



FUNKTIONSBEDINGUNGEN UNABHÄNGIGER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

Gemeinsame Tagung des Landtags Rheinland-Pfalz und
des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier

am 20. Oktober 2017 im Landtag Rheinland-Pfalz

Heft 71
der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz
ISSN 1610-3432

IMPRESSUM

Herausgeber: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz
Verantwortlich: Volker Perne
Abteilungsleiter Kommunikation
Platz der Mainzer Republik 1, 55116 Mainz
Redaktion: Elke Steinwand
Gestaltung: Petra Louis, Mainz
Fotos: Dr. Andreas Linsenmann
Copyright: Landtag Rheinland-Pfalz 2019
Druck: NINO Druck GmbH, Neustadt/Weinstraße

Der Landtag im Internet: www.landtag.rlp.de

FUNKTIONSBEDINGUNGEN UNABHÄNGIGER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

Gemeinsame Tagung des Landtags Rheinland-Pfalz und
des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier
am 20. Oktober 2017 im Landtag Rheinland-Pfalz

INHALTSVERZEICHNIS

BEGRÜSSUNGSANSPRACHE	
Professor Dr. Thomas Raab, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier	5
GRUSSWORT	
Landtagspräsident Hendrik Hering	9
GRUSSWORT UND THEMATISCHE EINFÜHRUNG	
Herbert Mertin, Minister der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz	15
DAS SYSTEM DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT IN FRANKREICH	21
VORTRAG	
Die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich	
Professor Mathieu Disant, Université Lyon Saint-Etienne, Direktor des Centre de Recherches Critiques sur le Droit	23
DAS SYSTEM DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT IN POLEN	43
VORTRAG	
Das polnische Verfassungsgerichtswesen	
Professor Dr. Piotr Tuleja, Richter am Polnischen Verfassungsgerichtshof, Professor an der Jagiellonen-Universität Krakau	45

VORTRAG

Das Verfassungsgericht und die heutige Lage der Justiz in Polen

Professor Dr. Dr. h.c. Fryderyk Zoll, Jagiellonen-Universität
Krakau, Direktor des European Legal Studies Institute
an der Universität Osnabrück

61

DAS SYSTEM

DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT IN DEUTSCHLAND

77

VORTRAG

Funktionsbedingungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit

Peter Müller, Richter am Bundesverfassungsgericht,
Ministerpräsident des Saarlandes a. D.

79

VORTRAG

Funktionsbedingungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Professor für Öffentliches
Recht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der
Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität
zu Würzburg

95

PODIUMSDISKUSSION

Leitung der Podiumsdiskussion

Professor Dr. Alexander Proelß, Institut für Rechtspolitik
an der Universität Trier

109



BEGRÜSSUNGSANSPRACHE

Professor Thomas Raab

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier

Sehr geehrter Herr Präsident Hering,
sehr geehrter Herr Minister Mertin,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich darf Sie zu unserer Tagung zum Thema „Funktionsbedingungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit“ im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz herzlich willkommen heißen. Ich freue mich sehr, dass Sie unserer Einladung gefolgt und zum Teil von weither nach Mainz gekommen sind. Wegen der aktuellen Umbauarbeiten am eigentlichen Parlamentsgebäude am Deutschausplatz hat der Landtag in den beeindruckenden Räumlichkeiten der Steinhalle des Landesmuseums ein vorübergehendes, aber dafür wunderschönes Domizil gefunden.

Wie Sie der Einladung entnehmen konnten, handelt es sich um eine gemeinsam vom Landtag und dem Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier veranstaltete Tagung. Das von meinem Kollegen Alexander Proelß und mir geleitete Institut für Rechtspolitik ist vor etwa 17 Jahren von Persönlichkeiten der Landespolitik initiiert worden, um die Bitburger Gespräche auch von wissenschaftlicher Seite her zu unterstützen und zugleich Impulse für die rechtspolitische Diskussion im Land Rheinland-Pfalz und darüber hinaus zu geben. Als „Kind“ der Landespolitik hat sich das Institut stets intensiv um den Austausch mit den Entscheidungsträgern des Landes bemüht. Sinnbildlicher Ausdruck hierfür waren schon früher gemeinsame Veranstaltungen mit dem Landtag zu rechtspolitischen Fragestellungen.

Der 70. Geburtstag der rheinland-pfälzischen Landesverfassung schien uns ein guter Anlass, wieder eine solche Tagung gemeinsam zu organisieren. Die von uns zu diesem Anlass gewählte Thematik ist nicht ohne aktuellen Bezug und Brisanz, gleichwohl aber vor allem von einem grundsätzlichen Interesse. Wenn es der Zweck einer Verfassung ist, die staatliche Gewalt an elementare Grundsätze zu binden, muss es eine Institution geben, die kontrolliert, ob die hierdurch gezogenen Grenzen beachtet werden. Nicht alle Staaten haben hierfür eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen. Mitunter wird die Kontrolle auch durch Gerichte ausgeübt, die daneben zugleich als Fachgerichte agieren. Verbreitet ist aber die Erkenntnis, dass die Sicherstellung der Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns nicht der Legislative oder der Exekutive im Wege der Selbstkontrolle überlassen bleiben kann. Wird die Aufgabe als „Hüter der Verfassung“ den Gerichten zugewiesen, entsteht andererseits ein natürliches Spannungsfeld zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten. Und wie stets funktioniert eine solche Gewaltenteilung nur dann, wenn die Gerichte über die notwendige Unabhängigkeit verfügen. Die Frage, wie diese Unabhängigkeit gewährleistet werden kann, stellt sich daher völlig unabhängig davon, wie das System der Verfassungsgerichtsbarkeit ansonsten ausgestaltet ist, insbeson-

dere, welche konkreten Kompetenzen dem jeweiligen Gericht zukommen. Hierdurch wird diese Frage zu einem Gegenstand, der als ein besonders lohnendes Objekt rechtsvergleichender Betrachtung unterschiedlicher Rechtssysteme erscheint.

Damit sind Gegenstand und Ziel der heutigen Tagung umrissen. In drei Länderblöcken sollen die nationalen Systeme der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich, Polen und Deutschland mit ihren Stärken und ggf. ihren Schwächen dargestellt werden. Dass neben Deutschland die Länder Frankreich und Polen ausgewählt wurden, hat verschiedene Gründe. Einmal handelt es sich um drei bedeutende europäische Nationen, die zugleich auf eine lange Rechtstradition gerade im Bereich des Verfassungsrechts zurückblicken können. Mindestens in zwei dieser Länder ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle zudem durch Erfahrungen mit autoritärer oder totalitärer Herrschaft maßgeblich beeinflusst worden. Die nationalen Systeme sind andererseits so unterschiedlich, dass ein Vergleich lohnt. Schließlich – last but not least – sind die Beziehungen Deutschlands zu den beiden großen Nachbarn im Westen und Osten von besonderer Qualität. Sie sind mitgeprägt durch eine lange, zu einem nicht unwesentlichen Teil sehr schmerzhaft gemeinsame Geschichte, aber auch durch das große Geschenk der Annäherung und Versöhnung sowie der Begründung einer Freundschaft zwischen den ehemals verfeindeten Nationen. So unterhält gerade das Land Rheinland-Pfalz besonders enge Beziehungen mit den Partnerregionen Burgund in Frankreich und Oppeln in Polen. Wir freuen uns, dass es uns gelungen ist, aus allen drei Ländern namhafte Referenten zu gewinnen. Wir werden die Vortragenden jeweils vor den nationalen Blöcken noch einmal gesondert vorstellen. Ebenso freuen wir uns, dass im Auditorium viele ausgewiesene Fachleute aus Theorie und Praxis versammelt sind, die sich in unterschiedlichen Funktionen, als Verfassungsrichter, Parlamentarier, Kabinettsmitglieder oder Wissenschaftler mit der Thematik der Verfassungsgerichtsbarkeit befasst haben und befassen und ihren Sachverstand in die Diskussionen einbringen werden.

Zu unserer großen Freude haben sich der Landtagspräsident sowie der Minister der Justiz bereit erklärt, nicht nur ein Grußwort zu sprechen, sondern mit einigen Gedanken zum Inhalt der Tagung eine erste thematische Einführung zu geben und Akzente zu setzen. Sehr geehrter, lieber Herr Hering, ich darf Ihnen als Hausherrn das Wort übergeben.



GRUSSWORT

Landtagspräsident Hendrik Hering

Sehr geehrter Herr Professor Raab, sehr geehrter Herr Staatsminister Mertin, sehr geehrter Herr Dr. Brocker, sehr geehrter Herr Müller, sehr geehrter Herr Prof. Dr. Tuleja, sehr geehrte Frau Fraktionsvorsitzende Willius-Senzer, sehr geehrter Herr Burgard, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, Sie zu der Tagung „Funktionsbedingungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit“ im Interimsplenarsaal des Landtags begrüßen zu können.

Der Ort ist gut gewählt, denn die erste und die dritte Gewalt sind eng miteinander verbunden. Dies gilt besonders in Hinblick auf die Verfassungsgerichte.

Parlamente und Verfassungsgerichte haben die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren und ihr, wenn nötig, Grenzen zu setzen. Dass das Landesverfassungsgericht darüber hinaus im Rahmen der Normenkontrollklage auch den Landtag kontrolliert, gehört zu einer ausgewogenen Machtbalance der Verfassungsorgane.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, verfügen Parlamente wie Gerichte nur über die Kraft des Wortes. Auch wenn Parlamente und Gerichte politisch und rechtlich bindende Entscheidungen treffen, zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen sind sie auf den Rechtsgehorsam der Exekutive und die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen.

Die erste und die dritte Gewalt sollten sich daher im Zusammenspiel der Verfassungsorgane als Verbündete sehen. Gemeinsam sind sie Pfeiler der Demokratie. Sie verhindern, dass Verwaltungen übermächtig werden können und die einzelnen Bürgerinnen und Bürger mit ihren Rechten in den Hintergrund treten.

Darüber hinaus finden sich weitere Gemeinsamkeiten zwischen Parlamenten und Verfassungsgerichten. So entspricht der richterlichen Unabhängigkeit die Freiheit der Mandatsausübung durch die Abgeordneten. Die Richter des Verfassungsgerichts können ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn sie unabhängig sind. Unabhängig sowohl von Weisungen der Regierung als auch von politischen Begehrlichkeiten des Parlaments. Nicht zuletzt müssen sie aber auch unabhängig von Stimmungen in der Bevölkerung sein.

Die Unabhängigkeit der Richter beruht auf der strengen Bindung richterlicher Entscheidungen an die Gesetze. Art. 121 unserer Landesverfassung erwähnt allerdings noch einen weiteren Gesichtspunkt und betont, Richter seien „allein der Verfassung, dem Gesetz und ihrem Gewissen unterworfen“. In der juristischen Literatur wird gelegentlich über den Richter als „Subsumtionsautomat“ gesprochen. Wie auch immer der Art. 121 der Landesverfassung genau auszulegen ist, die Mitglieder der beratenden

Landesversammlung erkannten offensichtlich schon 1947, dass es sich dabei um ein zu eingeschränktes Verständnis des Richteramtes handeln würde.

Die Abgeordneten sind nach der Landesverfassung wie nach dem Grundgesetz nur ihrem Gewissen unterworfen. Wir sind daher gefordert, unser demokratisches Mandat selbstbewusst auszuüben. Als Abgeordnete wurden wir gewählt, um stellvertretend für die Bürgerinnen und Bürger nach Problemlösungen zu suchen. In den Parlamenten werden kontinuierlich gesellschaftliche Probleme diskutiert und Lösungsmöglichkeiten gesucht. Sie sind deshalb der herausgehobene Ort für gesellschaftliche Debatten und die Suche nach einem Konsens.

Hierin liegt ein entscheidender Vorzug der repräsentativen Demokratie gegenüber Formen der direkten Demokratie. Denn Volksabstimmungen reduzieren komplexe Probleme auf einfache Ja-oder-Nein-Fragen und tragen zudem häufig zur Polarisierung in einer Gesellschaft bei.

Unseren Auftrag als Abgeordnete können wir daher nur dann erfüllen, wenn wir auf unsere Unabhängigkeit achten. Weder Meinungsumfragen noch die direkte Demokratie können an die Stelle parlamentarischer Beratung treten.

Das heißt selbstverständlich nicht, dass uns die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger gleichgültig sein könnten – im Gegenteil. Als Abgeordnete haben wir alle vier bzw. fünf Jahre vor den Wählerinnen und Wählern Rechenschaft abzulegen. Aber auch Verfassungsgerichte werden nur dann auf den Rechtsgehorsam vertrauen können, wenn ihre Entscheidungen in der Bevölkerung in der überwiegenden Zahl der Fälle auf Zustimmung und Akzeptanz treffen.

Gerichte müssen, wenn es Verfassung und Gesetze erfordern, unpopuläre Entscheidungen treffen können. Bei der Fortentwick-

lung der Rechtskultur muss jedoch der Anschluss an die moralischen Überzeugungen in der Bevölkerung möglich sein. Wie dies aussehen kann, hat das Bundesverfassungsgericht in den 50er- und 60er-Jahren in seinen Entscheidungen zur Gleichstellung der Frau und in den letzten Jahren zur Gleichstellung homosexueller Paare gezeigt. In beiden Fällen ist das Gericht dem Bundestag vorangegangen.

Parlamente und Verfassungsgerichte bilden daher in unterschiedliche Weise Foren der Auseinandersetzung über die Grundwerte und Grundprinzipien unserer Demokratie. Um solche Auseinandersetzungen zu ermöglichen und zu schützen, sollten sich die Parlamente als Garanten der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte verstehen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die Verfassungsorgane sind einander beigeordnet, nicht übergeordnet. Dennoch haben die Parlamente im Zusammenwirken der Gewalten eine herausgehobene Stellung: Sie sind das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan. Damit kommt ihnen eine besondere Verantwortung zu, gerade auch in Hinblick auf die Fortentwicklung der Europäischen Union. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach die Integrationsverantwortung des Bundestags und Bundesrats betont. Auch wir in den Landesparlamenten sind uns der europäischen Perspektive bewusst und sehen uns nicht zuletzt als Wächter der Subsidiarität.

Die Integrationsverantwortung ist damit ein weiteres Beispiel für eine zwischen Verfassungsgerichten und Parlamenten geteilte Sichtweise.

Meine Damen und Herren, nicht versäumen möchte ich, den Organisatoren der Tagung, Herrn Professor Dr. Raab und Herrn Professor Dr. Proelß sowie allen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Institut für Rechtspolitik meinen Dank auszusprechen. Mit der Wahl des Veranstaltungsorts haben Sie Ihre Verbundenheit

mit dem Parlament ausgedrückt. Auch konnten Sie bedeutende Referenten aus Wissenschaft und Rechtsprechung für die Tagung in der Landeshauptstadt gewinnen. Stellvertretend kann ich nur Herrn Peter Müller als Richter am Bundesverfassungsgericht und Herrn Prof. Dr. Piotr Tuleja als Richter am polnischen Verfassungsgerichtshof erwähnen. Ich freue mich, dass Sie unter uns sind.

Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Veranstaltung möchte ich eine erfolgreiche Tagung mit interessanten und ergiebigen Gesprächen und einen schönen Aufenthalt in Mainz wünschen.



GRUSSWORT UND THEMATISCHE EINFÜHRUNG

Herbert Mertin

Minister der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz

Herr Professor Raab, Herr Professor Proelß, Herr Präsident Hering, Frau Fraktionsvorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten, Herr Präsident Brocker,

ich bin gerne heute Morgen zu Ihnen gekommen, um mein Grußwort für die Landesregierung zu sprechen. Es versteht sich, dass das Thema auch für den Justizminister von Interesse ist.

In einem Bundesland Justizminister zu sein, das in diesem Jahr seinen 70. Geburtstag feiert, ist eine besondere Freude, weil wir Rheinland-Pfälzer gerne feiern. Die Saarländer, Herr Müller, feiern ebenfalls gerne. Insofern freue ich mich, auch Sie hier begrüßen zu können.

Ein Stück weit ist es eine Zangengeburt unseres Landes gewesen. Denn die Franzosen ordneten an, dass auf diesem Gebiet das Bundesland Rheinland-Pfalz entstehen sollte.

Diejenigen, die unsere Verfassung erarbeitet haben, haben berücksichtigt, was uns die Geschichte in Deutschland gelehrt hat. Es galt eine Verfassung zu konstruieren, die vorsah, Parlament und Regierung einer unabhängigen gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Deshalb wurde in unserer Landesverfassung der Verfassungsgerichtshof etabliert. Darin ist außerdem vorgesehen, dass er – wie alle anderen Gerichte auch – in richterlicher Unabhängigkeit, unabhängig von Weisungen, nur an Recht und Gesetz sowie an die Verfassung gebunden zu urteilen hat. Das hat später das Grundgesetz in ähnlicher Formulierung auch nachvollzogen und insofern stellt sich die Frage: „Hat sich das bewährt, funktioniert es, wird es akzeptiert?“

Wenn Sie das ganz generell sagen und im Land unterwegs sind, wird Ihnen niemand widersprechen, dass es richtig und gut ist, eine gerichtliche Kontrolle zu haben, die von politischen Weisungen völlig unabhängig ist. Nur wenn der Bürger im konkreten Einzelfall mit den Gerichten konfrontiert ist, dann ist er nicht immer mit dem Ergebnis einverstanden und wendet sich dann doch an die Politik, in der Hoffnung, sie könne Einfluss nehmen. Dann ist es die Aufgabe der Politik, dieses Begehren zurückzuweisen. Ich erzähle an dieser Stelle und in diesem Zusammenhang häufig eine kleine Begebenheit, die mir in meiner ersten Amtszeit als Justizminister widerfahren ist: Ich hatte irgendwo im Land einen Vortrag gehalten. Im Anschluss kam eine Dame zu mir und sagte, sie hätte Probleme mit ihrem Nachbarn. Da müsse jetzt etwas unternommen werden. Ich sagte: „Ja, dafür gibt es Gerichte.“ Bei Gericht wäre sie schon, mittlerweile bereits beim Oberlandesgericht, entgegnete sie mir. Damit war klar, die erste Instanz war schiefgegangen. Ihr Wunsch bestand darin, ich möge dafür sorgen, dass beim Oberlandesgericht jetzt Recht gesprochen werde – aber natürlich in ihrem Sinne. Mehrfach hintereinander

habe ich ihr erklärt, dass das nicht geht. Doch ihre Not war groß. Sie hat also drei, vier Mal versucht, mich davon zu überzeugen, ich müsse etwas tun. Nach dem vierten Mal trat ein Herr hinzu. Er stand einen Meter neben uns und entschuldigte sich bei mir: „Herr Minister, das ist meine Ehefrau und ich weiß, dass Sie nichts tun können. Ich bin ein ehemaliger Arbeitsrichter.“ Sie sehen, wie schwierig es im konkreten Einzelfall ist, wenn man selbst betroffen ist, zu akzeptieren, dass es richterliche Unabhängigkeit gibt. Gleichwohl gilt es, sie zu verteidigen.

Herr Präsident Brocker, ich kann Ihnen hoch und heilig versichern, sämtliche Eingaben dieser Art, die mich erreichen – und es erreichen mich einige – werden entsprechend beantwortet. Wir teilen stets mit, dass es eben die richterliche Unabhängigkeit ist, die zu gelten hat. Insofern hängt es letztlich davon ab, ob die Beteiligten in ihrer jeweiligen Rolle auch das Verfassungsgefüge akzeptieren. Der Verfassungsgerichtshof würde nicht funktionieren, wenn die Exekutive sich beharrlich weigern würde, seine Urteile umzusetzen. Ebenso hat das Parlament die Aufgabe, wenn Urteile denn einmal gefällt worden sind und ein Gesetz außer Kraft gesetzt worden ist, eben dieses zu akzeptieren. Im Gegenzug hat der Verfassungsgerichtshof seine Begrenzungen zu akzeptieren. Herr Präsident Hering hat es schon ausgeführt: Das Parlament ist unmittelbar vom Volk gewählt und dem Parlament obliegt die Gesetzgebung. In dem Zusammenhang hat es auch einen großen Beurteilungsspielraum, wie und auf welche Art und Weise es Gesetze erlässt. Soweit eine verfassungsgerichtliche Kontrolle erforderlich und notwendig ist, ist diese nur in den Grenzen der Verfassung möglich. Es ist nicht die Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, seinen eigenen Beurteilungsspielraum anzusetzen und das aus seiner Sicht bestmögliche Gesetz zu verlangen und zu postulieren. Vielmehr hat er nur zu prüfen, ob das Parlament sich an die Grenzen der Verfassung gehalten hat. Dieses Zusammenspiel funktioniert, wie ich finde, in der Bundesrepublik Deutschland sowie im Lande Rheinland-Pfalz seit vielen Jahrzehnten im Großen und Ganzen hervorragend. Das schließt nicht aus, dass

es manche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gibt, die zu Kontroversen führen. Ebenso erinnere ich mich an eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hier im Lande, die innerhalb der Justiz auch zu einem gewissen Augenbrauenrunzeln führte und entsprechende Diskussionen nach sich zog. Aber die Entscheidungen werden akzeptiert.

Sie werden aber auch diskutiert. Das gehört ebenso zu unserer Verfassungswirklichkeit. Es ist nicht so, dass man sich mit dem Urteil, das ein Gericht gesprochen hat, nicht kritisch auseinandersetzen darf. Das gehört zur Meinungsfreiheit. Der Einzige, der da etwas limitiert ist, ist der jeweilige Justizminister. Er hat in die Sache nicht einzugreifen, sondern eine gewisse Neutralität zu wahren. Aber ich finde, dieses System hat sich in Rheinland-Pfalz ganz hervorragend bewährt. Ich freue mich, dass es auch im Parlament eine Mehrheit fand, dass unser Verfassungsgerichtshof, der am Anfang eher ein Staatsgerichtshof war und als solcher das Miteinander der Staatsgewalten kontrollierte oder über Normenkontrollverfahren zu entscheiden hatte, zwischenzeitlich auch Verfassungsbeschwerden annimmt und entscheidet. Zunächst – ich glaube 1992 – haben wir durch ein einfaches Gesetz die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde an unseren Verfassungsgerichtshof eröffnet und dieses im Jahr 2000 in der Landesverfassung abgesichert. Somit können sich auch in Rheinland-Pfalz alle Bürgerinnen und Bürger – ebenso wie beim Bundesverfassungsgericht – unmittelbar an den Verfassungsgerichtshof wenden, um Recht zu suchen. Das gilt insbesondere dann, wenn sie von der Exekutive in ihren Grundrechten tangiert sind. Das ist eine sehr wichtige Funktion, die die Verfassungsgerichte in diesem Zusammenhang haben. Sie sind sozusagen das letzte Bollwerk der Freiheit des Einzelnen, wenn dieser reklamiert, er sei in seinen Grundrechten betroffen – entweder durch eine Mehrheit im Parlament oder durch die Exekutive. Hier bedarf es durchaus Mut, auch seitens der Gerichte, in dieser Phase notfalls gegen eine erkennbare Mehrheit die Rechte des Einzelnen durchzusetzen. Das ist eine bedeutende Funktion der Verfassungsgerichte.

Insofern freue ich mich, dass wir diese Verfassungstradition so etablieren konnten.

Ich betrachte allerdings die grenzüberschreitenden Entwicklungen innerhalb Europas mit etwas Sorge. Wir haben heute polnische Gäste hier und es gebietet sich nicht, andere Länder groß zu kritisieren oder gar zu beschimpfen. Es ist zunächst einmal Sache eines jeden Landes selbst, wie es sein Gerichtssystem aufbaut.

Nur leben wir in einem vereinten Europa und da sind aus meiner Sicht gewisse Mindeststandards erforderlich, damit das Gesamtsystem funktioniert. Schauen Sie, wir haben einen europäischen Haftbefehl. Wenn ein deutsches Gericht zu prüfen hat, ob eine Auslieferung in ein anderes Land erfolgen darf oder nicht, wird ein deutsches Gericht auch prüfen, ob dort ein rechtsstaatliches Verfahren zu erwarten ist oder nicht. Wenn deutsche Gerichte irgendwann einmal den Eindruck haben, dass dies in anderen EU-Ländern nicht gegeben ist, dann wird der europäische Haftbefehl in seiner heutigen Form nicht funktionieren. Eine Anmerkung möchte ich deshalb im Zusammenhang mit Polen machen. Ich lese häufig in den Medien, man solle sich doch nicht so aufregen, man führe dort etwas ein, was es in Deutschland auch gebe. Mit Verlaub, da widerspreche ich. Das gibt es in Deutschland nicht, dass wir kraft Gesetzes zum Beispiel die Gerichtspräsidenten und ihre Stellvertreter absetzen und sich danach der Justizminister aussucht, wen er wieder einsetzt. Das könnte sich der ein oder andere vielleicht wünschen. Aber das haben wir gerade nicht. Ich wünsche mir das jedenfalls nicht. Denn es steht im krassen Gegensatz zu dem, was wir hier vertreten, dass Justiz politisch unabhängig sein kann. In dem Moment, in dem ein Politiker oder eine politische Richtung die Macht hat, festzusetzen, wer zu welchem Zeitpunkt der entscheidende Richter ist, dann hat man ein tragendes Prinzip unserer Verfassung verletzt, dass Richter in Freiheit, in richterlicher Unabhängigkeit, nur an Recht und Gesetz gebunden zu entscheiden haben. Ich würde mir wünschen, dass wir dieses Prinzip – egal wie man ansonsten

Justiz organisiert – in Europa und in allen anderen Ländern fest verankern können.

Ich wünsche daher der Tagung heute einen interessanten Verlauf. Es freut mich, dass wir auch polnische Gäste haben. Wir hatten auf dem Gebiet von Rheinland-Pfalz – damals gab es Rheinland-Pfalz ja noch nicht – das Hambacher Fest. Dort haben die Menschen protestiert. Man nannte es nur Fest, um zu kaschieren, dass es eigentlich eine Demo war, wie wir heute sagen würden. Dort haben Menschen für Freiheit demonstriert, darunter auch viele Polen. Man kann das in Stichen sehen. Bereits damals wurde dort die polnische Fahne geschwenkt. Sie sehen, es gibt eine lange Tradition im Kampf für die Freiheit zwischen den Rheinland-Pfälzern und den Polen. Ich hoffe, dass diese Tradition wiederbelebt werden kann. In diesem Sinne Ihrer Tagung einen guten Verlauf!

DAS SYSTEM DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT IN FRANKREICH



VORTRAG

DIE UNABHÄNGIGKEIT DER VERFASSUNGS- GERICHTSBARKEIT IN FRANKREICH

Professor Mathieu Disant

Universität Lyon Saint-Etienne, Direktor des Centre de Recherches
Critiques sur le Droit

1. Einführung

Das Thema der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte ist komplex und von großer Bedeutung. Es ist offensichtlich, dass die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit – und im weiteren Sinne die jeder Gerichtsbarkeit – von der Legislative und Exekutive die Grundlage des Rechtsstaats ausmacht. Die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit ist ein Kernteil eines demokratischen Systems. Ebenso selbstverständlich können die exekutive und

legislative Gewalt, je nach den Gegebenheiten des jeweiligen Landes, Druck auf die Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben oder dies jedenfalls versuchen – was in Anbetracht der Funktion, die Letztere ausübt, insbesondere ihrer Befähigung, Erlasse dieser Gewalten annullieren zu können, verständlich erscheint. Es handelt sich um eine natürliche Neigung, welche durch unsere Systeme in geordnete Bahnen gelenkt werden soll.

