

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

Juristen-Kommission e.V.

Deutsch-polnische Konferenz in Frankfurt/Oder am 1./2. März 2012

Grundrechte zwischen Nationalstaat und Globalisierung

2. Panel am 2. März 2012: Globalisierung der Grundrechte

I. Ausgangslage – Gedankensplitter

1. Historische Entwicklung – Übersicht

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-corpus-Akte (1679) und die Declaration of rights (1689) hinzu, zuvor war aber 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.

Da das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland in Karlsruhe und damit in der Residenzstadt des früheren Großherzogtums Baden seinen Sitz hat, darf nicht unerwähnt bleiben, daß dort die erste moderne Verfassung im Jahre 1818 geschaffen wurde. Es ging dabei auch um die Stellung der Menschen im Verhältnis

zur Staatsgewalt. Demgegenüber war die Reichsverfassung von 1871 ein Vertrag souveräner Fürsten, deren Kompetenzen gegenüber dem Reich konturiert wurden. Hingegen fanden die Menschen keine Berücksichtigung. Ihre Stellung war den Verfassungen der diesen Vertrag schließenden Staaten überantwortet.

Dieser kurze Überblick zeigt schon, dass die Entwicklung und Verankerung von Grund- und Menschenrechten im Bewusstsein der Menschen und Staaten eine lange dauernde Entwicklung voraussetzt und das Gelingen eines solchen Prozesses äußerst ungewiss ist. So wurde etwa die Folter erstmals in Schweden 1734 abgeschafft und in Preußen nach 1740 auf ganz wenige Delikte wesentlich eingeschränkt. Andererseits müssen wir noch heute bedrückende Erscheinungen zur Kenntnis nehmen, für die ich stellvertretend Guantanamo nenne. Für die Themenstellung ist für mich als Rechtshistoriker maßgeblich, dass für die Entwicklung von Grundrechten und Grundfreiheiten die in einem Staat oder einer Gesellschaft bestehende allgemeine Kultur wie auch der Stand der Bildung der Bevölkerung wesentliche Voraussetzungen für ihre Anerkennung und ihre Umsetzung sind.

2. Aktuelle Ausgangslage

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 Regelwerke ist nicht unbedingt ein Gütesiegel für den Stellenwert von Grundrechten und Grundfreiheiten. So zahlreiche Regelwerke 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 Regelwerken und den in ihnen verbürgten Rechtspositionen wie auch mit dem gerichtlichen Rechtsschutz. Zunächst ist darauf zu achten, ob Grundrechte und Grundfreiheiten in internationalen und nationalen Regelwerken vom Gehalt her übereinstimmen. Wenn das der

Fall sein sollte, was bei Menschenrechtskonvention, Grundrechtecharta der Europäischen Union, Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und Grundrechten nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland vielfach der Fall ist, entstehen insoweit keine Probleme. Hierfür ist das gemeinsame Vorverständnis vieler an den internationalen Regelungswerken beteiligten Staaten die (erfreuliche) Ursache. Es bestehen gemeinsame historische Entwicklungen in geistiger (z.B. Humanismus, Aufklärung) und religiöser Hinsicht (christlich-jüdische Tradition). Diese Voraussetzungen bestehen von vornherein nicht als selbstverständlich, wenn der Kulturkreis verlassen wird, auf dem die Grundrechte und Grundfreiheiten, die "exportiert" werden sollen, beruhen. Man stößt dann auf die unterschiedlichsten kulturellen und religiösen Gegebenheiten, die ebenfalls auf Entwicklungen von Jahrhunderten, wenn nicht Jahrtausenden, beruhen.

Weitere Probleme kommen hinzu: Wenn man die Grundrechte und Grundfreiheiten nicht objektiv für sich nach dem aus ihnen sprechenden Gehalt annimmt, was in Europa und in den Vereinigten Staaten von Amerika aufgrund der historischen Entwicklung an sich keine Schwierigkeiten bereiten dürfte, sondern sie ideologisch oder macht-politisch unterlegt werden, können Grundrechte und Grundfreiheiten nicht die ihnen zugeordnete Schutzfunktion für die Menschen entfalten. Sie bleiben eine leere Hülse.

