

Das Bundesverfassungsgericht und die Bedeutung seiner Rechtsprechung im bundesdeutschen System

Meine Damen und Herren,

ich freue mich sehr, heute bei Ihnen zu sein und mich mit Mitgliedern des marokkanischen Verfassungsgerichts und marokkanischen Verfassungsrechtlern über verfassungsrechtliche Fragen austauschen zu dürfen. Mit meinem Vortrag möchte ich Ihnen zugleich die Stellung des Bundesverfassungsgerichts und die Bedeutung seiner Rechtsprechung im bundesdeutschen System vorstellen.

I. In Art. 20 Abs. 2 unseres Grundgesetzes heißt es:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Die Staatsform der Bundesrepublik Deutschland ist eine *repräsentative Demokratie*; die politische Willensbildung des Volkes vollzieht sich über eine gewählte und zur selbstverantwortlichen Entscheidung berufene Volksvertretung. Das Parlament lässt sich somit zutreffend als die „*Mitte der Demokratie*“¹ bezeichnen. Sie werden mich nun fragen, wie daneben die Verfassungsgerichtsbarkeit zu verorten ist und welche Stellung ihr in einem demokratischen Rechtsstaat zukommt. Die Diskussion darüber wird geführt, seit es Verfassungsgerichtsbarkeit gibt. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Voßkuhle* spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem „natürlichen Spannungsverhältnis“ zwischen Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit².

II. Eine gefestigte und effiziente Verfassungsgerichtsbarkeit kann den an sie gestellten Erwartungen jedenfalls nur dann gerecht werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

Ein Agieren „auf Augenhöhe“ mit den anderen Verfassungsorganen (1.) und eindeutige verfassungsgerichtliche Kompetenzzuweisungen (2.), die insbesondere die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der vom Parlament erlassenen Gesetze beinhalten (3.). Schließlich muss die Durchsetzung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen sichergestellt sein (4.).

¹ *Paul Kirchhof*, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura (2004), S. 237 ff.

² Ausführlich zu dieser Thematik *Andreas Voßkuhle*, in: vMangoldt/Klein/Stark, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 93 Rn. 35 ff.

1. Neben Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident ist auch das Bundesverfassungsgericht ein Verfassungsorgan.

a) Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass ein Verfassungsgericht die ihm zugewiesenen Aufgaben nur als wirklich *unabhängige* Einrichtung erfüllen kann, nur dann erreicht es mit seinen Entscheidungen die erforderliche Akzeptanz. Die Begrenzung staatlicher Macht durch ein autonomes Gericht, das gleichfalls Verfassungsorgan ist und eben deshalb anderen Verfassungsorganen „auf Augenhöhe“ begegnen kann, ist ein wesentliches, tragendes und unverzichtbares Element des Rechtsstaats.

b) Auf dieser Basis muss das Verhältnis der nationalen Verfassungsorgane untereinander von wechselseitigem Respekt bestimmt sein. Dem steht nicht entgegen, dass die eine oder andere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vor allem aus den Reihen der Politik kritisiert wird; dies ist eine unausweichliche und nahezu zwangsläufige Folge der Kontrollaufgabe des Verfassungsgerichts und Ausdruck des bereits erwähnten Spannungsverhältnisses zwischen Politik einerseits und Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits. Damit muss – als Zeichen eines zwar kritischen, aber stets sachlich bleibenden verfassungsrechtlichen Dialogs - auch eine Institution wie das Bundesverfassungsgericht leben und sich gegebenenfalls damit auseinandersetzen.

2. Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts auf nationaler Ebene werden in der Verfassung klar bestimmt (Art. 93 GG) und lassen sich eigentlich in einem einzigen Satz zusammenfassen: Es stellt die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sicher. Es wacht als im Grundgesetz besonders erwähnte und hervorgehobene Institution über die Einhaltung der formellen und materiellen Vorgaben der Verfassung.

a) Das gilt vor allem für die Durchsetzung der Grundrechte der einzelnen Bürger: Wesentlicher Baustein dafür ist die Individualverfassungsbeschwerde - sozusagen die „Königin aller Wege zum Verfassungsgericht“³ -, die jedem Bürger offen steht, der sich durch eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten verletzt sieht.

b) Zudem werden Streitigkeiten zwischen anderen Verfassungsorganen (Organstreitigkeiten) über ihre verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten oder föderale Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern durch das Bundesverfassungsgericht beigelegt. Hinzu treten die abstrakte Normenkontrolle (auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages) und die konkrete Normenkontrolle (auf Vorlage eines Instanzgerichts).

