

Die Kooperation der Verfassungsgerichte in Europa – Aktuelle Rahmenbedingungen und Perspektiven

Christoph GRABENWARTER
Mitglied des Verfassungsgerichtshofes der Republik Österreich

Generalbericht und Problemaufriss

Einleitung

Dem Generalbericht liegt ein in drei Abschnitte gegliederter Fragebogen zugrunde, zu dem insgesamt 41 Gerichte Landesberichte erstattet haben. Die Antworten auf die einzelnen Fragen sind aus diversen Gründen unterschiedlich ausführlich, drei dieser Gründe sind einleitend hervorzuheben.

Zum ersten sind die Zuständigkeiten unterschiedlich weit reichend, damit zusammenhängend sind Formen und Intensitätsgrad der Kooperation verschieden. Zum zweiten ist der dritte Fragenkomplex einer, der die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nur am Rande berührt, dementsprechend knapp mussten hier die Antworten ausfallen. Im Zusammenhang damit ist drittens zu erwähnen, dass nur 28 Mitgliedstaaten des Europarates und der EMRK auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind und sich nur für die Gerichte aus diesem Kreis von Staaten die im dritten Themenbereich formulierte Frage des Verhältnisses der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH unmittelbar stellt.

Die nachfolgende Kurzfassung fasst die wesentlich umfangreichere Version des Generalberichts, der für die Veröffentlichung der Ergebnisse des Kongresses gemeinsam mit den Landesberichten vorgesehen ist, auf die Schwerpunkte und wichtigsten Ergebnisse zusammen. Dabei folgt er der Struktur der Landesberichte.

1. Wechselwirkungen zwischen Verfassungsrecht und Europäischem Recht

a) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Alle Landesberichte zeigen, dass die Verfassungsgerichte heute nicht auf die isolierte Auslegung des jeweiligen nationalen Verfassungsrechts beschränkt sind. Europarechtliche Einflüsse auf das Verfassungsrecht, aber auch die Wechselwirkungen zwischen europäischem Recht und nationalem Recht haben in den letzten Jahren aus unterschiedlichen Gründen zugenommen. Das gilt vor allem für den Bereich der Grundrechte, aber auch für andere Verfassungsinhalte, die von völkerrechtlichen Verträgen auf regionaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Europarates, bestimmt oder beeinflusst werden.

Für die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht das Unionsrecht als Einflussfaktor im Vordergrund. In einigen Staaten sind Anwendungsvorrang und unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts die entscheidenden Faktoren zur Beschreibung der rechtlichen Verpflichtung der Verfassungsgerichte zur Berücksichtigung europäischen Rechts.

Vor allem im Bereich des Grundrechtsschutzes sind die Verfassungsgerichte nicht nur mit den Grundrechten der Verfassung, sondern auch mit Garantien aus Dokumenten unterschiedlicher Provenienz und Qualität konfrontiert, die je nach Rechtsordnung verschiedene Wirkung entfalten. Zu diesen gehört in erster Linie die EMRK. Eine Reihe von Gerichten beschreibt die EMRK als die meistzitierte völkerrechtliche Rechtsquelle in ihren Entscheidungen. Auch nahezu alle übrigen Gerichte nehmen regelmäßig Bezug auf die Garantien der EMRK.

Das Völkerrecht gehört in einer Reihe von Staaten schlechthin nicht zum Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichts. Für andere Gerichte gehören Europarecht und Völkerrecht zwar nicht zum Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichts, aber es wird dennoch eine europarechtskonforme und völkerrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts vorgenommen.

Eine große Zahl von Gerichten bedient sich einer völkerrechts- bzw. unionsrechtsfreundlichen Auslegung, d.h. europäisches Recht (regionales Völkerrecht und/oder Unionsrecht) wird als Auslegungshilfe bzw. unterstützendes Argument bei der Interpretation nationaler Regelungen herangezogen.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht leitet aus „Scharniernormen“ der Verfassung eine mittelbare Verpflichtung ab, europäisches Recht und Völkerrecht zu berücksichtigen, soweit dieses die Vorgaben des nationalen Rechts verdrängt, überformt oder beeinflusst. Darauf aufbauend wird von einem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit sowie der Völkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung ausgegangen. Darauf gründet sich die Selbstverpflichtung zur weitgehenden Rücksichtnahme auf Unionsrecht und Völkerrecht sowie der Entscheidungen der zur Auslegung berufenen supranationalen und internationalen Gerichte. Auf diese Weise werden Konflikte zwischen Völkerrecht und nationalem Recht hintangehalten.

Andere Gerichte verweisen darauf, dass die jeweilige Verfassung ein Bekenntnis zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts enthält und diese zu Bestandteilen der Rechtsordnung erklärt. Völkerrechtliche Verträge sind darüber hinaus Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung zahlreicher Staaten. In einigen Staaten ist Völkerrecht Teil des verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs und damit in der Kontrolle gleich dem Verfassungsrecht maßgeblich. Bei einer Reihe von Verfassungsgerichten von Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt dies für Völkerrecht und für Unionsrecht. In einer Vielzahl von

Staaten haben völkerrechtliche Verträge einen Rang zwischen Gesetzen und der Verfassung. In einigen Staaten genießen völkerrechtliche Verträge unmittelbare Anwendbarkeit. Einige Verfassungen sehen eigene Sonderregelungen bzw. einen Sonderfall für internationale oder europäische Instrumente des Menschenrechtsschutzes vor, wobei hier unterschiedliche Arten der Sonderstellung existieren.

