

Dr. Siegfried Broß

Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta

Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau

Ehrevorsitzender der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe und der Deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission e.V.

Kataloge der Grundrechte und Grundfreiheiten und ihre Anwendung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Komplementarität oder Konkurrenz?

Vortrag beim Verfassungsgericht der tschechischen Republik in Brno am 1. Februar 2012 – 20 -jähriges Jubiläum der Entstehung der tschechischen Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten – Landesbericht für die Bundesrepublik Deutschland

I. Einführung

Aus der Sicht des Rechtshistorikers hat es in Europa noch nie an Grundrechten und Grundfreiheiten gemangelt. Auch in früheren Jahrhunderten, in denen Grundrechte noch nicht allgemein im Bewusstsein der Menschen, vor allem der Herrschenden, und in Geltung waren, gab es immerhin schon im Jahre 1215, bestätigt 1225, die Magna Charta in England. Später kamen dort die habeas-corporis-Akte (1679) und die Declaration of rights (1689) hinzu, aber zuvor war schon das erste demokratische Dokument auf deutschem Boden zu verzeichnen, der Tübinger Vertrag von 1514. Es ging dort um das Recht der Landstände, über die öffentlichen Abgaben und damit über die dem Herrscher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu bestimmen. Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung (1776) und die Erklärung der Menschenrechte in der französischen Revolution (1789) folgten, und 1848 /1849 stellte die Paulskirchenversammlung die Grundrechte in den Mittelpunkt einer breiten Diskussion.

Gegenwärtig haben wir ein merkwürdiges Phänomen: In Europa herrscht kein Mangel an geschriebenen Grundrechten. Menschenrechtskonvention (1950), Europäische Sozialcharta (1961), 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, nunmehr die Grundrechtecharta der Europäischen Union.

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

II. Einzelheiten

1. Unter diesem Gesichtspunkt muss auch die Frage nach Komplementarität oder Konkurrenz betrachtet und beantwortet werden. Es geht also zentral auch darum, auf welche Weise ein internationales Regelungswerk in die nationale Rechtsordnung integriert wurde. Des Weiteren ist darauf bedacht zu nehmen, ob Grundrechte und Grundfreiheiten in internationalen und nationalen Regelungswerken vom Gehalt her übereinstimmen. Wenn das der Fall sein sollte, was bei Menschenrechtskonvention, Grundrechtecharta, Menschenrechtserklärung und Grundrechten nach der deutschen Verfassung vielfach der Fall ist, kann es zu keinem Verhältnis der Konkurrenz kommen und die Komplementarität kann als Verdeutlichung oder Verstärkung der nationalen Grundrechtsposition verstanden werden.

Im übrigen hängt der Rang des Regelungswerks von der Ausgestaltung der Transformation in nationales Recht ab. Für das Thema ist von besonderer Bedeutung nahe liegend der Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention in Deutschland, weil mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg die Durchsetzung der Grundrechte und Grundfreiheiten gegenüber den Vertragsstaaten gewährleistet ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention wurde in Deutschland durch das Zustimmungsgesetz von 1953 auf die Ebene der

Gesetze unterhalb der Ebene der Verfassung transformiert. Sie hat damit den Rang eines Bundesgesetzes, nicht aber den der Verfassung.

Durch diese Konstruktion begegnet uns in Deutschland sowohl das Problem der Komplementarität als auch das der Konkurrenz. Die Menschenrechtskonvention ist dem Katalog der Grundrechte in Deutschland insofern komplementär, als Grundrechtspositionen eingeräumt werden, die sich – jedenfalls für viele Juristen – nicht unbedingt aus der deutschen Verfassung ergeben, wenn man das objektive Rechtsstaatsprinzip nur halbherzig mit Leben erfüllt. Diese Beobachtung kann man bei dem Komplex der Sicherungsverwahrung, der unziemlich langen Dauer von Gerichtsverfahren wie auch beim Europäischen Haftbefehl machen. Hinzukommt die Abgrenzung der persönlichen und der öffentlichen Sphäre in der Berichterstattung von Presseorganen. In materieller Hinsicht kann man also nicht von einer Konkurrenz sprechen, sondern von einer Komplementarität in dem Sinne, dass im nationalen Verfassungsrecht gewährleistete Grundrechtspositionen durch die Menschenrechtskonvention verdeutlicht oder verstärkt werden.

Die Konkurrenz hat hingegen eine Ursache, die nicht eines gewissen Charmes entbehrt. Es geht um die gerichtliche Absicherung der eingeräumten Rechtspositionen. Insoweit ist für die Menschenrechtskonvention der Gerichtshof in Straßburg, für die deutschen Grundrechte und Grundfreiheiten das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zuständig. Beide Gerichte möchten nahe- liegend das für die Menschen beste verwirklichen und diese lobenswerte Absicht muss sich nicht immer decken. Es kann aus diesem Grunde zu Konflikten kommen, weil aufgrund der Vertragslage der Gerichtshof in Straßburg auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf Beschwerde hin an der Menschenrechtskonvention messen und demgemäß auch Verstöße gegen diese durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts feststellen kann. Für die Problemstellung ist es unerheblich, dass die Bundesrepublik Deutschland und nicht das Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt ist und gegebenenfalls auch nur ein Verstoß des Vertragsstaates und nicht unmittelbar des Gerichts festgestellt und deshalb auch nicht dessen Entscheidung aufgehoben wird. Entscheidend ist vielmehr, dass aufgrund des

Gerichtszuges und der Rechtsschutzmöglichkeiten im Grundrechtsbereich eine Hierarchie gegeben ist, an deren Spitze nicht ein nationales Verfassungsgericht, sondern der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg steht.

