

Staatsrecht I

Maurer / Schwarz

7., grundlegend überarbeitete und ergänzte Auflage 2023
ISBN 978-3-406-64582-2
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

trolle und versucht damit im Ergebnis, durch die **Festschreibung von politischen Zielvorgaben und Programminhalten** bestimmte Ordnungsaussagen zur Gesellschaftsstruktur zu treffen, die aber einem Wandel unterliegt, der auch nicht durch die verfassungsrechtliche Normierung politischer Utopien und nichtjustizialer Programmsätze aufzuhalten ist.

Neben diesen inhaltlichen Festlegungen in einzelnen Landesverfassungen finden sich daneben auch **formelle Umschreibungen** hinsichtlich der **Wirkungsweise** und der **Funktion** von Staatszielen, um auf diese Weise den staatlichen Gewalten zumindest Leitlinien für ihr Handeln vorzugeben. So normiert beispielsweise die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Art. 3 Abs. 1 LSAVerf zunächst eine Art. 1 Abs. 3 GG vergleichbare Bindungsklausel für die Grundrechte der Landesverfassung, begründet dann in Abs. 2 die Verpflichtung des Landes, die in der Verfassung erwähnten Einrichtungsgarantien zu schützen sowie deren Bestand und Entwicklung zu gewährleisten. Nach Art. 3 Abs. 3 LSAVerf verpflichten die nachfolgenden Staatsziele das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten. Gerade die **Relativierung von Staatszielen auf das jeweils Machbare** ist Ausdruck der notwendigen Einsicht, dass soziale Versprechungen unter dem Vorbehalt der realen Einlösbarkeit stehen müssen, um nicht auf der Ebene des Verfassungstextes Erwartungen zu erwecken, deren Erfüllung die Politik bei der Umsetzung schuldig bleiben müsste.

d. Staatsziele im Unionsrecht (Art. 3 EUV). Mit der Regelung in Art. 3 EUV werden nicht nur verschiedene Ziel- und Aufgabennormen des primären Unionsrechts zusammengeführt; diese Zusammenführung macht vor allem die im Zusammenspiel von Art. 2 EUV a.F. (verstanden als **allgemeine Zielbestimmungen der Union**) einerseits und Art. 2 EGV a.F. (verstanden als Katalog vertraglich geregelter Ziele) andererseits entstandene Unterscheidung von **Ziel- und Aufgabennormen** entbehrlich. Durch die Verwendung des Begriffs „Ziele“ bringt das Primärrecht – insoweit in Analogie zu den Staatszielbestimmungen als Kategorie des nationalen Verfassungsrechts – zum Ausdruck, dass der Integrationsprozess auf die Verwirklichung bestimmter Ziele *durch* Integration abzielt, wobei indes die Verpflichtungsadressaten – nämlich Union und Mitgliedstaaten – einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und Weise und des Zeitpunkts der Zielverwirklichung haben. Unbeschadet dieses Ermessensspielraums handelt es sich bei den in Art. 3 EUV genannten Zielen nicht etwa nur um **politische Pro-**

grammsätze, sondern um **rechtsverbindliche Vorschriften**, die allerdings keine Kompetenznormen im Sinne des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung darstellen.

- 47 Dies zeigt sich im Übrigen auch in der Zusammenschau von **Art. 3 EUV** und **Art. 4 Abs. 3 UA 3 EUV**, wonach die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten. Zentrale Bedeutung kommt Art. 3 EUV bei der Auslegung anderer Bestimmungen des Primärrechts (EUV und AEUV) zu, wobei Zielkonflikte im Einzelfall durch eine wertende Gewichtung im Sinne praktischer Konkordanz aufzulösen sind. Dabei ist auch hier den Organen der Union ein weiter Ermessensspielraum eröffnet. Dies wird besonders deutlich mit Blick auf die vielfältigen **Querschnittsklauseln** in den **Art. 8 ff. AEUV** (Gleichberechtigung der Geschlechter, sozialer Schutz, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Tierschutz und Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse), die ihrerseits auch keinen Vorrang beanspruchen können, sondern lediglich als **Abwägungstopoi im Rahmen eines genuin politischen Prozesses** zu berücksichtigen sind.

