

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrendirektor der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V. und
der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

2. Marokkoreise vom 11. bis 17. Mai 2011

Vortrag 3

Thema: „ Die vom Verfassungsrichter angewandten Interpretationsmethoden und die strategischen Arbeitsweisen“

I. Einführende Überlegungen

Es handelt sich einerseits um ein sehr klar definiertes Thema, andererseits liegt diesem eine sehr komplexe und vielschichtige Problematik zugrunde. Das rührt, weil ich im Folgenden die Übung des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland zugrundelege, daher, dass dort das Verfassungsgericht zugleich Gericht und oberstes Staatsorgan ist. Das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland ist auf derselben obersten Staatsorganisationse-

bene mit Bundespräsident, Parlament, Bundesregierung und Bundesrat angesiedelt. Dementsprechend haben die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts protokollarisch den Rang eines Bundesministers.

Zur Aufhellung der Problemlage dürfte es zweckmäßig sein, nach Anhaltspunkten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu suchen; denn das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473), das ist das spezielle Prozessgesetz für das Bundesverfassungsgericht, enthält hierzu keinerlei Aussagen. Dementsprechend muss sich das Bundesverfassungsgericht seine Methoden und Arbeitsweise weitgehend selbst entwickeln. Der Vollständigkeit wegen ist darauf hinzuweisen, dass ergänzend zu den Vorschriften des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Öffentlichkeit, der Sitzungspolizei, der Gerichtssprache, der Beratung und Abstimmung die Vorschriften der Titel 14 bis 16 des Gerichtsverfassungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, das für alle Gerichtsbarkeiten (insgesamt fünf) gilt, entsprechend anzuwenden ist.

II. Einzelheiten

1. Allgemeine Feststellung

Da das Bundesverfassungsgericht in seiner Tätigkeit, auch wenn es als Staatsorganisationsgericht zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen oder innerhalb der obersten Staatsorgane und im Verhältnis von Zentralstaat und Gliedstaaten tätig wird, immer Streitigkeiten zu entscheiden hat und sonach immer Gericht ist, unterscheidet sich zunächst seine Arbeitsweise und unterscheiden sich die von ihm angewandten Methoden nicht von den der anderen Gerichtsbarkeiten. Es geht also zunächst immer darum, den Wortlaut von Vorschriften zugrunde zu legen, ihre Stellung innerhalb des Gesetzes und auch die Gesetzesgeschichte bis zum Inkrafttreten einer Norm zu ermitteln. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass es im Verfassungsrecht keine entsprechende Anwendung einer Norm auf eine nicht geregelte Sachverhaltsgestaltung gibt und auch ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten (zum Beispiel im Bund/Länderverhältnis) mit größter Zurückhaltung zu begegnen ist. Im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland gilt als allgemeiner Grundsatz, dass wegen der grundlegenden Bedeutung der Verfassung für das gesamte Staatswesen dem Willen des Verfassungsgebers, der das Staatsvolk repräsentiert, oberster Rang zukommt und das Bundesverfassungsgericht nur kontrollieren und nicht gestalten darf. Art. 79 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland

bringt das mit den Worten zum Ausdruck, dass die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Dem widersprechen die vorstehend geschilderten Rechtstechniken.

Im Folgenden sollen anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Methoden und strategischen Arbeitsweisen (2.), anschließend das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Fachgerichtsbarkeiten (3.) und abschließend das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (4.) vorgestellt werden.

2. Die Methoden und strategischen Arbeitsweisen

a) Trotz des erwähnten Analogieverbotes und trotz der Zurückhaltung gegen ungeschriebene Kompetenzen und Zuständigkeiten und der Verfassung als alleinigem Prüfungsmaßstab anerkennt das Bundesverfassungsgericht eine Bindung des Verfassungsgebers an über positive Rechtsgrundsätze auch die Berücksichtigung solcher neben der Verfassung als Prüfungsmaßstab. Schon im ersten Band seiner Entscheidungen hat es hierzu formuliert, dass das Bundesverfas-

