

V.D. Zorkin
Präsident
des Verfassungsgerichts
der Russischen Föderation

**Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern der neuen Demokratien:
Herausforderungen und Perspektiven**
(Vortrag auf der Festveranstaltung zum
Tag der Verfassung der Republik Österreich. Wien, 1. Oktober 2013)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident!

Sehr geehrter Herr Präsident Holzinger!

Sehr geehrte Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter!

Sehr geehrte Damen und Herren!

Gestatten Sie mir zuerst, Ihnen im Namen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation und in meinem eigenen Namen zum Tag der Verfassung der Republik Österreich zu gratulieren. Für mich ist es eine große Ehre, auf diesem Festakt zu sprechen.

An diesem bemerkenswerten Tag ist es angebracht, die große Rolle zu unterstreichen, die Österreich bei der Herausbildung des modernen Konstitutionalismus gespielt hat. Im Kontext des Themas meines Vortrags möchte ich besonders den guten Einfluss der österreichischen Rechtsdoktrin auf die verfassungsrechtliche Entwicklung der osteuropäischen Region hervorheben.

***Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern der neuen Demokratien
als notwendiges Element der europäischen Rechtsordnung***

Zu einem wichtigen Ergebnis der demokratischen Umgestaltungen in den Ländern des ehemaligen sozialistischen Lagers wurde der Umstand, dass in der Mehrzahl von ihnen Mechanismen der Verfassungsjustiz geschaffen wurden, die sich auf das sogenannte „österreichische“ („Kelsen'sche“) Modell gründen. Dieses Modell sieht das Vorhandensein spezieller Organe der Verfassungsjustiz und das Recht der Bürger vor, individuelle Verfassungsbeschwerden einzureichen. Die

Bewegung eben in diese Richtung zeugt von dem Bestreben der postsozialistischen Staaten, die Beispiele der westlichen Verfassungsjustiz durchzusetzen, die am vollsten den Anforderungen des modernen Konstitutionalismus als Theorie und Praxis der Einschränkung der staatlichen Willkür zwecks Gewährleistung der individuellen Freiheit entsprechen.

Gerade unter diesem Blickwinkel (d.h. im Kontext der Forderungen des modernen Konstitutionalismus) sollte man meiner Meinung nach vor diesem Auditorium über einige allgemeine Gesetzmäßigkeiten und Besonderheiten bei der Herausbildung und Entwicklung der Verfassungsgerichte in den Ländern der neuen Demokratien sprechen, über unsere gemeinsamen Schwierigkeiten, über Errungenschaften und Misserfolge und schließlich über den Beitrag der Verfassungsjustiz der neuen Demokratien zur Theorie und Praxis des europäischen Konstitutionalismus.

Die gemeinsamen Probleme, die vor den Organen der Verfassungskontrolle der postsozialistischen Staaten stehen, führten 1997 zur Schaffung einer solchen Beratungsinstitution, wie es die Konferenz der Verfassungsgerichte der Länder der *jungen* Demokratie ist, die 2011 in die Konferenz der Organe der Verfassungskontrolle der Länder der *neuen* Demokratien umbenannt wurde (deshalb werde ich im weiteren Verlauf meiner Darlegung diesen Begriff verwenden). Wie sich aus dem gemeinsamen Kommuniqué der Länder, die diese Konferenz gegründet haben ergibt, besteht die Hauptaufgabe der Beratungen, die von ihren Teilnehmern durchgeführt werden darin, die Besonderheiten der Übergangsperiode bei der Herausbildung eines effektiven Systems der Verfassungskontrolle zu berücksichtigen, mittels Erfahrungsaustausch und einer konsultativen Zusammenarbeit. Es wurde auch schon eine ganze Reihe gemeinsamer Sitzungen zu aktuellen Themen der Herausbildung und Entwicklung der Verfassungskontrolle durchgeführt.

