

Menschenrechte als Verfassungsgrenze

Anja Mihr

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. „Normative“ Kräfte
- III. „Begrenzung“ durch die Zivilgesellschaft
- IV. Verfassungsgrenzen
- V. Fazit

I. Einführung

Internationales Menschenrecht „begrenzt“ moderne Verfassungsstaaten. Diese Aussage ist nicht neu, denn mit dem Aufkommen internationaler Menschenrechtsverträge und den darin verankerten Standards individueller Grund- und Freiheitsrechte, sind Rechte niedergeschrieben, die der staatlichen Verfassung in der Regel übergeordnet sind und daher nicht selten staatliche Souveränität massiv herausfordern. Wir befinden uns dabei gegenwärtig in einer Übergangsphase: Einerseits wächst mit steigendem Menschenrechtsbewusstsein der Wunsch vieler Bürger nach mehr individueller Teilhabe und Verantwortung sowohl global als auch lokal, z.B. beim Schutz der Privatsphäre; andererseits sind es verfassungsrechtlich immer noch Regierungen und ihre Institutionen wie etwa Verfassungs- oder Verwaltungsgerichte, die für die Durchsetzung und Einhaltung dieser und anderer Menschenrechte verantwortlich sind.

Seit der Verabschiedung des Zivil- und Sozialpakts der Vereinten Nationen (VN) von 1966 (1976) ist der Trend zu mehr individueller Verantwortung bei der Umsetzung und Einhaltung von Menschenrechten unumgänglich. Die Pakte schreiben jedem Bürger, aber auch Unternehmen und privaten Organisationen eine Mitverantwortung bei der Umsetzung der Menschenrechte zu. Wie diese aussehen soll, wird nicht vorgegeben. Aber parallel zu der Kompetenz-

verschiebung vom Staat an die Bürger beobachten wir eine Gegenbewegung z.B. in Form von Renationalisierung und Autokratisierung politischer Systeme. Diese geht einher mit den Bestrebungen nach einer starken Regierungsführung, deren Ziel es u. a. ist, dem Einzelnen möglichst viel Teilhabe und Eigenverantwortung abzunehmen und die Deutungshoheit über die Menschenrechte zurück zu gewinnen.¹

Wie also das Dilemma erklären und wie kann einer wachsenden globalen Bürgergesellschaft, die sich auf Menschenrechtsverträge beruft, mehr Teilhabe zuteilkommen ohne den republikanisch-demokratischen Verfassungsgedanken auszuhöhlen wenn zugleich autoritäre Regierungsformen an Popularität gewinnen?² Der Wunsch nach (mehr) Teilhabe muss nicht automatisch eine Entstaatlichung bedeuten.³ Charakteristisch für diesen Verfassungsstaat ist nach Gary S. Schaal eine fortlaufende Auseinandersetzung um die Interpretation von Interessen und normativen Überzeugungen, wie etwa den Menschenrechten, und wer welche Funktion im Staat ausführt. Dass immer mehr Bürger und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) staatliche Aufgaben übernehmen, bedeutet nicht automatisch eine Auflösung des Staats sondern deutet darauf hin, dass dieser sich den globalen Gegebenheiten anpasst und verändert. Mehr Partizipation von Bürgern bei der Einhaltung der Menschenrechte kann sowohl als Stärkung

1 Jürgen Hartmann, *Demokratie und Autokratie in der vergleichenden Demokratieforschung, Eine Kritik*, 2015, S. 107f.

2 Vgl. Präambel der Europäischen Grundrechtecharta, Europäisches Parlament, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2010/c 83/02), Brüssel 2010.

3 Markku Suksi/Kalliope Agapiou-Josephides/Jean-Paul Lehmers/Manfred Nowak (Hrsg.), *The First Fundamental Rights Documents in Europe*, 2015.

der Qualität von Demokratie gewertet werden, als auch als Versagen staatlicher Organe, wie etwa Parlamenten und Gerichte. Diese Auseinandersetzung ist zentrales Verfahren der politischen Handlungskoordination und Legitimation einer Verfassung.⁴

Die erfolgreiche Umsetzung und Einhaltung demokratischer Verfassungen hängt also von dem Proporz ab, inwiefern individuelle Verantwortung und Teilhabe Einzelner, und die Schutzfunktion und Rechenschaftslegung des Staates auf beiden Seiten verteilt sind. An dieser Schaltstelle des Aushandelns und Neuordnung der „Grenzen“ der Verfassung befindet sich die Gesellschaft gegenwärtig.

Das ist nicht selbstverständlich, denn historisch gesehen sollten die Menschenrechte den Bürger primär vor der Hoheitsgewalt des Staates schützen. Heute „schützen“ die Bürger den demokratischen Verfassungsstaat, indem sie Grund- und Freiheitsrechte täglich einfordern und einklagen und z. B. Parlamente in der Deutungshoheit und Gerichte bei der Einhaltung, beeinflussen bzw. neu „begrenzen“. Die Zivilgesellschaft be ruft sich dabei auf universelle Normen und internationale Menschenrechtsverträge. Absurderweise stehen heute NGOs und Privatpersonen vor Gerichten, die im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention (1950) oder der EU-Grundrechtecharta (2000) Menschen vor dem Ertrinken im Mittelmeer retten wollten. Absurderweise werden Menschenrechtsverteidiger und Bürger angeklagt, weil sie die Menschenrechte in den europäischen Verfassungen schützen wollen. Nationale Parlamente und Gerichte befinden sich zum Teil im Dilemma, denn der Aushandlungsprozess, inwiefern Bürger oder Staat welche Menschenrechte vorrangig schützen und umsetzen, nimmt Fahrt auf. So heißt es beispielsweise schon in Art. 25 a) des VN-Zivilpakts⁵, dass

