

Dr. Siegfried Broß

Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta

Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau

Ehrevorsitzender der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe und

der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission e.V.

7. Indonesienreise

vom 8. bis 16. November 2011

Vortrag 6 im Ministerium für Justiz- und Menschenrechte in Jakarta

"Abgrenzung der Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs in der Bundesrepublik Deutschland"

I. Einführung

Die Darstellung der Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs in der Bundesrepublik Deutschland erfordert zunächst, dass die Stellung des Bundesverfassungsgerichts in der Staatsorganisation beschrieben wird. Das Bundesverfassungsgericht ist gleichsam ein "Zwittergericht".

Es ist zum einen oberstes Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland und dem entsprechend auf einer Ebene mit dem Bundespräsidenten, der Bundeskanzlerin, dem Präsidenten des Deutschen Bundestags (Parlament) und dem Präsidenten des Bundesrats (Vertretung der Länder) angesiedelt. Schon diese Einordnung in die Staatsorganisation macht deutlich, dass auch die Rechtsprechung dieses Gerichts und seine Stellung im Verhältnis zu den anderen Gerichten eine deutlich herausgehobene ist. Es ist deshalb nicht möglich, ein so gebildetes Verfassungsgericht in die Gerichtsorganisation einzugliedern.

Das ergibt sich des Weiteren in der Bundesrepublik Deutschland zum einen aus den Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts und zum andern aus dem von ihm anzuwendenden und auszulegenden Recht.

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht wie alle anderen Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland die Gesetze auszulegen und anzuwenden. Vielmehr obliegt ihm allein die letztverbindliche Auslegung der Verfassung. Auch wenn in einem Rechtsstaat alle Gerichte, Behörden und Staatsorgane die Verfassung beachten müssen, können sie aber nicht die Verfassung bindend für andere auslegen. Diese Aufgabe und diese Wirkung der Entscheidungen kommt nur dem Bundesverfassungsgericht zu. Es hat insoweit eine Monopolstellung.

Die Ausgestaltung der Staatsorganisationsebene mit Staatsoberhaupt, Parlament, Regierung und Verfassungsgericht ist, was Letzteres betrifft, kein Ausdruck der Schwäche oder eine Unsicherheit der staatlichen Gewalten, letztlich eine Infragestellung der Souveränität. Vielmehr muss man sich vor Augen führen, dass es unter demokratischen und rechtsstaatlichen wie auch umfassend kulturellen Gesichtspunkten ein Ausdruck von Größe ist, wenn sich die demokratisch gewählten und damit vom Volk legitimierten staatlichen Gewalten einer unabhängigen Kontrolle nicht unterwerfen – ich vermeide diese Denkfigur ausdrücklich –, sondern stellen. Wer sich kontrollieren lässt und seine Arbeit transparent macht, ist stark, ist überzeugend. Nur ein solches Staatsorgan darf darauf vertrauen, dass es die Menschen aus deren innerer Überzeugung gewinnt. Der Staat lebt nicht davon, dass ihm die Menschen furchtsam und ängstlich begegnen. Die Menschen müssen der staatlichen Gewalt vertrauen dürfen und darauf, dass sie ihr in legitimer Weise offen gegenüber treten können, ohne irgendwelche Nachteile zu erleiden. Wenn die Erfahrung nun dahin geht, dass aktuell und gegenwärtig Tag aus Tag ein den Menschen nur die gleichen Staatsgewalten wie früher begegnen, wenn auch in neuem Gewand nach Entwicklung einer rechtsstaatlichen Demokratie, kann man nicht erwarten, dass die Menschen diesen staatlichen Gewalten und dem Staat überhaupt vertrauensvoll und mit innerer Überzeugung gegenüber treten. Die Reise in die Zukunft wird auf diese Weise für ein solches Staatswesen sehr unsicher und wir können dies derzeit – bedauerlicherweise – in vielen Regionen dieser Welt beobachten.