sungsgericht die Existenz über positiven, auch den Verfassungsgeber bindenden Rechts anerkennt und zuständig ist, das gesetzte Recht daran zu messen (BVerfGE 1, 14 <18> - Leitsatz 27). Gleichwohl verbietet sich, die verfassungsrechtliche Prüfung an naturrechtlichen Vorstellungen zu orientieren, schon allein durch die Vielfalt der Naturrechtslehren, die zutage tritt, sobald der Bereich fundamentaler Rechtsgrundsätze verlassen wird, und die sich vor allem bei der Erörterung der innerhalb der naturrechtlichen Diskussion selbst sehr bestrittenen Fragen des Verhältnisses von Naturrecht und Geschichtlichkeit, Naturrecht und positives Recht, zeigt (BVerfGE 10, 59 <81>). Interessant ist die Handhabung dieser Methode durch das Bundesverfassungsgericht in einem speziellen Fall, zum Beispiel des Eigentumschutzes. Das Eigentum wird - wie auch das Erbrecht - in der Bundesrepublik Deutschland durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung gewährleistet. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass eine übergesetzliche Norm, nach der dem Gesetzgeber schlechthin verwehrt sei, eine dem Wohle der Allgemeinheit dienende Enteignung auch ohne Entschädigung anzuordnen oder zuzulassen, nicht festgestellt werden kann, auch wenn dem Eigentumsschutz vor- und überstaatlicher Charakter zukommt (BVerfGE 15, 126 <144>).

b) Man kann vielleicht was Methode und Arbeitsweise anbetrifft als Ausgangspunkt zugrundelegen den Gesichtspunkt der „Einheitlichkeit der Rechtsordnung“. Verfassungsbegriffe sind für alle Bekenntnisse und Weltanschauungen gleich zu interpretieren. Die Aufgabe der Verfassungsorgane (einschließlich des Bundesverfassungsgerichts) ist es, die Einheitlichkeit der Rechtsordnung für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten (BVerfGE 12, 45 <54>). Im Hinblick darauf ist es zunächst Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung, die verschiedenen Funktionen einer Verfassungsnorm, vor allem eines Grundrechts, zu erschließen. Dabei ist derjenigen Auslegung der Vorzug zu geben, die die juristische Wirkungskraft der betreffenden Norm am stärksten entfaltet (BVerfGE 6, 55 <72>).

Im Gegensatz zu den Methoden und Arbeitsweisen der Fachgerichtsbarkeiten, die bei der Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen nicht sofort ein ganzes Gesetz in den Blick nehmen müssten, gleichwohl aber immer auch auf die Einheit der Rechtsordnung zu achten haben, muss das Bundesverfassungsgericht immer den Gesamtinhalt der Verfassung im Auge behalten. Aus diesem Grunde kann die einzelne Verfassungsbestimmung nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden. Aus dem Gesamtinhalt der Verfassung ergeben sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze

und Grundentscheidungen, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind. Diese sind deshalb so auszulegen, dass sie mit den elementaren Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers vereinbar sind (BVerfGE 1, 14 <32 f.> siehe auch BVerfGE 55, 274 <300>). Vornehmstes Interpretationsprinzip ist die Einheit der Verfassung als eines logisch-teleologischen Sinngbildes, weil das Wesen der Verfassung darin besteht, eine einheitliche Ordnung des politischen und gesellschaftlichen Lebens der staatlichen Gemeinschaft zu sein (BVerfGE 19, 206 <220>; siehe auch BVerfGE 44, 37 <49 f.>).