jeder Bürger das Recht habe, an der „(...) Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen (...)“. Zwar ist dies zum einem als Aufforderung zur demokratischen Teilhabe innerhalb der Verfassungsgrenzen zu verstehen, aber auch zur Übernahme von mehr Verantwortung durch den Einzelnen, seine und die Menschenrechte anderer einzufordern. Da der VN-Zivilpakt auch in Folge der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948⁶ und unter dem Eindruck der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 geschrieben worden ist, überrascht dieser Bezug nicht. Denn in der Konvention heißt es, dass „(...) diese Grundfreiheiten, welche die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bilden (und die) am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung (...) gesichert werden“.⁷ Diese demokratische Ordnung ist zwar die Basis für eine gerechte und friedliche Gesellschaft, aber auch nur eine – wenn auch die bislang effizienteste – Form ihrer Verwirklichung von Menschenrechten und sagt nichts darüber aus, welche Aufsichtsfunktionen Staat oder Bürger genau übernehmen sollen. Dieser andauernde Aushandlungsprozess zwischen Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren lässt sich auch in der Europäischen Grundrechtecharta von 2000 ablesen, denn darin wird die Verantwortung des Einzelnen bei der Einhaltung der Menschenrechte besonders hervorgehoben. Der Verfassungsrechtler Helmut Schelsky hatte bereits in seinen frühen Schriften angedeutet, dass die normativen Forderungen wie etwa im VN-Zivilpakt Folgebedürfnisse hervorbringen würden, die zu neuen institutionellen Arrangements führen müssen, und so das gesamte Institutionengefüge eines modernen Verfassungsstaates in Bewegung bringen.⁸ Genau diese Annahme und die daraus möglichen Folgewirkungen und Dynami-

4 Gary S. Schaal, Vier normative Konzepte von Integration qua Verfassung, in: Hans Vorländer (Hrsg.), *Integration durch Verfassung*, 2002, S. 89.

5 Vereinte Nationen, *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966, Inkraft 1976, BGBl. 1973 II 1553.

6 Jay Winter/Antoine Prost, René Cassin and Human Rights, *From the Great War to the Universal Declaration*, 2013.

7 Europarat, *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Rom 4.11.1950.

8 Patrick Wöhrle, Zur Aktualität von Helmut Schelsky, *Einleitung* in sein Werk, 2014, S. 31.

ken für die „Grenzen eines Verfassungsstaates“ sollen im Folgenden dargelegt werden.

II. „Normative“ Kräfte

Welche Menschenrechte vom Staat in erster Linie geschützt werden und welches Maß an Eigenverantwortung der Bürger dabei übernehmen sollte, hat sich im Laufe des letzten Jahrhunderts ständig verändert. Udo di Fabio paraphrasiert die Bedeutung der Menschenrechte in den Zeiten des Wandels gar als jenen Kernbestand, der *vor* jedem politischen Herrschaftsmodell besteht und die jeder legitimen politischen Organisation ihren prägenden Stempel aufdrückt ohne dabei zur Ideologie zu werden.⁹ Menschenrechte wie Meinungs- und Informationsfreiheit, das Recht auf Arbeit oder Gesundheit oder Privatsphäre werden durch Verfassungsreformen und -änderungen stets neu ausgelegt. Dazu gehören auch die Grund- und Freiheitsrechte, die als Abwehrrechte gegen einen übermächtigen Staat gelten.¹⁰ Doch gleich, wie das Ergebnis des Aushandelns ausgesehen hat, der Verfassungsstaat versäumte es bislang nicht, die Grundfreiheiten seiner Bürger gesetzlich so zu regeln, dass er diese stets in besonderen Fällen begrenzen oder aussetzen konnte. Ausgenommen davon sind die nicht verhandelbaren Menschenrechten wie etwa die Menschenwürde und Gewissensfreiheit und der Schutz vor Sklaverei und Folter. Der Staat gibt seine Interpretationshoheit nicht gänzlich ab und bleibt bislang der Hauptverantwortliche für die Einhal-

tung von Freiheiten. Er kann von den Opfern von Menschenrechtsverletzungen zwar zur Rechenschaft gezogen werden, behält aber die Deutungshoheit – doch die verändert sich dramatisch. Somit ist der politisch-praktische Sinn von Menschenrechten und ihr Gehalt das Ergebnis einer fortdauernden Wechselwirkung zwischen normativen Absichten und der Wahrnehmung und Entwicklung gesellschaftlicher Gegebenheiten, die sich u. a. im Wunsch nach mehr oder weniger staatlicher Hoheitsmacht durch die Bürger äußert. Ein solcher Trend ist auch in der internationalen Strafgerichtsbarkeit zu erkennen, wie beim Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag. Hier werden nicht mehr Regierungen zur Verantwortung gezogen, sondern individuelle Täter, in der Regel Warlords oder Militärs. Damit geht einher, dass Kompensationen für Opfer in Zukunft nicht mehr allein aus der Staatskasse beglichen werden, sondern auch von den persönlich verantwortlichen Personen oder Unternehmen oder Organisationen, die für Menschenrechtsverbrechen verantwortlich sind.¹¹

Denn spätestens seit der Wiener VN-Weltmenschenrechtskonferenz von 1993, bei der die Universalität der Menschenrechte abschließend von allen Mitgliedstaaten bestätigt worden ist, eingedenk kultureller Besonderheiten, und gleichzeitig die Rolle der Zivilgesellschaft zur Umsetzung und Einforderung der Menschenrechte von allen VN-Mitgliedstaaten betont wurde, ist der Trend nach mehr individueller Verantwortung für Menschenrechte nicht mehr aufzuhalten.¹² Seither gibt es einen ungebrochenen Anstieg von Menschenrechtsorganisationen und NGOs. Insgesamt drei VN-Dekaden für Menschenrechtsbildung und Lernen sind seither ausgerufen worden, deren Protagonisten zum Ziel haben, Menschen in ihren Rechten so zu befähigen,

9 Udo di Fabio, Menschenrechte in unterschiedlichen Kulturräumen, in: Günter Nooke/Georg Lohmann/Gerhard Wahlers (Hrsg.), *Gelten Menschenrechte universal?*, 2008, S. 84.

