

Buchübergabe „Ausgewählte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts“
im Rahmen des KAS-Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa (RSP SOE) beim
rumänischen Verfassungsgericht am 26. September in Bukarest (Rumänien)

**Die Stellung des deutschen Bundesverfassungsgerichts im Gefüge der
Institutionen**

**(Role of the Federal Constitutional Court of Germany in the institutional ar-
chitecture)**

Sehr geehrter Herr Präsident Zegrean,
sehr geehrter Herr Botschafter Lauk, sehr geehrter Herr Geissler,
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren !

I.

Ich freue mich, heute bei meinen rumänischen Kolleginnen und Kollegen hier in Bukarest sein zu dürfen. Mein besonderer Dank gilt dem Verfassungsgericht Rumäniens für seine Gastfreundschaft und den freundlichen Empfang. Der Konrad-Adenauer-Stiftung danke ich für die Einladung, der Übergabe eines Sammelbandes mit wichtigen Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts beiwohnen zu dürfen, die in die rumänische Sprache übersetzt sind. So besteht auch Gelegenheit zum fachlichen Austausch. Und dieser Austausch zwischen den Richtern der Verfassungsgerichte stärkt die Verfassungsgerichtsbarkeiten derjenigen Staaten, die auf gemeinsame Grundwerte verpflichtet sind. Die Begegnungen gerade zwischen unseren beiden Verfassungsgerichten haben schon eine Tradition: Vor fast 20 Jahren, im November 1993, war der damalige Präsident unseres Gerichts und spätere Bundespräsident, Professor Roman Herzog, hier in Bukarest. Erst im Mai dieses Jahres hat eine Delegation unseres Gerichts unter Führung unseres Vizepräsidenten, Professor Ferdinand Kirchhof, Sie hier besucht.

Heute ist mir aufgegeben, die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Gefüge der Institutionen zu betrachten. Diese Betrachtung möchte ich in zwei verschiedenen Zusammenhängen vornehmen. Zunächst ist auf seine Stellung im Rahmen des innerstaatlichen deutschen Verfassungsgefüges einzugehen. Dazu gehört auch das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den anderen Verfassungsorganen und zur Politik. Und es geht überdies um seine Stellung in den Augen der Bevölkerung. Dabei werde ich auch auf die Erfahrungen aus den ersten Jahrzehnten des Bestehens des Gerichts zurückgreifen (II.). Sodann ist die Stellung des Gerichts im europäischen Kontext zu erörtern. Es geht namentlich um das Verhältnis zum EuGH und zum EGMR (III.). Am Ende möchte ich ein Fazit ziehen (IV.).

II.

In der innerstaatlichen Rechtsordnung werden die Stellung, die Befugnisse und die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts zunächst durch die Verfassung selbst festgelegt. Ergänzend finden sich Regelungen in einem einfachen Gesetz über das Gericht. Dazu gehört etwa die Möglichkeit der Individualverfassungsbeschwerde für jeden Bürger, der sich auf seine Grundrechte beruft; auch die Verfahrensarten zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den anderen Verfassungsorganen. Hinzu kommt die Befugnis zur Normenkontrolle. Diese schließt die Kompetenz zur Normverwerfung, also zur Nichtigerklärung von Gesetzen ein, die zuvor der demokratisch legitimierte Gesetzgeber beschlossen hat. Das versteht sich nicht von selbst, ist jedoch in der Verfassung so bestimmt. Dies entspringt der Erkenntnis, dass im modernen Verfassungsstaat auch der Gesetzgeber an staatsorganisationsrechtliche Vorschriften der Verfassung gebunden ist, und dass er die Grundrechte seiner Bürger zu achten hat. In der deutschen Öffentlichkeit und Politik stößt dies auf breiten Zuspruch. Kritisch diskutiert wird hin und wieder darüber, ob das Gericht mit seinem der Normprüfung zugrunde gelegten Maßstab nicht zu weit gegangen sei, dem Gesetzgeber also zu wenig Spielraum gelassen habe.

Die genaue protokollarische und staatsorganisationsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Gefüge der Verfassung bedurfte in den Jahren nach der Errichtung des Gerichts zunächst noch der Klärung. Sie war anfangs keineswegs klar. Erst aufgrund des Gutachtens eines Verfassungsrichters¹ setzte sich im Jahre 1953 eine parteiübergreifende Mehrheit für eine gewisse Sonderstellung des Bundesverfassungsgerichts ein. Dies schloss seine Anerkennung als

¹ Gerhard Leibholz.

„Verfassungsorgan“ ein und brachte es mit sich, dass ihm fortan ein eigener Haushaltstitel im Haushalt des Bundes zugestanden wurde.²

Aus heutiger Sicht scheint mir für die Stellung des Gerichts in einem übergreifenden Sinn *ein* Gesichtspunkt von besonderer Bedeutung: Das ist der der Unabhängigkeit. Damit meine ich *nicht* die gesetzlich fixierte, persönlich und sachlich garantierte Unabhängigkeit der Richter. Es geht mir vielmehr auch in der Rückschau auf die Geschichte unseres Gerichts um die praktische Wahrung und Respektierung von Unabhängigkeit.

Lassen Sie mich dazu kurz auf die Grundlage, die Bedeutung von Unabhängigkeit gerade für die Verfassungsrechtsprechung, eingehen (1.), um dann einige Beispiele zu schildern, die in den ersten Jahrzehnten des Bestehens des Bundesverfassungsgerichts unter dem Gesichtspunkt der Wahrung seiner Unabhängigkeit in einem weiteren Sinne, vor allem aber seiner Positionierung im Spannungsfeld zur Politik diskutiert worden sind (2.).