Unabhängigkeit heißt auf Französisch „indépendance“ und wird vom Lateinischen *dependere* abgeleitet. Wörtlich übersetzt versteht man darunter den Mangel an Subordination. Der Begriff bezieht sich auf eine Situation, in der einer öffentlichen Einrichtung zugestanden wird, Entscheidungen in aller Freiheit treffen zu können, ohne Anweisungen, Druck, Zwänge oder Hindernisse seitens Dritter. In dieser Hinsicht ist die Unabhängigkeit der Gerichte ein gemeinsames Merkmal des modernen Konstitutionalismus, welche entweder explizit in der Verfassung verankert ist oder sich aus der Unabhängigkeit der Richter ableiten lässt (wie z. B. in Belgien). In Frankreich wird sie in Artikel 64 der Verfassung für die ordentliche Gerichtsbarkeit festgehalten und entspringt im Hinblick auf die Verwaltungsrichter dem fundamentalen Prinzip, welches von den Gesetzen der Republik anerkannt wird. Der *Conseil constitutionnel* (Verfassungsrat) gewährleistet den Schutz der Unabhängigkeit vor den verschiedenen Beeinträchtigungen justizieller Funktionen dadurch, dass er die justizielle Unabhängigkeit zugleich in Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 verankert sieht, welcher die Garantie der Geltung des Rechts zum unverzichtbaren Bestandteil jeder Verfassung erklärt.

Bei genauer Betrachtung lässt sich die Frage nach der Unabhängigkeit der Justiz unter zahlreichen Aspekten betrachten, konzeptuelle, technische und praktische – und ich würde sagen, auch menschliche, da die Unabhängigkeit vor allem eine das menschliche Handeln leitende Kraft ist. Dies gilt sowohl für die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit im Allgemeinen (einschließ-

lich der verschiedenen Kontrollsysteme der Verfassungsmäßigkeit) als auch für die Verfassungsgerichtsbarkeit im Besonderen, insbesondere in gebündelten Systemen, wenn man in Betracht zieht, welche Rolle diese Institution im juristischen, politischen und gerichtlichen System spielt.

Meiner Meinung nach ist ein tiefgreifendes Verständnis des Begriffs „Unabhängigkeit“ in unseren jeweiligen Systemen unabdingbar, dies nicht nur, um dessen zweifache Bedeutung (satzungsmäßig und funktionell) zu erläutern. Vielmehr soll damit auch analysiert werden, was in deren Namen unternommen wird und welche Schwierigkeiten bei der Evaluierung des Unabhängigkeitsgrads als Fortschrittsindikator bestehen, wenn es um die Verfassungsgerichtsbarkeit unserer Demokratien geht. Dieser Beitrag möchte hierzu einen bescheidenen Beitrag leisten.

Dies wird ein schwieriges Unterfangen sein. Umso mehr ist eine Analyse daher notwendig. Um diesen Beitrag leisten zu können, möchte ich mich auf drei Punkte konzentrieren.

Erster Punkt: Man kann sich nicht mit der Verkündung der Unabhängigkeit seitens der Gerichte selbst begnügen, da diese Aussage manchmal nicht nur vorlaut, sondern auch ganz und gar falsch ist. Umgekehrt sollte man die dramatisierenden bzw. kategorischen Äußerungen, welche jegliches Handeln des Gerichts im Rahmen einer „Abhängigkeit“ der Gewalten analysieren bzw. die Unabhängigkeit auf eine synkretistische Lesart reduzieren, mit einem gewissen Abstand wahrnehmen. In Frankreich sind wir mit dieser etwas verallgemeinernden Tendenz vertraut, welche dazu führt, dass einige die Meinung vertreten, das Ernennungsverfahren der Mitglieder des Verfassungsgerichts sei an sich mit der Unabhängigkeit eines echten Verfassungsgerichts unvereinbar.

Zweiter Punkt: Die die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeiten prägenden Regelungen haben sich, insbesondere in Europa, erheblich verdichtet. Neben der Unabhängigkeit selbst

entwickel(te)n sich auch andere damit einhergehende Pflichten, welche wohlbekannt sind. Zu nennen sind beispielsweise die Unparteilichkeit der Rechtsprechung und die Neutralität des Richters. Selbstverständlich sind diese Institute für den Juristen nicht äquivalent, dennoch stellen sie beide Ausprägungsformen der richterlichen Unabhängigkeit dar. Sie greifen die Problematik erneut auf, indem Situationen, in denen der Unabhängigkeitsbegriff an seine Grenzen stößt, näher bestimmt oder der Unabhängigkeit komplementäre Pflichten gegenübergestellt werden.

Nach diesen Klarstellungen werde ich nun zur Analyse der Situation in Frankreich übergehen. Ich würde es sogar wagen, hier den Begriff der „französischen Lesart“ der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen. Den mir zugewiesenen Untersuchungsbereich ausschöpfend, werde ich die formellen und funktionellen Anforderungen untersuchen, welche für die Erhaltung der Unabhängigkeit des Verfassungsrats befolgt werden müssen. Ich werde in Form einiger Erläuterungen die potenziellen Konflikte (insbesondere mit der Exekutive und der Legislative) und die von Frankreich angewandten Strategien zur Vermeidung bzw. Lösung dieser Konflikte schildern.

Ich nehme vorweg, dass diese Maßnahmen bereits von realer Wirksamkeit sind, zumal heute in Frankreich niemand ernsthaft die tatsächliche Unabhängigkeit des Verfassungsrats im Verhältnis zu Exekutive und Legislative bestreitet. Dies wird gestützt von zahlreichen Entscheidungen, die im Vorhinein oder Nachhinein Bestimmungen, welche für die zwei Gewalten von Bedeutung waren, gerügt haben. Unter anderem belegen Studien, dass sowohl die Kontrolle, welche vom Verfassungsrat ausgeübt wird, als auch die Entwicklung seiner Rechtsprechung nicht von politischen Situationen beeinflusst oder Regierungswechseln beeinträchtigt wurden.

Des Weiteren verfügen die Urteile des Verfassungsrats, wie in Artikel 62 der Verfassung verankert, über „absolute“ Rechtskraft:

Die Entscheidungen des Verfassungsrats „binden die öffentlichen Gewalten sowie alle Verwaltungsbehörden und Gerichte“. Diese Regelung wird von sämtlichen Behörden für alle Rechtsfolgen der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, unter den Bedingungen, die die Beachtung der Unabhängigkeit des Verfassungsrats wahren, befolgt.

So scheint das Prinzip der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit heute in einem gewissen Gleichgewicht zu stehen, welches selbstverständlich nicht vollkommen sein kann und stets neu definiert werden muss, aber allgemein anerkannt ist. Umso beachtlicher ist, dass dieser Zustand aus der Weiterentwicklung einer Institution hervorgeht, welche in ihrer ursprünglichen Ausrichtung im Jahr 1958 ein Mittel zur Verteidigung der Exekutive darstellte.

Um die Modalitäten dieses Gleichgewichts, welches vom französischen System heute erreicht ist, zu verstehen, werde ich mich nun mit vier Fragen befassen.

2. Wie wird die Unabhängigkeit gesichert?

Es ist nicht üblich, die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Verfassung oder in anderen Texten explizit zu erwähnen. Im französischsprachigen Raum ist dies in den Staaten, in denen eine spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit existiert, sogar eher eine Seltenheit. Vielmehr geht diese Unabhängigkeit impliziert aus Regelungen hervor, die besagen, dass die Entscheidungen der Verfassungsgerichte endgültig und für alle Gewalten verbindlich sind. Dies ist auch in Frankreich der Fall. Mit Beschluss des Verfassungsrats vom 9. Juli 2008 wurde ergänzt, dass die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit ein Prinzip von Verfassungsrang darstellt, da sie einen Anwendungsfall des Grundsatzes der Gewaltenteilung darstellt. Diese Bekräftigung bzw. Ergänzung fand also vor weniger als zehn Jahren statt; sie

wurde zu einer Zeit ausgesprochen, in der der Verfassungsrat sein 50-jähriges Jubiläum beging.

An dieser Stelle muss nochmals daran erinnert werden, dass dieser Institution vom französischen Verfassungsgeber anfangs nur eine begrenzte Rolle zugeordnet war und dass deren Satzung in ihrer Ungenauigkeit auf eine Institution mit verschiedenen Zuständigkeiten zugeschnitten war, die sich zunächst mit der Umsetzung von Regelungen zur Rationalisierung des Parlamentarismus beschäftigte. Dieser Umstand knüpfte an die bewegte Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich an. Er unterstreicht die ursprüngliche Ambiguität des Begriffs „Rat“ – die wörtliche Übersetzung von „Conseil“ –, welcher relativ ungenau ist und sowohl im juristischen als auch im politischen Kontext verwendet werden kann. Da im Französischen weder der Begriff „Cour“ (Gericht) noch der des „Tribunal“ verwendet wird, wurde dieses Organ nicht unumstritten der Dritten Gewalt zugeordnet. Es wurde auch nicht als „Comité“ (Ausschuss) bezeichnet (dieser Name bezieht sich auf die schwache Institution unter der IV. Republik) und ist somit nicht auf pseudo-schiedsgerichtliche bzw. sekundäre Funktionen beschränkt. Es war somit nicht unangebracht, die Funktionen und Befugnisse des Verfassungsrats der Justiz zugehörig zu deuten, worüber zu Beginn der V. Republik jedoch lange debattiert wurde. Diese Debatte hat sich heute – insbesondere seit Einführung der vorrangigen Frage zur Verfassungsmäßigkeit („question prioritaire de constitutionnalité“) – erübrigt, sodass an dieser Stelle keine weitere Auseinandersetzung erforderlich ist.

Man kann auf diese Weise aber auch nachvollziehen, inwiefern sich die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit im französischen System erst durchsetzen musste. Die Funktionsweise des Verfassungsrats fiel für lange Zeit durch seine Undurchschaubarkeit auf und trug in gewissem Maße dazu bei, dass sein gerichtlicher Charakter bestritten wurde. Dies war vor allem auf sein mehrdeutiges Statut und die lediglich rudimentäre interne

Organisation zurückzuführen. Beide Bereiche haben sich jedoch zunehmend den mit Blick auf ein Rechtsprechungsorgan zu erwartenden Standards angenähert. Die Frage der Unabhängigkeit hat ihre Bedeutung erst in Abhängigkeit von dieser Entwicklung erfahren, zumal sie eine Hauptvoraussetzung der gegenseitigen Kontrolle geworden ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Unabhängigkeit des Verfassungsrats untrennbar mit der Entwicklung von zwei im Folgenden näher zu beleuchtenden Aspekten verbunden, namentlich der Erarbeitung eines Statuts des Verfassungsrats sowie der Kompetenz zur Selbstorganisation.

3. Wie gewährleistet das Statut des Verfassungsrats dessen Unabhängigkeit?

Das Statut führt die Anforderungen an die Mitglieder, die ihnen im Rahmen ihres Mandats zukommen, sowie ihre Rechte und Pflichten auf. Es wurde zum Teil durch die Verordnung vom 7. November 1958 zum Organgesetz bezüglich des Verfassungsrats verbindlich gemacht. Diese wurde mehrmals abgeändert und mit dem Dekret vom 13. November 1959 bezüglich der Pflichten der Mitglieder des Verfassungsgerichts weiter konkretisiert. Das Statut beinhaltet Unabhängigkeitsgarantien, welche sich in ähnlicher Form auch in den meisten vergleichbaren ausländischen Regelungen wiederfinden. Es statuiert zugleich Vorrechte und Einschränkungen, die ergänzend zur Unabhängigkeit der Mitglieder des Verfassungsrats beitragen.

3.1 Was die Vorrechte angeht, so sollen an dieser Stelle mehrere Elemente aufgezählt werden.

Erstens müssen die designierten Mitglieder des Verfassungsrats, um das Amt antreten zu können, einen Eid im Elysée-Palast vor dem Präsidenten der Republik, dem Präsidenten des Senats,

dem Justizminister und dem Generalsekretär der Regierung sowie den anderen Mitgliedern des Verfassungsrats ablegen. Am Ende einer kurzen Zeremonie geloben sie, „ihre Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen und das Amt in völliger Unparteilichkeit gemäß der Verfassung auszuüben und das Beratungsgeheimnis sowie das Wahlgeheimnis zu wahren und kein öffentliches Amt zu bekleiden und nicht über Fragen zu beraten, welche nicht im Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts liegen“. Mitglieder von Amts wegen sind dieser Eidverpflichtung nicht unterworfen. Der Eid stellt in gewissem Maße eine symbolische Bürgschaft der Unabhängigkeit der Mitglieder des Gerichts dar und greift den protokollarischen Rang auf. Diese Bürgschaft bezieht sich auf die Pflichten der Mitglieder im Namen der Unabhängigkeit; darauf ist zurückzukommen.

Zweitens: Das Mandat ist nicht erneuerbar. Dieses Prinzip ist in Artikel 56 der Verfassung verankert und wird durch das Ergebnis einer Rechtsvergleichung bestätigt. Das Mandat dauert neun Jahre und liegt somit im Durchschnitt der Mandatsdauer anderer europäischer Verfassungsrichter. Dennoch handelt es sich um das längste Mandat, welches heute unter der V. Republik existiert. Die Unkündbarkeit und die Unmöglichkeit der Erneuerung des Mandats der Mitglieder stellen, zusammen mit der langen Dauer des Amtes und der Eigenständigkeit gegenüber den anderen Gewalten, sicherlich die beste Garantie für die Unabhängigkeit der Mitglieder dar, da vermieden wird, dass die Mitglieder dem Druck ihrer Ernennungsbehörde ausgesetzt werden. An dieser Stelle ist die Frage der Auslegung der Verfassung nicht endgültig geklärt: Ist die Mandatsverlängerung vorübergehend oder endgültig verboten? Wenn das Verbot eng interpretiert wird, könnte man eine Erneuerung nach Ablauf eines Zeitraums von mindestens neun Jahren in Betracht ziehen. Doch dieser Fall ist bisher nie eingetreten, und es scheint auch unwahrscheinlich, dass dies je geschehen wird.

Drittens sind an dieser Stelle die Regelungen zur Aufwandsentschädigung der Mitglieder des Verfassungsrats und die generell guten materiellen Bedingungen der Amtsausübung zu erwähnen. Sie dienen dazu, jeglichem Versuch der Einflussnahme vorzubeugen. Technisch gesehen beziehen die Mitglieder eine Aufwandsentschädigung und kein Gehalt (da sie nicht mit den Beamten gleichgestellt werden). Die Aufwandsentschädigung entspricht dabei der höchsten Besoldungsstufe der obersten staatlichen Beamten.

3.2 Die Vorrechte werden durch Beschränkungen ergänzt, denen die Mitglieder des Verfassungsrats im Namen der Unabhängigkeit ausgesetzt sind. Sie wirken sich hauptsächlich in Form einer strengen Unvereinbarkeitsregelung und einer Verpflichtung zur Verschwiegenheit aus.

3.2.1 Bei der ersten dieser Beschränkungen, welche zugleich eine Schutzbestimmung ist, handelt es sich um eine Regelung über Unvereinbarkeiten, der die Mitglieder des Verfassungsgerichts unterworfen sind. Diese Regelung ist in Artikel 57 der Verfassung enthalten, ergänzt durch die Verfügung vom 7. November 1958. Ursprünglich weniger beschränkend, wurde diese Regelung zunehmend verschärft, insbesondere durch das Organgesetz vom 19. Januar 1995, in Umsetzung einiger Vorschläge des beratenden Ausschusses unter dem Vorsitz von Vedel im Jahr 1993, jüngst auch durch das Organgesetz Nr. 2013-906 vom 11. Oktober 2013 bezüglich der Transparenz der öffentlichen Verwaltung.

Aus dieser Vorschrift folgt ein strenges Verbot (das auch für die Mitglieder von Amts wegen gilt) der Kumulierung des Amtes am Verfassungsrat mit dem Amt eines Ministers, der Bekleidung von verantwortungsvollen oder leitenden Positionen in einer politischen Partei, einem Abgeordnetenmandat, der Übernahme von Beratungstätigkeiten sowie der Ausübung jeglicher öffentlicher Funktion und jeglicher anderer Berufstätigkeit oder bezahlter

Arbeit. Diese Verbote haben nicht nur einen Nennwert; sie können im Falle der Nichtbefolgung vielmehr sanktioniert werden. Im Falle von Schwierigkeiten entscheidet der Verfassungsrat selbst über die Kompatibilität zwischen der Eigenschaft als Mitglied und der betreffenden Aktivität. Sollte eine dieser Pflichten aus dem Statut nicht eingehalten werden, kann ein Mitglied auf Grundlage von Artikel 10 der Verfügung von 1958 durch Entscheidung des Verfassungsrats entlassen oder beurlaubt werden.

Das Statut zielt also darauf ab, parteiische Mitglieder aus dem Gremium auszuschließen, wenn auch sogleich darauf hinzuweisen ist, dass einige der Mitglieder des Verfassungsrats einen Großteil ihres Lebens gerade diesen Interessen gewidmet haben. So hat die Mitgliedschaft von Amts wegen der früheren Präsidenten der Republik aufgrund der Inkompatibilität der Rolle des Richters mit jeglichem Wahlamt eine juristische Kontroverse für den Fall einer erneuten Präsidentschaftskandidatur ausgelöst, wie es bei den letzten Stichwahlen bei Nicolas Sarkozy der Fall war. Die Verfassung erlaubt es eben, den Elysée-Palast zu verlassen und zurückkehren zu wollen.

Der Gesetzgeber hat kürzlich die Inkompatibilitätsregelung für die Mitglieder des Verfassungsrats verschärft, indem die für Richter und Staatsanwälte geltende Regelung aufgegriffen wurde,¹ demgegenüber ist die bisherige Regelung eher mit der für die Mitglieder des Parlaments geltenden vergleichbar. Auch diese Evolution unterstreicht, dass dem Verfassungsrat eher gerichtlicher Charakter beizumessen ist.

Außerdem können die Mitglieder des Verfassungsrats sich für befangen erklären, wenn sie der Meinung sind, dass ihre Unparteilichkeit in Frage gestellt ist. Die Verfahrensbeteiligten einer *Question prioritaire de constitutionnalité* können ebenfalls einen Befangenheitsantrag in Bezug auf ein Mitglied des Verfassungsgerichts stellen. Dieser Antrag kann vom Kollegium unter Ausschluss der betroffenen Person überprüft werden, es sei denn,

dass Letztere sich von sich aus von dem Verfahren zurückzieht.

3.2.2 Zweitens sind die Mitglieder des Verfassungsrats zur Verschwiegenheit verpflichtet. Der Inhalt dieser Verpflichtung ergibt sich aus dem Wortlaut des oben genannten Eides: die Wahrung des Beratungs- und des Wahlgeheimnisses. Die Mitglieder müssen sich kategorisch enthalten, öffentlich Stellung zu beziehen. Dies gilt selbstverständlich hinsichtlich aller laufender Verfahren, aber auch in Bezug auf sämtliche Angelegenheit, zu denen der Rat eines Tages angerufen werden könnte. Durch die *Question prioritaire de constitutionnalité* wurde der Anwendungsbereich der Verpflichtung nochmals wesentlich erweitert.

Die Verschwiegenheitspflicht gilt im Prinzip auch nach Mandatsende, doch in der Praxis ist dieser Punkt nicht eindeutig geklärt. Die Verpflichtung hält bis zur Veröffentlichung der betreffenden Archive des Verfassungsgerichts an, was nach 25 Jahren der Fall ist.

Die Verpflichtung ist vergleichbar mit derjenigen, die für jeden Richter bzw. Staatsanwalt gilt. Sie hat zum Ziel, die Unabhängigkeit und Würde der Richter zu wahren und gleichzeitig die Autorität ihrer Entscheidung zu gewährleisten. In der Praxis wird dieser Verpflichtung eher im Schriftlichen, weniger im Mündlichen entsprochen. Offensichtlich scheinen sich zudem nicht alle Betroffenen gleichermaßen an die Verschwiegenheitspflicht, deren Reichweite von Natur aus eher ungenau ist, gebunden zu fühlen. So hat der erste Präsident des Verfassungsrats, Léon Noël, im Jahr 1976 beschlossen, seine Schweigepflicht zu brechen, und hat zum Beispiel die Mehrheitsverhältnisse der Entscheidung vom 6. November 1962 zur Volksabstimmung über die Wahl des Präsidenten der Republik nach allgemeiner und unmittelbarer Wahl sowie darüber hinaus preisgegeben, dass sich de Gaulle bei seiner Entscheidung, an der Anwendung von Artikel 16 der Verfassung nach den Geschehnissen in Algerien festzuhalten, über die Empfehlungen des Verfassungsrats hinweggesetzt hatte.

Auch in solch einem Falle der Nichtbeachtung der Verschwiegenheitspflicht hat nur der Verfassungsrat selbst die Befugnis, dieses Fehlverhalten zu sanktionieren. Die Mitglieder des Verfassungsrats können nicht ihres Amtes enthoben werden. Der Rat ist somit der einzige Richter über das Mandat der eigenen Mitglieder, was eine wahrhaftige Garantie der Unabhängigkeit darstellt. Zu einer Sanktionierung ist es in der Praxis bislang noch nicht gekommen; sie wurde freilich im Rahmen der Einleitung eines Verfahrens (*mise en examen*) gegen den seinerzeit amtierenden Präsidenten des Verfassungsgerichts, Roland Dumas, am 29. April 1998 wegen der mit seinem vorherigen Amt als Außenminister verbundenen Angelegenheiten zumindest in Betracht gezogen. Nachdem sich Dumas zunächst unter Berufung auf die Unschuldsvormutung geweigert hatte, vom Amt zurückzutreten, verabschiedete er sich am 23. März 1999 freiwillig vom Vorsitz im Rat, nachdem seine Ermittlungsakte der Staatsanwaltschaft übergeben worden war. Fünf der Mitglieder des Rats (Veil, Lenoir, Guéna, Mazeaud und Ameller) hatten ihn am Vortag schriftlich ersucht, „Abstand zu nehmen“. Am 29. Februar 2000 trat er auf „Anraten“ der Mitglieder des Verfassungsrats schließlich zurück.

4. Wie wird die Unabhängigkeit mittels der Kompetenz der Selbstorganisation der Institution zum Ausdruck gebracht?

Wie zahlreiche andere Verfassungsgerichte genießt auch der Verfassungsrat eine dreifache Autonomie: mit Blick auf seine Ordnung, finanziell sowie hinsichtlich seiner Organisation.

4.1 Zunächst verfügt der Verfassungsrat als Institution über normative Kraft. Hier ist die Kompetenz zur Selbstorganisation zu nennen, welche im Zusammenhang mit der Erarbeitung der internen Richtlinien Gemeinsamkeiten mit anderen Verfassungsgerichten aufweist. Jene Kraft hat ihren Ursprung in der Erkenntnis, dass der Verfassungsrat eine vollwertige verfassungsrechtliche Gewalt ist, welche in ihrer Konstituierung als Verfassungsorgan

außerhalb der traditionellen Staatsgewalten (Exekutive, Legislative, Judikative) steht. Bekanntlich haben die internen Richtlinien keinen ausschließlich internen Wirkungsbereich, was sie von Maßnahmen des internen Geschäftsbetriebs unterscheidet. Die Regelungen eines Verfassungsgerichts haben vielmehr „externe Auswirkungen“, sobald sie auf ein Subjekt oder eine Situation außerhalb der Institution selbst angewandt werden.

Das verfassungsrechtliche Prinzip der Unabhängigkeit entspringt der Gewaltenteilung und stellt ein materielles Fundament der Kompetenz zur Selbstorganisation dar. Die normative Autonomie ist sowohl Konsequenz als auch Bedingung der Unabhängigkeit, die der Verfassungsgerichtsbarkeit im Staatssystem zuzusprechen ist. Die entsprechende Befugnis zur Selbstorganisation lässt sich direkt aus der Verfassung ableiten. So muss der Verfassungsrat nicht ausdrücklich erst durch ein formelles Gesetz ermächtigt werden, wie es das deutsche Modell, von dem sich der französische Rat in verschiedenerlei Weise hat inspirieren lassen, vorsieht. Die unter Ausübung der Kompetenz zur Selbstorganisation geschaffenen Regelungen verfügen somit in der Hierarchie der Normen über einen Platz, der mit dem des Gesetzes äquivalent ist. Sie stehen nicht unter dem formellen Gesetz.

Die Befugnis zur Selbstorganisation, welche die Unabhängigkeit des Verfassungsrats fördert, wird in drei Bereichen relevant: in der Verwaltung, in den Finanzen und im Verfahren. Üblicherweise wird demgegenüber davon ausgegangen, dass diejenigen Gesichtspunkte, die unmittelbar den Status des Rats und seiner Mitglieder betreffen, ebenso wie die Frage nach einer etwaigen Erweiterung der Befugnisse des Verfassungsrats nicht von dessen Kompetenz zur Selbstorganisation umfasst sind.

Unter diesem Vorbehalt obliegen Annahme und Erarbeitung des Statuts dem Verfassungsrat selbst. Er ist dabei nicht an das einfache Recht, sondern nur an die Verfassung gebunden. Über die Ausgestaltung der internen Regelungen und die Mo-

dalitäten ihrer Anwendung beschließen die Mitglieder des Rats in ihrer Gesamtheit per Beschluss; im Unterschied zur Lage in Deutschland oder Italien verfügt der französische Verfassungsrat nicht über einen Sonderausschuss, der für Fragen des internen Rechts zuständig ist. Es sei klargestellt, dass die Regelungen des Verfassungsrats im Amtsblatt der Republik veröffentlicht werden müssen. Sie sind nicht zahlreich und knapp formuliert. Was das Streitverfahren angeht, müssen drei interne Verfahrensregeln beachtet werden.

4.2 Zweitens ist die **finanzielle Autonomie** eine unabdingbare Garantie der Unabhängigkeit. Der Budgethoheit kommt besondere Bedeutung zu, da diese die materielle Unabhängigkeit des Verfassungsrats gewährleistet. Eine rechtsvergleichende Betrachtung – insbesondere des französischsprachigen Raums – ergibt, dass das Budget der Verfassungsgerichtsbarkeiten oft im Staatshaushalt integriert ist und somit vom Parlament beschlossen wird. Der Haushaltsvollzug wird entweder vom Rechnungshof oder von einem Vertreter der Staatskasse überprüft. Es handelt sich hierbei um ein Element, das oft kritisiert wird, insbesondere mit Blick auf die Stellung des Verfassungsgerichts in Staaten mit (noch) fragiler Verfassungsordnung. Frankreich stellt hingegen insoweit eine Ausnahme zur Regel dar, als strikte Unabhängigkeit gewahrt wird: Das Budget des Verfassungsrats wird nicht vor der Nationalversammlung bestimmt und auch im Nachhinein keiner Kontrolle unterzogen. Die finanzielle Autonomie des Verfassungsrats wird zwar nicht explizit in den Rechtsgrundlagen erwähnt. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass der Rat aufgrund seiner Stellung als Verfassungsorgan des Staates über eine finanzielle Autonomie verfügt, die mit der des Parlaments oder des Präsidenten der Republik vergleichbar ist.

Mit Blick auf das Verfahren wird der Budgetentwurf vom finanz- und verwaltungsrechtlichen Dienst des Gerichts erarbeitet und sodann vom Präsidenten beschlossen. Das Budget wird anschließend im allgemeinen Haushaltsplan eingetragen; es erscheint

dort unter dem Posten für Gemeinkosten unter „Öffentliche Behörden“. Die Höhe des Budgets wird bei der Verabschiedung des Haushaltsplans im Parlament nicht erörtert. Mit anderen Worten: Der Eintrag des Budgets im Haushaltsplan ist eine bloße Formalität.