10 Zur Naturrechtdiskussion im Verhältnis zu den Menschenrechten, z.B.: *Mathias Hildebrandt*, Menschenrechte und ihre Entwicklung in der Ideengeschichte, in: Petra Bendel/Thomas Fischer (Hrsg.), *Menschen- und Bürgerrechte: Ideengeschichte und Internationale Beziehungen*, Nr. 6, Zentralinstitut für Regionalforschung, 2004, S. 23–46; *Horst Dreier*, Dimensionen der Grundrechte, Von der Wertordnungsjudikatur zu den objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten, in: *Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Hannover*, Heft 23, 1993, S. 41–42.

11 *Vladimir Tochilovsky*, *Jurisprudence of the International Criminal Courts and The European Court of Human Rights, Procedure and Evidence*, 2008, S. 318.

12 *Franz Nuscheler*, *Recht auf Entwicklung*, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Praxis-Handbuch UNO, Die Vereinten Nationalen im Lichte globaler Herausforderungen*, 2003, S. 206 f.

dass sie sich für ihre eigenen und die der anderen einsetzen können, egal wo auf der Welt und unabhängig von jedem Nationalstaat und seinen Verfassungen.¹³ Die Menschenrechtsidee bekam seither Auftrieb und verbreitete sich rasant. Menschenrechtsverteidiger, z. B. Lehrer, Blogger oder Anwälte, die direkten Bezug auf Menschenrechtsverträge nehmen, sind heute keine Seltenheit mehr und leisten täglich einen Beitrag zu deren Umsetzung. Sie generierten damit einen gesellschaftspolitischen Willen, der sich im Aushandlungsprozess niederschlägt und Regierungen, Parlamente und Gerichte zwingt, Verfassungen neu auszulegen und der Zivilgesellschaft mehr Raum einzuräumen. Ein weiterer Beschleunigungsmotor in diesem Prozess sind die Demokratisierungswellen seit den 1990er Jahren in Süd- und Mittelamerika, in Osteuropa und im Mittleren Osten, aus deren Praxis heraus sich ein stärkeres individuelles „Rechtebewusstsein“ entwickelte.

Ein Beispiel für die veränderte Situation ist u. a. die Klagemöglichkeiten beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).¹⁴ Seit 1955 konnten bisher nur eingeschränkt Einzelpersonen vor dem Gerichtshof ihre Grundfreiheiten gegenüber dem Staat einklagen, die Möglichkeit der Individualklage wurde 1998 erheblich erweitert.¹⁵ Diese Entwicklung wiederum steht im Kontext des seit den 1990er Jahren aufkommenden internationalen Straf- und Sondertribunale und -gerichte z. B. zum ehemaligen Jugoslawien, zu Ruanda

oder Sierra Leone.¹⁶ Denn dort standen sich erstmalig direkt Täter und Opfer von Menschenrechtsverletzungen direkt gegenüber und die Täter konnten unmittelbar zur Verantwortung gezogen werden. Die Erfahrungen der Ad-hoc-Tribunale gingen später in das Römische Statut von 1998 über, das 2002 in Kraft trat und die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag nach sich zog. Aber auch beim Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte in Costa Rica wird zunehmend das Opfer von Menschenrechtsverletzung in den Mittelpunkt der Rechtsprechung gestellt, obgleich hier nach wie vor Regierungen auf der Anklagebank sitzen.¹⁷

Mit diesen Entwicklungen wurde schnell von einem „global constitutionalism“ gesprochen, dessen grundlegendes Normengerüst, das Völkerrecht und internationale öffentliche Recht, weltweit Maßstab für Verfassungsreformen oder Abkommen sei.¹⁸ Dieser Ansatz geht davon aus, dass grundlegende Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Teilhabe bei internationalen Vertragsverhandlungen und Organisationen eine stärkere Rolle spielen als je zuvor. Denn waren es in den Anfangsjahren internationaler Straf- und Menschenrechtsgerichtsbarkeit noch ausschließlich Staaten, die gegen andere Staaten klagen konnten – wie etwa beim Internationalen Gerichtshof –, sind es mit den Reformen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs durch das Römische Statut, sowie durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von 2009 immer stärker individuell Betroffene, die gegen den Staat (oder im Fall der EU, gegen EU Institutionen) ihre Grund- und Freiheitsrechte

13 *Chrissie Monagan/Carol Anne Spreen*, From Human Rights to Global Citizenship Education: Movement, Migration, Conflict and Capitalism in the Classroom, in: Joseph Zajda, Sev Ozdowski (Hrsg.), *Globalization, Human Rights Education and Reforms*, 2017, S. 35 ff.

14 *Europarat, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte*, 2017.

15 *Armin Höland*, Wirkung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf das Privatrecht in Deutschland, Beobachtungen und ausgewählte Beispiele, in: ders. (Hrsg.), *Wirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im deutschen Recht*, 2012, S. 166.

16 *Chittharanjan F. Amerasinghe*, *Jurisdiction of International Tribunals*, The Hague et al., 2003, S. 89 f.

17 *Karsten Seifert*, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung, *Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht*, in: Gilbert Gornig (Hrsg.), *Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht*, 2008, S. 45 f.

18 *Christine E. J. Schwöbel*, *Global Constitutionalism in International Legal Perspective*, 2011, S. 118 f.

einfordern können. Der Staat spielt in diesen Verhandlungen eine zunehmend nachgeordnete Rolle, sowohl als Beklagter als auch als Kläger. Er wird jedoch bei jeder Verhandlung z. B. bei Verhandlungen vor dem Gerichtshof der EU (EuGH) oder beim IStGH indirekt „mitangeklagt“, da seine Institutionen beim Schutz der Menschenrechte im eigenen Land offenbar versagt haben. Zwar steckt die internationale Strafgerichtsbarkeit noch in den Kinderschuhen, aber der Trend zu individueller Verantwortung ist unübersehbar. Dieser Trend führte im Falle der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bald zum Eindruck der direkten Einmischung in staatliche Souveränität und verfassungsrechtliche Kompetenzen bei der Umsetzung der Menschenrechte. Die Niederlande und Großbritannien wehrten sich schon bald nach den Reformen gegen den damit einhergehenden Souveränitätsverlust, der sie durch die Entscheidungen des Gerichtshofes zwang, Gesetze zu ändern, die ihren Bürgern mehr Grundfreiheiten zusprechen würden. Im Jahr 2012 forderten diese Staaten in der Erklärung von Brighton, den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, und damit der nationalen Interpretationshoheit über die Straßburger Rechtsprechung, wieder mehr Vorrang einzuräumen.¹⁹ Diesem Prinzip entsprechend können (national-)staatliche Verfassungsprinzipien, wie etwa die Einschränkung bestimmter Grund- und Freiheitsrechte, nicht ohne Weiteres vom EGMR außer Kraft gesetzt werden.