1. Warum ist diese praktizierte Unabhängigkeit von so großer Bedeutung? Dem liegt nach unserer Erfahrung die Erkenntnis zugrunde, dass ein Verfassungsgericht seine Aufgabe nur als wirklich unabhängige Einrichtung erfüllen kann. Nur so vermag es zur Befriedung der Bürger, die sich in Grundrechten verletzt sehen, und zur Befriedung von Streit zwischen Verfassungsorganen beizutragen. Wirkliche Unabhängigkeit muss in der Bevölkerung allerdings als solche wahrgenommen werden. Ein Verfassungsgericht, das sich nur vermeintlich in der Anschauung der Öffentlichkeit sachwidrigen und sachfremden Versuchen der Einflussnahme ausgesetzt sieht, wird unvermeidlich auch Zweifeln an seiner wirklichen Unabhängigkeit begegnen. Die Menschen haben ein Gespür dafür, ob eine Entscheidung dazu angetan ist, die Grundrechte der Bürger zu wahren, zu befrieden und ausgleichend zu wirken. Und sie haben ein Empfinden dafür, wo auf die Verfassungsgerichtsbarkeit unbotmäßig Druck ausgeübt wird, wo versucht wird, faktisch oder durch institutionelle Eingriffe Einfluss zu nehmen. Sie registrieren zudem sehr genau, ob wir Richter selbst unsere persönliche und innere Unabhängigkeit leben, und ob wir die Kraft aufbringen, unsere Unabhängigkeit zu wahren und in angemessener Weise für sie einzutreten.

In dieser Erkenntnis hat auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1985 „Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft“ beschlossen.³ Diese sind in den Resolutionen 40/32 und 40/146 niedergelegt. Die Unabhängigkeit

² Siehe dazu Richard Häußler, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung, 1994, S. 22 ff.

³ Resolutionen 40/32 vom 29. November 1985 und 40/146 vom 13. Dezember 1985 der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

der Richterschaft ist danach durch den Staat zu gewährleisten und in der Verfassung oder der Gesetzgebung des Landes zu verankern. Es ist die Pflicht aller staatlichen und sonstigen Einrichtungen, die Unabhängigkeit der Richter zu achten und zu wahren. Aufgabe der Richter indessen ist es, entsprechend dem Gesetz zu entscheiden, und zwar ohne Beschränkungen, vor allem aber - ich zitiere wörtlich - *ohne „ungehörige Beeinflussung oder Einwirkung, ohne Druck, Bedrohung oder Einmischung direkter oder indirekter Art, gleich von welcher Seite und aus welchem Grund.“*⁴

Heute sehen wir in allen Staaten, die sich als demokratische Rechtsstaaten definieren, die Mindeststandards verfassungsrichterlicher Unabhängigkeit durchweg gewährleistet: Die Hauptelemente, nämlich die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter sind gesichert, mag die Unabhängigkeit in den einzelnen Staaten auch auf unterschiedliche Weise ausgestaltet sein.

Versuche von Einflussnahmen auf die Rechtsprechung eines Verfassungsgerichts sind auf verschiedene Weise möglich. Durch die erwünschte, befruchtende und notwendige fachwissenschaftliche Auseinandersetzung, durch die von der Meinungsfreiheit selbstverständlich gedeckte Kritik. Auch sogenannte institutionelle Eingriffe etwa durch Änderung der Verfassung sind mit der erforderlichen Mehrheit im Grundsatz stets möglich. Sie tangieren die Unabhängigkeit nicht. Sie können aber dazu angetan sein, die *Stellung* des Verfassungsgerichts zu schwächen. Zu denken ist etwa an die Streichung bestimmter Verfahrensarten oder an Veränderungen des Modus der Richterwahl. In Deutschland sind in der Vergangenheit eher marginale Änderungen der Prozeduren stets in enger Abstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht erfolgt. In keinem wirklich wichtigen Fall gegen dessen Votum.

Nehmen wir aber andere faktische Einwirkungen in den Blick. Die spannende Frage ist immer, ob sie - im Sinne der Grundprinzipien der Vereinten Nationen - als „ungehörig“ zu qualifizieren sind. Aus zahlreichen Kontakten mit Kollegen aus anderen Ländern, die nicht Mitglied der EU sind, wissen wir um besondere Beispiele für Versuche faktischer Einflussnahme: Es geht etwa um das gezielte Unterlassen erforderlicher Nachwahlen von Richtern oder die Nichtaushändigung der Ernennungsurkunden an gewählte Richter, um das Gericht beschlussunfähig zu machen, um das Nichtzurverfügungstellen des erforderlichen Budgets, die Einleitung staatsanwaltlicher Ermittlungen gegen Richter unter einem Vorwand oder die

⁴ Nr. 1 und 2 der Grundprinzipien, a.a.O. Diese sind später, im Jahr 2002, durch die „Bangalore Principals of Judicial Conduct“ fortentwickelt worden, die Standards für das ethische Verhalten von Richtern aufstellen. Vgl. ECOSOC 2006/23.

