

## XIX. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte

### **Formen und Grenzen richterlicher Selbstbeschränkung in der Verfassungsgerichtsbarkeit**

Es gibt unterschiedliche Verfassungskulturen, und die Wahrnehmung der Rolle der Verfassungsgerichte in einer rechtsstaatlichen Demokratie wirkt sich auf die Intensität ihrer Analyse in Fällen aus, in denen es um Grundrechte geht. Viele Gerichte üben richterliche Selbstbeschränkung.

Richterliche Selbstbeschränkung ist ein juristisches Instrument, das von den Richtern erfunden wurde, um die Gewaltenteilung zu wahren und sich nicht in Angelegenheiten einzumischen, die ihrer Meinung nach außerhalb ihres Fachwissens oder ihrer Legitimität liegen. Das Instrument wurde hauptsächlich in Fällen eingesetzt, in denen es um Grundrechte ging. Und zwar wegen ihrer transzendenten Qualität, ihrer Fähigkeit, alle materiellen Bereiche staatlichen Handelns zu durchdringen.

Es heißt, dass ein Zuviel an richterlicher Selbstbeschränkung den Vorrang des Rechts und die Gewaltenteilung ebenso gefährdet wie ein übermäßiger richterlicher Aktivismus. Die Art und Weise, in der sich Richter in Zurückhaltung üben, ist daher eine grundlegende Frage des Verfassungsprinzips, die die angemessene Rolle der einzelnen Staatsfunktionen in Bezug auf wichtige Fragen der öffentlichen Ordnung betrifft.

Die folgenden Fragen zielen darauf ab, die Unterschiede in der Art und Weise zu ermitteln, in der die europäischen Verfassungsgerichte ihre Kontrollfunktion ausüben.

### Fragebogen

#### *Für nationale Berichte*

#### **I. Nicht justiziable Angelegenheiten und Intensität richterlicher Selbstbeschränkung**

1. Was versteht man in Ihrem Land unter „richterlicher Selbstbeschränkung“?
2. Kennt Ihr Gerichtshof verschiedene Stufen der Kontrolldichte? Gibt es "unantastbare" Bereiche oder Bereiche, in denen keine rechtliche Verantwortlichkeit besteht, oder Fragen, die als nicht justizierbar gelten (z.B. kontroverse moralische Fragen, politische Empfindlichkeiten, Kontroversen in der Gesellschaft, Verteilung knapper Mittel, erhebliche finanzielle Auswirkungen für den öffentlichen Haushalt usw.)?
3. Gibt es Faktoren, die ausschlaggebend dafür sind, wie und wann Ihr Gerichtshof Selbstbeschränkung übt (z. B. die Kultur und die Eigenheiten Ihres Landes; die historischen Erfahrungen Ihres Landes; der absolute oder besondere Charakter der fraglichen Grundrechte; der Gegenstand des Verfahrens; der Umstand, dass es um Fragen geht, die sich aus dem Wandel der Gesellschaft und der Anschauungen ergeben)?
4. Gibt es Situationen, in denen Ihr Gerichtshof aufgrund mangelnder institutioneller Zuständigkeit oder mangelnden Fachwissens Zurückhaltung geübt hat?

5. Gibt es Fälle, in denen Ihr Gerichtshof Zurückhaltung geübt hat, weil die Gefahr eines Justizirrtums bestand?
6. Gibt es Fälle, in denen Ihr Gerichtshof unter Hinweis auf die institutionelle oder demokratische Legitimation des Entscheidungsträgers Zurückhaltung geübt hat?
7. „Je mehr die Gesetzgebung die allgemeine Sozialpolitik gestaltet, desto weniger wird das Gericht bereit sein, einzugreifen“. Ist dies ein gültiger Maßstab für Ihren Gerichtshof? Teilt Ihr Gerichtshof die Auffassung, dass politische Fragen durch demokratische Verfahren entschieden werden sollten, da die Gerichte nicht gewählt sind und nicht über das demokratische Mandat verfügen, über Angelegenheiten der Politik zu entscheiden?
8. Akzeptiert Ihr Gerichtshof einen allgemeinen Grundsatz der Selbstbeschränkung in Angelegenheiten der Strafrechtspolitik?
9. In engen Grenzen kann sich die Regierung veranlasst sehen, Informationen vor dem Gerichtshof geheim zu halten, insbesondere solche aus nachrichtendienstlichen Quellen. Hat Ihr Gerichtshof jemals aus Gründen der nationalen Sicherheit Selbstbeschränkung geübt?
10. Sollten Verfassungsgerichte – als Hüter der Verfassung – einen strengeren Maßstab anlegen, wenn die Gesetzgebung bei der Umsetzung von Reformen zum Schutz der Grundrechte säumig ist?