Der Verfassungsrat ist im Zusammenhang mit der Budgethoheit auch anschließend keiner parlamentarischen oder sonstigen Kontrolle unterworfen. Dessen ungeachtet hat er im Jahre 2005 beschlossen, auf seiner Internetseite die Budgetdetails zu veröffentlichen; sie sind damit ohne Weiteres öffentlich zugänglich. Dabei wird der Verfassungsrat von einem Mitglied des Rechnungshofes unterstützt, ohne dass diesem irgendeine Kontrollbefugnis zukäme. Insgesamt ist das Budget des Verfassungsrats, wengleich ansteigend, relativ bescheiden. Es belief sich im Jahre 2016 auf 10 Mio. Euro, im Jahr 2017 auf 13,6 Mio. Euro.

4.3 Zuletzt ist – drittens – auf die **interne Verwaltung** einzugehen, welche autonom, stabil und effizient sein muss, um als praktische Voraussetzung für die Unabhängigkeit zu fungieren. Wie bei jedem anderen Verfassungsgericht werden auch in Frankreich die Gesamtheit der Dienste und dessen Personal eigenständig verwaltet. Der Verfassungsrat entscheidet autonom über seine Organisation und interne Funktionsweise – Ausdruck der verfassungsrechtlichen Bedeutung seiner Unabhängigkeit, wie sie sich aus der Gesamtheit der Verfügungen des VII. Titels der Verfassung ergibt.

Die Verwaltung des Verfassungsrats ist relativ schlank aufgestellt. Sie umfasst insgesamt ungefähr sechzig Personen in verschiedenen Aufgabenbereichen, die aus anderen Institutionen abgeordnet oder vertraglich beschäftigt werden. Die Personalausstattung ist im Vergleich zu anderen Verfassungsgerichten eher bescheiden. Das hat sich im Laufe der Entwicklung auch nicht geändert: Seit Einführung der vorrangigen Frage zur Verfassungsmäßigkeit ist die interne Personalausstattung nicht angestiegen.

Nur die Posten des Generalsekretärs und des Schatzmeisters sind gesetzlich vorgegeben. Das Dekret Nr. 59-1293 vom 13. November 1959 sieht vor, dass der Generalsekretär „die notwendigen Maßnahmen zur Vorbereitung und Organisation der Arbeiten des Rats trifft“. Der Generalsekretär wird auf Vorschlag des Präsidenten des Verfassungsrats vom Präsidenten der Republik ernannt. Er wird traditionell aus den Mitgliedern des Staatsrats auserkoren, was dazu geführt hat, dass man vom Nachbarn des Palais Royal einzelne strittige Praktiken, etwa die Unabhängigkeit der Mitglieder betreffend, übernommen hat. Der Generalsekretär spielt eine wichtige Rolle und ist im Rahmen seiner Funktionen unabdingbar für den Arbeitsablauf der Institution. Er wird deshalb oft als „zehntes Mitglied“ bezeichnet.

Das Amt des Generalsekretärs des Verfassungsrats könnte als neutraler, ja unabhängiger Körper im verfassungsrechtlichen Prozess – im Sinne eines „Kommissars der Verfassung“, der mit dem öffentlichen Berichterstatter vergleichbar wäre – ausgestaltet werden. Man kann fragen, ob der Generalsekretär – zumindest bis vor kurzer Zeit – nicht ohnehin schon eine solche Stellung in der internen Verteilung der Befugnisse innehatte, und des Weiteren, ob es nicht angemessen wäre, eine formelle Definition seiner Funktionen in Betracht zu ziehen. Ob man es gutheißt oder nicht, der Generalsekretär des Verfassungsrats hat stets eine spezifische Rolle in der Erarbeitung, Verbreitung und Einhaltung der Entscheidungen des Verfassungsrats ausgeübt. Die Idee, seine Funktion mit der des Staatskommissars im Verwaltungsprozess zu verschmelzen (heute „öffentlicher Berichterstatter“), wurde vom Präsidenten Braibant angestoßen, wobei er sich vom Vorschlag Léo Hamons inspirieren ließ, welcher das Amt des „Rechtsvertreters“ einführen wollte, damit „der Sinn der Entscheidung besser ausgeleuchtet wird“ und damit „ein gewisser Raum für den Dialog geschaffen wird (...), welcher der Rechtsprechung zum weiteren Fortschritt verhelfen würde“.² In der Rechtspraxis hat der Generalsekretär diese Aufgabe zwecks Wahrung der Kohärenz der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung indes seit jeher wahrge-

nommen. Der Dienstälteste Vedel schrieb insoweit über Bruno Genevois, der Generalsekretär sei „nicht nur das Gedächtnis des Gerichts, sondern in gewisser Hinsicht auch sein Gewissen“.³

Die Mitglieder des Verfassungsrats verfügen nicht über persönliche Mitarbeiter oder Berater. Sie werden von den Diensten der Institution unterstützt, insbesondere dem juristischen Dienst. Der Rat arbeitet also nach dem Prinzip der Einheit in der Organisation der Dienste, um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu wahren. Ich möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass der öffentliche Abdruck von abweichenden Meinungen einzelner Richter in Frankreich nicht erlaubt ist. In der französischen juristischen Tradition dient dies der Garantie der Unabhängigkeit. Unabhängigkeit geht also mit Einheit und Kollegialität einher. Diese Funktionsweise bildet, zusammen mit der Verschwiegenheitspflicht, eine Quelle der Unabhängigkeit der französischen Rechtsprechung. Ihr liegt das Konzept zugrunde, dass dann, wenn die Entscheidungen der Richter nicht mehr einheitlich sind, individuelle Akteure Druck auf die Mitglieder des Gerichts ausüben können, damit diese ihre Einstellung in die eine oder andere Richtung lenken.

5. Schluss: Wo bestehen Risiken bzw. Situationen der Abhängigkeit?

Insgesamt steht so die Unabhängigkeit der Mitglieder des Verfassungsrats außer Zweifel. Umso mehr ist die Gepflogenheit zu bedauern, nach der sie im Rahmen ihrer Amtsausübung für die Ehrenlegion oder den Verdienstorden ernannt oder befördert werden. Diese Gepflogenheit wurde von einigen Präsidenten des Verfassungsrats hinterfragt; bis heute wird an ihr indes festgehalten. Aber vielleicht handelt es sich hier um eine kulturelle Schwäche Frankreichs.

Demgegenüber können Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit des Verfassungsrats insgesamt mit Blick auf drei Situationen konstatiert werden.

Zum einen ist ein solcher Mangel in der Zusammensetzung des Verfassungsrats, insbesondere durch die Präsenz der Mitglieder von Amts wegen, die ehemalige Präsidenten der Republik sind, zu sehen. Diese Gegebenheit ist beispiellos, kritisierbar und anachronistisch, insbesondere aufgrund der Rolle, die der Verfassungsrat nunmehr ausübt. Ihre Anwesenheit führt zu Schwachstellen in der Anwendung der Regeln, die ich oben aufgezählt habe. Zum Beispiel können die Mitglieder von Amts wegen naturgemäß nicht sanktioniert werden, ungeachtet der Schwere der Verstöße, die sie sich ggf. schuldig gemacht haben. Kurz gesagt ist man sich darüber einig, dass die „französische Ausnahme“ an dieser Stelle dazu tendiert, sich in eine französische „Anomalie“ zu verwandeln. Es herrscht in Frankreich Konsens über diesen Punkt, und die nächste Überarbeitung der Verfassung sollte die Abschaffung „des Mitglieds von Amts wegen“ im Verfassungsrat umfassen. Bisweilen konnten Mitglieder von Amts wegen – mit Ausnahme von Valéry Giscard d'Estaing – den Sitzungen des Gerichts zudem aus Altersgründen nicht beiwohnen.

Zum anderen wird häufig die Ernennung der Mitglieder des Verfassungsrats durch hohe politische Instanzen (Präsident der Republik, Präsident des Senats, Präsident der Nationalversammlung) kritisiert. Hier entsteht ein Anschein der Abhängigkeit, während das Konzept der „Pflicht zur Undankbarkeit“ (nach Robert Badinter) diesen nicht immer beseitigen kann. Dieses Verfahren „nach Belieben“ wurde im Jahr 2008 ausgebessert. Seither werden Personen, die für eine Ernennung als Mitglied des Verfassungsrats in Frage kommen, vorher von einem Parlamentsausschuss angehört und befragt. Dieser Ausschuss verfügt über ein Vetorecht (mit einem Mehrheitsverhältnis von 3/5). Freilich meine ich, dass der Ernennungsmechanismus nicht die (bisweilen radikale) Kritik verdient, die er ausgesetzt ist, zumal kein System perfekt ist.

Dies gilt auch für den Vorwurf, wonach die Mitglieder des Verfassungsrats eigentlich gar keine Juristen, sondern Politiker seien – ein Vorwurf, der keiner detaillierten Analyse standhält. Allerdings können Ernennungen von Mitgliedern des Verfassungsrats zu umstrittenen Situationen führen. Das aktuelle Zeitgeschehen liefert uns hierfür ein Paradebeispiel: die Ernennung des Nachfolgers von Nicole Belloubet. Es vergingen mehrere Wochen, nachdem Michel Mercier (der zunächst ernannt wurde) gezwungen war, zu verzichten, damit der Präsident des Senats schließlich die Ernennung von Dominique Lottin verkünden konnte. Eine Missachtung der Institution? Dies wage ich nicht zu vermuten. Es handelt sich jedoch um einen Zustand der Abhängigkeit gegenüber einem anderen Staatsorgan, der unzumutbar ist, zumal es an abhängigen Fällen vor dem Verfassungsrat nicht mangelt.

Bemerkenswert ist auch, dass in gewissen Situationen, in denen die Mitglieder des Verfassungsrats die Verpflichtung zur Unabhängigkeit befolgen sollten, die Praxis sie dazu verleitet, sich vom Verfassungsrat „zu beurlauben“. Zum Beispiel haben Simone Veil und Valéry Giscard d'Estaing anlässlich der Kampagne zur Volksabstimmung über den Vertrag über eine Verfassung für Europa im Jahr 2004 in diesem Sinne gehandelt. Es handelt sich hier um einen Notnagel, welcher vom Statut des Rats vorgesehen ist und der auf unerfreuliche Weise das Bild der Institution prägt. Wie bereits von Patrick Wachsmann unterstrichen, kommt es hier sozusagen zu einer „gütlichen Einigung“, die nicht mit dem kompromisslosen Bild, welches der Verfassungsrat liefern sollte, vereinbar ist. Zum Glück handelt es sich hierbei um einen Sonderfall.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Analyse der Unabhängigkeit der französischen Verfassungsgerichtsbarkeit nicht mit dem Ergebnis einer einfachen Feststellung des Nichtbestehens oder Bestehens enden kann. Wie seine Pendanten hat auch der französische Verfassungsrat sich in eine Lage zu versetzen, in der er sich – um Kritik zu vermeiden – zwischen zwei Extremen

platziert: Nicht verlängerter Arm der Regierung zu sein, gleichzeitig aber auch nicht eine Regierung der Richter zu installieren; mit anderen Worten Kühnheit, aber gleichzeitig Mäßigung zu beweisen. Zwischen diesen beiden Geboten ist die Unabhängigkeit des Verfassungsrichters verortet, wobei die akademische Lehre bei der genauen Positionierung Hilfestellung leisten kann und muss. Es sei erneut daran erinnert, dass die Unabhängigkeit lediglich ein Handlungsinstrument darstellt. Von grundlegender Bedeutung bleibt die ständige Überprüfung, ob das Niveau der Unabhängigkeit zufriedenstellend ist, um die gute Ausführung der Aufgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit gewährleisten zu können.

DAS SYSTEM DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT IN POLEN

- 1 Änderung des Artikels 4 der Verfügung Nr. 58-1067 vom 7. November 1958 über das Organgesetz zum Verfassungsgericht aus dem Organgesetz Nr. 2013-906 des 11. Oktober 2013 über die Transparenz der öffentlichen Verwaltung.
- 2 G. Braibant, « Faut-il réformer le Conseil constitutionnel ? », Debatten in *Le Conseil constitutionnel à 40 ans*, LGDJ, 1999, insbesondere S. 201. Bezüglich der Figur des Generalsekretärs des Verfassungsgerichts als Figur des „Kommissars der Verfassung“ sei hingewiesen auf M. Disant, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2010, S. 179 ff.
- 3 G. Vedel, « Témoignages d'anciens du Conseil constitutionnel », in *Le Conseil constitutionnel à 40 ans*, LGDJ, 1999, S. 66.



VORTRAG

DAS POLNISCHE VERFASSUNGSGERICHTSWESEN

Professor Dr. Piotr Tuleja

Richter am Polnischen Verfassungsgerichtshof, Professor an der Jagiellonen-Universität Krakau

Die Tradition des Rechtsstaatsprinzips reicht in Polen bis ins 16. Jahrhundert zurück. Es bildete sich in der Zeit der sogenannten Ersten Polnischen Republik heraus.

Die Verfassung vom 3. Mai 1791 vertrat das Rechtsstaatlichkeitsprinzip und sollte das Fundament für die Herausbildung eines modernen polnischen Konstitutionalismus bilden. Infolge der Teilung Polens im Jahr 1795 verschwand Polen jedoch von den Landkarten. Nach dem Ersten Weltkrieg und der wiedererlangten Unabhängigkeit wurde die Märzverfassung von 1921 zur Grund-

lage des polnischen Staates. Sie war angelehnt an das Vorbild der Dritten Französischen Republik. Diese Verfassung sah keinen Verfassungsgerichtshof vor und Art. 80 schloss die richterliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen prinzipiell aus. Infolgedessen konnten nur vereinzelte gerichtliche Äußerungen im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Gesetz und Verfassung zur Kenntnis genommen werden. Eine umfassende Normenkontrolle fand in der Praxis nicht statt.

Die 1935 verabschiedete Aprilverfassung hatte autoritären Charakter. Sie schloss die Kontrolle über die Verfassungsmäßigkeit des Rechts nicht länger nur aus, sondern bot der Untergrabung der Unabhängigkeit der Justiz den rechtlichen Rahmen. In der Lehre bildete sich jedoch die Überzeugung heraus, dass die Einführung eines Verfassungsgerichtshofes nach österreichischem Modell zweckmäßig sei.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Grundlage der Verfassung der Volksrepublik Polen das Prinzip der Vormachtstellung der kommunistischen Partei. Das Verfassungsgerichtswesen wurde als Institution eines bourgeoisen Staates angesehen, unvereinbar mit den Grundsätzen von Marxismus und Leninismus. Trotzdem kam es gerade unter dieser Verfassung zur Einführung eines Verfassungsgerichtshofes. Dass die Forderungen der Solidarność nach unabhängigen Gerichten und einem Verfassungsgerichtshof im Jahr 1981 auf die Zustimmung des kommunistischen Regimes trafen, hatte jedoch spezifische Gründe. 1982 wurden die entsprechenden Verfassungsänderungen vorgenommen, 1985 wurde das Verfassungsgerichtsgesetz verabschiedet und 1986 fällte der Verfassungsgerichtshof sein erstes Urteil. Die Einführung von Verfassungsgerichtshof, Staatsgerichtshof und der Institution des Beauftragten für Bürgerrechte sollte den Eindruck eines demokratischen Systems erwecken, in dem die Folgen des 1981 eingeführten Kriegsrechts aufgehoben worden seien. Das kommunistische Regime nahm an, den Gerichtshof komplett kontrollieren zu können. Der Gerichtshof hatte keine starke in-

stitutionelle Position. Anwärter für den Verfassungsgerichtshof brauchten eine Empfehlung der kommunistischen Partei, und die Entscheide zur Verfassungswidrigkeit konnten im Sejm mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt werden.¹ Der Gerichtshof spielte zunächst auch keine wichtige institutionelle Rolle. Ebenso wenig konnte er die Achtung der Menschenrechte garantieren. In den Jahren 1986–1989 wurden dennoch einige wichtige Urteile gefällt, unter anderem in Bezug auf das Gleichheitsprinzip und das Ausschließlichkeitsprinzip.

Die Urheber des polnischen Verfassungsgerichtswesens stützten sich vor allem auf die Ansätze, die in Österreich Schule gemacht hatten. Mit den österreichischen Ansätzen zum Obersten Gericht sowie der Österreichischen Schule der Rechtstheorie waren die polnischen Juristen am besten vertraut. Die Einführung eines institutionell starken Verfassungsgerichtshofs, dessen Hauptaufgabe es gewesen wäre, die Menschenrechte zu schützen, war dagegen im kommunistischen Staat undenkbar.²

Das derzeitige Verfassungsgerichtsmodell entstand von 1989–1997. Vereinfachend kann man sagen, dass die Aufnahme des Rechtsstaatsprinzips sowie provisorischer Verfassungsprinzipien in die Verfassung der Volksrepublik im Jahr 1989 für die Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit von essenzieller Bedeutung war. Die genannten Prinzipien galten bis 1997. 1989 kam es zum Regimewechsel, der sich allerdings nicht ganz in den entsprechenden Verfassungsänderungen widerspiegelte. Vor allem bis 1997 stand in den Verfassungsvorschriften nicht der ganze Katalog der Menschenrechte. Für den Gerichtshof bot sich somit die Chance der schöpferischen Auslegung der Verfassung. Grundlage für diese Art Auslegung war das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats. Der Verfassungsgerichtshof berief sich hier vor allem auf die deutsche Rechtslehre. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hatte aus dem Rechtsstaatsprinzip zahlreiche Prinzipien abgeleitet, die für die Träger staatlicher Gewalt verbindlichen Charakter hatten. Dazu gehörten, unter anderem,

die Prinzipien der Gewaltenteilung, des Rechtsschutzes und des Vertrauensschutzes. Der polnische Verfassungsgerichtshof schuf mit seiner Rechtsprechung die Verfassungsgrundlagen für einen funktionierenden Staat und infolgedessen verbindliche Verfassungsstandards.³ Viele davon fanden anschließend direkten Eingang in die Verfassung von 1997. Die rechtsprechende Tätigkeit des Gerichtshofs war zudem für seine eigene institutionelle Verortung in der neuen Verfassung von wesentlicher Bedeutung.

Während der Ausarbeitung der Verfassung gab es unterschiedliche Vorschläge zur Ausgestaltung des polnischen Verfassungsgerichtswesens. Zunächst wurde gefordert, den Verfassungsgerichtshof aufzulösen und seine Kompetenzen dem Obersten Gericht zu übertragen. Zur Begründung wurden der kommunistische Hintergrund des Gerichts angeführt sowie die Dringlichkeit, einen Teil des Personals auszutauschen – die Richter, die vor 1989 gewählt worden waren. Die Rolle des Verfassungsgerichtshofs nach 1989 bewirkte aber, dass am Ende die Ansicht überwog, die bisherigen Strukturen auch in der neuen Verfassung beizubehalten. Trotz der undemokratischen Entstehungsgeschichte und der gesetzlichen Einschränkungen durch das kommunistische Regime wurde das Gericht nämlich nach 1989 zu einem Verfassungsgerichtshof im wahrsten Sinne des Wortes. Seine Rechtsprechung wurde Grundlage des politischen Wandels. Deshalb sah man es als wichtig an, den Gerichtshof auch in die neue Verfassung mit aufzunehmen. Seine Hauptaufgabe sollte weiterhin sein, die Verfassungsmäßigkeit des Rechts zu kontrollieren. Die institutionelle Position sollte durch die Garantie der vollständigen Unabhängigkeit von Gerichtshof und Richtern sowie die Anerkennung der Endgültigkeit der Entscheidungen gestärkt werden.

Die Forderungen wurden nach und nach von der Verfassungskommission der Nationalversammlung umgesetzt. Die Kommission entschied, dass der Verfassungsgerichtshof auch weiterhin „Gericht“ bleiben sollte und nicht über die Verfassungsmäßigkeit von Gerichtsentscheidungen zu entscheiden hatte. Diese These

vertraten vor allem die Richter des Obersten Gerichts, die am Verfassungsentwurf beteiligt waren. Ihre Zustimmung hatte unmittelbaren Einfluss auf die Definition der Verfassungsbeschwerde. Gemäß Art. 79 Abs. 1 der Verfassung ist es möglich, eine Verfassungsbeschwerde gegen gesetzliche Vorschriften oder andere Rechtsnormen einzulegen, falls sie Grundlage eines Urteils gegen den Beschwerdeführer waren.⁴ Neben dem Obersten Gericht und dem Obersten Verwaltungsgericht zählte der Verfassungsgerichtshof nun zu den Organen der Judikative. Die Besonderheit des polnischen Verfassungsgerichtsmodells begründet sich darin, dass es entstand, als Polen noch ein kommunistischer Staat war. Die Rechtsprechung nach 1989 stärkte seine institutionelle Legitimität. Genau deshalb wurde das kelsenianische Verfassungsmodell zur Grundlage der verfassungsrechtlichen Arbeit. Während der Ausarbeitung der Verfassung diskutierte man nicht viel über die im zeitgenössischen Konstitutionalismus existierenden Modelle zum Verfassungsgerichtswesen und sah auch nicht die Notwendigkeit, sich zwischen verschiedenen Modellen zu entscheiden. Man stellte sich nicht die Frage, ob dieses Modell des Verfassungsgerichtswesens zum neuen Grundsatz des Vorrangs der Verfassung und der Notwendigkeit des Schutzes der Menschenrechte passte. Meiner Ansicht nach wirkte sich der enge Anwendungsbereich der Verfassungsbeschwerde ungünstig auf das Schutzniveau der Menschenrechte aus.

Die Grundkompetenz des Verfassungsgerichtshofs ist die Ausübung der hierarchischen Normenkontrolle. Laut Artikel 188 der Verfassung entscheidet der Verfassungsgerichtshof in folgenden Rechtssachen:

- 1) der Vereinbarkeit von Gesetzen und völkerrechtlichen Verträgen mit der Verfassung,
- 2) der Vereinbarkeit von Gesetzen mit ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen, deren Ratifizierung eine vorherige gesetzliche Zustimmung voraussetzte,

- 3) der Vereinbarkeit der von zentralen Staatsorganen erlassenen Rechtsvorschriften mit der Verfassung, ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen und dem Gesetz.

Im Falle der Initiierung eines Verfahrens, das durch eine Verfassungsbeschwerde oder eine Rechtsfrage eingeleitet wurde, kann der Gerichtshof auch andere Rechtssetzungsakte prüfen. Unter Rechtssetzungsakten versteht man Rechtsnormen mit generell-abstraktem Charakter. Darüber hinaus urteilt der Verfassungsgerichtshof in Sachen der Verfassungsmäßigkeit von Zielen und Tätigkeiten der politischen Parteien, entscheidet in Kompetenzkonflikten sowie über die zeitweise Freistellung des Präsidenten von seinem Amt. In Bezug auf den letzten Punkt gab es bis dato keine Urteile. Zu den zwei vorherigen Punkten existieren bereits Urteile, jedoch nur sporadisch.

Ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof kann auf drei verschiedene Arten eingeleitet werden: durch einen Antrag, eine Rechtsfrage oder eine Verfassungsbeschwerde. Im Hinblick auf die Antragsbefugnis lassen sich zwei Kategorien von Rechtssubjekten unterscheiden. Zu Ersterer gehören die obersten Staatsorgane (unter anderem der Präsident, der Sejm marschall, der Generalstaatsanwalt, der Beauftragte für Bürgerrechte). Ein durch sie eingelegter Antrag hat abstrakten Charakter und steht nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Angelegenheit. Zur zweiten Kategorie der Antragsteller gehören die Staatliche Richterrat, die verschiedenen Organe der Gebietskörperschaften, die landesweiten Organe von Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Branchenverbänden, Kirchen und andere Religionsgemeinschaften. Diese Rechtssubjekte können Anträge an den Verfassungsgerichtshof stellen, wenn es um Angelegenheiten in ihrem Tätigkeitsbereich geht.

Jedes Gericht kann sich mit Rechtsfragen zur hierarchischen Normenkontrolle an den Verfassungsgerichtshof wenden, wenn von der Antwort auf die Rechtsfrage ein Rechtsentscheid abhängt.

Jeder, der Träger der in der Verfassung gesicherten Grundfreiheiten und Grundrechte ist, kann schließlich eine Verfassungsbeschwerde einlegen.⁵ Für den Fall der Verfassungsbeschwerde gelten jedoch Einschränkungen: Hintergrund der Kontrolle können erstens nur Verfassungsvorschriften sein, die sich auf die in der Verfassung genannten Grundfreiheiten und Grundrechte beziehen. Zweitens können nur die Vorschriften zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde werden, die von einem Gericht oder einem Verwaltungsorgan zur Entscheidung über die Rechtssache des Beschwerdeführers erlassen wurden. Die Verfassungsbeschwerde hat also Einzelfallentscheidungscharakter, ihr Gegenstand sind aber ausschließlich Gesetze oder andere Rechtssetzungsakte. Eine Verfassungsbeschwerde ist demnach im Grunde genommen ein Einzelantrag auf Normenkontrolle mit generell-abstraktem Charakter.⁶

Hintergrund der Kontrolle können Verfassungsvorschriften sein, Vorschriften ratifizierter völkerrechtlicher Verträge oder gesetzliche Vorschriften. In der Praxis sind es in den meisten Fällen Verfassungsvorschriften. Am häufigsten geltend gemacht wird nebst den Verfassungsvorschriften der Hintergrund von Vorschriften völkerrechtlicher Verträge durch Gewerkschaften. Der Vertrag, auf den sich am meisten berufen wird, ist die Europäische Menschenrechtskonvention. Gegenstand der Kontrolle sind am häufigsten Gesetze oder die zu Gesetzen gehörenden Durchführungsverordnungen. Eher selten kontrolliert wurden bislang völkerrechtliche Verträge. Die wichtigsten Urteile diesbezüglich betrafen den Beitrittsvertrag Polens zur Europäischen Union sowie die Vereinbarung über die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon. Der Verfassungsgerichtshof entschied, dass auch EU-Verordnungen Gegenstand von Kontrollen sein können. Das ist möglich, wenn das Verfahren durch eine Verfassungsbeschwerde eingeleitet wurde. Die Zulässigkeit einer Beschwerde dieser Art wurde jedoch an so viele formelle Anforderungen geknüpft, dass es fast unmöglich ist, die Vereinbarkeit von EU-Verordnungen mit der Verfassung zu kontrollieren.⁷ Dass vor dem Verfassungsgerichtshof verhältnis-

mäßig selten gegen völkerrechtliche Verträge vorgegangen wird, liegt daran, dass sie meist laut Verfassungsvorschriften erstellt werden und der Verfassungsgerichtshof sich auf die Auslegung des verfassungsrechtlichen Rahmens beschränkt. Dass sich der Verfassungsgerichtshof nur selten zu völkerrechtlichen Verträgen äußert, hängt auch damit zusammen, dass der Gerichtshof keine Individualentscheidungen trifft. Gleichzeitig ermächtigt Artikel 91 der Verfassung die rechtsprechenden Organe zur Ablehnung der Anwendung von Gesetzen, die mit ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen unvereinbar sind.

Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof haben immer generell-abstrakten Charakter. Auch im Falle der Verfassungsbeschwerde prüft der Gerichtshof ausschließlich den Rechtssetzungsakt, der den Beschwerdeführer betrifft. Der Gerichtshof selbst betont sehr häufig, dass er ein „Gericht“ ist und sich nur zur Vereinbarkeit von Rechtsnormen und höherrangigen Normen äußert. Es wendet zwei Kriterien der Kontrolle von Rechtsnormen an. Es prüft einerseits das Gesetzgebungsverfahren, in dem eine Rechtsnorm angenommen wurde. In den meisten Fällen ist es das Gesetzgebungsverfahren, das in der Verfassung verankert ist. Nicht jeder Fehler im Gesetzgebungsverfahren führt zur Verfassungswidrigkeit. Dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn gegen eine Regelung verstoßen wird, die in der Verfassung benannt ist. In anderen Fällen, beispielsweise bei Verstoß gegen Vorschriften, die in den parlamentarischen Regelungen spezifiziert sind, tritt Verfassungswidrigkeit nur dann ein, wenn gleichzeitig wesentliche Verfassungsprinzipien berührt sind.

Das grundlegende Kriterium der von dem Verfassungsgerichtshof ausgeübten Kontrolle ist die hierarchische Normenkontrolle. Die Denker hinter den polnischen Lösungswegen und der Gerichtshof selbst betonten mehrmals, dass seine Aufgaben darin liegen, einen normativen Katalog für kontrollierte Vorschriften, Verfassungsvorschriften oder andere höherrangige Rechtsnormen zu erstellen und über die Vereinbarkeit dieser Normen zu entscheiden.

In Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sind das Klageprinzip und der Grundsatz der Vermutung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen kontrollierten Rechtsnormen von erheblicher Bedeutung. Diese Prinzipien sind die Grundlage der Beweislastaufteilung des Verfassungsgerichtshofs. Was dies betrifft, sollten die Antragsteller die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen gesetzlichen Vorschriften widerlegen können. Bringt der Antragstellende die entsprechenden Argumente nicht vor, kann der Gerichtshof ein Verfahren einstellen, ohne über die Verfassungsmäßigkeit der kontrollierten Vorschriften zu entscheiden. Zu den Beteiligten in Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof gehören neben dem Antragsteller der Vertreter der Behörde, welche den angefochtenen Rechtsetzungsakt erlassen hat, und der Generalstaatsanwalt.⁸ In aufgrund von Verfassungsbeschwerden sowie seit Kurzem auch im Falle von durch Rechtsfragen eingeleiteten Verfahren kann ein weiterer Beteiligter der Beauftragte für Bürgerechte sein, sofern er seine Teilnahme erklärt.

Die derzeitige Verfassung wurde in dem Gedanken verfasst, dass es das grundlegende Ziel des Verfassungsgerichtshofs ist, die vertikale Kohärenz des Rechtssystems zu garantieren. Dieses Ziel sollte durch eine hierarchische Normenkontrolle umgesetzt werden. Die Sicherstellung der vertikalen Kohärenz ist Aufgabe aller Rechtssprechungsorgane, vor allem die der Gerichte. Sie sollten die vertikale Kohärenz durch die angemessene Auslegung der Rechtsvorschriften sicherstellen. Falls die Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften verschiedenen Ranges nicht möglich ist, ist es Sache des Verfassungsgerichtshofs, zu entscheiden. Offen bleibt, inwiefern der Verfassungsgerichtshof, ausgehend von allgemein gehaltenen Verfassungsvorschriften, der Gesetzgebungstätigkeit Grenzen setzen kann. In den neunziger Jahren war man überzeugt, dass sich mithilfe der bekannten Auslegungsregeln aus vielen der allgemein gehaltenen Verfassungsvorschriften keine Rechtsnormen ableiten lassen. Man schätzte den Verfassungsgerichtshof als Rechtsorgan ein, das nicht besonders aktiv in den Gesetzgebungsbereich eingreifen und sich überhaupt nicht in

die Arbeit der Gerichte einmischen würde, die Individualentscheidungen trafen. Ob dies zutrifft, war seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1997 fraglich.⁹ Erstens war der Verfassungsgerichtshof schon zuvor durch eine dynamische Auslegung der Grundsätze des Rechtsstaates aufgefallen und hatte damit einen Teil der verfassungsmäßigen Ordnung wiederhergestellt. Zweitens enthält das erste Kapitel der Verfassung von 1997 einen umfassenden Katalog allgemeiner Grundsätze zur staatlichen Ordnung und das zweite Kapitel wiederum einen umfassenden Katalog der Menschenrechte und der Maßnahmen zu ihrem Schutz. Von entscheidender Bedeutung ist die Feststellung, dass die Verfassung das oberste Gesetz der Republik Polen, ihre Vorschriften unmittelbar anzuwenden und die Grundsätze des Rechtsstaats und die Würde des Menschen als Grundlagen seiner Freiheiten und Rechte unantastbar und unveräußerlich sind. Die Verfassung impliziert so eine Spannung zwischen der eher passiven Beschreibung der Aufgaben des Verfassungsgerichtshofs und dem umfassenden Katalog der Verfassungsgrundsätze, die von allen nationalen Behörden zu befolgen sind.

Vor dem Hintergrund dieser Verfassung erkannte der Verfassungsgerichtshof, dass die Garantie der vertikalen Kohärenz und der hierarchischen Normenkontrolle der einzige Weg zur Sicherung des in der Verfassung festgeschriebenen Wertesystems ist, in dessen Zentrum die Menschenrechte stehen. Der Gerichtshof ist der konstitutionelle Garant für die Umsetzung dieses Systems. Der Wandel in der Wahrnehmung der eigenen Rolle veränderte das Vorgehen des Verfassungsgerichtshofs und somit auch das ganze Verfassungsgerichtswesen in Polen. Die Veränderungen betrafen: den Gegenstand der Kontrolle, die Art und Weise ihrer Durchführung, die Entscheidungen des Gerichtshofs sowie ihre Folgen. Der Verfassungsgerichtshof befand, dass in den Fällen von Verfassungsbeschwerden und Rechtsfragen jeder Rechtsetzungsakt zum Gegenstand der Kontrolle gemacht werden kann, der gegenüber einer Person angewendet wird oder wurde. Der Erkenntnisbereich des Gerichtshofs beschränkt sich nicht nur auf

die in Art. 188 der Verfassung genannten Rechtsnormen. Ausgehend von den oben genannten Annahmen wurde befunden, dass man zwar nicht das Recht habe, gesetzgeberisches Unterlassen zu prüfen, aber doch das Recht auf die Prüfung von gesetzgeberischer Nichtbeachtung. Letzteres ist der Fall, wenn eine Frage durch den Gesetzgeber geregelt wurde, der Anwendungsbereich aber sehr eingeschränkt ist. Dank der eingeführten Unterscheidung kann der Verfassungsgerichtshof nicht nur Rechtssetzungsakte, sondern auch Rechtslücken prüfen. In bestimmten Situationen kann er so festlegen, welche Rechtslücken gegen die Verfassung verstoßen.¹⁰ Von entscheidender Bedeutung dafür ist dies derzeit für die Kontrolle der Rechtsprechung der Gerichte. Dem Verfassungsgerichtshof zufolge ist, im Falle eines einheitlichen Verständnisses einer Rechtsnorm von Seiten der Gerichte, dieses Verständnis die Grundlage seiner Kontrolle. Dies gilt auch dann, wenn eine andere Auslegung der kontrollierten Rechtsnorm durch den Verfassungsgerichtshof möglich wäre. Indirekt führt dies zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der gerichtlichen Rechtsprechung.

Zum Ziel der Urteile über die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsakten ist somit auch der Aufbau von Verfassungsstandards geworden, die von allen staatlichen Organen zu befolgen sind. Dazu gehören nicht nur die Festlegung des Inhalts von Verfassungsnormen und ihr Vergleich mit den Gesetzesnormen. In Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof wird auch bestimmt, wie die kontrollierten Rechtsnormen in der Praxis funktionieren. Die Auslegung von Verfassungsvorschriften gründet sich sehr häufig auf die Abwägung von Verfassungsprinzipien und die Bestimmung ihres normativen Umfelds. Diese Art der Verfassungsauslegung sowie die indirekte Prüfung der Anwendung des Rechts durch die Gerichte bewirken, dass die Grenze zwischen der Kontrolle von Rechtsetzungsakten und der Kontrolle von Rechtsprechung immer mehr verschwimmt.

Die Notwendigkeit, den Vorrang der Verfassung zu schützen, hat entscheidenden Einfluss auf die Art der Urteile des Verfassungsgerichtshofs. Die Formel „urteilt in Sachen der gesetzlichen Verfassungsmäßigkeit“ ist die Grundlage für verschiedene Arten von Entscheidungen. Neben den sogenannten einfachen Urteilen, die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der kontrollierten Vorschrift mit dem Verfassungsprinzip feststellen, fällt der Verfassungsgerichtshof auch Auslegungsentscheidungen, Bemessungsentscheidungen und Anwendungsentscheidungen. Auslegungsentscheidungen definieren das verbindliche Verständnis der kontrollierten Vorschrift oder ein Verständnis, das von den rechtsprechenden Organen verworfen werden sollte. Bemessungsentscheidungen weisen auf bestimmte Teile einer Vorschrift hin, die nicht verfassungsmäßig sind, oder auf nicht verfassungsmäßige Mängel einer Vorschrift. Anwendungsentscheidungen weisen meistens darauf hin, inwiefern eine nicht verfassungsmäßige Vorschrift angewandt werden kann, oder begrenzen die Möglichkeit einer Wiederaufnahme, nachdem eine Vorschrift als nicht verfassungsmäßig bezeichnet wurde. Die verschiedenen Urteilsformeln zeigen vor allen Dingen, dass der Verfassungsgerichtshof nicht nur negativer Gesetzgeber ist. Zu den Folgen seiner Entscheide gehören nicht nur die Aufhebung von Rechtsnormen, sondern auch weitergehende normative Änderungen im Rechtssystem. Manchmal haben diese Veränderungen Rechtsetzungscharakter.¹¹

Der faktische Wandel im Verfassungsgerichtsmodell unter der Verfassung von 1997 bewirkte einen Konflikt mit dem Obersten Gerichtshof, dessen Kritik sich vor allem gegen die Auslegungsentscheidungen richtete.¹² Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs hatte dennoch einen großen Einfluss auf die Rechtsprechung der Gerichte, sowohl was die Auslegung der Verfassung betrifft wie auch im Hinblick auf die verfassungsgemäße Auslegung von Gesetzen.

Bis vor kurzer Zeit gab es in Bezug auf die Urteile keine Konflikte zwischen Verfassungsgerichtshof und Parlament oder Regierung. Doch einzelne politische Gruppierungen stellten ausgewählte Urteile des Gerichtshofs infrage. Am stärksten kritisiert wurde Urteil K 2/07 vom 11. Mai 2007 zur Verfassungsmäßigkeit des Lustationsgesetzes.¹³ Das Gesetz verpflichtete zur Offenlegung und Überprüfung der Zusammenarbeit mit dem kommunistischen Sicherheitsdienst. Das Urteil schränkte den Anwendungsbereich der „Durchleuchtung“ ein und verschärfte die rechtlichen Bedingungen ihrer Durchführung. Die Kritik am Verfassungsgerichtshof mündete in den Gesetzesentwurf zur Novellierung des Verfassungsgerichtsgesetzes, der ohne Verfassungsänderungen darauf abzielte, die Kompetenzen des Gerichtshofes einzuschränken. Bis 2015 wurde die institutionelle Position des Verfassungsgerichtshofs nicht weiter infrage gestellt. Weder in der Politik noch in der Rechtslehre gab es ernsthafte Diskussionen zu der Änderung der Verfassungsvorschriften zu den Kompetenzen, der Arbeit und dem Wirken des Verfassungsgerichtshofs.

2013 initiierte der Präsident des Verfassungsgerichtshofs die Aufnahme der Arbeit am neuen Verfassungsgerichtsgesetz. Es sollte vor allen Dingen das Verfahren vor dem Gerichtshof verbessern und das Ernennungsverfahren von Richtern verändern. Die Richter werden im Falle einer absoluten Mehrheit der Stimmen durch den Sejm ernannt. Der Gesetzesentwurf sah vor, das Verfahren für die Ernennung von Kandidaten um die Möglichkeit zu erweitern, dass Kandidaten – unverbindlich – durch Rechtsfakultäten von Universitäten oder juristische Berufsverbände vorgeschlagen werden konnten. Einer Verlängerung des Verfahrens sollte durch eine Methode zur Beurteilung der Kandidaten vorgebeugt werden. Die Vorschläge zur Verfahrensänderung wurden angenommen, die Vorschläge zur Auswahl der Richter jedoch von allen politischen Parteien abgelehnt. Das Gesetz trat unmittelbar vor dem Ablauf der Amtszeit von fünf Verfassungsrichtern in Kraft. Mit dem neuen Gesetz wurden Übergangsverordnungen eingeführt, die mit dem bisherigen Prinzip brachen, dass der Sejm nur

berechtigt ist, Verfassungsrichter zu ernennen, wenn in seiner Legislaturperiode die Amtszeit eines Verfassungsrichters endet. Vor Ende der Legislaturperiode ernannte der Sejm sozusagen „im Voraus“ zwei Verfassungsrichter, obwohl die Amtszeit ihrer Vorgänger erst nach dem Ende der Legislaturperiode des Sejms endete. Der Streit um die Ernennung der Richter löste eine Verfassungskrise aus.¹⁴

In seiner über dreißigjährigen Geschichte hat der Verfassungsgerichtshof eine große Entwicklung durchgemacht: vom passiven Gerichtshof, der nur eingeschränkt die hierarchische Kohärenz des Rechts überwachte, zum aktiven Wächter der Verfassung. Die Hauptaufgabe dieses Wächters ist der Schutz der Menschenrechte und die Spezifizierung grundlegender Rechtsprinzipien. Nach 1997 war die Rolle des Verfassungsgerichtshofs faktisch viel größer, als man es aus der Verfassung selbst hätte schließen können. Ausgehend von den in ihr festgeschriebenen Prinzipien formulierte der Gerichtshof eine Reihe von Verfassungsstandards und steckte damit nicht nur die Grenzen des Gesetzgebers ab, sondern auch positive Pflichten der Rechtsprechung. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs hatte zudem entscheidenden Einfluss auf die Rechtsprechung der Gerichte.

Aktuell werden die institutionelle Verortung des Verfassungsgerichtshofs und das derzeitige Verfassungsgerichtsmodell durch die Verfassungskrise infrage gestellt. Vor dem Hintergrund der letzten zwei Jahre lässt sich feststellen, dass der Streit um die Ernennung der Verfassungsrichter nur ein Vorwand war, damit es überhaupt zu dieser Krise kommt. Das am 13. Dezember 2015 verabschiedete Gesetz zum Verfassungsgerichtshof und die Ablehnung des Urteils des Gerichtshofs zu dessen Verfassungswidrigkeit missachteten die Grundlagen des polnischen Verfassungsgerichtswesens. Die darauffolgenden Gesetzesentwürfe zu den ordentlichen Gerichten und dem Obersten Gerichtshof geben grundlegende Zweifel an dem Respekt vor der Verfassung. Die Äußerungen des Großteils der Vertreter in Parlament und Regie-

rung sowie des Präsidenten lassen darauf schließen, dass sie die ganze Rechtsordnung infrage stellen, auf die man sich 1997 geeinigt hatte. In Anbetracht der Ausmaße dieser Verfassungskrise ist derzeit schwer abzusehen, ob das Verfassungsgerichtswesen in Polen fortbestehen und wie es in Zukunft aussehen wird.

- 1 G. Brunner, Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 53 (1993), S. 851.
- 2 A. Mączyński, Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen: Von der Idee zur Institution, in: Uruszczak/Baran/Karabowicz (Hg.), *Separation of Powers and Parliamentarism: The past and the Present. Law, Doctrine, Practice*, 2007, S. 146, und P. Tuleja, Der polnische Verfassungsgerichtshof. *Handbuch Ius Publicum Europaeum Band VI: Ius Publicum Europaeum Band VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*, bearbeitet von Armin Bogdandy, Peter M. Huber, Christoph Grabenwarter, Anuscheh Farahat, Heidelberg 2016, S. 471.
- 3 L. Garlicki, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, in: G. Brunner, L. Garlicki, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986–1997*, Baden-Baden, 1999, S. 73.
- 4 P. Tuleja, Die Verfassungsbeschwerde in Polen. *Verfassungsentwicklung in Litauen und Polen im Kontext der Europäisierung* (Hrsg. Egidius Šileikis), Vilnius 2010, S. 89–106.
- 5 B. Banaszkiwicz, Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes der Republik Polen seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung bis zum Urteil über die EU-Mitgliedschaft (1997–2005), *Warszawa* 2006, S. 16.
- 6 P. Tuleja, a.a.O., S. 95.
- 7 A. Szmyt, The Constitutional Tribunal in Poland in the Light of Draft Legislation to Amend the Polish Constitution, in: *Festgabe zu Ehren von Andrzej Szmyt*, Regensburg 2016, S. 171.
- 8 B. Banaszkiwicz, a.a.O., S. 18.
- 9 L. Garlicki, Entwicklung der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit in rechtsvergleichender Sicht, in: G. Brunner, L. Garlicki, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986–1997*, Baden-Baden, 1999, S. 18.
- 10 P. Tuleja, *Proceeding Before the Constitutional Court in Relation to Hierarchical Review of Norms*, *The Sejm Review Fifth Special Edition*, Warszawa 2014, S. 47–65.
- 11 B. Banaszkiwicz, a.a.O., S. 24.
- 12 L. Garlicki, Constitutional courts versus supreme courts, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Issue 1, 1 January 2007, S. 44–68.
- 13 <http://ipo.tyubunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=444&sprawa=4291>.
- 14 http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf.



VORTRAG

DAS VERFASSUNGSGERICHT UND DIE HEUTIGE LAGE DER JUSTIZ IN POLEN

Professor Dr. Dr. h. c. Fryderyk Zoll
Jagiellonen-Universität Krakau, Direktor des European Legal Studies
Institute an der Universität Osnabrück

Bevor ich zum eigentlichen Gegenstand meines Vortrags komme, muss ich kurz erklären und entschuldigen (oder vielleicht ist das auch die Schuld des Veranstalters, dass ich eingeladen wurde), dass ich kein Verfassungsrechtler, sondern ein Privatrechtler bin und deswegen vor einer besonderen Aufgabe stehe, weil ich im Bereich des Verfassungsrechts nicht im engeren Sinne wissenschaftlich profiliert und ausgewiesen bin. Ich hoffe gleichwohl, zu den hier zu erörternden Fragen der Rechtsstaatlichkeit und den damit verbundenen Problemen aus Sicht eines polnischen Rechtswissenschaftlers einen Beitrag leisten und Ihnen die dort-

ge Situation näherbringen zu können, die durch einen Angriff der exekutiven Gewalt auf die Organe der Rechtspflege, darunter den Verfassungsgerichtshof, gekennzeichnet ist. Neben meiner Rolle als Hochschullehrer des Privatrechts bin ich auch im Komitee zur Verteidigung der Demokratie in Polen tätig. Das heißt, dass meine praktische Auseinandersetzung mit dem Thema dieses Symposiums aus dem Blickwinkel einer politischen Tätigkeit (wenn auch eigener Art) erfolgt.

Die verfassungsrechtliche Krise in Polen dauert weiterhin an,¹ auch wenn man feststellen muss, dass die Partei von Jarosław Kaczyński erstmals alle Ziele bezüglich des Verfassungsgerichtshofes erreicht hat. Der Verfassungsgerichtshof, einstmals eine der bedeutendsten Institutionen der Rechtspflege in Polen, hat seine Bedeutung vollständig verloren. Er dient jetzt lediglich der Legitimierung der verfassungswidrigen Handlungen der Macht bzw. der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Gesetze, die aus Sicht der Macht aus der Rechtsordnung wegzuschaffen sind.² Der polnische Ombudsmann hat letztlich seine Anträge auf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze zurückgenommen, weil es – nicht zuletzt wegen der verfassungswidrigen Besetzung des Gerichtshofes – an der Garantie der Richtigkeit einer solchen Kontrolle fehlt (wegen der Beteiligung der verfassungswidrig gewählten Richter innerhalb des Spruchkörpers). Die praktische Zerschlagung des Verfassungsgerichtshofes verschwindet aber allmählich aus der öffentlichen Debatte. Zum Teil haben andere Ereignisse das Schicksal des Verfassungsgerichtshofes überschattet – insbesondere der Angriff der Exekutive auf die Unabhängigkeit der allgemeinen und höchstrichterlichen Justiz; zum Teil aber ist eine gewisse Resignation eingetreten oder zumindest eine Überzeugung, dass erst mit der Veränderung der politischen Umstände eine Sanierung des Verfassungsgerichtshofes möglich wird.

Die Aufgabe der Verfassungskontrolle wird praktisch durch die allgemeine Gerichtsbarkeit wahrgenommen, auch wenn die aktuell

Regierenden auf ganz verschiedene Weise, auch mit strafrechtlichen Mitteln, dieser Entwicklung entgegenzuwirken versuchen.

Wie sieht diese Entwicklung aus der Perspektive der Partei Prawo i Sprawiedliwość (PiS), wörtlich übersetzt „Recht und Gerechtigkeit“, aus? Kann man Argumente finden, die die getroffenen Maßnahmen rechtfertigen können? Gibt es überhaupt die Möglichkeit, eine kohärente juristische Theorie zu liefern, welche den Positionen der PiS-Partei einen intellektuellen Halt verleihen? Sehr verkürzt könnte diese Auseinandersetzung auf zwei Namen zurückgeführt werden. Herr Professor Tuleja hat den Namen Hans Kelsen als eine der intellektuellen „Quellen“ der Verfassungsgerichtsbarkeit genannt. In der Tat schöpfte das polnische Verfassungsgericht aus der kelsenschen Tradition und aus dessen Gedankengut.³ Die Unterwerfung des Verfassungsgerichtshofes durch die politische Macht könnte ihre Inspiration hingegen in einer anderen Persönlichkeit aus dem deutschsprachigen Rechtskreis finden. Einer Persönlichkeit, die erstaunlicherweise (vor allem, wenn man die Zurückhaltung der PiS-Partei gegenüber Deutschland berücksichtigt) eine bedeutende Rolle in den rechten Kreisen der polnischen politischen Szene gespielt hat, nämlich bei Carl Schmitt.⁴ Carl Schmitt hat in Polen eine Renaissance erfahren⁵ und das Gedankengut der PiS beeinflusst. Direkt nach den durch die PiS gewonnenen Wahlen hat ein Mitglied des Sejms, Kornel Morawiecki, der zwar formell nicht dem Lager der PiS angehört, aber diesem Lager sehr nahe (auch durch seinen Sohn, den heutigen Ministerpräsidenten Mateusz Morawiecki) steht, in einer Nachtsitzung des Sejms mit Nachdruck gesagt, dass der Wille des Volkes über dem Recht stehe.⁶ In dieser Rede wird der Kern der politischen Philosophie der PiS erfasst, wobei der Wille des Volkes mit dem Willen des Parteivorsitzenden gleichgestellt wird.

Für Jarosław Kaczyński leidet das System der polnischen dritten Republik (Polen in den Jahren 1989–2015) an einer Krankheit, der sog. „Juridifizierung“,⁷ die aus seiner Sicht bereits zu der

Zeit, die Herr Tuleja beschrieben hat, also bereits vor der Wende, stattgefunden hat. Jarosław Kaczyński hat eine gewisse Fähigkeit zur Schöpfung von Neologismen, die zutreffend seinen Geisteszustand beschreiben. Aus seiner Perspektive waren die in der Vorwendezeit geschaffenen rechtsstaatlichen Rechtsinstitutionen, wie der Ombudsmann, das Verfassungsgericht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, lediglich Attrappen des Legalismus, welche die Demokratie verdrängt und an ihrer Stelle die Macht der Juristen etabliert haben. Nach der Wende habe diese Macht der Juristen es ermöglicht, dass eine demokratische Veränderung des Staates eigentlich nicht stattfinden konnte, weil diese Institutionen des Rechtsschutzes auch bestimmte Verhältnisse der späten Republik perpetuiert hätten. Die verfassungsrechtlichen Garantien hätten damit letztlich den Fortbestand des Systems, das eigentlich die Kommunisten etabliert hatten, durch den von ihnen gewährleisteten Rechtsschutz gesichert.⁸

Das heißt also, dass laut Kaczyński die polnische Revolution nicht vollzogen werden konnte.⁹ Das habe die postkommunistischen Verhältnisse versteinert und ihnen einen weitreichenden Rechtsschutz gewährleistet. Die Problematik war also, dass man trotz gewonnener Wahlen keine eigentliche Veränderung des Staates durchführen konnte. Und deswegen musste die Macht der Gerichte abgebaut werden.¹⁰ Das war das politische Programm, mit welchem Herr Kaczyński angetreten ist.¹¹ Eigentlich war das, was er tat, konsequent. Im Jahr 2006 kommt es zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes, indem das durch die PiS-Koalition verabschiedete Gesetz über erweiterte Lustration für verfassungswidrig erklärt wurde. In diesem Zusammenhang formulierte Jarosław Kaczyński den zweiten Begriff, der für die Debatte wesentliche Bedeutung erlangt hat: den des Impossibilismus.¹² Der Begriff bringt zum Ausdruck, dass die Macht der Regierung durch das Recht so weitgehend eingeschränkt ist, dass die Regierung handlungsunfähig wird und ihren politischen Willen nicht durchsetzen kann.¹³ Das Verfassungsgericht sei durch seine Rechtsprechung auf ganz besondere Weise für den Impossibilismus verantwortlich.

Bereits zu dieser Zeit hat sich Jarosław Kaczyński vorgenommen, die Macht des Verfassungsgerichts gesetzlich einzuschränken. Damals konnte aber der Entwurf des entsprechenden Gesetzes nicht durchgesetzt werden, weil der Sejm aufgelöst wurde und damit auch die Macht der PiS beendet war. Zur gleichen Zeit hat man einen Entwurf einer eigenen Verfassung vorbereitet, die den Vorstellungen der PiS über Staat und Recht entsprechen sollte.¹⁴ Versuchte man, diesen Entwurf kurz vor den Wahlen 2015 im Internet zu finden, stieß man freilich stets auf die Meldung, dass ein ‚Error 404‘ vorliege. Dieser Entwurf wurde auch so genannt, das heißt ein Entwurf der Verfassung, in dem auch die für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit notwendige Mehrheitsentscheidung angehoben wird.¹⁵ Diese Vorhaben sind deswegen wichtig, weil sie die These der PiS widerlegen, dass die Handlungen der Partei gegen das Verfassungsgericht im Jahre 2015 spontane Reaktionen auf die aktuellen politischen Ereignisse waren.

In der Tat hat die noch im Sommer 2015 regierende Bürgerplattform in der letzten Phase ihrer Regierung einen strategischen Irrtum begangen. Die Wahl-niederlage voraussehend, wollte die Bürgerplattform erreichen, dass die in diesem Jahr zu räumenden Richterstellen noch durch das alte Parlament besetzt werden. Die Amtsperiode von drei Richtern endete zusammen mit dem Ende der Amtsperiode des Sejms. Das Ende der Amtsperiode von zwei weiteren Richtern trat im Dezember, also schon während der Amtsperiode des neuen Sejms, ein. Man hat dann ganz kurzfristig das Gesetz geändert, welches als Grundlage für die Wahl der Richter diente.¹⁶ Alle fünf Richter wurden daher noch vor dem Ende der parlamentarischen Amtsperiode gewählt.