In einigen Staaten ist das Verfassungsgericht für die Prüfung von Unionsrecht oder Völkerrecht explizit nicht zuständig bzw. die Normen des Unionsrechts und des Völkerrechts sind nicht Prüfungsgegenstand im verfassungsgerichtlichen Verfahren.

In jenen Systemen, in denen Einzelpersonen das Verfassungsgericht anrufen können, können sich die Gerichte mitunter auch auf Regelungen aus internationalen Verträgen berufen. In einzelnen Staaten wird davon ausgegangen, dass alle Grundrechte vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden können, auch solche, die ausgehend von völkerrechtlichen Verträgen in die Rechtsordnung implementiert wurden.

b) Völkerrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit

Einige Völkerrechtsquellen werden in den Landesberichten häufig genannt. Die EMRK spielt auch in formaler Hinsicht eine herausgehobene Rolle insoweit, als sie in verschiedenen Rechtsordnungen verfassungsrechtlichen oder wenigstens quasi-verfassungsrechtlichen Rang oder sonst eine gegenüber einfachen Gesetzen hervorgehobene Stellung innehat. Die Europäische Sozialcharta wird von einigen Verfassungsgerichten herangezogen. Auch *soft law*, etwa in Gestalt von Empfehlungen oder Resolutionen von Organen des Europarates, dient nach Angaben zahlreicher Landesberichte mitunter als Begründungselement für verfassungsgerichtliche Entscheidungen.

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) wird oft von Verfassungsgerichten als Rechtsquelle völkerrechtlichen Ursprungs herangezogen, meist gemeinsam mit anderen Menschenrechtsgarantien. Hervorzuheben sind ferner die ILO-Konventionen, die Genfer Flüchtlingskonvention sowie die UN-Kinderrechtskonvention. Auch der EGMR nimmt in seiner Rechtsprechung auf alle diese Rechtsquellen Bezug, wenn er eine Konventionsgarantie auszulegen hat, die den Rechten in diesen Verträgen entspricht oder wenigstens ähnlich ist.

c) Der Modus der Berücksichtigung europäischer Rechtsprechung durch Verfassungsgerichte

In einigen Staaten besteht eine ausdrückliche verfassungsrechtliche bzw. einfachgesetzliche Bestimmung, aus der sich eine rechtliche Bindungswirkung der Rechtsprechung der europäischen Gerichte ergibt. In den meisten Staaten gibt es aber keine ausdrückliche Bestimmung in der Verfassung, die zu einer Berücksichtigung der Rechtsprechung der europäischen Gerichte rechtlich verpflichtet, dennoch gehen die Verfassungsgerichte auch

hier in einigen Staaten von einer (überwiegend verfassungsrechtlichen) Verpflichtung zur Berücksichtigung der europäischen Rechtsprechung aus. In beiden Fällen nehmen die Verfassungsgerichte regelmäßig auf diesen Bezug. Auch ohne ausdrückliche oder bloß auf die Rechtsprechung gestützte Verpflichtung ist der Einfluss erheblich. Die Mehrheit dieser Gerichte bedient sich einer Art „Konformitätsauslegung“, d.h. die Verfassungsgerichte gehen davon aus, dass Verfassungsgerichte bei der „europarechtsfreundlichen“ bzw. „völkerrechtsfreundlichen“ Auslegung nationalen Verfassungsrechts und gegebenenfalls auch darüber hinausgehenden Gesetzesrechts die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe zu berücksichtigen hat.

Neben den Einflüssen, die auf rechtlicher Verpflichtung beruhen, sind Einflüsse bloß faktischer Natur festzustellen. Der Einfluss europäischer Judikatur auf die Rechtsprechung wird zunächst dadurch begünstigt, dass die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe von Beteiligten des Verfahrens zur Begründung herangezogen wird. Auch Richter der Verfassungsgerichte, die zuvor als Richter oder juristische Mitarbeiter an einem der europäischen Gerichtshöfe tätig waren, begünstigen den Einfluss.

Betont werden faktische Einflüsse in Form von gegenseitigen direkten Reaktionen der Gerichte aufeinander, zum Beispiel bewusste Antworten in Entscheidungen des Verfassungsgerichts auf Urteile des EuGH oder des EGMR, mögen sie auch andere Staaten betreffen haben.

d) Unionsrecht und Grundrechte-Charta

Einige Besonderheiten bestehen für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Für die Verfassungsgerichte dieser Staaten hat das Unionsrecht – und hier wieder die Grundrechte-Charta – steigende Bedeutung in der verfassungsgerichtlichen Praxis, wobei Art und Weise der Berücksichtigung des Unionsrechts sehr unterschiedlich sind.

