

Dr. Siegfried Broß
Richter des Bundesverfassungsgerichts
der Bundesrepublik Deutschland
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau

Vortragfassung 12. Juli 2005

Die Bedeutung einer unabhängigen Justiz und einer Verfassungs-
gerichtsbarkeit für einen
modernen föderalen demokratischen Rechtsstaat
Tagung in Gummersbach am 12. Juli 2005

Einführende Bemerkungen

Mit meinen nachfolgenden Ausführungen möchte ich niemanden belehren. Es geht mir darum, Ihnen die auf Grund einer beruflichen und wissenschaftlichen Erfahrung von mehr als 35 Jahren gewonnenen Erkenntnisse vorzustellen. Jedes Land muss selbst seinen ihm angemessenen Weg suchen und finden. Niemand, der nicht in einem Land verwurzelt ist, darf sich anheischig machen, gleichsam Patentrezepte zu kennen.

Nachfolgend möchte ich Ihnen das Thema meines Vortrags in zwei Teilen vorstellen, wobei sich der mündliche Vortrag auf Grundzüge beschränken wird, damit uns genügend Zeit für einen anregenden Gedankenaustausch verbleibt.

TEIL 1 – Die Bedeutung einer unabhängigen Justiz –

Im Gefüge der staatlichen Gewalten kommt der rechtsprechenden Gewalt eine besondere Bedeutung für das Zusammenleben der Menschen untereinander und im Verhältnis zum Staat zu. Die rechtsprechende Gewalt ist staatliche Gewalt und darf trotzdem nicht mit den anderen staatlichen Gewalten gleichgesetzt werden. Vielmehr muss sie von den anderen Staatsgewalten unabhängig sein, sie darf keinen Weisungen anderer staatlicher Gewalten unterworfen werden und die Entscheidungen der Gerichte dürfen ihrerseits nur der Kontrolle durch Gerichte unterliegen. Keinesfalls darf ein staatliches Organ außerhalb der Rechtsprechung mit Kontrollbefugnissen gegenüber Gerichten ausgestattet werden.

Das ist zunächst die äußere Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt. Sie hat vielerlei Bedeutung, vor allem nach einer Zeit bedrückender Erfahrungen der Menschen in einem Staat dahingehend, dass man deren Vertrauen in die neue Zeit durch eine staatliche Gewalt zu gewinnen sucht – und das mit einiger Aussicht auf Erfolg -, dass über eine unabhängige Justiz den Menschen das Gefühl der Ohnmacht, des Ausgeliefertseins an die staatliche Gewalt genommen wird. Des

Weiteren müssen wir sehen, dass wir nur so erwarten können, dass die Menschen jeglichem Versuch abschwören, das Recht in die eigene Hand zu nehmen und das so genannte Faustrecht zu üben. Eine unabhängige Justiz bedeutet Transparenz, Objektivität und Rechtssicherheit für die Menschen und ein gesamtes Staatswesen als solches. Gerichte sind den Gesetzen unterworfen und dementsprechend ist die Handhabung gleichmäßig. Nur eine unabhängige Justiz kann die Gleichbehandlung aller Menschen in einem Staat gewährleisten. Niemand kann erwarten, gegenüber einer unabhängigen Justiz eine Vorzugsstellung zu genießen.

Persönliche Bindungen und Verbindungen – wie auch sonst außerrechtliche Beziehungen – können nur durch eine unabhängige Justiz von einem Einfluss auf die Rechtsanwendung ferngehalten werden.

Die äußere Unabhängigkeit der Justiz muss durch die innere Unabhängigkeit der die Rechtsprechung wahrnehmenden Personen abgesichert werden. Dazu gehören vor allem der gleiche Zugang zu den Richterämtern nach Befähigung, Bewährung und fachlicher Eignung und nicht etwa durch Beziehungen oder gar Kauf. Des Weiteren müssen die Angehörigen der Justiz, wie überhaupt alle im öffentlichen Dienst eines Staates tätigen Menschen, angemessen entlohnt werden,

damit sie nicht – zwangsläufig – darauf angewiesen sind, durch Entgegennahme von Bestechungsgeldern erst ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie bestreiten zu können.