- 48 **Literatur:** *W. Brohm*, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung, JZ 1994, 213 ff.; *I. Härtel*, Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus, NuR 2020, 577 ff.; *E. R. Hönes*, Staatsziel Kultur und kulturelles Erbe, RuP 2019, 241 ff.; *W. Kahl*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, 2 ff.; *H. H. Klein*, Staatsziele im Verfassungsgesetz – Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?, DVBl. 1991, 729 ff.; *M. Kloepfer/M. Rossi*, Tierschutz in das Grundgesetz?, JZ 1998, 369 ff.; *H.-G. Kluge*, Das Schächten als Testfall des Staatszieles Tierschutz, NVwz 2006, 650 ff.; *J. Lorenzen*, Staatsziel Umweltschutz, grundrechtliche Schutzpflichten und intertemporaler Freiheitsschutz in Zeiten der Klimakrise, VBlBW 2021, 485 ff.; *D. Merten*, Über Staatsziele, DÖV 1993, 368 ff.; *D. Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) – Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung NVwZ 1996, 222 ff.; *D. Rauschnig*, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL 38 (1980), 167 ff.; *A. Schink*, Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, 221 ff.; *M. Schla-debach*, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, JuS 2018, 118 ff.; *K.-A. Schwarz*, Neue Staatsziele in der Niedersächsischen Verfassung, NdsVBl. 1998, 225 ff.; *K.-P. Sommermann*, Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen, Der Staat 32 (1993), 430 ff.; *A. Uhle*, Das Staatsziel „Umweltschutz“ im System der grundgesetzlichen Ordnung, DÖV 1993, 947 ff.; *ders.*, Das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) und das Sozialstaatsprinzip im verfassungsrechtlichen Vergleich, JuS 1996, 96 ff.

§ 4 Die Garantie der Menschenwürde als oberster Verfassungswert

I. Geschichtlicher und ideengeschichtlicher Hintergrund

Wie bei kaum einer anderen Bestimmung des Grundgesetzes kommt es bei der Auslegung der Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 GG auf historische und philosophische Hintergründe ebenso an wie auf theologische oder weltanschauliche Positionen, die in die Interpretation der Vorschrift einfließen. Auch wenn es in der Summe zutreffend erscheinen mag, in der Gewährleistung in Art. 1 Abs. 1 GG das **Gerechtigkeitsdenken der griechischen und römischen Antike** ebenso wiederzufinden wie die **Gleichheit der Stoa**, die christliche **Gottes Ebenbildlichkeit**, Gedanken der **Aufklärung** und des **Humanismus**, die **Philosophie des Idealismus** oder eine **materielle Wertethik**, so wenig entbindet dies von der Verpflichtung – auch und gerade, um unterschiedliche Interpretationsansätze zu verdeutlichen – zu einer präzisen Beschreibung der einzelnen Strömungen, die in der Garantie der Würde des Menschen miteinander verwoben werden. Dabei zeigt sich, dass der historische Rückblick bisweilen voreilig erfolgt.

So entstammt der Begriff der „**dignitas**“ zwar dem Sprachgebrauch der **Antike**; für das moderne Würdeverständnis trägt diese Rückbesinnung aber wenig aus, wenn damit Abstufungen nach Amt, Rang, Herkunft und persönlicher Bedeutung gemeint sind und so auf die Stellung der Person in der Öffentlichkeit abgezielt wird. Es geht also nicht um egalitäre Gleichheit der Würde aller, sondern um ein **Würdeverständnis**, das dem Einzelnen **nach Rang und Ansehen** das Seine zuteilt.

Soweit die mittlere Stoa – und hier insbesondere *Marcus Tullius Cicero* – sich von solchen **hierarchischen Würdekonzptionen** verabschiedet und von **einer allen Menschen zustehenden Würde** ausgeht, so zeigt auch hier ein genauerer Blick, dass **Menschenwürde** nach diesem Verständnis eher als **Verpflichtung und weniger als Recht** verstanden wird. Gleichwohl ist zumindest die **strikte Betonung einer egalitären Gleichheit** von zukunftsweisender Bedeutung für die inhaltliche Erfassung einer allen Menschen gleichermaßen zustehenden Rechtsposition.