In dieser Situation sind alle Organe der Verfassungskontrolle der neuen Demokratien in dem einen oder anderen Maße gezwungen, als Schiedsrichter in den nicht leichten Streitigkeiten zwischen der Legislative und der Exekutive zu

wirken, in ihren Entscheidungen die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit zu verteidigen, eine bedeutende Belastung bei der Ausarbeitung der verfassungsrechtlichen Doktrin auf sich zu nehmen, und das Wichtigste – sehr große Anstrengungen zu unternehmen, um die nationale Gesetzgebung zu vervollkommen im Sinne ihrer Harmonisierung mit dem gesamteuropäischen Rechtsraum auf dem Gebiet des Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte und Grundfreiheiten.

In allen Fällen musste das Gericht ein kompliziertes Gleichgewicht zwischen den idealen Rechtsprinzipien und der entstandenen Realität suchen, d.h. nach einer solchen *optimalen* Lösung streben, die eine maximal mögliche Verwirklichung des *idealen* Prinzips unter den gegebenen *realen* konkret-historischen Bedingungen darstellte.

Ich möchte unterstreichen, dass die Lösung dieses Problems, das allen Rechtssystemen eigen ist, in den Ländern der neuen Demokratien eine gewisse Spezifik besitzt, die mit den konkret-historischen Besonderheiten ihrer Entwicklung unter den Bedingungen der Schwierigkeiten einer sich fortsetzenden Übergangsperiode zusammenhängen. Wir als Richter der Verfassungsgerichte, die unter diesen Bedingungen arbeiten, sind uns bewusst, dass das in den Verfassungen fixierte Ideal, das vor verhältnismäßig kurzem eingeführt wurde und in sich die Spuren des Protestes gegen die Dominanten der vergangenen historischen Periode trägt, für unsere Länder (im Unterschied zu vielen Staaten mit einer langen Geschichte des Konstitutionalismus) nicht wirklich durchlitten ist, sich nicht im Laufe der Jahrhunderte herauskristallisiert hat, und deshalb leider auch nicht das reale entstandene Bild der Gesellschaft widerspiegelt. Der Versuch, so zu tun, als ob die gesellschaftlichen Beziehungen schon diesem Ideal entsprechen, vergrößert nur die faktisch existierende Kluft zwischen dem Sollenden und dem Wirklichen und droht die Gesellschaft in die Wirren eines Rechtschaos zu ziehen. Die Aufgabe des Verfassungsrichters ist es, diese Kluft allmählich, aber unermüdlich zu überwinden, optimale Entscheidungen zu finden und damit die unter den gegenwärtigen Bedingungen mögliche Annäherung des

„Realen“ an das „Ideale“ zu gewährleisten. Auf diesem Weg soll die Verfassungsjustiz das Schiff mit dem Namen „Verfassung“ leiten, zwischen der Scylla des Rechtsidealismus und der Charybdis des politischen Konformismus, die gleichermaßen gefährlich für das Überleben einer Verfassungsordnung sind, die sich auf die Prinzipien des Rechts- und Sozialstaates stützt.

Besonderheiten des Schutzes der Verfassungsrechte und -freiheiten unter den konkreten historischen Bedingungen des Übergangs zur rechtlichen Demokratie

Ich denke, dass ich wohl kaum fehlgehe, wenn ich sage, dass die größten Schwierigkeiten in der Arbeit der Organe der Verfassungsjustiz in den Ländern der neuen Demokratien (ich meine die Schwierigkeiten, die mit der Suche nach optimalen rechtlichen Entscheidungen zusammenhängen) im Schutz der ***politischen Rechte der Bürger*** bestehen. Zumindest in Russland ist das so. Wir verstehen gut, dass gerade die politischen Rechte die Grundlage für die Schaffung institutioneller Garantien der Verwirklichung aller anderen Menschen- und Bürgerrechte und Grundfreiheiten sind. Aber übereilte Schritte in Richtung einer maximal vollen Garantie dieser Rechte in Übereinstimmung mit den üblichen europäischen Standards, ohne Berücksichtigung der konkret-historischen Realien, können zu direkt entgegengesetzten Ergebnissen führen.

Eine andere Gruppe von Rechten, in deren verfassungsrechtlichem Schutz eine Spezifik auftritt, die für Russland und für andere postsozialistische Staaten kennzeichnend ist, sind die ***sozial-wirtschaftlichen Rechte***.

