

Verfassungsrecht I

§ 27 Rechtsprechung

Die Rechtsprechung als „dritte Gewalt“ ist von den übrigen Staatsgewalten klar getrennt: Sie ist gemäß Art. 92 GG Richtern anvertraut, denen nach Art. 97 GG sachliche wie persönliche Unabhängigkeit zukommt, und wird durch Gerichte (besondere, von den übrigen Staatsgewalten getrennte, mit Richtern besetzte Institutionen) ausgeübt, für deren Tätigkeit die Justizgrundrechte der Art. 101 ff. GG einschlägig sind. Die traditionellen Kernbereiche wie bürgerliche Rechtsstreitigkeiten und die Strafgerichtsbarkeit (nicht aber das Recht der Ordnungswidrigkeiten – Bußgelder können durch die Verwaltung verhängt werden, solange solche Entscheidungen gerichtlich überprüfbar sind, Art. 19 IV GG) müssen Gerichten vorbehalten sein (BVerfGE 22, 73); wegen Art. 19 IV GG gilt dies m.E. auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ansonsten kann der Gesetzgeber andere Aufgaben den Gerichten anvertrauen (BVerfGE 76, 100 zur freiwilligen Gerichtsbarkeit). Art. 19 IV GG als Justizgewährungsanspruch erfasst aber nur Akte der Exekutive, gegen die der Rechtsweg eröffnet sein muss. Art. 19 IV GG gewährt Rechtsschutz durch den Richter, nicht gegen den Richter.

In Art. 95 GG sind diejenigen obersten Gerichtshöfe genannt, die der Bund als Bundesgerichte einrichten muss; aus der dort zu findenden Nennung von BVerwG und BSozG ergibt sich m.E. die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung zur Durchführung der Pläne einer Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit.

Weitere Bundesgerichte können im Rahmen des Art. 96 GG eingerichtet werden. Ansonsten sind die Gerichte solche der Länder. Die Zuständigkeit der einzelnen Gerichte und die verschiedenen Instanzenzüge (auch zu den Bundesgerichten) regeln Bundesgesetze (GVG und die jeweiligen Prozessordnungen wie z.B. ZPO, StPO, VwGO etc.). Wie erwähnt, begründet Art. 19 IV GG einen Justizgewährungsanspruch, der jedoch keinen Anspruch auf mehrere gerichtliche Instanzen umfasst (BVerfGE 54, 277). Der Rechtsweg muss nur generell offen stehen, ein Instanzenzug ist grundgesetzlich nicht zwingend verlangt. Art. 19 IV GG als Justizgewährungsanspruch ist zu unterscheiden vom allgemeinen Anspruch aus Art. 2 I iVm Art. 20 III auf Gewährung richterlichen Rechtsschutz und ein faires Verfahren (vgl. auch Art. 6 EMRK).

Zu den Justizgrundrechten, an die vor allem die Gerichte gebunden sind, zählen insbesondere das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I 2 GG), das Recht auf rechtliches Gehör (Art. 103 I GG) als prozessuale Grundnorm des Verfassungsrechts sowie das im Rechtsstaatsgebot enthaltene Recht auf einen *fair trial* (fares Verfahren), das insbesondere (aber nicht nur) für den Strafprozess von essentieller Bedeutung ist.

An der Spitze der Judikative steht das BVerfG, dem eine Doppelfunktion zukommt: es ist Gericht mit der Aufgabe der Wahrung der Verfassung und zugleich oberstes Verfassungsorgan des Bundes. Aus der Stellung an der Spitze der Judikative darf aber nicht gefolgert werden, das Bundesverfassungsgericht bilde eine vierte Instanz. Das Bundesverfassungsgericht ist keine Superrevisionsinstanz, sondern prüft nur die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts.

Das Bundesverfassungsgericht steht im Grundgesetz systematisch außerhalb der Abschnitte über die obersten Verfassungsorgane, da sich die entsprechenden Vorschriften in Art. IX finden, welcher die Rechtsprechung zum Gegenstand hat. Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts als oberstes Verfassungsorgan ergibt sich aus seiner Stellung und Aufgabe, als Hüterin der Verfassung die Normen des Grundgesetzes verbindlich auszulegen und anzuwenden und hierbei

insbesondere dafür zu sorgen, dass die Staatsgewalt die gezogenen Grenzen nicht überschreitet und die der Verfassung zugrunde liegenden obersten Richtwerte verwirklicht werden; auch das Bundesverfassungsgericht bezeichnet sich selbst als oberstes Verfassungsorgan, vgl. BVerfGE 7, 1, 14; 7, 377, 413; 65, 152, 154.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden alle übrigen Staatsorgane und in den Fällen des § 31 II BVerfGG hat die Entscheidung des Gerichts sogar Gesetzeskraft. Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten zu je acht Richtern, wobei die Geschäftsverteilung zwischen beiden Senaten in § 14 BVerfGG geregelt ist.