Dieses Vorgehen der Bürgerplattform verstieß gegen die Verfassung. Durch die Festlegung der Amtszeiten der Richter, die nicht zum gleichen Zeitpunkt endeten, wollte man erreichen, dass die politische Macht nicht auf einmal alle Richter wählen kann und vor allem in keinem Fall berechtigt sein sollte, die künftigen Richter zu bestimmen, deren Amtsperiode erst während der Amtspe-

riode der künftigen Parlamente geendet hätte. Dieser Irrtum zog ganz weitreichende Konsequenzen nach sich. Das vor den Wahlen verabschiedete Gesetz wurde von der damaligen Opposition als verfassungswidrig erachtet und die PiS stellte ohne Zögern einen Antrag auf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes.¹⁷ Dann kam es zu den von der PiS gewonnenen Wahlen und der Antrag wurde von der Partei sofort zurückgenommen.¹⁸ Die Rücknahme dieses Antrags sollte verhindern, dass der Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung trifft, die dem Gesetzgeber Schranken setzt, die der Durchsetzung des politischen Willens der Partei im Wege stehen könnten.¹⁹

Im November 2015 hat das neue Parlament in einer spektakulären Nachtsitzung entschieden, dass die Beschlüsse des alten Parlaments, alle fünf Richter zu wählen, ungültig waren. Dem Sejm fehlte für diese Entscheidung jegliche Kompetenz.²⁰ Zugleich hat sich auch der Staatspräsident geweigert, den Eid der gewählten Richter abzunehmen, die von dem alten Parlament gewählt wurden.²¹ Zur Erläuterung sei gesagt, dass der Staatspräsident nicht die Kompetenz hat, die Richter des Verfassungsgerichtshofes zu ernennen. Er ist lediglich dazu verpflichtet, die Erklärung der bereits gewählten Richter entgegenzunehmen.²² Deswegen haben auch viele der von dem alten Sejm gewählten Richter vorgeschlagen, einfach zum Notar zu gehen und diese Erklärung dem Notar gegenüber abzugeben und dem Präsidenten zukommen zu lassen.²³ Sie haben diesen Vorschlag aus vielen Gründen abgelehnt (möglicherweise, weil es den ehrenvollen, sehr anerkannten Juristen unter deren Würde erschien). Die Bürgerplattform, die größte Oppositionspartei, hat dann den gleichen Antrag, der vor der Wahl noch von der PiS formuliert worden und später zurückgenommen worden war, nämlich auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, ohne inhaltliche Veränderung erneut gestellt.²⁴ Das führte zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes, auf die ich noch zurückkommen werde.

Das neue Parlament wählte fünf neue Richter, obwohl die Richterstellen besetzt waren. Um schnell zu sein oder aus sonstigem soziopolitischen Grund fand um 2:00 Uhr in der Nacht eine Verteidigung dieser neu gewählten Richter beim Staatspräsidenten statt.²⁵ Zudem wurde ein Gesetz verabschiedet, das bezwecken sollte, dass die Amtsperiode des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und seines Stellvertreters gekürzt wird.²⁶ Das Verfassungsgericht hat etwas später entschieden, dass dieses Gesetz verfassungswidrig ist.²⁷ Darüber hinaus war das Gesetz zur Wahl der zwei weiteren Richter laut der getroffenen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ebenso verfassungswidrig.²⁸ In der Begründung steht allerdings auch, dass es keine Hindernisse gebe, den Eid der drei übrigen Richter, die noch vom alten Sejm vor der Wahl verfassungsmäßig gewählt wurden, anzunehmen.²⁹ Dieser Entscheidung konnte man entnehmen, dass nur die zwei von der PiS gewählten Richter (darunter die spätere Präsidentin³⁰ des Verfassungsgerichtshofes Julia Przyłębska) legitim ernannt wurden, weil sie die nicht besetzten Stellen übernommen haben, da die Wahl von zwei Richtern für diese Stellen durch den alten Sejm verfassungswidrig und dementsprechend unwirksam war. Seit dieser Zeit werden die Richter (und deren Nachfolger, weil in zwei Fällen wegen Ablebens weitere Richter gewählt wurden) auf den bereits verfassungsgemäß besetzten Stellen in der Öffentlichkeit allgemein „Dubler“, also Ersatzrichter, genannt.

Im Zusammenhang mit dieser Entscheidung erhielt der Präsident des Verfassungsgerichtshofes einen nicht nachvollziehbaren Brief von Frau Kempa, der damaligen Chefin des Amtes des Ministerpräsidenten. Frau Kempa schrieb in diesem Brief an den Präsidenten Rzepliński, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes verfassungswidrig sei.³¹ Deswegen dürfe sie nicht veröffentlicht werden.³² Nach der Verfassung ist Voraussetzung für die Wirksamkeit, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes in einem Gesetzesblatt veröffentlicht wird.³³ Die Intention von Frau Kempa war, das Inkrafttreten der Entscheidung zu verhindern. Diese neue Instanz der Verfassungskontrolle, die

man auf diese Weise zu etablieren versuchte, konnte damals noch nicht funktionieren. Denn schließlich war die Staatsanwaltschaft noch unabhängig, das heißt, dass sie tatsächlich noch Verfahren eingeleitet hat. Die Verhinderung der Veröffentlichung war aber eine Straftat. Deshalb nahm die Regierung später von dem Konzept Abstand. Das bedeutete wiederum, dass die Entscheidungen doch noch veröffentlicht wurden. Das sollte sich aber bald ändern. Die Staatsanwaltschaft geriet in die Hände des Justizministers und wurde anschließend zum Instrument seiner Machtausübung. Als es dann zu weiteren Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes kam, welche der Regierung nicht gefielen, zögerte Frau Kempa nicht mehr, die Veröffentlichung dieser Entscheidungen zu verweigern.³⁴

Aber das sollte nicht alles sein; es geschahen noch weitere Ereignisse. Zunächst wurde ein neues Gesetz verabschiedet, welches das Verfassungsgericht dahingehend einschränken sollte, dass es nicht zu schnell über Gesetzesvorlagen entscheiden konnte.³⁵ Es wurden Schranken eingeführt, die verhindern sollten, dass das, was gerade im Parlament vorlag, allzu schnell zum Gegenstand einer Verfassungskontrolle werden konnte. Des Weiteren sollte das neue Gesetz dazu dienen, die Zulassung der zusätzlichen (Ersatz-)Richter von dem Präsidenten Rzepliński zu erzwingen. Man versuchte auch die Senate zu erweitern, um auf diese Weise den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes unter Druck zu setzen, sodass er diese gewählten Richter, die sogenannten Doppelrichter oder Nichtrichter, zulässt. Dieser weigerte sich jedoch.

Es wurde ein Antrag gestellt, dass die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes kontrolliert werden sollte.³⁶ Das Verfassungsgericht kam dann zu der Frage, nach welcher Grundlage die Entscheidung getroffen werden soll, wenn das zu kontrollierende Gesetz zugleich die Grundlage der Kontrolle sein soll. Dieses Gesetz war mit der Absicht konstruiert, eine Kontrolle der laufenden Gesetzgebung unter der PiS zu verhindern. Das Verfassungsgericht kam zum Ergebnis, dass in einem solchen Fall die Kontrolle dieses Gesetzes

direkt aus der Verfassung abgeleitet werden müsse. In diesem Fall hat Frau Kempa mit Rückendeckung durch die untergeordnete Staatsanwaltschaft keinen Zweifel gehabt, dass eine Veröffentlichung dieser Entscheidung abgelehnt werden müsse.³⁷ Die Aufforderung, die Entscheidungen drucken zu lassen, wurde zu einer der wichtigsten Parolen der demokratischen Opposition in der ersten Phase der Regierung von PiS. Auch die Europäische Union hat die Anhaltung des Verfahrens aufgrund des Art. 7 AEUV unter anderem von der Veröffentlichung aller Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes abhängig gemacht.³⁸ Nach zwei Jahren liegt nun im Sejm ein Vorschlag für ein Gesetz vor, das eine Veröffentlichung dieser Entscheidungen zwar vorsieht, aber mit einem Vermerk versieht, dass die Entscheidungen rechtswidrig getroffen wurden.³⁹ Würde dieses Gesetz verabschiedet, könnte es als ein krasser Beleg der Zerstörung der verfassungsrechtlich verankerten Gewaltenteilung durch die aktuell in Polen herrschende Macht dienen.

Bereits in den 30er-Jahren des 20. Jahrhunderts gab es zahlreiche Versuche, die Entscheidungen der Gerichte durch die Exekutive zu beeinflussen.⁴⁰ An diese Tradition knüpfte Jarosław Kaczyński an, der sich häufig als Nachfolger von J. Piłsudski stilisiert und sich in der Tradition der Zweiten Republik, in der Zeit der sog. „Sanacja“ (Sanierung), sieht.

Die Ablehnung der Veröffentlichung betraf auch andere Entscheidungen. Im Frühjahr 2016 kontrollierte die Venedig-Kommission die Rechtslage in Polen, was zu einem sehr kritischen Bericht geführt hat. Die Venedig-Kommission hat die polnische Regierung aufgefordert, das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof aufzuheben und die Entscheidungen zu veröffentlichen.⁴¹ Im Dezember 2016 ging aber die Amtsperiode des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, Herrn Rzepliński, zu Ende. Daraufhin sollte ein neuer Präsident des Verfassungsgerichtshofes gewählt werden. Dafür gab es auch schon ein neues Gesetz.⁴² Aus der Wahl ging Frau Przyłębska hervor. Ob Frau Przyłębska wirksam

zur Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes ernannt wurde, ist bis heute umstritten.⁴³ Unterschiedliche Gerichte haben versucht, diese Frage von dem Obersten Gerichtshof klären zu lassen. Überwiegend ging es um Verfahren in Arbeitssachen der entlassenen Angestellten des Verfassungsgerichtshofes, in denen sich die Frage stellte, ob Frau Przyłębska überhaupt Vertretungsmacht hatte, um mit Folgen für das Verfassungsgericht zu handeln. Das Oberste Gericht hat es vermieden, diese Frage zu beantworten.⁴⁴ Möglicherweise versuchten die obersten Richter mit allen Mitteln außerhalb des politischen Streits zu bleiben und nicht eine Entscheidung des Staatspräsidenten gerichtlich in Frage zu stellen. Die Richter der allgemeinen Gerichte hatten diese Skrupel nicht, versuchten aber, die Last dieser Entscheidung auf das Oberste Gericht zu übertragen. Letztlich ist das Schweigen des Obersten Gerichtshofes eher kritisch zu sehen.

Frau Przyłębska hat ihre Aufgabe so verstanden, mit allen Kräften zu gewährleisten, dass die von dem durch die PiS dominierten Parlament gewählten Richter in allen die Interessen der Partei betreffenden Entscheidungen das Sagen haben.⁴⁵ Der Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes, Stanisław Biernat, wurde sofort zwangsbeurlaubt und durfte bis zum Ende seiner Amtsperiode sein Amt als Richter und Vizepräsident nicht mehr ausüben.⁴⁶ Herr Muszyński, der heutige Vizepräsident, der auch zu den Richtern gehört, die eigentlich verfassungswidrig gewählt wurden, fungiert als der faktische Präsident des Verfassungsgerichtshofes.⁴⁷ Die einem Fall zugeteilten Richter werden ständig ausgewechselt, ohne jegliche Gründe dafür zu nennen. Das hat der Bericht der Batory-Stiftung deutlich bewiesen.⁴⁸ Eine neue Ordnung herrscht nun im Verfassungsgericht – auch mit politischen Besuchen von beiden Seiten, auch im Kabinett des Parteivorsitzenden Kaczyński in der Nowogrodzka Straße in Warschau. Das Verfassungsgericht wird zu einer bedeutungslosen Attrappe. Es wird nicht mehr als eine Art Schutzorgan verstanden.

Daraufhin folgten weitere Ereignisse mit einer beeindruckenden Ausstrahlungskraft. Zunächst fanden mehrere Kongresse von Juristen, insbesondere von Richtern, statt.⁴⁹ Über 1.000 Richter von insgesamt 10.000 Richtern in Polen haben an diesen Kongressen teilgenommen.⁵⁰ Das war mutig – aus vielen Gründen. Diese anwesenden Richter haben anschließend beschlossen, dass die allgemeinen Gerichte angesichts des Funktionsverlusts des Verfassungsgerichtshofes eine zerstreute Verfassungskontrolle durchführen müssen.⁵¹

Auf diese Weise sind aber die polnischen Richter auf die politische Bühne getreten. Das wird auch später noch Folgen haben, auch bei der Demonstration, die im Sommer dieses Jahres stattgefunden hat, an welcher sich auch die Richter beteiligten. Dieses außerordentliche Verhalten ist aber durch eine politische Notsituation zu rechtfertigen.

Die zerstreute Verfassungskontrolle führt dazu, dass die allgemeinen Gerichte versuchen, es nicht zuzulassen, aufgrund eines verfassungswidrigen Gesetzes entscheiden zu müssen.⁵²

Der bekannteste Fall, in dem die „zerstreute Verfassungskontrolle“ zur Anwendung kam, stammt aus Breslau. Das Gericht hatte sich geweigert, ein Gesetz anzuwenden, weil es der Ansicht war – ohne eine Überprüfung durch das Verfassungsgericht –, es handle sich um ein verfassungswidriges Gesetz.

Der Hauptzweck der „Übernahme“ des Verfassungsgerichtshofes war, die Reformen der allgemeinen Gerichtsbarkeit zu ermöglichen, um die richterliche Unabhängigkeit entscheidend einzuschränken. Man muss sagen, dass in Polen eine Unzufriedenheit bezüglich der allgemeinen Gerichtsbarkeit herrschte.⁵³ Deshalb war die Zeit reif für eine tiefgehende Reform. Die Gründe für die Unzulänglichkeit der polnischen Justiz ergeben sich nicht mehr aus der kommunistischen Vergangenheit. Die Ursachen für die Probleme in der Zeit des Kommunismus und in der Perpetuie-

nung dieses Systems nach der Wende zu sehen, ist eine unzutreffende Diagnose der PiS (die möglicherweise gar nicht ernst gemeint ist, sondern nur den Versuch darstellt, den Angriff der PiS auf die polnische Gerichtsbarkeit zu rechtfertigen und die wahren Gründe dieses Angriffs zu verschleiern). Schließlich ist seit den kommunistischen Zeiten eine Generation vergangen. Verschiedene Probleme der Justiz haben Gründe, die in der heutigen gesellschaftlichen Situation Polens zu suchen sind und dementsprechend beseitigt werden müssen. Die notwendige Reform bedarf aber einer demokratischen und rechtsstaatlichen Umgebung. Diese Voraussetzungen sind unter dieser Regierung nicht gegeben.

Die wichtigste Maßnahme für eine grundlegende Verbesserung der Qualität der Gerichtsbarkeit war die Gründung der Richterschule in Krakau. Mit dieser Maßnahme wollte man die Qualität der Richterausbildung erhöhen. Und schon mit den ersten Jahrgängen der Absolventen kann man feststellen, dass diese Hoffnung in Erfüllung gegangen ist.⁵⁴ Der Wille war somit tatsächlich da, die Situation zu verbessern. Sicherlich gab es an vielen Orten guten Anlass, über die Lage der Justiz zu meckern und unzufrieden zu sein. Die tausenden Menschen, die sich im Sommer 2017 versammelten,⁵⁵ sagten, dass sie für die richterliche Unabhängigkeit gekommen seien. Sie seien zwar da, um die Unabhängigkeit zu verteidigen, aber sie seien unzufrieden mit den jetzigen Richtern. Das war die politische Stimmung. Aufgrund dessen gibt es eine Unstimmigkeit, wie eigentlich das neue oberste Gericht, der Richterrat und die Gerichte ausgestaltet werden sollten. Die letzten Reformen der PiS haben aber die Lage deutlich verschlechtert, und der Prozess der Zerschlagung der polnischen Justiz schreitet leider voran.

Man muss die echte Sorge haben, dass es sehr schwierig werden wird, die Position und die Anerkennung, die der Verfassungsgerichtshof in der Gesellschaft so lange Zeit genossen hat, wiederherzustellen. Es gibt in Polen eine satirische Sendung, „Das

Ohr der Parteivorsitzenden“, die sehr zutreffend die heutigen Verhältnisse der Politik und der Macht in Polen darstellt. In einer der letzten Folgen gab es eine Szene, in der die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes zum Parteivorsitzenden kommt. Sie notiert sich, wie das Gericht in unterschiedlichen Fällen zu entscheiden hat.⁵⁶ Im Volksmund ist damit das Gericht zu einer Attrappe der Justiz geworden. Dieses Bild wieder zu korrigieren und den entstandenen Schaden im Ansehen des Gerichts zu reparieren, scheint eine Herkulesaufgabe zu sein.

- 1 A. von Bogdandy, Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, EuR 2017, S. 487–512.
- 2 Als Beispiele solcher Handlungen können z. B. die Entscheidungen (Urteil vom 17.3.2017, Kp 1/17) über sog. zyklische Demonstrationen (Feststellung der Verfassungsmäßigkeit einer gegen die Versammlungsfreiheit verstößenden Regelung) oder die Entscheidung (Urteil vom 20.6.2017, K 5/17) über die Regeln der Wahl zum Richterrat (Feststellung der Verfassungswidrigkeit, um für die Notwendigkeit einer verfassungswidrigen Reform eine Rechtfertigung zu liefern).
- 3 Vgl. dazu: H. Kelsen/R. Ooyen (Hrsg.), Wer soll Hüter der Verfassung sein?, 1. Auflage, 2008.
- 4 Vgl. B. Rütters, Wer war Carl Schmitt? Bausteine zu einer Biographie, NJW 1994, 1681 (1681).
- 5 Ł. Świącicki, Carl Schmitt i Leo Strauss, 2015, S. 18.
- 6 Diese Aussage von K. Morawiecki (<https://wpolityce.pl/polityka/273101-kornel-morawiecki-w-sejmie>) wurde später in einem Interview mit der Deutschen Welle durch seinen Sohn M. Morawiecki wiederholt, siehe www.dw.com/en/mateusz-morawiecki-eu-completely-misunderstood-the-situation/a-37547967. Vgl. B. Rütters, Wer war Carl Schmitt? Bausteine zu einer Biographie, NJW 1994 1683 (1681).
- 7 Vgl. dazu: W. Gadomski, Gazeta Wyborcza, 2016; <http://wyborcza.pl/1,75968,19578184,kaczynski-dazy-do-wladzy-ponad-prawem.html>; R. Vetter, Analyse: Von Kaczyńskis Gnaden/Die neue nationalkonservative Regierung, 2015, <http://www.bpb.de/216737/analyse-von-kaczyskis-gnaden-die-neue-nationalkonservative-regierung> (abgerufen am 22.03.18).
- 8 Jarosław Kaczyński, „Czy Polska jest państwem prawa? Wykład na Uniwersytecie Jagiellońskim“, in: Pressje, 24/2011, S. 227–229, http://pressje.pl/media/pressje_shop/article/article_issue_7.pdf (aufgerufen am 24.03.2018).

- 9 Vgl. www.faz.net, ‚Darum geht es im Streit um Polens Politik‘, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/erlaeuterungen-zur-geplanten-justizreform-in-polen-15112790.html> (aufgerufen am 23.03.2018).
- 10 Vgl. Bucholc/Komornik, Die PiS und das Recht Verfassungskrise und polnische Rechtskultur, Osteuropa 2016, https://www.zeitschrift-osteuropa.de/hefte/2016/1-2/die-pis-und-das-recht/#_ftnref2, (aufgerufen am 24.03.2018).
- 11 Vgl. Jarosław Kaczyński (Fn 8).
- 12 Dieser Begriff kommt eigentlich von dem katholisch-konservativen Politiker Marek Jurek. Die Karriere dieser Formulierung beginnt aber erst mit ihrer Übernahme durch Kaczyński. J. Zajadło, Anachronizm pojęcia „imposybilizm prawny“, <http://studioopinii.pl/archiwa/171587>.
- 13 Ziemer, Das politische System Polens: Eine Einführung, 2013, Wiesbaden.
- 14 Siehe Art. 135 des Entwurfes – <http://www.niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf>.
- 15 Vgl. Stasiński, Błąd 404, czyli gdzie jest konstytucja, 2015, <http://wyborcza.pl/1,75968,19056030,blad-404-czyli-gdzie-jest-konstytucja.html?disableRedirects=true>, (aufgerufen am 23.03.2018).
- 16 Das Gesetz wurde am 30.07.2015 veröffentlicht, vgl. Vertreter der Europäischen Kommission, ‚Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session‘ < [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e) > (aufgerufen am 24.03.2018).
- 17 Vgl. Bucholc/Komornik (Fn 10); Gerichtsentscheidung K 29/15 vom 3.11.2015.
- 18 Am 10.11.2015 wurde der Antrag zurückgenommen, vgl. Vertreter der Europäischen Kommission, ‚Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session‘ (Fn 6).
- 19 dziennikzwiązkowy.com/polska-2/pg-kwestionuje-podstawa-wyboru-dwoch-sedziow-tk-opis2.
- 20 https://www.tvn24.pl/wideo/z-anteny/sejm-anulowal-wybor-pieciu-sedziow-tk-glosowania-bez-poslow-po,1485413.html?playlist_id=25605.
- 21 Vgl. Bucholc/Komornik (Fn 10).
- 22 Art. 194 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen.
- 23 <http://wyborcza.pl/1,75398,19272130,cimoszewicz-sedziowie-tk-moga-przeslac-prezydentowi-przysiege.html>.
- 24 Gerichtsentscheidung K 34/15 vom 17.11.2015.
- 25 K. Burnetko, Sędziowie na trudne czasy, Polityka, 2015; <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1636215,1,sejm-wybral-pieciu-nowych-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego.read> (abgerufen am 22.03.18).
- 26 Dz. U. (Gesetzblatt) 2015, Pos. 1928.
- 27 Vgl. <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/910160,sedzia-tuleja-ile-twa-kadencja-przesa-trybunalu-konstytucyjnego.html> (abgerufen am 22.03.18); Gerichtsentscheidung K 35/15 vom 09.12.2015.
- 28 Gerichtsentscheidung K 34/15 vom 3.12.2015.
- 29 Gerichtsentscheidung K 34/15 vom 3.12.2015.
- 30 Die Wirksamkeit der Ernennung von Julia Przyłębska zur Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes.
- 31 <http://wyborcza.pl/1,75398,19328584,kempa-do-trybunalu-konstytucyjnego-rzad-nie-opublikuje.html>.
- 32 Vgl. Tina de Vries, Polen, WiRO 2016, 217.
- 33 Art. 88 der polnischen Verfassung.
- 34 www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-02-11/chroniono-interes-publiczny-prokuratura-umorzyła-sledztwo-ws-nieopublikowania-wyrokow-tk/; siehe auch <https://www.wprost.pl/kraj/10087553/premier-nie-moze-nie-publikowac-wyrokow-tk-helsinska-fundacja-praw-czlowieka-ujawnia-postanowienie-sadu.html>.
- 35 <http://natemat.pl/166233,najwazniejsze-zmiany-w-trybunale-po-przeglosowaniu-noweli-pis>.
- 36 Vgl. Gerichtsentscheidung 47/15.
- 37 Vgl. Europäische Kommission, ‚Stellungnahme der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen und zum Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten‘ 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_de.htm (aufgerufen am 24.03.2018).
- 38 <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/komisja-europejska-o-publikacji-czesci-wyrokow-tk,669041.html>.
- 39 <https://www.wprost.pl/reforma-sadownictwa-2017/10112673/niepublikowane-orzeczenia-trybunalu-ujrza-swiatlo-dzienne-do-sejmu-wplynal-nowy-projekt.html>.
- 40 www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/301089999-Jak-Pilsudski-walczyl-z-Sadem-Najwyzszym.html.
- 41 Vgl. Die Vertretung der Europäischen Kommission, ‚Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9. December 2017)‘, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e).
- 42 Vgl. Krzywonia/Kabno/ Dobrowolski, ‚Opinia z 26 sierpnia 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw‘ <https://radalegislacynajwyzszej.gov.pl/dokumenty/opinia-z-26-sierpnia-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowej-radzie>.
- 43 www.newsweek.pl/polska/polityka/spor-o-trybunal-konstytucyjny-sa-nie-uznal-julii-przylebskiej,artykuly,412221,1.html.
- 44 <https://oko.press/sad-najwyzszy-podwazył-wyboru-julii-przylebskiej-prezes-tk/>.
- 45 <https://oko.press/zamiera-trybunal-konstytucyjny-raport-fundacji-batorego-demaskuje-zapewnienia-przylebskiej/>.
- 46 www.rp.pl/Spor-o-Trybunal-Konstytucyjny/170409326-Biernat-do-prezes-TK-Wyjasnie-Pani-najprosciej-jak-potrafi.html.
- 47 <http://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-kto-tak-naprawde-kieruje-tk-historia-pelnomocnictw-mariusza-nld,2358422>.
- 48 Der Text von diesem Bericht ist zu finden unter der Adresse: www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Raport%20ZEP%20o%20funkcjonowaniu%20TK.pdf.
- 49 http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/972841_nadzwyczajny-kongres-sedziow-polskich-w-warszawie.html; www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/305209985-Kongres-Prawnikow-Polskich-w-Katowicach.html.
- 50 Vgl. Kellermann, ‚Der politische Druck auf den Justizapparat wächst‘, Deutschlandfunk 2016, http://www.deutschlandfunk.de/kongress-polnischer-richter-der-politische-druck-auf-den.1773.de.html?dram:article_id=364831, (aufgerufen am 24.02.2018).
- 51 <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/305219996-Uchwala-konczaca-Kongres-Prawnikow-Polskich-w-Katowicach.html>.
- 52 M. Kyszkiewicz, Rozproszona kontrola konstytucyjności nie jest anarchią, Gazeta Prawna, 2017; <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1026975,konferencja-sedzia-a-konstytucja.html>.
- 53 <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1059629,dlaczego-polacy-nie-lubia-sadow.html>.
- 54 Siehe z. B. www.rp.pl/artykul/1060509-Aplikanci-Krajowej-Szkoly-Sadownictwa-i-Prokuratury-najlepsi-w-konkursie-THEMIS.html.
- 55 Vgl. K. Schuller, Alles Kommunisten und Esbeken, 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nach-justizreform-alles-kommunisten-und-esbeken-15116364.html> (abgerufen am 22.03.2018).
- 56 <https://www.youtube.com/watch?v=sn4TvSaCB4>.

DAS SYSTEM DER
VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT
IN DEUTSCHLAND



VORTRAG

FUNKTIONSBEDINGUNGEN UNABHÄNGIGER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

Peter Müller

Richter am Bundesverfassungsgericht,
Ministerpräsident des Saarlandes a. D.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr, am heutigen Nachmittag zum wiederholten Male als Saarländer im rheinland-pfälzischen Landtag das Wort ergreifen und dieses Mal einige Anmerkungen zum System der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland machen zu können.

Dabei erleichtert es den Zugang zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise, wenn man sich vergegenwärtigt,

dass die Ausgestaltung der Position des Bundesverfassungsgerichts ein Teil des Versuches der wenigen Mütter und vielen Väter des Grundgesetzes war, aus der Geschichte zu lernen. Ziel des Bestrebens war es, nach der Erfahrung des Nationalsozialismus strukturelle verfassungsrechtliche Sicherungen zu schaffen, dass Derartiges sich nicht wiederholt. Die Beratungen im Parlamentarischen Rat waren geprägt durch die Erfahrung, dass formal korrekt zustande gekommene Normen materiell schlimmstes, größtes Unrecht beinhalten können, wie dies beispielsweise bei den Nürnberger Rassegesetzen der Fall war. Vor diesem Hintergrund gab es die Überzeugung, dass es nicht nur notwendig ist, alle staatliche Gewalt an die Verfassungsordnung zu binden, sondern auch, dass es jemanden geben muss, der darauf achtet, dass die staatliche Gewalt dieser Bindung auch Rechnung trägt. Dass es also einen Hüter der Verfassung braucht, eine Institution, die die Einhaltung der Bindung an die Verfassung überwacht und, wenn gegen diese Bindung verstoßen wird, korrigierend eingreift. Diese Aufgabe wurde dem Bundesverfassungsgericht übertragen.