Das Verfassungsgericht Russlands sieht seinen Beitrag zur Lösung dieses Problems vor allem im sozialen Schutz der Rechte derjenigen Bevölkerungsschichten, die von den Privatisierungsprozessen unseres gemeinsamen sozialistischen Erbes abgeschnitten waren. Unter dem Schutz solcher Rechte versteht das Gericht nicht eine staatliche Wohlfahrt, die von den Gedanken moralischen oder politischen Charakters diktiert wird, sondern die Verwirklichung der Verpflichtungen des Sozialstaates, durch entsprechende

Entschädigungsmechanismen den schwächsten Mitgliedern der Gesellschaft eine Gleichheit der Startmöglichkeiten bei der Verwirklichung ihrer Grundrechte und -freiheiten zu gewährleisten.

Das ist keine einfache Aufgabe, da unter den Bedingungen der Finanz- und Wirtschaftskrise die große Versuchung besteht, die Interessen der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mittelpunkt zu stellen. Aber das Verfassungsgericht Russlands führt konsequent die Linie der Durchsetzung der sozialen Rechte der Bürger und der Einschränkung der wirtschaftlichen Macht der Elite fort und regt damit den Gesetzgeber an, die Sozialgesetzgebung in dieser Richtung zu reformieren. Unserer Ansicht nach trägt ein solcher Ansatz zur Gewährleistung der rechtlichen Gerechtigkeit bei, und entsprechend zur Festigung der für das Land so wichtigen sozialpolitischen Stabilität. Dabei lassen die Richter des Verfassungsgerichts der Ausarbeitung einer Rechtsdoktrin, die auf eine optimale Zusammensetzung der Prinzipien des Rechts- und Sozialstaates gerichtet ist, besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Einerseits besteht ein Prinzip, das das Verfassungsgericht der Russischen Föderation in seiner Rechtsprechung vertritt, darin, dass es unmöglich ist, willkürlich das zuvor erreichte Niveau der Sozialversorgung ohne gewisse Kompensationsmechanismen zu verringern.

Andererseits behindern objektive Umstände finanziellen und wirtschaftlichen Charakters die Beibehaltung dieses Niveaus. Unter diesen Bedingungen ist es für das Verfassungsgericht Russlands besonders wichtig, das Bild im Ganzen zu sehen – nicht nur seine „Fragmente“, die sich auf die besonders geschützten Rechte beziehen, sondern auch auf die mit ihnen verbundenen (auch auf der Makroebene) anderen geschützten Interessen und die Stabilität des Wirtschaftssystems als Ganzem, als eines wichtigen Gemeingutes.

Zudem gibt es eine Reihe gemeinsamer Probleme beim Schutz der *Persönlichkeitsrechte des Menschen*. Die größte Schwierigkeit besteht in der Auslegung eines solchen inhaltsreichen verfassungsrechtlichen Begriffs, wie *Würde der Person*, die dem gesamten System der angeborenen und

unveräußerlichen Menschenrechte zugrunde liegt. In den Verfassungen einiger neuer Demokratien (zum Beispiel Polens Artikel 30) ist direkt die Rede davon, dass „die Menschenwürde die Quelle der Menschen- und Bürgerrechte und Grundfreiheiten“ ist.

Gerade deshalb treten beim Schutz dieses Rechts die zivilisatorischen Besonderheiten der Rechtskultur des einen oder anderen Landes in Erscheinung, die auf der Ebene des Rechtsverständnisses in einem unterschiedlichen Verhältnis von menschenkonzentrischen oder systemkonzentrischen Traditionen des Durchdenkens des Rechts erscheinen. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die neuen Demokratien hat die westeuropäische Erfahrung des rechtlichen Gehalts dieses historisch veränderlichen Begriffs, der in den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts, in den europäischen Rechtsstandards und den Entscheidungen des EGMR verkörpert ist. Unter Berufung auf diese Erfahrung korrigieren die Organe der Verfassungsjustiz der neuen Demokratien die Deformationen der nationalen Rechtssysteme, wobei sie im Rahmen des Möglichen den Widerstand des kulturell-historischen Kontexts überwinden.

Aber in dieser Frage ist nicht alles eindeutig. Den objektiv bedingten „Widerstand des Milieus“ kann man durchaus nicht immer ohne hinreichend ernsthafte (mitunter auch ganz einfach unannehmbare) negative Folgen überwinden.