Interessant ist, wie das Bundesverfassungsgericht etwa methodisch vorgeht, um in Widerstreit zueinander stehende Grundrechtspositionen gegeneinander abzugrenzen und auszugleichen. Diese Problematik ergibt sich vor allem bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechtspositionen, weil es dem Gesetzgeber obliegt, sofern Gesetzesvorbehalte oder gesetzliche Ermächtigungen für die Konturierung von Grundrechtspositionen in der Verfassung niedergelegt sind, diese durch gesetzliche Bestimmungen in einen Ausgleich zu bringen. Im Übrigen gilt aber, und das zuvörderst für das Bundesverfassungsgericht, dass der Konflikt zwischen verschiedenen Trägern eines vorbe-

haltlos gewährleisteten Grundrechts sowie zwischen diesem Grundrecht und anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz zu lösen ist. Dieser fordert, dass nicht eine der widerstreitenden Rechtspositionen bevorzugt und maximal behauptet wird, sondern alle einen möglichst schonenden Ausgleich erfahren (BVerfGE 93, 1 <21>). Die kollidierenden Grundrechtspositionen sind in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so zu begrenzen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (BVerfGE 97, 169 <176>).

Sofern die Verfassung im Grundrechtsbereich Ermächtigungen an den Gesetzgeber zur Konturierung von Grundrechtspositionen vorsieht, prüft das Bundesverfassungsgericht dahingehend, ob der Gesetzgeber die sich unausgesprochen aus der Verfassung ergebenden Vorgaben beachtet hat. Was es hierfür dem Gesetzgeber auferlegt, ist sein eigener Prüfungsmaßstab, seine strategische Arbeitsweise. Dem Gesetzgeber, der die wechselseitigen Interessen zu einem gerechten Ausgleich bringen will, ist ein weiter Gestaltungsfreiraum eingeräumt. Die Einschätzung der für die Konfliktlage maßgeblichen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen liegt in seiner politischen Verantwortung, ebenso die Vorausschau auf die künftige Entwicklung und die Wirkungen seiner Regelung. Dasselbe gilt für die Bewertung der Inte-

ressenlage, das heißt, die Gewichtung der einander entgegenstehenden Belange und die Bestimmung ihrer Schutzbedürftigkeit. Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten kann daher in einer solchen Lage nur festgestellt werden, wenn eine Grundrechtsposition den Interessen des anderen Vertragspartners in einer Weise untergeordnet wird, dass in Anbetracht der Bedeutung und Tragweite des betroffenen Grundrechts von einem angemessenen Ausgleich nicht mehr gesprochen werden kann (BVerfGE 27, 169 <176 f.> - Arbeitsrecht, Kündigungsschutz).

c) Wie auch bei der Beurteilung von Normen unterhalb der Verfassungsebene kann die Entstehungsgeschichte eine Rolle spielen. Es ist sachdienlich, zum Verständnis einer Bestimmung des Grundgesetzes die Entstehungsgeschichte heranzuziehen (BVerfGE 1, 117 <127>; siehe auch BVerfGE 62, 1 <45>). Gleichwohl kann der Gesetzesgeschichte für die Auslegung der einzelnen Bestimmungen der Verfassung nicht die ausschlaggebende Bedeutung zukommen (BVerfGE 6, 389 <431>; siehe auch BVerfGE 62, 1 <45>). Vor allem kann der Meinung einer einzelnen, an der Gesetzgebung beteiligten Person über Sinn und Bedeutung einer Norm für die Auslegung keine maßgebliche Bedeutung zukommen (BVerfGE 6, 55 <75>).

Diese für den Grundrechtsbereich entwickelten Grundsätze gelten so nicht für die Auslegung von Zuständigkeitsvorschriften, was vor allem im Staatsorganisationsrecht von größter Bedeutung ist, in dem das Bundesverfassungsgericht als Staatsorganisationsgericht tätig wird. Für die Ermittlung des Umfangs der in einer Kompetenznorm geregelten Materie ist der historische Zusammenhang in der deutschen Gesetzgebung zu beachten. Dem Merkmal des Traditionellen und Herkömmlichen kommt dabei wesentliche Bedeutung zu. Entstehungsgeschichte und Staatspraxis gewinnen deshalb für die Auslegung von Zuständigkeitsvorschriften besonderes Gewicht (BVerfGE 41, 205 <220>).

d) Von der Entstehungsgeschichte sind historische Gesichtspunkte zu unterscheiden. Historische Gesichtspunkte gelten vor allem für Materien, die von der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 aus der Weimarer Reichsverfassung von 1919 übernommen worden sind, so zum Beispiel die Kirchenartikel über Art. 140 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Hierfür gilt, dass angenommen werden muss, die aus der Weimarer Reichsverfassung übernommenen Materien so zu verstehen, wie dies in der Weimarer