Allerdings meine ich, dass eine unabhängige Justiz allein nicht in der Lage ist, in einem modernen demokratischen Rechtsstaat das für dessen Funktionsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit unabdingbare Komplementärverhältnis der staatlichen Gewalten allein zu bilden. Dazu muss notwendigerweise eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit auf der Ebene der obersten Staatsorgane und von gleichem Rang wie diese eingerichtet werden.

TEIL 2 – Bedeutung einer Verfassungsgerichtsbarkeit –

1. Legt man sich die Frage vor, welche Bedeutung ein Verfassungsgericht für einen modernen demokratischen Rechtsstaat hat, ist es für eine angemessene Antwort unumgänglich, zunächst die bestehende Ausgangslage und die Rahmenbedingungen festzustellen und im Einzelnen zu analysieren. Es ist strukturell und denkgesetzlich ausgeschlossen, dass man sofort und ohne nähere Untersuchung der Ausgangslage vorschnell zu der Antwort kommen könnte, für unser Staatswesen sei ein Verfassungsgericht unumgänglich oder aber, wir

bedürften eines solchen nicht. Selbst wenn man die Frage dahingehend beantworten würde, dass ein Verfassungsgericht eingerichtet werden soll, würde das noch nicht zugleich überzeugend die weitere Frage beantworten, mit welchen Befugnissen und mit welcher Macht es ausgestattet werden soll. Redlicherweise muss man einräumen, dass auch bei Fehlen eines Verfassungsgerichts man nicht von vornherein davon sprechen dürfte, dass wir es nicht mit einem modernen demokratischen Rechtsstaat zu tun haben. Gleichwohl und damit möchte ich für mich persönlich die Antwort vorwegnehmen – was ich Ihnen aber versuche im Folgenden überzeugend zu begründen – ist ein Verfassungsgericht für einen modernen demokratischen Rechtsstaat jedenfalls dann unumgänglich, wenn die demokratische rechtsstaatliche Tradition lediglich eine kurze Zeitspanne umfasst und nicht wie etwa in Großbritannien oder Frankreich wie auch in den Vereinigten Staaten von Amerika eine jahrhundertelange Entwicklung durchgemacht hat und dem entsprechend auf eine profunde Erfahrung aufbauen kann.

Die Entscheidung eines Staates, ob man neben der Gewaltenteilung und der Aufgliederung der staatlichen Gewalt auf voneinander unabhängige und somit auf derselben Ebene angeordneten staatli-

chen Gewalten ein Verfassungsgericht vorsieht, kann nicht allein von der staatlichen Ebene her betrachtet werden. Wir müssen immer auch die Menschen mit in die Betrachtung einbeziehen und sie auf die Reise in einen anderen Staat und in eine andere Zukunft mitnehmen. Das ist von allergrößter Bedeutung, weil sie keine Erfahrung in dieser Hinsicht haben: Sie haben in der Regel über Jahrzehnte eine andere staatliche Gewalt und damit auch eine andere Gesellschaft mit völlig anderen Erscheinungsformen erlebt. Die sich uns stellende Frage lautet schlicht, obwohl sie von ungeheurem ideellem Gewicht ist, wie können wir die Menschen für die andere Zukunft gewinnen und welche Voraussetzungen müssen wir in der Gegenwart schaffen, damit die Menschen bereit sind, diesen Weg auch mitzugehen und ihn darüber hinaus aktiv zu gestalten.

2. Wenn ein Staatswesen strukturell grundlegend umgestaltet wird, fragen sich die Menschen auf Grund ihrer in der Regel jahrzehntelangen Erfahrung mit den vorhergehenden staatlichen Strukturen, ist es nur die alte Staatsform in einem neuen Gewande, das heißt mit einem neuen Namen oder aber, haben sich die Dinge grundlegend geändert. Nur dann werden sich die Menschen in dem neuen Staatswesen und für die Zukunft aufgehoben fühlen. Man muss von der rechtstechni-