Das ist selbst im Europa des 20. Jahrhunderts und des beginnenden 21. Jahrhunderts schmerzlich zu beobachten, etwa die furchtbaren kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan und die heftigen politischen Auseinandersetzungen in zahlreichen Staaten der EU im Bereich der Strafverfolgung, des Strafvollzugs und die immer wieder aufkeimenden Diskussionen um die Wiedereinführung der Todesstrafe. Das alles im Geltungsbereich der Europäischen Menschenrechtskonvention und in großen Teilen des Geltungsbereichs der Grundrechtecharta.

Die historische Entwicklung und die aktuelle Ausgangslage verdeutlichen aber noch andere Wirkmechanismen, wenn es um die Umsetzung von Grundrechten und Grundfreiheiten wie auch deren Übertragung auf andere Staaten geht. Es ist eine zentrale Voraussetzung für deren Akzeptanz und die Identifikation der Menschen, dass die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten dem entsprechen, was Grundrechte und Grundfreiheiten den Menschen vermitteln sollen. Das wird an der

europäischen Entwicklung besonders sinnfällig. Die Europäische Grundrechtecharta enthält in Titel IV. "Solidarität" umfangreiche Rechtspositionen etwa für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Arbeitsleben, sodann für den sozialen Schutz der Familie und für die soziale Sicherheit und soziale Unterstützung. Dem widerspricht direkt die von einem vordergründigen Wettbewerbsdenken seit vielen Jahren getragene Wirtschaftspolitik der EU, die zu großer Arbeitslosigkeit in vielen Staaten (z.B. in Spanien über 20 %) und einer Spaltung der Gesellschaft in zahlreichen Staaten geführt hat. Sie fällt in einen kleinen Teil sehr reicher Mitglieder und in einen übergroßen Teil armer Mitglieder (in Deutschland rund 15 %) auseinander. Nach Angaben von Eurostat waren 2010 nahezu 25 % und damit über 115 Mio. Menschen in den EU-Ländern von Armut bedroht (Bad. Neueste Nachrichten Nr. 33 vom 9.2.2012 S. 4). Zudem haben die prekären Arbeitsverhältnisse aufgrund dieser Wirtschaftspolitik beängstigend zugenommen und umfassen in Deutschland inzwischen über 7 Millionen Menschen. Man kommt deshalb nicht umhin, diese Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund der Grundrechtecharta als widersprüchlich zu bezeichnen und das mindert nicht nur ihren Wert, sondern verunsichert zwangsläufig die Menschen für das Gesamtvorhaben einer Europäischen Union. Noch weiteres ist negativ anzumerken: Der Schutz der Familie und das Wohl der Kinder, vor allem in einer intakten Familie aufzuwachsen, wird durch diese Wirtschaftspolitik nachhaltig gefährdet und infrage gestellt. Die als Vorzug angepriesene Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer europaweit bedeutet in der Wirklichkeit nicht mehr und nicht weniger als die Infragestellung des traditionellen Familienbildes und die Gefährdung des Wohls der Kinder, weil schon allein auf diese Weise Familien zerrissen werden. Ein weiterer Gesichtspunkt findet allgemein bei diesen und vergleichbaren Diskussionen über Staatenverbindungen nicht die gebotene oder überhaupt keine Beachtung. Es handelt sich um das Problem der Teilidentitäten. Darunter ist zu verstehen, daß die Staaten nicht gleichermaßen identisch Mitglieder derselben Staatenorganisation sind. Als Beispiel ist hier die Türkei zu nennen, die zwar altes Mitglied der NATO ist, gleichwohl sich schwer tut, den Wunsch nach Mitgliedschaft in der EU anderen Mitgliedstaaten "schmackhaft" zu machen. Auch dies ist nicht ohne Einfluß auf die Grundrechte und Grundfreiheiten geblieben.

