



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Das Verhältnis zwischen nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechten in der innerstaatlichen Rechtsordnung“

Dissertation vorgelegt von Arnulfo Daniel Mateos Durán

Erstgutachter: Prof. Dr. Martin Borowski

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie

Das Verhältnis zwischen nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechten in der innerstaatlichen Rechtsordnung

Arnulfo Daniel Mateos Durán

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die aktuelle Problematik der Anwendung von inkorporierten internationalen Grundrechten in den nationalen Rechtsordnungen. Die Grundrechte gelten als eine der wichtigsten Errungenschaften der Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts. Grundsätzlich lag die Hauptpflicht ihrer Gewährleistung in den Händen des Staates. Aber nach dem Zweiten Weltkrieg ist klargeworden, dass ein effektiver Schutz der nationalen Grundrechte auch der Hilfe der internationalen Ebene bedurfte. Mit dem Erlass und der nachträglichen Ratifizierung der Abkommen wurde eine große Reihe von internationalen Verträgen, die sich dem Schutz der Grundrechte widmeten, durch die verschiedenen Länder und internationalen Organisationen verbreitet. Allerdings weist die Verflechtung von internationalen Instrumenten keine Systematisierung auf der internationalen Ebene auf.

Die Inkorporation der internationalen Vorschriften in die nationale Rechtsordnung hängt von der Anerkennung ihrer Wirkung durch die nationale Verfassung ab. Die Verfassung setzt formelle und materielle Kriterien für die Geltung und Anwendung der internationalen Abkommen in der nationalen Rechtsordnung fest. Diese Anerkennung verlangt von den nationalen Richtern eine Anwendung oder Beachtung der internationalen Vorschriften bei der Lösung von Fällen. Allerdings sind auch internationale Bestimmungen durch die Prinzipien des Völkerrechts geprägt und, in bestimmten Fällen, durch die Rechtsprechung der zuständigen internationalen Gerichtsbarkeit beeinflusst. Die internationale Ebene zielt auf die Erfüllung des Vertrages in den nationalen Rechtsordnungen ab. Die Hauptpflicht des Staates ist die Gewährleistung der Effektivität des Abkommens. Aber auf der nationalen Ebene sind die Richter nicht nur an die strikte Vollstreckung der nationalen Normen gebunden, sondern auch an die durch den Staat anerkannten internationalen Bestimmungen.

Der Rang stellt innerhalb der nationalen Rechtsordnung ein wichtiges Kriterium für die nationale Rechtsordnung dar. Durch den Rang werden die Verhältnisse der nationalen Normen eingeordnet und ihre Geltung für bestimmte Fälle erklärt. Jedoch zeigen die internationalen Normen eine Schwächung der strikten Vollstreckung des Ranges. Als Vorbild gilt die deutsche grundrechtliche Ordnung. Die deutsche Rechtsordnung erkennt die spezielle Rolle des

Völkerrechts an und bietet ihr die Anwendung von einer bestmöglichen Interpretation der nationalen Bestimmungen durch den Inhalt der internationalen Bestimmungen (Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes). Dieser Fall ist besonders interessant, da die staatliche Bindung an die internationalen Normen die Wirkung des Ranges in der Rechtsordnung auflockert. Allerdings hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Anwendung dieses Grundsatzes begrenzt. Als Begrenzung der internationalen Pflichten des Landes gilt das Argument der Einschränkung des Ermessensspielraums des nationalen Gesetzgebers. Dies wirft die Frage auf die Struktur der Grundrechte auf der nationalen Ebene.