Wenn man von der Vertragslage ausgeht, ist insoweit auch nichts zu beanstanden. Der Gerichtshof muss die Konvention autonom aus sich heraus auslegen und darf in Anbetracht der großen Zahl von Mitgliedstaaten von vornherein keine Rücksicht auf nationale Besonderheiten nehmen. Das wäre das Ende der Konvention. Sie würde zersplittert und es ginge auf diese Weise ihre identitätsstiftende Wirkung verloren, wie auch Vorhersehbarkeit, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit nicht mehr aufrecht erhalten werden könnten. Wenn also – wie in Deutschland – hier Gegensätze auftreten, muss sich das nationale Verfassungsgericht "bewegen", weil andernfalls die nationalen Gerichte in unauflösbare Widersprüche verwickelt würden. Folgen sie in einem "Konfliktfall" dem Gerichtshof in Straßburg, hätte ihre Entscheidung vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand, wenn seine Auffassung zu dem konkreten Rechtsproblem vom Gerichtshof zuvor abgelehnt worden war.

Hier gegen hilft auch nicht die Berufung auf Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die Verfassung nur ausdrücklich im Änderungsverfahren gleichsam "angepasst" werden darf. Bei völkerrechtlicher Bindung der Bundesrepublik Deutschland müsste das Bundesverfassungsgericht dann eine Feststellung dahin gehend treffen, dass die Bundesregierung verpflichtet wird, in völkerrechtsvertragsgemäßer Weise auf eine Änderung des Zustimmungsgesetzes hinzuwirken. Das ist im übrigen auch das einschlägige Instrument anstelle von "ausbrechendem Rechtsakt" und "Kooperationsverhältnis", weil diese völkerrechtlich nicht hingenommen werden können.

2. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist zunächst von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union zu

beachten. Das gilt also für alle Behörden und Gerichte, wenn das Recht der Union zur Anwendung kommt. In materieller Hinsicht entsprechen sich zahlreiche Rechtspositionen, die in der Grundrechtecharta eingeräumt sind, mit denen des Grundrechtekatalogs der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn der Wortlaut – nahe liegend – nicht identisch ist. Die Frage von Komplementarität oder Konkurrenz stellt sich hier anders als im Verhältnis zur Menschenrechtskonvention. Ausgangspunkt ist hier, dass neben dem Recht der Union für denselben Bereich kein nationales Recht zur Anwendung kommen kann. Diese Feststellung ist unabhängig davon, ob man dem Recht der Union nur einen Vorrang in der Anwendung und nicht einen Vorrang in der Geltung zuerkennt. Es handelt sich hierbei im übrigen um eine Unterscheidung, die ich nicht für hilfreich halte, weil sie die gegebene Rechtslage nur verdunkelt. Es ist nicht daran zu rütteln, dass im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union kein nationales Recht Beachtung beanspruchen kann, wenn diese tätig geworden ist.

Anders als im Verhältnis zur Menschenrechtskonvention kann es deshalb nicht zu "Konfliktlagen" kommen, weil die europäische Rechtsordnung gleichsam an die Stelle der nationalen Rechtsordnung (in dem übertragenen Bereich) tritt und nicht wie die Menschenrechtskonvention die nationale Rechtsordnung überlagert – unabhängig vom Rang der Transformation –, weil sie neben der nationalen Rechtsordnung Geltung beanspruchen kann.

Durch die verschiedene Grundlage der Geltung von Grundrechtekatalog und Grundrechtecharta kommt es also materiell nicht zu einer Konfliktlage und auch nicht in formeller wegen der Absicherung durch ein Gericht. Das hat in Deutschland zwei Gründe: Zum einen ist Maßstab für die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht nur die deutsche Verfassung, vor allem also nicht das Recht der Europäischen Union und auch nicht deren Grundrechtecharta. Es kann deshalb aber Probleme bei der Rechtsanwendung für die Betroffenen geben, wenn Verstöße durch Unionsrecht gegen die Grundrechtecharta vermutet werden, weil kein Rechtsbehelf zu EuG oder Gerichtshof gegeben ist. Auf eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht hin müsste dieses gegebenenfalls die Verpflichtung aussprechen, eine Entscheidung des Gerichtshofs einzuholen.

3. Die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und die Europäische Sozialcharta haben in Deutschland von der Normenhierarchie her gesehen keine eindeutige Stellung, die eine unmittelbare gerichtsmäßige 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.

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, dass verstärkt darüber werden muss, welche Grundrechte und Grundrechtspositionen zugleich als allgemeine Regeln des Völkerrechts anerkannt sind (oder auch in Fortentwicklung des Völkerrechts anerkannt werden müssen) und deshalb in Deutschland in der Hierarchie der Normen zwischen der Verfassung und den unter ihr stehenden Gesetzen anerkannt sind und deshalb den allgemeinen Gesetzen vorgehen und unmittelbare Rechte und Pflichten für die Bewohner in Deutschland erzeugen und damit auch insoweit Bindungen für den parlamentarischen Gesetzgeber bilden.