Reichsverfassung der Fall war (BVerfGE 3, 407 <415>; siehe auch BVerfGE 77, 1 <43, 45>). Für das Eigentum gilt etwa, dass die betreffende Bestimmung der Verfassung in Art. 14 das Eigentum so schützen will, wie es das bürgerliche Recht und die gesellschaftlichen Anschauungen geformt haben (BVerfGE 2, 380 <402>). Und für die in Art. 9 Abs. 3 der Verfassung garantierte Koalitionsfreiheit gilt, dass dieses Grundrecht einen verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich auch in der Richtung in sich birgt, dass ein Tarifvertragssystem im Sinne des modernen Arbeitsrechts staatlicherseits überhaupt bereitzustellen ist und dass Partner dieser Tarifverträge notwendig freigebildete Koalitionen sind (BVerfGE 4, 96 <106>).

e) Aufmerksamkeit verdient auch, dass gleiche Begriffe in der Verfassung gleichwohl verschiedene Inhalte haben können. Ein im Grundgesetz mehrmals verwendeter Begriff muss nicht überall denselben Inhalt haben. Die Auslegung hängt vielmehr von der Funktion ab, die der Begriff innerhalb der jeweiligen Norm zu erfüllen hat (BVerfGE 6, 32 <38>). Das gilt etwa für den Begriff verfassungsmäßige Ordnung. Der Gesetzgeber ist nach Art. 20 Abs. 3 der Verfassung an die Verfassung schlechthin gebunden. Allerdings kann es in anderem Zusammenhang, zum Beispiel in Art. 9 der Verfassung, geboten sein,

den Begriff „verfassungsmäßige Ordnung“ auf gewisse elementare Grundsätze der Verfassung zu beschränken (BVerfGE 6, 32 <38>). So hat auch etwa das Wort „Bundesgesetz“ oder „Gesetz“ in der Verfassung nicht überall dieselbe Bedeutung. Welche Bedeutung das Wort hat, ist jeweils aus dem Zusammenhang, in dem es verwendet wird, aus dem Zusammenhang der Vorschrift mit anderen Bestimmungen der Verfassung sowie aus ihrem Sinn und Zweck zu ermitteln (BVerfGE 24, 184 <195 f.>).

f) Bei der Betrachtung der Methoden und strategischen Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts spielt auch das Zeitmoment eine Rolle. Der Verfassungsrechtsprechung wohnt ein statisches Element inne, weil den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (§ 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) eine umfassende und weitreichende Wirkung und Bindung für alle Staatsorgane, Behörden und Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland zukommt, und deshalb Rechtssicherheit und Beständigkeit oberstes Gebot sind. Gleichwohl darf das nicht bedeuten, dass das Rechtsleben gleichsam erstarrt. Eine Verfassungsbestimmung kann einen Bedeutungswandel erfahren, wenn in ihrem Bereich neue, nicht vorausgesehene Tatbestände auftauchen oder bekannte Tatbestände durch ihre Einordnung

in den Gesamtablauf einer Entwicklung in neuer Beziehung oder Bedeutung erscheinen (BVerfGE 2, 380 <401>; siehe auch BVerfGE 45, 187 <227, 229>). Das gilt vor allem für neue Erkenntnisse im wissenschaftlichen und technischen Bereich. So hat die Medizin in den letzten Jahrzehnten so nicht vorherzusehende Fortschritte gemacht, etwa bei der künstlichen Befruchtung oder der Präimplantationsdiagnostik, was von Einfluss auf die Beurteilung des Schwangerschaftsabbruchs in verfassungsrechtlicher Hinsicht sein kann. Es können auch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse im neurobiologischen Bereich das Strafrecht und die Gestaltung von Freiheitsstrafen und Strafvollzug beeinflussen.