Die Unterschiede treten besonders deutlich bei der Grundrechte-Charta zutage. Einige Verfassungsgerichte nehmen vor dem Hintergrund ihrer Verfassungsordnung keine Kumulation der Anwendbarkeit nationaler und europäischer Grundrechte vor, sondern gehen davon aus, dass entweder Verfassungsrecht oder die Grundrechte-Charta anwendbar ist, die Anwendungsfälle ließen sich strikt trennen, andere kumulieren die Inhalte der Grundrechte verfassungsrechtlicher, völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Provenienz.

e) Wechselseitige Einflüsse in der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte vieler Staaten macht deutlich, in welchem Maße die europäische Rechtsprechung auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einwirkt. Aber auch Einflussnahmen in die Gegenrichtung sind wahrnehmbar und in den rechtlichen Grundlagen für die europäische Rechtsprechung angelegt.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Rezeption der Rechtsprechung des EGMR liegen bei den Verfahrensgarantien und beim Recht auf Privat- und Familienleben. Zahlreiche Gerichte nehmen häufiger Bezug auf die Rechtsprechung des EGMR zu den Artikeln 5 und 6 EMRK, Freiheit und faires Verfahren. Viele Gerichte erwähnen im Besonderen die Heranziehung der Kriterien des EGMR zur Beurteilung der Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten.

Auch Einzelfragen im Bereich der Garantien aus Art 8 EMRK sind häufig Gegenstand in Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten.

Bei den Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird die Rechtsprechung des EuGH oft in Entscheidungen aufgegriffen und zitiert. Häufiger ist die Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH im Zusammenhang mit der Anerkennung der grundlegenden Prinzipien der Unionsrechtsordnung, insbesondere der unmittelbaren Anwendbarkeit und des Anwendungsvorrangs.

Eine Vielzahl der Gerichte berücksichtigt jedoch wesentlich häufiger die Rechtsprechung des EGMR als jene des EuGH. Besonders hohe Bedeutung messen Verfassungsgerichte Mittel- und Osteuropas der Rechtsprechung des EGMR zu.

Eine weitere mögliche Einwirkung kann darin liegen, dass die Rechtsprechung europäischer Gerichte, wenn sie herangezogen wird, zunächst durch die Verfassungsgerichte zitiert wird und als Folge dessen von den Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichten (im Folgenden: Fachgerichte) desselben Staates in deren Rechtsprechung Berücksichtigung findet. Die Verfassungsrechtsprechung trägt die Rechtsprechung der europäischen Gerichte in die Rechtsprechung der übrigen Gerichte, einerseits weil diese auf unterschiedliche Weise zur Beachtung der verfassungsgerichtlichen Judikatur rechtlich verpflichtet sind, andererseits aber häufig darüber hinaus und in der Breitenwirkung bedeutsamer, weil Rechtsprechungslinien des Verfassungsgerichts auf die eigene Rechtsprechung übertragen werden.

Eine nicht zu unterschätzende Funktion der Verfassungsrechtsprechung besteht in diesem Zusammenhang in der Verbreitung der Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe in der juristischen Diskussion wie in der Öffentlichkeit insgesamt.

Häufig wird davon ausgegangen, alle Gerichte der betreffenden Staaten hätten eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Berücksichtigung der europäischen Regelungen, eine Beachtung der europäischen Rechtsprechung erfolge aus diesem Grund. Seit einigen Jahren gibt es überdies eine Tendenz zur Schaffung gesetzlicher Regelungen, die vorsehen, dass ein abgeschlossenes Verfahren wieder aufzunehmen ist, wenn und soweit eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu einer Änderung im konkreten Verfahren führen kann. In zahlreichen Ländern bilden Urteile des EGMR, mit denen eine Verletzung der EMRK festgestellt wird, einen Wiederaufnahmegrund. Solche Regelungen

zwingen häufig nicht das Verfassungsgericht, sondern die nationalen Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte zu einer Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des Gerichtshofes in Straßburg. Mit Blick auf das Recht der EU sind diese Gerichte zur Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH unionsrechtlich verpflichtet.

Auch in umgekehrter Richtung gibt es Einflüsse von den Verfassungsgerichten auf die europäischen Gerichte. Einige Gerichte bejahen ausdrücklich einen Einfluss im Rahmen eines Dialogs der Gerichte. Vor allem in der Rechtsprechung des EGMR nehmen Bezugnahmen auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte kontinuierlich zu. Während in früherer Zeit die Verfassungsrechtsprechung oft nur zur Darstellung der relevanten Rechtslage deskriptiv dargestellt wurde, wird sie heute in nicht wenigen Entscheidungen des EGMR als – mitunter entscheidendes – Argumentationselement herangezogen. Einige Verfassungsgerichte berichten von Konvergenzen zu einer gemeinsamen Lösung nach zuvor divergierender Rechtsprechung, die nicht durch einseitige Rezeption, sondern durch wechselseitige Beeinflussung zustande gekommen ist.

Für das Recht der Union legen die vertraglichen Grundlagen ausdrücklich solche Einflussnahmen nahe. Art. 52 IV sowie Art. 53 der Grundrechte-Charta nehmen ebenso wie Art. 6 III EUV Bezug auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten bzw. die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen. Über die Heranziehung nationaler Lösungen und die Nutzung der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Erkenntnisquelle für wertende Rechtsvergleichung und Auslegungshilfe für anzuwendendes Unionsrecht finden die nationalen Argumente und Ansätze Eingang in die Rechtsprechung des EuGH und nehmen so Einfluss auf die europäische Rechtsprechung. Die Entscheidungen der Verfassungsgerichte spielen dabei eine wesentliche Rolle als Quelle der Erkenntnis verfassungsrechtlicher Tendenzen und Strömungen, sie prägen die Verfassungsüberlieferungen.

