

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Honorarprofessor an der Universität Freiburg
Vorsitzender des Präsidiums der
Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission

Der direkte Zugang des Bürgers zum Verfassungsgericht

Tagung der Venedig-Kommission in Moldawien

vom 22. bis 25. Februar 2005

I. Ausgangsüberlegungen

Die Frage, ob und in welchem Umfang dem Bürger ein direkter Zugang zum Verfassungsgericht zu eröffnen ist, muss in einen größeren Zusammenhang gestellt werden. Die Antwort wird zum Beispiel unmittelbar von der Staatsorganisation, das heißt der Ausgestaltung und Stellung der obersten Staatsorgane zueinander und im Verhältnis zum Bürger ebenso beeinflusst wie von der Stellung eines Verfassungsgerichts im Verhältnis zu den obersten Staatsorganen in einem modernen demokratischen Rechtsstaat. In diesem Zusammenhang ist zu erwägen, dass es einem Staat nicht von vornherein am Prädikat eines modernen demokratischen Rechtsstaates fehlt, wenn er kein Verfas-

sungsgericht etwa entsprechend in der Ausgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland besitzt. Vor allem könnte man zunächst, wenn auch vordergründig daran denken, einen Teil der Zuständigkeitsbereiche eines Verfassungsgerichts wie dem deutschen, nämlich die Verfassungsbeschwerde, einem obersten Bundesgericht oder dem jeweiligen obersten Bundesgericht im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Entscheidung zuzuweisen. Diese Überlegung ist nicht soweit hergeholt, wie es zunächst den Anschein haben mag. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sah in seiner Ausgangsfassung in Art. 95 Abs. 1 ursprünglich ein dem Bundesverfassungsgericht und den obersten Gerichtshöfen des Bundes übergeordnetes oberstes Bundesgericht vor. Dieses wurde erst durch das Gesetz vom 18. Juni 1968 (BGBl I S. 657) gestrichen. Erst seit diesem Zeitpunkt ist das Bundesverfassungsgericht nicht nur faktisch – das oberste Bundesgericht wurde nie installiert -, sondern auch verfassungsrechtlich das oberste Gericht der Bundesrepublik Deutschland. Es hat zudem Verfassungsorganqualität und steht mit Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat auf derselben verfassungsrechtlichen Ebene, wie § 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht in seinem Absatz 1 ausweist.

Die Einrichtung eines Verfassungsgerichts, zumal mit Verfassungsorganqualität, bedeutet zwangsläufig und das ist aus übergeordneten Gesichtspunkten auch im demokratischen Rechtsstaat gewollt, dass die Allmacht eines jeden Verfassungsorgans, die diesem für seinen Zuständigkeitsbereich durch die Verfassung übertragen ist, Beschränkungen erfährt, wenn einem Verfassungsorgan Kontrollbefugnisse – hier zunächst unabhängig von deren Befugnis – eingeräumt werden. Die Gewaltenteilung und die Gewaltentrennung erfahren durch eine so ausgestaltete Verfassungsgerichtsbarkeit eine Modifizierung. Die verfassungsgerichtliche Zuständigkeit überwölbt insoweit die zunächst allumfassende Staatsgewalt, die durch getrennte oberste Staatsorgane wahrgenommen wird.

Dieser Befund legt zunächst einmal nahe, darüber nachzudenken, ob für die Kontrolle von Hoheitsakten eines jeden obersten Staatsorgans nicht in einem ersten Schritt für seinen Zuständigkeitsbereich eine Eigenkontrolle vorgesehen werden soll. In eine solche Lösung wäre ein Staatsoberhaupt, dem vorwiegend repräsentative Aufgaben obliegen, nicht einzubeziehen. Es hat in aller Regel keine Vollzugszuständigkeiten, die einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein könnten. In diesem Zusammenhang denke ich etwa an die Verleihung von Orden oder aber an den Ausspruch von Gnadenerweisen. Solche Entschei-

dungen sind nach richtiger Auffassung nicht justiziabel. Soweit es sich um die Ausfertigung von Gesetzen handelt, tritt die materiell-rechtliche Verantwortlichkeit ohnehin gegenüber der von Regierung und Parlament deutlich zurück, so dass es auch insoweit keiner Zugangsmöglichkeit des Bürgers mit Rechtsbehelfen gegen das Staatsoberhaupt bedürfte.