II. Globalisierung der Grundrechte und Grundfreiheiten

1. Beginn nach dem II. Weltkrieg

Nach dem II. Weltkrieg kann man mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 beschlossenen Fassung den Beginn der Globalisierung der Grundrechte und Grundfreiheiten ansetzen. Ihr folgten in Europa die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 sowie im Jahre 1961 die Europäische Sozialcharta als regionale Regelungswerke für diesen Bereich.

Betrachtet man diese Regelungswerke vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Problemlage, verwundert es nicht, daß weltweit viele Staaten weder im Inneren den ihnen anvertrauten Menschen eine sichere Heimstatt bieten können noch – wie etwa in Afrika oder in Teilen Asiens – im Verhältnis zu anderen Staaten. Die Ausgangslage in den einzelnen Staaten ist zu unterschiedlich. Die Grundrechte und Grundfreiheiten können ihre den inneren und äußeren Frieden sichernde Wirkung nicht entfalten, weil die Grundrechte und Grundfreiheiten aus mannigfachen Gründen in vielen Staaten nicht "in der Wirklichkeit" angekommen sind. Würden sie die Rechtsordnung und das Bewusstsein der staatlichen Institutionen und der Menschen prägen, würde das helfen, bedrückende Konflikte und den Tod vieler Menschen zu verhindern.

An wesentlichen Ursachen sind hier zu nennen: Machtpolitische Überlegungen, wie sie jetzt etwa am Beispiel Syriens und der Abstimmung im Sicherheitsrat der UN deutlich werden. Religiöse und ethnische Barrieren haben z.B. die Ausbildung stabiler Strukturen als Grundvoraussetzung für einen demokratischen Rechtsstaat in zahlreichen Ländern verhindert. Zudem war die Grenzziehung im Gefolge der Entkolonialisierung häufig willkürlich und ohne Rücksicht auf kulturelle und historische Gegebenheiten. Hinzukommt in zahlreichen Staaten Afrikas, Asiens und Mittel-Südamerikas ein enormes soziales Ungleichgewicht. So spricht die Weltbank in einer eigenen Untersuchung aus dem Jahre 2006 (SZ Nr. 213 vom 15. September 2006, S. 7) davon, dass 26 Staaten vor dem Zusammenbruch stehen. Allerdings ist hierfür nicht zuletzt die Politik gerade der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds wie auch der Welthandelsorganisation eine der maßgeblichen Ursachen, weil einseitig die Interessen einer kleinen Gruppe von Staaten und der in ihnen ansässigen weltweit tätigen Wirtschaftsunternehmen gefördert wird.

2. Verfassungsrechtliche Bewältigung der Probleme

Die aufgezeigten Probleme in der Wirklichkeit, die sich in Deutschland in der Vergangenheit gestellt haben und in der Gegenwart bedauerlicherweise zum Teil erneut auftreten, müssen immer mit in Erwägung gezogen werden, wenn es um die Übertragung von Grundrechten und Grundfreiheiten in andere Staaten geht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner jahrzehntelangen Rechtsprechung hierauf bedacht genommen hat, obwohl die tatsächliche Ausgangslage nach 1949 eine andere war.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon in einer sehr frühen Entscheidung (BVerfGE 6, 32 <40> - Elfes) darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz eine wertgebundene Ordnung aufgerichtet hat, die die öffentliche Gewalt begrenzt. Durch diese Ordnung sollen die Eigenständigkeit, die Selbstverantwortlichkeit und die Würde des Menschen in der staatlichen Gemeinschaft gesichert werden (Hinweis auf BVerfGE 2, 1 <12 f.>; 5, 85 <204 ff.>). Dieser Ausgangsentwurf eines Menschenbildes entsprechend dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird wenig später in einem weiteren Urteil (BVerfGE 7, 198 <205> - Lüth) um einen weiteren, sehr wichtigen Aspekt erweitert. Das Bundesverfassungsgericht sieht in der objektiven Wertordnung, die das Grundgesetz in seinem Grundrechtsabschnitt aufgerichtet hat, ein Wertesystem, das seinen Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet, dies müsse als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten (bestätigt etwa in BVerfGE 21, 362 <372>).