In diesem Zusammenhang merke ich an, dass die Entstehung der modernen Rechtssysteme in den Staaten Europas, die uns aufrufen, uns anzugleichen, Jahrhunderte gedauert hat. Mit der allmählichen Anhäufung von Rechtsnovellen, die den Veränderungen in der Gesellschaft entsprachen. Mit einer „Verinnerlichung“, einer Aneignung der Normen des Rechtssystems durch die sozialen Massen. Das war ein Prozess, in dessen Rahmen sich nichtformale moralische Vorstellungen von der Gerechtigkeit allmählich an die formalen Forderungen der Gesetzesnormen annäherten. In Russland jedoch, wie in vielen anderen Ländern der neuen Demokratien, hat ein neuer Versuch (wenn man mit

historischen Maßstab misst), diesen Prozess zu starten und ihn zu Ende zu bringen, gerade erst begonnen.

Deshalb müssen die Richter der Verfassungsgerichte dieser Länder nicht selten darüber nachdenken, in welchem Maße man ohne Schwankungen den liberalen Bestrebungen des alten Europas folgen kann, und in welchem nicht, indem man seine rechtlichen Erfahrungen als universelle Rechtsstandards betrachtet. Wenn man dieses Thema auf die theoretische Ebene hebt, dann zieht es eine ganze Serie von Fragen nach sich, darunter:

- nach den optimalen Formen der Berücksichtigung der ausländischen Erfahrungen (mittels direkter Übernahme oder dialogischer Interpretation);
- nach den Unterschieden zwischen der Rechtsnorm als Ergebnis der Abstimmung der Positionen aller interessierten Parteien auf der Grundlage der formalen Gleichheit, und dem Rechtsstandard als ein für die neuen Demokratien unbedingtes, aber zu diskutierendes Vorbild;
- nach dem Verhältnis von den gesamteuropäischen Standards auf dem Gebiet der Menschenrechte zu den entsprechenden Standards des Europarats;
- nach den Wegen der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der Arbeit des EGMR und die Grenzen der durch ihn ausgeübten Funktion der Normenkontrolle;
- nach den Lösungswegen für die Widersprüche zwischen den Entscheidungen des EGMR und den Grundsätzen der nationalen Verfassungen.

Das Verhältnis der nationalen und der supranationalen Gerichtsbarkeit im Kontext der Verfassungsidentität

Eine der wichtigsten Herausforderungen für die moderne Verfassungsjustiz besteht in der Notwendigkeit der gleichzeitigen Lösung zweier mitunter schwer zu vereinender Aufgaben: einerseits der Harmonisierung der eigenen Rechtsprechung mit den Ansätzen, die in der supranationalen Sphäre ausgearbeitet wurden, und dem Schutz der eigenen Verfassungsidentität andererseits.

Die Unterschiede zwischen den nationalen und den supranationalen Normen können unterschiedliche Formen annehmen, darunter auch Abweichungen

zwischen den Normen eines völkerrechtlichen Vertrages und dem nationalen Gesetz, einem völkerrechtlichen Vertrag und der Verfassung, aber auch bei der Auslegung der Normen eines völkerrechtlichen Vertrages durch ein supranationales Organ und der Verfassungsnormen durch das Verfassungsgericht.

Aber die größte Schwierigkeit besteht in Situationen, in denen es um Abweichungen zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und den Normen der nationalen Verfassung geht, die in den Entscheidungen des nationalen Verfassungsgerichts schon eine Auslegung erhalten haben. Gerade in diesen Fällen treten die Gegensätze zwischen der nationalen und der supranationalen Rechtsordnung in ihrer schärfsten Form in Erscheinung.

Zu diesen Gegensätzen kann man Folgendes sagen: Die von mir oben angesprochene proeuropäische Orientierung der Länder der neuen Demokratien in der Frage der Bestimmung der Stellung und der Rolle der Völkerrechtsnormen in den nationalen Rechtsordnungen hebt den Vorrang der Verfassung für die nationalen Verfassungsgerichte und Rechtssysteme insgesamt in den Fällen nicht auf, in denen die nationale Verfassung imstande ist, im Vergleich zu den entsprechenden Normen eines völkerrechtlichen Vertrages die Menschen- und Bürgerrechte und Grundfreiheiten zu schützen.