Erfüllen kann das Bundesverfassungsgericht diese Aufgabe nur, wenn es den übrigen staatlichen Organen einschließlich der obersten Staatsorgane auf der Ebene der Gleichordnung gegenübertritt. Deshalb war es von Anfang an auch Anspruch des Bundesverfassungsgerichts, nicht nur Teil der Justiz zu sein, sondern eigenständiges oberstes Staatsorgan. Dies lässt sich zwar den Formulierungen des Grundgesetzes nicht ohne Weiteres entnehmen. Auf der Basis einer Denkschrift, die insbesondere Leibholz zu verantworten hatte, hat das Bundesverfassungsgericht diese Position aber sehr frühzeitig formuliert. Mittlerweile ist sie unbestritten und wird allgemein anerkannt. Ausdruck findet sie in § 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, wo es heißt, das Bundesverfassungsgericht sei ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes.

Das Bundesverfassungsgericht ist vor dem Hintergrund der Aufgabe, allen übrigen Verfassungsorganen, selbst dem demokra-

tisch unmittelbar legitimierten Gesetzgeber, zum Schutze der Verfassung in den Arm fallen zu können, mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet. Ich jedenfalls kenne kein Verfassungsgericht auf dieser Welt, das über weiter gehende Kompetenzen verfügt als das Bundesverfassungsgericht. Insbesondere steht ihm das Normverwerfungsmonopol zu. Seine Entscheidungen sind gemäß § 31 BVerfGG mit Gesetzeskraft versehen. Das Gericht hat außerdem die Möglichkeit, dann, wenn Gesetze für nichtig erklärt worden sind, eigene Übergangsregelungen zu schaffen, bis der Gesetzgeber anstelle der für nichtig erklärten Regelung eine neue Regel beschlossen hat. Die Vorstellung einer Suprematie des Parlaments ist dem Grundgesetz fremd. Das ist in anderen Verfassungsräumen völlig anders. Für unsere angelsächsischen Kollegen beispielsweise ist es schwer nachvollziehbar, dass es ein Organ geben kann, das das Recht hat, dem Parlament in den Arm zu fallen. Diese unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Traditionen gilt es immer in Rechnung stellen, wenn wir vergleichend über unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit reden. Wir sind in Deutschland durch eine historische Erfahrung geprägt, die vergleichbar in anderen Staaten nicht existiert, aber für das Verständnis der starken Position des Bundesverfassungsgerichts im Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland unverzichtbar ist.

Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Konzeptes des Grundgesetzes, eine Institution zu etablieren, die den Geltungsanspruch der Verfassung gegenüber aller anderen staatlichen Gewalt durchzusetzen vermag, ist, dass dieses Gericht selbstbestimmt und unabhängig entscheiden kann. Nur dann kann die dem Gericht zgedachte Wächterrolle ausgefüllt werden. Notwendig zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit dieses Konzeptes ist aber auch, dass das Gericht mit seinen Entscheidungen auf Akzeptanz stößt, d.h. dass diese Entscheidungen von den staatlichen Organen respektiert und in der Gesellschaft getragen werden. Dies setzt wiederum voraus, dass sie erkennbar durch Objektivität und Überparteilichkeit geprägt sind. Notwendig sind

daher strukturelle Sicherungen der Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Entscheidungsfindung durch das Bundesverfassungsgericht. Zu deren Ausgestaltung im System des Grundgesetzes möchte ich im Folgenden einige Anmerkungen machen:

Natürlich partizipiert das Bundesverfassungsgericht zunächst am Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, so wie er für die gesamte Justiz gilt. Die Unabhängigkeit der Justiz ist als wesentlicher Bestandteil gewaltenteiliger Staatsorganisation verfassungsrechtlich garantiert. Sie beinhaltet sowohl die sachliche als auch die persönliche Unabhängigkeit des Richters. Sachliche Unabhängigkeit bedeutet, dass ein Richter keinen Weisungen unterworfen ist. Er entscheidet unabhängig von den Wünschen und Vorstellungen, die an anderer Stelle existieren. Persönliche Unabhängigkeit bedeutet, dass er sich auch persönlich in einer Situation befinden muss, die es ihm erlaubt, unabhängig und frei zu entscheiden. Er darf nicht damit rechnen müssen, dass er seine Existenzgrundlage verliert, wenn er den politisch Mächtigen gegenüber unliebsame Entscheidungen trifft. Viele folgern aus dem Postulat der persönlichen Unabhängigkeit den Grundsatz, dass Richter auf Lebenszeit eingestellt werden müssen. Nur das garantiere ein ausreichendes Maß an persönlicher Unabhängigkeit. Bei den Beratungen des Grundgesetzes im parlamentarischen Rat war die Geltung des Lebenszeitprinzips für Richter allerdings umstritten. Am Ende hat sich diese Vorstellung nicht durchgesetzt. Im Art. 97 GG ist stattdessen die Rede davon, dass Richter hauptamtlich und planmäßig endgültig eingestellt sein müssen. Das bedeutet nicht zwingend, dass sie auf Lebenszeit einzustellen sind. Das ist zwar wohl der von der Verfassung angenommene Regelfall, von dem es aber auch Abweichungen geben kann. Eine solche Abweichung stellen gerade auch die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts dar, die auf zwölf Jahre gewählt sind und nicht wiedergewählt werden können. Ich persönlich halte diese Unzulässigkeit der Wiederwahl eines Verfassungsrichters für eine ganz wesentliche Sicherung der Unabhängigkeit des Gerichts. Es ist kein Zufall, dass in einer

Phase, in der das Bundesverfassungsgericht sich mal wieder mit ein paar Entscheidungen bei den politischen Verantwortungsträgern nicht ganz beliebt gemacht hatte, Überlegungen angestellt wurden, das Bundesverfassungsgericht dahingehend zu ändern, dass Verfassungsrichter nur noch auf sechs Jahre – verbunden mit der Möglichkeit der Wiederwahl – gewählt werden können. Diese Pläne sind am Ende nicht weiterverfolgt worden und haben das Licht der Öffentlichkeit nie richtig erblickt, aber sie existierten. Wenn man sich die Situation an anderen Stellen vergegenwärtigt, scheint mir diese sehr deutlich zu dokumentieren, dass die Unzulässigkeit der Wiederwahl in hohem Maße zur Freiheit und Unabhängigkeit der Verfassungsrichter beiträgt.

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Sicherung von Unabhängigkeit und Überparteilichkeit ist das Auswahlverfahren der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Um gewählt zu werden, bedarf es einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag bzw. im Bundesrat. Dies führt in der Regel – wenn es nicht gerade eine große Koalition gibt und diese große Koalition mehr als zwei Drittel der Sitze hat (wovon nach dem Ergebnis der letzten Bundestagswahl auch nicht mehr zwingend ausgegangen werden kann) – dazu, dass die Wahl eines Richters nur möglich ist, wenn auch Vertreter von Oppositionsparteien der Wahl des jeweiligen Kandidaten zustimmen. Dies ist für die Akzeptanz des Gerichts von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Ich selbst bin ja nun jemand, der aus dezidiert politischen Zusammenhängen kommt, und deshalb war es gut, dass die Entsendung des Ministerpräsidenten, der eine klare parteipolitische Zugehörigkeit hat, zum Bundesverfassungsgericht nur möglich war, weil auch politische Wettbewerber gesagt haben: „Den Müller kann man nach Karlsruhe schicken! Der wird sein Amt dort vernünftig, unparteilich und so, wie die Verfassung das erwartet, ausüben.“ Nach meiner Überzeugung ist es ein wesentliches Element unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit, dass die Auswahlverfahren so ausgestaltet sind, dass knappe politische Mehrheiten nicht über die Zusammensetzung des Gerichts entscheiden können.

Darüber hinaus haben Richterwahlen öffentlich und transparent stattzufinden. Auch dies trägt zu Überparteilichkeit und Akzeptanz des Gerichts bei. Davon sind allerdings vorherige öffentliche Anhörungen von Kandidaten für das Amt des Richters oder der Richterin des Bundesverfassungsgerichts in den Wahlorganen zu unterscheiden.

Was die Öffentlichkeit der Wahl anbetrifft, hatten wir in der Vergangenheit eine unterschiedliche Situation, je nachdem, ob die Richterwahl im Bundestag oder im Bundesrat stattfand. Im Bundesrat wurde immer im Plenum öffentlich gewählt. Bei der anderen Hälfte der Verfassungsrichter, die durch den Bundestag gewählt wird, gab es hingegen in der Vergangenheit ein Wahlmännergremium, das mit nur elf Abgeordneten besetzt war. Dieses Verfahren war verfassungsrechtlich immer umstritten und auch Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Gericht hat in seiner diesbezüglichen Entscheidung zwar die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses Verfahrens bestätigt, zugleich aber darauf hingewiesen, dass es auch andere Möglichkeiten gibt, die „Bundestagsrichter“ in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise zu wählen. Der Gesetzgeber hat darauf mittlerweile reagiert. Künftig werden – jüngst ist das zum ersten Mal passiert – die Richter auch im Bundestag öffentlich im Plenum gewählt, was im Übrigen zur Folge hat, dass die Einhelligkeit der Unterstützung nicht mehr so gegeben ist, wie das früher der Fall war. Aber das ist ja vielleicht auch demokratische Normalität.

Für problematisch halte ich demgegenüber umfängliche Anhörungsverfahren von Kandidaten für das Amt eines Richters/einer Richterin des Bundesverfassungsgerichts. Dies würde im Zweifel dazu führen, dass diese Kandidaten sich auf eine politische Agenda festlegen oder zumindest dazu verhalten müssten. Das kann der Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung nur schaden. Wenn Sie sich die Abläufe etwa bei der Wahl der Richterinnen und Richter des Supreme Court in den USA anschauen,

glaube ich nicht, dass das eine Empfehlung für ein derartiges Verfahren ist. Im Gegenteil: Ich meine, das spricht sehr dafür, von derartigen Prozeduren auch weiterhin Abstand zu nehmen. Dafür spricht auch, dass sich bei der Einführung derartiger Möglichkeiten inquisitorischer Befragungen die Zahl und Qualität der möglichen Kandidaten und Kandidatinnen für das Amt eines Verfassungsrichters in einer nicht wünschenswerten Richtung verändern könnte.

Außerdem gibt es eine ganze Reihe weiterer Umstände, die für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Akzeptanz des Bundesverfassungsgerichts von erheblicher Bedeutung sind. Dazu zählt sicherlich die Beratungskultur, die die Arbeit des Gerichts prägt. Das Gericht hat das große Privileg, in einer hektischen Zeit in großen Verfahren durchaus entschleunigt beraten und entscheiden zu können. Die Beratungen sind außerordentlich intensiv und nicht öffentlich. Auch mit Blick auf die Diskussionen des heutigen Vormittags plädiere ich sehr dafür, an diesem Prinzip der Nichtöffentlichkeit festzuhalten. Warum? Ich glaube, dass die Unbefangenheit der Entscheidungsfindung durch die nichtöffentliche Beratung wesentlich begünstigt wird. In dem Moment, in dem öffentlich beraten wird – und auch wenn Sie nur befürchten müssen, dass das, was Sie in der Beratung gesagt haben, zeitlich verzögert öffentlich bekannt wird – ist die Schere im Kopf, die sich auf die Beratung auswirken kann, nicht mehr völlig wegzudenken. Meine Wahrnehmung aus öffentlichen und nichtöffentlichen Beratungen auch in anderen Bereichen ist, dass, wenn Sie wirklich einen Prozess der offenen Meinungsbildung haben wollen, es notwendig ist, einen Prozess zu organisieren, bei dem anschließend nicht nach „Gewinnern“ und „Verlierern“ eingeteilt werden kann. Dies funktioniert am besten, wenn der Beratungsprozess nicht öffentlich stattfindet. Ohne das Beratungsgeheimnis zu verletzen, glaube ich sagen zu können: Beratungen des Bundesverfassungsgerichts sind strapaziöse Angelegenheiten, bei denen Positionen sich verändern, bei denen die Kraft des Argumentes zählt und bei denen immer

mal wieder Richterinnen und Richter – auch mir ist das mehrfach passiert – am Ende der Beratung einen anderen Erkenntnisstand haben und zu einem anderen Ergebnis kommen, als das am Anfang des Verfahrens der Fall war. Bei öffentlicher Beratung wäre dies deutlich schwieriger. Deshalb ist die Nichtöffentlichkeit der Beratung aus meiner Sicht qualitätssichernd und deshalb tue ich mich auch mit der bisweilen geforderten Protokollierung des Beratungsganges schwer.

Kein Raum ist im Übrigen bei diesen Beratungen für politische Agenden. Der Versuch, bei den Beratungen des Gerichts eine politische Agenda durchzusetzen, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, da nur das juristische Argument zählt. Wer einen solchen Versuch unternehmen würde, verlöre innerhalb kürzester Zeit seine interne Akzeptanz und hätte keine Möglichkeit mehr, wirksam auf die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse im Senat einzuwirken.

Die Intensität der Beratung schlägt sich nicht selten dann auch in der Umfänglichkeit der Entscheidung nieder. Das scheint mir ein Problem zu sein. Ich selbst war Berichterstatter im NPD-Verbotsverfahren. Demnächst erscheint, glaube ich, der 144. Band der Entscheidungssammlung des BVerfG, der im Wesentlichen nur aus dem NPD-Urteil bestehen wird. Nun ist das ein Sonderfall, bei dem das Gericht erstinstanzlich tätig ist und daher tatsächliche Umstände eine große Rolle spielen. Aber in einer Zeit, in der 140 Zeichen schon viel sind und trotzdem Kommunikationsprozesse zu prägen vermögen, sind Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit nicht selten mehr als 140 Seiten ein Problem. Mittlerweile scheint es, dass die Pressemitteilung über die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mindestens ebenso wichtig ist wie die Entscheidung selbst. Dies mag nicht schön sein, ist aber ein Teil der aktuellen medialen, digital modifizierten Wirklichkeit. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass unsere Entscheidungen unmittelbar nach und z. T. auch bereits während der Verkündung nicht nur berichtet, sondern auch

kommentiert werden. Mir scheint hier ein Problem zu liegen, das weniger mit der Unabhängigkeit des Gerichts zu tun hat, sich durchaus aber auf die Akzeptanz seiner Entscheidungen auswirken kann.

Ein weiteres wichtiges – wenngleich umstrittenes – Instrument zur Herstellung von Akzeptanz und zur Gewährleistung von Unabhängigkeit ist meines Erachtens die Möglichkeit des Sondervotums, d. h. die Möglichkeit, wenn man sich mit seiner Position nicht durchsetzen konnte, öffentlich zu sagen: „Hier gibt es noch eine andere Sicht der Dinge! Das Gericht ist dem mehrheitlich nicht gefolgt, aber ich bin nicht von der Position, wie sie das Gericht mit Mehrheit beschlossen hat, überzeugt.“ Das stört zwar zweifellos die Wahrnehmung der Einheitlichkeit der Entscheidung und deshalb gibt es auch viele Gerichte anderer Länder, die das Institut des Sondervotums nicht kennen. Ich glaube aber, dass es der Akzeptanz der Entscheidungen des Gerichts eher nützt als schadet. Deutlich wird damit, dass Argumente und Positionen als gewichtig angesehen wurden, auch wenn diesen im Ergebnis eine Mehrheit versagt geblieben ist. Dies kann die Integrationskraft und befriedende Wirkung, die von einer Entscheidung ausgehen, durchaus in erheblichem Umfang erhöhen.

Last but not least zählt nach meinem Dafürhalten zu den die Unabhängigkeit und Stärke des Gerichts sichernden Instrumenten auch die Ausgestaltung des Gerichts als Bürgergericht. Die Vorstellung, dass jeder, wenn er denn alle Instanzen durchlaufen hat und immer noch glaubt, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten verletzt zu sein, noch eine Möglichkeit hat, nämlich die Möglichkeit, sich nach Karlsruhe zu wenden und dort seinen Fall vorzutragen und prüfen zu lassen, macht das Gericht zu einer für das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen wichtigen Einrichtung. Die Idee des Bürgergerichts stellt uns allerdings zunehmend vor Kapazitätsprobleme. Es ist mittlerweile so, dass wir im Jahr etwa 10.000 Eingänge haben. Von diesen Eingängen gehen rund 6.000 Eingänge in den richterlichen

Entscheidungsprozess. Da es keine Einzelrichterentscheidungen beim Bundesverfassungsgericht gibt, bedeutet dies, dass jeder Richter im Jahr mehr als 1.000 Entscheidungen zu verantworten hat. Das ist nicht leicht zu bewältigen und führt zu einer durchaus grenzwertigen Belastungssituation.

Deshalb gibt es regelmäßig Diskussionen, was man denn zur Entlastung des Gerichts und zur Reduktion der Verfahrenszahlen tun kann. Nachgedacht wird etwa über den Einsatz von Kostenfiltern angesichts des Umstandes, dass Verfahren beim Bundesverfassungsgericht regelmäßig kostenfrei sind. Wir haben ein einziges Instrument, das man einsetzen kann, die sog. Missbrauchsgebühr für Fälle erkennbar missbräuchlicher Anrufung des Gerichts. Von dieser Möglichkeit wird sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht und nahezu überhaupt nicht, soweit es sich um anwaltlich nicht vertretene Beschwerdeführer handelt, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde beschränkt sich zum wiederholten Mal auf eine Aneinanderreihung von Beschimpfungen, Beleidigungen und Begriffen aus der Fäkalsprache. Schon mal eher wird über die Festsetzung einer Missbrauchsgebühr nachgedacht, wenn die Beschwerdeführer anwaltlich vertreten sind. Wir haben jetzt in zwei Fällen Missbrauchsgebühren festgesetzt, was zu ziemlicher Unruhe im Bereich der Anwaltschaft geführt hat. Der erste Fall betraf die Abschiebung eines Asylbewerbers nach Afghanistan, in dem ein Anwalt eine einstweilige Anordnung beantragte, obwohl er wusste, dass der Asylbewerber untergetaucht war und keine Gefahr bestand, dass er überhaupt im Rahmen eines anstehenden Transports mit dem Flugzeug nach Afghanistan verbracht wird. Der zweite Fall betraf eine Verfassungsbeschwerde im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel in Hamburg. Dort hatte eine Anwältin vorgetragen, dass in einem strafrechtlichen Verfahren Beweismittel nicht berücksichtigt worden seien, insbesondere ein Video, aus dem sich entlastende Umstände für ihren Mandanten ergäben. Als man das Video angeschaut hat, hat man gesehen, dass alles, was die Anwältin behauptet hat, auf diesem Video nicht dokumentiert war – eher war das Gegenteil der Fall.

Die Beispiele zeigen, dass die Missbrauchsgebühr auf seltene Ausnahmefälle beschränkt ist.

Vor dem Hintergrund der enormen Belastung, unter der das Gericht leidet, wird daher immer wieder über andere Abhilfemöglichkeiten nachgedacht. Vorgeschlagen wird insoweit häufig eine sog. „Mutwillensgebühr“, die in Betracht kommen soll, wenn erkennbar ist, dass an einer Verfassungsbeschwerde nichts dran ist, der Beschwerdeführer aber darauf besteht, dass sie weiter behandelt wird. In diesem Fall soll dann eine Gebühr bezahlt werden. Ist die Beschwerde erfolgreich, wird die Gebühr erstattet. Eine solche Gebühr müsste vom Gesetzgeber beschlossen werden. Bereits deshalb halte ich die Einführung einer solchen Gebühr für nicht sehr wahrscheinlich. Außerdem bin ich mir auch nicht sicher, ob es sich dabei um eine wirklich gute Idee handelt, bei der der Nutzen die damit zweifellos verbundenen Nachteile wirklich überwiegt.

Darüber hinaus gibt es weitere Vorschläge zur Entlastung des Gerichts. Beispielsweise wird erörtert, neben den beiden bestehenden einen weiteren dritten Senat zu schaffen, um die Arbeit auf mehr Schultern zu verteilen. Ein großes Problem wäre dabei allerdings, dass dann natürlich der Koordinierungsbedarf zwischen den Senaten steigt. Plenarverfahren mit allen 16 Richtern sind bereits jetzt aufgrund ihrer außerordentlichen Aufwendigkeit nicht übermäßig beliebt beim Bundesverfassungsgericht. Daher trifft dieser Vorschlag nicht gerade auf übermäßige Begeisterung. Außerdem müsste auch dies durch den Haushaltsgesetzgeber beschlossen werden. Wir sind leider nicht in der komfortablen, aber, wie ich finde, sachlich wohlbegründeten Situation, die uns heute Morgen aus Frankreich geschildert wurde, wonach der Conseil constitutionnel seinen Haushalt selber beschließt. Dass aber der Haushaltsgesetzgeber großes Interesse an der Bereitstellung der erforderlichen Mittel hätte, wage ich zu bezweifeln.

Dann gibt es die Überlegung, die Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhöhen. Auch das ist nur begrenzt überzeugend, denn Sie müssen als Richter ja lesen und nachvollziehen, was diese Mitarbeiter erarbeiten. Auch da gibt es Kapazitätsgrenzen, die mir diesen Vorschlag zur Entlastung des Gerichts wenig zielführend erscheinen lassen.

Unabhängig davon bin ich aber fest davon überzeugt, dass wir gut beraten sind, an der Idee des „Bürgergerichts“ festzuhalten. Es gibt ja viele, die sagen, das Bundesverfassungsgericht kann das Überlastungsproblem doch lösen, indem man ein Selbstbefassungsrecht schafft, d.h. dem Gericht die Möglichkeit gibt – wie das international durchaus üblich ist –, zu entscheiden, welche Verfahren überhaupt zum Gegenstand näherer Prüfung und Entscheidung gemacht werden. Ich halte davon sehr wenig, weil ich glaube, dass dies der Akzeptanz des Gerichts auf Dauer eher schaden würde. Das Modell des „Bürgergerichts“ hat in der Vergangenheit ersichtlich gut funktioniert. Dafür spricht jedenfalls die Akzeptanz, die das Gericht sich erworben hat. Wir haben in Deutschland ja regelmäßige Befragungen zum Vertrauen der Bevölkerung in staatliche und nichtstaatliche Einrichtungen und Organisationen. Ich sage es mal flapsig: In der Vergangenheit gab es drei Institutionen, die da immer sehr hoch gerankt waren. Das waren der ADAC, der DFB und das BVerfG. Alle sich daran anschließenden Überlegungen überlasse ich Ihnen. Jedenfalls ergibt sich daraus ein Vertrauenskapital, das es zu bewahren gilt und das m.E. wesentlich mit dem Konzept des „Bürgergerichts“ verbunden ist.

Nicht immer so sonderlich gut angesehen ist das Bundesverfassungsgericht demgegenüber bei den politischen Entscheidungsträgern, insbesondere bei der jeweiligen Regierung und den sie tragenden Parteien. Das ist strukturell bedingt. Das muss so sein. Denn Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es natürlich, Minderheitenrechte zu verteidigen und im Zweifel, die Rechte der Opposition gegenüber den Rechten der Mehrheit durch-

zusetzen. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es, dem Gesetzgeber – und damit typischerweise der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit – an der einen oder anderen Stelle zu sagen, dass er die Leitplanken, die die Verfassung seinem Handeln vorgegeben hat, nicht beachtet hat. Das finden Regierende nicht immer toll. Als ich saarländischer Ministerpräsident war, war ich über die Entscheidungen des saarländischen Verfassungsgerichtshofs natürlich auch nicht immer und uneingeschränkt glücklich.

In diesem Zusammenhang wird dann nicht selten der Vorwurf erhoben, das Gericht beachte die ihm gesetzten Grenzen nicht. Es habe politischen Gestaltungsehrgeiz, statt sich auf die Aufgabe, Hüter der Verfassung zu sein, zu beschränken. Diese Diskussion gibt es, seit es das Bundesverfassungsgericht gibt, und sie wird auch in der Zukunft nicht aufhören. Sie wird lediglich im Zeitablauf mit jeweils unterschiedlicher Intensität geführt. Mal wird die Kritik noch ganz verträglich und nett formuliert, etwa wenn der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer beim ersten Rundfunkurteil die Entscheidung des Gerichts mit der Bemerkung bedachte: „Das haben wir uns so nicht vorgestellt.“ Es gab aber auch schon Kommentierungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von Fraktionsvorsitzenden großer Volksparteien, die eher der Fäkalsprache entliehen waren, weswegen ich dies hier nicht zitieren möchte. Letztlich besteht hier ein natürliches Spannungsfeld und deshalb glaube ich, dass es da auch keine dauerhafte Lösung gibt. Wir werden diese Diskussion immer führen müssen und wir sollten und können sie mit Gelassenheit führen. Das Bundesverfassungsgericht ist verpflichtet, sich auf die Interpretation der Verfassung zu beschränken. Es ist bestrebt, die Gestaltungsspielräume der Politik uneingeschränkt zu achten. Aber natürlich kann man im Detail immer wieder darüber diskutieren, ob dies tatsächlich auch gelungen ist oder nicht.

Insgesamt glaube ich, dass das Gericht seinen Auftrag, Hüter der Verfassung und nicht Gestalter der Politik zu sein, vernünftig er-

füllt hat. Es hat damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes geleistet und wesentlich zu dem Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält, beigetragen. Sein Auftrag ist damit selbstverständlich nicht erledigt. Er besteht unter veränderten Rahmenbedingungen fort. Dazu nur eine Anmerkung: Natürlich stellen die Prozesse der Internationalisierung und der europäischen Integration auch Verfassungsgerichtsbarkeiten vor neue Fragen. Der Geltungsanspruch des Grundgesetzes hat sich damit aber nicht erledigt. Das Grundgesetz ist europarechtsfreundlich. Es ist völkerrechtsfreundlich. Die Frage ist daher, wie man dem Geltungsanspruch der Verfassung unter den Bedingungen zunehmender und gewollter Internationalisierung angemessen Geltung verschaffen kann. Damit verbunden ist die Frage des Verhältnisses von Verfassungsgerichtsbarkeiten im Mehrebenensystem, des Verhältnisses von Europäischem Gerichtshof, vom EGMR und nationalen Verfassungsgerichten sowie die Frage des Verhältnisses von Europarecht und nationalem Verfassungsrecht. Die Debatte dieser Thematik ist bei Weitem nicht zu Ende und zählt zu den schwierigsten und spannendsten Problemfeldern, die wir gegenwärtig zu diskutieren haben. Deshalb werden sich die Bitburger Gespräche zu Anfang des nächsten Jahres unter einem spezifischen Aspekt dieser Thematik widmen. Hier ist jedenfalls nicht der Ort und die Zeit, diese Probleme weiter auseinanderzuidividieren.