Nichtgewährung von Personenschutz auch dann, wenn es zu ernst zu nehmenden Bedrohungen von Richtern kommt. In Deutschland hat so etwas zu keinem Zeitpunkt eine Rolle gespielt. Hier ist das Verhältnis der Verfassungsorgane von Beginn an von wechselseitigem Respekt bestimmt gewesen. Das Thema ist bei uns eher die Äußerung von - wirklich oder vermeintlich - starker Kritik an einzelnen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die hin und wieder auflebende Diskussion darüber, ob das Gericht im Verhältnis zum Gesetzgeber zu weit gegangen sei. Einige wenige Grenzüberschreitungen der Kritik hat es in dieser Hinsicht nach unserem Verständnis nur in der Anfangsphase des Bundesverfassungsgerichts gegeben. Diese möchte ich Ihnen nicht vorenthalten. Denn es ist interessant, wie das Gericht darauf reagiert hat.

2. Diese Fälle können allerdings nicht als Beispiele für eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit im engeren Sinne herangezogen werden. Sie sind eher dem übergreifenden Thema der natürlichen Spannung zwischen Politik und der Verfassungsrechtsprechung zuzuordnen. So gesehen geht es um die *faktische* Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Gefüge der Institutionen. Aber hier die Beispiele:

Im Streit um die Wiedereinführung der Wehrpflicht und die Mitgliedschaft in einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft kam es im Jahr 1953 zu einem öffentlichen Disput. Die damalige konservativ geführte Bundesregierung war der Auffassung, die Wiedereinführung einer Wehrpflicht und der Erlass von Verteidigungsgesetzen sei mit einfachen gesetzlichen Mitteln möglich. Die Opposition hingegen meinte, es sei zwingend eine Änderung der Verfassung erforderlich, für die den Regierungsparteien im Parlament allerdings die erforderliche Zweidrittelmehrheit fehlte. Das Gericht geriet auf diese Weise in die „schwere See“ parteipolitischer Auseinandersetzung. Nach einer Zwischenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts erklärte der Justizminister,⁵ der ergangene Beschluss sei „völlig rechtlos“, verstoße gegen das Grundgesetz und gegen die Verfahrensordnung und sei ein „Nullum“.⁶ Nach heftiger Kritik in der Öffentlichkeit wiederholte der Justizminister seine Bewertung und meinte, das Bundesverfassungsgericht sei - ich zitiere - in „einer erschütternden Weise vom Wege des Rechts abgewichen“ und habe dadurch eine ernsthafte Krise geschaffen.⁷ Darauf führte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts persönliche Gespräche mit dem Justizminister und dem Bundespräsidenten. Am Ende gab die Regierung eine Ehrenerklärung für das Gericht ab. Darin hieß es, die Bundesregierung stelle einmütig fest, dass sie niemals daran gedacht habe, die Rechte und die Würde des

⁵ Thomas Dehler.

⁶ Vgl. Der Spiegel, 1952, Heft 51, S. 9; Häußler (oben Fn. 2), S. 34.

⁷ Vgl. Baring, Kanzlerdemokratie, S. 251/252; Häußler (oben Fn. 2), S. 34.

Bundesverfassungsgerichts anzutasten oder auch nur in Zweifel zu ziehen. Sie achte das Gericht als integrierenden Bestandteil des demokratischen Rechtsstaats.⁸ - Das war - wie gesagt - im Jahr 1953; da war das Gericht kaum drei Jahre alt.⁹

Ein zweites Beispiel ist der sogenannte Fernsehstreit aus dem Jahr 1961. Die Regierung strebte damals an, eine Fernsehanstalt in der Regie des Bundes zu schaffen, dabei aber die Länder zu beteiligen. Das Vorhaben fand nicht die Billigung des Bundesverfassungsgerichts. Die Entscheidung in dieser Sache findet sich übrigens in dem heute noch zu überreichenden Sammelband.¹⁰ Danach erklärte der Regierungschef, der damalige Bundeskanzler,¹¹ in einer Parlamentsdebatte, die Bundesregierung sei zu einer Sitzung zusammengetreten, um zu diesem Urteil Stellung zu nehmen. Sie sei sich einstimmig einig gewesen, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts *falsch* sei.¹² Nach spontanen Protesten im Parlament fügte er hinzu, das Urteil müsse aber dennoch den Gesetzen entsprechend beachtet werden.

Diese Äußerung des Bundeskanzlers hatte Rücktrittsforderungen der Opposition zur Folge. Der damalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts veröffentlichte eine Erklärung, die in mehreren Tageszeitungen abgedruckt wurde und die - so scheint es - in Deutschland bis auf den heutigen Tag die Grenzen der Kritik von Organen der Exekutive und der Legislative an der Verfassungsrechtsprechung markiert. Sie lautete:

„1. Jedermann steht es frei, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kritisch zu würdigen oder auch für falsch zu halten.

2. Kein Verfassungsorgan ist nach der grundgesetzlichen Ordnung befugt, zu beschließen, ein Spruch des Bundesverfassungsgerichts entspreche nicht dem Recht.

3. Der Boden einer sachlichen Kritik wird verlassen, wenn dem Gericht unterstellt wird, eine Entscheidung sei durch Ressentiments beeinflusst. Dieser in der Öffentlichkeit gegen das Ge-

⁸ Vgl. Baring, Kanzlerdemokratie, S. 256; Häußler (oben Fn. 2), S. 35.

⁹ Am Ende kam es auf diesen Streit aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht mehr an. Das Vorhaben einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft scheiterte an der erforderlichen Zustimmung Frankreichs. Infolge der weiteren Entwicklung und nach dem Aufstand in der damaligen DDR am 17. Juni 1953 kam es bei der folgenden Parlamentswahl zu einer Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien, so dass der Weg zu einer politischen Lösung frei wurde.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 12, 205.

¹¹ Konrad Adenauer.