Was aber wie ein Etappensieg für den (nationalen) Verfassungsstaat in seiner bisherigen Form aussah, wurde gleichzeitig durch stärkere Forderungen nach internationaler Strafgerichtsbarkeit, Schiedsgerichten und anderen internationalen Tribunalen wieder ausgehebelt. Denn nicht nur die internationale Staatengemeinschaft unterstützte diese Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit, sondern auch das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte in

Genf.²⁰ Zwar drohten im Zuge der Sorge von nationalstaatlichem Souveränitätsverlust Regierungen, wie die Südafrikas, Burundi, Ghanas oder Gambias, im Jahr 2016, dem Internationalen Strafgerichtshof den Rücken zu kehren, weil sie erkannten, dass diese Art von individueller Strafgerichtsbarkeit ihren Hoheitsbereich empfindlich einschränkt und vor allem ihr Versagen als Schutzmacht gegenüber ihren Bürgern zum Vorschein bringen würde. Umgesetzt hat diese Drohung bislang nur Burundi. Die Drohungen waren deutliche Zeichen, dass sich der Verfassungsstaat seine Deutungs- und Durchsetzungshoheit bei den Grundfreiheiten zurückholen würde wollen, dabei aber interessanterweise die Prinzipien der Menschenrechte nie in Frage stellte. Bemerkenswert ist auch, dass nicht einmal autoritäre Regierungen es bislang gewagt haben, die Menschenrechte aus ihren Verfassungen zu streichen.²¹

Zwar gehen die VN ebenso wie die regionalen Menschenrechtsregime, ob Europarat, Interamerikanisches System oder die Afrikanische Union, immer noch vom Staat als Hauptakteur im Menschenrechtsgefüge aus, doch die oben beschriebene Dynamik zeigt, dass zunehmend der Einzelne, und dazu gehören sowohl die Zivilgesellschaft als auch private Unternehmen, für die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung mitverantwortlich gemacht werden und dies zum Teil auch wollen.²²

19 Dinah L. Shelton, *Advanced Introduction to International Human Rights Law*, in: dies. (Hrsg.), *Advanced Introduction to International Human Rights*, 2006, S. 287.

20 Vgl. *Zeid Ra'ad Al Hussein*, *Global Challenges to Human Rights*, John Hopkins Center for Public Health and Human Rights, 2017; World Court of Human Rights Development Project, *The Role and Jurisdiction of the World Court of Human Rights*, 2017.

21 Kim Lane Scheppele, *The End of the End of History*, 2017, S. 5. Karl Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, in: *The American Political Science Review*, 31, Nr. 4, 1937, S. 638–658.

22 Spätestens seit den so genannten ‚Ruggie Prinzipien‘ – den *Guiding Principles on Business and Human Rights*, die von einer Unterkommission für den Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen 2003 ins Leben gerufen und später durch eine Reihe weiteren Normenkatalogen verabschiedet worden sind.

III. „Begrenzung“ durch die Zivilgesellschaft

Bis heute gilt, dass die Menschenrechte in jeder staatlichen Verfassung „begrenzt“ werden können, unter Berufung auf ein höheres Ziel, das in der Regel den gesellschaftlichen Frieden, oder die nationale Sicherheit umfasst, ideologisch oder religiös motiviert ist, wie etwa in Israel oder Saudi Arabien, die sich als religiöse Staaten verstehen. Diese Begrenzungen sind jedoch in einer entideologisierten und globalen Gesellschaft längerfristig nicht aufrechtzuerhalten. Thomas Wischmeyer beispielsweise begründet solche Grenzen der Verfassung allein auf positive Kompetenzordnung des Staates, m. a. W. jene Gesetzesvorbehalte, die Parlamente beschließen können, aber die Grundrechte als Maßstab haben müssen. Seiner Auffassung nach können Verfassungsgrenzen nicht ideologisch begründeten werden.²³ Denn die Verfassung spiegelt nur den normativen Rahmen innerhalb eines sich ständig neu zu absolvierenden Legitimationsprozesses wieder, so Utz Schliesky. Religion oder Ideologie müssen sich aber nicht legitimieren, sie sind Glaubensgrundsätze. Im modernen Verfassungsstaat ist z. B. ein Grundgesetz die Mittlerin zwischen Legitimität der Herrschaft von Regierungen und den Trägern der Souveränität, den Bürgern. Die Akzeptanz der Herrschaftsordnung soll vor allem dadurch ausgeübt werden, indem die Freiheiten des Bürgers an der Spitze jeder Verfassung stehen sollten, nicht am Ende oder in den hinteren Kapiteln.²⁴ Genau diese Verschiebung nach vorne ist seit 1948 zunehmend eingetroffen und führte zu einer Eigendynamik, nämlich die Verantwortung Menschenrechte einzuhalten, auch dem Bürgern zu übertragen. Damit wurden die Grenzen der Verfassung quasi per Anordnung der Kapitel neu gesetzt.

