhalb der Gemeinschaft. Diese sind aber ohne die christlich-jüdische Tradition des Abendlandes undenkbar. Ohne sie

und ohne ihre offensive Verteidigung ist eine wirksame und sachgerechte Durchsetzung von Grundrechten kaum möglich. Es geht hier nicht um Nationalismus, sondern darum, dass hiermit auch Toleranz und die Einbindung anderer Grundeinstellungen einhergehen. Allerdings kann ein solcher Integrationsprozess nur gelingen, wenn man sich zunächst Klarheit über die eigenen Grundwerte und die verbindenden Grundlagen verschafft. Eine Staatenverbindung ohne die Gebundenheit über höhere innere Werte muss scheitern.

III. Zu den Grundrechten in Europa

1. Gegenwärtig haben wir in Europa ein merkwürdiges Phänomen - Es herrscht kein Mangel an geschriebenen Grundrechten:

- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, die für Deutschland am 3. September 1953 in Kraft getreten ist (BGBl 1954 II S. 14, Sartorius II Nr. 130);
- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2002 (BGBl II S. 1054);
- Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl 1964 II S. 1262, Sartorius II Nr. 115);

- weltweit und damit auch für Europa gültig die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 beschlossenen Fassung (Sartorius II Nr. 19);
- nunmehr die Grundrechte-Charta der Europäischen Union (Sartorius II Nr. 146, veröffentlicht etwa auch in EuGRZ 2000, S. 559 mit Erläuterungen);
- nunmehr Teil II des Entwurfs einer Verfassung für Europa.

Das Vorhandensein mehrerer Regelungswerke ist nicht unbedingt ein Gütesiegel für den Stellenwert von Grundrechten und auch Grundwerten. So zahlreiche Regelungswerke sind eher ein Ausdruck von Unsicherheit, möglicherweise zudem von politisch unkoordiniertem Aktionismus, pointierter: Populismus. Schließlich wird es vor allen Dingen dann auch problematisch mit der Übersichtlichkeit, der Akzeptanz und der Identifikation der Menschen mit solchen Regelungswerken und den in ihnen verbürgten Rechtspositionen.

Die Europäische Grundrechte-Charta, die zeitlich zuletzt kreiert wurde, steht zudem in Konkurrenz mit Grundrechten, die in den jeweiligen Vertragsstaaten der Europäischen Union gewährleistet sind. So nach ist die Anforderung an ihre Legitimation und an die Rückkoppe-

lung sowohl an die schon bestehenden Regelungswerke, wie und vor allem auch an die in Europa anerkannten Grundwerte übermächtig, weil sie in einem künftigen Vereinten Europa das Kernstück einer gemeineuropäischen Verfassung wäre. Ich vermeide jetzt nach den gescheiterten Referenden ganz bewusst "gewesen wäre".

2. Wenn wir uns nun daran machen, abstrakt die Auffächerung eines Grundrechtekatalogs zu entwickeln, führt kein Weg daran vorbei, dass wir vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Grundwertelage Grundrechte in verschiedene Kategorien einteilen können. Da die Grundwerte die Grundlage unseres Staatenverständnisses und des Menschenbildes sind, muss noch ein Gesichtspunkt in die Betrachtung einbezogen werden, den ich bisher ausgespart habe: Es geht auch darum, wie sich ein Staat oder im europäischen Zusammenhang eine überstaatliche Staatenverbundung als Rechts- und Kulturstaat selbst definiert. Vor diesem Hintergrund ist für mich keine Frage, dass das Folterverbot unmittelbar aus den Grundwerten folgt, ebenso wie das Verdikt einer überlangen Dauer von Strafverfahren oder einer überlangen Dauer von Untersuchungshaft ebenso wie die Missachtung oder Relativierung der Unschuldsvermutung. Die Güte eines Rechts- und Kulturstaates zeigt sich daran, wie er mit seinen "Gegnern" umgeht.

Vor diesem Hintergrund ist die Ächtung der Todesstrafe selbstverständlich.

3. Grundrechte können "bei Bedarf" geschaffen werden, zum Beispiel das auf informationelle Selbstbestimmung aufgrund der technischen Entwicklung wie auch das für den Schutz der Umwelt, weil die technische Entwicklung mit ihren Abfallprodukten dergleichen erfordert. Im Gegensatz dazu können wir das für Grundwerte so nicht behaupten. Des Weiteren sind die Grundrechte in Teilen politisch kompromissfähig, Grundwerte von vornherein überhaupt nicht. Dementsprechend dulden Grundwerte widerspiegelnde Grundrechte keine Beschränkungen und sind deshalb auch nicht politisch disponibel, zum Beispiel die Menschenwürde, das Recht auf Leben (aktive Sterbehilfe, zeitlich unbegrenzte Abtreibung der Leibesfrucht), wie auch die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit.