schen Seite und den Fragen, wie gestalte ich die neue Staatsform und das Verhältnis der Staatsorgane zueinander, die Sicht und das Empfinden der Menschen trennen. Der Mensch, jeder Mensch – auch so wie wir hier beisammen sind – ist zunächst und zuvörderst kleinräumig geprägt und orientiert. Das heißt, der Mensch denkt nicht bezüglich der ihn tagtäglich bedrängenden Fragen und Sorgen großräumig, strategisch weit ausgreifend, über jahrzehntelange Zusammenhänge hinaus. Jeder Einzelne von uns mag – wenn er sich das offen eingesteht – wissen, was erwartet mich Morgen, Übermorgen und in den nächsten Wochen und Monaten. Der Mensch ist endlich und je nach dem jetzt erreichten Alter ist seine Dauer auf dieser Welt überschaubar.

Mit diesem Bewusstsein müssen wir uns auseinander setzen, wenn wir darüber nachdenken, wie gestalte ich die Staatsorganisation. Haben nun die Menschen in einem Staatswesen bedrückende Erfahrungen gemacht und sich, gegebenenfalls nur beschränkt, frei entfalten können, müssen wir dem Rechnung tragen. Wir müssen überlegen, dass es möglicherweise die Menschen verunsichert, wenn sie den gleichen Staatsorganen, die sie in einer bedrückende Phase ihrer Existenz erlebt haben, nunmehr wieder begegnen, wenn auch in einem neuen Gewand oder unter einem neuen Titel. Solche aus der Sicht der Menschen möglicherweise eher kosmetische Korrekturen

dürften vermutlich nicht ausreichen, sie für die Reise in die Zukunft mitzunehmen, ihre Herzen für einen neuen Staat zu gewinnen.

3. Vor diesem Hintergrund drängt sich geradezu die Überlegung auf, ob man die auch bisher schon bestandenen und den Menschen, vermutlich nicht vertrauten, aber stetig begegnenden staatlichen Institutionen um eine weitere ergänzen möchte. Eine solche Institution kann man sich sicherlich in verschiedenen Gewändern vorstellen. Allerdings liegt im modernen demokratischen Rechtsstaat die Einrichtung eines Verfassungsgerichts unter diesem Gesichtspunkt nahe. Dazu möchte ich Ihnen im Folgenden im Rahmen des Teils 3 meiner Ausführungen noch einige Handhabungen mit auf den Weg geben.

4. Die Demokratie ist unbestritten die Staatsform, in der sich das Individuum bestmöglich in der Gemeinschaft und in der Entwicklung des politischen Prozesses für das Gesamtwohl verwirklichen kann. Bei dieser abstrakten Feststellung darf es aber nicht sein Bewenden haben. Wir müssen akzeptieren, dass es einen ganz erheblichen Unterschied macht, ob sich ein demokratisches Staatswesen über Jahrhunderte und demgemäß die staatlichen Strukturen gipfelförmig in den Staatsorganen entwickelt hat, oder ob dieser Prozess relativ jung und

wie in vielen Ländern weniger als eine halbe Generation (in Deutschland rechnet man insoweit mit 30 Jahren) umfasst. Bei einer solchen Ausgangslage müssen wir von einem anderen Bewusstsein und einer anderen Befindlichkeit der Menschen ausgehen als dies der Fall wäre, wenn wir es mit einer Entwicklung eben über Jahrhunderte zu tun hätten, so wie in Großbritannien oder Frankreich.

Im Klartext meine ich damit, dass man noch nicht einem Staat das Prädikat einer modernen rechtsstaatlichen Demokratie absprechen darf, wenn kein Verfassungsgericht besteht. Das wäre im Übrigen auch deshalb verkehrt, weil wir die Bedeutung eines Verfassungsgerichts für einen modernen demokratischen Rechtsstaat nur dann in allen seinen Dimensionen ermessen können, wenn wir uns von der abstrakten Staatsorganisationsebene lösen und unseren Blick ganz verschärft auf die Menschen richten. Der Staat ist ja – wie wir alle wissen - für die Menschen da und nicht umgekehrt die Menschen, damit ein Staat seine Berechtigung hat. Dem hat die Staatsorganisation zu folgen und deshalb müssen wir uns auch ständig darüber vergewissern, was und wie empfinden die einem Staat anvertrauten Menschen.