Durch die steigende globale Mobilität erwarten Menschen, unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit, die Umsetzung der Menschenrechte dort wo sie leben, und nicht (nur) in dem Land, in dem sie die Staatsbürgerschaft besitzen. Da der moderne, demokratische Verfassungsstaat jedoch kein globaler, sondern ein national-territorialer ist, für den beispielsweise Migrationsbewegungen eigentlich die Ausnahme, als die Regel sein sollten, ist angesichts der neuen globalen Realität steigender Mobilität von Waren und Menschen, der Deutungskonflikt zwischen universellen Normen und nationaler Umsetzung vorprogrammiert. Unsere Verfassungen müssen sich der Globalisierung anpassen, nicht umgekehrt. Denn wenn das Vorrangprinzip für die universellen Rechte jedes Einzelnen gilt, dann sind territoriale Grenzen, abstrakt gesehen, nachrangig. Somit stehen Verfassungsrechtler, Politiker und Zivilgesellschaft vor der Frage, ob die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zu einer „Entgrenzung“ staatlicher Verantwortung führte oder nur zu einer weiteren „Ermächtigung“ der Träger von Souveränität. Wie soll die Durchsetzbarkeit universeller Normen sowohl im Verfassungsstaat als auch im Rahmen einer „globalen Bürgergesellschaft“ gewährleistet werden, wenn der Staat in seinem Herrschaftsanspruch im Zuge nationaler-territorialer Interessen die Grundrechte einschränken kann, aber das Maß an Eigen- und Bürgerverantwortung noch nicht abschließend geklärt ist?²⁵ Schliesky sieht darin nur insofern einen Konflikt, sofern sich diesem notwendigen Legitimationsdiskurs ein starres Beharren auf „ständischen Freiheitsrechten“ im traditionellen Sinne eines Gemeinwohls als Herrschaftszweck entgegenstellt.²⁶ Staatliche Institutionen, wie Ministerien oder Parlamente, müssen reagieren und sind dabei nicht ausreichend auf ihren eigenen Legitimitätsverlust vorbereitet, so hat Samuel

23 Thomas Wischmeyer, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates: Geschichte und Theorie, Grundlagen der Rechtswissenschaft, Nr. 26, 2015, S. 187.

24 Utz Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 495.

25 Peter Koller, Die Internationalisierung der Menschenrechte und die Grenzen der staatlichen Souveränität, in: Matthias Lutz-Bachmann/Hauke Brunkhorst/Wolfgang R. Köhler (Hrsg.), Recht auf Menschenrechte - Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, 1999, S. 228-244.

26 Schliesky, (Fn. 24), S. 208.

Moyn dieses Dilemma zusammengefasst, nämlich dass "(...) *the breakthrough of international human rights could seem to draw on the proliferation of formal constitutional rights, but this does not mean that the way to the former was prepared by the latter, even when the Universal Declaration was taken as a useful catalogue for domestic lists. The main purpose of these constitutions after all was the constitution of sovereignty.*"²⁷ Unter diesem Eindruck argumentierte bereits in den 1990er Jahren Alec Stone Sweet, dass die moderne Rechtspraxis und Rechtsnormen den Staat zwangsläufig reformiere und dass sich der Eingriff staatlicher Gewalt unter Achtung der universellen Ansprüche der Menschenrechte ändern werde.²⁸ Nur wie, das verriet er nicht.

Der Vertrag von Lissabon von 2010, der eine Art Verfassung der EU darstellt, ist ein Beispiel dafür, wie Menschenrechte als Maßstab für mehr Eigenverantwortung gegenüber der staatlichen bzw. der Hoheitsmacht des Staates herangezogen werden können.²⁹ Er ist sicherlich nur ein Schritt in diese Richtung, denn laut diesem und früherer EU-Verträge soll jedes Drittstaaten-Abkommen und jede Entscheidung auf EU-Ebene in Zukunft Menschenrechte berücksichtigen.³⁰ Demnach können Grundfreiheiten und Abwehrrechte Einzelner bei einem Freihandelsabkommen oder einer EU-Verordnung von jedem eingefordert werden. Gleichzeitig wird aber verlangt, dass sich die Zivilgesellschaft und die Wirtschaftsunternehmen stärker an der Gestaltung dieser Abkommen beteiligen und ihren Beitrag zur Umsetzung der Menschenrechte leisten. Zukünftige Verträge oder Gesetze sind daher nicht nur im Interesse eines Staates oder der EU, sondern vorrangig im In-

teresse der hier lebenden Menschen, Konsumenten oder Vertragspartner – gleich welcher Nationalität – zu verstehen.³¹ Auch wenn die heutige Praxis noch weit entfernt von einer effektiven Teilhabe aller EU-Bürger ist, so scheint dies doch ein erster normativer Schritt in Richtung zu mehr Mitbestimmung und Mitverantwortung zu sein. Damit werden dem Gesetzgeber insofern Deutungshoheiten genommen, indem er stets Grundfreiheiten und Teilhabe der Bürger berücksichtigen muss. Zum einen „entlastet“ diese Umverteilung Regierungen und Legislative, zum anderen führt diese zum Souveränitätsverlust staatlicher Institutionen, welcher sicherheitspolitische Konsequenzen nach sich ziehen kann.

Hannah Arendt beschwor bereits kurz nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus das Ende des Nationalstaats, denn dieser sei in seiner Begrenzt- und Verfasstheit das eigentliche Hindernis bei der Einhaltung der Menschenrechte und damit des liberalen und selbstbestimmten Bürgertums.³² Das Dilemma der Abwägung ist demnach so alt wie der moderne Verfassungsstaat selbst, denn in dieselbe Richtung argumentierte später Jürgen Habermas in seinem Plädoyer für den unvermeidlichen, weltweiten Diskurs freier und gleicher Bürger, der zwangsläufig zu einer menschenrechtsbasierten Demokratisierungswelle führen müsse und damit zu mehr Selbstwahrnehmung des Individuums und seiner Rechte vor dem Staat.³³ Durch die Umverteilung kann aber auch ein Machtvakuum entstehen, das Regierungen zur Autokratisierung ihres Herrschaftsanspruches nutzen. So wurde beispielsweise schon während der verfassunggebenden Versammlung für die Bundesrepublik der „wehrhaften“ Demokratie in Art. 18 des Grundgesetzes (GG)

27 Samuel Moyn, *The Last Utopia, Human Rights in History*, 2010, S. 113.

28 Alec Stone Sweet, *Judicialization and the Construction of Governance*, in: *Comparative Political Studies* 31, Faculty Scholarship Series, No. 75 (1999), S. 147–184.