- 4 Auf der Grundlage der **Idee der Gottesebenbildlichkeit (*imago dei*) des Menschen** und der dem Einzelnen als unverzichtbare und unverfügbare Gabe Gottes gewährten Menschenwürde ist dies zwar ein – aber nicht ausschließlich zu verstehender – **christlich geprägter Erklärungsansatz**; aber er vermag weder zu erklären, was aus der Sonderrolle des Menschen als Gottes Ebenbild für Stellung, Wert und Würde folgt, noch ist der Ansatz geeignet, eine Menschenwürde jenseits christlicher Glaubenssätze für die Anhänger anderer Religionen zu begründen. Nur am Rande sei hier angemerkt, dass die behauptete christliche Fundierung der Menschenwürde (bzw. die Überbetonung der christlichen Wurzeln) in einem bemerkenswerten Gegensatz zu der Ablehnung von oder der Distanz gegenüber modernen Menschenrechtsideen durch die Kirchen steht.
- 5 Von **zentraler Bedeutung** für das heutige Verständnis der Menschenwürde sind die **Epochen der Renaissance** (hier sei nur *Pico della Mirandola* genannt), des **frühneuzeitlichen Naturrechts** (*Samuel Pufendorf*) und schließlich die der **Aufklärung** (*Immanuel Kant*) genannt, die mit im Einzelnen unterschiedlichen Nuancierungen Freiheit, Vernunft und Selbstbestimmung als zentrale Determinanten der Menschenwürde betonen. Es geht nicht mehr um göttliche Stiftung oder Begabung, sondern allein um **freie Selbstfindung und Identitätsbildung**, die den **absoluten Wert des Menschen** ausmachen. Der Mensch kann – so *Kant*, *Metaphysik*, Zweiter Teil, § 38, Akademieausgabe, Bd. VI, S. 462 f. – von keinem Menschen als Mittel, sondern muss jederzeit zugleich als Zweck gebraucht werden.
- 6 Im **Gegensatz zu dieser theoretischen Entwicklung** negiert das positive Verfassungsrecht diesen Prozess; in die klassischen Verfassungstexte der Virginia Bill of Rights von 1776 oder in der Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen von 1789 oder auch der Paulskirchenverfassung von 1848/1849 finden Begriffe wie „dignity“ oder „dignité“ ebenso wenig Eingang wie der Begriff „Würde“. Und auch die Weimarer Verfassung erwähnt die Menschenwürde nur im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins (Art. 151 Abs. 1 S. 1 WRV). Erst die historisch einzigartigen **Verbrechen des Nationalsozialismus** führen dazu, die **Menschenwürde als Gegenentwurf** zur menschenverachtenden Ideologie der NS-Diktatur zu etablieren (vgl. insoweit schon Art. 1 des Entwurfs von Herrschiemsee: „Die Würde der menschlichen Persönlichkeit ist unantastbar. Die öffentliche Gewalt ist in all ihren Erscheinungsformen verpflichtet, die Menschenwürde zu achten und zu schützen.“).

II. Der Begriff der Menschenwürde

In Ermangelung einer allgemeingültigen und konsensfähigen Definition des Schlüsselbegriffs „Menschenwürde“ finden sich einerseits **negativ-ausgrenzende Begriffsumschreibungen** (→ Rn. 8 f.), die den materiellen Gehalt der Menschenwürde von dem jeweiligen Grad der Verletzung her definieren; daneben finden sich aber auch positive Ansätze, die inhaltlich zu umschreiben versuchen, was Menschenwürde im Einzelfall ausmacht (→ Rn. 10 ff.).

In Anlehnung an die Aussage von *Theodor Heuss*, die Menschenwürde sei eine „(...) *nicht interpretierte These* (...)“, finden sich zum einen Ansätze, derer sich auch bisweilen das Bundesverfassungsgericht bedient hat (vgl. nur *BVerfGE* 30, 1 (25); 109, 279 (311 ff.)), die den **Inhalt der Menschenwürde von einer Verletzung derselben her zu erschließen** suchen und so von unzulässigen Eingriffen auf eine Verletzung der Menschenwürde schließen. Auch wenn man damit eine Vielzahl von „klassischen“ Verletzungsfällen erfassen kann, so gibt dieser inhaltsleere Ansatz keine Handhabe zum Umgang mit neuen Herausforderungen, bei denen gerade keine Einigkeit über das Maß der Unzulässigkeit des verletzenden Eingriffs besteht.

Auch an den Verletzungsvorgang anknüpfend, diesen Aspekt dann aber generalisierender in den Blick nehmend, fragt die sog. **Objektformel**, die sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nachweisen lässt (*BVerfGE* 9, 89 (95); 45, 187 (228); 50, 166 (175); 72, 105 (116); 109, 133 (149 f.); 115, 118 (153); 117, 71 (89)), ob der „(...) *konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird.*“ Abgesehen von der Unbestimmtheit dieser Formel ist aber vor allem problematisch, dass jeder Mensch in einer Vielzahl von Fallgestaltungen als Mittel und nicht als Zweck behandelt und zum Objekt staatlichen Handelns gemacht wird. Dann aber liegt die Gefahr einer **Trivialisierung** des Höchstwertes der Verfassung ebenso nahe wie das Risiko einer **inflationären Nutzung** oder einer **Berufung auf die Menschenwürde als allgemeines Problemlösungsmittel**, um in Wahrheit politische Anschauungen mit dem Mantel besonderer verfassungsrechtlicher Dignität zu umgeben.