Die Ausgestaltung der Staatsorganisationsebene mit Staatsoberhaupt, Parlament, Regierung und Verfassungsgericht ist, was letzteres betrifft, kein Ausdruck der Schwäche oder – scharf ausgedrückt – einer Unsicherheit der staatlichen Gewalt, letztlich eine Infragestellung der Souveränität. Vielmehr muss man sich vor Augen führen, dass es unter demokratisch 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 er darf darauf vertrauen, dass er 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 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 tagaus tagein den Menschen nur die gleichen Staatsgewalten wie vormals, wenn auch in neuem Gewand, begegnen, können wir schlechterdings nicht erwarten, dass die Menschen diesen staatlichen Gewalten und dem Staat überhaupt vertrauensvoll und mit innerer

Überzeugung gegenüberreten. Die Reise in die Zukunft wird auf diese Weise für ein solches Staatswesen sehr unsicher.

Dieser Befund bedeutet nicht, dass ein Verfassungsgericht gleichsam zur Suprastaatsgewalt erhoben würde, die allen anderen Staatsgewalten überlegen wäre. Das wäre nicht nur kontraproduktiv 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, auf Grund einer jahrzehntelangen Entwicklung auch anders dar.

Die obersten Staatsorgane werden durch die Einrichtung eines Verfassungsgerichts keinesfalls geschwächt, ganz im Gegenteil, sie erfahren 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 - wie die Medien manchmal in Deutschland vielleicht vermitteln könnten -, das oberste Staatsorgan, sondern das Verfassungsgericht hat - wie jedes Gericht in einem mo-

dernen demokratischen Rechtsstaat - keinerlei gestaltende oder gar befehlende Funktion, sondern ausschließlich dienende. Treten Defizite bei den anderen obersten Staatsorganen auf, sei es bei einem obersten Staatsorgan selbst, sei es beim Zusammenwirken mit einem anderen obersten Staatsorgan, obliegt einem Verfassungsgericht nicht, ein oder gar mehrere Staatsorgane in ihrer Aufgabe und Funktion 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.

5. Ein Verfassungsgericht darf nicht von Amts wegen tätig werden, sondern nur auf Antrag. Des Weiteren darf seine Zuständigkeit nicht auf Grund einer Generalklausel, sondern nur nach dem Enumerationsprinzip eröffnet werden. In einem zweiten Schritt sind dann die tauglichen Antragsteller zu bestimmen, die Verfahren vor dem Verfassungsgericht einleiten können. Des Weiteren ist auch auf die Wahl der Mitglieder eines Verfassungsgerichts besonderes Augenmerk zu legen. Es entspricht dem Bild eines modernen demokratischen Rechtsstaats, dass das Parlament als die repräsentative Vertretung der Be-

völkerung die Kreation vornimmt und das Staatsoberhaupt den Formalakt, die Ernennung. Dem Staatsoberhaupt über ein Vorschlagsrecht hinaus eine konstitutive Mitwirkung zuzumessen, würde das Demokratieprinzip relativieren und könnte vor allem auch die neutrale Kontrollfunktion und Transparenz der Tätigkeit eines Verfassungsgerichts in Frage stellen und damit seine Stellung in einem Staatswesen schwächen. Das Mindestalter für die Berufung zum Verfassungsgericht sollte nicht zu niedrig angesetzt sein, damit die Mitglieder ihre Aufmerksamkeit der Tätigkeit widmen und nicht der Zeit danach. Derselben sollte die Dauer der Amtszeit so bemessen sein, dass die Unabhängigkeit der Mitglieder und ein rechtsstaatlicher reicher Ertrag zu Recht erwartet werden können. Die Amtsdauer sollte deshalb eine Zeitspanne von neun bis zwölf Jahren umfassen. Mehr ist, zumal ich ein höheres Eintrittsalter favorisiere, auch nicht erwünscht, weil ältere Menschen zwar nicht dem Fortschritt im Wege stehen, aber auch Veränderungen in der Gesellschaft durch eine entsprechende Fluktuation bei einem Verfassungsgericht sollen aufgefangen werden können. Eine Wiederwahl ist zur Stärkung der Unabhängigkeit der Mitglieder eines Verfassungsgerichts auszuschließen. Kein Mitglied soll gehalten sein, sich irgendjemandem, der auf die Kreation Einfluss hat, für eine Wiederwahl zu empfehlen. Sollte man gar – was ich nicht befürworte –