Gleichwohl wäre es zu kurz gegriffen, wenn man von diesem Gesichtspunkt des Sozialen sofort auf Leistungsansprüche des Einzelnen gegen den Staat schließen würde. In einer seiner ersten Entscheidungen (BVerfGE 1, 97 <104 f.>) hat das Bundesverfassungsgericht vor dem damaligen zeitgeschichtlichen Hintergrund klargestellt, dass das Gebot des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, nicht den Schutz vor materieller Not meint. Auch räume Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dem Einzelnen kein Grundrecht auf angemessene Versorgung durch den Staat ein (BVerfGE 1, 97 <104>). Allerdings stellt es schon

damals eine direkte Verbindung zum Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG her. Es betont, mit seiner Ausgangsüberlegung sei nicht gesagt, dass der Einzelne überhaupt kein verfassungsmäßiges Recht auf Fürsorge habe (BVerfGE 1, 97 <105>). Das Bekenntnis zum Sozialstaat könne bei der Auslegung des Grundgesetzes wie bei der Auslegung anderer Gesetze von entscheidender Bedeutung sein. Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates könne aber nur der Gesetzgeber tun. Er sei verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, vor allem dazu verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen (BVerfGE 1, 97 <105>). (Die Beschränkung auf die Folgen des Hitler-Regimes sind lediglich durch die Prozesslage und den zu entscheidenden Sachverhalt von Bedeutung, ändern an der Allgemeinheit dieser Aussage aber nichts).

In späterer Zeit erfährt die Konturierung eines Leistungsanspruchs des Einzelnen gegen den Staat Erweiterungen. Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen (BVerfGE 33, 303 <330 f.>; bestätigt etwa in BVerfGE 35, 79 <115>).

Für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Besonderen zieht das Bundesverfassungsgericht folgenden Schluss (BVerfGE 50, 290 <338> - Mitbestimmung): Das Grundgesetz sei wirtschaftspolitisch neutral. Der Gesetzgeber dürfe jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, vor allem die Grundrechte, beachte. Ihm komme also eine weit gehende Gestaltungsfreiheit zu.... Allerdings dürfe die Berücksichtigung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht zu einer Verkürzung dessen führen, was die Verfassung in allem Wandel unverändert gewährleisten will, namentlich nicht zu einer Verkürzung der in den einzelnen Grundrechten garantierten individuellen Freiheiten, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich ist. Die Aufgabe bestehe infolgedessen darin, die grundsätzliche Freiheit wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltung, die dem Gesetzgeber gewahrt bleiben müsse, mit dem Freiheitsschutz zu vereinen, auf den

der Einzelne gerade auch dem Gesetzgeber gegenüber einen verfassungsrechtlichen Anspruch habe (Hinweis auf BVerfGE 7, 377 <400> - Apotheken-Urteil).

Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konturiert das Menschenbild des Grundgesetzes dahin, dass der Einzelne ein eigenständiges, selbst verantwortliches Individuum ist, dessen Position gegenüber der staatlichen Gewalt durch die Grundrechte näher ausgestaltet ist. Die Grundrechte bilden zum einen eine objektive Wertordnung, lösen damit aber nicht die Individualrechtsposition des Einzelnen ab, sondern verstärken diese im Zusammenhang der Menschen untereinander und gegenüber dem Staat. Zunehmend gewinnt in der Entwicklung der Anspruchs- oder Teilhabeaspekt an Gewicht und schließlich ergeben sich Verpflichtungen für die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung. Entscheidend für den vorliegenden Zusammenhang ist die Verbindung zwischen den Grundrechten, vor allem der Menschenwürde des Art. 1 GG und der Handlungsfreiheit des Art. 2 GG mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Man kann daraus den Schluss ziehen, dass nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der Einzelne zwar eigenständig und selbstverantwortlich ist, der Staat aber ihn sich nicht selbst überlassen darf. Vielmehr ist der Staat gehalten, verlässliche und gemeinverträgliche Grundlagen sicherzustellen, damit die Interessen aller Menschen innerhalb dieser staatlichen Gesellschaft angemessen berücksichtigende Rahmenbedingungen geschaffen und fortwährend aufrecht erhalten werden. Keinesfalls darf die staatliche und wirtschaftliche Ordnung so gestaltet werden, dass die Gesellschaft auseinander bricht und nur ein Teil noch gleichsam auf der Sonnenseite des Lebens steht.