³ Peter Häberle, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge/Band 45 (1997), 89, 112.

c) In diesem Zusammenhang ist die Stellung des Rechts im Allgemeinen und des Verfassungsrechts in Sonderheit nachdrücklich zu betonen. Das Handeln aller Staatsgewalten muss im modernen demokratischen Rechtsstaat immer ein *rechtlich gebundenes* Handeln sein; dieses Konzept des *Rechtsstaats* ist im Grundgesetz sehr deutlich ausgeprägt, und bekanntlich hat bereits Immanuel Kant die Beziehung zwischen Recht und Politik sehr treffend beschrieben⁴:

„Das Recht muss nie der Politik, wohl aber die Politik jederzeit dem Recht angepasst werden.“

Anders ausgedrückt: Eine Gesellschaft muss mit dem Bestehen von vielfältigen - oftmals gegenläufigen - Interessen und deren politischen Einflüssen leben; die primäre Aufgabe einer Verfassung und damit auch eines Verfassungsgerichts als Hüter dieser Verfassung besteht darin, dafür Sorge zu tragen, dass unterschiedliche politische Gruppierungen das Recht - vor allem das Verfassungsrecht - nicht zu ihrer Beliebigkeit und ihren jeweiligen Gunsten instrumentalisieren können.

Als Konsequenz daraus enthält das Grundgesetz in seinem Art. 79 Abs. 3 *unabänderliche Wertentscheidungen*, die jeder Form staatlichen Handelns absolute Schranken aufzeigen. Die in der so genannten „Ewigkeitsklausel“ der deutschen Verfassung verankerten Fundamente unserer Nation: Rechtsstaat, Demokratie, Menschenwürde und Bundesstaatsprinzip, können nicht, auch nicht durch eine Verfassungsänderung, aufgehoben werden.

d) Nicht zuletzt ist die Wirkung und Wirkkraft von Verfassungsgerichtsbarkeit untrennbar mit der Position und dem Amtsverständnis der jeweiligen Verfassungsrichter verbunden. Verfassungsrichter werden in Deutschland in einem demokratisch legitimierten Prozess gewählt (je zur Hälfte von Bundestag und vom Bundesrat, das Vorschlagsrecht für diese Wahl liegt bei den politischen Parteien), sie dürfen aber nicht wiedergewählt werden, so dass sie während ihrer Amtszeit völlig frei und unabhängig entscheiden können. Sie sprechen sogar von einer „Pflicht zur Undankbarkeit“ gegenüber dem politischen Lager, auf dessen Vorschlag sie ins Amt gekommen sind. Dabei ist eine scharfe Trennlinie zu ziehen: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat unbestritten und nachgerade zwingend eine politische Dimension, weil es über Sachverhalte entscheidet, die dem Politischen entstammen - das beste Beispiel dafür sind die Gesetzgebungsakte des Parlaments, in dem die jeweilige politische Mehrheit bestimmend ist -, und weil seine Entscheidungen eine entsprechende Tragweite und Wirkung in den politischen Bereich haben - denken wir nur an die Nichtigkeitserklärung von Gesetzen, die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verfassungsorganen, den Schutz der Rechte parlamentarischer Minderheiten oder an die Konturierung und Ausgestaltung verfassungsrechtlicher Prinzipien, wie etwa des Sozialstaatsprinzips. Verfassungsrecht ist notwendig „politisches Recht“. Nicht aber entscheiden

⁴ Vgl. „Immanuel Kant's Sämtliche Werke“, hrsg. v. G. Hartenstein, Siebenter Band, S.311.

Verfassungsrichter „politisch“ in dem Sinne, dass sie das eine oder das andere politische Lager bevorzugt behandeln.

3. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es, neben Akten der Exekutive und Judikative auch das Parlament zu kontrollieren, insbesondere die Verfassungsmäßigkeit der von diesem erlassenen Gesetze zu überprüfen.

a) Das tut es grundsätzlich nur *auf Antrag*; es gibt kein Initiativrecht des Bundesverfassungsgerichts, zu bestimmten verfassungsrechtlichen Fragen Stellung zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht äußert sich daher niemals „abstrakt“, also losgelöst von einem konkreten Verfahren, sondern beurteilt immer nur den konkreten Sachverhalt, der im Rahmen einer verfassungsprozessual vorgesehenen Streitigkeit (unter Einhaltung der dafür vorgesehenen formalen Voraussetzungen) an es herangetragen wird: vornehmlich in Gestalt einer Verfassungsbeschwerde, einer Normenkontrolle oder eines Organstreits. Dies ist ein sehr wirksamer Mechanismus, um Rollenüberschreitungen durch die Verfassungsgerichtsbarkeit zu begegnen. Sie kann zwar innerhalb des Systems der Gewaltenteilung ihrer Aufgabe nachkommen, Hüterin der Verfassung zu sein und die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Standards zu überprüfen, ist aber ihrerseits daran gehindert, die ihr durch die Verfassung unmittelbar eingeräumten Befugnisse zu überschreiten und durch Tätigwerden von Amts wegen „übergriffig“ zu werden.

b) Kontrollmaßstab für die einschlägigen Normen und die zu überprüfenden Akte hoheitlicher Gewalt ist - man möchte beinahe einfügen „nur“ - die Verfassung. Auch das ist ein wichtiger Garant dafür, dass das Verfassungsgericht seiner eigentlichen Aufgabe, über das Grundgesetz und der Sicherung seines Vorrangs zu wachen, nachkommen kann. In diesem Zusammenhang ist der häufig gehörte Satz: „Das Verfassungsgericht ist keine Superrevisionsinstanz“⁵ zu stellen. Das bedeutet: Das Bundesverfassungsgericht mischt sich in die Verfahrensgestaltung, die Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts und die Feststellung von Tatsachen und Würdigung von Beweisen grundsätzlich nicht ein; diese Bereiche bleiben der Fachgerichtsbarkeit überlassen. Es greift erst ein, wenn „spezifisches Verfassungsrecht“ verletzt ist, wenn also die gesetzliche Entscheidungsgrundlage verfassungswidrig ist, wenn Willkür bei der Handhabung des einfachen Rechts zu Tage tritt, wenn eine Drittwirkung von Grundrechten andernfalls nicht zum Tragen kommt oder wenn Verfahrensgrundrechte - etwa das Recht auf den gesetzlichen Richter oder auf rechtliches Gehör - betroffen sind oder die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschritten werden.

aa) Was die Überprüfung von Gesetzen anbelangt, hat das Verfassungsgericht die alleinige Verwerfungskompetenz, mithin das Monopol zu entscheiden, dass eine Norm verfassungswidrig ist. Zwar prüft jedes Gericht anlässlich seiner Rechtsanwendung, ob die für den betreffenden Fall entscheidungserhebliche Norm aus seiner Sicht verfassungskonform ist. Bejaht es

⁵ Vgl. etwa BVerfGE 53, 30, 53: Das Bundesverfassungsgericht darf nicht in die Rolle einer „Superinstanz“ geraten.

dies, darf es die Norm anwenden, ist es jedoch von ihrer Verfassungswidrigkeit überzeugt, muss es die Norm dem Bundesverfassungsgericht vorlegen. Das Letztentscheidungsrecht und damit die Interpretationshoheit in Bezug auf die Verfassung liegen ausschließlich dort. Dies ist dem Respekt vor dem Gesetzgeber geschuldet, der die Norm in einem demokratisch legitimierten Prozess auf den Weg gebracht hat. Nicht das Fachgericht, sondern allein das Verfassungsgericht (seinerseits Verfassungsorgan) darf diese Norm - sozusagen in einem *actus contrarius* - für ungültig erklären.

bb) Das Bundesverfassungsgericht billigt dem Gesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu, wenn es darum geht, welche gesetzliche Bestimmung überhaupt erforderlich, politisch sinnvoll, gesellschaftlich vernünftig oder zweckmäßig ist und welche Regelung unter mehreren Möglichkeiten die gerechteste darstellt. Es ist also grundsätzlich allein der Gesetzgeber, der entscheidet, auf welche Weise er seine staatlichen Aufgaben erfüllt. Diesem weiten Spielraum des Gesetzgebers steht somit eine zurückhaltende verfassungsgerichtliche Kontrolle gegenüber.