Die Problematik der Verhältnisse zwischen den inkorporierten internationalen und nationalen Grundrechten zeigt sich deutlicher in den Ländern, die den internationalen Bestimmungen einen hohen Rang verleihen. Der hohe Rang gilt als eine Garantie für die Anwendbarkeit der inkorporierten internationalen Bestimmungen durch die nationalen Richter, die die Erfüllung der internationalen Pflichten des Landes sichern. Wenn inkorporierten internationalen Grundrechten Verfassungsrang zukommt, schafft ihre Anwendung Probleme in den Fällen von Konkurrenz und Kollisionen zwischen diesen beiden Arten der Grundrechte. Dann verlangen zwei verschiedene Grundrechtskataloge mit gleichem Rang zwei verschiedene Ergebnisse.

Das Hauptziel dieser Untersuchung besteht jedoch in der Entwicklung eines Modells für die Auflösung von Inkongruenzen beziehungsweise Widersprüchen zwischen zwei verschiedenen, jeweils für sich als umfassend und abschließend gedachten Grundrechtskatalogen. Diese Untersuchung besteht aus insgesamt 5 Kapiteln und am Ende den wesentlichen Ergebnissen der Untersuchung.

Kapitel 1

Die Entwicklung eines Modelles für die Erklärung der Verhältnisse muss verschiedene Faktoren beachten, z. B. die Struktur der Grundrechte, ihre Rechtsquellen, ihren Inhalt, ihre Inkorporationsform sowie ihren Rang innerhalb der nationalen Rechtsordnung. Dies erfordert eine systematische Annäherung an das Problem. Das erste Kapitel beschreibt die grundrechtstheoretischen und grundrechtsdogmatischen Grundlagen. Neben dem Eingriff-Schranken-Schema¹ schließt dies auch eine kurze Einführung in die Prinzipientheorie der

¹ Das Eingriff-Schranken-Schema macht das Studium des Grundrechts deutlicher, weil das Verhältnis des von dem Grundrecht gebotenen Schutzes mit den Gründen seine Begrenzung klarer geworden ist. Gleichfalls lässt

Grundrechte und die Rekonstruktion der grundrechtlichen Abwägung mithilfe materieller und formeller Prinzipien ein, weil das in dieser Untersuchung vorgeschlagene Modell des Verhältnisses von nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechten hierauf zurückgreifen wird. Eine strukturelle Sicht des Grundrechts bietet eine Systematisierung der Fälle von Konkurrenzen und Konflikten zwischen den nationalen und den internationalen Grundrechten.

Kapitel 2

Im zweiten Kapitel wird das Verhältnis von rechtlichen Instrumenten zum Schutz der Grund- und Menschenrechte und den Menschenrechten als moralischen Rechten untersucht. Die beiden Grundrechtskataloge – der nationale und der inkorporierte internationale Grundrechtskatalog – stehen nicht als zwei rechtliche Instrumente beziehungslos nebeneinander. Es existiert ein gemeinsamer materieller Fluchtpunkt, der darin besteht, dass beide Kataloge den Anspruch erheben, die Menschenrechte als moralische Rechte in das Recht zu transformieren, damit ihre Schutzgüter – Freiheit, Gleichheit und Würde – effektiver durch rechtliche Normen geschützt werden können als dies durch bloß moralische Normen möglich wäre. Durch die Transformation bekommen die moralischen Rechte juristische Geltung und werden durch die Organe des Staates vollstreckt. Allerdings muss man feststellen, ob die Transformation als eine Widerspiegelung des moralischen Rechts zu sehen ist oder ob sie als Versuch der Institutionalisierung des Letzteren gilt. Die erste Möglichkeit bringt viele Probleme mit sich, weil ein Merkmal des moralischen Rechts seine inhaltliche Richtigkeit ist. In diesem Sinne, wenn die Norm als inhaltliche Richtigkeit gilt, lässt sich ihre Wirkung nicht einschränken. Dies wird insbesondere in den Fällen problematisch, in denen die Wirkung eines Grundrechts wegen einer Abwägung zurücktreten muss. Deswegen ist eine schwache Verbindung des Grundrechtes mit dem moralischen Recht zu halten. Nach dieser Aussicht sind die nationalen und internationalen Grundrechte Versuche der Transformation von moralischen Rechten. Da sie aus unterschiedlichen Rechtsquellen stammen, ergeben sich Unterschiede in ihrer Institutionalisierung und in ihrem Inhalt. Dies ist erkennbar, wenn man die Schranken ihres Schutzbereiches betrachtet. Die Schranken des Schutzes eines Grundrechts folgen bestimmten Zielen auf zwei Ebenen, denen die Idee zugrunde liegt, dass die Verfügung eines

