

Sperrfrist: Freitag, 20. Januar 2006, 15:00 Uhr **es gilt das gesprochen Wort!**

Umsetzung und Wirkung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus der Perspektive der nationalen deutschen Gerichte

Referat anlässlich der Eröffnung des Sitzungsjahres 2006
des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte
Straßburg, 20. Januar 2006

Prof. Dr. Dr. h.c Hans-Jürgen Papier
Präsident des Bundesverfassungsgerichtes

I. Ausgangslage

Die Frage nach der Umsetzung und den Wirkungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus der Perspektive der nationalen deutschen Gerichte ist auch nach über 50 Jahren seit der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Bundesrepublik Deutschland noch immer nicht ganz einfach und ohne jeden subkutanen Widerspruch zu beantworten. Gerade in der jüngeren Vergangenheit haben sich das Bundesverfassungsgericht und verschiedene deutsche Instanzgerichte, aber auch Teile der breiteren Öffentlichkeit intensiv mit dieser Thematik beschäftigt. Die Frage ist folglich so aktuell wie grundsätzlich, und ich bin sehr dankbar für die Möglichkeit, Ihnen heute die deutsche Position vortragen zu dürfen.

Ausgangspunkt für jeden Versuch einer Antwort muss die grundlegende Erkenntnis sein, dass die Konvention selbst sich als völkerrechtlicher Vertrag zu den Modalitäten ihrer nationalen Umsetzung nicht verhält, sie dies vielmehr der autonomen Gestaltung der Vertragsstaaten überlässt. Deutschland hat diesen Spielraum entsprechend seiner Tradition eines gemäßigt dualistischen Völkerrechtsverständnisses genutzt und die Konvention durch einen Rechtsanwendungsbefehl in Gestalt eines einfachen Zustimmungsgesetzes für im nationalen Rechtsraum anwendbar erklärt. Die Konvention hat damit innerhalb der deutschen Rechtsordnung den Rang eines einfachen Bundesgesetzes inne. Sie steht folglich in der nationalen Normenhierarchie unterhalb der Verfassung, entfaltet aber über Art. 20 Abs. 3 GG als geltendes Gesetzesrecht gleichwohl bindende Wirkung für alle Organe der Exekutive sowie für alle Gerichte.

Die Konvention ordnet sich innerhalb der Normenhierarchie der deutschen Rechtsordnung folglich auf der Ebene eines einfachen Bundesgesetzes ein. Dieser normhierarchisch festgelegte Gesetzesrang wird freilich zusätzlich in seiner Durchschlagskraft angereichert und verstärkt durch das im deutschen Grundgesetz niedergelegte Gebot der Völkerrechtsoffenheit und Völkerrechtsfreundlichkeit der

deutschen Rechtsordnung. Das Grundgesetz ermutigt die deutsche öffentliche Gewalt ausdrücklich dazu, sich völkerrechtlich zu engagieren und völkerrechtliche Bindungen einzugehen, und es setzt die innerstaatliche Umsetzung dieser Bindungen gleichsam voraus. Das Grundgesetz stellt zugleich die unausgesprochene Vermutung auf, dass sich die Bundesrepublik Deutschland auch an seine völkerrechtlichen Verpflichtungen halten und diese erfüllen werde. Die Konvention erhält auf diese Weise eine besondere Bedeutung, die über ihren rechtstheoretischen Rang eines einfachen Bundesgesetzes faktisch deutlich hinausgeht.

II. Allgemeine Wirkungen (erga omnes)

Wenn ich bislang von der Konvention gesprochen habe, dann meine ich selbstverständlich nicht nur den baren Vertragstext. Gemeint ist vielmehr die Konvention in der Anreicherung und der Auslegung, die sie durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes erhalten hat. Zwar entfalten Straßburger Entscheidungen lediglich Wirkung inter partes. Doch haben die Leitentscheidungen des Gerichtshofes eine weit über den Einzelfall hinausgehende Wirkung, ist es doch der Gerichtshof, der nach Art. 32 Abs. 1 EMRK zur autoritativen und authentischen Auslegung und Fortentwicklung der Konvention berufen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem bekannt gewordenen *Görgülü*- Beschluss vom 14. Oktober 2004¹ jüngst ausdrücklich auf die "besondere Bedeutung der Entscheidungen des Gerichtshofes [hingewiesen], weil sich in ihnen der aktuelle Entwicklungsstand der Konvention und ihrer Protokolle widerspiegelt." Die Präzedenzwirkung Straßburger Entscheidungen ist für das deutsche Recht damit ausdrücklich anerkannt, die Leitentscheidungen des Gerichtshofes entfalten eine normative Leit- und Orientierungsfunktion.