Das Bundesverfassungsgericht setzt daher nicht eine eigene Sachkompetenz an die Stelle der Sachkompetenz des Gesetzgebers oder ersetzt eine vertretbare Entscheidung des Gesetzgebers durch eine eigene Entscheidung, auch wenn diese ebenso vertretbar sein mag; es billigt dem Gesetzgeber insbesondere eine Einschätzungsprärogative und einen Prognosespielraum zu. Entsprechend zurückgenommen ist die verfassungsrechtliche Kontrolle, deren Reichweite sich allerdings nicht abstrakt bestimmen lässt. So greift das Bundesverfassungsgericht bei der Erfüllung von staatlichen Schutzpflichten beispielsweise erst ein, wenn der Gesetzgeber die Schutzpflicht *evident* verletzt hat. Denn die Verfassung gibt den *Schutz* als Ziel vor, nicht jedoch seine Ausgestaltung im Einzelnen, die allein dem Gesetzgeber obliegt. Das Bundesverfassungsgericht kann die Verletzung einer Schutzpflicht nur feststellen, wenn Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben. Für den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, der dem Gesetzgeber gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt hingegen ein am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, der je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen vom bloßen Willkürverbot bis hin zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reicht. Durch diese in ihrer Intensität unterschiedlichen Kontrollmaßstäbe ist sichergestellt, dass das Verfassungsgericht zwar immer in dem gebotenen Maße, dennoch aber möglichst schonend gegenüber dem Gesetzgeber korrigierend eingreift.

4. Das Bundesverfassungsgericht als nationales Verfassungsgericht darf schließlich kein „zahnloser Tiger“ bleiben; seine Entscheidungen müssen uneingeschränkte Beachtung finden und in dem gebotenen Maße umgesetzt werden.

Die Urteile und Beschlüsse eines Verfassungsgerichts sind regelmäßig von erheblicher Bedeutung und Tragweite für die von ihnen betroffenen Bereiche der nationalen Rechtsordnung. Dies gilt insbesondere, wenn es zu dem Ergebnis gelangt, dass eine zur Überprüfung gestellte Rechtsnorm *nichtig* oder jedenfalls mit der Verfassung *unvereinbar* ist.

a) Lassen Sie mich diese für die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit grundlegende Begrifflichkeit kurz erläutern: Eine Norm, die gegen höherrangiges Recht verstößt (also insbesondere ein einfaches Gesetz gegen das Grundgesetz), ist nach unserem rechtsdogmatischen Verständnis grundsätzlich *ex tunc* – also von Anfang an - nichtig. Die normverwerfende, auf Nichtigkeit lautende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist damit nicht rechtsgestaltend, sie beinhaltet vielmehr eine Feststellung und beseitigt damit allenfalls den Rechtsschein der Gültigkeit des betreffenden Gesetzes.

Diese rigorose Rechtsfolge kann in ihrer Umsetzung zu Problemen führen, insbesondere bei Gesetzen, die schon vor längerer Zeit verabschiedet wurden und die seither in ihrem Anwendungsbereich für eine Vielzahl von Fällen die Grundlage staatlichen Handelns gebildet haben, welche nunmehr rückwirkend entfielen. Das Bundesverfassungsgericht hat daher schon frühzeitig eine weitere, weit weniger einschneidende Rechtsfolge entwickelt⁶: Es kann sich darauf beschränken, die bloße *Unvereinbarkeit* des Gesetzes mit dem Grundgesetz festzustellen. Der entscheidende Vorteil liegt in einer auf die Zukunft (*ex nunc*) gerichteten Wirkung der Entscheidung – mit der Folge, dass die betreffende Regelung *künftig* nicht mehr angewendet werden darf (sog. Anwendungssperre) - sowie darin, dass das Bundesverfassungsgericht seine Unvereinbarkeitserklärung mit entsprechenden Übergangsregelungen verbinden kann.