Deshalb möchte ich mich zum Schluss auf eine Anmerkung zu der Frage beschränken, ob das offensichtlich recht erfolgreiche Modell der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit eigentlich ein exportgeeignetes Modell ist? Dazu will ich erstens sagen, dass dieses Modell ein spezifisch aus unserer Geschichte entstandenes Konzept darstellt. Der Respekt vor anderen verfassungsrechtlichen Traditionen gebietet es deshalb, bei der Frage „Inwieweit ist dieses Modell übertragbar?“ zurückhaltend zu sein. Zweitens: Wenn formuliert wird: „Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Grundgesetzes ist wesentliches Element eines demokratischen Rechtsstaates“ bin ich bei dieser These eher skeptisch. Demokra-

tie und Rechtsstaatlichkeit sind auch ohne Verfassungsgerichte gestaltbar. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist kein notwendiges Element eines Systems der Gewaltenteilung, der Volkssouveränität und der Rechtsstaatlichkeit. Eines geht aber nicht: Wenn Sie in einem demokratischen System sich für eine Verfassungsgerichtsbarkeit entscheiden, dann ist es notwendig, die Verfassungsgerichtsbarkeit so auszugestalten und so auszustatten, dass sie dem Auftrag, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen, Rechnung tragen kann. Heute Morgen war die Rede davon, dass Rechtsstaatlichkeit möglicherweise dem demokratischen Prinzip entgegengesetzt sein kann. Meine Überzeugung ist, dass beide Prinzipien in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen. Demokratie geht nicht ohne Minderheitenschutz. Demokratie geht nicht ohne Verbindlichkeit des Rechts. Demokratie geht nicht ohne Gewaltenteilung, ohne checks and balances, wie auch immer das im Einzelnen ausgestaltet ist. Deshalb ist die Idee der illiberalen Demokratie, d. h. die Verabsolutierung der Mehrheitsregel, sowie die Vorstellung, es gebe einen einheitlichen Willen des Volkes und diejenigen, die die Mehrheit haben, hätten das Recht, diesen Willen unter Missachtung auch rechtsstaatlicher Strukturen durchzusetzen, also die Idee „der Befreiung der Demokratie aus den Fesseln des Rechtsstaates“ jedenfalls für die Vorstellung der Demokratie, so wie sie das Grundgesetz hat, nicht akzeptabel. Ich wundere mich, wie eher schweigend man die Vision der illiberalen Demokratie, die wohl in allererster Linie in neuerer Zeit in Ungarn vom dortigen Staatspräsidenten entwickelt worden ist, hinzunehmen bereit ist.

Wer Verfassungsgerichtsbarkeit in einem demokratischen System will, muss akzeptieren, dass dieses Gericht dann auch unabhängig einen Beitrag zur Gewaltenteilung leistet und dass ein solches Verfassungsgericht nur dann seinen Namen verdient, wenn es unabhängig und mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet den übrigen Staatsgewalten gegenübertritt. Unzulässig ist dann jeder Versuch der Unterminierung seiner Arbeit durch eng geschnürte Verfahrenskonzepte, durch Vorgaben,

in welcher Reihenfolge die Fälle zu erledigen sind, durch kontrollfreie Verfassungsräume, durch die Auswahl der Richter nach der jeweiligen politischen Mehrheit, durch die Aufblähung der Spruchkörper zur Durchsetzung personalpolitischer Ziele, durch überzogene Mehrheitsregelungen, um Entscheidungsfindungen zu verhindern, oder durch die Infragestellung der Verbindlichkeit der Entscheidungen, die durch die Verfassungsgerichte getroffen werden. Wenn sich der Europäische Gerichtshof jetzt erstmals in seiner Geschichte mit der Frage beschäftigt, welche Möglichkeiten zur Durchsetzung seiner Entscheidungen er denn hat, welche Vollstreckungsanordnungen er denn eigentlich treffen kann, dann ist das ein Alarmzeichen. Ich glaube, dass wir in einer Entwicklung sind, die geprägt ist von einer schrittweisen Erosion des Rechtsstaates. Unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit kann diesen Prozess aufhalten und deshalb lohnt es sich, für unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit einzutreten. Deshalb ist es verdienstvoll, Herr Landtagspräsident, dass heute hier diese Veranstaltung stattfindet, und deshalb bedanke ich mich für die geduldige Aufmerksamkeit.



VORTRAG

FUNKTIONSBEDINGUNGEN UNABHÄNGIGER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz

Professor für Öffentliches Recht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht ist eine sehr bemerkenswerte Institution des Verfassungslebens; es zeichnet sich durch ungeheure Beliebtheit bei der Bevölkerung,¹ weniger aber bei Politikern aus. Während üblicherweise Machtgewinn mit Misstrauen und Unbehagen einhergeht, findet eine deutliche Mehrheit in der Bevölkerung den politischen Einfluss des Gerichts angemessen. Diese Mehrheit ist auch der Ansicht, dass das Gericht die Politik nicht nur kontrollieren muss, sondern ihr zudem auch Vorgaben ma-

chen darf, wie verfassungskonforme Zustände herzustellen sind. Das Gericht soll also nicht nur entscheiden, wie wir verfasst sind, sondern auch, wie wir verfasst sein wollen. Die Bürger wünschen sich offensichtlich Verfassungsgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht. Von einer Vertrauenskrise – wie sie bisweilen der Politik attestiert wird – ist das Bundesverfassungsgericht nicht betroffen; das Gericht genießt vielmehr größtes Ansehen: 75 % der Bundesbürger vertrauen dem Gericht uneingeschränkt; zum Vergleich: Der Bundespräsident kommt auf einen Wert von 63 %, Bundestag und Bundesrat auf ca. 40 %, die Europäische Kommission auf 22 % und das Schlusslicht bilden politische Parteien mit einem Wert von lediglich 17 %.² Aber auch inhaltlich findet sich große Zustimmung mit Entscheidungen. Während noch in der Mitte der 90er-Jahre verfassungsgerichtliche Entscheidungen in hohem Maße kontrovers diskutiert wurden – man denke hier nur an die Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG³ oder zur Religionsfreiheit in Art. 4 GG⁴ –, sind heute mehr als zwei Drittel der Bevölkerung der Ansicht, dass das Bundesverfassungsgericht und seine Entscheidungen die Wertordnung der Bundesrepublik Deutschland widerspiegeln.

Dieser tatsächliche Befund erklärt indes nicht, warum das Gericht einen Status genießt, der nicht nur mit dem Vertrauen in einen Rechtsstaat als Antwort auf die Katastrophe des Nationalsozialismus zu erklären ist. Insgesamt geht es darum, das dem Bundesverfassungsgericht bezeugende Wohlwollen als Grundvertrauen zu verstehen, ohne das ein freiheitliches Gemeinwesen gar nicht lebensfähig ist.⁵ Will man hier nicht das Böckenförd'sche Theorem⁶ dahingehend abwandeln, dass „...Verfassungsgerichtsbarkeit von Voraussetzungen lebt, die sie selbst nicht garantieren kann“, dann muss man sich auf einer Metaebene auf die Suche nach Funktionsbedingungen und Funktionsvoraussetzungen von Verfassungsgerichtsbarkeit machen. Dabei soll nachfolgend zwischen normativen oder institutionellen einerseits (dazu unter II) und außerrechtlichen Funktionsbedingungen (dazu unter III) unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits unterschieden werden.

II. Institutionelle Funktionsbedingungen

Die zentrale Grundvoraussetzung für die Akzeptanz und Anerkennung von Verfassungsgerichtsbarkeit – auch mit Blick auf ihre politischen Implikationen und Folgewirkungen – ist die Unabhängigkeit, und zwar in sachlicher wie auch in persönlicher Hinsicht. Hier gilt es zunächst, die normativen Vorgaben – sowohl der Verfassung als auch des einfachen Gesetzgebers – in den Blick zu nehmen.⁷

1. Das Bundesverfassungsgericht als maßgeblicher Interpret des Grundgesetzes

Unstreitig ist das Bundesverfassungsgericht das Ergebnis einer politischen Entscheidung; aber das Entscheidende ist die Akzeptanz dieser Institution, die maßgeblich dafür verantwortlich ist, dass der politische Prozess sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung bewegt: Es geht um die Verrechtlichung der politischen Ordnung.⁸

Mit dem Bundesverfassungsgericht hat das Grundgesetz ein selbständiges Gericht errichtet, das die Verfassung letztentscheidend mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit interpretiert: „Entsprechend seiner Aufgabe, das Verfassungsrecht zu bewahren, zu entwickeln und fortzubilden (...), hat es selbst letztverbindlich über dessen Auslegung und Anwendung zu entscheiden.“⁹ Das bedeutet indes nicht im Sinne einer prinzipialen Verfassungsauslegung die abstrakte Deutung des Inhalts der Verfassung; vielmehr sind es konkrete Verfahren, die Anlass dafür bieten, dass das Gericht seine Rolle als „verbindliche Instanz in Verfassungsfragen“¹⁰ wahrnehmen kann und muss. Unstreitig verändert indes das beim Bundesverfassungsgericht monopolisierte richterliche Prüfungs- und Verwerfungsrecht die Gewaltenbalance zu Lasten des demokratisch legitimierten Gesetzgebers.¹¹ Wenn aber das Bundesverfassungsgericht den Vorrang der Verfassung¹² auch vor dem

Willen der demokratischen Mehrheit garantiert, dann bedeutet dies, dass dem Gericht auch gegenüber dem Gesetzgeber das letzte Wort in Verfassungsfragen zusteht, wobei das Gericht zwar an die Verfassung als Prüfungsmaßstab gebunden ist, aber über die Auslegung dieses Maßstabs selbst autonom entscheidet.¹³ Dann aber kommt es entscheidend auf die Modalitäten der Auslegung an; erfolgt sie zurückhaltender, wird der demokratische Souverän eher geschont, wird sie extensiver betrieben, verringert sich der dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber verbleibende Spielraum.¹⁴ Vor diesem Hintergrund erweist sich eine sachgerechte, das gewaltenteilige System des Grundgesetzes respektierende Auslegung als eine erste entscheidende Funktionsvoraussetzung von Verfassungsgerichtsbarkeit.

Im Ergebnis wird man daher sagen können, dass gerade die Anerkennung des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan¹⁵ eine entscheidende Funktionsbedingung von Verfassungsgerichtsbarkeit ist, bringt dies doch die politische Komponente der Entscheidungen bei gleichzeitiger Rückbindung des politischen Potenzials der Entscheidungen an die Verfassung zum Ausdruck. Mag die in der zitierten Denkschrift manifestierte Selbstermächtigung als „...das mit höchster Autorität ausgestattete Verfassungsorgan...“ im Jahr 1952 noch anmaßend erscheinen und eine politische Gestaltungsmacht behaupten, die einen Konflikt mit dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber geradezu heraufbeschwört, so dürfte aber gerade die Behauptung der gesellschaftlichen und politischen Dimension des eigenen Handelns entscheidend für die dann gewachsene Akzeptanz des Gerichts gewesen sein.¹⁶

2. Zuständigkeitskataloge als Ausdruck institutioneller Unabhängigkeit

Daneben lassen schon die jeweiligen Zuständigkeitskataloge (Art. 93 Abs. 1 GG) erkennen, wie wirkungsmächtig Verfassungs-

gerichtsbarkeit sein kann, wenn dem Bundesverfassungsgericht mit der Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle¹⁷ eine Normverwerfungsbefugnis gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber eingeräumt wird, wenn der Einzelne die Möglichkeit hat, sich unter Beachtung bestimmter formaler Zulässigkeitskriterien im Wege der Individualverfassungsbeschwerde¹⁸ mit der Behauptung einer Verletzung seiner Grundrechte durch die deutsche öffentliche Gewalt an das Bundesverfassungsgericht zu wenden, oder wenn etwa dem Bundesverfassungsgericht die Befugnis zugewiesen wird, auf Antrag eine politische Partei zu verbieten – ein unstrittig schwerwiegender Eingriff in das demokratische Prinzip des Grundgesetzes, der nur unter engen tatbestandlichen Voraussetzungen überhaupt statthaft sein kann.¹⁹

In diesem Zusammenhang kann auch die These aufgestellt werden, dass zu den Funktionsbedingungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit das Entscheidungsmonopol – wohlgemerkt nicht das Deutungsmonopol – des Gerichts zählt. Dieses umfasst auch – und das ist von zentraler Bedeutung – die Exklusivität des Prüfungsmaßstabes und die ausschließliche Zuweisung zur Auslegung des Verfassungsrechts. Während Letzteres das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung für sich reklamiert,²⁰ ist die Exklusivität des Prüfungsmaßstabes nicht mehr uneingeschränkt gegeben. Konnte das Gericht in der Vergangenheit alle rechtlichen Grundsatzfragen zu Verfassungsfragen machen und dann entsprechend beantworten, so ist dies in Ansehung der Verdichtung der europäischen Integration und der zunehmenden Bedeutung des Völkerrechts nicht mehr möglich, da die maßgeblichen Interpreten dieser Rechtsordnungen in Luxemburg oder in Straßburg, aber nicht in Karlsruhe, sind. Dies lässt sich exemplarisch am Thema Datenschutz verdeutlichen: Konnte das Gericht im Volkszählungsurteil von 1983²¹ noch autonom ein „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ entwickeln, so konnte das Gericht bei der Vorratsdatenspeicherung,²² die auf der Umsetzung einer europäischen Richtlinie basierte, nur noch den dem nationalen Gesetzgeber verbleibenden

Umsetzungsspielraum kontrollieren, aber nicht mehr das Sachproblem autonom auf der Grundlage des deutschen Verfassungsrechts beantworten. Das Ineinandergreifen verschiedener Rechtsebenen erschwert den eindeutigen Rückbezug auf die Verfassung als primärem Maßstab.

3. Innere Unabhängigkeit als Funktionsvoraussetzung

Eine Gefährdung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Verfassungsgerichtsbarkeit, der es vorzubeugen gilt, kann sich aus Beeinträchtigungen innerer Unabhängigkeit ergeben. Die in Art. 20 Abs. 3 GG statuierte Bindung der Rechtsprechung an Recht und Gesetz verlangt auch und gerade eine innere Unabhängigkeit von – ggf. auch nur subtilen – gesellschaftlichen und politischen Einflüssen, ebenso wie die Unabhängigkeit von außerrechtlichen Vorverständnissen.²³ Vor diesem Hintergrund dürfte es entscheidend darauf ankommen, sich der Tatsache zu vergewissern, dass Verfassungsgerichtsbarkeit – unbeschadet der politischen Folgewirkungen ihrer Entscheidungen – seine Entscheidungen nicht etwa nach politischen Maßstäben treffen darf.²⁴ Vielmehr gilt der Grundsatz, dass politischer Gegenstand der Entscheidung und rechtlicher Maßstab strikt zu trennen sind.²⁵ Dies ist kein Verzicht des Bundesverfassungsgerichts, „Politik zu betreiben“,²⁶ sondern letzte Konsequenz der Tatsache, dass gerade dies auch nicht in die Zuständigkeit des Gerichts fällt.²⁷ Natürlich ist die Kontrolle von Macht selbst auch Macht; aber wenn das Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Grundgesetzes Recht spricht, wirkt es in den Bereich des Politischen hinein, weil es damit die Verfassung eines politischen Gemeinwesens auslegt und anwendet.²⁸ Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass es das Grundgesetz selbst ist, das dem Bundesverfassungsgericht die Sonderstellung als ausschließlichem Interpreten der Verfassung einräumt; diese Entscheidung der Verfassung ist aber durchaus veränderbar und begründet keinen ewigen Bestandschutz einer Institution.

Überschreitet das Gericht aber diese Grenze der ihm eingeräumten Befugnisse zur Überprüfung der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit höherrangigem Recht, so ist dieser Versuch der Durchsetzung eigener rechtspolitischer Vorstellungen²⁹ schon deshalb problematisch, weil gerade dies die Akzeptanz der Entscheidungen erheblich schwächen kann. Richterliche Zurückhaltung erweist sich insoweit auch als eine zentrale Funktionsbedingung unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit. Umgekehrt ist aber auch daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht seine Aufgabe, Garant des Vorrangs der Verfassung zu sein, auch nur dann sachgerecht erfüllen kann, wenn auch seitens der Politik Zurückhaltung das Gebot des Umgangs mit dem Gericht ist.³⁰

4. Weitere institutionelle Funktionsbedingungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Unabhängigkeit und die Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Öffentlichkeit werden aber auch durch weitere institutionelle Sicherungen beeinflusst: Dies betrifft zum einen schon die Wahl der Mitglieder des Gerichts, die nach Art. 94 Abs. 2 GG i. V. m. §§ 6 ff. BVerfGG je zur Hälfte mit Zweidrittelmehrheit durch Bundestag und Bundesrat gewählt werden.³¹ Eine erhebliche Stärkung der persönlichen richterlichen Unabhängigkeit dürfte zudem in der Regelung des § 4 Abs. 1 BVerfGG zu sehen sein, wonach die Amtszeit – ohne Möglichkeit der Wiederwahl – auf zwölf Jahre begrenzt ist.³² Das gegenwärtige Verfahren der Richterauswahl ist – unbeschadet manch geäußerter Kritik³³ – geeigneter, die Sachkompetenz und die Unabhängigkeit der Richter zu prüfen, als eine öffentliche Debatte mit Hearings oder Anhörungen – wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten üblich – dies leisten könnte. Das Verfahren dient dem Auftrag, das Gericht mit solchen Richterpersönlichkeiten zu besetzen, deren fachliche Güte, deren Unabhängigkeit, deren Urteilskraft und deren Amtsverständnis die Gewähr dafür bietet, dass die Entscheidungen akzeptiert werden. Persönlichkeiten, die das Vertrauen in

die Entscheidungen des Gerichts stärken, die den Entscheidungen Glaubwürdigkeit verleihen können, sichern damit auch die Herrschaft des (Verfassungs-)Rechts.³⁴

Neben diesen Aspekten gilt es aber auch die Funktionsfähigkeit des Gerichts in organisatorischer und finanzieller Hinsicht selbst sicherzustellen, da auch dies zentrale Funktionsvoraussetzungen effektiver Verfassungsgerichtsbarkeit sind. So muss Verfassungsgerichtsbarkeit institutionell in einer Weise abgesichert sein, die Entscheidungen in angemessener Zeit³⁵ ermöglicht, weil gerade dies für die Akzeptanz eines Gerichts von zentraler Bedeutung ist. Dies verlangt eine amtsangemessene Vergütung, die der Höhe nach auch so bemessen sein muss, dass sie einerseits Anreiz für die Bürde des Amtes ebenso ist wie andererseits auch nur die theoretische Empfänglichkeit für Versuche sachwidriger Einflussnahme auszuschließen geeignet ist. Daneben ist aber auch und gerade die Ausstattung mit nachgeordnetem Personal – hier sind in Sonderheit die Wissenschaftlichen Mitarbeiter³⁶ gemeint – von zentraler Bedeutung für eine effektive Aufgabenwahrnehmung der dem Gericht obliegenden Aufgaben.

III. Außerrechtliche Funktionsbedingungen

Will man jenseits der zuvor genannten Funktionsbedingungen nach Voraussetzungen unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit fragen, dann kann sich die Antwort nicht nur aus der positivrechtlichen Hardware, sondern auch und gerade aus der rechtskulturellen Software ergeben.³⁷ Denn welches Verständnis von Verfassung und welche Auslegungsmethode vorzugswürdig ist, welches Ansehen ein Gericht bei anderen Staatsorganen, bei anderen Gerichten, bei der Öffentlichkeit und zuletzt bei jedem Einzelnen genießt, mit welchem Fingerspitzengefühl richterliches Personal ausgewählt wird und wie professionell und welchem Amtsethos verpflichtet dieses Personal dann agieren wird, all das ergibt sich gerade nicht aus dem positiven Recht, sondern er-

weist sich als eine Melange verschiedener Faktoren, die in ihrer Heterogenität keine eindeutigen, logisch zwingenden Ergebnisse mit sich bringt.

Einen weiteren Punkt gilt es zu berücksichtigen: Die Akzeptanz des Bundesverfassungsgerichts beruht auch auf der Rechtsförmlichkeit seines Handelns: Das Gericht gewährt Rechte in den Formen des Rechts.³⁸ Alle Parameter rechtsförmlichen Verhaltens finden sich in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, rechtsförmliche Begründungen, all das sind typische Funktionsvoraussetzungen einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit. Schon vor diesem Hintergrund sind natürlich alle Versuche des Gerichts zur Steigerung seiner Legitimität, die sich gerade nicht auf das Recht gründen, höchst problematisch, weil sie erkennen lassen, dass es nicht um rechtliche Maßstäbe geht, sondern vielmehr das Politische im Zentrum der Dezision steht.³⁹

Wenngleich keine Form politischer Herrschaft allein mit Befehl und Zwang durchgesetzt werden kann, so ist zu konstatieren, dass Gerichte sich in der Tat am schwächsten mit Blick auf die Durchsetzung ihrer Judikate erweisen. Sie bedürfen grundsätzlich der Vollstreckung durch die Exekutive oder der Umsetzung durch den Gesetzgeber. Die zentrale außer- oder metarechtliche Funktionsbedingung ist daher die Frage nach der Autorität eines Gerichts, das hinsichtlich der Befolgung seiner Entscheidungen und deren Umsetzung auf die Akzeptanz der anderen Staatsorgane angewiesen ist. Hier muss einerseits das Bundesverfassungsgericht zur Wahrung seiner Autorität darauf achten, dass es die übrigen Staatsgewalten nicht überfordert, indem es der abstrakten Rahmenordnung der Verfassung nicht zu viele detaillierte Vorgaben entnimmt, die die Gestaltungsspielräume der Politik unverhältnismäßig beschneiden. Wenn das Bundesverfassungsgericht – jenseits der Rechtskraft der Entscheidungen und der durch das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf sein Selbstverständnis als „maßgeblicher Interpret und Hüter der Ver-

fassung“⁴⁰ extensiv interpretierten Bindungswirkung⁴¹ nach § 31 BVerfGG und der Vollstreckungskompetenz nach § 35 BVerfGG – über keine zwangsweisen Durchsetzungsmechanismen gegenüber einer Politik verfügt, die sich weigert, die gebotenen Konsequenzen aus der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu ziehen, so ist das Gericht im Ergebnis auf die Folgebereitschaft der Politik angewiesen.⁴² Anders formuliert ist dem Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes ein Mechanismus immanent, bei dem das Bundesverfassungsgericht die „schwächste der Gewalten“ ist, die aber zugleich „mit dem Recht des letzten Wortes die höchste Funktion im Verfassungsstaat“ erhalten hat.⁴³

Diese Autorität des Bundesverfassungsgerichts ist bis heute unangefochten. Die Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland befolgen die Entscheidungsaussprüche oder zollen ihnen zumindest den gebührenden Respekt,⁴⁴ wobei dies auch ein Ausdruck politischer Klugheit sein dürfte, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, man missachte die Verfassung. Die Staatsrechtswissenschaft nimmt sich – oftmals zustimmend, selten kritisch – der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung an und begleitet diese kommentierend.⁴⁵ Insgesamt zieht das Gericht seine Autorität aus der Geltungskraft der Verfassung und schafft durch seine Entscheidungen eine Integrationskraft innerhalb der Gesellschaft,⁴⁶ die für das Vertrauen in die Institution Bundesverfassungsgericht von zentraler Bedeutung ist. Und gleichwohl verbleibt ein bisweilen befremdliches Gefühl hinsichtlich der Autorität des Gerichts und bezüglich des dem Gericht entgegengebrachten Vertrauens. Ist dies gleichzusetzen mit einem Misstrauen gegenüber dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes?⁴⁷ Dies zwingt zu einer Antwort auf die Frage, warum dem demokratisch legitimierte Gesetzgeber weniger Vertrauen entgegengebracht wird als dem Bundesverfassungsgericht. Eine mögliche Antwort ist das immer noch Geheimnisvolle der Institution, eine Entscheidungsfindung, die im Verborgenen und nicht transparent erfolgt, eine wirkungsmächtige Sprache der Entscheidungen, deren Inhalt für Laien kaum verständlich ist, aber gleichwohl Respekt

erheischend ist. Es ist das über einen langen Zeitraum erworbene würdevolle Agieren des Gerichts, dass die Legitimität letzten Endes begründet.⁴⁸

IV. Zusammenfassung

Wenn vorstehend ein Bild des Bundesverfassungsgerichts gezeichnet wurde, das in leuchtenden Farben die Bedeutung des Gerichts darstellt und vor allem seine Akzeptanz als eine der zentralen Funktionsbedingungen charakterisiert hat, so lassen sich aber auch beim Bundesverfassungsgericht leichte Akzentverschiebungen nachweisen, die weniger – aber auch – auf der Europäisierung und Internationalisierung des Rechts beruhen, als vielmehr das Ergebnis eines historischen Prozesses sind.⁴⁹ So ist das Maß an Stabilität und Prosperität, das die Bundesrepublik heute auszeichnet, auch ein Grund für einen Bedeutungsverlust der Verfassungsgerichtsbarkeit, weil ein gefestigter, freiheitlicher Verfassungsstaat in geringerem Umfang auf die schützende Hand des Bundesverfassungsgerichts angewiesen ist, als man es auf dem anfangs steinigen Weg zur Demokratie noch war. Selbst wenn dies zum Ende etwas melancholisch stimmen mag, das Bundesverfassungsgericht hat – unbeschadet aller Herausforderungen in der Zukunft – eine wesentliche Funktionsbedingung: das Grundgesetz. Ohne die überragende Bedeutung, die das Grundgesetz im Nachkriegsdeutschland errungen hat, wäre auch die Erfolgsgeschichte des Bundesverfassungsgerichts nicht denkbar gewesen, denn ohne die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wäre auch die Stärke und Wirkungsmächtigkeit der Verfassung nicht zu erklären.⁵⁰ Es ist also die Universalität des Verfassungsrechts, die eine entscheidende Funktionsbedingung von Verfassungsgerichtsbarkeit ist;⁵¹ zugleich ist es das Gericht selbst gewesen, das diese umfassende Bedeutung des Verfassungsrechts erst selbst – und damit seine eigene Legitimationsgrundlage – in nunmehr 143 Bänden der amtlichen Sammlung der Entscheidungen ausformuliert hat. Wenn das Grundgesetz

als „leading model of democratic constitutionalism“⁵² bezeichnet wird, dann dürfte es auch nicht verfehlt sein, das Bundesverfassungsgericht als „leading court“ zu titulieren.⁵³

- 1 Dazu ausführlich W. J. Patzelt, Warum mögen die Deutschen ihr Verfassungsgericht so sehr?, in: v. Oyen/Möllers (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2. Aufl., 2015, S. 313 ff.
- 2 So schon die Zahlen im Jahr 2012, zitiert nach R. Köcher, Das Bollwerk, FAZ v. 21.08.2012. Es gibt keinen Anlass zu bezweifeln, dass sich in der Zwischenzeit die Werte substantiell verschoben haben.
- 3 BVerfGE 93, 266 ff. („Soldaten sind Mörder“).
- 4 BVerfGE 93, 1 ff. („Kruzifix“).
- 5 So deutlich J. Isensee, Diskussionsbeitrag, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 50, 2017, S. 72.
- 6 E.-W. Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 60: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“.
- 7 Siehe dazu nur J. Limbach, Zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, in: Herdegen/Klein/Papier/Scholz (Hrsg.), Festschrift für Roman Herzog, 2009, S. 273 (277); siehe ferner auch C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (291).
- 8 Dazu auch C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (313 f.).
- 9 BVerfGE 108, 282 (295).
- 10 BVerfGE 40, 88 (93).
- 11 Dazu auch C. Hillgruber/C. Goos, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2015, S. 14; C. Starck, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 1 (6).
- 12 Vgl. dazu nur H. H. Klein, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsstruktur, in: Schwarz/Kaufmann (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 409 f.
- 13 Das ist letzten Endes auch mit der berühmten Aussage von Chief Justice Hughes gemeint: „We are under a constitution, but the constitution is what the judges say it is.“ C. E. Hughes, Addresses and papers of Charles Evan Hughes, 2007, S. 139.
- 14 Exemplarisch für das gebotene Maß an Zurückhaltung NdsStGH, Urt. v. 15.8.1995 (juris): „Zu welchen Lösungen der Gesetzgeber im einzelnen greifen wird, (...) ist nicht vorsehbar. Eine verfassungsrechtliche Überprüfung der angegriffenen Regelungen (...) wäre weitgehend hypothetisch. Der Staatsgerichtshof würde letzten Endes ein Rechtsgutachten über die Gestaltung des neu zu erlassenden Finanzausgleichsgesetzes erstatten. Das ist nicht seine Aufgabe.“
- 15 So schon die Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juni 1952, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart N.F. 6 (1957), S. 144 (145).
- 16 A. Farahat, Das Bundesverfassungsgericht, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hrsg.), IPE Bd. VI, 2016, § 97, Rdnr. 38.
- 17 Zur Bedeutung der abstrakten Normenkontrolle siehe ausführlich auch W. Heun, Normenkontrolle, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 615 ff. Gleichwohl ist bemerkenswert, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner über fünfundsiebzehnjährigen Geschichte nur 492 Normen des Bundes als verfassungswidrig beanstandet hat, was jedenfalls auch als ein Zeichen der Güte der Arbeit des Gesetzgebers gedeutet werden kann.
- 18 Zur Bedeutung der Verfassungsbeschwerde siehe ausführlich A. Farahat, Das Bundesverfassungsgericht, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hrsg.), IPE Bd. VI, 2016, § 97, Rdnr. 50 ff.; C. Gusy, Die Verfassungsbeschwerde, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 641 ff.