Keine Besonderheit weist allerdings die Interpretation des Verfassungsrechts im Vergleich zur richterlichen Tätigkeit in den Fachgerichtsbarkeiten in Bezug auf den Grundsatz, dass die spezielle Norm die allgemeine Norm verdrängt, auf. Das Bundesverfassungsgericht anerkennt das allgemeine Rechtsprinzip, dass die generelle Norm zurücktritt, falls das Gesetz für die Beurteilung des Sachverhalts eine spezielle Norm zur Verfügung stellt (BVerfGE 13, 290 <296>). Damit steht in Zusammenhang die Auslegung von Kompetenz- und Zuständigkeitsnormen in der Verfassung. Die Systematik des Grundgesetzes verbietet eine extensive Interpretation der Zuständigkeitsvorschriften

zugunsten des Bundes. Art. 30 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geht nämlich von dem Primat der Länderzuständigkeit aus. Art. 70 Abs. 1 der Verfassung präzisiert diese Regel für den Bereich der Gesetzgebung dahin, dass die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit die Verfassung nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (BVerfGE 26, 246 <254>). Das zeigt aber, dass auch Analogien oder ungeschriebene Zuständigkeiten in diesem Bereich besonders sorgfältig überlegt werden müssen. Sie sind geeignet, die Zuständigkeitsvorschriften der Verfassung zu unterlaufen und die wohl erwogene Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Gliedstaaten in der Bundesrepublik Deutschland ohne Änderung des Verfassungstextes des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 zu unterlaufen.

3. Verhältnis Bundesverfassungsgericht - Fachgerichtsbarkeit

a) Das Thema hat auch reizvolle Aspekte für das Verhältnis Bundesverfassungsgericht zu den fünf Fachgerichtsbarkeiten in der Bundesrepublik Deutschland. Das Problem ist hier, wie das Bundesverfassungsgericht Gerichtsentscheidungen überprüft, wenn nach Erschöpfung des Instanzenzuges gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a in Verbindung mit Art. 94 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung Verfassungsbeschwerde von

dem unterliegenden Teil erhoben wird. Es bedarf keiner großen Phantasie, dass sich die Fachgerichte gegen eine Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht in den ihnen zur Entscheidung zugewiesenen Materien des Rechts unterhalb der Verfassungsebene wehren. Es hat insofern in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder Konflikte gegeben, dass Fachgerichte den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts trotz der in § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht angeordneten Verbindlichkeit nicht gefolgt sind. Besonders sensibel ist in dieser Hinsicht das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den obersten Bundesgerichten, also der jeweils letzten Instanz eines Gerichtszweigs (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundessozialgericht, Bundesarbeitsgericht und Bundesfinanzhof).

b) Naheliegender kann es nicht angehen, dass das Bundesverfassungsgericht alle Gerichtsentscheidungen noch einmal in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überprüft. Es ist keine „Superrevisionsinstanz“. Es wäre nicht nur überfordert, sondern der Rechtsstaatsgedanke mit einer effektiven Justiz und einer effektiven Rechtsgewährung würde auf den Kopf gestellt; denn das Rechtsstaatsprinzip hat auch als Ausprägung, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung,

die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 der Verfassung). Das bedeutet, dass alle staatlichen Institutionen, sonach nicht nur die Gesetzgebung, die Bundesregierung und der Bundespräsident, sondern alle Verwaltungsbehörden und Gerichte bei ihrem täglichen Handeln und den von ihnen getroffenen Entscheidungen an alle Bestimmungen der Verfassung gebunden sind. Dieser Bindung würde es widersprechen, wenn das Bundesverfassungsgericht ausufernd in umfassender Weise alle von anderen Staatsorganen und Staatsbehörden ergangenen Entscheidungen tatsächlich und rechtlich überprüfen würde, weil dadurch auch der Gewaltenteilungsgrundsatz, der der rechtstaatlichen Demokratie zentral eigen ist, überspielt würde.