b) Damit es nicht nur bei dem Ausspruch einer Nichtigkeit oder Unvereinbarkeit verbleibt, sondern auch sichergestellt ist, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in der Rechtspraxis den ihnen gebührenden Stellenwert haben, stellt das *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (BVerfGG, als einfaches Gesetz) das dafür erforderliche Instrumentarium zur Verfügung.⁷

- Danach sind alle Sachentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit ihrem Tenor und den ihn tragenden Gründen für die anderen Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie für alle Gerichte und Behörden in der Bundesrepublik

⁶ Vgl §§ 31 Abs. 2, 79 Abs. 1 BVerfGG.

⁷ Es handelt sich dabei im Wesentlichen um drei Vorschriften, die aufeinander abgestimmt sind. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem einheitlichen Regelungsgefüge; gemeint sind die §§ 31, 35 und 79 BVerfGG.

verbindlich. Das bedeutet nicht nur, dass die öffentliche Gewalt die Entscheidungen auf der Ebene der Rechtsanwendung zu beachten hat, sondern sie hat auch dafür zu sorgen, dass insgesamt entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungsgemäßer Zustand hergestellt wird. Bei Sachentscheidungen, die in bestimmten Verfahrensarten ergehen (vor allem bei der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle, aber auch bei der normenkontrollierenden Verfassungsbeschwerde, § 95 Abs. 3 BVerfGG) und in denen über die Gültigkeit eines Gesetzes entschieden wird, hat der Tenor sogar seinerseits Gesetzeskraft. Die Entscheidungsformel ist - aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit - im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

- Eine weitere Vorschrift zur Durchsetzung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen lautet dahin, dass das Bundesverfassungsgericht – von Amts wegen - in der jeweiligen Entscheidung oder auch nachträglich durch gesonderten Beschluss bestimmen kann (nicht hingegen zwingend auch muss), wer die Entscheidung vollstreckt - es kann dazu Vollstreckungsaufträge zB an eine dafür geeignete Behörde erteilen - sowie auch die „Art und Weise“ der Vollstreckung regeln. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorschrift von jeher weit ausgelegt und darin die Einräumung „aller zur Durchsetzung seiner Entscheidungen nötigen Kompetenzen“ gesehen. Es beansprucht damit „als Herr der Vollstreckung“ das Recht, alle Anordnungen zu treffen, die erforderlich sind, um seinen Sachentscheidungen Geltung zu verschaffen. Das ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts nicht nur darin besteht, die ihm vorgelegten Gesetze verfassungsrechtlich zu prüfen und ggf. zu verwerfen, sondern ihm getreu seiner Stellung als Verfassungsorgan zugleich die besondere Verantwortung zukommt, die Bindung der gesetzgebenden Gewalt an die Verfassung und die effektive Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Praxis der Rechtsanwendung sicherzustellen.

III. Meine Damen und Herren, dies waren nur einige Gedanken zum Rollenverständnis der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dennoch sei ein kurzes Fazit erlaubt: Das Bundesverfassungsgericht erkennt das Parlament als „Mitte der Demokratie“ nicht nur ausdrücklich an, sondern ist zudem darauf bedacht, die demokratischen Prozesse innerhalb und außerhalb des Parlaments zu stärken. Auch wenn eine Verfassungsgerichtsbarkeit nicht die „Entscheidungsmitte“ für sich selbst beanspruchen kann (und will!), ist sie dennoch unverzichtbarer Garant für ein reibungsloses und störungsfreies Funktionieren des demokratischen Rechtsstaats. Das entspricht dem Anliegen letztlich jeder modernen Verfassung, eine stabile Rechtsordnung zu errichten und – mittels der Verfassungsgerichtsbarkeit – auf Dauer zu erhalten.