

Professor Dr. Robert Uerpmann

Verfassungsfunktionen der Europäischen Menschenrechtskonvention

I. Der europäische Blick: Die Europäische Menschenrechtskonvention als Menschenrechtsverfassung

Der Schutz von Menschen- und Bürgerrechten gehört zu den vornehmsten Aufgaben einer modernen Verfassung. Das deutsche Grundgesetz stellt diese Aufgabe ganz an den Anfang. In Art. 1 Abs. 2 bekennt es sich zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Nach diesem pathetischen Auftakt normiert das Grundgesetz in den Artikeln 2 bis 19 einen klassischen Katalog von Grundrechten. Die polnische Verfassung von 1997 stellt die Republik Polen an den Anfang. Ab Art. 30 kommt aber auch sie auf Menschen- und Bürgerrechte, die sie wesentlich ausführlicher normiert als das deutsche Grundgesetz. Überwacht wird die Einhaltung dieser Rechte durch die Fachgerichte und durch das jeweilige Verfassungsgericht. Der Schutz der Menschenrechte ist damit in erster Linie eine staatliche Aufgabe.

Die Zeiten, in denen die Staaten unabhängige Einheiten waren, die die Menschenrechte jeweils für sich garantierten, sind jedoch vorüber. Die europäischen Staaten sind längst zu einer europäischen Staatengemeinschaft zusammengewachsen. Ihre organisatorische Keimzelle findet diese Staatengemeinschaft im Europarat, der 1949 gegründet wurde. Seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts gehören ihr alle europäischen Staaten an, weit über die Staaten der Europäischen Union hinaus. Organisatorisch ist diese europäische Staatengemeinschaft kaum verfasst. Der Europarat ist vor allem ein Forum der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Eine europäische Hoheitsgewalt übt er nicht aus. Er hat aber eine europäische Menschenrechtsverfassung herausgebildet, die staatlichen Menschenrechtsverfassungen ebenbürtig ist. Am 4. November 1950 wurde die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten abgeschlossen. In ihrem ersten Abschnitt enthält sie einen Katalog klassischer Menschenrechte, vom Verbot der Folter bis hin zum Anspruch auf einen Pflichtverteidiger im Strafverfahren. Mehrere Zusatzprotokolle haben die Garantien der Konvention mittlerweile ergänzt. Die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle bilden den gemeinsamen Menschenrechtsstandard aller europäischen Staaten. Jeder Staat kann zusätzliche Rechte garantieren. Es ist ihm aber verwehrt, hinter dem gemeinsamen Standard zurückzubleiben. Über die Einhaltung dieses Standards wacht ein europäisches Verfassungsgericht: der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Straßburg.

[Jeder Einwohner Europas, der sich durch einen europäischen Staat in seinen Konventionsrechten verletzt fühlt, kann sein Anliegen in letzter Instanz mit der Beschwerde vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bringen. Der Staat muss sich dann in Straßburg verantworten. Als europäisches Verfassungsgericht befindet der Straßburger Gerichtshof darüber, ob der Staat den gemeineuropäischen Menschenrechtsstandard eingehalten hat.]

II. Der innerstaatliche Blick: drei Verfassungsfunktionen

Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention beschränkt sich aber nicht auf die internationale Ebene. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist schon heute überlastet. Funktionieren kann er nur, wenn die meisten Menschenrechtsverletzungen bereits auf nationaler Ebene verhindert oder korrigiert werden. Das führt mich zur Frage nach der innerstaatlichen Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie ist von Land zu Land verschieden. Abhängig ist sie vor allem vom jeweiligen nationalen Verfassungsrecht. Je stärker das nationale Verfassungsrecht aus eigenem Antrieb Menschenrechte garantiert, desto mehr kann die Europäische Menschenrechtskonvention in den Hintergrund treten. Bei Defiziten im nationalen Verfassungsrecht kommt die Europäische Menschenrechtskonvention ins Spiel. Dabei kann die Europäische Menschenrechtskonvention verschiedene Funktionen übernehmen. Drei solche Verfassungsfunktionen möchte ich Ihnen im Folgenden vorstellen. Teilweise weist das nationale Verfassungsrecht Lücken auf. Enthält die Europäische Menschenrechtskonvention Garantien, die im nationalen Verfassungsrecht fehlen, kann der europäischen Konvention eine Lückenschließungsfunktion zukommen. Wird ein nationaler Akt dann unmittelbar an der Europäischen Menschenrechtskonvention gemessen, kommt der Konvention eine Maßstabfunktion zu. In anderen Fällen ist ein unmittelbarer Rückgriff auf die Europäische Menschenrechtskonvention nicht nötig. Es genügt dann, wenn das europäische Recht Anstöße für die Fortentwicklung des nationalen Rechts gibt. In diesen Fällen möchte ich von einer Anstoßfunktion sprechen. Damit ergibt sich die Gliederung meines weiteren Vortrags. Zunächst werde ich auf die Lückenschließungsfunktion eingehen, als Zweites auf die Maßstabfunktion und drittens und letztens auf die Anstoßfunktion.