Dabei ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht stehen geblieben. Für den Bereich der Daseinsvorsorge im Besonderen, zu dem auch die Sozialsicherungssysteme zu rechnen sind, hat das Bundesverfassungsgericht die Menschenwürde unmittelbar in den Mittelpunkt seiner Betrachtung gestellt. So hat es in BVerfGE 66, 248 <258> befunden, dass etwa die Energieversorgung zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört. Sie sei eine Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedürfe. Schon in einer früheren Entscheidung (BVerfGE 38, 258 <270 f.>) hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass eine Entwicklung besteht, in deren Verlauf die öffentliche Hand in wachsendem Umfang im Bereich der Daseinsvorsorge Aufgaben übernimmt, die

unmittelbar oder mittelbar der persönlichen Lebensbewältigung des einzelnen Bürgers dienen (hierzu auch BVerfGE 45, 63 <78 f.>).

In einer für den vorliegenden Zusammenhang bemerkenswerten Stellungnahme innerhalb des KPD-Verbotsurteils (BVerfGE 5, 85 <198>) hat das Bundesverfassungsgericht zum Sozialstaat unter anderem dargelegt, dass die Tendenz der Ordnung und die in ihr angelegte Möglichkeit der freien Auseinandersetzung zwischen allen realen und geistigen Kräften in Richtung auf Ausgleich und Schonung der Interessen aller wirke. Das Gesamtwohl werde eben nicht von vornherein gleichgesetzt mit den Interessen oder Wünschen einer bestimmten Klasse; annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten werde grundsätzlich erstrebt. Es bestehe das Ideal der "sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates". Die staatliche Ordnung der freiheitlichen Demokratie müsse demgemäß systematisch auf die Aufgabe der Anpassung und Verbesserung und des sozialen Kompromisses angelegt sein; sie müsse vor allem Missbräuche der Macht hemmen. In einer späteren Entscheidung (BVerfGE 45, 376 <387>) hat das Bundesverfassungsgericht schließlich für das Sozialstaatsprinzip noch darauf hingewiesen, dass es staatliche Vor- und Fürsorge für Einzelne oder für Gruppen der Gesellschaft verlange, die auf Grund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert seien. Die staatliche Gemeinschaft müsse ihnen jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie – soweit möglich – in die Gesellschaft einzugliedern, ihre angemessene Betreuung zu fördern sowie die notwendigen Pflegeeinrichtungen zu schaffen (BVerfGE 44, 353 <375>; 40, 121 <133>; s.a. BVerfGE 28, 324 <348>; 43, 13 <19>).

An dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bemerkenswert, dass trotz der Weite des dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraums im Bereich des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes doch in mannigfacher Hinsicht prägnante Konturen bestehen. Es handelt sich zum einen um den Bereich der Daseinsvorsorge, also wichtiger Infrastrukturbereiche für die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins. Hierzu sind Einrichtungen, die der Mensch zur Verwirklichung seiner Person und Individualität bedarf und die er nicht

selbst zur Verfügung stellen kann, wie Elektrizität, Wasserversorgung, Telefon, Bahn und Post, zu rechnen. Zum anderen gibt es Bereiche, in denen in der Gesellschaft Schwache nicht die gleichen Voraussetzungen und die gleichen Chancen für die persönliche Entfaltung wie die überwiegende Mehrheit der Menschen im Staate haben. Hier muss der Staat nach dem Sozialstaatsprinzip tätig werden. Für ihn besteht die Pflicht, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (BVerfGE 59, 231 <263>; s.a. BVerfGE 82, 60 <80>).