Da Entscheidungen beider Senate solche des BVerfG sind (Zwillingsgericht), ist in Fällen, in denen ein Senat von einer früheren Entscheidung des anderen Senats abweichen will, das Plenum anzurufen. Wegen der schon seit längerem bestehenden Überlastung des Gerichts, vor allem durch Verfassungsbeschwerden, werden diese zunächst einer aus drei Richtern bestehenden Kammer vorgelegt; diese kann jene bei Unzulässigkeit oder offensichtlicher Unbegründetheit nicht zur Entscheidung annehmen (ablehnen) oder ihnen bei offensichtlicher Begründetheit stattgeben (Annahmeverfahren). Besteht ein Richter auf der Befassung des Senats, hat dies zu geschehen.

Die Richter werden gemäß Art. 94 I 2 GG i.V.m. §§ 5 ff. BVerfGG je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat auf zwölf Jahre (keine Wiederwahl möglich) gewählt. Wegen der erforderlichen Mehrheiten kommt es in der Praxis zu einer vorherigen Abstimmung unter den politischen Parteien, die faktisch zu einem Proporzsystem führt.

Für die Verfahren vor dem BVerfG gilt das Enumerativprinzip (also keine Generalklausel wie nach § 40 VwGO). Das Bundesverfassungsgericht ist nur in den in GG und BVerfGG genannten Verfahren zuständig, außerhalb der gesetzlich geregelten Verfahren findet keine Entscheidung des Gerichtes statt. Die (für das Studium) wichtigsten Verfahren sind: Organstreitverfahren, abstrakte Normenkontrolle und Verfassungsbeschwerde; von sehr großer praktischer Bedeutung sind auch der Bund-Länder-Streit nach Art. 93 I Nr. 3 GG und die konkrete Normenkontrollen nach Art. 100 I GG.

Gegenstand des Organstreits nach Art. 93 I Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG sind Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen um ihre Rechte und Pflichten aus dem Grundgesetz. Es handelt sich um ein kontradiktorisches Verfahren zwischen zwei Organen der Verfassung. Beteiligte (Antragsteller oder –gegner) können sein: Oberste Bundesorgane iSd Art. 93 I Nr. 1 GG und sog. „Organteile“, nämlich Fraktionen des Bundestages (std. Rspr. seit E 67, 100), dessen Ausschüsse, insbesondere der Untersuchungsausschuss (E 70, 324) und auch der Bundestagspräsident; der einzelne Abgeordnete hinsichtlich seiner Rechte (E 94, 351), nicht aber Gruppen einzelner Abgeordneter; einzelne Minister sowie politische Parteien in ihrer Stellung als Beteiligte am Verfassungsleben. Streitgegenstand sind rechtserhebliche Maßnahmen oder Unterlassungen des Antragsgegners (dazu BVerfGE 96, 264).

Die Antragsbefugnis bezieht sich grundsätzlich auf eigene Rechte, jedoch können „Organteile“ auch Rechte des Organs, dem sie angehören, geltend machen (vor allem Fraktionen solche des Bundestages) (Prozessstandschaft, E 67, 100). Die jeweilige Rechtsverletzung muss plausibel gemacht sein. Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt, wenn der Antragsteller sein Begehren auf andere Weise hätte geltend machen können (E 90, 286). Das Urteil ist ein Feststellungsurteil.

Bei der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG geht es um die Überprüfung der (formellen wie materiellen) Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm unabhängig von einem konkreten Rechtsstreit. Die Antragsberechtigten sind in Art. 93 I Nr. 2 GG abschließend aufgezählt (Bundesregierung, Landesregierung und 1/3 der Mitglieder des Bundestags – nicht Fraktionen!). Prüfungsgegenstand ist jede Rechtsnorm: Bundesnorm, Landesrecht, auch untergesetzliches Recht und selbst Verfassungsrecht. Zulässigkeitsvoraussetzung sind Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten; die in § 76 BVerfGG

(Zweifel nicht ausreichend, gefordert wird Überzeugung der Nichtigkeit) kollidiert damit mit dem Wortlaut des Grundgesetzes. Eine solche Kollision ist im Wege des Vorrangs der Verfassung dahingehend aufzulösen, dass Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit ausreichen. Einfaches Bundesrecht darf die Verfassung zwar konkretisieren, aber eine Einschränkung ist nicht zulässig. Es ist daher auf den Wortlaut des Grundgesetzes vorrangig abzustellen. Wenn der Antragsteller von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes überzeugt ist, hat der Streit keinerlei Bedeutung, dann ist nach beiden Normen ein Antragsgrund gegeben. Eine Verletzung eigener Rechte des Antragstellers ist nicht erforderlich (objektives Verfahren), wohl aber ein (objektives) Klarstellungsinteresse, d.h. grundsätzlich ist ein Antrag erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zulässig (Ausnahme: Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen: Hier ist präventive Normenkontrolle zulässig, um eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern, die dann unumkehrbar ist bzw. eine völkerrechtliche Haftung der Bundesrepublik zu vermeiden, sollte die Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsgesetzes festgestellt werden und die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtung dadurch verhindert werden).