Dieser Befund bedeutet nicht, dass ein Verfassungsgericht gleichsam zur Suprastaatsgewalt erhoben würde, die allen anderen Staatsgewalten überlegen wäre. Das wäre nicht nur contraproduktiv für die Entwicklung eines modernen demokratischen Rechtsstaats, sondern ein nicht hinnehmbarer Rückschritt. Die Beziehungen zwischen den obersten Staatsorganen einschließlich eines Verfassungsgerichts stellen sich nicht nur im Modell, sondern nach den Erfahrungen etwa in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer jahrzehntelangen Entwicklung auch anders dar.

Die obersten Staatsorgane werden durch die Einrichtung eines Verfassungsgerichts keinesfalls geschwächt, sondern sie erfahren im Gegenteil eine Stärkung und Aufwertung und gewinnen in den Augen der Bevölkerung. Das Verfassungsgericht ist das geeignete Transportmittel, die Menschen im innersten, in ihrer Überzeugung, in ihrer Verinnerlichung des Staates zu gewinnen. Das Verfassungsgericht in einem modernen demokratischen Rechtsstaat hat keine beherrschende Stellung, es ist vor allem nicht das oberste Staatsorgan, sondern das Verfassungsgericht hat wie jedes Gericht in einem modernen demokratischen Rechtsstaat keinerlei gestaltende oder gar befehlende Funktion, sondern ausschließlich dienende. Treten Defizite bei den anderen obersten Staatsorganen auf, selbst bei einem obersten Staatsorgan, sei es beim Zusammenwirken mit einem anderen obersten Staatsorgan, obliegt einem Verfassungsgericht nicht, ein oder gar mehrere Staatsorgane in ihren Aufgaben und Funktionen für ein Staatswesen zu ersetzen, sondern ausschließlich und eng begrenzt, das aufgetretene Defizit auszugleichen, damit das Staatsganze und damit auch die dem Staat anvertrauten Menschen keinen Schaden nehmen. Diese Beschränkung eines Verfassungsgerichts kann ohne weiteres sichergestellt werden.

Die Abgeordneten eines Parlaments sind an Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Diese Struktur ist für eine repräsentative Demokratie auch unverzichtbar, weil nicht der Einzelwille von Millionen von Menschen berücksichtigt werden kann. Hinzu tritt, anders als etwa in der Schweiz, dass mit der repräsentativen Demokratie auch die unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung an selbst grundlegenden Entscheidungen für das Staatsganze ausgeschlossen oder nur unter sehr engen Voraussetzungen vorgesehen ist. Die Einrichtung eines Verfassungsgerichts und die

entsprechende Ausgestaltung des Zugangs der Menschen zu diesem ist vorzüglich geeignet, einen Ausgleich für das Fehlen plebiszitärer Elemente in einem modernen demokratischen Rechtsstaat – mit entsprechend großer Einwohnerzahl in Indonesien mit 240 Millionen Menschen – zu schaffen. Ein Verfassungsgericht hat insoweit eine überaus bedeutende Ventilfunktion und in anderem Zusammenhang auch eine Beobachtungsfunktion.

II. Einzelheiten

1. Bundesverfassungsgericht

Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts lassen sich in zwei große Bereiche unterteilen: Es ist zum einen Gericht zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen in der Bundesrepublik Deutschland und zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten. Des Weiteren obliegt ihm in diesem Bereich die verfassungsrechtliche Prüfung von Gesetzen und Gesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen. Es handelt sich insgesamt um Zuständigkeiten, die keinem anderen Gericht oder Staatsorgan in der Bundesrepublik Deutschland zukommen. Das ist aber auch unabdingbar, weil die Rechtssicherheit und die umfassende Bindungswirkung einer Verfassung es nicht dulden, dass verschiedene staatlichen Organe letztverbindlich über die Verfassung entscheiden. Zugleich wird auf diese Weise sichergestellt, dass auch den Minderheiten im Parlament die Unabhängigkeit für den Meinungsbildungsprozess, der für eine Demokratie wesensnotwendig ist, sichergestellt wird. Minderheitenschutz ist auch in der Demokratie, die mit Mehrheit entscheidet, zentral, wenn man vom Rechtsstaat her die Struktur betrachtet.