Ausgehend von diesen Grundannahmen lassen sich der Konvention und den diese erhellenden Entscheidungen des Gerichtshofes im wesentlichen drei allgemeine, vom Einzelfall losgelöste Wirkungen erga omnes zuschreiben: Erstens haben **alle Organe der Exekutive und alle Instanzgerichte** die Konvention zu beachten und ihr Handeln daran auszurichten. Als zwingend geltendes Gesetzesrecht entfaltet die Konvention insofern unproblematisch unmittelbare Wirkung, und jeder deutsche Richter und Verwaltungsbeamte ist an sie gebunden. Etwa entgegenstehende nationale Vorschriften sind über das Argument der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung konventionsverträglich auszulegen, so dass Konflikte insoweit im Grundsatz nicht auftreten können. Die Konvention entfaltet insofern vorausseilende Wirkung im besten Sinne eines vorausseilenden rechtsstaatlichen Gehorsams.

Soweit im Einzelfall tatsächlich einmal nationale Vorschriften existieren, die der Konvention entgegenstehen und - etwa aufgrund ihres engen Wortlautes - einer konventionskonformen Auslegung nicht zugänglich sind, ist zweitens der **Gesetzgeber** aufgerufen, Abhilfe zu schaffen. Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gebieten insofern ein klärendes Einschreiten des deutschen Gesetzgebers, der den Konflikt dann zugunsten der Konvention zu entschärfen und das nationale Recht entsprechend anzupassen hat. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der deutsche

¹ BVerfGE 111, 307 (319).

Gesetzgeber hierzu auch willens und in der Lage ist: So wurden auf entsprechende Entscheidungen des Gerichtshofes² etwa die nationalen Regelungen des Strafprozessrechtes über die Abwälzung von notwendigen Dolmetscherkosten auf fremdsprachige Straftäter überarbeitet und den Anforderungen Straßburgs entsprechend neu gefasst.

Schließlich entfalten die Konvention und die Entscheidungen des Gerichtshofes auch eine **verfassungsrechtliche Dimension**. Obwohl nominell unterhalb des Verfassungsrechtes angesiedelt, strahlen sie doch auch auf das Verständnis des Grundgesetzes aus. Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh³ festgestellt, dass die Konvention zur Auslegung des Grundgesetzes heranzuziehen ist. Obwohl sowohl die Konvention als auch der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes lediglich Mindestverbürgungen darstellen und weitere Garantien durchaus zulassen, hat auf diese Weise eine weitgehende Harmonisierung der entsprechenden Freiheitsgarantien aus Konvention und Grundgesetz stattgefunden. Grundsätzliche Konflikte in dem abstrakten Verständnis einer bestimmten Freiheitsgarantie im bipolaren Staat-Bürger-Verhältnis sind daher derzeit nicht ersichtlich.

In seinem bereits erwähnten *Görgülü*-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht dieser verfassungsrechtlichen Dimension der Konvention einen flankierenden verfassungsgerichtlichen Aspekt hinzugefügt, der in der anfänglichen öffentlichen Erregung um diesen Beschluss zunächst etwas unterzugehen drohte: Das Bundesverfassungsgericht hat die Konvention nämlich trotz ihres Status als einfaches Bundesgesetz insofern zum verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab erhoben, als staatliche Organe sie trotz ihrer Bindung an geltendes Gesetzesrecht in grundrechtsrelevanter Weise nicht beachtet haben. Es besteht seitdem die Möglichkeit, eine Konventionsverletzung vor dem Bundesverfassungsgericht mittelbar zu rügen - über den argumentativen Weg der Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem jeweils einschlägigen Grundrecht. Auf diese Weise hat das Bundesverfassungsgericht einen äußerst wirksamen Hebel geschaffen, selbst über die Wahrung der Konventionsgarantien wachen zu können. Die neue Rechtsprechungslinie dürfte dazu führen, dass sich das Bundesverfassungsgericht künftig vermehrt mit Fragen der Menschenrechtskonvention - und den Entscheidungen des Gerichtshofes - zu befassen haben wird. „Das Bundesverfassungsgericht“, so heißt es in dem *Görgülü* - Beschluss ganz zutreffend, „steht damit mittelbar im Dienst der Durchsetzung des Völkerrechts“⁴.