die Möglichkeit eines Sondervotums zugunsten eines Mitglieds eines Verfassungsgerichts vorsehen, ist der Ausschluss der Wiederwahl zwingend. Auf solche Weise könnte keine innere Unabhängigkeit, schon gar keine äußere, mehr sichergestellt werden.

6. Aus der Sicht der Menschen in einem Staat bedeutet es eine Stärkung der staatlichen Gewalten, wenn diese sich der Kontrolle und letztlich der Auseinandersetzung im Diskurs mit einem Verfassungsgericht der zuvor beschriebenen Art stellen. Unabhängig von den Erfahrungen der Vergangenheit kann niemand bei der Einrichtung einer solchen staatlichen Institution darüber hinwegsehen, dass sich Grundlegendes geändert hat. Die obersten Staatsorgane und damit die gesamte staatliche Gewalt wird transparent, fassbar. Dafür ist aber erforderlich, dass die Menschen auch einen Zugang zu diesem Verfassungsgericht erhalten. Ergänzend müssen wir ferner auch anerkennen, dass in der Demokratie zwar der Mensch im Mittelpunkt steht und über die Teilnahme an den Wahlen direkt Einfluss nehmen kann auf die Staatsgeschäfte, in dem er die grundlegende Staatsgewalt, das Parlament, turnusmäßig in seiner Zusammensetzung mitgestaltet. Gleichwohl bleibt ein Defizit.

Die Abgeordneten 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 Wahlberechtigten berücksichtigt werden kann. Hinzutritt, 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 – zu schaffen. Ein Verfassungsgericht hat insoweit eine überaus bedeutende Ventilfunktion und in anderem Zusammenhang auch eine Beobachtungsfunktion.

7. Abschließend:

Ein Verfassungsgericht in dem von mir verstandenen Sinn stört die anderen obersten Staatsorgane nicht, untergräbt auch nicht deren Ansehen oder Substanz, sondern ist – wohlverstanden und entsprechend ausgestattet – eher geeignet, die einzelnen Staatsorgane zu stärken, in ihrer Arbeit zu unterstützen und die Menschen für den modernen demokratischen Rechtsstaat zu gewinnen.

TEIL 3 - Einzelheiten -

Wenn man sich der näheren Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse eines Verfassungsgerichts zuwendet, muss man verschiedene Möglichkeiten in Erwägung ziehen. Es würde aus den in Teil 2 genannten Erwägungen nicht ausreichen, ein Verfassungsgericht allein als Staatsgerichtshof auszugestalten. Natürlich ist nicht zu verkennen, dass ein Verfassungsgericht als Staatsgerichtshof in hervorragender Weise Streitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen bezüglich ihrer formalen Zuständigkeit oder aber auch hinsichtlich des materiellen Inhalts ihrer Tätigkeit befrieden und damit für das Staatsganze fördernd eingreifen kann. Schon allein dieser Teil einer Zuständigkeit wäre geeignet, Vertrauen in den Menschen zum Staat zu befördern, weil sie sehen, dass entgegen früheren Zeiten die Allmacht des Staates

und eines jeden Staatsorgans Kontrollen ausgesetzt ist und darüber hinaus auch Begrenzungen seiner Macht erfährt. Damit allein ist es aber nicht getan. Wir müssen die Menschen näher zum Staat bringen und den Menschen in die Staatsorganisation einbinden. Damit wird die Verantwortung des Einzelnen für den Staat wachgerufen, gestärkt und ihm ein Teil der durch die repräsentative Demokratie von ihm genommenen Verantwortung zurückübertragen. Hierfür eignet sich im Besonderen die Verfassungsbeschwerde; sie ist das Instrument der einzelnen Bürgerin und des einzelnen Bürgers zur Teilhabe an der staatlichen Macht, die Verfassungsbeschwerde macht jeden von uns zum "Teilsouverän".