Die Grundrechte-Charta, die nunmehr in Teil II des Entwurfs einer Verfassung für Europa integriert ist, weist insofern Schwächen auf. Grundrechtsbereiche der Charta bleiben im Ungewissen. Es werden Bereiche geregelt, für die eine gemeinschaftliche Zuständigkeit fehlt. Man kann insoweit nicht erwarten, dass die Menschen gegenüber die-

ser Grundrechte-Charta, aber vor allem und viel schlimmer, gegenüber einer Gemeinschaft eine geschlossene Haltung einnehmen, die sich über diese Grundrechte-Charta gleichsam Zuständigkeiten und Machtbefugnisse anmaßt.

Anmerkung: Beispiele aus dem Katalog

Herr Dr. Wissmann, diese Passage ggfs. auch streichen

4. Wegen der Vielzahl der Grundrechtsbereiche berührenden Regelungswerke haben wir es auch mit einem grundlegenden konstruktiven Problem zu tun. Nicht nur für den Juristen stellt sich die Frage, was für einen Sinn eine mehrfache Absicherung individueller Rechtspositionen auf nationaler, europäischer und Weltebene bewirken soll. Wie kann eine solche Mehrfachabsicherung dem Individuum dienen, ihm im Falle von Bedrängnis hilfreich sein? Wir haben es hier mit der Erscheinung von Teilidentitäten zu tun. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten haben inzwischen 46 Vertragsstaaten gezeichnet. Sie sind deshalb völkervertragsrechtlich hieran gebunden. 25 von ihnen sind zugleich Vertragsstaaten der europäischen Staatenverbindung, für die künftig der Entwurf einer europäischen Verfassung gelten soll; wiederum alle sind Mitglied der Vereinten Nationen und deshalb an deren Menschenrechtserklärung gebunden. Hinzu kommt die Bindung vieler Vertragsstaaten der euro-

päischen Integration an die Organisation zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wie auch den Nordatlantikpakt (NATO)

(Vor diesem zugegebenermaßen verwirrenden Hintergrund habe ich die völkervertragsrechtliche Bindung an die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds wie auch die Welthandelsorganisation - ausgeblendet, damit die Übersicht noch einigermaßen gewahrt werden kann).

5. Die Teilidentität der Mitgliedschaft von Staaten in verschiedenen überstaatlichen Organisationen zieht die Schwierigkeit nach sich, dass nicht selten Unklarheit darüber entsteht, was nun gelten soll, wenn durch entsprechende Gerichtsentscheidungen Widersprüche auftreten. Über die Frage von Grundwerten und der normativen Gestaltung von Grundrechten führt diese Problematik zu der weiteren, dass in jedem Falle alle normativen Gewährleistungen nur wirksam werden können, wenn ihnen eine justizielle Absicherung korrespondiert.

IV. Fragen der justiziellen Absicherung

1. Die Schaffung materiell-rechtlicher Regelungen, so auch der Grundrechte, ist nur dann sinnvoll, wenn ihnen eine justizielle Absicherung korrespondiert. Können die von Grundrechten vermittelten

Rechtspositionen nicht vor einer unabhängigen Institution geltend gemacht und auch nicht durchgesetzt werden, verbleiben sie im Unverbindlichen. Insofern haben wir hinsichtlich der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 eine doppelte Absicherung dergestalt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (vormals die Menschenrechtskommission) für ihre Sicherung zuständig ist, zugleich auf der national-deutschen Ebene die Europäische Menschenrechtskonvention den Rang eines einfachen Bundesgesetzes - sonach ohne Verfassungsrang - hat. Sie muss deshalb von den deutschen Gerichten beachtet werden. Für das Bundesverfassungsgericht bildet sie mangels Verfassungsrangs keinen Maßstab, wohl aber eine Auslegungshilfe.⁶

Die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und die europäische Sozialcharta haben in Deutschland von der Normenhierarchie her gesehen keine eindeutige Stellung, die eine unmittelbare justizielle Absicherung eröffnen würde. Gleichwohl muss man auch hier sehen, dass die Wirkkraft einer Auslegungshilfe für die nationalen Gerichte durchaus besteht und zudem alle diese Regelungswerke noch durch die nationalen Grundrechte in einer Reihe durch sie geschützter Bereiche überlagert werden.

⁶ Einzelheiten hierzu z.B. BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307; s. hierzu a. Wildhaber, EuGRZ 2005, 743; EGMR, NJW 2004, 3397.