Die Rechtsprechung des EuGH wird aber auch durch Vorabentscheidungsverfahren begünstigt. Durch Vorlagen nach Art. 267 AEUV an den EuGH besteht für Verfassungsgerichte die Möglichkeit, Auslegungsergebnisse nach einer Verfassungsrechtsordnung, die unter Berücksichtigung europäischen Rechts gewonnen wurden, an den EuGH heranzutragen. Fragen an den EuGH unter Vermittlung eigener Positionen und Lösungsvorschläge stellen eine Möglichkeit des Dialogs mit dessen Rechtsprechung dar. Insbesondere bei neuen Problemlagen, wie z.B. bei Konkurrenzen und Konflikten zwischen den einzelnen Grundrechtsebenen, trägt das Vorabentscheidungsverfahren gleichzeitig zur Koordinierung zwischen nationalen und gemeineuropäischen Zugängen bei. Jüngste Beispiele für solche Vorlagen sind jene des deutschen Bundesverfassungsgerichts im EZB-Verfahren und jene des irischen Supreme Court und des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zur Vorratsdatenspeicherrichtlinie.

f) Divergenzen in der Rechtsprechung

Trotz aller wechselseitigen Einflüsse, Rücksichtnahmen und Anpassungsvorgänge treten in der Rechtsprechung immer wieder kurzfristige, aber auch mittel- und im Einzelfall auch längerfristige Divergenzen auf, die unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich gesehen nicht nur hingenommen werden, sondern sogar gewollt sind. Aufgabe der Verfassungsgerichte ist es, in jedem Konfliktfall eine adäquate Lösung zu finden. Hierzu können Rezeptions- und Anpassungsprozesse zwischen den nationalen und den europäischen Gerichten einen wichtigen Beitrag leisten. Dabei sind zur Bewertung der wechselseitigen Rezeptionen und der Beziehungen zwischen Verfassungsgerichten und europäischen Gerichten insbesondere auch verfassungsgerichtliche Entscheidungen mit abweichenden Begründungen oder Ergebnissen bzw. auch im Ergebnis übereinstimmende Entscheidungen mit wahrnehmbarer kritischer Distanz zu europäischen Urteilen maßgeblich.

Die Divergenzen werden in den allermeisten Fällen nach einiger Zeit aufgelöst und führen tendenziell zur Anhebung des Schutzniveaus, befördert durch die Günstigkeitsprinzipien des Art. 53 EMRK und des Art. 53 Grundrechte-Charta.

Mitunter bestehen Divergenzen hinsichtlich allgemeiner Definitionen oder der Bestimmung der Reichweite einzelner Garantien. In einzelnen Landesberichten werden Divergenzen darin gesehen, dass verschiedene Ausgangssituationen und unterschiedliche Aufgabenzuweisungen zwischen Verfassungsgerichten und europäischen Gerichtshöfen bestehen. Verfassungsgerichte und europäische Gerichtshöfe kämen daher häufig in Abwägungsentscheidungen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Verfassungsgerichte hätten teilweise andere Interessen und Werte in die Abwägung einzustellen als europäische Gerichte, sodass hier Divergenzen in der Judikatur entstehen könnten. Nicht gegenteilige Rechtsauffassungen, sondern unterschiedliche Lösungsansätze in bestimmten Konstellationen führten zu Divergenzen. Diese Divergenzen rührten daher, dass Verfassungsgerichte die nationale Verfassung zu achten hätten und nationale Interessen wahren müssten, die zu einer anderen Beurteilung gewisser Konstellationen führten. Diese nationale Perspektive fehle dem EGMR, in einigen Entscheidungen ergäben sich daraus Divergenzen, die als solche sichtbar werden.

Daher gibt es Divergenzen vor allem dort, wo die Berücksichtigung der europäischen Rechtsprechung aus Gründen des Verfassungsrechts nicht möglich ist. Bei den Verfassungsgerichten der Staaten der EU bestehen einzelne Divergenzen in der Judikatur zu grundlegenden Prinzipien, insbesondere zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor der Verfassung. Der EuGH geht von einem Anwendungsvorrang auch vor den Verfassungen der Mitgliedstaaten aus, die Verfassungsgerichte hingegen akzeptieren zwar den Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor einfachem, nationalem Recht, nicht aber vor der Verfassung. Die betreffenden Verfassungsgerichte akzeptieren also im Unterschied zum EuGH keinen umfassenden Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht.

g) Grenzen der Rezeption

Die Rezeption europäischer Rechtsprechung stößt dort an ihre Grenzen, wo ihr verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen, etwa wenn die Möglichkeiten einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung dort enden, wo sie nach den anerkannten Methoden der Auslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar sind.