29 Europäische Union, *Die Grundrechtecharta*.

30 Marika Lerch, *Menschenrechte und europäische Außenpolitik, Eine konstruktive Analyse*, 2004, S. 122.

31 Vgl. auch Menschenrechtsmaßstäbe des EU Parlaments, *Anja Mihr, Human Rights Benchmarks for EU's External Policy*, European Parliament, Committee on Human Rights, 2011.

32 Peg Birmingham, *Hannah Arendt and Human Rights, A Predicament of Common Responsibility*, 2006, S. 133.

33 Karl-Heinz Nusser, *Menschenrechte, Menschenwürde und Demokratie bei Jürgen Habermas*, 2014, S. 212.

Vorschub geleistet. Denn trotz aller freiheitsliebender und partizipativer Euphorie der Verfassungsgründer wollte man sich bei Bedrohung „gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ das Zepter nicht aus der Hand nehmen lassen. Die Verwirrung von Grundfreiheiten und ihr Ausmaß werden zwar nur durch das Verfassungsgericht ausgesprochen, dieses kann aber jederzeit angerufen werden.³⁴ Dieses Konzept ist vielfach von anderen Staaten kopiert worden.³⁵ Die Gesetzgeber konnten somit dafür Sorge tragen, dass die Rechte des Einzelnen am Ende doch dem Regierungswillen nachgeordnet sind.³⁶ Die Möglichkeiten einer „wehrhaften“ Demokratie bedeutet aber nicht automatisch eine Autokratisierung des Regimes. Mark Tushnet sieht selbst in den modernen „autoritären Verfassungsstaaten“ keinen unmittelbaren Widerspruch in sich. Der „duale Staat“, wie er ihn nennt, in dem es liberale Freiheiten für die weltoffenen Mitglieder der Gesellschaft gibt und restriktive für den Rest, scheint für viele politische Regime wie etwa Singapur oder Ungarn zu funktionieren.³⁷ Kim Scheppelle führt in Anbetracht der jüngsten Renationalisierungs- und Autokratisierungstendenzen an, dass demokratische Verfassungen „self-sustaining“ wären³⁸ und aufstrebende Despoten weniger Chancen auf Erfolg hätten, wenn sie den Bürger stärker berücksichtigen würden. Unter „self-sustaining“ versteht sie menschenrechtsbasierte Verfassungen, die jedem Einzelnen im Staat befähigen, z. B. durch mehr Partizipation, Klagemöglichkeiten und Volksentscheide, gegen aufstrebende Despoten rechtzeitig vorzugehen. Moderne Verfassungen sind jedoch aufgrund der oben beschriebenen Deutungshoheit und Gesetzesvorbehalten, die eine Einschränkung der Menschenrechte

nach sich ziehen können in der Übergangsphase (noch) nicht annähernd „self-sustaining“. Auch die modernste Verfassung ist somit nicht notwendigerweise eine sichere Grundlage für eine starke – selbstwahrnehmende – und wehrhafte Zivilgesellschaft.

Parallel dazu entwickelt sich die universelle Menschenrechtsidee immer weiter und oft schneller als Verfassungsrechtler und Gesetzgeber nachziehen können, was beispielsweise in den ehrgeizigen VN-Zielen für nachhaltige Entwicklung in der Agenda 2030 zum Ausdruck kommt. Hier werden der Zivilgesellschaft, den Privatinitiativen und den Unternehmen eine besondere Verantwortung bei der Umsetzung der Menschenrechtsziele zugesprochen.³⁹ Staatliche Institutionen reagieren darauf, indem sie zum „Wohle der staatlichen Sicherheit und des Gemeinwohls“ die Reichweite von Grundfreiheiten in die Waagschale werfen und mit den zivilen Verhandlungspartnern aushandeln.

Sieht man sich diese ehrgeizigen Ziele und ihre Maßnahmen an, können die gegenwärtigen Autokratisierungstendenzen einiger Regierungen auch als ein vorübergehendes Phänomen interpretiert werden. Denn im Sinne der Habermasianischen steigenden „Selbstwahrnehmung“ des Einzelnen und Scheppelles Forderung nach einer „self-sustaining“ Bürgergesellschaft scheint sich die internationale Staatengemeinschaft im Zuge der Globalisierung und dem Druck der Zivilgesellschaft für eine Weiterentwicklung der Menschenrechtsagenda entschieden zu haben. Denn durch die weltweit agierende „rastlose Zivilgesellschaft“, wie sie der Staatsrechtler Günter Frankenberg beschrieben hat, wird der Aushandlungsprozess weiter vorangetrieben und die Menschenrechtsidee rasant verbreitet.⁴⁰ Die Durchführung von Referenden und anderen direkten Demokratiemaßnahmen, einer wachsenden internationalen Strafgerichts-

34 Martin Kriele, *Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland*, in: ders. (Hrsg.), *Einführung in die Staatslehre*, 1994, S. 312–344.

35 Vgl. hierzu die Länderbeispiele in: Markus Thiel, *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, 2009.

36 Mark Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in: *Cornell Law Review* 100, Nr. 2, 2015, S. 391 f.

37 Tushnet (Fn. 36), S. 439.

38 Scheppelle (Fn. 21), S. 36.

39 Vgl. United Nations, *Sustainable Development Goals*, 2017.

40 Günter Frankenberg, *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law: Normalizing the State Exception*, 2014, S. 49.

barkeit sowie die Inhalte des Lissaboner Vertrages sind nur einige Hinweise, die für eine Neuordnung der Grenzen sprechen.