dieses Schema eine Klassifizierung und Beachtung der Schranken der Grundrechte zu, die verschiedene Formen zeigen könnte, wie z.B. Gesetzesvorbehalt, Schranken-Schranken oder andere kollidierende Grundrechte.

Grundrechts nicht uneingeschränkt möglich ist. Die Rechtfertigungen für die Einschränkung der nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechte müssen beachtet werden. Dies schließt einen kurzen Blick auf Gerechtigkeitstheorien und die Frage von Universalismus und Relativismus ein sowie die Kontrastierung und Charakterisierung der oft in einem Atemzug genannten moralischen Menschenrechte und rechtlichen Instrumente zu ihrem Schutz – die Grundrechte.

Kapitel 3

Kapitel 3 beschäftigt sich mit dem Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht. Die internationalen Grundrechte sind internationale Normen, und deswegen sind alle Auslegungsregeln und Prinzipien des Völkerrechts auf sie anwendbar. Allerdings wird Ihnen in der Tat in einigen Rechtsordnungen ein spezieller Charakter gegeben, da sie wichtige Rechtsgüter enthalten, die in manchen Fällen den Inhalt der nationalen Normen widerspiegeln. Ebenfalls entfaltet die internationale Sphäre eine große Wirkung auf die Vollstreckung der internationalen Bestimmungen auf der nationalen Ebene.

Die internationalen Bestimmungen werden durch die Prinzipien *pacta sunt servanda* und *effet utile* verstärkt, um ihre Effektivität auf der nationalen Ebene zu garantieren. Diese Prinzipien sind auch auf der nationalen Ebene anwendbar. Dies ist insbesondere in den Ländern erkennbar, die unter die Gerichtsbarkeit eines internationalen Organs fallen. Das Prinzip *pacta sunt servanda* fungiert als Garantie und Pflichtgrundlage des Staates, allerdings zielt es nicht unmittelbar auf einen bestimmten Teil des Staates. Die Verletzung der internationalen Verpflichtungen könnte je nachdem ein Urteil gegen den Staat durch ein internationales Gericht darstellen. In diesem Sinne liegt es im großen Interesse des Staates, um eine internationale Verantwortlichkeit zu vermeiden. Dies hat zur Folge, dass die internationalen Bestimmungen einen tatsächlichen Vorrang/eine tatsächliche Präferenz haben oder eine Ausnahme von der typischen Auflösung von Normenkonflikten darstellen. Die Gründe für einen tatsächlichen Vorrang der internationalen Bestimmungen folgen aus verschiedenen Gründen, z. B. durch ausdrückliche Verweisung des Abkommens oder aus politischen Gründen. Deshalb haben die Länder verschiedene Strategien entwickelt, um Konflikte zwischen internationalem und nationalem Recht zu vermeiden. Dies erfordert, dass die Problematik die Gestaltung der nationalen Rechtsordnung sowie der Grundrechtsstruktur beachten muss.

Kapitel 4

Das Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht auf der nationalen Ebene hängt von der Inkorporationsform der internationalen Bestimmungen ab. Dies ergibt sich aus dem durch das Land zugewiesenen Platz der völkerrechtlichen Bestimmungen innerhalb der Rechtsordnung. Gleichfalls kommt ins Spiel, wie die internationalen Bestimmungen angewendet und ausgelegt werden. Von besonderer Bedeutung ist ihre Lage innerhalb der Normenhierarchie, da der Rang eine spezielle Rolle für die Auflösung von Antinomien spielt. Allerdings sind die inkorporierten internationalen Grundrechte auch von ihrem völkerrechtlichen Charakter betroffen (mangelnde demokratische Legitimation sowie das Fehlen einer sicheren Vollstreckung).