2. Man muss bezüglich der justiziellen Absicherung der Regelungswerke zwei Ebenen unterscheiden. Die eine ist die supranationale Ebene und die andere ist die nationale Ebene. Europäische Menschenrechtskonvention, Sozialcharta wie auch die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen unterscheiden sich hier elementar von der Europäischen Grundrechte-Charta. Bezüglich der zuvor genannten drei Regelungswerke besteht keine supranationale öffentliche Gewalt, die die einzelstaatliche in bestimmten Teilbereichen ersetzt. Es ist vielmehr so, dass entweder der nationale Rechtszug verlängert wird, wie das bei der Europäischen Menschenrechtskonvention für die dort geschützten Bereiche der Fall ist, oder aber, dass die deutsche öffentliche Gewalt bei der Auslegung nationaler Rechtsvorschriften etwa die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen oder die Europäische Sozialcharta beachten muss.

3. Die völkerrechtsvertragliche Einbindung eines Staates in die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten folgt anderen Regeln als die Einbindung in die Europäische Union. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bildet kein Staatensystem in dem Sinne, dass die

Menschen unmittelbar eingebunden würden. Vielmehr werden nur die Staaten über den von ihnen erklärten Beitritt Mitglied. Des Weiteren ist zu beachten, dass die innerstaatlichen Institutionen von Vertragsstaat zu Vertragsstaat verschieden in ganz unterschiedlichem Maße gebunden sein können. In der Bundesrepublik Deutschland etwa hat die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten den Rang eines unter der Verfassung stehenden Gesetzes. Das bedeutet, dass das Parlament als Gesetzgeber wie auch das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Verfassung hieran nicht gebunden sind. Anders verhält es sich mit den Gerichten und staatlichen Behörden. Sie sind an Gesetz und Recht und deshalb auch an die durch den Bundesgesetzgeber transformierte Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gebunden.

a) Bei zutreffendem Verständnis der völkerrechtsvertraglichen Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten kann es zu keinen Misshelligkeiten zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Bundesverfassungsgericht wie auch umgekehrt kommen. Insoweit besteht keine Gefahr von Missdeutungen,

was die deutschen Ausgangsentscheidungen "Görgülü"⁷ und "Caroline von Monaco"⁸ betrifft. Es geht im letzteren Fall nicht um das Problem, ob der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte unzulässig in das deutsche Verfassungsrecht hinein regiere oder zu wenig Rücksicht auf die deutsche Verfassungsrechtslage und dementsprechende Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts nehme. Eine solche Sicht der Dinge wäre schief und ließe das gebotene völkerrechtliche Verständnis einer Einbindung Deutschlands in eine überstaatliche Verbindung vermissen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat unabhängig von der Verfassungsrechtslage in den 46 Mitgliedstaaten der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten autonom allein und ausschließlich das europäische Regelwerk auszulegen. Damit würde sich jedwede Harmonisierungsbemühung mit einer nationalen Verfassungsrechtslage in einem Vertragsstaat oder einem Erkenntnis des Verfassungsgerichts eines solchen nicht vertragen. Damit würde die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem Teil beliebig und wür-

⁷ BVerfGE 111, 307; s. hierzu a. *Wildhaber*, EuGRZ 2005, 743; EGMR, NJW 2004, 3397.

⁸ BVerfGE 101, 361; s. hierzu a. EGMR JZ 2004, 1015 m.Anm. *Stürner* und *Starck*, JZ 2006, 76.

de ihres verbindenden normativen Gehalts und darüber hinaus ihrer eigenständigen geistigen Substanz entkleidet.

Die mittelbare Beanstandung eines Richterspruchs eines nationalen Verfassungsgerichts bedeutet vor diesem Hintergrund keine Maßregelung oder Abwertung desselben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellt lediglich fest, dass diese Erkenntnis nicht mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Einklang steht. Damit enthält er sich aber jeglicher Äußerung dahingehend, dass dessen Erkenntnis möglicherweise nicht mit der nationalen Verfassungsrechtsklage in Einklang stünde. Daran sieht man, dass es nicht zu einer Kollision zwischen Europäischer Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nationalem Verfassungsrecht und zu keinem Gegensatz von Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte und nationalem Verfassungsgericht kommen kann. Beide bewegen sich je für sich innerhalb der ihnen zugewiesenen Kompetenzräume. Die Differenz betrifft die vom Vertragsstaat eingegangene völkerrechtsvertragliche Bindung und damit eine "übernationale" Ebene, an der das nationale Verfassungsgericht definitionsgemäß nicht unmittelbar Teil hat, wenn die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht mit Verfassungsrang ausgestattet ist.