Dementsprechend entwickelten Rechtswissenschaftler an der Freien Universität Amsterdam ein Rechtsmodell der "shared-responsibility". Damit wollten sie dem Dilemma von staatlichem Souveränitätsverlust und steigendem Rechtsbewusstsein des Einzelnen eine neue Form geben.⁴¹ Nach dem Modell soll jedes Rechtssubjekt seinen Beitrag zur Einhaltung und zur Umsetzung der Menschenrechte leisten. André Nollkamper und sein Team sehen in diesem Wandel einen Weg zu einer multi-stakeholder-basierten Rechtsgesellschaft, in der Vertreter aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft oder Wissenschaft gleichberechtigt an einem Tisch sitzen und ihre Rechte und Pflichten aushandeln und bei Nichteinhaltung entsprechend die Konsequenzen tragen müssen.⁴² Das bedeutet keineswegs eine Übernahme oder ein Versagen des Verfassungsstaates, sondern eher eine notwendige Anpassung an die Realität, wie Peter Koller empfiehlt. Der Rechtsphilosoph erinnert bei dieser Gelegenheit ebenfalls daran, dass der moderne Nationalstaat und seine territorialen (Rechts-)Grenzen Entwicklungen jüngerer Zeit und nicht notwendigerweise das Modell von morgen sind.⁴³

In diesem Zusammenhang ist der allgemeine Duktus des Verlustes staatlicher Verantwortung als Szenario der Abkoppelung der Menschenrechte mit der politischen Form der Demokratie und der staatlichen Bürgergesellschaft zu sehen, so argumentiert Georg Kohler.⁴⁴ Politisch legitime Herrschaft muss daher die Menschenrechte mit einer jeweils geeigneten Infrastruktur in ih-

ren praktischen Voraussetzungen sichern und sie mit dem gemeinschaftlich, deliberativen und kulturabhängigen Gerechtigkeitsverständnis in Einklang bringen.⁴⁵ Denn, auch wenn in einigen Verfassungen internationale Menschenrechtverträge sofortigen Verfassungsrang haben, wie etwa in Österreich, müssen ihre Umsetzung mit der Zivilgesellschaft neu verhandelt werden.⁴⁶

IV. Verfassungsgrenzen

Eine besondere Herausforderung für den deliberativen Verfassungsstaat sind die so genannten unveräußerlichen bzw. nicht verhandelbaren Menschenrechte wie etwa das absolute Folterverbot, das Diskriminierungsverbot oder das Verbot der Sklaverei. Diese Freiheitsrechte sowie die Würde des Menschen sind ebenfalls nicht verhandelbar, auch nicht im Falle eines Krieges oder nationalen Notstandes. Sie stehen all jenen Menschenrechten gegenüber, die unter bestimmten Umständen eingeschränkt bzw. veräußert und begrenzt werden können und damit indirekt „Verhandlungsmasse“ sind und „relativiert“ werden können.⁴⁷ Unveräußerliche Menschenrechte setzen daher den Verfassungen und ihren Gebern klare Deutungsgrenzen. Bei allen anderen Grundfreiheiten, wie etwa Privatsphäre und Meinungsfreiheit muss immer wieder neu abgewogen werden, ob und inwieweit, beispielsweise Hasstiraden oder üble Nachrede, die Unversehrtheit einer Person beeinträchtigen. In diesem Falle sollten die Menschenrechte auf freie Meinungsäußerung und Unversehrtheit oder Privatsphäre vom Gesetzgeber neu geregelt und gegebenen-

41 Andre Nollkamper/Dov Jacobs, Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework, in: Michigan Journal of International Law 34, Nr. 2 (2013), S. 359–438.

42 Vgl. United Nations Development Program, Multi-Stakeholder Decision Making, 2012.

43 Peter Koller, Die moralische Relevanz staatlicher Grenzen, in: Karl Graf Ballestrem (Hrsg.), Internationale Gerechtigkeit, 2001, S. 109–130.

44 Georg Kohler, Weltinnenpolitik. Grenzen der Verantwortung und Entstaatlichung, in: Matthias

Lutz-Bachmann/Hauke Brunkhorst/Wolfgang R. Köhler (Hrsg.), Recht auf Menschenrechte – Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, 1999, S. 246–260 (S. 255).

45 di Fabio, (Fn. 9), S. 84.

46 Nach dem deutschen Grundgesetz haben einige internationale Rechte unmittelbar Vorrang (Art. 25 GG), wenn sie bestimmte Voraussetzungen der Kompatibilität erfüllen. Diese müssen jedoch genau abgewogen werden.

47 Jens Hinkmann, Philosophische Argumente für und wider der Universalität der Menschenrechte, 1996.

falls eingeschränkt werden. Soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Menschenrechte, wie etwa auf freie Berufswahl, auf Bildung oder Gesundheit galten lange Zeit insofern als verhandelbar, weil sie u. a. vom wirtschaftlichen Wohlstand eines Landes abhängige und als in Relation zur wirtschaftlichen Entwicklung zu setzende Rechte behandelt wurden. Sie waren daher vornehmlich dem politischen Willen (oder Können) einer Regierung unterworfen und den jeweiligen Verfassungen sehr unterschiedlich „begrenzt“ und ausgelegt.⁴⁸ Erst seit der Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum VN-Sozialpakt von 2006 hat sich diese Auffassung unter Rechtsexperten geändert. Darin werden die Staaten aufgefordert, die im Pakt enthaltenen wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Menschenrechte so auszulegen, dass sie justiziabel sind. Nur 22 der 193 VN-Mitgliedstaaten haben das Protokoll bislang ratifiziert, was nicht nur auf mangelnden Willen, sondern auch darauf zurückzuführen ist, dass z. B. das Recht auf Arbeit zunächst eindeutig definiert werden muss, bevor es justiziabel wird.⁴⁹ Gleichwohl sind die maßgeblichen VN-Pakte und -Konventionen inzwischen Völkergewohnheitsrecht geworden und im Kern in die Verfassungen eingegangen, was ebenfalls zum Verlust verfassungsstaatlicher Deutungshoheit beiträgt.⁵⁰ Insgesamt gesehen ist diese Entwicklung jedoch ein weiterer Indikator dafür, inwiefern sich der Rechtsanspruch gegenüber Menschenrechte zugunsten des Individuums gewandelt hat.