Insgesamt ergibt sich dadurch eine gegenüber der bisherigen Praxis deutlich gesteigerte Wirkung der Konvention. Ich möchte sogar sagen, dass die innerstaatliche Wirkung der Konvention in Deutschland auf diese Weise größer ist als in manch anderen Staaten, in denen der EMRK zwar Verfassungsrang oder Vorrang vor dem einfachen Gesetzesrecht zukommt, in denen die Bürger jedoch nicht die Möglichkeit einer Individualbeschwerde zum nationalen Verfassungsgericht haben.

III. Die Umsetzung im konkreten Einzelfall (inter partes)

² EGMR v. 23.10.1978, EuGRZ 1979, S. 34 ff. - Luedicke, Belkacem und Koç.

³ BVerfGE 74, 358 (370) unter Bezugnahme auf BVerfGE 35, 311 (320).

⁴ BVerfGE 111, 307 (328).

Soweit zu den allgemeinen, vom Einzelfall losgelösten Wirkungen der Konvention und der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Schwieriger kann sich die Umsetzung einer Entscheidung des Gerichtshofes im konkreten Einzelfall gestalten. Ich möchte dabei im Folgenden zunächst auf die eher rechtstechnisch-formalen Hürden einer Umsetzung und sodann auf mögliche inhaltlich-materielle Implikationen eingehen.

Die Konvention überlässt es nach Art. 46 EMRK den Mitgliedstaaten, auf welche Art und Weise die Entscheidungen des Gerichtshofes befolgt werden. Sie selbst gibt nur das Ziel vor, zu dem möglichen Weg dorthin verhält sie sich indifferent. Soweit die Entscheidung des Gerichtshofes in die Zukunft weist, ist eine Umsetzung unproblematisch. Die Konventionsverletzung ist zu beenden bzw. zu vermeiden, eine Wiederholung der beanstandeten Handlungsweise ist zu unterlassen. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings, soweit die Entscheidung einen abgeschlossenen Sachverhalt betrifft. Denn der Entscheidung des Gerichtshofes kommt nach deutschem Recht weder rechtskraftdurchbrechende noch kassatorische Wirkung zu. Die beanstandete deutsche Entscheidung bleibt folglich innerstaatlich zunächst einmal in Kraft. Lediglich für den Bereich des Strafverfahrensrechtes hat der Gesetzgeber bislang einen formal gangbaren Weg gefunden, einen auf nationaler Ebene bereits rechtskräftig abgeschlossenen Fall nach einer gegenteiligen Entscheidung des Gerichtshofes neu aufzurollen: Seit 1998 existiert für diesen Bereich die Möglichkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens, soweit die nationale Entscheidung auf der durch den Gerichtshof festgestellten Verletzung der Konvention beruhte⁵.