¹² BTProt. III, S. 8308; Häußler (oben Fn. 2), S. 50.

richt erhobene Vorwurf wird mit aller Entschiedenheit zurückgewiesen.“¹³

Nachdem es im Jahr 1969 einen Regierungswechsel gegeben hatte und die sozialdemokratisch-liberal geführte Regierung die konservativ geführte abgelöst hatte, zeigte sich alsbald, dass die in Einzelfällen auftretenden Spannungen zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik keine Frage der politischen Richtung waren. Auch die neue Regierungsmehrheit fand alsbald Anlass zur Kritik am Gericht.

Im Zuge der Ost-West-Entspannung kam es bekanntlich 1972 zu den Verträgen der Bundesrepublik Deutschland mit der damaligen UdSSR und Polen, in denen Klarstellungen in Grenzfragen vorgesehen waren. Diese gingen der konservativen Seite in Deutschland zu weit. Die seinerzeitige Regierungsmehrheit sah in diesen Verträgen, auch im Grundlagenvertrag mit der damaligen DDR, die Verwirklichung eines der wesentlichen Ziele ihrer Entspannungspolitik. Die Themen waren auch im Wahlkampf vor den Parlamentswahlen von großer Bedeutung. Insbesondere wurde immer wieder die Frage gestellt, ob der in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verankerte Anspruch auf die Einheit Deutschlands dem Ziel gutnachbarlicher Beziehungen geopfert würde. In den Tageszeitungen erschien ein Bericht, ein führender Politiker der größeren Regierungspartei habe sich dahin geäußert, man werde sich diese Politik von den acht Richtern in Karlsruhe - so das Zitat - „nicht kaputt machen lassen“. Dabei sollte er eine beschimpfende Bezeichnung aus der Vulgärsprache für die Richter benutzt haben.¹⁴ Nachdem das Bundesverfassungsgericht daraufhin eine Entschließung hierzu ins Auge gefasst hatte, fuhr kurzerhand der Justizminister an den Ort des Gerichts. Nach einem Gespräch mit Präsident, Vizepräsident und zwei weiteren Richtern wurde eine gemeinsame Presseerklärung abgegeben. Darin versicherten sich die Verfassungsorgane ihres gegenseitigen Respekts und ihrer Loyalität. Damit galt die Angelegenheit als erledigt.¹⁵

Auch im weiteren Verlauf der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts gab es im Anschluss an die Befassung des Verfassungsgerichts mit umstrittenen politischen

¹³ Gebhard Müller, in: DRiZ 1961, S. 124; FAZ vom 16. März 1961, S. 4. Der Fernsehstreit selbst wurde später auf andere Weise beigelegt: Die Länder gründeten das Zweite Deutsche Fernsehen als Gemeinschaftseinrichtung ohne Beteiligung des Bundes.

¹⁴ Reißmüller, FAZ vom 27. Juni 1973, S. 1; vgl. auch Häußler (oben Fn. 2), S. 62 und Kneip, ZfP 2013, S. 72.

¹⁵ Vgl. FAZ vom 14. Juli 1973, S. 1; Der Spiegel, 1973, Heft 28, S. 16, Heft 29, S. 22; siehe auch Häußler (oben Fn. 2), S. 62 f. In der Sache selbst übte das Gericht „judicial self restraint“ und hielt sich zurück. Es ließ die Verträge verfassungsrechtlich unbeanstandet passieren, gab ihnen aber eine innerstaatlich bindende Interpretation bei. Vgl. BVerfGE 36,1.

Vorhaben in der Öffentlichkeit und in der Politik immer wieder Kritik. So etwa beim Streit um die Neuregelung des Rechts des Schwangerschaftsabbruchs und über die Wehrdienstverweigerung.¹⁶ Ebenso bei einem Verfahren zur Einführung einer weitgehenden Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben sowie über die Diäten der Parlamentsabgeordneten im Jahr 1978. Doch hatte die Kritik jetzt, soweit sie von Mitgliedern der Regierung oder führenden Parlamentariern kam, einen eher appellativen Charakter. Angemahnt wurde die Notwendigkeit der Selbstbeschränkung des Verfassungsgerichts.

Warum schildere ich diese Begebenheiten? Um die Suche nach den Grenzen für unbotmäßige Kritik durch Mitglieder anderer Verfassungsorgane und die Reaktion des Bundesverfassungsgerichts hierbei zu verdeutlichen. Diese Vorkommnisse aus der ersten Hälfte der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts zeigen, dass nach einer anfänglichen Phase, in der sich das Gericht im Gefüge der Verfassungsorgane positionieren und seine Rolle konkretisieren musste, die Diskussionen sich im Spannungsfeld zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit einerseits sowie politischer Verantwortung und Gestaltungsmacht andererseits auf den Punkt konzentrierten und auch *heute* noch konzentrieren, ob das Bundesverfassungsgericht die Grenzen seiner Prüfungsbefugnis im Verhältnis zum Gesetzgeber wahrt und ob auf der anderen Seite im politischen Raum bei den anderen Verfassungsorganen die Grenzen zulässiger Kritik beachtet werden.

In diesem Zusammenhang wird seitens des Bundesverfassungsgerichts immer wieder darauf hingewiesen, dass die Zahl der beanstandeten Gesetze im Verhältnis zur Gesamtzahl der überprüften Normen verschwindend gering ist.¹⁷ Darüber hinaus wird in Reaktion auf Kritik daran erinnert, dass das Gericht lediglich seine Rechte und Pflichten als Verfassungsorgan wahrnehme.