Diese Rechtsprechung wird bis heute aufrecht erhalten. Nach wie vor verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Gesetzgeber, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen. Darüber hinaus gebietet es staatliche Fürsorge für Einzelne oder Gruppen, die aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind (BVerfGE 100, 271 <284>). Sonach steht fest, dass sich auf Grund der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Gesetzgeber und damit der Staat nicht leichter Hand durch gesetzgeberische Maßnahmen dieser Verpflichtung entziehen und die Menschen gleichsam ihrem Schicksal überlassen dürfen.

Mit dieser objektiven Wertordnung, wie sie das Bundesverfassungsgericht anhand des Katalogs der Grundrechte des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gezeichnet hat, steht an und für sich die Grundrechtecharta in Einklang. Allerdings hatte sich die Europäische Union vormals zum Ziel gesetzt, bis 2010 stärkste Wirtschaftsmacht der Erde zu sein. Ungeachtet der aktuellen Situation war schon seinerzeit (Erklärung von Lissabon im Jahre 2000) diese Zielsetzung mit der Grundrechtecharta nicht in Einklang zu bringen. Bei einer solchen Zielsetzung muss man Wohl und Wehe der anderen Menschen, die nicht der Europäischen Union angehören, zwangsläufig ausblenden. Das Ziel kann nur zu Lasten anderer Staaten und der ihnen anvertrauten Menschen erreicht werden. Zugleich muss man fragen, ob hieran nicht längst überwunden geglaubtes Lagerdenken zwischen den Staaten wieder aufbricht. Jedenfalls ist eine solche Sichtweise einer richtig verstandenen Globalisierung der Grundrechte abträglich und bringt sie von vornherein zum Scheitern. Schließlich belegt schon der Umstand, dass in der Bundesrepublik Deutschland die neuen Länder nach der Vereinigung bis 2010 einen Wanderungsverlust von 1,1 Millionen Menschen zu verkraften haben, dass die

Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, die auf den Vorgaben der Verfassung beruhen, seit vielen Jahren von Regierung und Gesetzgeber nicht beachtet wurden.

III. Aktuelle Lage – Rahmenbedingungen

Der schon zitierte Bericht der Weltbank, 2006 stünden 26 Staaten vor dem Zusammenbruch, macht deutlich, dass die Politik von Weltbank, Internationalem Währungsfonds und der Welthandelsorganisation keine tragfähige Grundlage für die Entwicklung moderner rechtsstaatlicher Demokratien, die den Grundrechten und Grundfreiheiten der Menschen verpflichtet sind, hat fördern können. Ganz im Gegenteil zeigt sich eine stetige Verschlechterung in zahlreichen weiteren Staaten, so vor allem auch in Afrika, aber auch in vielen Staaten Asiens sowie Mittel- und Südamerikas. Es ist die Erfahrung, dass sich dort eine objektive Wertordnung und die Fähigkeit eines Staates, sich im Wege der Selbstdefinition als Rechtsstaat darzustellen und keiner umfassenden Fremdbestimmung durch weltweit tätige Unternehmen ausgesetzt zu sein, nicht haben entwickeln können. Die Rating-Agenturen spielen erfahrungsgemäß in solchen Staaten nicht die verhängnisvolle Rolle wie seit geraumer Zeit in Europa, weil – so zuletzt die Bekundungen zahlreicher Staatsfrauen und Staatsmänner auf der Panafrikanischen Konferenz in Rabat vom 12. bis 14. Dezember 2011 – diese Länder so arm sind, dass sie für die Rating-Agenturen uninteressant sind.