Die Regierung selbst hat in einem mehrgliedrigen Verwaltungsaufbau nur ausnahmsweise Vollzugszuständigkeiten, die gegenüber dem Bürger wirken. Für Deutschland nenne ich hierzu etwa die Ministergenehmigung bei Unternehmensfusionen. Im Übrigen werden für die Umsetzung staatlicher Entscheidungen nachgeordnete Behörden tätig, deren Handlungen von den zuständigen Fachgerichten überprüft werden. Was nun das Parlament in seinem ureigensten Bereich, der Gesetzgebung und deren Vollzug gegenüber dem Bürger betrifft, könnte man sich durchaus eine Prüfung von Einwendungen gegen beabsichtigte oder schon erlassene Gesetze durch einen Parlamentsausschuss vorstellen, ähnlich dem Petitionsausschuss.

Die Überlegung, eine Eigenkontrolle der Handlungen oberster Staatsorgane – soweit sie überhaupt als justiziabel angesehen werden – zunächst dem verantwortlichen Staatsorgan vorzubehalten, ist nicht dem Gedanken der Subsidiarität vor Anrufung eines Verfas-

sungsgerichts zuzurechnen, damit dieses entlastet werde, sondern ist Ausprägung des Gedankens, dass die Autorität eines jeden Staatsorgans in größtmöglichem Umfang selbst dann aufrechtzuerhalten ist, wenn man ein Verfassungsgericht mit Kontrollbefugnissen gegenüber obersten Staatsorganen einrichtet. Allerdings darf die Eigenkontrolle eines obersten Staatsorgans in einem modernen demokratischen Rechtsstaat wirklich nur der erste Schritt sein; denn der Mensch als selbständiger und autonomer Teil des Souveräns "Volk" wird in den Kontrollprozess wirksam nur über eine souveräne Verfassungsgerichtsbarkeit einbezogen und damit seine Menschenwürde geachtet, wenn eine umfassende alle Äußerungsformen der Staatsgewalten überwölbende Verfassungsgerichtsbarkeit eingerichtet wird. Unabdingbar und wirksamstes Instrument hierfür – gleichsam das Transportmittel – ist die (Individual-)Verfassungsbeschwerde.

II. Wege des Zugangs zum Verfassungsgericht

1. Ich sehe im Modell drei mögliche Wege des Zugangs des Bürgers zum Verfassungsgericht: Zunächst liegt die Individualverfassungsbeschwerde nahe, dann muss man aber auch an Vorlagen von Gerichten aus Anlass eines Rechtsstreits denken, schließlich muss man aber auch Popularklagen in Erwägung ziehen. Wenn man diese

drei prozessualen Möglichkeiten im Modell betrachtet und im Einzelnen einer Bewertung unterzieht, muss man verschiedene Überlegungen anstellen. Zunächst ist zu fragen, wie die Stellung des Menschen in einem modernen demokratischen Rechtsstaat zu sehen ist. Vernünftigerweise kommt man nicht daran vorbei, dass jede Bürgerin und jeder Bürger in einem modernen demokratischen Rechtsstaat gleichsam ein Teil des Souveräns - ein Teilsouverän ist; denn in einem so strukturierten Staatswesen geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Es ist lediglich dann, aber auch erst auf einer weiteren Ebene, die Frage, wie die Staatsgewalt ausgeübt wird, ob sie unmittelbar vom Volk wahrgenommen wird, wie für viele Bereiche in der direkten Demokratie (Beispiel: Schweiz) oder aber mittelbar über etwa das Parlament oder weiter modifiziert in einem Bundesstaat entsprechend der Ausprägung in der Bundesrepublik Deutschland in Länderparlamenten und über die Länderregierungen in dem Vertretungsorgan der Länder auf Bundesebene (Beispiel: Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland), das ergänzend zum Parlament des Zentralstaates hinzutritt. Vom Modell her gesehen drängt sich für eine direkte Demokratie eine sehr starke und gut ausgebaute prozessuale Stellung der Bürgerinnen und Bürger als Teilsouverän über Rechtsbehelfe im Rahmen einer Verfassungsgerichtsbarkeit und demgemäß die Ausgestaltung einer Verfassungsge-

richtsbarkeit mit einer sehr ausgeprägten individualrechtlichen Zuständigkeit weniger auf. Die Verfassungsgerichtsbarkeit könnte sich nämlich dann – obgleich mit starken aristokratischen Elementen – gegen die Bevölkerung und deren Mehrheitswillen selbst kehren. Das würde keinen großen Sinn machen.