In positiver Hinsicht versuchen zunächst die **Wert- oder Mitgifttheorien** – sowohl in ihrer religiös-transzendenten, als auch in ihrer

naturrechtlich-idealistischen Ausformung – die **Menschenwürde** als etwas (von Gott) **Gegebenes, Unverfügbares und Unwandelbares** zu begreifen. Abgesehen von der deutlichen theologischen Fundierung eines solchen Ansatzes begegnet er aber vor allem deshalb Bedenken, weil er den Gedanken der Selbstbestimmung als der Würde gleichermaßen immanent nahezu vollständig ausblendet.

- 11 Die **Leistungstheorien** versuchen demgegenüber, **Würde** als zu Erlangendes oder zu Konstituierendes, also **als das Ergebnis eines Prozesses individueller Identitätsbildung und Selbstdarstellung** zu begreifen. Auch wenn diese Ansätze geeignet sind, die Autonomie des Einzelnen zu betonen, so **fragwürdig** erscheinen sie gerade **mit Blick auf Schwächere**, die zur Leistung des Geschuldeten nicht willens oder objektiv nicht oder nicht mehr in der Lage sind. Soll Würde danach nur Leistungsfähigen zustehen, so sind in der – erschreckenden Konsequenz dieses Ansatzes – Säuglinge, Alte und Menschen mit Behinderungen mit einem schwächeren Würdeschutz ausgestattet.
- 12 Nach neueren Ansätzen (**Kommunikations- oder Anerkennungstheorien**) ist Menschenwürde eine **Frage des sozialen Umgangs** miteinander; Menschenwürde ist das Ergebnis eines Kommunikationsvorgangs. Dem ist zwar dahingehend zuzustimmen, dass der Mensch als politisches Gemeinschaftswesen (Aristoteles) durchaus der Kommunikation bedarf, dass aber umgekehrt zur **Freiheit einer Person** auch die **Verweigerung der Kommunikation** gehört, ohne dass man damit seiner Menschenwürde verlustig ginge. Zudem ist der Weg vom sozialen Gemeinschaftswesen hin zu einem, den Eigenwert des Einzelnen negierenden Kollektivismus („*Du bist nichts, dein Volk ist alles.*“), nicht weit.

III. Der normative Gehalt der Menschenwürde

1. Die Unantastbarkeit

- 13 Nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG ist die **Menschenwürde** unantastbar; diese indikative Formulierung ist in Wahrheit ein **Imperativ**. Mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet dies, dass *„...die Würde keinem Menschen genommen werden (kann). Verletzbar ist aber der Achtungsanspruch, der sich aus ihr ergibt.“* (BVerfGE 87, 209 (228); 109, 133 (150); 115, 118 (152)).

Die **Unantastbarkeit** als **absolut wirkende Garantie**, die zudem 14
 ihrerseits auch unter den Schutzgehalt der Ewigkeitsgarantie des Art. 79
 Abs. 3 GG fällt, führt zu einer zentralen Konsequenz: **Unantastbarkeit**
bedeutet Unabwägbarkeit (vgl. nur *BVerfGE* 93, 266 (293): „mit kei-
 nem Einzelgrundrecht abwägungsfähig“; 107, 275 (283 ff.): „absolute
 Grenze“; 109, 279 (314): „Schutz darf nicht durch Abwägung (...) rela-
 tiviert werden.“). Anders als bei allen anderen Freiheitsrechten, bei de-
 nen ein Eingriff in den Schutzbereich nicht zwingend dessen Verlet-
 zung bedeutet, sondern im Einzelfall verfassungsrechtlich im Rahmen
 einer verhältnismäßigen Güterabwägung gerechtfertigt werden kann,
 scheidet dieser Mechanismus bei der Garantie der Menschenwürde aus
 (*BVerfGE* 130, 1 (22): „Eine Abwägung findet nicht statt.“). **Jeder Ein-**
griff ist eine **Antastung** und stellt damit einen – nicht zu rechtferti-
 genden – **Verfassungsverstoß** dar. Es sei nur am Rande bemerkt, dass
 dieser Mechanismus sich jedenfalls dann als problematisch erweist,
 wenn man zu leichtfertig die Menschenwürde als Schutzposition be-
 müht (→ § 4 Rn. 9), weil damit Entscheidungsalternativen als Ergeb-
 nis einer Abwägung dem juristischen Diskurs a priori entzogen sind.

