



Strasbourg, 22 März 2013

CDL-JU(2013)001
Or. Ger.

EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT
(VENEDIG-KOMMISSION)

**DER SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE
IM EUROPÄISCHEN GERICHTSVERBUND**

Venedig, Italien, den 9. März 2013

Vortrag vor der *Venedig-Kommission*

von

**Prof. Dr. Andreas Voßkuhle
Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Deutschland**

A. Einleitung

B. Fünf Thesen zum Menschenrechtsschutz in Europa

1. Die Masse allein macht es nicht
2. Kein „Schlussstein“, sondern Pfeiler: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund
3. Die Menschenrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes
4. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte als „team player“
5. Der Dialog der europäischen Verfassungsgerichte

C. Fazit

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
Sehr geehrte Damen und Herren !

A. Einleitung

Es ist mir eine große Freude, hier bei Ihnen vor der *Venice-Commission* einige Gedanken zur Zusammenarbeit der europäischen Verfassungsgerichte auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes vortragen zu dürfen.

Seit über 20 Jahren leistet die *Venice-Commission* einen wichtigen Beitrag zur Einbindung der Mitgliedstaaten des Europarates in das europäische Mehrebenensystem, indem sie sie bei der Ausarbeitung ihrer Verfassungen unterstützt und einzelne Entwicklungen aus Sicht des Menschenrechtsschutzes kritisch begleitet und kommentiert. Durch regelmäßige Plenarsitzungen wie die heutige bietet die *Venice-Commission* außerdem eine hervorragende Plattform für einen fruchtbaren und lebendigen Dialog in allen Fragen des Menschenrechtsschutzes.

Mit der Europäisierung und Internationalisierung des Rechts sind neue Akteure auf das Spielfeld getreten. Gleichzeitig lebt etwa der deutsche Bürger mittlerweile in verschiedenen Rechtsräumen: Dem nationalen, der noch föderal unterteilt ist, dem der Europäischen Union und dem der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Über die Einhaltung der EMRK wacht seit 1958 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Auf der Ebene der Europäischen Union hat der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz seit Anfang der 70er Jahre konsequent ausgebaut. Mit Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat der europäische Grundrechtsschutz eine neue Dimension erreicht.

Daneben bestehen weiter die nationalen Verfassungen mit ihren Grundrechtskatalogen, über die die nationalen Verfassungsgerichte wie das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wachen, das zusätzlich durch die Landesverfassungsgerichte unterstützt wird.

Wie aber funktioniert das Zusammenspiel dieser Grundrechtsdokumente und der europäischen und nationalen Verfassungsgerichte? Wo besteht noch Justierungsbedarf? Wo sind vielleicht Korrekturen erforderlich?

Ich möchte Ihnen heute in fünf Thesen Strategien für einen gelungenen europäischen Menschenrechtsschutz vorstellen.

B. Fünf Thesen zum Menschenrechtsschutz in Europa

1. Die Masse allein macht es nicht

Meine erste These lautet: Die Masse allein macht es nicht. Eine Fülle von Grundrechtskatalogen und Durchsetzungsmechanismen führt nicht schon automatisch zu einem qualitativ hochwertigen Menschenrechtsschutz.

a) Die Vorzüge eines vielgestaltigen Menschenrechtsschutzes liegen auf der Hand. Dies gilt sowohl für die Pluralität der Regelwerke als auch für die Vielfalt der Gerichtsbarkeiten. Die Proklamation eines Grundrechtskatalogs hat hohe Symbolkraft: In ihr liegt eine Neubestätigung der Menschenrechte¹. Verschiedene Rechtsdokumente können sich gegenseitig verstärken. Über diese praktischen Implikationen hinaus fördern die europäischen Grundrechtskataloge, die sich zu den nationalen gesellen, die europäische Idee: Sie verfestigen einen gemeineuropäischen Menschenrechtsstandard. Dieser ist als ein europäisches „common law of human rights“² Teil einer in der Entstehung begriffenen europäischen Rechtsordnung.