Dass gerade das Verhältnis des Verfassungsgerichts zum Gesetzgeber wiederkehrend aus Anlass bestimmter Fälle thematisiert wird, ist also nichts Neues. Auch in einem über viele Jahrzehnte hinweg gefestigten respektvollen Verhältnis der Verfassungsgerichtsbarkeit zu den anderen Verfassungsorganen, wie das in Deutschland der Fall ist, kann dies angesichts der Konstellation auch gar nicht anders sein. Es ist Ausdruck eines gleichsam natürlichen Prozesses der Justierung des Verhältnisses der Verfassungsorgane zueinander im Alltag. Davon geht

¹⁶ Vgl. etwa Holger Börner, Rede am 21. Mai 1978 vor dem rechtspolitischen Kongress der SPD zu Ehren Gustav Radbruchs, dazu Frankfurter Rundschau vom 22. Mai 1978, S. 4 sowie FAZ vom 23. Mai 1978, S. 5; zu allem Häußler (oben Fn. 2), S. 71.

¹⁷ Seit Bestehen des Gerichts weist die Statistik für die Dauer von rund 62 Jahren (1951 bis 2012) insgesamt nur 468 beanstandete Normen des Bundes aus (Jahresstatistik 2012, S. 29), das entspricht etwa 7,55 Normen/Jahr.

ersichtlich keine wirkliche Gefährdung der Unabhängigkeit aus. Solche Diskussionen sind gleichsam der natürliche Begleiter der Verfassungsgerichte. Sie gehören zum „genetischen Code“ des Verfassungsstaates.

Auch die Kritik der Medien, mag sie hart oder sogar falsch sein, muss das Bundesverfassungsgericht - wie jedes Verfassungsgericht - mit Gleichmut über sich ergehen lassen.¹⁸ Eine offensive Pressearbeit, durch einen Pressesprecher des Verfassungsgerichts und erläuternde Presseerklärungen, ist für uns seit langem ein probates Mittel, um die Öffentlichkeit und die Redaktionen der Medien auf angemessene Weise aus erster Hand zu unterrichten und der Kritik mit Sachkunde getragener Information zu begegnen.

Am Ende der Beschreibung der faktischen Stellung des Bundesverfassungsgerichts darf eine Bemerkung nicht fehlen: Das Ansehen, das das Bundesverfassungsgericht - wie andere Verfassungsgerichte auch - seit langem in der Bevölkerung genießt, woraus speist es sich? Natürlich aus seiner Unabhängigkeit! Da Verfassungsgerichte kein eigenes Geld, keine Polizei, kein Militär haben, sind sie darauf angewiesen, dass ihre Argumente akzeptiert werden. Es kommt deshalb auf die Güte ihrer Entscheidungen an, die kommuniziert werden müssen.¹⁹ Und auch auf die Integrität der Richter, die im Bewusstsein der Bevölkerung verankert sein muss. Dies gilt zumal auch deshalb, weil sich in den Entscheidungen der Verfassungsgerichte oft tiefgreifende gesellschaftliche und politische Konflikte widerspiegeln. Das Wissen um diese Zusammenhänge führt im Bundesverfassungsgericht oft dazu, dass in der Beratung darum gerungen wird, in bestimmten Bereichen von Entscheidungen und ihren Begründungen noch Kompromisse zu suchen, um am Ende eine „dissenting opinion“ einzelner Richter abzuwenden oder von der Mitteilung des Abstimmungsergebnisses absehen zu können, oder gar die Einstimmigkeit der Entscheidung mitteilen zu können. Dabei wird die Wirkung der Entscheidung in der Öffentlichkeit mit in den Blick genommen. Wird *kein* Abstimmungsergebnis mitgeteilt, bleibt nach außen hin offen, wie sich intern die Verhältnisse dargestellt haben. Allerdings gelingt dieses Ringen um einen solchen Weg nicht immer.

¹⁸ Vgl. Hans-Joachim Faller, Festschrift für Zeidler, 1987, Bd. I, S. 81, 94.

¹⁹ Vgl. dazu Uwe Kranenpohl, Die gesellschaftlichen Legitimationsgrundlagen der Verfassungsrechtsprechung oder: „Darum lieben die Deutschen Karlsruhe“, ZfP 2009, S. 436, 437 ff., 444, mit der Wiedergabe von Interviews aktiver und ehemaliger Richter des Bundesverfassungsgerichts.

III.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum zweiten Punkt meiner Betrachtung kommen: Mittlerweile ist die Stellung der nationalen Verfassungsgerichte in der EU von dem europäischen Gerichtsverbund mitbestimmt. Rumänien und Deutschland sind Mitglieder der EU. Der EGMR legt die EMRK aus und die nationalen Verfassungsgerichte beziehen dessen Rechtsprechung - als Auslegungshilfe - bei der Interpretation ihrer eigenen Grundrechte in ihre Entscheidungen ein. Der EuGH, der im europäischen Gerichtsverbund für Vorlagen der nationalen Gerichte zum Unionsrecht zuständig ist, hat mittlerweile die Grundrechtecharta anzuwenden und ihr Konturen zu geben. Daraus ergibt sich in der Praxis ein beachtlicher Harmonisierungsbedarf.

Ich möchte dies aus der Perspektive des deutschen Bundesverfassungsgerichts - nacheinander - im Verhältnis zum EGMR (1.) und zum EuGH (2.) skizzieren.