In den anderen Rechtsgebieten, etwa im Zivilprozess, fehlt es aber bislang an einer vergleichbaren Möglichkeit der Wiederaufnahme. Soweit es sich um einen national endgültig abgeschlossenen Rechtsstreit handelt, haben die nationalen Behörden und Gerichte daher keine Möglichkeit, eine spätere gegenläufige Entscheidung des Gerichtshofes noch zu berücksichtigen und die rechtskräftige nationale Entscheidung zu überdenken und abzuändern. Die analoge Anwendung der Wiederaufnahmevorschriften wird in diesen Fällen der punktuell in der Vergangenheit liegenden Konventionsverletzung zwar von Teilen der wissenschaftlichen Literatur diskutiert, hat sich aber bislang noch nicht durchgesetzt. Nach derzeit geltendem deutschem Zivilprozessrecht muss sich der in Straßburg obsiegende Betroffene folglich mit der Feststellung der Rechtsverletzung und einem etwaigen Schadensersatzanspruch nach Art. 41 EMRK begnügen. Zwar geht die Konvention in Art. 41 selbst von der Möglichkeit einer derart "unvollkommenen Wiedergutmachung" im nationalen Recht aus, und gewiss ist die Schaffung einer Wiederaufnahmemöglichkeit weder nach Konventionsrecht⁶ noch nach deutschem Verfassungsrecht⁷ zwingend geboten. Gleichwohl ist die derzeitige Situation unbefriedigend. Rechtspolitisch sehe ich hier daher noch gesetzgeberischen

⁵ § 359 Nr. 6 StPO lautet (Änderungsgesetz v. 09.07.1998):

Die Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil abgeschlossenen Verfahrens zugunsten des Verurteilten ist zulässig, ...

6. wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder ihrer Protokolle festgestellt hat und das Urteil auf dieser Verletzung beruht.

⁶ Der EGMR empfiehlt zwar die Einführung der Wiederaufnahmemöglichkeit als nächstliegende Option, legt die Vertragsstaaten aber nicht darauf fest, vgl. EGMR vom 12.05.2005, Nr. 210, EuGRZ 2005, S. 463 (467) - Öcalan.

⁷ Vgl. BVerfG (Dreierausschuss) vom 11.10.1985, EuGRZ 1985, S. 654 - Pakelli.

Handlungsbedarf. Die Ausweitung der Wiederaufnahme nach dem Vorbild des Strafprozesses wäre meines Erachtens die nächstliegende gangbare Option der Abhilfe.

Größere Umsetzungsschwierigkeiten entstünden freilich bei Entscheidungen des Gerichtshofes, die sich jenseits von Art. 41 EMRK nicht auf einen Feststellungsausspruch beschränkten, sondern konkrete Weisungen aussprächen⁸. Denn der Befolgung einer derartigen Weisung kann die fortbestehende Rechtskraft der nationalen Entscheidung entgegenstehen, die erst durch ein neues nationales Verfahren beseitigt werden müsste. Der Gerichtshof wäre meines Erachtens schon aus Rücksicht auf die Verfahrensordnungen der Vertragsstaaten gut beraten, von derartigen konkreten Weisungen möglichst abzusehen und die Vertragsstaaten nicht zu überfordern.

Soweit zu den eher rechtstechnisch-formalen Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Entscheidungen des Gerichtshofes. Lassen Sie mich nunmehr abschließend noch auf zwei inhaltlich-materielle Umsetzungsprobleme zu sprechen kommen, die beide auch in dem bereits mehrfach erwähnten *Görgülü*- Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 14. Oktober 2004 zur Sprache gekommen sind und für eine gewisse Mißstimmung gesorgt haben. Zunächst ist da der grundsätzliche **Souveränitätsvorbehalt des Grundgesetzes** zu nennen. Die Einordnung der Konvention als der Verfassung untergeordnetes Bundesgesetz macht deutlich, dass das Grundgesetz bei aller Harmonisierung und trotz aller konventionsgemäßen Auslegung theoretisch das letzte Wort behält. Die Völkerrechtsfreundlichkeit entfaltet ihre Wirkung nur im - weiten - Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes. Im Verhältnis zur Konvention ist dies ein freilich eher theoretischer Vorbehalt, denn zu einer mit den tragenden Grundsätzen des Grundgesetzes unvereinbaren Auslegung und Anwendung der EMRK ist es bisher noch nicht gekommen; und ich kann mir einen solchen Fall auch nicht vorstellen.

