



Andreas Voßkuhle

»Gerichte können nur einen Rahmen abstecken, innerhalb dessen Politik sich entfalten kann«

Ein Gespräch mit Wolfert von Rahden zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Europa

GEGENWORTE: Herr Präsident, Umbau und Neubau: ›Umbruch‹ drängt sich dem Beobachter als passende Metapher auf sowohl für die Baumaßnahmen am Gebäude hier in Karlsruhe wie für Europa insgesamt. Man könnte sagen: »Bruchstellen sind Fundstellen.«

Vößkuhle: In der Tat, wir bleiben in Bewegung. In Bezug auf die Renovierung unseres alten Gebäudes gilt der Satz aus *Gattopardo*, dass sich alles ändern muss, damit es so bleibt, wie es ist. Das Gebäude wurde weitgehend entkernt und wird momentan genauso wieder aufgebaut, wie es ursprünglich einmal war – allerdings nach den heutigen Standards, was beispielsweise den Brandschutz und die Energieeffizienz betrifft. Das Gebäude liegt uns deshalb so sehr am Herzen, weil es den Geist des Gerichts in besonderer Weise symbolisiert: Es gehört zu den ersten Justizgebäuden der Welt, die nicht nach Maßgabe der klassischen Justizarchitektur gebaut sind – also als Palast, sehr verschlossen, einschüchternd, nach dem Prinzip: ›Der Mensch ist klein, die Gerechtigkeit ist groß‹. Stattdessen ist es ein transparentes Gebäude, in dem man die Richterinnen und Richter bei ihrer Arbeit sehen kann. Ein Gebäude, das leicht, licht und zugewandt wirkt und in dem innen und außen verschwimmen. Der Erhalt dieser Symbolik war uns wichtig und ein Grund, warum wir uns sehr für eine Renovierung statt für einen Neubau eingesetzt haben.

Laut Umfragen genießen Bundesverfassungsrichter gegenwärtig mit das höchste Vertrauen in der Bevölkerung, während Politiker, Banker und auch Journalisten am Ende der Skala rangieren. Befürchten Sie manchmal, dass aufgrund der letzten Krisen und Skandale der Sog des Misstrauens, der Teile der Öffentlichkeit – und nicht nur der Medien – erfasst hat, auch vorm Bundesverfassungsgericht nicht haltmachen könnte?

Die Frage ist meines Erachtens richtig gestellt, denn Vertrauen muss jeden Tag wieder neu erarbeitet werden.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat Phasen gehabt, in denen es weniger Akzeptanz in der Bevölkerung erfahren hat als heute. Denken Sie etwa zurück an die Zeit in der Mitte der neunziger Jahre, als das Gericht in kurzer Folge zwei unpopuläre Entscheidungen zum Kruzifix in Klassenzimmern und zum Tucholsky-Zitat »Soldaten sind Mörder« getroffen hat. Diese Entscheidungen haben damals zu viel Kritik und geringen Zustimmungswerten geführt; und auch das muss ein Gericht ertragen können. Insofern freuen wir uns über das gegenwärtige Vertrauen der Menschen, wissen aber auch, dass es nicht selbstverständlich ist. Vor allem müssen wir anstreben, dass die Bürgerinnen und Bürger unsere Entscheidungen nachvollziehen können, auch und gerade dann, wenn sie mit dem Ergebnis einmal nicht einverstanden sind. Meines Erachtens gibt es eine ganze Reihe von Faktoren, mit denen wir diese Akzeptanz erreichen können: Dazu gehört vor allem der öffentliche Diskurs in der mündlichen Verhandlung, eine gute, überzeugende Begründung der Entscheidung, aber auch ihre Lesbarkeit bei aller fachlichen Genauigkeit.