Weil eine Vielzahl von Institutionen mit der Durchsetzung von Menschenrechten befasst ist, wird das Risiko, dass Grundrechtsverletzungen die Kontrollmechanismen unerkannt passieren, minimiert³. Wo die Durchsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene schwächer ausgeprägt ist, macht ein wirksamer internationaler Akteur einen besonderen Unterschied aus. Bei nationalen Gerichten mit starker Stellung setzt die internationale Rechtsschutzinstanz bei den traditions- und systembedingten „blinden Flecken“ an. Impulse von außen tragen hier zur Sensibilisierung bei.

b) Nun macht ein vielgestaltiger Menschenrechtsschutz Menschenrechte zwar sichtbarer. Die Sichtbarkeit von Menschenrechten sollte aber nicht in Unübersichtlichkeit ausarten. Voneinander abweichende, sich gegenseitig korrigierende Entscheidungen in den verschiedenen „Rechtsräumen“ bergen das Risiko, insgesamt an Überzeugungskraft zu verlieren. Die Aktivitäten der verschiedenen Gerichte einfach zu addieren und dann in der Summe automatisch den größtmöglichen Grundrechtsschutz zu erhalten – diese Rechnung geht nicht auf. Wichtig ist vielmehr, dass die verschiedenen Beiträge auch wirksam ineinandergreifen.

2. Kein „Schlussstein“, sondern Pfeiler: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund

Dies führt mich zu meiner zweiten These: Nicht die bloße Kumulation, sondern die Koordination der Aktivitäten der Verfassungsgerichte in Europa ist erforderlich. Die europäischen Verfassungsgerichte sind Teil eines Systems, das Raum für Koordination bietet: Sie bilden einen europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Es gibt nicht einen obersten Hüter der Grundrechte in Europa, den Schlussstein des europäischen Menschenrechtsgewölbes. Es gibt vielmehr europäische Verfassungsgerichte, die alle gleichsam als Pfeiler in der europäischen Menschenrechtsarchitektur fungieren.

Den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof kann man meines Erachtens mittlerweile durchaus funktionell als „europäische Verfassungsgerichte“

¹ Dieter Blumenwitz, Die Universalität der Menschenrechte, in: Kirche und Gesellschaft Nr. 307 (2004), S. 14.

² Paul Mahoney, Reconciling Universality of Human Rights and Local Democracy, in: Christine Hohmann-Dennhardt u. a. (Hrsg.), Grundrechte und Solidarität, Festschrift für Renate Jäger, 2010, S. 147 (156 f.).

³ Zu „multiple vetoes“ vgl. William N. Eskridge, Jr./John Ferejohn, Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence, 68 S. Cal. L. Rev. 1545, 1549 (1995).

einordnen⁴. Sie stehen im Grundrechtsbereich vor vergleichbaren Fragestellungen wie die nationalen Verfassungsgerichte, sie prüfen anhand vergleichbarer Grundrechtskataloge und in einem vergleichbaren Verfahren.

Das System der verschiedenen Ebenen dieser Verfassungsgerichte lässt sich als „Verfassungsgerichtsverbund“ begreifen⁵. Der Begriff des Verbundes beschreibt Mehrebenensysteme, wobei er auf räumliche, stark vereinfachende Bilder wie „Gleichordnung, Über- und Unterordnung“ verzichtet. Der „Verbund als Ordnungsidee“ (*Schmidt-Aßmann*) lässt vielmehr Raum dafür, die komplexe Funktionsweise eines Mehrebenensystems „anhand unterschiedlicher Ordnungsgesichtspunkte, wie Einheit, Differenz und Vielfalt, Homogenität und Pluralität, Abgrenzung, Zusammenspiel und Verschränkung“ zu erfassen. Im Gedanken des Verbundes sind Eigenständigkeit, Rücksichtnahme und Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln gleichermaßen angelegt⁶. In diesem System bedarf es der Entwicklung spezieller „Verbundtechniken“ durch die Beteiligten, um einen schlüssigen Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Um solche „menschenrechtsbezogenen Verbundtechniken“ aufzuzeigen, will ich mich im Folgenden exemplarisch auf das Verhältnis von Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte und Bundesverfassungsgericht beziehen⁷.

