

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 Artt. 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 Abs. 4 GG) müssen Gerichten vorbehalten sein (BVerfGE 22, 73); wegen Art. 19 Abs. 4 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 Abs. 4 GG als **Justizgewährungsanspruch** erfasst aber nur Akte der Exekutive, gegen die der Rechtsweg eröffnet sein muss. Art. 19 Abs. 4 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 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und Bundessozialgericht (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 Abs. 4 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 Abs. 4 GG als Justizgewährungsanspruch ist zu unterscheiden vom **allgemeinen Anspruch aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG auf Gewährung richterlichen Rechtsschutz** und ein **fares 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 Abs. 1 S. 2 GG), das **Recht auf rechtliches Gehör** (Art. 103 Abs. 1 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 **Bundesverfassungsgericht** (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 Abs. 2 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 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. §§ 5 ff. BVerfGG je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat auf zwölf Jahre (keine Wiederwahl möglich) gewählt. Das Wahlrecht des Bundestages nimmt bisher ein Wahlausschuss wahr, der zu Beginn einer Wahlperiode eingesetzt wird (§ 6 BVerfGG). Er besteht aus zwölf Mitgliedern, die nach den Regeln der Verhältniswahl nach D'Hondt aus den Reihen der Abgeordneten der im Bundestag vertretenen Fraktionen in den Wahlausschuss gewählt werden. Der Wahlausschuss sucht somit nicht nur geeignete Kandidaten und bereitet das Verfahren vor, sondern führt auch selbst die Wahl durch. Am 7. Oktober 2014 wurde von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen eine Vorlage beim Bundestag eingebracht, um die Wahl der Richter am Bundesverfassungsgericht neu zu regeln. Die Änderungen betreffen ausschließlich das Wahlverfahren im Bundestag. Danach sollen zukünftig die Richter direkt vom **Bundestagsplenum** gewählt werden. Diesem Änderungsbestreben liegt zu Grunde, dass sich mittlerweile die Ansicht durchgesetzt hat, dass die Wahl der Richter, welches eine unmittelbar durch das Grundgesetz übertragene Aufgabe darstellt (Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG), nicht einfach durch ein Gesetz (BVerfGG) an einen (Wahl-)Ausschuss delegiert werden darf. Zukünftig wird für eine Wahl die Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Mehrheit aller Mitglieder des Bundestages erforderlich sein. Um die Kandidaten nicht durch parteipolitisch motivierte Debatten zu beschädigen, soll auf eine Aussprache im Bundestag verzichtet werden. Wegen der erforderlichen Mehrheiten wird es aber auch nach der Änderung des Wahlverfahrens zu einer vorherigen Abstimmung unter den politischen Parteien kommen, 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 Abs. 1 Nr. 3 GG und die **konkrete Normenkontrollen** nach Art. 100 Abs. 1 GG.

Gegenstand des **Organstreits nach Art. 93 Abs. 1 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 i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und sog. „Organteile“, nämlich Fraktionen des Bundestages (std. Rspr. seit BVerfGE 67, 100), dessen Ausschüsse, insbesondere der Untersuchungsausschuss (BVerfGE 70, 324) und auch der Bundestagspräsident; der einzelne Abgeordnete hinsichtlich seiner Rechte (BVerfGE 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, BVerfGE 67, 100). Die jeweilige Rechtsverletzung muss plausibel gemacht sein. Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt, wenn der Antragsteller sein Begehren auf andere Weise hätte geltend machen können (BVerfGE 90, 286). Das Urteil ist ein **Feststellungsurteil**.

Bei der **abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 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 Abs. 1 Nr. 2 GG abschließend aufgezählt (Bundesregierung, Landesregierung und ein Viertel 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. Eine Ausnahme davon ist im Falle von Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen zu machen. Hier ist eine 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 (EGMR) 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 Bundesverfassungsgerichts in der betreffenden Materie überwunden werden.

Das Bundesverfassungsgericht kann eine Norm ggf. nach § 78 BVerfGG mit Wirkung *ex tunc* für nichtig erklären; aufgrund des Gesetzes ergangene Hoheitsakte bleiben nach § 79 Abs. 2 S. 1 BVerfGG grundsätzlich in Kraft, können aber nicht mehr vollstreckt werden (§ 79 Abs. 2 S. 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 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG**. Die sehr hohe Zahl von Verfassungsbeschwerden 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 Verfassungsbeschwerde 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 Verfassungsbeschwerde (einstimmig) stattgeben; anderenfalls entscheidet der Senat. Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde setzt voraus, dass der Beschwerdeführer beteiligtenfähig – („Jedermann“; Problem: Ausländer und juristische Personen; vgl. auch Art. 18 AEUV bezüglich EU-

Bürgern und Art. 19 Abs. 3 GG bezüglich juristischer Personen) und prozessfähig (Problem: Minderjährige; Theorie der gleitenden Altergrenzen) ist.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde kann jeder Akt (oder Unterlassen) der öffentlichen Gewalt (Urteil, Verwaltungsakt, auch Gesetz und Verordnung) sein, also Akte aller drei Gewalten. Das Vorliegen der Beschwerdebefugnis setzt voraus, dass eine Verletzung des Beschwerdeführers in einem seiner Grundrechte *möglich* erscheint; dies bedeutet, dass der Beschwerdeführer **selbst** (Ausschluss von Popularklagen), **gegenwärtig** (schon oder noch) und **unmittelbar** (nicht erst nach 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 Verfassungsbeschwerde 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.