Haben Sie den Eindruck, dass die Politik dem Bundesverfassungsgericht besonders in jüngster Zeit zu viele Entscheidungen aufbürdet, die eigentlich die Politik selbst treffen sollte? Droht das Gericht – egal, wie es entscheidet – nicht möglicherweise in das Dilemma zu geraten, entweder dafür kritisiert zu werden, dass es ›zu viel‹ bestimme, also zu ›politisiert‹ sei, oder dafür, dass es ›zu wenig‹ eingreife, also sich vor Entscheidungen ›drücke‹? In einer vergleichbaren Lage befindet sich nicht selten die Wissenschaft als Beratungsinstanz für die Politik: Auch hier kann häufiger beobachtet werden, dass die Wissenschaft als bloße Legitimationsinstanz für die Politik erhalten muss oder die Verantwortung für Entscheidungen von der Politik auf die Wissenschaft abgewälzt wird. Entsteht nicht die paradoxe Situation, dass die



Politik sich von Entscheidungen zurückzieht, die ihr ureigenstes Gebiet sind, und dann einerseits die Juristen und andererseits die Wissenschaftler die Verantwortung tragen müssen für Entscheidungen, die eigentlich die Politik selbst tragen sollte?

Es gibt Situationen, in denen die Politik versucht, schwierige Entscheidungen zu ›verrechtlichen‹, indem sie sie als Rechtsfrage nach Karlsruhe bringt oder auf ausstehende Urteile verweist. In gewisser Weise halte ich diese Strategie für legitim, beispielsweise wenn sie zur Entideologisierung einer Debatte beiträgt oder wenn das Abwarten festen Grund schafft für weitere politische Überlegungen. Das Gericht sollte sich aber nicht instrumentalisieren lassen. Hilfreich ist dabei, dass wir uns die Fälle nicht aussuchen können: Wir haben klare Zulässigkeitskriterien, und wenn ein Antrag zulässig ist, dann müssen wir über ihn entscheiden. Das ist nicht bei allen Verfassungsgerichten so. Der US Supreme Court zum Beispiel wendet die sogenannte ›political question doctrine‹ an, die es dem Gericht ermöglicht, bestimmte Fragen unter Hinweis auf ihren politischen Kern nicht zu entscheiden. Wer über derartiges Ermessen verfügt, läuft Gefahr, durch den steuernden Einsatz dieses Kriteriums zu einem aktiven Teilnehmer im politischen Prozess zu werden. Weil das Bundesverfassungsgericht nicht auswählen kann, ist es davor geschützt. Vielmehr werden politische Fragen, die ja in aller Regel mit Rechtsfragen verbunden sind, wieder in das Feld der Politik zurückgespielt. Sehr häufig findet sich in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein Hinweis auf den weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers. Und sehr häufig werden Sachfragen gerade nicht ›durchentschieden‹, sondern das Gericht formuliert den Rahmen, innerhalb dessen eine politische Gestaltung möglich ist. Nehmen Sie eine einfache Situation: Eine Regelung, die eine Begünstigung gewährt, verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz. Die Politik kann in unterschiedlicher Weise darauf reagieren: Sie kann die Begünstigung für alle streichen, oder sie kann die Begünstigung allen geben. Welche der Lösungen überzeugender ist, bleibt eine politische Frage. Das Gericht achtet sehr genau darauf, sich hier nicht in den politischen Prozess einzumischen.

Das Geflecht von Entscheidungshierarchien in Europa wird immer komplexer und unübersichtlicher. In der Exekutive, Legislative und Judikative haben wir auf ein-

zelstaatlicher und auf europäischer Ebene eine Vervielfachung von ›vorletzten‹ Entscheidungsinstanzen (Parlamente, Regierungen, Bürokratie, Verfassungsgerichte). Wie sehen Sie in diesem Kontext die Rolle der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit?

Wir sind in diesem Mehr-Ebenen-System mit einer spezifischen Rolle betraut, nämlich mit dem Schutz des Grundgesetzes. Unsere Verfassung bleibt der Maßstab für unsere Arbeit. Mit wachsender europäischer Integration gibt es mittlerweile jedoch eine Reihe von Schnittstellen. Nehmen Sie als Beispiel die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Sicherungsverwahrung. Das Straßburger Gericht hat einige Aspekte anders gesehen als zuvor das Bundesverfassungsgericht. In der Folge waren wir wieder gefordert und mussten uns fragen: »Wie gehen wir mit dieser Entscheidung um?« Die Antwort fiel differenziert aus; wir haben unsere Rechtsprechung teilweise modifiziert und sind teilweise bei unserer bisherigen Linie geblieben. Dabei haben wir uns intensiv mit der Entscheidung des EGMR auseinandergesetzt. Das wurde als sehr gelungene Form der Kooperation wahrgenommen, als gute Zusammenarbeit der verschiedenen Gerichte in einem Gerichtsverbund. Allgemein erscheint mir wichtig, dass jedes Gericht seine spezifische Rolle sieht und sich auf sie beschränkt, denn in einem solchen Verbund wirft es Probleme auf, wenn ein Gericht übergriffig ist. Wir sind bestrebt, uns an diese Maxime zu halten – auch wenn die Abgrenzung im Einzelfall mitunter eine Frage der Perspektive ist.