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist Hüter der Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Konvention und das Grundgesetz entfalten weitgehend übereinstimmende Wirkungen. Dieser doppelte Grund- und Menschenrechtsschutz verläuft seit vielen Jahren in aller Regel im Gleichklang. Er kann aber in seltenen Fällen auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Eine besondere Note erhält eine solche Situation dadurch, dass ein Verfahren zum EGMR²⁰ die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges voraussetzt. Dazu zählt nach der Rechtsprechung des EGMR die Einlegung der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Damit kann der EGMR auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Gegenstand seiner Prüfung machen und einen zuvor durch das Bundesverfassungsgericht als grundgesetzkonform angesehenen Hoheitsakt als konventionswidrig beanstanden.²¹ Das ist in jüngerer Zeit vereinzelt vorgekommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf reagiert: Früher hatte es die Konvention nur als „Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten ... des Grundgesetzes“ eingeordnet, der jedoch kein Verfassungsrang zukomme.²² Diese Sichtweise lässt sich auf den formalen Rechtscharakter der Konvention stützen. Denn aus der Sicht des deutschen Grundgesetzes kommt völkervertragsrechtlichen Regelungen lediglich Vorrang gegenüber einfachen Gesetzen zu, während sie den verfassungsrechtlichen Regelungen untergeordnet bleiben. Diese Rechtsprechung hat das

²⁰ Gemäß Art. 35 Abs. 1 EMRK.

²¹ Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 2, 4.

²² Vgl. BVerfGE 74, 358 <370>.

Bundesverfassungsgericht im Jahr 2004 in seiner grundlegenden Entscheidung „Görgülü“²³ unter Hinweis auf die Völkerrechtsoffenheit der deutschen Rechtsordnung modifiziert. Der zugrunde liegende Fall betraf einen Sorgerechtsstreit zwischen dem Vater²⁴ eines nichtehelichen Kindes und den Pflegeeltern des Kindes, in deren Obhut das Kind kurz nach seiner Geburt gegeben worden war.²⁵ Der Vater hatte sich vergeblich um die Übertragung des Sorgerechts und um eine Regelung des Umgangsrechts bemüht. Nachdem seine Verfassungsbeschwerde gegen die ablehnende Entscheidung des Familiengerichts erfolglos geblieben war, hatte der Vater sich mit einer Individualbeschwerde an den EGMR gewandt. Der EGMR bewertete die Verweigerung des Umgangs- und Sorgerechts als Verletzung des Rechts des Vaters auf Achtung seines Familienlebens (Art. 8 Abs. 1 EMRK) und betonte die staatliche Pflicht, auf die Zusammenführung eines leiblichen Elternteils mit seinem Kind hinzuwirken. Daraufhin lehnte das nationale, deutsche Familiengericht in zweiter Instanz jedoch erneut eine einstweilige Anordnung zum Umgang des Vaters mit dem Kind ab. Zur Begründung führte es unter anderem aus, die Entscheidung des EGMR rechtfertige nicht den Erlass einer einstweiligen Anordnung; denn sie binde nur die Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt, nicht aber deren Organe der Rechtsprechung. Die hiergegen gerichtete erneute Verfassungsbeschwerde des Vaters, mit der die mangelhafte Umsetzung des EGMR-Urteils durch die Familiengerichte gerügt wurde, hatte Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht begründete seine Entscheidung mit einer Verletzung des Elterngrundrechts (Art. 6 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip: Das Familiengericht habe eine in diesem Fall ergangene Entscheidung des EGMR, die eine Verletzung der Konvention festgestellt habe, nicht hinreichend beachtet. Denn - und dies war neu - die staatlichen Gerichte seien über den verfassungsrechtlich fundierten Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit zu einer solchen Beachtung grundsätzlich verpflichtet.²⁶

Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Konvention durch ihre Einbeziehung in die Gesetzesbindung der Fachgerichte (Art. 20 Abs. 3 GG) mittelbar zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab erhoben,²⁷ und zwar so, wie sie vom EGMR ausgelegt und konkretisiert wird.²⁸ Deren Missachtung kann hiernach im Wege der Verfassungsbeschwerde gegen deutsche Hoheitsakte unter Berufung auf das Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit dem jeweiligen Grundrecht gerügt werden.

²³ BVerfGE 111, 307 ff.

²⁴ Kazim Görgülü.

²⁵ Sachverhaltsdarstellung in BVerfGE 111, 307 <308 ff.>.

²⁶ BVerfGE 111, 307 <322 ff.>.

²⁷ Vgl. Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 4 f.

²⁸ BVerfGE 111, 307 <325 f.; Ls. 1>.

Damit stellt sich das Bundesverfassungsgericht im Wege eines *dédoublement fonctionnel* mittelbar in den Dienst der Durchsetzung des Völkerrechts.²⁹

Diese Fortentwicklung der Rechtsprechung hatte weitere Konsequenzen: Nachdem es bei der Beurteilung der im deutschen Strafrecht für Wiederholungstäter schwerster Straftaten nach Verbüßung der eigentlichen Strafe vorgesehenen Sicherungsverwahrung zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und EGMR gekommen war, ist das Bundesverfassungsgericht in einem weiteren Urteil zu dieser Frage im Jahr 2011 in Anwendung der im „Görgülü“-Beschluss festgeschriebenen Grundsätze sogar so weit gegangen, dass es die Rechtskraft seiner eigenen Entscheidungen für überwindbar erachtet hat, sofern eine danach ergangene Entscheidung des EGMR neue Gesichtspunkte für die Auslegung des Grundgesetzes enthält.³⁰ Auch diese Entscheidung findet sich in dem heute vorgestellten Sammelband.