Die Abgrenzung für die Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen wird nach folgendem Schema vorgenommen, das schon in einer verhältnismäßig frühen Zeit der Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts entwickelt wurde (BVerfGE 18, 85 <92 f.>):

„Die Gerichte haben bei der Auslegung und Anwendung von einfachem Recht (gleich unter der Verfassung stehendes Recht), insbesondere von Generalklauseln, den grundgesetzlichen Wertmaßstäben

Rechnung zu tragen. Verfehlt ein Gericht diese Maßstäbe, so verletzt es als Träger öffentlicher Gewalt die außer Acht gelassenen Grundrechtsnormen; sein Urteil muss auf eine Verfassungsbeschwerde hin vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden ...

Andererseits würde es dem Sinn der Verfassungsbeschwerde und der besonderen Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht werden, wollte dieses ähnlich wie eine Revisionsinstanz die unbeschränkte rechtliche Nachprüfung von gerichtlichen Entscheidungen um des Willens in Anspruch nehmen, weil eine unrichtige Entscheidung möglicherweise Grundrechte des unterlegenen Teils berührt. Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen; nur bei einer Verletzung von spezifischem Verfassungsrecht durch die Gerichte kann das Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsbeschwerde hin eingreifen. Spezifisches Verfassungsrecht ist aber nicht schon dann verletzt, wenn eine Entscheidung, am einfachen Recht gemessen, objektiv fehlerhaft ist; der Fehler muss gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten liegen ...

Allgemein wird sich sagen lassen, dass die normalen Subsumtionsvorgänge innerhalb des einfachen Rechts so lange der Nachprüfung des Bundesverfassungsgerichts entzogen sind, als nicht Auslegungsfehler sichtbar werden, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind.“

4. Verhältnis Bundesverfassungsgericht zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg

Derzeit gibt es immer wieder Stimmen, die das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg als kritisch sehen (grundlegend hierzu Broß, VerwArch 92 <2001> S. 425 ff.). Für dieses vielschichtige Verhältnis ist maßgeblich, dass das Bundesverfassungsgericht keiner anderen Gerichtsgewalt unterliegt. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat als Verfassungsgericht der Europäischen Union als Prüfungsmaßstab die Europäischen Verträge. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht

als alleinigen Prüfungsmaßstab die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Anders verhält es sich mit der „Aufsicht“ durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg; denn dieser kann auf eine Menschenrechtsbeschwerde hin auch das Bundesverfassungsgericht kontrollieren und gegebenenfalls korrigieren. Wenn nämlich individuelle Rechtspositionen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2002 (BGBl II S. 1055) betroffen sind, kann der Gerichtshof auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts korrigieren (zum Beispiel Caroline von Monaco, überlange Dauer von Strafverfahren, Sicherungsverwahrung). Aufgehoben wird da nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, sondern die Bundesrepublik Deutschland wird wegen einer der Konvention widersprechenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beanstandet und gegebenenfalls zu Schadensersatz und dergleichen mehr verurteilt. Dieser Konflikt kann wegen der völkerrechtlichen Bindung der Bundesrepublik Deutschland nur dadurch gelöst werden, dass das Bundesverfassungsgericht die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beachtet, weil die Fachgerichtsbarkeiten hieran gebunden sind.

Die Europäische Konvention ist durch Zustimmungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland auf die Ebene der allgemeinen Gesetze unterhalb der Ebene der Verfassung transformiert worden und hat damit Eingang in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland gefunden. Sie hat deshalb an der schon erwähnten Bindungswirkung des Art. 20 Abs. 3 der Verfassung teil. Das wird von den Kritikern des EGMR übersehen. Übersehen wird weiterhin, dass der EGMR die Konvention autonom und aus sich heraus legitim auslegt ohne Rücksicht auf nationale verfassungsrechtliche Besonderheiten. Dies würde dem Geist der Konvention geradezu widersprechen. Mit dem Beitritt zur europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hat sich jeder Staat bewusst diesem Regime unterworfen und ist bewusst auch die Verpflichtung eingegangen, sich einem möglicherweise weitergehenden Grundrechtsschutz aufgrund des europäischen Levels zu unterwerfen.

