

Menschenrechte in der Bewährung

Christoph Gusy

Christoph Gusy ist seit 1993 Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Neuere und neueste Verfassungsgeschichte, Menschen- und Grundrechte, Recht der Inneren Sicherheit, Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Er war Veranstalter mehrerer ZiF: Arbeitsgemeinschaften zu Themen des deutschen und internationalen Menschenrechtsschutzes, zum demokratischen Denken in der Weimarer Republik sowie zur Rezeption des Weimarer Rechts- und Staatsdenkens in der Bundesrepublik.

Der folgende Beitrag steht im Zusammenhang mit der Tagung ›Die Rezeption der Europäischen Menschenrechtskonvention in Deutschland und Frankreich im Vergleich‹, die der Autor im September 2004 zusammen mit Constance Grewe (Straßburg) und Regina Harzer (Bielefeld) leitete.

Abstract

Challenging Human Rights

Within the last 20 years both reception and implementation of the European Convention on Human Rights (ECHR) have substantially advanced and intensified. The original members of the Council of Europe had been all states, which have had a distinctive tradition and protection of constitutional civil rights for many years. Thus, relevant motive for entering had been the fact, that in the respective member states the human rights appeared sufficiently protected, so that the participation in this new international system could be 'dared' without having to fear serious changes for national law. Therefore in the beginning the reception of the Convention was rather minimalistic.

According to the circumstance that since 1989 numerous new states—mainly from Eastern Europe—joined the ECHR, the reception changed visibly. For these states the presence of a developed human right protection was not motive, but rather consequence of their entry.

A further dimension for the ECHR was opened by the basic right discussion in the context of European Union and European Communities. Though the EU and EC did not have a written catalogue of human rights, the ECHR was not transferred into European law. But on the one hand the European Court of Justice showed a certain readiness to adjust its basic right decisions to the ECHR. On the other hand it was referred to the ECHR when the EU became its own catalogue of basic rights: the European Charter of Fundamental Rights.

These various transformations substantially increased the political and legal importance of the ECHR. However, today questions arise about the limitations of the ECHR. Here, the Convention has to face new challenges, like cases of state of emergency or terrorism, which have to be discussed.

Rezeption und Durchsetzung des europäischen Menschenrechtsschutzes haben sich in den letzten 20 Jahren erheblich beschleunigt und intensiviert. Maßgeblich dafür war eine größere Zahl von Ursachen.

Anfangs war die Rezeption der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – bis auf Österreich, wo die Konvention stets in der Verfassung fehlende Grundrechte ersetzte und den Rang formellen Verfassungsrechts einnahm – eher bescheiden gewesen. Ausschlaggebend dafür war eine Reihe von Gründen. Die Gründungsmitglieder des Europarates waren sämtlich Staaten gewesen, welche über eine langjährige, ausgeprägte Tradition von Grundrechten und Grundrechtsschutz verfügten. Als zentrales Beitrittsmotiv konnte also nicht die Tatsache gelten, fortan die Grund- und Menschenrechte effektiv zu schützen. Maßgebliches Motiv war eher umgekehrt die Tatsache, dass in den Gründungsstaaten die Menschenrechte bereits durch nationales Recht hinreichend geschützt erschienen, so dass sie die Mitwirkung in einem neuartigen, völkerrechtlichen System des Menschenrechtsschutzes »wagen« könnten, ohne umstürzende oder gravierende Änderungen für ihr nationales Recht befürchten zu müssen. Schon dieses Beitrittsmotiv sprach für eine eher minimalistische Tendenz der Konventionsrezeption: Wenn die Rechte und Freiheiten der Bürger bereits durch nationales Recht ausreichend gesichert erschienen, bestand für grundlegende Neuerungen jenes Rechts durch die Konvention kaum Veranlassung. Zudem waren die meisten Garantien der neuen EMRK eher weitmaschig, wenig konkret und bisweilen mit durchaus tiefgreifenden Schrankenbestimmungen versehen. Solche Verbürgungen ließen nicht nur Raum für unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen und -interpretationen. Vielmehr konnten die nationalen Rechtsordnungen auch ganz unterschiedliche Ausgestaltungen suchen, welche wegen der Weitmaschigkeit zentraler Garantien gute Chancen hatten, als konventionskonform eingestuft werden zu können. Das galt umso mehr, wenn etwa Art. 9 Abs. 2, 10 Abs. 2, 11 Abs. 2 EMRK Eingriffe aufgrund von Rechtsnormen zuließen, welche »... in demokratischen Gesellschaften ... notwendig« erschienen. Waren es in der damaligen Konstellation des Kalten Krieges doch gerade die Gründungsstaaten des Europarates, welche für sich in Anspruch nahmen, den »demokratischen« Teil der Welt zu repräsentieren und auf diese Weise besonders prädestiniert zu sein, die hier »notwendigen« Schranken zu definieren. Auch dies sprach für eine eher minimalistische Rezeption der EMRK: Wenn sie schon neue Aspekte enthalten sollte, so waren diese nach verbreiteter Auffassung ihrer Einpassung in das geltende nationale Recht fähig. Eine Ausnahme davon konnten seinerzeit allenfalls Art. 5, 6 EMRK darstellen, welche vergleichsweise dicht und konkret einzelne Maßstäbe für das Prozessrecht der Mitgliedsstaaten enthielten. Sie waren am ehesten geeignet, eigenständige, verbindliche Vorgaben für das innerstaatliche Recht zu begründen. Dass die neuen Vorgaben nicht allzu strikt verstanden werden würden, war aber auch im damaligen System der Europaratsorgane angelegt. Im Zentrum stand die Europäische Kommission für Menschenrechte, welche in mancher Beziehung eher völkerrechtlich organisierten bürokratischen oder politischen Instanzen ähnelte, die ihre Aufgabe weniger in einer justizförmigen Nachprüfung von Menschenrechtsverletzungen als vielmehr in der Suche nach einem angemessenen Ausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten einerseits sowie den Mitgliedsstaaten und ihren Bürgern andererseits sahen. Sie musste ihr Selbstverständnis als juristisch handelndes und verantwortliches Organ zur Durchsetzung effektiven Menschenrechtsschutzes erst noch suchen und (seit Anfang der siebziger Jahre) finden. Das Verfahren war also anfangs eher politisch-