48 Zur Genese der Menschenrechte im Kalten Krieg siehe auch: *Jan Eckel*, Die Ambivalenz des Guten, Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern, 2014, S. 343–803; *Hermann Klenner*, Marxismus und Menschenrechte Studien zur Rechtsphilosophie: Anhang, Menschenrechtskataloge aus Vergangenheit und Gegenwart, 1982.

49 The General Assembly, Optional Protocol on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2008.

50 *Stefan-Ludwig Hoffmann*, Die Universalisierung der Menschenrechte nach 1945, in: *Zeitgeschichte* – online, 2011.

V. Fazit

Es geht keineswegs darum, alle Verantwortung zur Umsetzung von Menschenrechten allein dem Einzelnen zu übertragen, es wird auch weiterhin staatliche Institutionen brauchen. Aber mit dem Aufkommen globaler Bewegungen und der von Alec Stone Sweet beschworenen rasant wachsenden Eigendynamik der Menschenrechte müssen die Grenzen einer auf ein Herrschaftsterritorium beschränkten Deutungshoheit über Grund- und Freiheitsrechte neu verhandelt werden.⁵¹ Dafür formuliert Schliesky zwei Grundbedingungen, um einerseits dem Drängen nach individueller Teilhabe nachzugeben und andererseits den Pfad des Rechtsstaates nicht zu verlassen, nämlich die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und einer unabhängigen freien Justiz.⁵² Für beides braucht es einen Verfassungsstaat und seine Institutionen. Denn nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit gibt der Rechtsstaat in seiner Funktion nicht vor, wie Freiheit und Verantwortung des Einzelnen zu sichern sind, sondern nur durch *wen*, nämlich politischen Entscheidungsträgern und staatlichen Institutionen. Nach diesem Prinzip regelt (bislang) jedes VN-Mitgliedsland die Umsetzung des Völkerrechts in nationale Gesetzgebung unterschiedlich, aber der Anspruch, die Normen mittelfristig verfassungsrechtlich im Wortlaut umzusetzen, besteht für alle Staaten. Nach Art. 25 GG beispielsweise, erzeugen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts unmittelbar Rechte und Pflichten für alle Bewohner in Deutschland.⁵³ Ein Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2004 legt indes fest, dass Behörden und Gerichte von den Vorgaben der Straßburger Richter abweichen dürfen, wenn sie anderer Meinung sind. Eine schematische Vollstreckung der Urteile ist nicht zwangsläufig nötig.⁵⁴ Aber die individuellen Beschwerde- und Klagemöglichkeiten sowie die überge-

51 *Scheppele* (Fn. 21).

52 *Schliesky* (Fn. 24), S. 208 f.

53 *Albert Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht: Ein Studienbuch, 1975, S. 295.

54 BVerfGE 111, 307 (Görgülü).

ordneten menschenrechtlichen Leitlinien und rechtsstaatlichen Prinzipien können sie damit nicht aushebeln.⁵⁵ Solche und andere Gegenbewegungen wie durch die Erklärung von Brighton wären im Rahmen der EU-Grundrechtecharta nicht ohne weiteres möglich. Denn darin sind Sanktionsmechanismen enthalten, die in Kraft treten, wenn Menschenrechtsstandards in den Mitgliedsstaaten (auch durch deren Verfassungen) ignoriert werden. Demnach ist die materiellrechtliche Verfassungsgrenze zwar staatsrechtlich wichtig, so Oliver Dörr, um den Anspruch staatlicher Letztentscheidung und die prinzipielle Begrenztheit öffentlicher Gewalt zu dokumentieren, jedoch in weit geringerem Maße, als dies der Europarat oder die EU-Verträge Anfang der 1990er Jahre noch vorgesehen haben.⁵⁶ Denn demgegenüber werden die steigende Befähigung Einzelner, ihre Menschenrechte nicht nur zu kennen, sondern auch einzufordern in den jüngsten Verträgen sogar vorausgesetzt. In Art. 23 und Art. 79 des Vertrags von Lissabon ist die Rede von „Grenzen des Übertragbaren“ in die Verfassung. Diese Grenze bestimmte den Rahmen staatlicher

Deutungshoheit, die weitaus geringer ist als vorher. Der genaue Wortlaut kann zwar entsprechend der eigenen Rechtstradition „angepasst“ aber nicht sinngemäß „begrenzt“ oder ausgehebelt werden,⁵⁷ was sich im Falle Polens oder Ungarns allerdings noch zu bewähren hat.

Insgesamt ist der Trend zur globalen Bürgergesellschaft, die ihre Rechte kennt und einfordert nicht mehr aufzuhalten. Der Nationalstaat und seine territorial und staatsbürgerlich begrenzten republikanischen Verfassungen werden sich zwangsläufig dieser Entwicklung anpassen und somit die Grenzen ihrer Verfassungen neu verhandeln müssen. Dass die Angst vor Kontrollverlust einiger Regierungen einhergeht mit Renationalisierungstendenzen und Einschüchterung der Zivilgesellschaft, mag in einer Umbruchphase nicht verwundern. Allerdings gehen die meisten Beobachter davon aus, dass sich der bürgernahe, deliberative demokratische Verfassungsstaat, wie er spätestens mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 losgetreten worden ist, nicht mehr aufhalten lässt.

55 Die Tatsache, dass nach den meisten internationalen Abkommen Menschenrechte jedoch nach wie vor „verhältnismäßig“ umzusetzen sind, sieht bereits Art. 6 des Vertrages über die Europäische Union von 1992 vor, der den Staaten nach wie vor eine starke Interpretationshoheit überlässt, die sich aber im Laufe der Jahre abgeschwächt hat.

56 Oliver Dörr, *Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte: Artikel 19 Absatz 4 GG unter dem Einfluss des europäischen Unionsrechts*, 2003, S. 126; Lerch (Fn. 30), S. 122 f.

57 Vgl. *Schule für Verfassungsschutz* (Hrsg.), *Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz 2007*, 2013.