Die zweite inhaltliche Schwierigkeit ist weniger grundsätzlich, dafür jedoch praktisch bedeutsamer: Es geht um die problematische Umsetzung von Entscheidungen des Gerichtshofes im Rahmen eines nationalen Rechtsstreites, der eine Vielzahl von Parteiinteressen auszutarieren hat und durch ein **mehrpoliges Grundrechtsverhältnis** geprägt ist, wie dies etwa im Familienrecht und im Recht zum Schutz der Persönlichkeit oftmals der Fall ist. In diesen Fällen verbietet sich nach unserer Auffassung eine schematische Umsetzung der Entscheidung des Gerichtshofes, da diese - bedingt durch die prozessuale Situation einer Individualbeschwerde, die nur dem Beschwerdeführer und dem Mitgliedstaat Parteistatus einräumt - nicht in jedem Fall den konfligierenden Interessen der verschiedenen Parteien des nationalen Rechtsstreites gleichermaßen gerecht werden kann. Bei *Görgülü* etwa galt es neben den Rechten des Beschwerdeführers auch die Rechte der Pflegeeltern und des Kindes selbst zu berücksichtigen. Gerade in solchen mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen ist es Aufgabe der nationalen Instanzgerichte, eine Entscheidung des Menschenrechtsgerichtshofs in die differenzierte und abgestufte Systematik des jeweiligen nationalen Teilrechtsbereichs

⁸ Die in der Entscheidung des EGMR v. 08.04.2004, Nr. 198 ff, 203, Urteilstenor Nr. 14a, EuGRZ 2004, S. 268 - Asanidse - ausgesprochene Freilassungsweisung ist freilich insofern ein Ausnahmefall, als dass bereits das nationale georgische Gericht die Freilassung rechtskräftig angeordnet hatte, dieses Urteil jedoch innerstaatlich nicht befolgt worden war.

einzupassen. Und gerade in solchen Fällen kann es dann ausnahmsweise so sein, dass die schematische „Vollstreckung“ einer Entscheidung des Gerichtshofes zu einem Verfassungsverstoß führen würde, der zu vermeiden ist.

Auch in diesen Fällen der mehrpoligen Grundrechtsverhältnisse bleibt die Wertung der Straßburger Entscheidung freilich ohne Abstriche zu beachten, sie ist jedoch um die Rechte der in Straßburg nicht am Verfahren beteiligten Parteien zu ergänzen und so in eine umfassend abwägende Entscheidung einzupassen. Es handelt sich bei dieser Einschränkung eigentlich um eine bare Selbstverständlichkeit; auch das Bundesverfassungsgericht entscheidet in vergleichbaren Fällen ja nicht durch, sondern verweist den Fall an die Instanzgerichte zurück zur erneuten Befassung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichtes.

Für beide Gerichte gilt gleichermaßen, der Versuchung zu widerstehen, sich allzu sehr nach Art eines fachgerichtlichen Rechtsmittelgerichts und unter Durchgriff auf fachrichterliche Kompetenzen in die Entscheidung von Einzelfällen einzuschalten. Der Prüfungsumfang bei der Kontrolle fachgerichtlicher Urteile, insbesondere in den mehrpoligen Rechtsverhältnissen des Privatrechts, sollte zurückhaltend bestimmt werden, es sollte insbesondere nicht die einfachrechtliche Richtigkeit der fachgerichtlichen Entscheidung überprüft werden, sondern die Beschränkung auf die Beanstandung von Verstößen gegen spezifisches Verfassungsrecht beziehungsweise gegen spezifisch menschenrechtliche Verbürgungen beachtet werden. Verfassungsgerichte sollten eben nur intervenieren, wenn bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts durch die zuständigen Fachgerichte Fehler erkennbar werden, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grund- oder Menschenrechts beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind.

IV. Schlussbemerkung

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss. Um die Geltung der EMRK und die Umsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofes ist es in Deutschland - so denke ich - vergleichsweise gut bestellt. Wir haben Mittel und Wege gefunden, die Durchschlagskraft der Konvention trotz ihres Status als einfaches Gesetzesrecht zu erhöhen, und die zunehmende Beschäftigung auch der Instanzgerichte mit dem Konventionsrecht zeigt, dass der lange Arm von Straßburg auch an der deutschen Gerichtsbasis angekommen ist. Gleichwohl bleibt die Feinabstimmung der Rechtsordnungen weiter zu verbessern. Wir sind gewillt, diesen Weg weiter zu beschreiten.