Ein anderes Beispiel ist immer noch und vielleicht zunehmend die Finanzkrise in Europa, die ja auch zu einem Misstrauen gegenüber Europa und der europäischen Idee überhaupt geführt hat. Sie selbst haben allerdings im *Leviathan* (Heft 39/3, September 2011) die Formulierung gewählt, Europa sei »von einem Projekt der Eliten zu einem der Demokratie« geworden. Müsste man in dieser Logik nicht auch fordern, dass das plebiszitäre Element gestärkt werde, um die Legitimation bzw. Akzeptanz ›von unten‹ zu erhöhen? Oder wiegt das Argument zu schwer, dass das Risiko zu groß wäre, damit das Projekt ›Europa‹ insgesamt zu gefährden?

Das ist eine schwierige Frage: Wie ist das richtige Verhältnis aus parlamentarischen und plebiszitären Elementen? Aus meiner Sicht hat sich die parlamentarische Demokratie in Deutschland als gutes, überzeugendes Modell



bewährt. Die Vorstellung, eine plebiszitäre Demokratie sei per se demokratischer als die parlamentarische, halte ich für falsch. Jedoch haben beide Verfahren ihre Vorteile und ihre Nachteile – es geht also darum, ein ausgewogenes System zu finden. Bei einem Bürgerbegehren oder einem Volksentscheid tritt etwa das Problem auf, dass schwierige Sachfragen auf die Alternativen ›ja‹ oder ›nein‹ reduziert werden müssen. Dies wird der Komplexität des zu lösenden Problems nicht immer gerecht, vor allem dann nicht, wenn populistisch argumentiert wird. Zudem können kleine, gut organisierte Gruppen den Diskurs stärker bestimmen als die ›schweigende Mehrheit‹. Diese Probleme gibt es bei Wahlen weniger – auf der anderen Seite erstreckt sich die Partizipation hier nicht auf konkrete Sachfragen. Also kommt es auf die richtige Mischung an. Ich könnte mir beispielsweise vorstellen, dass man gerade bei europäischen Fragen die große Enthaltensamkeit des Grundgesetzes in Bezug auf plebiszitäre Elemente verfassungspolitisch etwas relativiert. Die Bürgerinnen und Bürger könnten damit Einfluss auf die künftige Gestaltung der europäischen Integration nehmen. Auch auf europäischer Ebene bestehen Potenziale: Mit dem Lissabon-Vertrag wurde die ›Europäische Bürgerinitiative‹ eingeführt. Das könnte eine Chance sein für die Bildung einer europäischen Öffentlichkeit, für Bürgerinnen und Bürger, die sich für Europa interessieren und sich beteiligen wollen. In der Summe meine ich aber, dass solche Verfahren den Diskurs in den Parlamenten bestenfalls ergänzen, nicht aber ersetzen können.

Auch wenn man nicht unbedingt für ein europäisches Soververfassungsgericht plädiert, stellt sich trotzdem die Frage, wie man sich dazu verhält, dass es in den einzelnen Ländern verschiedene Traditionen, also Wertetraditionen, Rechtskulturen, auch Rechtsprechungskulturen gibt. Das angelsächsische Rechtssystem etwa weist bekanntlich erhebliche Unterschiede zum kontinentalen auf. Oder nehmen wir ein aktuelles Beispiel: Wie geht man damit um, was als ›ungarischer Sonderweg‹ bezeichnet werden könnte? Da werden europäische Grundwerte, auf die man sich geeinigt hat, infrage gestellt. Wie sähe die Strategie aus, wenn man feststellt, dass eine gemeinsame Grundlage verlassen wird, weil die Gewaltenteilung missachtet und die Idee eines verbindlichen Fundaments offenbar nicht mehr geteilt wird?