Grenzen der Berücksichtigung und Rezeption werden auch dort deutlich, wo die Verfassungsgerichte für bestimmte Konstellationen mit Hilfe eventuell verfassungsrechtlicher Erwägungen zu selben oder ähnlichen Ergebnissen gelangen wie europäische Gerichte, die sich auf Unionsrecht oder Völkerrecht stützen.

Grenzen der Rezeption, oder besser: der Bereitschaft zur Rezeption werden dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Verfassungsgerichte auf unüberwindbare verfassungsrechtliche Grundprinzipien, auf den Vorrang der Verfassung oder aber auf die eigene Befugnis zur Ausübung so genannter „Reservekompetenzen“ verweisen.

Beispiele für Reservekompetenzen, die sich einige der Verfassungsgerichte bei grundsätzlicher Anerkennung der Letztentscheidungsbefugnis des EuGH zu Fragen der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts vorbehalten, sind ein konstitutives Merkmal des europäischen Verbundes kooperierender Verfassungsgerichte. Der Einfluss der *Ultra-Vires*-Vorbehalte, der Vorbehalte nationaler Identität und einer differenzierten Grundrechtskontrolle auf das Verhältnis zwischen europäischen Gerichten und Verfassungsgerichten hat in den vergangenen Jahren auch die Diskussion um Kompetenzgrenzen bestimmt.

2. Wechselwirkungen zwischen den Verfassungsgerichten

Die Wechselwirkungen in der Rechtsprechung einzelner Verfassungsgerichte sind schwerer festzustellen und auch in ihrem Umfang geringer. Sie sind zudem von einer Reihe regionaler Sonderfaktoren bestimmt. Während bis in die 1980er-Jahre keine nennenswerte wechselseitige Beeinflussung der Judikatur von Verfassungsgerichten wahrzunehmen war, hat sich die wechselseitige Beeinflussung von Verfassungsgerichten seit Beginn der 1990er-Jahre in ihrer Bedeutung wesentlich gesteigert. Einer Rechtsprechungsanalyse vorgelagert sind hier Einflüsse auf der Ebene der Verfassunggebung zu nennen, im Besonderen bei der Einführung verschiedener Modelle der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Entscheidung für ein bestimmtes Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit begünstigt auch Rezeptionsvorgänge im zwischenstaatlichen Bereich.

Die direkte wechselseitige Beeinflussung verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung hatte in historischer Perspektive Grenzen, die jedoch durchlässiger geworden sind. Der Abbau von

Sprachbarrieren, der institutionalisierte Austausch von Leitentscheidungen und regelmäßige bilaterale Gespräche zwischen Verfassungsgerichten vermochten in den letzten Jahren die wechselseitige Wahrnehmung der Entwicklung unterschiedlicher Lösungen für gemeinsame Probleme erheblich zu steigern. Im Bereich der grundrechtlichen Gewährleistungen im Rahmen strafrechtlicher Verfahren werden häufig rechtsvergleichende Erwägungen in den Entscheidungen der Verfassungsgerichte angestellt. Der punktuelle Rekurs auf Entscheidungen anderer nationaler Verfassungsgerichte erlaubt den einzelnen Gerichten, einen gemeineuropäischen Standard zu entwickeln und diesen wiederum zur Stärkung der eigenen Entscheidungen nutzbar zu machen. Der Vergleich mit den Lösungen anderer nationaler Verfassungsgerichte im europäischen Rechtsraum könnte zu einer Steigerung der Akzeptanz der Entscheidungen der Verfassungsgerichte führen.

Zahlreiche Gerichte bestätigen Bezugnahmen auf ausländische Verfassungsrechtsprechung. Im Bericht des deutschen Bundesverfassungsgerichts wird betont, es sei Ausdruck der richterlichen Unabhängigkeit, auch internationale Judikate zu beachten, und zwar nicht nur durch direkte Zitate, sondern auch durch argumentative Verarbeitung internationaler und ausländischer Konzepte.

In vielen Fällen wird der ausländische Einfluss auf die Verfassungsrechtsprechung in Form von Zitaten sichtbar. Häufiger als durch Zitate ausländischer Verfassungsrechtsprechung wird ausländische Rechtsprechung bei der Vorbereitung der Entscheidungen verwendet. Trotz fehlender Sichtbarkeit im Entscheidungstext nimmt die wechselseitige Bezugnahme auf Entscheidungen anderer Verfassungsgerichte zu. Soweit ausländische Verfassungsrechtsprechung im Vorfeld der Entscheidungen stattfindet, wird eine Darstellung im Entscheidungstext gar als überflüssig empfunden.

Der Verweis oder auch eine bloße Heranziehung im Vorfeld der Entscheidungsfindung dient der Darstellung unterschiedlicher Lösungsstrategien und damit der erleichterten Entscheidungsfindung.