Die Inkorporation des Vertrages erfolgt durch eine staatliche Anerkennung des Abkommens durch die staatlichen Organe. Die Anerkennung oder der Anwendungsbefehl verleiht den internationalen Bestimmungen eine Garantie für ihre Durchsetzung durch die nationalen Richter. Deshalb spielt die Inkorporationsform von Völkerrecht in Landesrecht eine große Rolle, weil die Inkorporation das Verhältnis der internationalen Bestimmungen mit dem nationalen Recht ausgestaltet. Diese Verbindung wird gestärkt und fortdauernd aktualisiert, wenn ein internationales Gericht Entscheidungen zu den internationalen Grundrechten trifft. Dann stellt sich die Frage, welche innerstaatlichen Auswirkungen diese Entscheidungen für die wortgleichen inkorporierten Bestimmungen zu den internationalen Grundrechten haben.

Der Rang funktioniert als Einfallstor für die Ausstrahlwirkung der internationalen Grundrechte in die nationalen Grundrechte. Der unterschiedliche Rang zwischen inkorporierten internationalen und nationalen Grundrechten verschärft den internationalen Charakter der internationalen Bestimmungen. In diesem Sinne stellt Gleichrang einen interessanten Fall dar, da die internationale Verbindlichkeit der internationalen Grundrechte innerhalb des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Probleme mit sich bringt. Dies ist insbesondere in der Abwägung der kollidierenden Grundrechte sichtbar, da die kollidierenden (nationalen und inkorporierten internationalen) Grundrechte prinzipiell keine ähnliche Vollstreckungsbefolgung haben. Ebenfalls werfen die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Schranken der Grundrechte die Frage nach der Begrenzung des Ermessenspielraums des Gesetzgebers durch internationale Bestimmungen auf. Dies schafft die Möglichkeit, verschiedene Lösungsmodelle zu entwerfen.

Aus Forschungsarbeiten über die Wirkung des Völkerrechts in Deutschland, Österreich, Schweiz und Mexiko wird erkennbar, dass die Länder bestimmte Strategien entwickelt haben, die auf die Vermeidung und Optimierung der Wirkung des Völkerrechts auf der nationalen Ebene zielen.

Kapitel 5

Nachdem alle diese Grundlagen gelegt sein werden, sollen im fünften Kapitel schließlich verschiedene Modelle für die gemeinsame Anwendung von nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechten entwickelt werden. Zunächst wird zu zeigen sein, dass weder der *pacta sunt servanda*-Grundsatz noch das Günstigkeitsprinzip keine überzeugende Lösung bieten. Dann werden drei Modelle unterschieden und charakterisiert: (i) das Modell des Anwendungsvorrangs eines der beiden Grundrechtskataloge, (ii) das Modell des „Hybridgrundrechts“, in dem vor der Anwendung auf den Einzelfall aus beiden Grundrechtskatalogen ein gemeinsames grundrechtliches Instrument, das „Hybridgrundrecht“, gebildet wird, und (iii) das Modell der parallelen Grundrechtsprüfung beider Grundrechtskataloge.

Bei dem Modell des Anwendungsvorrangs stellt man eine Anwendungsregel (Vorrangregel) auf, um damit die Kollisionen oder Konkurrenzen von nationalen und internationalen Grundrechten aufzulösen. Der Anwendungsvorrang kann strikt oder relativ sein. Dieses Modell bietet eine einfache Lösung der Kollisionen auf der innerstaatlichen Ebene an. Ein Problem dieses Modells besteht in der Entwertung des inkorporierten internationalen Grundrechtskataloges, der auch Verfassungsrang aufweist, ohne dass eine plausible Erklärung für die Entwertung gegeben wird.