## **II. Der Entscheidungsträger**

11. Prüft Ihr Gerichtshof einen Akt der parlamentarischen Gesetzgebung mit größerer Zurückhaltung als einen Akt der Verwaltung? Stellt Ihr Gerichtshof bei der Prüfung von Rechtsakten darauf ab, welche demokratische Legitimation der Entscheidungsträger hat?
12. Welche Bedeutung misst Ihr Gerichtshof der Entstehung eines Rechtsaktes bei? Welche rechtliche Bedeutung kann die parlamentarische Erörterung eines Rechtsaktes für dessen Prüfung am Maßstab der Grundrechte haben?
13. Prüft Ihr Gerichtshof, ob der politische Entscheidungsträger seine Entscheidung begründet hat oder ob die Entscheidung so gefallen ist, wie sie das Gericht selbst getroffen hätte, wenn es selbst politischer Entscheidungsträger wäre?
14. Achtet Ihr Gerichtshof darauf, inwieweit der Entscheidung oder Maßnahme eine umfassende Prüfung der Kompatibilität mit den Grundrechten vorausgegangen ist? Wie gründlich muss zum Beispiel die Analyse des Gesetzgebers sein, damit Ihr Gerichtshof ihr Bedeutung beimisst?
15. Achtet Ihr Gerichtshof darauf, ob vor der Verabschiedung einer Maßnahme die gegensätzlichen Standpunkte in der parlamentarischen Debatte umfassend zum Ausdruck gekommen sind? Reicht es aus, dass eine breite Debatte über den allgemeinen Inhalt der Rechtsvorschriften stattgefunden hat, oder muss den Auswirkungen auf die Rechte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden?
16. Ist die Tatsache, dass die Entscheidung vom Gesetzgeber oder unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen wurde, ein schlüssiger Nachweis für die demokratische Legitimität der Entscheidung?

## **III. Schutzbereich der Rechte, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit**

17. Hat Ihr Gerichtshof jemals bei der Bestimmung des Inhalts eines Rechts Zurückhaltung geübt, indem er sich die Auslegung oder Anwendung des Rechts durch die Regierung zu eigen gemacht hat?
18. Ist die Kontrolldichte von der Eigenart des Grundrechts abhängig? Ist Ihr Gerichtshof der Ansicht, dass einige Rechte oder Aspekte von Rechten wichtiger sind und dass Eingriffe in ihre Ausübung daher strenger geprüft werden müssen als andere? Nach welchen Kriterien wird diese Einteilung vorgenommen?
19. Haben Sie einen Maßstab für die Klarheit bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes? Wie entscheiden Sie, wie klar ein Gesetz ist? Wann wenden Sie die Regel *In claris non fit interpretatio* an?
20. Wie intensiv prüft Ihr Gerichtshof, ob eine Maßnahme einem legitimen Ziel dient?
21. Welche Verhältnismäßigkeitsprüfung wendet Ihr Gerichtshof an? Wendet Ihr Gericht alle Schritte der klassischen Verhältnismäßigkeitsprüfung an (d. h. Angemessenheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)?
22. Prüft Ihr Gerichtshof alle Elemente der Verhältnismäßigkeitsprüfung?
23. Gibt es Fälle, in denen Ihr Gerichtshof annimmt, dass die angefochtene Maßnahme einen oder mehrere Schritte der Verhältnismäßigkeitsprüfung erfüllt, auch wenn es offensichtlich keine ausreichenden Beweise gibt, um dies zu belegen?
24. Fällt die Einführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung in der Rechtsprechung Ihres Gerichtshofs mit der Entfaltung des Grundsatzes der richterlichen Selbstbeschränkung zusammen?
25. Hat die Rechtsprechung des EGMR die Haltung Ihres Gerichtshofs in Bezug auf die Frage richterlicher Selbstbeschränkung beeinflusst? Entspricht der vom EGMR anerkannte „margin of appreciation“ der Konventionsstaaten im innerstaatlichen Bereich dem Beurteilungsspielraum, den Ihr Gerichtshof dem politischen Entscheidungsträger einräumt? Wenn nicht, wie oft überschneiden sich die Erwägungen des EGMR zum Ermessensspielraum der Konventionsstaaten mit den Erwägungen Ihres Gerichtshofs zum rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers?
26. Ist Ihr Staat jemals vom EGMR verurteilt worden, weil Ihr Gerichtshof in einem bestimmten Fall richterliche Zurückhaltung geübt hat und das Rechtsmittel an Ihren Gerichtshof dadurch unwirksam geworden ist?

#### **IV. Andere Gesichtspunkte**

27. Wie oft stellt sich in Ihrem Gerichtshof die Frage richterlicher Selbstbeschränkung bei der Entscheidung über Menschenrechtsverletzungen?
28. Hat Ihr Gerichtshof seine Kontrolldichte im Lauf der Zeit zurückgenommen?
29. Hängt die gerichtliche Selbstbeschränkung von der Anzahl der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen ab?
30. Kann Ihr Gerichtshof seine Entscheidungen auf Gründe stützen, die von den Parteien nicht vorgebracht wurden? Kann Ihr Gerichtshof die geltend gemachten Gründe auf eine andere als die vom Antragsteller angegebene Verfassungsbestimmung stützen?

**31.** Kann Ihr Gerichtshof die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes auf ein anderes Gesetz ausdehnen, das vom Antragsteller nicht angefochten wurde, das aber für die Situation des Antragstellers relevant ist?