Darüber hinaus wird in Sondervoten zu Verfassungsgerichtsentscheidungen häufiger auf ausländische Verfassungsrechtsprechung hingewiesen. Auch eine rechtsvergleichende Gesamtbetrachtung der Rechtsprechung der europäischen Verfassungsgerichte findet sich in Entscheidungen einiger Verfassungsgerichte. Aus solchen Darstellungen, die sich häufig auf einen Überblick beschränken, wird die Existenz eines „europäischen Standards“ gleichlautender Judikatur eine zusätzliche Stütze für die eigene Argumentation werden. Ausländische Verfassungsrechtsprechung wird regelmäßig nicht als eigenständiges Argument bzw. entscheidungsrelevante Bezugsquelle herangezogen, sondern als Bekräftigung von Ergebnissen, die mit anderen Argumenten ermittelt wurden. Voraussetzung für die Heranziehung ausländischer Rechtsprechung ist die Vergleichbarkeit der Sachmaterien bzw. der methodischen Zugänge.

Einzelne Landesberichte geben Hinweise auf Schwerpunkte der Zusammenarbeit sowie auf die Bedingungen, die einen Austausch zwischen den Verfassungsgerichten begünstigen. Gemeinsamkeiten in der Sprache spielen nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Rolle. Die Sprache ist von vornherein dort ohne Bedeutung, wo es kein anderes Land mit gleicher Amtssprache gibt. Aber auch jenseits dessen ist das Vorliegen einer gemeinsamen Sprache für viele Verfassungsgerichte kein Kriterium. Eine Vielzahl von Landesberichten beschreibt den Sprachraum als eines unter mehreren Auswahlkriterien, nach denen die Rechtsprechung ausländischer Verfassungsgerichte herangezogen wird. Das Kriterium des gemeinsamen Sprachraumes wird vereinzelt als sekundäres Auswahlkriterium nach den gemeinsamen Rechtstraditionen gesehen, wobei beide Kriterien häufig deckungsgleich sind.

Viel bedeutender als sprachliche Nähe ist die Vergleichbarkeit der Verfassungsordnungen, der Umstände des Falles und der aufgeworfenen Rechtsfragen. Nach diesen Parametern wird die Referenzjudikatur ausländischer Gerichte ausgewählt.

Eine Vielzahl von Landesberichten hebt das deutsche Bundesverfassungsgericht als das meistzitierte ausländische Verfassungsgericht hervor, und zwar unabhängig von regionalen oder sprachlichen Faktoren und mit einem Schwerpunkt auf Grundrechtsfragen.

Abgesehen von der eben beschriebenen Konzentration auf Grundrechtsfragen lassen sich nur begrenzt Schwerpunkte der Rezeption in Abhängigkeit vom Rechtsgebiet feststellen, in denen die Verfassungsgerichte vornehmlich auf die Rechtsprechung anderer europäischer Verfassungsgerichte zurückgreifen. Verfassungsgerichte von Staaten anderer Kontinente werden nur ausnahmsweise zitiert; am häufigsten finden sich noch Bezugnahmen auf Entscheidungen des US Supreme Courts.

Über die zwischen den Verfassungsgerichten unmittelbar gegebenen Formen der Kooperation hinausgehend gibt es *indirekte* wechselseitige Einflüsse zwischen den Verfassungsgerichten: Verfassungsgerichte bereichern in erheblichem Maße auch die Rechtsprechung europäischer Gerichte. Einzelstaatliche Lösungen der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere der Grundrechte, haben Vorbildfunktion für europäische Lösungen. Werden solche staatlichen Lösungen in der europäischen Judikatur verarbeitet und findet nachfolgend eine Rezeption der europäischen Rechtsprechung in anderen Staaten statt, so liegt auch darin eine Wechselwirkung zwischen Verfassungsgerichten, wobei die europäischen Gerichte gleichsam als Bindeglied und Katalysator dienen. Kooperation der Verfassungsgerichte wird solcherart untereinander mediatisiert und findet über den „Umweg“ der Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe statt.

Die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsgerichten erschöpft sich dabei nicht in wechselseitiger Rezeption von Entscheidungen. Es ist ebenso entscheidend, sonstige Formen von Kooperation zu berücksichtigen. Multilaterale und bilaterale Konferenzen dienen dabei

dem Informations- und Erfahrungsaustausch ebenso wie die Übersetzung und Bereitstellung der Entscheidungen der nationalen Gerichte in Internetdatenbanken, sodass ein einfacher Zugang anderer nationaler Verfassungsgerichte möglich wird. Meist sind keine konkreten wechselseitigen Einflüsse in einer einzelnen Entscheidung festzustellen, wohl aber erfolgt der wechselseitige Austausch kontinuierlich durch internationale Kontakte.

Die große Mehrheit der Landesberichte führt verschiedene Formen der Kooperation zwischen den Verfassungsgerichten an. An der Spitze stehen Konferenzen, bilaterale Fachgespräche und als Zwischenform kleine Konferenzen oder Gespräche mit zwei oder mehreren ausländischen Gerichten gleichzeitig. Als weitere Kooperationsformen werden bilaterale Austauschvereinbarungen, Besuche und Praktika von wissenschaftlichen Mitarbeitern bei ausländischen Verfassungsgerichten oder bei den europäischen Gerichtshöfen, der informelle Informations- und Erfahrungsaustausch (auch auf wissenschaftlichen Konferenzen), die Mitgliedschaft in der Venedig-Kommission, die Mitgliedschaft in Vereinigungen von Verfassungsgerichten, gemeinsame Publikationen, rechtsvergleichende Analysen und Gutachten der Sekretariate, Besuche zu offiziellen Anlässen, sowie die Veröffentlichung von Entscheidungen in Übersetzung zum Online-Zugriff genannt.