Vielmehr muss man, je differenzierter die Staatsorganisation durch Verteilung der Staatsgewalt auf oberste Staatsorgane unter Zurückdrängung von Formen der direkten Demokratie an den staatlichen Entscheidungsprozessen vorgenommen wird, im Interesse der Bürgerinnen und Bürger als Teilsouverän eines modernen demokratischen Staatswesens an eine allumfassende, besonders ausgeprägte Zuständigkeit des Verfassungsgerichts für Individualrechtsbehelfe und den direkten Zugang des einzelnen Menschen zum Verfassungsgericht denken.

2. Popularklagen, wie sie etwa in der Bundesrepublik Deutschland im Lande Bayern gemäß Art. 98 Satz 4 der Bayerischen Landesverfassung vorgesehen sind, eignen sich in ganz hervorragender Weise, die Zurückdrängung der Bevölkerung aus den grundlegenden Entscheidungsprozessen auf unmittelbarem Wege durch die Mediatisierung durch Gesetzgebungsorgane zu kompensieren. Auf diese Weise

wird der demokratische Gedanke im modernen Rechtsstaat auf vorbildliche Weise umgesetzt; denn die direkte Demokratie kann in der modernen Massengesellschaft nicht mehr verwirklicht werden – das wäre wegen der Kompliziertheit der zu regelnden Sachverhalte Illusion und würde zum Stillstand eines Staatswesens und damit zu seiner Isolierung in der modernen Staatenwelt und der Völkerrechtsgemeinschaft führen. Die direkte Demokratie – wie etwa in der Schweiz – hat nur dort ihre Berechtigung, wo die staatlichen Beziehungen und die Beziehungen der Menschen zu ihrem Staat von der Bevölkerungszahl und der Siedlungsstruktur her noch überschaubar ist. Nur dort kann auch der Entscheidungsprozess sachgerecht vorbereitet und organisiert werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei einer denkbaren Ausgestaltung der Popularklage als rein objektives Beanstandungsverfahren, also ohne jegliche subjektiven Zugangsvoraussetzungen, zwar nicht ein moderner demokratischer Rechtsstaat wohl aber doch das Verfassungsgericht selbst blockiert werden könnte. Von daher ist hiervon - trotz des Charmes eines solchen Verfassungsrechtsbehelfs - abzuraten. Man könnte sich allerdings vorstellen, dass eine Popularklage gegen Gesetze eröffnet wird, die Fundamentalbereiche einer Verfassung berühren. Gradmesser hierfür könnte Art. 79 Abs. 3 des Grund-

gesetzes der Bundesrepublik Deutschland sein, der verschiedene Prinzipien der Verfassung gleichsam der Ewigkeit verschreibt und diese auch für eine im Übrigen zulässige verfassungsändernde Mehrheit für unantastbar erklärt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass unterhalb der Verfassung in der deutschen Rechtsordnung eine Normenkontrolle in § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung durch die Verwaltungsgerichte vorgesehen ist. Es handelt sich hierbei um solche Normenkontrollen, die Normen unterhalb der Verfassung und der förmlichen Gesetze, also Satzungen und Rechtsverordnungen (nach Landesrecht) betreffen. Voraussetzung dieser verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollen ist aber – im Gegensatz zur Popularklage – nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland stets die subjektive Betroffenheit des Antragstellers.