b) Die Auslegung und Handhabung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch ein solches nationales Verfassungsgericht mag vor dem dort bestehenden verfassungsrechtlichen Hintergrund unbedenklich sein, nicht aber vor dem Europäischen. Selbst dies ist kein Widerspruch. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entscheidet nicht national, sondern europäisch, auch wenn die Rückbindung seiner Entscheidung national erfolgt. Gleichwohl hat ein solches Erkenntnis über den betreffenden Vertragsstaat hinaus allgemeine Bedeutung für alle Vertragsstaaten, wobei der Spruch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an der Bindung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten für die Vertragsstaaten teilhat. Seine Erkenntnisse sind geläufige Auslegungsmittel.

c) Bei solchen Differenzen würde das von mir in anderem Zusammenhang favorisierte Kompetenzkonfliktgericht nicht weiter helfen.⁹ Es geht hier nicht um einen Kompetenzkonflikt dergestalt, ob und in welchem Umfang ein Vertragsstaat eine Bindung an die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein-

⁹ Europäischer Gerichtshof für Kompetenzkonflikte, Verwaltungsarchiv Bundesverfassungsgericht - Europäischer Gerichtshof - 92 (2001), 425 ff.

gegangen ist. Vielmehr steht ausschließlich der Gehalt eines durch diese vermittelten Menschenrechts oder eine Grundfreiheit in Rede. Solches lässt sich nicht durch ein Kompetenzkonfliktgericht lösen und es stellt sich auch nicht die Frage, ob der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte durch seine Rechtsprechungstätigkeit gleichsam zu einem Verfassungsgericht der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten würde. Es bliebe also nur der Austritt eines Vertragsstaats bzw. seine Kündigung als Ausweg; denn die durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vermittelten Menschenrechte und Grundfreiheiten dulden in dem durch sie vermittelten Staatenverbund keine Spaltung oder Relativierung. Auf diese Weise würde die Idee in Frage gestellt.

4. Anders verhält es sich bezüglich des Verhältnisses des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu einem nationalen Verfassungsgericht. Der Unterschied rührt allerdings nicht von dem Selbstverständnis beider Gerichte, sondern von der Vertragskonstruktion her. Die Europäische Union ist eine Staatenverbindung (wie die seit jeher bestehenden Europäischen Gemeinschaften), die anders als die Verbindung über die Europäische Konvention zum Schutz der

Menschenrechte und Grundfreiheiten für die Vertragsstaaten Kompetenzen und Zuständigkeiten wahrnimmt. Sie ersetzt in ihren Zuständigkeitsbereichen die nationale staatliche Gewalt. Aus diesem Grunde kann es zu ganz erheblichen Konflikten zwischen einem nationalen Verfassungsgericht und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften kommen. Ein solcher Konflikt ist mangels eines Kompetenzkonfliktgerichts geradezu vorgezeichnet. Er rührt daher, dass es anders als bei der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht um die Integration nichtnationalen "Verfassungsrechts" mit der zudem vorgesehenen Rechtsprechungsinstitution in die nationale Rechtsordnung geht, sondern dass die Konstruktion in gegenläufiger Richtung entwickelt ist: Die Vertragsstaaten der Europäischen Integration integrieren nicht in die nationale Rechtsordnung, sondern integrieren nationale Kompetenzen und Zuständigkeiten in die übernationale, die Gemeinschaftsverbinding. Das ist der eine Aspekt. Der andere rührt daher, dass dort Institutionen mit Initiativrecht eingerichtet sind und selbst der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften solches in völliger Verkennung der Funktion eines Gerichts – statisch streitschlichtend tätig zu werden – sich in der Vergangenheit des Öfteren als "Motor" der europäischen Entwicklung bezeichnet hat¹⁰.

¹⁰ S. nur *Hirsch*, JÖR .F. 49 (2001), 79, S. 83 ff. m.Nachw.; *Broß*, EuGRZ

Vor diesem Hintergrund leuchtet ohne weiteres ein, dass es immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsebene einschließlich dessen Verfassungsgerichts darüber kommen muss, ob und in welchem Umfang eine Zuständigkeit von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene übertragen worden ist. Aus diesem Grunde ist anders als für das Verhältnis nationales Verfassungsgericht zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für das Verhältnis nationales Verfassungsgericht (einschließlich nationaler Verfassungsrechtsordnung) zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (einschließlich der gesamten Gemeinschaftsebene und Institution) ein Kompetenzkonfliktgericht bestehend aus Mitgliedern aller Vertragsstaaten unabdingbar. Der Europäische Gerichtshof kann als Gemeinschaftsorgan die Funktion eines Verfassungsgerichts der Europäischen Union nicht wahrnehmen, weil damit entgegen der Konstruktion der Europäischen Union eine Staatenverbindung, ohne schon ein Bundesstaat zu sein, dieser über den Europäischen Gerichtshof die Macht zur Selbstdefinition eingeräumt würde.

V. Schlußbetrachtung

Herrn Dr. Wissmann bitte versöhnlich