3. Wechselwirkungen zwischen europäischen Gerichten

a) Ausgangslage

Wechselwirkungen zwischen der Rechtsprechung des EGMR und jener des EuGH berühren die Verfassungsgerichte nur am Rande und nur mittelbar. Für jene Mitgliedstaaten des Europarates und der EMRK, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, stellt sich die Frage der Beachtlichkeit der Rechtsprechung des EuGH nicht bzw. aus einer ganz anderen Perspektive. Für diese stellt sich die Frage nach der Legitimität der Heranziehung des Unionsrechts zur Auslegung der EMRK.

Da diese Konferenz der Verfassungsgerichte unter Beteiligung der beiden europäischen Gerichtshöfe stattfindet, erscheint es jedoch angemessen, die Wechselwirkungen auch zwischen diesen beiden Gerichten und ihre Auswirkungen für die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu erörtern.

b) Bestehende und wachsende Wechselbeziehungen zwischen EGMR und EuGH

Vor dem Hintergrund der Fortentwicklung der vertraglichen Grundlagen, insbesondere im Bereich der Grund- und Menschenrechte, geht von der Grundrechte-Charta und ihrer rechtlichen Verankerung mit dem Vertrag von Lissabon ein wesentlicher Impuls für wechselseitige Rezeption zwischen EGMR und EuGH aus. Bereits heute zitieren einander der EuGH und der

EGMR regelmäßig. Der EGMR zieht die Grundrechte-Charta zur evolutiven Auslegung der Konventionsrechte ebenso heran, wie sich der EuGH umgekehrt auf die Rechtsprechung des EGMR sowohl zur Ermittlung des Inhaltes allgemeiner Rechtsgrundsätze als auch in jüngerer Vergangenheit zur Auslegung von Chartagrundrechten beruft. Die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union zeigt bereits, dass sich frühe Ansätze wechselseitiger Rezeption kontinuierlich verstärken.

In umgekehrter Richtung wird ein Einfluss der Verfassungsgerichte auf den EuGH angenommen. Der Einfluss der nationalen Verfassungsgerichte verläuft dabei über den Umweg der EGMR-Entscheidungen. Dieser nutzt häufig den sog. „*consensus interpretative*“ als Auslegungshilfe und rekurriert dabei auf die Rechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte. Die Judikatur des EGMR wird auf diese Weise durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte beeinflusst. Wenn der EuGH die Judikatur des EGMR heranzieht, ist ein bedeutender Einfluss der Verfassungsgerichte auf die Rechtsprechung des EuGH vorhanden. Die Entwicklung der vertraglichen Rahmenbedingungen auf Seiten der EMRK und der Europäischen Union wird diese Ansätze voraussichtlich verstärken.

c) Status quo: Keine Auswirkungen auf die Verfassungsgerichte

Nahezu alle Landesberichte halten fest, dass unmittelbare Einflüsse aus der Interaktion zwischen den europäischen Gerichtshöfen derzeit nicht oder kaum gegeben sind. Eine Gruppe bestehend aus einer Vielzahl von Gerichten kann Auswirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf die Wechselbeziehungen zwischen den europäischen Gerichtshöfen bisher nicht erkennen oder sieht derartige Einflussmöglichkeiten nicht. Zahlreiche Gerichte geben an, Einflüsse von Rechtsprechungsdivergenzen zwischen den europäischen Gerichtshöfen auf die Verfassungsgerichte seien für die Zukunft vorstellbar bzw. zu erwarten.

Für einige Verfassungsgerichte besteht der Einfluss der EuGH-Rechtsprechung auf die nationale Verfassungsrechtsprechung unabhängig davon, ob diese in Entscheidungen des EGMR zitiert werden; einer Rezeption der EuGH-Rechtsprechung durch den EGMR bedürfe es nicht, da das Verfassungsgericht die Judikatur des EuGH selbständig in seine Entscheidungen einbeziehe.

Bevorstehende Änderungen der vertraglichen Grundlagen werden voraussehbare Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Verfassungsgerichten und europäischen Gerichtshöfen haben. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein Einfluss der Bezugnahme des EGMR auf den EuGH und auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts allgemein nur dann möglich ist, wenn und soweit im Einzelfall eine vergleichbare Konstellation zu derjenigen vor dem nationalen Verfassungsgericht vorliegt.

d) Beispiele von Auswirkungen auf die Verfassungsgerichte

Für die Bestimmung der Reichweite der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Bereich des Unionsrechts wird die *Bosphorus*-Rechtsprechung des EGMR von einigen Gerichten herangezogen. Das Verfassungsgericht Polens übernimmt unter Nennung der Rechtsprechung des EGMR den Ansatz, die Gleichwertigkeit der Grundrechtsstandards zwischen Europäischer Union und polnischer Verfassung widerleglich zu vermuten und behält sich lediglich eine „*Ultra-Vires*-Entscheidung“ vor. Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik nimmt Bezug auf die *Bosphorus*-Rechtsprechung zur Beschreibung und Bekräftigung der gegenwärtig zulässigen Annahme der Gleichwertigkeit des Grundrechtsschutzes auf Ebene der EU mit dem Grundrechtsstandard nach tschechischem Verfassungsrecht.