In der Praxis bedeutet dies, dass Vertragsstaaten und die von ihren Gerichten getroffenen Entscheidungen selbstverständlich keinen Bedenken begegnen, wenn sie dem Niveau, das die Konvention vermittelt, gerecht werden. Es ist aber gerade der Sinn dieser Konvention und des Beitritts der Staaten, dass auf diese Weise möglicherweise ein die nationalen Niveaus übertreffender individueller Grundrechts-

schutz geschaffen wird. Wer in diesen Bereichen die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs kritisiert und konkludent oder ausdrücklich zur Verweigerung der Gefolgschaft aufruft, verkennt den Gehalt dieses Regelwerks und dessen Bedeutung für Europa und die Vorbildfunktion für viele Staaten außerhalb des Geltungsbereichs.

Wer meint, etwas beanstanden zu müssen, muss in völkervertragsgemäßer Weise auf eine Änderung des Regelwerks hinwirken oder die Kündigung des seinerzeitigen Zustimmungsgesetzes in völkervertragsgemäßer Weise aussprechen.

5. Verfallklauseln und weitere strategische Arbeitsweisen

Wegen der weitreichenden Wirkungen von verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland ist es unabdingbar, noch ergänzend auf einige besondere Elemente der Rechtsprechungstätigkeit einzugehen. Das Bundesverfassungsgericht kann seine Entscheidungen nur im Einzelfall vollstrecken und damit nach dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht jede Behörde in Deutschland beauftragen. Es geht hierbei vor allem um individuelle Entscheidungen, so zum Beispiel die Freilassung eines Strafgefangenen, die Vollstreckung von Kosten und dergleichen mehr. Für die Ver-

fassungswidrigkeit von Gesetzen hat § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht selbst eine Anordnung getroffen, die die Vollstreckung in sich birgt. Bei bestimmten Konstellationen ist seine Entscheidung gemäß § 31 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Dies hat das Bundesministerium der Justiz sicherzustellen. Damit ist allerdings nicht die Frage beantwortet, was geschehen kann, wenn der Gesetzgeber seinen Verpflichtungen aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht nachkommt.

Hierfür hat sich in den letzten zehn bis zwölf Jahren die Praxis herausgebildet, das wäre nach meiner Definition eine strategische Arbeitsweise, Verfallklauseln zu bestimmen. Das heißt im Alltag, dass dem Gesetzgeber ein kalendermäßig bestimmter Zeitpunkt vorgegeben wird, bis zu dem er verfassungsgemäße Zustände durch gesetzliche Regelungen umzusetzen hat. Wenn der Gesetzgeber dem nicht folgt, verfallen die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen. Vormalig hat sich das Bundesverfassungsgericht in vielen Fällen begnügt, die Verfassungswidrigkeit von gesetzlichen Bestimmungen (oder Unterlassungen) festzustellen, ohne Vorkehrungen zu treffen, die den Gesetzgeber hätten zum Tätigwerden veranlassen müssen (zum Beispiel Gleichstellung von Mann und Frau, Recht der nichtehelichen Kinder,

Besteuerung von Renten und Pensionen, Länderfinanzausgleich). Mit diesen Verfallklauseln ist der Gesetzgeber in der Verpflichtung, weil andernfalls ein Zustand einträte, der den demokratischen Rechtsstaat zumindest in einem Teilbereich grundlegend in Frage stellen würde.

Desgleichen gehört zu diesen strategischen Arbeitsweisen, dass etwa bei der Verfassungswidrigkeitserklärung von Gesetzen mit finanziellem Hintergrund gewisse Fristen für den Gesetzgeber im Wege der Weitergeltung der beanstandeten Normen eingeräumt werden, damit nicht der Staatshaushalt in Not gerät. Man sieht also, dass aufgrund der umfassenden Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts in der Bundesrepublik Deutschland dieses gehalten ist, für den Einzelfall spezifische Arbeitsweisen und ein spezifisches Vorgehen zu entwickeln, damit nicht durch die Verfassungsgerichtsbarkeit der demokratische Rechtsstaat Schaden nehmen würde, weil die strikte Durchführung von Verfassungsrecht die staatliche und gesellschaftliche Ordnung nicht mehr gewährleisten könnte.