3. Die Menschenrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes

Die nationale Basis für solche „Verbundtechniken“ ist Gegenstand meiner dritten These. Sie lautet aus deutscher Sicht: Das Grundgesetz ist nicht nur europa- und völkerrechtsfreundlich, sondern auch spezifisch menschenrechtsfreundlich. Es stellt das Bundesverfassungsgericht – wie alle anderen Verfassungsorgane – in den Dienst internationaler Menschenrechte.

In Art. 1 Abs. 2 GG heißt es: „Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“. Dies ist nicht nur ein unverbindlicher Programmsatz. Die Vorschrift weist darauf hin, dass die nationalen Grundrechte im Lichte internationaler Menschenrechte zu sehen sind.

Das Bundesverfassungsgericht als Teil des „europäischen Verfassungsgerichtsverbundes“ trägt dieser Menschenrechtsfreundlichkeit durch eine Reihe von „Verbundtechniken“ Rechnung. Die Europäische Menschenrechtskonvention steht in Deutschland nicht im gleichen Rang wie die Verfassung. Dennoch hat sie verfassungsrechtliche Bedeutung. So zieht das Bundesverfassungsgericht sie als bedeutende Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der deutschen Grundrechte heran⁸. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat als Ausdruck des aktuellen Entwicklungsstands der Konvention hierbei „Orientierungswirkung“⁹. Besonders anschaulich ist dieser Rezeptionsvorgang zuletzt in den Verfahren zur Sicherungsverwahrung in Deutschland geworden. In der Leitentscheidung heißt es:

⁴ Vgl. *Andreas Voßkuhle*, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsverbund, JöR n. F. 59 (2011), S. 215 (217); *ders.*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 (1); *ders.*, Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts - Der europäische Gerichtsverbund, European Constitutional Law Review 6 (2010), p. 175.

⁵ *Andreas Voßkuhle*, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsverbund, JöR n. F. 59 (2011), S. 215 (219); *ders.*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 (2), *ders.*, Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts - Der europäische Gerichtsverbund, European Constitutional Law Review 6 (2010), p. 175.(183 f.).

⁶ *Andreas Voßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 (3).

⁷ Zur Rolle der Landesverfassungsgerichte im europäischen Verfassungsgerichtsverbund vgl. nur: *Andreas Voßkuhle*, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsverbund, JöR n. F. 59 (2011), S. 215 (217 und 237)

⁸ BVerfGE 111, 307 <317>.

⁹ BVerfGE 128, 326 <368>

„Die menschenrechtlichen Gehalte des jeweils in Rede stehenden völkerrechtlichen Vertrags müssen im Rahmen eines aktiven (Rezeptions-)Vorgangs in den Kontext der aufnehmenden Verfassungsordnung „umgedacht“ werden.“¹⁰

4. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte als „team player“

Und wie sieht die Basis für eine Kooperation von Seiten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus? Meine vierte These lautet: Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist kein „lonesome fighter“, sondern „strong player in a team“. Er macht nationale Verfassungsgerichte nicht überflüssig, sondern setzt sie voraus.

Dem EGMR obliegt es, verantwortungsvoll zu entscheiden, wieviel Uniformität beim Grundrechtsschutz die EMRK gebietet und wieviel Pluralität sie verträgt¹¹. Hierfür bedarf es eines klugen Ausgleichs zwischen der effektiven Durchsetzung und dynamischen Fortentwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention einerseits und dem Respekt des nationalen Beurteilungsspielraums andererseits¹². Dabei sind auch funktionelle Erwägungen im Zusammenspiel mit den nationalen Gerichten heranzuziehen. Auf zwei Punkte sei hier nur hingewiesen:

- Erstens: Die begrenzten Ressourcen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Sie machen deutlich, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch langfristig ein „Miteinander“ mit den nationalen Verfassungsgerichten voraussetzt. Ein einzelnes Gericht kann nicht allein einen Rechtsraum mit ca. 800 Millionen Menschen konstitutionalisieren.
- Zweitens: Der behutsame Umgang mit dem nationalen „Tafelsilber“ gewachsener Traditionen. Dies stärkt die allgemeine Akzeptanz – ein Kapital, von dem ein Gericht gerade bei den „unbequemeren“ Entscheidungen zehrt. Ein schönes Beispiel für die richterliche Zurückhaltung liefert die Entscheidung der Großen Kammer des EGMR in dem Fall *Lautsi* vom 18. März 2011. Die Große Kammer stellte darin klar, dass die Entscheidung, Kruzifixe in Klassenzimmern anzubringen, in den Beurteilungsspielraum des jeweiligen Vertragsstaates falle. Damit trug sie den Ausführungen der italienischen Regierung Rechnung, die vorgetragen hatte, dass das Anbringen von Kruzifixen in Italien nicht nur eine kulturelle Bedeutung sondern auch eine identitätsstiftende Wirkung habe¹³.

5. Der Dialog der europäischen Verfassungsgerichte

Meine letzte These ist eigentlich eine Synthese, die sich aus den vorangegangenen Thesen zusammensetzt: Ein schlüssiges System der Menschenrechtsgewährleistungen in Europa setzt einen „Rechtsprechungsdialog“¹⁴ der Europäischen Verfassungsgerichte voraus. Wir stehen vor der Herausforderung, einen qualitativ hochwertigen Rechtsschutz gemeinsam institutionell abzusichern. Mit einer Hand lässt sich kein Knoten knüpfen – und erst recht erfordert das Knüpfen eines Netzwerks wie des europäischen Verfassungsgerichtsverbundes die Zusammenarbeit aller Akteure. Mit Abschottung oder verbaler Hochrüstung wird eine Kultur des Dialogs nicht erreicht. Vielmehr bedarf es einer Kultur der Rücksichtnahme und des Austauschs.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 128, 326 <370>

¹¹ Vgl. *Thürer*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VII/2, 2007, § 203 Rn. 57: Grenzziehung zwischen „gebotener Uniformität und legitimer Pluralität“.

¹² *Krisch*, *The Open Architecture of European Human Rights Law*, 2007, <http://eprints.lse.ac.uk/24621/1/WPS11-2007Krisch.pdf>, S. 25.

¹³ Vgl. EGMR, Urteil vom 18. März 2011, 30814/06 (*Lautsi* u. a./Italien), NVwZ 2011, 737, Rn. 67 ff.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 128, 326 <369>

C. Fazit

Meine Damen und Herren,

damit komme ich zum Schluss meiner Ausführungen.

Wir haben gesehen, dass der Schutz der Menschenrechte nicht mehr allein Aufgabe der nationalen Verfassungsgerichte ist, sondern in einem Gerichtsverbund mit dem EGMR und dem EuGH stattfindet. Ein solcher Verbund lebt auch von der persönlichen Interaktion der Richter der europäischen Verfassungsgerichte sowie der wechselseitigen Rezeption ihrer Judikatur. Die *Venice-Commission* leistet an dieser Stelle ebenfalls einen wichtigen Beitrag, indem sie durch Stellungnahmen, die immer wieder Eingang in die Entscheidungen des EGMR finden, zur Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes beiträgt¹⁵. Solche Dialoge sind oft schwierig, man braucht für sie einen langen Atem, eine gute Portion Pragmatismus und viel visionäre Kraft. Das gemeinsame Ziel rechtfertigt den Einsatz aber allemal!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

¹⁵ Vgl. etwa: Urteil vom 22. April 2010, 7/08 (Tänase/Moldawien); Urteil des EGMR vom 22. Dezember 2009, 27996/06 u.a. (Sejdić u.a./Bosnien-Herzegowina); Urteil des EGMR vom 8. Juli 2008, 10226/03 (Yumak und Sadak/Türkei), alle abgerufen unter <http://hudoc.echr.coe.int> am 13. Februar 2013. Zum Einfluss der Venedig Kommission auf die nationalen (Verfassungs-)Rechtsordnungen vgl. differenziert *Hoffmann-Riem*, „Soft Law“ und „Soft Instruments“ in der Arbeit der Venedig-Kommission des Europarats, in: FS Bryde, 2012, S. 595 ff.