diplomatischer als juristischer Natur. Damit eröffnete es Möglichkeiten, die Wirkungen der Menschenrechtskonvention kalkulierbar zu machen.

Daneben fanden sich aber auch spezifische Rezeptionsbedingungen, welche in den einzelnen Mitgliedsstaaten variierten. In Frankreich gibt es eine gerichtliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nur ansatzweise: Während der *Conseil Constitutionnel* Gesetze nur vor ihrer Verkündung auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung prüfen darf – und damit von der Überprüfung der Gesetzesanwendung ebenso wie strittiger Einzelfälle ausgeschlossen ist –, prüfen die Fachgerichte die Grundrechtskonformität von Einzelfällen auch am Maßstab der EMRK. Dies hat einerseits die Konvention stärker in das Blickfeld der (Fach-) Öffentlichkeit gerückt, andererseits die Diskussion um ihren Rang innerhalb der französischen Rechtsordnung erheblich beflügelt. Der Bedarf nach internationalen Menschenrechten ergibt sich hier also weniger aus dem Fehlen nationaler Grundrechtsgarantien als vielmehr aus den Besonderheiten der Ausgestaltung der Gerichtskompetenzen. Hingegen ist in Deutschland auf der Grundlage des Art. 93 GG, namentlich des Verfahrens der Verfassungsbeschwerde, ein System umfassenden gerichtlichen Grundrechtsschutzes etabliert worden. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht seine Kompetenzen weit verstanden, so dass ein Bedarf nach weiteren Instanzen zur Durchsetzung von Menschenrechtsgarantien kaum erkennbar war. Dies galt sowohl in materieller Hinsicht – die deutschen Grundrechte sind vielfach denjenigen der EMRK zumindest ähnlich, gehen in den Einzelfällen sogar über sie hinaus – als auch in formeller Hinsicht: Es gab und gibt ein ausgebautes System gerichtlichen Menschenrechtsschutzes, welches kaum noch erkennbare Lücken lässt und so den ›Gang nach Straßburg‹ nicht jedenfalls naheliegend erscheinen lässt.

Inzwischen haben sich Rezeptions- und Durchsetzungspraxis erheblich gewandelt. Ursächlich dafür sind zahlreiche Entwicklungen, die weniger für sich als vielmehr in ihrem Zusammenwirken eine Neubewertung des europäischen Menschenrechtsschutzes und seiner zentralen Organisation, des Europarates, nahe legen. Einige Aspekte sollen hier kurz aufgezeigt werden. Da ist zunächst der Umstand, dass seit 1989 zahlreiche neue Mitgliedsstaaten beigetreten sind, welche aus innen- bzw. außenpolitischen Gründen die Notwendigkeit sahen, sich als effektive Garanten von Menschen- und Bürgerrechten zu verstehen. Dies galt namentlich in einer Reihe von Staaten Osteuropas. Für sie war das Vorhandensein eines ausgebauten Menschenrechtsschutzes nicht Motiv, sondern eher Folge ihres Beitritts. Insbesondere konnte man nicht selbstverständlich davon ausgehen, dass alle Teile ihrer Rechtsordnung, ihrer Rechtsanwendung und ihrer Rechtsanwendungskontrolle im Beitrittszeitpunkt bereits in vollem Umfang menschenrechtlichen Maßstäben genügen würden. Vielmehr war von Anfang an erkennbar, dass es partiell noch erheblichen Umgestaltungs- und Anpassungsbedarf geben würde. Eine Ursache für solche Anpassungen ist das System des europäischen Menschenrechtsschutzes, namentlich die EMRK, und die zu ihrer Auslegung und Anwendung ergangene Entscheidungspraxis der Europaratsorgane. Damit zeigte sich hier ein neuer Anwendungsbereich der Konvention für zentralere Bereiche der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung in Mitgliedsstaaten.