2. Das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) wird von der Leitidee der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes geprägt. Hierbei handelt es sich, wenn man so will, um das Pendant zu dem bereits angesprochenen Gebot der Völkerrechtsfreundlichkeit, das dem Dialog mit dem EGMR zugrunde liegt.³¹ Das Grundgesetz stellt alle Verfassungsorgane - und damit auch das Bundesverfassungsgericht - in den Dienst der Mitwirkung an der europäischen Integration und der internationalen Friedensordnung.³² Daraus ergibt sich, dass es einer angemessenen Verteilung und Zuordnung von Verantwortung zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem EuGH bedarf.³³

Wesentliches Einflusselement des Europarechts auf das nationale Recht ist der Vorrang des Unionsrechts.³⁴ Die hieraus folgende Verpflichtung der nationalen Fachgerichte, dem Unionsrecht Vorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht einzuräumen, wird prozedural durch das Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV abgesichert. Diese Vorlagepflicht eröffnet dem EuGH die Möglichkeit der Wahrung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts. Das Bundesverfassungsgericht trägt hierzu bei, indem es die Handhabung der Vorlage durch die nationalen Gerichte einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterstellt.

²⁹ BVerfGE 111, 307 <328 f.>; ferner Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 5.

³⁰ BVerfGE 128, 326 <364 f.>.

³¹ Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 5.

³² BVerfGE 123, 267 <346 f.>; Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 5.

³³ Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 5.

³⁴ Vgl. BVerfGE 123, 267 <396 f., 401>.

Auch wenn der Vorrang des Unionsrechts im Grundsatz außer Streit ist, bestehen in der Rechtsprechung des EuGH einerseits und der des Bundesverfassungsgerichts andererseits dennoch Unterschiede in der dogmatischen Fundierung dieses Grundsatzes. Der Standpunkt des EuGH ist eindeutig. Er postuliert³⁵ einen absoluten Vorrang des Unionsrechts gegenüber jeder innerstaatlichen Rechtsnorm kraft seiner Eigenständigkeit. Danach treten vor inhaltlich konträren Regelungen des Unionsrechts nationale Vorschriften auch dann zurück, wenn ihnen Verfassungsrang zukommt.³⁶ Demgegenüber ist der Vorrang aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts weder ein absoluter noch ein genuin gemeinschaftsrechtlicher, sondern ein verfassungsrechtlich verankerter und zugleich verfassungsrechtlich begrenzter.³⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich der Anwendungsvorrang des Unionsrechts aus dem innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl, der in dem Zustimmungsgesetz enthalten ist.³⁸ Dementsprechend wird in dem innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl der Grund für die Geltung des Unionsrechts in Deutschland, das zugleich akzeptierte Integrationsprogramm als Grenze für seine Geltung gesehen.³⁹

Was bedeutet dies für die Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts?

Das Bundesverfassungsgericht misst Unionsrecht grundsätzlich nicht mehr am Grundgesetz.⁴⁰ Es hat aber zwei Fallgestaltungen definiert, in denen es seine grundsätzliche Kontrollkompetenz gegenüber dem EuGH aufrecht erhält: die „*Ultra vires*“-Kontrolle sowie die Kontrolle zur Wahrung der Verfassungsidentität, die sogenannte Identitätskontrolle. Beide Konstellationen sind auf die dogmatische Herleitung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts zurückzuführen, der aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts im nationalen Verfassungsrecht verankert ist und im innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes zu den Unionsverträgen gründet. Diese verbliebenen Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts sollen sicherstellen, dass der Anwendungsvorrang des

³⁵ EuGH (Rs. 6/64) Slg. 1964, S. 1259 <1269 f.>.

³⁶ EuGH (Rs. 11/70 - *Internationale Handelsgesellschaft*) Slg. 1970, S. 1125 <1135> Rn. 3; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 26. Februar 2013 - Rs. C-399/11 - *Melloni* -, EuZW 2013, S. 305 <309> Rn. 59.

³⁷ Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 5 f.

³⁸ BVerfGE 73, 339 <375> - *Solange II*; 89, 155 <190> - *Maastricht*; 123, 267 <400, 402> - *Lissabon*.

³⁹ Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 6.

⁴⁰ BVerfGE 73, 339 <387> - *Solange II*; 89, 155 <174 f.> - *Maastricht*, 102, 147 <164> - *Bananenmarkt*; 123, 267 <399> - *Lissabon*.

Unionsrechts nur im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt.⁴¹

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht den Weg einer „*Ultra-vires*“-Kontrolle eröffnet,⁴² die im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Unionsorgane greifen würde und dazu führen könnte, dass Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Gegenstand der Prüfung ist die Frage, ob Rechtsakte der Union sich unter Wahrung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips⁴³ in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten.⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht nimmt insofern für sich im Grundsatz zwar eine eigene Kontrollkompetenz in Anspruch. Es erkennt jedoch einen Entscheidungsvorrang des EuGH an, indem es seine dargestellte „verfassungsrechtliche Reservekompetenz“,⁴⁵ die *Ultra-vires*-Kontrolle, nur europarechtsfreundlich ausübt.⁴⁶ Es stuft sie gegenüber dem auf Unionsebene eröffneten Rechtsschutz als subsidiär ein und macht sie ausdrücklich abhängig von einer vorherigen Vorlage an den EuGH und vom Vorliegen eines offensichtlichen Kompetenzverstoßes der europäischen Organe, der zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung des Kompetenzgefüges zu Lasten der Mitgliedstaaten führt.⁴⁷