Das Modell des Hybridgrundrechts erfordert die Anwendung beider Grundrechtskataloge auf den verschiedenen Stufen der Grundrechtsprüfung, um eine hybride Form der Grundrechte zu bilden. Dieses Modell erfordert den „weitestmöglichen Schutz“, der nicht mit dem Günstigkeitsprinzip verwechselt werden darf. Die Hybridisierung erfolgt in einem weiten Schutzbereich (im Sinne der weiten Tatbestandstheorie) und einem weiten Eingriffsbegriff und damit korrespondierend einer weiten Einschränkung. Dieses Modell nimmt den Gleichrang ernst und zielt auf den effektiven Schutz aller rechtlichen nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechtskataloge. Im Sinne des Hybridgrundrechtsmodells kann der

Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes als eine „schwache Form des Hybridgrundrechts“ charakterisiert werden.

Nach dem Modell der parallelen Grundrechtsprüfung sind der nationale und der internationale Katalog der Grundrechte zu trennen. Statt wie im Hybridmodell einen einheitlichen Maßstab für die Anwendung zu erzeugen, erfolgt eine parallele Anwendung der Bestimmungen der beiden Kataloge. Nach diesem Modell müssen alle Ergebnisse abgeglichen werden. Wenn die unterschiedlichen Prüfungen zum gleichen Ergebnis kommen, dann bestätigen sich die Ergebnisse gegenseitig. Falls die Prüfungen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, dann muss eine Entscheidung getroffen werden, welches Ergebnis maßgeblich ist. Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass die Unterschiede beider Grundrechtskataloge deutlich werden. Allerdings liegt das Kernproblem dieses Modells in den Kriterien der Metaabwägung, die bei widersprüchlichen Ergebnissen der beiden parallelen Grundrechtskataloge entscheiden soll, welches der beiden Ergebnisse den Vorzug bekommt.

Schließlich wird am Ende des Kapitels eine Rekonstruktion der Abwägung materieller und formeller Prinzipien vorgeschlagen werden, die wesentlich auf dem Hybridmodell beruht. Der Vorteil dieses Modells gegenüber der bisherigen Rekonstruktion der grundrechtlichen Abwägung besteht darin, dass in der Kontrollabwägung des Verfassungsgerichts zusätzlich zu den kollidierenden Rechten und Gütern in Form von materiellen Prinzipien zwei formelle Prinzipien zu berücksichtigen sind – eines zugunsten des demokratisch legitimierten Gesetzgebers und eines zugunsten autoritativer Entscheidungen auf der Ebene des Völkerrechts – in Form autoritativer Normsetzung (Bestimmungen in Konventionen und Pakten) und autoritativer Normanwendung (Präjudizien des zuständigen internationalen Gerichts), die von einem nationalen Gericht bei der Entscheidung eines Grundrechtsfalls zu berücksichtigen sind. Parallel zu den materiellen Prinzipien begründet das Demokratieprinzip eine *prima facie*-Bindung an die Abwägung des Gesetzgebers. Allerdings muss das Verfassungsgericht bei der Anwendung inkorporierter internationaler Grundrechte auch die Abwägung des Hybridgrundrechts aus der Perspektive des internationalen Instruments berücksichtigen. Diese Rekonstruktion des Verhältnisses zwischen nationalen und inkorporierten internationalen Grundrechten erklärt, warum der Spielraum des nationalen Gesetzgebers kleiner wird, wenn die internationale Ebene die gleiche Auffassung hat wie das nationale Verfassungsgericht, und größer sein muss, wenn die internationale Ebene zusammen mit dem Gesetzgeber gegen das nationale Kontrollorgan steht.

Diese Arbeit wird im Verlag Nomos in der Schriftenreihe „Studien zur Rechtsphilosophie und Rechtstheorie“ erscheinen.