Ohne Berücksichtigung dieses Umstandes besteht die Gefahr der „Auflösung“ der Verfassungskontrolle in der Kontrolle der Übereinstimmung mit den supranationalen Normen, die sowohl zum Recht der EU, als auch zum Recht der Europäischen Konvention gehören.

Der moderne Rechtsraum des Großeuropas als ein bestimmtes System verschiedener miteinander verbundener Rechtsordnungen – der nationalen, regionalen und gesamteuropäischen (das zudem im Kontext der globalen Weltordnung wirkt) kann wohl kaum in Form einer straffen hierarchischen Pyramide aus Rechtsakten vorgestellt werden. Eine solche Hierarchie ist sogar in einem weitaus stärker integrierten System, wie es die Europäische Union ist, nicht zu beobachten.

Die einzige konstruktive Art und Weise der Überwindung der Verschiedenheiten und der Verhinderung von Rechtskonflikten besteht in der Bereitschaft unterschiedlicher Rechtsordnungen zur Zusammenarbeit und zum Dialog. Ein solcher Dialog baut sich auf dem Verständnis und der Rezeption verschiedener Vorbehalte zu Fragen, bei denen die Gegenseite nicht bereit ist, nachzugeben (es geht hier selbstverständlich um Vorbehalte, die nur im Rahmen der allgemeinen Basisprinzipien angebracht sind), auf. Eine solche „rechtliche Koexistenz“ ist unter den Bedingungen der Subordination unmöglich.

Der Dialog zwischen den verschiedenen Rechtssystemen ist die einzige Grundlage ihrer zuverlässigen Ausgewogenheit.

Für den Raum des Europarats könnte bei der Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme mit den Normen der Europäischen Konvention die Vervollkommnung der Rechtsschöpfungsfunktion des EGMR eine wichtige Rolle spielen, die bei all ihrer objektiven Bedingtheit durch die Prozesse der europäischen Rechtsintegration und der juristischen Globalisierung insgesamt unter einem Mangel an demokratischer Legitimierung leidet. Unsere gemeinsamen Diskussionen allgemeiner Probleme, und die Bereitschaft einander zu hören (um mit dem Worten von *Jürgen Habermas* zu sprechen, die Bereitschaft nicht nur Publizität, sondern auch Hörbarkeit zu gewährleisten) ist ein Beitrag zur Herausbildung der Voraussetzungen für eine demokratische Legitimierung der rechtsschöpfenden Tätigkeit des EGMR im Sinne der deliberativen Demokratie, d.h. der Demokratie des rationalen Diskurses, der Diskussion und der Suche nach Kompromissen, der in unseren Kräften steht.

Und zum Abschluss, um meinen Vortrag mit einer optimistischen Note zu beenden, möchte ich unterstreichen, dass bei allen Schwierigkeiten und Problemen, die mit der Erweiterung des europäischen Rechtsraums durch den Eintritt der Staaten der neuen Demokratien in ihn verbunden sind, unsere Beteiligung an diesem Prozess ihm neue, positive Impulse verleiht und neue Perspektiven eröffnet.

Und schließlich kann man nicht verschweigen, dass in der Zeit, in der das „alte Europa“ sich auf dem Weg der *Vertiefung* der Rechtsgrundlagen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens bewegt, die neuen Demokratien die *Erweiterung* des Rechtsraums befördern. Natürlich setzt die Erweiterung vor allem eine extensive Entwicklung voraus. Aber diese Entwicklung vollzieht sich an der vordersten Linie des Kampfes um das Recht, d.h. dort, wo man den größten Widerstand der sozialen Umwelt überwinden muss. Und diesen Umstand muss man berücksichtigen, wenn man die Tätigkeit der Organe der Verfassungsjustiz der neuen Demokratien von der Position der hohen Anforderungen des modernen Konstitutionalismus analysiert und bewertet.

Vielen Dank, meine Damen und Herren, für Ihre Aufmerksamkeit !