In Ausnahmefällen kann daneben aber eine Überprüfung auch vor Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen, wenn aus dem Inhalt des Gesetzes eine Situation resultiert, die einen Betroffenen zu irreversiblen und schwerwiegenden Dispositionen veranlassen kann, sodass eine Überprüfung vor Inkrafttreten des Gesetzes notwendig wird, weil das Abwarten des Inkrafttretens dem Antragsteller unzumutbar erscheint.

Ein objektives Klarstellungsinteresse fehlt auch dann, wenn eine Parallelentscheidung des BVerfG vorliegt, die den Sachverhalt verfassungsrechtlich abschließend klärt. Eine neue Entscheidung kann in diesem Fall nur bei einer erheblichen Änderung der Lebensverhältnisse ergehen. Eine solche erhebliche Änderung der Sachlage liegt in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte etwa, auf die aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auf nationaler verfassungsrechtlicher Ebene reagiert werden muss. In diesem Fall kann das Prozesshindernis der bereits bestehenden Entscheidung des BVerfG in der betreffenden Materie überwunden werden.

Das BVerfG kann eine Norm ggf. nach § 78 GG mit Wirkung *ex tunc* für nichtig erklären; aufgrund des Gesetzes ergangene Hoheitsakte bleiben nach § 79 II 1 BVerfGG grundsätzlich in Kraft, können aber nicht mehr vollstreckt werden (§ 79 II 2 BVerfGG) (bei Strafurteilen: Wiederaufnahme). Die Entscheidung wirkt *inter omnes* und hat Gesetzeskraft (§ 31 BVerfGG). Soweit es um Verletzungen von Art. 3 GG geht, erklärt das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für mit der Verfassung unvereinbar und fordert den Gesetzgeber zur Neuregelung auf. Es kann hier keine Neuregelung durch das Bundesverfassungsgericht erfolgen, eine solche Entscheidung verstieße gegen das Prinzip der Gewaltenteilung.

In der Praxis wichtigste und häufigste Verfahrensart vor dem BVerfG ist die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG. Die sehr hohe Zahl von Vb. hat zur Einführung des Annahmeverfahrens nach §§ 93a ff. BVerfGG geführt; hiernach prüft eine aus drei Richtern bestehende Kammer, ob eine Pflicht zur Annahme besteht, weil der Vb. grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder weil es zur Durchsetzung der Grundrechte angezeigt ist. Sie kann die Annahme durch einstimmigen Beschluss ablehnen oder einer offensichtlich begründeten Vb. (einstimmig) stattgeben; anderenfalls entscheidet der Senat. Die Zulässigkeit einer Vb. setzt voraus, dass der Bf. beteiligten– („Jedermann“; Problem: Ausländer und juristische Personen; vgl. auch Art. 18 AEUV bezüglich EU-Bürgern und Art. 19 III GG bezüglich juristischer Personen) und prozessfähig (Problem: Minderjährige; Theorie der gleitenden Altergrenzen) ist.

Gegenstand der Vb. kann jeder Akt (oder Unterlassen) der öffentlichen Gewalt (Urteil, VA, auch Gesetz und VO) sein, also Akte aller drei Gewalten. Das Vorliegen der Beschwerdebefugnis setzt voraus, dass eine Verletzung des Bf. in einem seiner Grundrechte *möglich* erscheint; dies bedeutet, dass der Bf. selbst (Ausschluss von Popularklagen), gegenwärtig (schon oder noch) und

unmittelbar (nicht erst noch Vollzugsakt notwendig) in einem seiner Grundrechte betroffen ist. Die Unmittelbarkeit der Rechtsverletzung ist insbesondere im Rahmen von Rechtssatzverfassungsbeschwerden zu problematisieren, da hier nur in Ausnahmefällen eine unmittelbare Rechtsverletzung aus dem Gesetz resultieren kann. In den meisten Fällen ist hier ein exekutiver Vollzugsakt abzuwarten. Nur im Falle von unmittelbarer Betroffenheit durch sog. self-executing-Normen oder bei direkten Verboten oder Geboten aus dem Gesetzeswortlaut ist die Unmittelbarkeit der Rechtsverletzung anzunehmen. Ferner muss grundsätzlich der Rechtsweg erschöpft und der Grundsatz der Subsidiarität der Vb. beachtet sein. Zu wahren sind schließlich Form- und Fristenfordernisse, § 23 BVerfGG.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn der Beschwerdeführer in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt ist. Das Bundesverfassungsgericht prüft im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nur die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts. Eine Verletzung einfachen Rechts bei dessen Auslegung und Anwendung ist nicht Inhalt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde prüft das Bundesverfassungsgericht daher nur, ob der fachgerichtliche Richter bei seiner Entscheidung die Auslegung und Anwendung der grundrechtlichen Garantien grundlegend verkannt oder deren Bedeutung missachtet hat. Im Rahmen der Prüfung einer Verfassungsbeschwerde ist daher nie einfaches Gesetzesrecht zu prüfen.