Die ausdrücklich erstmals im „*Lissabon*“-Urteil entwickelte „Verfassungsidentitätskontrolle“ ermöglicht die Prüfung, ob infolge des Handelns europäischer Organe die im Grundgesetz⁴⁸ für unantastbar und damit für nicht veränderbar erklärten Grundsätze unter anderem der Unantastbarkeit der Menschenwürde, der grundlegenden Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats verletzt werden.⁴⁹ Zu den insoweit als Maßstab heranzuziehenden identitätsprägenden Elementen des Grundgesetzes zählt das Bundesverfassungsgericht „die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, also Demokratie, die Rechts- und die Sozialstaatlichkeit, die Republik, der Bundesstaat sowie die für die Achtung der Menschenwürde unentbehrliche Substanz elementarer Grundrechte“.⁵⁰ Die Identitätskontrolle gründet in der Erkenntnis, dass die grundgesetzliche Ermächtigung zur Übertragung von

⁴¹ BVerfGE 123, 267 <354>.

⁴² BVerfGE 89, 155 <188>, dort noch terminologisch abweichend als ausbrechender Rechtsakt gefasst.

⁴³ Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV.

⁴⁴ BVerfGE 123, 267 <354 f.>.

⁴⁵ BVerfGE 123, 267 <401>.

⁴⁶ BVerfGE 126, 286 <303>.

⁴⁷ BVerfGE 126, 286 <304>.

⁴⁸ Art. 79 Abs. 3 GG.

⁴⁹ BVerfGE 123, 267 <354>.

⁵⁰ BVerfGE 123, 267 <343>.

Hoheitsrechten auf die Europäische Union ihre Grenzen in dem vom Grundgesetz geschützten Identitätskern findet. Was für den verfassungsändernden Gesetzgeber unverfügbar ist, muss auch integrationsfest sein.⁵¹

In Anbetracht des erreichten Grundrechtsstandards in der Europäischen Union und des Gebots der Europarechtsfreundlichkeit handelt es sich bei den genannten Kontrollkompetenzen allerdings um eher theoretische Optionen, die lediglich für den Fall extremer Entwicklungen gedacht sind. Sie statuieren letztlich auch innerhalb des europäischen Gerichtsverbundes ein System von „checks and balances“. Und: All dies kann durch eine Verfassungsneuschöpfung geändert werden, an der das Volk zu beteiligen wäre.⁵²

IV.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich resümieren:

Was die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im deutschen Verfassungsgefüge angeht, so lässt sich in der Rückschau sagen, dass das Gericht die wenigen und nicht wirklich gewichtigen Anfechtungen aus dem politischen Raum in seiner frühen Geschichte gut bestanden hat. Ihm wird, wie auch den Verfassungsgerichten anderer Länder, seit vielen Jahren eine hohe Integrationskraft zuerkannt. Diese speist sich aus unterschiedlichen Elementen. In der Anschauung der Bevölkerung hat es einer gesellschaftswissenschaftlichen Untersuchung zufolge den Charakter einer überparteilichen Institution, ein eher apolitisches Image. Die Bürger sehen in ihm eine Korrektivinstanz, die für harmonische Konfliktbeilegung anstatt für konflikthaften Streit steht. Ansehen und Integrationskraft, die sich daraus generell für so aufgestellte Verfassungsgerichte ergeben, sind nach unserer Einschätzung eine wichtige Ressource, um gesellschaftliche Befriedung und große Folgebereitschaft sicherzustellen.⁵³ Dieser große gesamtgesellschaftliche Vorzug einer starken, abgewogen agierenden Verfassungsgerichtsbarkeit wird auch im politischen Raum in Deutschland seit langem anerkannt und geschätzt.

Mit Blick auf Europa und das Verhältnis zum EuGH gilt es festzuhalten: Das Bundesverfassungsgericht praktiziert in seiner Rechtsprechung die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Es erkennt selbstverständlich den Vorrang des Unionsrechts an, verbindet dies aber mit zwei wichtigen Vorbehalten.

⁵¹ BVerfGE 123, 267 <348>; Voßkuhle, NVwZ 2010, S. 1, 7; ders., NVwZ-Beilage 1/2013, S. 27.

⁵² Voßkuhle, NVwZ-Beilage 1/2013, S. 27, 29.

⁵³ Siehe dazu näher: Kranenpohl (oben Fn. 19), S. 436, 440 ff.

Diese ergeben sich aus der Wahrung des Kerns der mitgliedstaatlichen, hier der deutschen Verfassungsidentität, und aus den durch das vertragsrechtliche Integrationsprogramm selbst gezogenen Grenzen für die europäischen Organe. Dieser sogenannte Reservekontrollmechanismus ist seinerseits, bevor er aktiviert werden kann, an hohe Voraussetzungen gebunden, die auch eine vorherige Vorlage an den EuGH einschließen.

Meine Damen und Herren, am Schluss meines Überblicks über die Stellung des Bundesverfassungsgerichts darf ich auf den Anlass der heutigen Veranstaltung zurückkommen. Begegnungen wie diese stimmen optimistisch. Die Übersetzung von Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in die rumänische Sprache und Ihre Anwesenheit bei der Präsentation dieses Werkes, Ihr Interesse an den Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten der EU, das Sie damit ausdrücken - das ist auch eine große Ehre für das deutsche Bundesverfassungsgericht, von dessen Richterinnen und Richtern ich Sie herzlich grüße.

Und nun freue ich mich auf unsere Diskussion. Haben Sie herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!