Ich glaube, wir müssen solchen Herausforderungen mit den Mitteln des Rechts begegnen. Insofern freue ich mich, dass die Europäische Kommission sehr bewusst mit ihrem rechtlichen Instrumentarium umgeht. Natürlich ist es wichtig, auch politisch auf diejenigen einzuwirken, die sich vom allgemeinen Konsens verabschieden, zu diskutieren und offenzulegen, wo die Probleme liegen. Bestimmte Grundlagen stehen in Europa allerdings nicht zur Disposition, etwa was die Wahrung der Gewaltenteilung oder die Achtung der Grundrechte betrifft. Wenn diese Grundlagen nicht beachtet werden, sieht das europäische Rechtssystem Verfahren vor, insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren. Dies ist kein Plädoyer dafür, alles zu zentralisieren und gleichzumachen, denn wir haben in Europa eine Kultur der Vielfalt, die wir unbedingt erhalten sollten. Gerade die Unterschiedlichkeit macht Europa reich, aber es gibt – wie das Ernst Fraenkel für die Pluralismustheorie einmal beschrieben hat – einen sogenannten ›unstreitigen Sektor‹, der nicht verhandelbar ist. Wer diese gemeinsame Basis verlässt, der muss sein Verhalten entweder ändern oder in letzter Konsequenz darüber nachdenken, die Union zu verlassen.

Die Frage stellt sich natürlich, ob die Sprache des Rechts nicht der ›Sprache‹ der Ökonomie unterliegt und unterliegen muss. Man kann sich bisweilen kaum des Eindrucks erwehren, die letzte und höchste europäische Entscheidungsinstanz sei die Europäische Zentralbank. Funktionieren die gegenseitigen Kontrollmechanismen in Europa? Wie viele Rettungsschirme sind noch mit der Verfassung vereinbar?

Im Juni hat der Zweite Senat genau über diese Fragen im Hauptsacheverfahren ESM/EZB verhandelt: Ist der Europäische Stabilitätsmechanismus in ausreichender Weise demokratisch legitimiert? Wie weit gehen die Kompetenzen der Europäischen Zentralbank? Damit sind schwierige Rechtsfragen aufgeworfen, mit denen wir uns derzeit im Senat intensiv auseinandersetzen. Sie werden verstehen, dass ich hierzu im Moment keine Voreinschätzung abgeben kann.

In einem Vortrag an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften* sprachen Sie im Kontext des Grundrechtsschutzes von der Notwendigkeit, »spezielle Verbundtechniken« im europäischen Verfassungsgerichtsverbund zu entwickeln: Nationale Verfassungsgerichtsbarkeiten und der Europäische Gerichtshof für

Menschenrechte sollten miteinander in einen »Rechtsprechungsdialog« treten. Was verstehen Sie unter diesem Verfahren?

Der »Rechtsprechungsdialog« beschreibt das weite Feld der Zusammenarbeit von Gerichten auf verschiedenen Ebenen. Zu denken ist hier an die nationalen Fachgerichte, die nationalen Verfassungsgerichte, den Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg (EuGH) und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg. In den letzten 30 bis 40 Jahren haben sich sehr komplexe Formen der rechtlichen Zusammenarbeit entwickelt, die ich versucht habe, mit dem Stichwort »Verbundtechniken« zu beschreiben. Was ist das zum Beispiel? In der »Solange-II-Entscheidung« hat das Bundesverfassungsgericht in etwa formuliert: »Solange auf europäischer Ebene ein Grundrechtsstandard vorhanden ist, der mit dem deutschen Standard im Wesentlichen vergleichbar ist, werden wir europäische Akte nicht am Maßstab der eigenen Grundrechte überprüfen.« Das ist der sogenannte »Solange-Vorbehalt«. Ein weiteres Beispiel: Der EGMR in Straßburg spricht häufig von einem »margin of appreciation«. Dabei geht es um einen Einschätzungsspielraum der nationalen Gerichte und nationalen Politiken bei der Beurteilung von menschenrechtlichen Fragen. Diese Zurückhaltung des EGMR in bestimmten Fragen dient dazu, den nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Noch ein Beispiel: Vorlageverpflichtungen sind in der Praxis ein ganz wichtiges Instrument, um die Einheitlichkeit des Europarechts in der Union herzustellen. Immer dann, wenn eine ungeklärte europarechtliche Frage entscheidungserheblich wird, haben die Fachgerichte und nationalen Verfassungsgerichte diese Frage dem EuGH vorzulegen. Der EuGH entscheidet über die Auslegung des Europarechts, und auf dieser Grundlage muss dann der Fall vom vorlegenden Gericht entschieden werden. Auch das ist eine »Verbundtechnik«, so wie ich sie verstehe. Es gibt viele dieser Techniken und dogmatischen Figuren. Damit der Gerichtsverbund gut arbeiten kann, werden sie ständig weiterentwickelt. Wichtig ist dabei sowohl der Respekt vor den Aufgaben der anderen Gerichte als auch die Verantwortung für die eigene Aufgabe. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht zum Beispiel schon früh entschieden, dass es sich trotz des Vorrangs des Europarechts vorbehält, sogenannte »ausbrechende Rechtsakte« für verfassungswidrig zu erklären. Dies ist eine logische Folge daraus, dass nur begrenzte Kompetenzen auf die europäischen Institutio-