Die Übertragung von Grundrechten und Grundfreiheiten – soll sie wirksam werden – setzt die Entwicklung funktionstüchtiger staatlicher Institutionen voraus. Es ist keine neue Erkenntnis, dass hierfür die Eindämmung der Korruption, die Einrichtung unabhängiger Gerichte und – was häufig übersehen wird – die Entwicklung eines entsprechenden und umfassenden Bewusstseins in der Bevölkerung für ein solches "neues" System unabdingbare Voraussetzungen sind. Allerdings muss man dazu auch überlegen und sich eingestehen, dass dieses "neue System" für die Menschen auch attraktiv sein muß. Es kann aber nicht attraktiv sein, wenn der weit überwiegende Teil der Bevölkerung in bedrückender Armut lebt. Man braucht aber möglichst alle Menschen, auch wenn man nicht alle erreicht. Das hat schon seinerzeit das Bundesverfassungsgericht erkannt und zu verfassungsrechtlichen Geboten aufgewertet.

Es ist nicht zuletzt ein Bildungsproblem. Dieses Bewusstsein kann nur aufgrund eines alle Menschen umfassenden Bildungssystems wachsen. Nur durch umfassende Bildung der Menschen kann man alte Strukturen überwinden, die der Anerkennung von Grundrechten und Grundfreiheiten und einem dem entsprechenden Leben entgegenstehen. Die Fassungslosigkeit vor immer wieder aufbrechenden ethnischen oder (pseudo)religiösen Konflikten, wie wir sie derzeit in Nigeria schmerzlich erleben, sind so unverständlich nicht. Wie und wo hätten diese Menschen Toleranz und ein Verständnis für die Mitmenschen lernen können? Ein anderes ebenso bedrückendes Beispiel ist die Beschneidung von Frauen. Es bereitet möglicherweise keine großen Schwierigkeiten, normativ ein Verbot mit Strafsanktion zu verfügen. Nur kann man auf diese Weise keine Tradition von Jahrhunderten beseitigen. Selbst wenn etwa die Mutter eines kleinen Mädchens "vernünftig" ist, bietet das mangels der Bildung und der von mir so entschieden vertretenen ausgewogenen sozialen Strukturen keine Gewähr dafür, dass nicht etwa eine Tante oder Großmutter dem zuwiderhandeln, weil sie noch nicht in der neuen Zeit "angekommen" sind.

Es ist deshalb eine weit ausgreifende Strategie erforderlich, die Primär-, Sekundär- und Tertiärebenen ergreift. Es bedarf vor allem auch einer alle Menschen umfassenden Entwicklung einer sozio-ökonomischen Grundlage. Eine gespaltene Gesellschaft ist von vornherein die wirksamste negative Voraussetzung für das Vorhaben. Bedauerlicherweise verschließen sich zu viele internationale Institutionen und viele Regierungen wohlhabenderer Länder dieser Erkenntnis. Von social equity wie auch private equity ist zwar viel die Rede, aber die Anstrengungen, sie zu erreichen, sind erfahrungsgemäß äußerst spärlich, wie derzeit auch der Vorwahlkampf um die Präsidentschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika zeigt. Für Afrika im besonderen ist zu berücksichtigen, dass das allgemeine afrikanische Rechtsverständnis traditionell einer außergerichtlichen Streiterledigung bis hin zum "Faustrecht" den Vorzug gibt und deshalb muss auch eine solche Voraussetzung mit in die Strategie einbezogen werden.

In Anbetracht des sehr langwierigen und Jahrzehnte umfassenden Prozesses für die Entwicklung eines sich selbst tragenden demokratischen Rechtsstaates liegt es nahe, über Instrumente nachzudenken, die als "Beschleuniger" wirken können, wie wir es in der Bundesrepublik Deutschland nicht zuletzt mit der Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts erlebt haben.