3. Es gibt ferner den mittelbaren Zugang der Bürgerinnen und Bürger zum Verfassungsgericht, wenn sie in einen Rechtsstreit verwickelt sind. Es stellt sich dann bei verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Entscheidung eines Rechtsstreits vor den Gerichten die Frage nach einer Vorlage einer Norm an das Verfassungsgericht. Solche Richtervorlagen sind heute jedenfalls in vielen Staaten

Europas und innerhalb der Europäischen Gemeinschaft Standard. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass diese Richtervorlagen nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – dem Individualrechtsschutz der Rechtsunterworfenen dienen. Diese Richtervorlagen sind in erster Linie dafür geschaffen, der Rechtssicherheit zu dienen. Für die Bundesrepublik Deutschland geht es bei der Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung darum, dass der Wille des nachkonstitutionellen Gesetzgebers geschützt wird. Es ist keinem Gericht gestattet, kraft einer autonomen Entscheidung eine nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassene Norm als verfassungswidrig zu behandeln. Das Monopol hierüber liegt allein und ausschließlich beim Bundesverfassungsgericht. Über den Schutz der Autorität des nachkonstitutionellen Gesetzgebers hinaus dient diese Monopolisierung der verfassungsrechtlichen Beurteilung beim Bundesverfassungsgericht auch der Rechtssicherheit. Hingegen umfasst die Vorlagepflicht nicht solche gesetzlichen Bestimmungen, die vor dem Inkrafttreten der Verfassung erlassen worden sind. Hier tritt nach der Ausgestaltung in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland nicht nur der Schutz der Autorität des Gesetzgebers, der insofern überhaupt keine Rolle spielt, in den Hintergrund, sondern auch der der Rechtssicherheit. Jedes Gericht in

der Bundesrepublik Deutschland kann so genannte vorkonstitutionelle Normen kraft eigener Entscheidung unangewendet lassen.

4. Vor dem geschriebenen Hintergrund muss der Individualverfassungsbeschwerde unser gesamtes Augenmerk dienen. Sie ist der geradezu ideale Rechtsbehelf im modernen demokratischen Rechtsstaat, zum einen dem Menschen seine ihm zukommende und unveräußerliche Menschenwürde gegen jegliche staatliche Gewalt justizmäßig durch ein von allen obersten Staatsorganen unabhängiges Verfassungsgericht abzusichern, zum andern aber auch seine Teilhabe an den entscheidenden staatsleitenden Prozessen durch die Gesetzgebung zu beteiligen, wenn die Verfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze und nicht nur gegen Verwaltungsentscheidungen und gegen diese bestätigende Gerichtsurteile eröffnet wird.

Texte der zitierten Vorschriften in der derzeit geltenden Fassung:

Art. 79 Abs. 3 GG

Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Art. 100 GG

(1) Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz handelt.

(2) Ist in einem Rechtsstreite zweifelhaft, ob eine Regel des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (Artikel 25), so hat das Gericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen.

(3) Will das Verfassungsgericht eines Landes bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes oder des Verfassungsgerichtes eines anderen Landes abweichen, so hat das Verfassungsgericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen.

Art. 98 Satz 4 der Bayerischen Landesverfassung

Der Verfassungsgerichtshof hat Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken.

§ 47 VWGO

(1) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit

1. von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des § 246 Abs. 2 des Baugesetzbuchs

2. von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt.

(2) Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. Er ist gegen die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung zu richten, welche die Rechtsvorschrift erlassen hat. Das Oberverwaltungsgericht kann dem Land und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, deren Zuständigkeit durch die Rechtsvorschrift berührt wird, Gelegenheit zur Äußerung binnen einer zu bestimmenden Frist geben. § 65 Abs. 1 und 4 und § 66 sind entsprechend anzuwenden.

(3) Das Oberverwaltungsgericht prüft die Vereinbarkeit der Rechtsvorschrift mit Landesrecht nicht, soweit gesetzlich vorgesehen ist, daß die Rechtsvorschrift ausschließlich durch das Verfassungsgericht eines Landes nachprüfbar ist.

(4) Ist ein Verfahren zur Überprüfung der Gültigkeit der Rechtsvorschrift bei einem Verfassungsgericht anhängig, so kann das Oberverwaltungsgericht anordnen, daß die Verhandlung bis zur Erledigung des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht auszusetzen sei.

(5) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet durch Urteil oder, wenn es eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält, durch Beschluß. Kommt das Oberverwaltungsgericht zu der Überzeugung, daß die Rechtsvorschrift ungültig ist, so erklärt es sie für unwirksam; in diesem Fall ist die Entscheidung allgemein verbindlich und die Entscheidungsformel vom Antragsgegner ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre. Für die Wirkung der Entscheidung gilt § 183 entsprechend.

(6) Das Gericht kann auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.