Dem Bundesverfassungsgericht obliegt zudem eine typische Gerichtsaufgabe, das heißt die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten im Einzelfall. Es handelt sich um die Verfassungsbeschwerde von Menschen gegen staatliche Entscheidungen einschließlich der Entscheidungen von Gerichten. Allerdings geht es hierbei nicht darum, ob diese Entscheidungen nach den Gesetzen der

Bundesrepublik Deutschland korrekt sind. Vielmehr prüft das Bundesverfassungsgericht solche Entscheidungen staatlicher Stellen und Gerichte nur in dem Umfang, in dem die Verfassung maßgeblich ist. Wird z.B. in einem Gerichtsverfahren das rechtliche Gehör verletzt oder willkürlich ein Richter tätig, ohne dass er für die Entscheidung des Verfahrens zuständig wäre, ist das nach deutschem Verfassungsrecht ein eklatanter Verstoß. Wird das Eigentum willkürlich entzogen und diese Maßnahme von staatlichen Behörden durch die Gerichte bestätigt, muss das Verfassungsgericht bei Erhebung einer Verfassungsbeschwerde ebenso tätig werden wie etwa bei Beschränkungen von Versammlungen, Vereinen und der Pressefreiheit. Man muss sich also immer vor Augen halten, dass das Bundesverfassungsgericht nicht das oberste Gericht in einem Instanzenzug ist, sondern gleichsam neben den Gerichten, wenn auch über diesen Gerichten steht, weil das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort über die Verfassung hat.

2. Bundesgerichtshof

Im Vergleich mit dem Bundesverfassungsgericht ist der Bundesgerichtshof ein oberstes Gericht in Deutschland; denn es gibt in der Bundesrepublik Deutschland fünf oberste Gerichte für die verschiedenen Rechtsgebiete. Der Bundesgerichtshof ist zuständig als höchste Instanz für die Entscheidung von Zivil- und Strafrechtsprozessen. Der Bundesfinanzhof in München ist zuständig für Steuern und Zölle, das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, das Bundesarbeitsgericht in Erfurt für die Entscheidung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten und das Bundessozialgericht in Kassel für die Entscheidung von Sozialrechtsstreitigkeiten. Alle diese obersten Bundesgerichte in der Bundesrepublik Deutschland entscheiden die Rechtsstreitigkeiten unter der Beachtung der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland nach den in Deutschland geltenden Gesetzen. Ob ihre Auffassung zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben und Bindungen zutreffen, entscheidet dann aber anschließend, wenn sich Streitigkeiten über die verfassungsrechtliche Relevanz ergeben, das Bundesverfassungsgericht.

Das Bundesverfassungsgericht ist also auf die Prüfung und Entscheidung dieser Frage allein beschränkt.

Bei den Angriffen auf ein Verfassungsgericht und seine Rechtsprechung wird diese besondere Struktur regelmäßig übersehen. Ein Verfassungsgericht ist – wenn ich die deutsche Rechtslage zugrundelege – nicht der generelle Oberaufseher über die Gerichte, sondern nur der Wächter der Verfassung. Von daher gesehen ist es auch nicht angezeigt, dass die obersten Gerichte sich gegen das Verfassungsgericht und seine Rechtsprechung wenden, weil es nicht darum geht, welches Gericht das letzte Wort insgesamt hat, sondern es geht nur darum, wer das letzte Wort für die Auslegung der Verfassung hat. Eine Verfassung kann aber – wenn man ihre Funktion nicht von vornherein infrage stellen möchte – nur von einem obersten Staatsorgan bindend ausgelegt werden. Das gebieten die Rechtssicherheit, die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit sowie die Autorität einer Verfassung für ein modernes rechtsstaatlich demokratisches Staatswesen. Zudem würde ein oberstes Gericht bei Eröffnung der Verfassungsbeschwerde "Richter in eigener Sache", wenn es kein Verfassungsgericht geben würde.