Sie finden die drei Funktionen auf meinem Thesenpapier in den Thesen 3 bis 5.

III. Die Lückenschließungsfunktion

Zunächst zur Lückenschließungsfunktion. Verfassungslücken muss die Europäische Menschenrechtskonvention dort schließen, wo das nationale Verfassungsrecht unzureichend ist. Ein wichtiges Beispiel war bis vor wenigen Jahren die Schweiz. Die alte Verfassung der Schweiz von 1874 enthielt keinen Grundrechtskatalog. Die Schweizer Gerichte mussten daher auf die Europäische Menschenrechtskonvention zurückgreifen, um darauf einen innerstaatlichen Grundrechtsschutz aufzubauen. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung ist diese Notwendigkeit entfallen. Die neue Verfassung von 1999 enthält einen umfassenden Grundrechtskatalog.

Das deutsche Grundgesetz enthält einen weitgehend vollständigen Grundrechtskatalog. Lücken sind selten. Zwei Beispiele möchte ich nennen. Beide betreffen Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Art. 6 Abs. 2 gewährleistet die Unschuldsvermutung. Im deutschen Verfassungsrecht lässt sich die Unschuldsvermutung aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten. Ausdrücklich normiert ist sie aber nicht. Hier kann die Europäische Menschenrechtskonvention eine partielle Lückenschließungsfunktion übernehmen, in dem sie eine textlich ausformulierte Unschuldsvermutung zur Verfügung stellt, die dem Grundgesetz fehlt.

Art. 6 Abs. 3 garantiert im Strafverfahren verschiedene spezielle Rechte. Beispielsweise kann ein Angeklagter, der die Sprache des Gerichts nicht beherrscht, nach Art. 6 Abs. 3 Buchst. e die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers verlangen. Eine entsprechende Garantie kennt das deutsche Verfassungsrecht nicht. Es besteht eine Lücke.

IV. Die Maßstabsfunktion

Die Lückenschließungsfunktion sagt noch nichts darüber aus, wann eine nationales Gericht die Europäische Menschenrechtskonvention zum Maßstab seiner Entscheidung machen darf. Das bringt mich zur zweiten Funktion, der Maßstabsfunktion. In den meisten europäischen Staaten ist anerkannt, dass die Europäische Menschenrechtskonvention unmittelbar innerstaatlich anwendbar ist. Damit sind nationale Gerichte regelmäßig ohne weiteres in der Lage, Entscheidungen der Verwaltung am Maßstab der Europäischen Menschenrechtskonvention zu überprüfen. Probleme entstehen jedoch, wenn ein nationales Gesetz der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspricht. Fraglich ist auch, ob ein Verfassungsgericht die Europäische Menschenrechtskonvention zum Maßstab seiner Entscheidungen machen darf. Diesen Fragen möchte ich anhand einiger Beispiele nachgehen.

1. Das französische Beispiel

Ich beginne mit Frankreich. Hier ist die Maßstabsfunktion der Europäischen Menschenrechtskonvention besonders wichtig. Frankreich kennt zwar auch einen verfassungsrechtlichen Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Vor allem ist hier die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 zu nennen. Sie gehört zu den Texten, an denen der französische Verfassungsrat französische Gesetze misst. Die Legislative unterliegt in Frankreich jedoch ausschließlich einer präventiven Verfassungskontrolle. Ist ein Gesetz in Kraft getreten, hat der Grundsatz der Parlamentssouveränität Vorrang vor der Verfassungsbindung. Das bedeutet, dass ein Gesetz anzuwenden ist, selbst wenn es gegen die Verfassung verstößt. Die Grundrechte des französischen Verfassungsrechts können nach Inkrafttreten eines Gesetzes nicht mehr aktualisiert werden. Hier hilft die Europäische Menschenrechtskonvention. Sie hat als völkerrechtlicher Vertrag nach Art. 55 der französischen Verfassung Vorrang vor dem Gesetz. Diesem Vorrang kann jedes französische Gericht Geltung verschaffen. Kein Gericht kann in Frankreich ein Gesetz mit der Begründung verwerfen, dass es gegen französisches Verfassungsrecht verstößt;

aber jedes Gericht kann ein französisches Gesetz außer Anwendung lassen, das der europäischen Menschenrechtsverfassung widerspricht.