IV. Bedeutung eines Verfassungsgerichts für einen modernen demokratischen Rechtsstaat

Ein Verfassungsgericht ist für einen modernen demokratischen Rechtsstaat jedenfalls dann unumgänglich, wenn die demokratische rechtsstaatliche Tradition lediglich eine kurze Zeitspanne umfaßt und nicht wie etwa in Großbritannien oder Frankreich wie auch in den Vereinigten Staaten von Amerika eine teils jahrhundertelange Entwicklung durchgemacht hat und dem entsprechend auf einem gesicherten Bewusstsein der Bevölkerung aufbauen kann. Daran fehlt es nach unserer Themenstellung in den Staaten, an die man sich im Rahmen der Globalisierung von Grundrechten und Grundfreiheiten und des gerichtsförmigen Grundrechtsschutzes wendet.

Es ist erforderlich, die Menschen in die Betrachtung einzubeziehen und sie auf die Reise in einen anderen Staat und in eine andere Zukunft mit zu nehmen. Das zeigt sich derzeit eindrucksvoll in den Staaten des "arabischen Frühlings".

Das ist von allergrößter Bedeutung, weil sie in der Regel keine Erfahrung in dieser Hinsicht haben: Sie haben über Jahrzehnte eine andere staatliche Gewalt und damit auch eine andere Gesellschaft mit völlig anderen Erscheinungsformen erlebt. Die Menschen fragen sich deshalb, ob es sich um die alte Staatsform lediglich in einem neuen Gewande handelt oder aber, ob sich die Verhältnisse wirklich grundlegend geändert haben. Nur dann werden sich die Menschen in dem neuen Staatswesen und für die Zukunft aufgehoben fühlen. Man muss also überlegen, wie man die Menschen für die andere Zukunft gewinnen kann und welche Voraussetzungen dafür man in der Gegenwart schaffen muss, damit die Menschen bereit sind, diesen Weg auch mit zu gehen und ihn darüber hinaus positiv zu gestalten.

Man muss von der rechtstechnischen Seite und den Fragen, wie man die neue Staatsform und das Verhältnis der Staatsorgane zueinander gestaltet, die Sicht und das Empfinden der Menschen trennen. Jeder Mensch ist zunächst kleinräumig geprägt und orientiert. Er denkt wegen der ihn tagtäglich bedrängenden Fragen und Sorgen nicht großräumig, strategisch weit ausgreifend, über jahrzehntelange Zusammenhänge nach. Jeder einzelne möchte wissen, was ihn morgen, übermorgen und in den nächsten Wochen und Monaten erwartet. Der Mensch ist endlich und je nach dem erreichten Alter ist seine Dauer auf dieser Welt überschaubar.

Mit diesem Bewusstsein muss man sich auseinandersetzen, wenn man darüber nachdenkt, wie man die Staatsorganisation gestaltet. Haben die Menschen in einem Staatswesen schlimme Erfahrungen gemacht, muss man dem Rechnung tragen. Es verunsichert sie, wenn sie den gleichen Staatsorganen, die sie in einer bedrückenden Phase ihres Lebens erfahren haben, nunmehr wieder begegnen, wenn auch in einem neuen Gewand oder unter einem neuen Titel. Solche aus der Sicht der Menschen eher kosmetische Korrekturen reichen nicht aus, sie für die Reise in die Zukunft mit zu nehmen, ihre Herzen für einen neuen Staat zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Überlegung auf, ob man die auch bisher schon bestandenen und die Menschen eher belastenden staatlichen Institutionen um eine weitere ergänzen muss. Die Ausgestaltung einer solchen Institution kann man sich verschieden vorstellen. Allerdings liegt im modernen demokratischen Rechtsstaat die Einrichtung eines Verfassungsgerichts gerade unter diesem Gesichtspunkt nahe.

Ein solches Verfassungsgericht ist unabdingbar für die Entwicklung – und zwar kurzfristig – der Grundrechte und Grundfreiheiten und ihre Umsetzung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Daneben hat es sich als wirksam erwiesen, gleichsam als "kleineren Bruder" eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen einzurichten und damit den Grundrechtsschutz weiter zu erhöhen. Allerdings setzen alle diese Maßnahmen voraus, dass die eingangs geschilderten Rahmenbedingungen entwickelt und fortwährend aufrecht erhalten werden.