1. Staatsgerichtshof

Wie schon näher erläutert ist mein Standpunkt, dass ein Verfassungsgericht nicht auf Grund einer Generalklausel und schon gar nicht von Amts wegen tätig werden darf. Die Allmacht des Verfassungsgerichts, die andernfalls mit seiner Existenz verbunden wäre, widerspräche ihrerseits einem modernen demokratischen Rechtsstaat. Es ist deshalb darauf Bedacht zu nehmen, dass Streitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen, Staatsoberhaupt, Parlament und Regierung nicht unbeschränkt vor das Verfassungsgericht gebracht werden kön-

nen, sondern nur entsprechend ihrem materiellen Gehalt. Das setzt zwangsläufig voraus, wie der materielle Gehalt zu definieren ist.

Ein Bezugspunkt ist der, dass es keinesfalls angehe, dass das Verfassungsgericht allen anderen obersten Staatsorganen letztlich übergeordnet wäre, wenn auch nur über die Wirkung seiner Entscheidungen. Es liegt auf der Hand, dass die typischen Regierungsgeschäfte, vor allem auch die typischen einem Staatsoberhaupt vorbehaltenen Befugnisse, nicht einer gerichtlichen, auch nicht einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen dürfen. Insoweit kann man sich vorstellen, dass etwa die Ernennung oder Entlassung der Regierung oder der Mitglieder einer Regierung ausschließlich im Zusammenwirken zwischen Parlament und Staatsoberhaupt angesiedelt und keiner verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen ist. Des Weiteren ist etwa die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu auswärtigen Staaten kein Vorgang, der verfassungsgerichtlicher Überprüfung bedürfte, ebensowenig wie die Entscheidung über Gnadenerweise. Diese wenigen Beispiele mögen genügen, zu zeigen, dass eine sachgerechte Ausgestaltung der Zuständigkeiten eines Verfassungsgerichts im Wege des Enumerationsprinzips hervorragend geeignet ist, die Machtbalance auf der obersten Staatsebene zu erhalten und gleichwohl den Menschen nicht eine heile Welt vorzugaukeln, sondern unmissver-

ständig zu zeigen, dass eine solche auch existiert, weil der Mechanismus gegenseitiger Kontrolle und Ausbalancierung der Macht auf der Staatsorganisationsebene über ein Verfassungsgericht transparent und wirksam ist.

Diese Zusammenhänge werden dadurch unterstrichen, dass es vor allem darauf ankommt, auf der Staatsorganisationsebene den Weg zum Verfassungsgericht für die parlamentarischen Minderheiten zu öffnen. Das gilt zum Beispiel für Normenkontrollen, wenn der parlamentarisch unterlegenen Minderheit eine Handhabe gegeben ist, mit der Rüge etwaiger Grundrechtsverletzungen oder wegen eines Widerspruchs gegen die Kompetenzordnung das Verfassungsgericht anzurufen. Das Gleiche gilt, wenn es um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gegen die Staatsregierung geht. Insoweit darf man nicht sofort und vordergründig nach Missbrauch parlamentarischer Rechte fragen, sondern muss vor allem die hygienische Wirkung im parlamentarischen Prozess und damit den "Mehrwert" für den modernen parlamentarischen Rechtsstaat sehen, wenn plebiszitäre Elemente zurückgedrängt oder überhaupt nicht in der Verfassungsstruktur vorgesehen sind. Entsprechende Gesichtspunkte gelten auch etwa für die Zusammensetzung eines Vermittlungsausschusses, wenn die ge-

setzgebende Gewalt aus wenigstens zwei Kammern gebildet wird, wie in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. hierzu BVerfGE 106, 253 <265>; BVerfG Urt. v. 8.12.2004 – 2 BvE 3/02 -, NJW 2005 S. 230 ff.).

2. Verfassungsbeschwerde

Die Einrichtung eines Verfassungsgerichts ausschließlich als Staatsgerichtshof zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen obersten Staatsorganen wäre unvollkommen, wenn das Verfassungsgericht nicht auch eine individualrechtliche Zuständigkeit hätte. Eine solche kann nur über die Verfassungsbeschwerde begründet werden.