Beispiele von Einflüssen der Übernahme von EuGH-Judikatur oder Charta-Grundrechten in der Auslegung der EMRK auf verfassungsgerichtliche Verfahren zeigen sich vor allem im Bereich der Justizgarantien.

e) EMRK-Beitritt der EU und Verfassungsgerichtsbarkeit

In mehreren Landesberichten wird der vorgesehene Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention als wesentlich zur Verstärkung von Wechselwirkungen auf allen Ebenen der Rechtsprechung gesehen. Einige Landesberichte gehen konkret davon aus, dass ein Einfluss der Verfassungsgerichtsrechtsprechung auf das Verhältnis zwischen EuGH und EGMR nach dem Beitritt der Europäischen Union zur EMRK gegeben ist.

Im Mittelpunkt steht die Frage nach den Konsequenzen der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzmechanismus auf europäischer Ebene nach einem Beitritt der Europäischen Union zur EMRK. Im Besonderen ist zu fragen, welche Folgen es für die Verfassungsgerichte haben wird, wenn Entscheidungen des EuGH im Verfahren vor dem Gerichtshof in Straßburg überprüft werden.

Insbesondere der „*co-respondent mechanism*“ wirft Fragen nach seiner innerstaatlichen Wirkung auf. Unklar ist auch, auf welchem Weg eine Vorabbeurteilung nach Art. 3 VI des Beitrittsvertragsentwurfes nach Unionsrecht herbeigeführt werden kann.

f) Divergenzen und Konvergenzen

Aus der Perspektive der Themenstellung des Kongresses sind die Auswirkungen von Divergenzen zwischen den Entscheidungen der europäischen Gerichtshöfe auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu untersuchen. Zahlreiche Gerichte sehen keinen Einfluss von Divergenzen zwischen der Rechtsprechung des EuGH und jener des EGMR unter Hinweis auf die Nicht-Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Andere Gerichte nehmen an, dass Auswirkungen auf die jeweiligen Verfassungsgerichte nur sehr begrenzt bzw. gar nicht vorhanden sein werden.

g) Vorabentscheidungsverfahren

Die deutlichste normative Klammer für das Zusammenwirken bildet Art. 267 AEUV, der unter bestimmten Voraussetzungen ein Gebot für das nationale Gericht enthält, eine Arbeitsteilung mit dem EuGH vorzunehmen. Konkret bietet das Vorabentscheidungsverfahren eine Möglichkeit der dialogischen Zusammenarbeit auch zwischen Verfassungsgerichten und EuGH. Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH steht dabei der Wahrnehmung der Rolle der Verfassungsgerichte nicht entgegen.

Dies ändert nichts an der Befugnis aller übrigen Gerichte eines Staates, Fragen der Auslegung der Verträge und über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV zur Vorabentscheidung vorzulegen, wenn das Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält. Weder die Teilung der Zuständigkeiten zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen noch die Konzentration der Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof steht damit in Widerspruch.

Verfassungsgerichtliche *Normenkontrolle* und Vorlagen an den EuGH können nebeneinander bestehen. Wie der EuGH im Zusammenhang mit der verfassungsgerichtlichen Prüfung eines eine Richtlinie umsetzenden Gesetzes in der Französischen Republik im Rahmen des Verfahrens der *question préliminaire de constitutionnalité* festgestellt hat, steht Art. 267 AEUV einem Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nicht entgegen, soweit es den anderen Gerichten des Verfahrens freisteht, in jedem Moment des Verfahrens (auch nach Abschluss des Zwischenverfahrens) jede für erforderlich gehaltene Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, jede erforderliche Maßnahme vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutzes zu treffen und nach Abschluss des Zwischenverfahrens eine allenfalls als unionsrechtswidrig angesehene Maßnahme unangewendet zu lassen. Dabei ist maßgeblich, dass dem Gerichtshof der Europäischen Union nicht die Möglichkeit genommen wird, seinerseits die Kontrolle von Sekundärrecht am Maßstab des Primärrechts und der mit den Verträgen gleichrangigen Charta auszuüben.

Vereinzelt zeigen die Landesberichte die Annahme der Gerichte, ein Dialog zwischen EuGH und EGMR biete die Möglichkeit, durch einheitliche Lösungen eine Verstärkung der Rechtssicherheit zu erreichen. Konkret wird eine allgemeinen Konvergenz des Grundrechtsschutzes in Europa angenommen, bedingt durch zahlreiche Kontakte zwischen den verschiedenen Gerichten und Gerichtshöfen finde eine gegenseitige Einflussnahme statt; dies führe letztlich zu einer Harmonisierung der Judikatur in zentralen Grundrechtsfragen. So kann ein mittelbarer Einfluss nationaler Verfassungsgerichte darin erblickt werden, dass ehemalige nationale Richter ihre Erfahrungen in die europäischen Gerichtshöfe tragen,

wodurch nationale Konzepte Eingang in die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe fänden. Der EuGH könnte als direkte Folge der Beachtung der Judikatur des EGMR durch die Verfassungsgerichte geleitet sein, die Argumentation des EGMR anzunehmen.