2. Das deutsche Inkorporations- und Rangproblem

In Deutschland ist die Maßstabsfunktion der Europäischen Menschenrechtskonvention hingegen stark eingeschränkt. Das beruht zum einen auf dem stark ausgeprägten nationalen Grundrechtsschutz. Verstößt ein Gesetz gegen Grundrechte des Grundgesetzes, kann es jederzeit vom Bundesverfassungsgericht verworfen werden. Andererseits ist die innerstaatliche Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Deutschland eher prekär. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist nach Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes mit Hilfe eines einfachen Bundesgesetzes in das deutsche Recht inkorporiert worden. Anders als in Frankreich oder Polen fehlen spezielle Rangvorschriften. Die Europäische Menschenrechtskonvention teilt damit den Rang des Inkorporationsgesetzes. Sie hat also nur den Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Weicht ein späteres Bundesgesetz von der Europäischen Menschenrechtskonvention ab, gilt an sich der Grundsatz: *lex posterior derogat legi priori* – das spätere Gesetz setzt sich durch. Das deutsche Inkorporationsgesetz zur Europäischen Menschenrechtskonvention wurde bereits 1952 erlassen. Bei späteren Bundesgesetzen kann die Europäische Menschenrechtskonvention also innerstaatlich keine Maßstabsfunktion entfalten.

Der niedrige Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention hat auch Auswirkungen auf den Verfassungsprozess. Das Bundesverfassungsgericht misst staatliches Verhalten allein am Maßstab der Verfassung. Da die Europäische Menschenrechtskonvention innerstaatlich formell keinen Verfassungsrang genießt, scheidet sie als Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht aus. Wer sich mit einer Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht wendet, muss die Verletzung von Grundrechten rügen. Beruft er sich allein auf die Europäische Menschenrechtskonvention, ist seine Beschwerde unzulässig.

3. Polnische Perspektiven

Soviel zu Frankreich und Deutschland. Verzeihen Sie mir, wenn ich mich nun auch auf das Gebiet des polnischen Rechts wage. Die polnische Verfassung ist ungleich moderner als die deutsche. In Polen ist die Europäische Menschenrechtskonvention ebenso wie in Deutschland mit Hilfe eines Zustimmungsgesetzes in das nationale Recht inkorporiert worden. Art. 91 Abs. 2 der polnischen Verfassung ordnet für diesen Fall aber, anders als das Grundgesetz, ausdrücklich den Vorrang vor widersprechenden Gesetzen an. Einer Maßstabsfunktion der Europäischen Menschenrechtskonvention steht damit nichts im Weg.

Aus verfassungsprozessrechtlicher Sicht ist die Europäische Menschenrechtskonvention in Polen ebenfalls wichtiger als in Deutschland. Nach Art. 188 Nr. 2 der polnischen Verfassung entscheidet der Verfassungsgerichtshof auch über die Vereinbarkeit der Gesetze mit völkerrechtlichen Verträgen, die, wie die Europäische Menschenrechtskonvention, mit Hilfe eines Gesetzes inkorporiert worden sind. Der Europäischen Menschenrechtskonvention kommt also auch vor dem Verfassungsgerichtshof eine Maß-

stabsfunktion zu. Hier enden allerdings meine Kenntnisse des polnischen Verfassungsrechts. Was bedeutet Art. 188 Nr. 2 der Verfassung für die Fachgerichte? Besitzt der Verfassungsgerichtshof ein Verwerfungsmonopol für konventionswidrige Gesetze, oder darf jedes nationale Gericht konventionswidrige Gesetze außer Acht lassen? Vielleicht können Sie mich in der Diskussion über diesen Punkt aufklären.