Die Verfassungsbeschwerde ist der geradezu ideale Rechtsbehelf der einzelnen Bürgerin/des einzelnen Bürgers gegen Akte hoheitlicher Gewalt eines Staates. Sie gewährleistet, dass der einzelne Mensch in einem Staat seine Subjektqualität aufrechterhalten kann und nicht zum Objekt staatlichen Handelns wird. Die Verfassungsbeschwerde hat deshalb nicht nur rechtstechnische Bedeutung als prozessuales Zugangsinstrument zu einem Gericht, hier dem Verfassungsgericht, sondern sie ist unmittelbar Ausdruck der Selbstdefinition eines Staates. Versteht sich ein Staat als Rechts- und Kulturstaat, in dem die unantastbare Würde des Menschen oberste Leitregel allen staatlichen Handelns ist, bliebe ein solches Staatsziel letztlich leere Hülse, wenn

ihm nicht ein korrespondierendes Instrument für den einzelnen Menschen entgegenstünde. In Staaten, die zeitlich eine nur geringe demokratische rechtsstaatliche Tradition haben, empfiehlt es sich, die Verfassungsbeschwerde für die einzelnen Menschen in größtmöglichem Umfang und ohne größere formale Hürden zu eröffnen.

Hierfür sprechen verschiedene Gründe. Die Verfassungsbeschwerde hat eine nicht zu unterschätzende Ventilfunktion. Es gibt viele Menschen, die aus den verschiedensten Gründen an der Wirklichkeit und ihren persönlichen Umständen verzweifeln. Die Verfassungsbeschwerde vermag in zahlreichen Fällen solchen Menschen das Gefühl der Ohnmacht gegenüber der staatlichen Gewalt, die auch für die tatsächlichen Umstände verantwortlich gemacht wird, zumindest abzumildern. Es liegt auf der Hand, dass wir nicht alle Menschen in einem Gemeinwesen mit vernünftiger Sprache erreichen können.

Die Erfahrung etwa beim Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland mit dem so genannten Allgemeinen Register bestätigt aber (etwa 15.000 Eingänge pro Jahr bei über 80 Millionen Einwohner), dass mit verhältnismäßig geringfügigen finanziellen Mitteln hier segensreich gewirkt werden kann. Eingaben beim Bundesverfassungsgericht, die die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Ver-

fassungsbeschwerde nicht erfüllen, werden zuerst von Rechtspflegern beantwortet. Wenn jemand auf eine strikt formale Behandlung seiner Eingabe durch das Verfassungsgericht besteht, wird diese entsprechend "umgeschrieben" und als Verfassungsbeschwerde den Richtern des Bundesverfassungsgerichts vorgelegt. Trotzdem ist die Zahl der Verfassungsbeschwerden in Deutschland mit rund 5.000 in Anbetracht der Einwohnerzahl und der Gerichtsverfahren, die weit über eine Million in allen Gerichtsbarkeiten betragen, gering. Der Haushalt des Bundesverfassungsgerichts ist im Vergleich zum Gesamthaushalt des Staates zu vernachlässigen. Man sollte diese Ventil- und damit einhergehend die Befriedungsfunktion, die ein Verfassungsgericht über die Verfassungsbeschwerden leisten kann, nicht geringschätzen.

Darüber hinaus kann das Verfassungsgericht über die Verfassungsbeschwerden den Zustand des Rechtsstaates in einem Staatswesen beobachten und auch auf seinen aktuellen Stand kontrollieren. Das Verfassungsgericht ist vor allem in der Lage, schon frühzeitig "Gegenströmungen" zu erkennen und über seine Entscheidungen darauf aufmerksam zu machen. Auch insoweit ist es in der Lage, das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat zu stärken und fortwährend zu unterstützen. Wenn ein Verfassungsgericht korrigierend eingreift, geht

es nicht um Destabilisierung eines Staates, sondern um die Stärkung des modernen demokratischen Rechtsstaats.