Einen weiteren Anwendungsbereich erschloss sich die EMRK durch die Grundrechtsdiskussion im Rahmen von EU und EG. Hier verstärkte sich das Empfinden, langfristig nicht ohne einen geschriebenen Grundrechtskatalog, welcher

gemeineuropäische Mindeststandards der Garantien von Freiheit und Gleichheit gegenüber expandierenden Gemeinschaftskompetenzen enthielt, auskommen zu können. Gewiss: Die Grundrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat hier wichtige Vorarbeiten geleistet. Doch war sie einerseits überaus punktuell, andererseits hinkte sie der Entwicklung aber wegen der notwendigen Nachträglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes stets hinterher. Nachdem der Versuch, das System der EMRK auch für die europäischen Gemeinschaften zu übernehmen, gerade am Widerstand des Europäischen Gerichtshofs gescheitert war, zeigte sich die Notwendigkeit neuer Wege der Grundrechtssicherung. Hier trafen zwei Aspekte aufeinander, welche gleichermaßen geeignet waren, Relevanz und Anwendungsbereich der EMRK zu erhöhen. Einerseits zeigte der Europäische Gerichtshof eine gewisse Bereitschaft, seine Grundrechtsprechung an den materiellen Garantien der EMRK zu orientieren und so indirekt das Grundrechtsniveau des Europarates auch in das Gemeinschaftsrecht zu implantieren. Andererseits wuchs das Bedürfnis nach einem eigenständigen, gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtskatalog. Die aus diesem Motiv geschaffene Europäische Grundrechte-Charta bezieht vielfältige Anregungen und Impulse aus den unterschiedlichen Konventionen des Europarates, namentlich der EMRK. Auch wenn diese noch nicht vollständig untersucht sind, so zeigen doch beide geschilderten Mechanismen: Die EMRK hat für das entstehende Grundrechtssystem der EG – neben anderen Quellen – eine erhebliche Bedeutung erlangt. Auf diesem Wege vergrößert sich indirekt die Relevanz auch für das Recht der Mitgliedsstaaten.

Gewandelt haben sich nicht nur die Anwendungsbereiche der EMRK, sondern auch die Mechanismen ihrer Durchsetzung. Die Zunahme der Rechtsschutzanträge namentlich aus den neu beigetretenen Staaten, aber auch die Abschaffung der Kommission und das Verschwinden des Ministerkomitees als Organ der EMRK haben die Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erheblich steigen lassen. So haben sich zugleich die Aufgabenlast des Gerichtshofs und seine Entscheidungstätigkeit vergrößert. Inzwischen gibt es eine bedeutende Zahl von Urteilen und Beschlüssen, welche die Grundrechte und Freiheiten der Konvention konkretisieren und so differenzierte Maßstäbe für Grundrechtsauslegung und -durchsetzung auch in den Mitgliedstaaten vermitteln können. Das gilt für nahezu alle Grundfreiheiten, insbesondere für die konkreten Garantien der Art. 5, 6 EMRK. Sie sind inzwischen in besonders hohem Maße anwendungsfähig gemacht und daher auch in der Lage, vielfältige und differenzierte Maßstäbe für die menschenrechtliche Bewertung und Ausgestaltung des nationalen Rechts abzugeben.

Diese vielfältigen Wandlungen haben die politische und rechtliche Bedeutung der EMRK wesentlich erhöht. Sie hat eigenständige Bedeutung bei der Durchsetzung eines gemeinsamen europäischen Menschenrechtsstandards erlangt. Inzwischen stellen sich aber auch Fragen nach den Grenzen der Leistungsfähigkeit ihres Systems. Das gilt vor allem für den Gerichtshof selbst, der durch eine dramatische Steigerung seiner Eingänge vor einer schier unüberwindlichen Aufgabenlast zu stehen scheint. Das gilt ebenso für Diskussionen um die Frage nach den Anwendbarkeitsvoraussetzungen und -bedingungen des internationalen Menschenrechtsschutzes. Hier haben sich neue Herausforderungen namentlich durch besondere Situationen (Notstandsfälle, Terrorismus u. ä.) ergeben, welche neue Fragen und Antwortbedürfnisse ausgelöst haben.