V. Die Anstoßfunktion

Ich komme nun zur dritten und letzten Funktion, der Anstoßfunktion. In Deutschland ist das nationale Verfassungsrecht relativ umfassend und flexibel. Konventionskonforme Ergebnisse lassen sich weitgehend mit den Mitteln des innerstaatlichen Rechts erreichen. Gleichzeitig ist der formale Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention prekär. Hier kommt der Konvention vor allem eine Anstoßfunktion zu. Sie kann Anstöße für die Fortbildung des nationalen Rechts liefern. Ein Beispiel aus dem deutschen Verfassungsrecht soll genügen.

Bis vor einigen Jahren gab es in Süddeutschland eine Feuerwehrdienstpflicht für Männer. Tatsächlich wurde niemand zwangsweise verpflichtet, Dienst bei der Freiwilligen Feuerwehr zu leisten. Wer aber keinen Dienst bei der Freiwilligen Feuerwehr leistete, musste eine Feuerwehrabgabe zahlen. Diese Abgabe diente der Finanzierung der Freiwilligen Feuerwehr. Frauen waren nicht dienstpflichtig. Daher mussten sie auch keine Feuerwehrabgabe zahlen. Die deutschen Gerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht hielten diese Regelung über Jahrzehnte hinweg für verfassungsgemäß.

Mitte der 90er Jahre kam die Sache vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Der Gerichtshof verurteilte Deutschland¹. Die Begründung des Konventionsverstößes war relativ kompliziert, weil die Europäische Menschenrechtskonvention kein selbstständiges Diskriminierungsverbot kennt. Art. 14 verbietet zwar Diskriminierungen insbesondere auch wegen des Geschlechts. Die Vorschrift kann aber nur in Verbindung mit einem anderen Konventionsrecht angewandt werden. Der Gerichtshof musste also zusätzlich Art. 4 der Konvention heranziehen, der Zwangsarbeit verbietet. Die Feuerwehrdienstpflicht war zwar nach der Ausnahmenvorschrift des Art. 4 Abs. 3 der Konvention erlaubt. Sie fiel aber damit in den Anwendungsbereich des Art. 4 der Konvention, so dass der Gerichtshof die Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen an Art. 14 messen konnte.

Unter dem deutschen Grundgesetz ist der Verstoß viel einfacher zu begründen. Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes verbietet Ungleichbehandlungen wegen des Geschlechts. Die Feuerwehrabgabe war nach heutigem Verfassungsverständnis eklatant gleichheitswidrig. Das Bundesverfassungsgericht reagierte umgehend auf die Straßburger Entscheidung. Ein halbes Jahr nach der Verurteilung in Straßburg erklärte das Bundesverfassungsgericht die Feuerwehrabgabe in Parallelfällen für verfassungswidrig². Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben hier einen Anstoß geliefert für die überfällige Fortentwicklung des deutschen Verfassungsrechts.

¹ Urteil vom 8.7.1994, Karlheinz Schmidt/Deutschland, Series A Nr. 291-B.

² BVerfGE 92, 91 ff.

VI. Zusammenfassung

Ich komme zum Schluss und fasse zusammen. Die Europäischen Menschenrechtskonvention ist zu einer Menschenrechtsverfassung der europäischen Staatengemeinschaft geworden. Sie kann auch innerstaatlich Verfassungsfunktionen übernehmen. Welche Funktionen ihr zukommen, ist von Land zu Land verschieden. Die innerstaatliche Bedeutung der Konvention hängt einerseits von der Qualität des nationalen Menschenrechtsschutzes ab und andererseits von der Art, wie sie in das nationale Recht inkorporiert worden ist. Ist der nationale Grundrechtskatalog defizitär, kommt die Europäische Menschenrechtskonvention in ihrer Lückenschließungsfunktion zum Tragen. Kommt der Konvention innerstaatlich ein besonders hoher Rang zu, wird sie in ihrer Maßstabfunktion wichtig. Ist die nationale Rechtsordnung hingegen hinreichend vollständig und flexibel, um jederzeit konventionskonforme Ergebnisse zu ermöglichen, kann sich die Europäische Menschenrechtskonvention auf eine bloße Anstoßfunktion zurückziehen. Die Anstoßfunktion wird vor allem dann aktualisiert, wenn der Straßburger Gerichtshof durch ein Urteil einen Impuls für die nationale Rechtsentwicklung gibt, wie es bei den süddeutschen Feuerwehrabgaben der Fall war.