nen übertragen wurden – außerhalb dieses Rahmens bleiben allein die Mitgliedsstaaten zuständig. Wenn der Gerichtshof der Europäischen Union hiergegen auf seine Zuständigkeit für das Europarecht verweist, ist das zwar grundsätzlich richtig. Gegen Rechtsakte, die völlig außerhalb der Kompetenz liegen – und das könnten auch Entscheidungen des Gerichtshofs sein –, müssten wir aber als Hüter des Grundgesetzes einschreiten. Auch diese sogenannte »Ultra-vires-Kontrolle« ist eine Verbundtechnik im komplexen europäischen Zusammenspiel der Gerichte, die allerdings in der Praxis bislang noch nie zum Tragen kam.

Das klingt schön und harmonisch, aber wenn man konkret auf die Differenzen zwischen den europäischen Ländern schaut – man denke nur an den Umgang mit Homosexualität, der eine Spannbreite von Gleichstellung bis hin zu schlimmster Diskriminierung aufweist –, dann fragt man sich doch, wie weit es her ist mit der europäischen Harmonie bezüglich der Menschenrechte. Es lässt sich ein beträchtliches Nord-Süd-, aber auch West-Ost-Gefälle beobachten, das auf kulturellen, teilweise religiösen Unterschieden basiert und das doch tiefgreifendere und eventuell nicht vermittelbare Differenzen vermuten lässt.

Bei allen Fortschritten bleibt die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Diskriminierung sicherlich eine Daueraufgabe. Auf der anderen Seite sind unterschiedliche Lebenswirklichkeiten in Europa in gewissem Umfang durchaus intendiert. Ich hätte Sorge, in einer Union zu leben, in der alle wichtigen Fragen gleich entschieden werden müssen. Selbst in Bundesstaaten ist das nicht immer der Fall. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichstellung der Lebenspartnerschaft mit der Ehe sind insofern ein eher schwieriges Beispiel. In Deutschland hat zunächst der Gesetzgeber – und nicht das Verfassungsgericht – die zentrale Entscheidung getroffen, die Lebenspartnerschaft im Wesentlichen mit den gleichen Rechten und Pflichten auszustatten wie die Ehe. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf die Konsequenzen, die von dieser Grundentscheidung ausgehen. Die Situation würde sich unter Umständen anders darstellen, wenn es den ursprünglichen Gesetzgebungsakt nicht gegeben hätte. Die zentralen Entscheidungen müssen politisch getroffen werden – im Rahmen der Verfassung sicherlich, aber die Verfassung hält nicht für alles



eine Lösung vor. Es wäre doch etwas beängstigend, wenn alle wichtigen Fragen von Gerichten entschieden würden. Gerichte können nur den Rahmen abstecken, innerhalb dessen Politik sich entfalten kann.

* Andreas Voßkuhle: Festvortrag »Menschenrechte im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund« anlässlich der Verleihung des Preises der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften an Armin Falk am 21. Oktober 2011 in Berlin