3. Die Einrichtung eines Verfassungsgerichts hat regelmäßig eine Schwierigkeit zu überwinden, damit kein Dauerproblem entsteht. Es handelt sich darum, dass in allen mir bekannten Staatswesen immer ein oberstes Gericht auch dann bestand, wenn es noch kein Verfassungsgericht gegeben hat. Es bedarf deshalb der Definition der Stellung von Verfassungsgericht zu oberstem Gericht, wenn das Verfassungsgericht zeitlich nachfolgt.

Man könnte nunmehr zunächst daran denken, einen solchen sich abzeichnenden Konflikt dadurch zu umgehen, dass das Verfassungsgericht als bloßer Staatsgerichtshof eingerichtet und das oberste Gericht mit der Zuständigkeit für die Entscheidung von Verfassungsbeschwerden – so man solche vorsieht – betraut wird. Das wäre gleichsam der Weg des geringsten Widerstandes und wie häufig – auch auf Grund dieser Alltagserfahrung – ist das nicht der beste Ratgeber für die Zukunft. Die vorstehende Überlegung führt vielmehr und zwingend dazu, dass das Verfassungsgericht umfassend mit Entscheidungen auf der Grundlage der Verfassung eines modernen demokratischen Rechtsstaates betraut wird. Das gebieten die Rechtssicherheit und die

Verlässlichkeit der Verfassungsrechtsordnung als Grundlage eines Staatswesens. Es ist vor diesem Hintergrund zwingend geboten, dass die Auslegung und Handhabung der Verfassung bei einer Institution monopolisiert wird.

Es ist wenig verständlich, dass in dieser Diskussion häufig nur das Verhältnis von Verfassungsgericht zu einem obersten staatlichen Gericht thematisiert wird. Das ist nur ein Teilaspekt und nicht einmal der wichtigste. Schon unsere Überlegungen zur Funktion eines Verfassungsgerichts als Staatsgerichtshof haben den Nachweis erbracht, dass die Auslegung der Verfassung und die Handhabung verfassungsrechtlicher Positionen nicht von einer Mehrheitsposition auf Grund staatlicher Wahlen abhängig sein dürfen. Damit würde die Handhabung der Verfassung als elementare Grundlage eines Staates beliebig, gleichsam willkürlich. Es ist vielmehr erforderlich, dass unabhängig vom politischen Tagesgeschehen und von zufälligen Mehrheiten im Parlament die Auslegung und Handhabung der Verfassung objektiven Regeln folgt. Ihr Geltungsanspruch ist ja auch weit über den Tag und weit über eine Legislaturperiode hinaus zwar nicht ehern, aber doch in dem Maße mit einer Dauerhaftigkeit ausgestattet, dass sich die Menschen über Jahre hinaus auf Jahrzehnte in ihrem Verhalten

einrichten können. Die Verfassung ihrerseits verträgt die Kurzatmigkeit von Legislaturperioden (seien es 4, 5 oder 6 Jahre) nicht.

Es ist schief und darf nicht hingenommen werden, dass bei der Einrichtung eines Verfassungsgerichts ein Gegensatz zwischen einem schon bestehenden obersten Gericht oder – wie in der Bundesrepublik Deutschland obersten Gerichten (fünf) – konstruiert wird. Gegenüber einem obersten Gericht, dessen Entscheidungen naheliegendermaßen auch der Verfassungsbeschwerde unterliegen müssen, geht es nicht darum, dass das Verfassungsgericht "alles besser weiß". Das Verfassungsgericht ist Revisionsinstanz in Verfassungsrechtsfragen und das beruht auf dem Gedanken der Rechtssicherheit, einer Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Es kann in einem modernen demokratischen Rechtsstaat nicht angehen, dass mehrere Institutionen das letzte Wort in Verfassungsrechtsfragen haben. Auf diese Weise würden der Geltungsanspruch und die Geltungskraft einer Verfassung in Frage gestellt. Eine Verfassung kann ihre alle Menschen und die Grundlagen eines Staatswesens bildende und durchwirkende Kraft nur dann entfalten, wenn ihre Auslegung und Handhabung bei einer auf der Ebene der obersten Staatsorgane angesiedelten weiteren Institution monopolisiert ist.