2. Der Achtungs- und Schutzauftrag

Der in Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG normierte **Achtungsauftrag** ist Aus- 15
 druck der **abwehrrechtlichen Seite der Menschenwürdegarantie** und
 verpflichtet den Staat zu einem **Unterlassen** von Beeinträchtigungen
 welcher Art auch immer. Die staatliche Gewalt darf also nicht mit Mit-
 teln der Exekutive, der Legislative oder der Judikative die Würde des
 Menschen beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund sind beispielsweise
 bestimmte Vernehmungsmethoden (Rettungsfolter, dazu *BVerfG* (K),
 NJW 2005, 656 ff.) ebenso unzulässig wie der Abschuss eines von Ter-
 roristen entführten Flugzeugs durch die Bundesluftwaffe (*BVerfGE* 115,
 118 ff.).

Das ebenfalls in Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG normierte Gebot, die Men- 16
 schenwürde zu schützen, begründet **staatliche Handlungspflichten**.
 Insoweit mag man im Schutzauftrag die **Grundlage der Friedenssiche-**
rungspflicht des Staates und damit des **staatlichen Gewaltmonopols**
 sehen. Um Übergriffe privater Dritter zu verhindern oder ex post zu
 ahnden, schafft der Staat eine Rechtsordnung, die sowohl präventiv als
 auch repressiv entsprechende Instrumente zur Verfügung stellt. Zudem
 ist der Schutzauftrag auch Ausgangspunkt der Lehre von den grund-

rechtlichen Schutzpflichten. Die Schutzpflicht fordert staatliches Handeln, wenn die Gefahr besteht, dass grundrechtlich geschützte Positionen durch das Verhalten privater Dritter gefährdet oder verletzt werden. Dabei ist aber zu betonen, dass der Staat zwar zum Schutz der Menschenwürde und der Grundrechte verpflichtet ist, ihm aber bei der Art und Weise der Schutzausgestaltung ein weiter Ermessensspielraum zusteht (vgl. zur Schutzpflichtendogmatik insgesamt nur *BVerfGE* 39, 1 (41 ff.); 53, 30 (57); 66, 39 (59 f.); 88, 203 (251); 115, 118 (152); 121, 317 (356); 157, 30 (111 f.)).

IV. Die Umsetzung der Menschenwürde durch die Grundrechte des Grundgesetzes

- 17 Ob die Menschenwürde „...als Wurzel aller Grundrechte...“ (so *BVerfGE* 93, 266 (293)) anzusehen ist oder „...sämtliche Grundrechte Konkretisierungen des Prinzips der Menschenwürde...“ sind (so beispielsweise *BVerfG* (K), NVwZ 2008, 549 (550)), wird zwar ebenso vertreten wie die These von einem aus der Menschenwürde folgenden „...unantastbaren Kernbereich...“ (exemplarisch *BVerfGE* 109, 279 (309)); **überzeugend sind entsprechende Ansätze indes nicht.** Schon in historischer Hinsicht erweist sich die Menschenwürdegarantie als eine Gewährleistung jüngerer Datums, die kaum tauglicher Ursprung älterer Menschenrechte sein kann. Zudem überspannt der Ansatz in systematischer Hinsicht den materiellen Gehalt der Menschenwürde, wenn deren Gewährleistung beispielsweise auch in die Rundfunk- oder Filmfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG hineingelesen wird.
- 18 Aber auch der **Versuch**, „Kernbereiche“ von „Randbereichen“ **zu trennen**, muss sich am Ende als **missglückt** erweisen, lässt sich doch kaum ein hinreichender Konsens über den jeweiligen Gewährleistungsgehalt und die zugleich erforderliche Abgrenzung zwischen beiden gewinnen. Insoweit erscheint es sachgerechter, die einzelnen Grundrechte nicht mit einem Menschenwürdegehalt aufzuladen als vielmehr getrennt eine mögliche Verletzung des speziellen Freiheitsrechts einerseits und der Menschenwürdegarantie andererseits zu prüfen.
- 19 **Literatur:** *M. Baldus*, Menschenwürdegarantie und Absolutheitstheorie. Zwischenbericht zu einer zukunftsweisenden Debatte, *AöR* 136 (2011), 529 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Menschenwürde als normatives Prinzip, *JZ* 2003, 809 ff.; *H. Dreier*, Menschenwürdegarantie und Schwangerschaftsabbruch, *DÖV* 1995,