Auch die Zahlen der Verfassungsbeschwerde machen deutlich, von welcher zentralen Bedeutung diese für eine effektive Verfassungsgerichtsbarkeit sind: So sind bis zum 31.12.2016 insgesamt 218.437 Verfassungsbeschwerden anhängig gemacht worden, von denen 215.360 auch erledigt wurden. Allerdings waren nur 4.989 (also 2,3 %) erfolgreich; Quelle: www.bundesverfassungsgericht.de.

- 19 Dazu BVerfG, NJW 2017, S. 611 ff., Ls. 1: „Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG stellt die schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde dar“. Dazu im Schrifttum C. Gusy, in: NJW 2017, S. 601 ff.; T. Kingreen, in: Jura 2017, S. 499 ff.; H.-W. Laubinger, in: ZRP 2017, S. 55 ff.; F. Shirvani, in: DÖV 2017, S. 477 ff.; A. Uhle, in: NVwZ 2017, S. 583 ff.; G. Warg, in: NVwZ-Beilage 2017, S. 42 ff.
- 20 BVerfGE 108, 282 (295).
- 21 BVerfGE 65, 1 ff. („Volkszählung“).
- 22 BVerfGE 125, 260 ff. (Vorratsdatenspeicherung“).
- 23 Vgl. nur C. Burkiczak, in: Burkiczak/Dollinger/Schorrkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 1 Rdnr. 61; H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 30 f.
- 24 Siehe insoweit auch C. Burkiczak, in: Burkiczak/Dollinger/Schorrkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 1 Rdnr. 65; A. Heusch, Verfassungsgerichtliche Gesetzeskontrolle, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 36, Rdnr. 20.
- 25 Ausführlich dazu: E.-W. Böckenförde, NJW 1999, S. 9 (12); C. Burkiczak, in: Burkiczak/Dollinger/Schorrkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 1 Rdnr. 65; J. Isensee, JZ 1996, S. 1085 (1091); H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 12 ff.
- 26 So die – befremdlich anmutende – Formulierung in BVerfGE 36, 1 (14) („Grundlagenvertrag“).
- 27 So deutlich C. Burkiczak, in: Burkiczak/Dollinger/Schorrkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 1 Rdnr. 65.
- 28 Siehe dazu nur J. Limbach, Zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, in: Herdegen/Klein/Papier/Scholz, Festschrift für Roman Herzog, 2009, S. 273 (277); siehe ferner auch C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (291).
- 29 Exemplarisch sei hier die Rechtsprechung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 6 GG genannt. Das Gericht hat hier weniger die Verfassung ausgelegt, als vielmehr mit einer methodisch kaum befriedigenden Dogmatik einen Verfassungswandel vorgezeichnet, an dessen Ende die sog. „Ehe für alle“ (Gesetz zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts vom 20. Juli 2017, BGBl. I S. 2787) steht. Kritisch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Schrifttum: M. Burgi, in: Friauf/Höfling, GG, 4. Ergl., 2002, Art. 6 Rdnr. 47 ff.; J. Ipsen, in: NVwZ 2017, S. 1096 ff.
- 30 Vgl. dazu nur C. Starck, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 1 (32).
- 31 Zu den Anforderungen an die Auswahl der Verfassungsrichter siehe nur H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 32 ff.; siehe ferner auch H. H. Klein, Gedanken zur Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Schwarz/Kaufmann (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 425 (442 f.); J. Limbach, Zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, in: Herdegen/Klein/Papier/Scholz (Hrsg.), Festschrift für R. Herzog zum 75. Geburtstag, 2009, S. 273 ff.
- 32 Dazu C. Burkiczak, in: Burkiczak/Dollinger/Schorrkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 1 Rdnr. 60; P. Heinrichsmeier, in: Burkiczak/Dollinger/Schorrkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 4 Rdnr. 8; H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 30 f.
- 33 Siehe nur die Nachweise bei D. Wiefelspütz, DÖV 2012, S. 961 ff.; ausführlich auch U. Kischel, Amt, Unbefangenheit und Wahl der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl., 2005, § 69 Rdnr. 27 ff.; C. Landfried, Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: v. Oyen/Möllers (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System 2. Aufl., 2015, S. 369 (383).
- 34 Vgl. insoweit nur A. Farahat, Das Bundesverfassungsgericht, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hrsg.), IPE Bd. VI, 2016, § 97, Rdnr. 30; J. Isensee, Bundesverfassungsgericht – Von der Unvermeidlichkeit des Vertrauens, in: Rauscher (Hrsg.), Gesellschaft ohne Grundkonsens?, 1997, S. 81 (97, 99 f.).

- 35 Siehe dazu nur EGMR, NJW 2015, S. 3359 ff. zur Frage, ob eine viereinhalbjährige Verfahrensdauer vor dem Bundesverfassungsgericht noch als angemessen anzusehen ist.
- 36 Vgl. nur C. Burkiczak, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 1 Rdnr. 39 ff.
- 37 Dazu ausführlich M. Jestaedt, Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 77 (151).
- 38 Dazu auch im Schrifttum: C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (306 f.).
- 39 Vgl. dazu: C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (306 f.).
- 40 BVerfGE 40, 88 (93 f.).
- 41 Siehe dazu nur BVerfGE 1, 14 (37); 19, 377 (391 f.); 20, 56 (87); 40, 88 (93 f.); 112, 268 (277).
- 42 D. Grimm, Politik und Recht, in: Klein (Hrsg.), Festschrift für Ernst Benda, 1995, S. 91 (97); O. Lepsius, Entscheiden durch Maßstababbildung, in: v. Oyen/Möllers (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System 2. Aufl., 2015, S. 119 (122).
- 43 Vgl. insoweit nur J. Isensee, Bundesverfassungsgericht – Von der Unvermeidlichkeit des Vertrauens, in: Rauscher (Hrsg.), Gesellschaft ohne Grundkonsens?, 1997, S. 81 (90).
- 44 M. Jestaedt, Verfassungsgerichtspositivismus. Die Ohnmacht des Verfassungsgesetzgebers im verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat, in: Depenheuer u. a. (Hrsg.), Nomos und Ethos, 2002, S. 183 (186, 188 ff.).
- 45 Dazu B. Schlink, Der Staat 28 (1989), S. 162 (163).
- 46 Zur Integrationswirkung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts siehe ausführlich C. Starck, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 1 (25 ff.); siehe ferner auch C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (299 ff.).
- 47 So die Frage bei J. Limbach, Wirkungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Hanau (Hrsg.), Festschrift für Thomas Dieterich, 1999, S. 337 (344); sehr deutlich auch bei C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 281 (297), der die Zuneigung als „...spezifische Form der Politikvergessenheit, der Sehnsucht nach konfliktfreien Formen politischen Entscheidens...“ umschreibt.
- 48 Vgl. zu diesen Erwägungen auch C. Hillgruber/C. Goos, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2015, S. 20.
- 49 Dazu ausführlich A. Farahat, Das Bundesverfassungsgericht, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hrsg.), IPE Bd. VI, 2016, § 97, Rdnr. 22 ff., 100 ff.; C. Schönberger, Anmerkungen zu Karlsruhe, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 9 (57).
- 50 Dazu ausführlich M. Jestaedt, Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist, in: Schönberger/Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), Das entgrenzte Gericht, 6. Aufl., 2016, S. 77 (84); ähnlich auch O. Lepsius, Entscheiden durch Maßstababbildung, in: v. Oyen/Möllers (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System 2. Aufl., 2015, S. 119.
- 51 Vgl. nur G. Roellecke, Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl., 2005, § 67, Rdnr. 45.
- 52 D. P. Kommers, in: ZaöRV 58 (1998), S. 787 (788).
- 53 So A. Farahat, Das Bundesverfassungsgericht, in: v. Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hrsg.), IPE Bd. VI, 2016, § 97, Rdnr. 1.



PODIUMSDISKUSSION

Leitung der Podiumsdiskussion

Professor Dr. Alexander Proelß, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier*

Nachdem die einzelnen Ländervertreter die aus ihrer Sicht essenziellen Funktionsbedingungen einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit vor dem Hintergrund der jeweiligen landesrechtlichen und historischen Besonderheiten dargestellt hatten, galt es, das Diskutierte abschließend im Rahmen einer Podiumsdiskussion, an der alle Referenten teilnahmen, unter der Leitung von Herrn Professor Dr. Alexander Proelß, Vorstand des Instituts für Rechtspolitik, zusammenzufassen und dabei einen gemeinsamen Kern der Funktionsbedingungen auszumachen sowie einen Blick in die Zukunft zu wagen.

* Verfasser des Berichts: Dominic Poster und Markus Weber, wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Rechtspolitik, Trier

Diesbezüglich betonten die Diskutanten zunächst, dass die bestehenden Verfassungsgerichtsbarkeiten in den verschiedenen Ländern immer in Bezug zu ihrem historischen Kontext und den länderspezifischen Besonderheiten gesehen werden müssten, weswegen es nur schwer möglich sei, ein allgemeingültiges Modell der Funktionsbedingungen einer Verfassungsgerichtsbarkeit zu entwerfen und dieses undifferenziert auf andere Länder zu übertragen.

Möglicherweise könne jedoch als kleinster gemeinsamer Nenner über ein europäisches Konzept der Verfassungsgerichtsbarkeit nachgedacht werden. Professor Proelß stellte daher eingangs die Frage, welche Bedingungen herrschen müssten, damit eine bestehende unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit erhalten bleiben könne bzw. welche Voraussetzungen für deren Wiederherstellung erforderlich seien, wenn man die derzeitige Verfassungskrise in Polen betrachte. Es ging dabei um die fundamentalen Grundbedürfnisse von unabhängiger Verfassungsgerichtsbarkeit. Professor Proelß hinterfragte die allgemeine Übertragbarkeit der einzelnen Modelle von Verfassungsgerichtsbarkeit, die in den einzelnen Staaten praktiziert werden. Insbesondere stellte er auf die Übertragbarkeit des deutschen Bürgergerichts oder der Monopolisierung von Verfassungsrechtssprechung, wie es in Frankreich der Fall sei, ab.

Professor Disant führte aus, dass man in Frankreich keine empirischen Erkenntnisse darüber habe, ob der Conseil constitutionnel bei der französischen Bevölkerung ähnlich beliebt sei wie das Bundesverfassungsgericht in Deutschland. Es wäre interessant zu wissen, wie genau in Deutschland die Beliebtheit des Verfassungsgerichts gemessen werde und wie das Verfassungsgericht die Ergebnisse sehe. In Frankreich habe der Conseil constitutionnel eine besondere Stellung, welche nicht mit der anderer Gerichte des Landes vergleichbar sei.

Professor Disant monierte, dass häufig die Glaubwürdigkeit der Gerichte in Frage gestellt werde. Man müsse erforschen, inwieweit es möglich sei, die Akzeptanz der Gerichte innerhalb der Bevölkerung in Frankreich zu messen, um so etwaigen Glaubwürdigkeitsproblemen entgegenzuwirken.

Bezüglich der Frage, wie die Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich aussehen könne und wie der Conseil constitutionnel verbessert werden könne, führte er aus, dass es aktuell viele Überlegungen hinsichtlich der Überprüfung im Wege der konkreten Normenkontrolle (question prioritaire de constitutionnalité – Q.P.C) gebe. Derzeit fungiere der Cour de cassation als Filter in Bezug auf die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Wenn dieser eine Verfassungsbeschwerde nicht weitergebe, sei der Gerichtsweg erschöpft. Es gehe daher auch um die Frage des Zugangs zum Conseil constitutionnel. Dieses Thema werde zurzeit in Frankreich diskutiert. Man müsse überlegen, welche Handlungsmöglichkeiten bereitstünden, wenn der Conseil constitutionnel ein verfassungsrechtliches Problem erkenne, die Untergerichte dieses jedoch nicht zur Beurteilung an ihn weiterverwiesen.

Im Anschluss an die Ausführungen von Professor Disant wandte sich Professor Proelß den polnischen Referenten zu. Vor dem Hintergrund des aktuellen Konflikts um den polnischen Verfassungsgerichtshof interessierte ihn insbesondere der zweite der oben angeführten Aspekte, nämlich die Frage, wie man die Unabhängigkeit einer Verfassungsgerichtsbarkeit wiederherstellen kann, wenn diese mangels Gewährleistung der grundlegenden Funktionsbedingungen beschädigt wurde.

Professor Tuleja wies darauf hin, dass die Beantwortung dieser Frage schwierig sei, solange die derzeitige Verfassungskrise in Polen noch andauere. Stattdessen konzentrierte er sich bei seiner Antwort darauf, was seiner Ansicht nach nötig sei, um die Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen zumindest zu stärken.

Zunächst bedürfe es der Einführung der Möglichkeit einer individuellen Verfassungsklage gegen Gerichtsentscheidungen. Des Weiteren dürfe es in der Verfassung keine Regelungen mehr geben, die es gestatteten, dass das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof durch den Gesetzgeber bestimmt werde. Vielmehr sei es erforderlich, den Verfassungsgerichtshof mit einer Regelungsautonomie im Hinblick auf seine eigene Verfahrensordnung auszustatten.

Professor Zoll stimmte dem Gesagten zu, betonte jedoch, dass er zurzeit keine geeigneten Maßnahmen zur kurzfristigen Wiederherstellung der Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des polnischen Verfassungsgerichtshofs erblicken könne, weil es gegenwärtig an den Grundvoraussetzungen für ein echtes Verfassungsgericht mangle. Man müsse überlegen, wie es vor diesem Hintergrund in Zukunft weitergehen könne. Manche vom Verfassungsgerichtshof in seiner aktuellen Zusammensetzung erlassenen Urteile könnten ungültig sein. Dies träfe etwa für den Fall zu, dass Richter in einem verfassungswidrigen Verfahren in ihr Amt berufen worden seien. In diesem Fall stelle sich zudem die Frage, wie man mit den fehlerhaft ernannten Richtern verfahren solle. Derartige sich in der Praxis aufdrängende Fragen würden die polnischen Juristen in absehbarer Zukunft stärker beschäftigen als etwaige tiefgreifende Verfassungsreformen. Darüber hinaus sei unklar, wie sich mögliche Reformen überhaupt implementieren ließen, wenn es an einer verfassungsändernden Mehrheit fehle. Dieses Problem erweise sich als schwerwiegend, da es derzeit nicht so aussehe, als sei eine solche Mehrheit in absehbarer Zeit zu erreichen.

Die Transplantation von beispielsweise deutschem Recht ins polnische System gestalte sich als äußerst schwierig, weil es in Polen an den notwendigen Rahmenbedingungen hierfür fehle. Bloße punktuelle Reformen seien daher nicht zielführend.

An das Gesagte anknüpfend, fragte Professor Proelß konkretisierend nach, wie man die Voraussetzungen für eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit speziell in Polen wiederherstellen könne. Insbesondere stellte er zur Diskussion, ob nicht eine Möglichkeit bestünde, verstärkt von europäischer Ebene auf den Konflikt einzuwirken, und fragte, ob eine solche Einwirkung von außen nach Ansicht der Referenten dazu geeignet sei, die Grundbedingungen wiederherzustellen.

Professor Zoll entgegnete, dass mögliche Sanktionen der EU nicht zu einer kurzfristigen Änderung der Situation führen würden, da das entsprechende Verfahren zu langsam sei und somit eine Wirkung erst in unbestimmter Zukunft eintreten werde. Des Weiteren stellt er in Frage, ob diese überhaupt geeignet seien, Druck auf die polnische Regierung aufzubauen. Zwar habe Polen in der Vergangenheit sehr von der EU profitiert, aber es sei nicht mehr auf das Geld der EU angewiesen, weswegen den EU-Sanktionen keine bedeutende Wirkung zukomme. Zoll betonte, dass die Akzeptanz, welche die EU bei den polnischen Bürgern derzeit genieße, teils erschreckend sei. Grundsätzlich befürworteten zwar 80 Prozent der Bevölkerung die Mitgliedschaft Polens in der EU. Trotzdem würden laut aktueller Umfragen 60 Prozent der Bevölkerung einem Austritt Polens aus der Union zustimmen, falls die EU Polen zur Aufnahme von Flüchtlingen zwingt. Die Medien, allen voran das Fernsehen, seien ein Instrument für die Verbreitung von antieuropäischen Parolen. Gerade staatliche Fernsehanstalten zeichneten sich als Instrument für Propagandazwecke aus. Es beeinflusse nachhaltig das Stimmungsbild der Bevölkerung. Abschließend betonte Professor Zoll, dass eine Änderung der polnischen Politik dringend geboten sei. Des Weiteren müssten auch die Maßnahmen der EU, wie bereits angedeutet, schneller wirken, um ein Umschwenken der polnischen Politik zu bewirken.

Nachdem Professor Zoll zu den europäischen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Situation in Polen Stellung bezogen hatte, hob

Professor Proelß die Akzeptanz der Institution einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit, sprich des Bundesverfassungsgerichts, als eine mögliche Funktionsbedingung in Deutschland hervor und warf die Frage auf, wie eine solche auch zukünftig langfristig sichergestellt werden könne. Kein Staat und kein System seien vor Veränderungen sicher. Dies zeige sich in Deutschland aktuell zum Beispiel im Hinblick auf die Veränderungen in Bezug auf die Grundsätze von Ehe und Familie, was sich auch in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes niederschlage. Er fragte zudem, ob nicht auch das Gebot richterlicher Zurückhaltung einen Grundstein der unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit darstellen könne und ob noch weitere solcher Grundsteine auszumachen seien.

Herr Müller führte diesbezüglich sodann aus, dass es einen Unterschied darstelle, ob die Verfassungsgerichtsbarkeit mit der Zeit gehe oder ob sie ein Instrument dieser sei. Veränderungen in der Gesellschaft schlugen sich selbstverständlich in der Rechtsprechung nieder, aber die Rechtsprechung selbst trage gleichfalls zur Veränderung der Gesellschaft bei. Man spreche dahingehend von einem „living instrument“. Es bestehe vereinzelt die Sorge, dass die Verfassung Gegenstand von „Verfassungsflickerei“ werde, wenn beispielsweise die Ergebnisse vieler kleinerer Konflikte in die Verfassung geschrieben würden. Ein derartiges Vorgehen habe auf Dauer die Qualität, die Akzeptanz der Verfassung zu mindern.

Dem entgegnete Professor Proelß, dass sich die Legitimität des Verfassungsgerichtes aber aus der Verfassung selber ergebe und fragte, ob stärkere richterliche Zurückhaltung eine Antwort auf zunehmenden Populismus darstelle.

Müller konstatierte daraufhin, dass gerade das Gegenteil der Fall sei. Stärkere Zurückhaltung sei ein Zeichen von Populismus und kein gutes Instrument, um die Rechtsstaatlichkeit zu festigen. Eine andere Frage sei es aber, ob die Zurückhaltung sich vor dem

Hintergrund der Erosion des Rechts nicht hin zu mehr Teilhabe wandeln müsse. Um der Erosion des Rechts und dem zunehmenden Populismus entgegenzuwirken, bedürfe es einer stärkeren Stimme zur Bekräftigung der Rechtsstaatlichkeit.

Ergänzend führte Professor Schwarz aus, dass Politik nicht das Gericht erodieren dürfe. Sie dürfe insbesondere keinen politischen Druck auf die entscheidenden Richter aufbauen. Die Frage, wie sich die Akzeptanz des Gerichts in Zeiten einer Krise sicherstellen lasse, sei indes schwieriger zu beantworten. Diesbezüglich sei Herrn Müller zuzustimmen, dass Gerichte sich auch abseits laufender Verfahren zu verfassungsrechtlichen Themen äußern dürften. Insbesondere die Internetdarstellung des Verfassungsgerichts und seiner Entscheidungen sei hierbei wichtig. Die Pressemitteilungen müssten gut geschrieben sein, um Urteile zu erklären. Derzeit seien jedoch teilweise nicht einmal die Urteilsbegründungen selbst so verfasst, dass sie geeignet seien, dem Bürger ein Urteil zu erklären.

Professor Zoll nahm dies auf und führte aus, dass zwischen normalen und Krisenzeiten unterschieden werden müsse. In Polen wisse man zum Beispiel oft nicht, in welcher Funktion jemand tätig werde, wenn er sich in der Öffentlichkeit beteilige, als Privatperson oder in seinem Amt als Verfassungsrichter. Dies führe insbesondere zu Legitimationsproblemen.

In der Schriftenreihe des Landtags sind bisher erschienen:

Heft 1

Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz
zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 2

Privatisierung und parlamentarische Rechte
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 3

„Eure Freiheit ist unsere Freiheit, und unsere Freiheit ist die Eure“
1848 – eine europäische Revolution?
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 4

Parlamentsreform
Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 5

Sozialpolitik auf dem Prüfstand
Vortrags- und Diskussionsveranstaltung
aus Anlaß der Tage der Forschung 1998
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 6

Zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus
Dokumentation der Veranstaltung am 27. Januar 1999
Mainz 1999 (vergriffen)

Heft 7

Kirche und Staat. Partner am Wendepunkt?
Podiumsdiskussion
Mainz 1999 (vergriffen)

Heft 8

Gedenkveranstaltung
zum 60. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkrieges
Mainz 1999 (vergriffen)

Heft 9

Verfassungsreform
Der Weg zur neuen Landesverfassung vom 18. Mai 2000
Mainz 2000 (vergriffen)

Heft 10

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus am 27. Januar 2000
Kinder und Jugendliche im Holocaust
Mainz 2000 (vergriffen)

Heft 11

Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich
Mainz 2000 (vergriffen)

Heft 12

Volk oder Parteien – wer ist der Souverän?
Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz
am 20. Juni 2000
Mainz 2000 (vergriffen)

Heft 13

Politik mit der Bibel?
Diskussionsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz
am 14. Dezember 2000
Mainz 2001 (vergriffen)

Heft 14

Länderverfassungen im Bundesstaat
Vortragsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz
am 19. Dezember 2000
Mainz 2001 (vergriffen)

Heft 15

Haushaltsreform und parlamentarisches
Budgetrecht in Rheinland-Pfalz
Mainz 2001 (vergriffen)

Heft 16

Leidensstätten der Opfer des Nationalsozialismus in Mainz
Mainz 2001 (vergriffen)

Heft 17

Was kann, was darf der Mensch?
Symposium zu aktuellen Fragen der Bioethik
Mainz 2001 (vergriffen)

Heft 18

Verfassungsentwicklung in Europa nach Nizza:
Die Rolle der Regionen
Internationale Tagung in Trier am 7. und 8. Dezember 2001
Mainz 2002 (vergriffen)

Heft 19

Russlanddeutsche im Strafvollzug
Anhörung der Strafvollzugskommission des Landtags Rheinland-Pfalz
am 29. Oktober 2002
Mainz 2002 (vergriffen)

Heft 20

Wider das Vergessen – Für die Demokratie
Abgeordnete des Landtags im Dialog mit Schülerinnen und Schülern
aus Anlaß des Gedenktags für die Opfer des Nationalsozialismus
am 27. Januar 2003
Mainz 2003 (vergriffen)

Heft 21

Streitfall Pflege
Lösungsansätze und Perspektiven in Rheinland-Pfalz
Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 1. April 2003
Mainz 2003 (vergriffen)

Heft 22

Mit den Augen des Anderen
Die jüdisch-arabische Verständigungsinitiative Givat Haviva
Ausstellung und Podiumsdiskussion
im Landtag Rheinland-Pfalz
am 3. Dezember 2003
Mainz 2003 (vergriffen)

Heft 23

„Einzig hoffe ich noch auf Buonaparte, der ein großer Mann ist!“
Napoleons und Dalbergs Mainzer Treffen im September 1804
Vortragsveranstaltung am 22. September 2004
Mainz 2004 (vergriffen)

Heft 24

Nahe am großen Krieg – Rheinpreußen und die Pfalz 1914
Vortragsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz
am 29. September 2004
Mainz 2004 (vergriffen)

Heft 25

Nur freie Menschen haben ein Vaterland
Georg Forster und die Mainzer Republik
Vortragsveranstaltung
Mainz 2004

Heft 26

Der 27. Januar – Zerfall – Wendepunkt – Hoffnung
Gedenksitzung des Landtags Rheinland-Pfalz aus Anlass
des Gedenktags für die Opfer des Nationalsozialismus
am 27. Januar 2005
Mainz 2005

Heft 27

20. Schüler-Landtag Rheinland-Pfalz 2004
Dokumentation
Mainz 2005

Heft 28

Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags Rheinland-Pfalz
Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt
im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005
Mainz 2005 (vergriffen)

Heft 29

Friedrich Schillers politischer Blick
Eine Veranstaltung in der Reihe „Literatur im Landtag“
im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Oktober 2005
Mainz 2006 (vergriffen)

Heft 30

Christoph Grimm Reden 1991–2006
Eine Auswahl aus der Amtszeit des rheinland-pfälzischen
Landtagspräsidenten
Mainz 2006

Heft 31

Die Präsidenten des Landtags 1946–2006
Biographische Skizzen aus sechs Jahrzehnten
rheinland-pfälzischer Parlamentsgeschichte
Mainz 2006

Heft 32

Die „Schaffung eines rhein-pfälzischen Landes“
und seine demokratische Entwicklung
Eine Veranstaltung des Landtags und der
Landesregierung Rheinland-Pfalz zur Landesgründung
am 30. August 2006 im Plenarsaal des Landtags in Mainz
Mainz 2007

Heft 33

60 Jahre Parlament in Rheinland-Pfalz
Festveranstaltung aus Anlass des 60. Jahrestages
der Konstituierung der Beratenden Landesversammlung
am 22. November 2006 im Stadttheater Koblenz
Mainz 2007

Heft 34

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus 2007
Plenarsitzung, Vorträge und Ausstellung
im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2007 (vergriffen)

Heft 35

„Packt an! Habt Zuversicht!“
Über die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz
und seinen Beitrag zur Gründung der
Bundesrepublik Deutschland
Mainz 2007 (vergriffen)

Heft 36

„Was bedeutet uns Hambach heute?“
Podiumsdiskussion am 24. Mai 2007 und Präsentation
des Sonderpostwertzeichens „175 Jahre Hambacher Fest“
am 2. Mai 2007 im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2007 (vergriffen)

Heft 37

„(...) den sittlich, religiösen, vaterländischen
Geist der Nation zu heben (...)“
Die Reformen des Freiherrn vom Stein
Vortragsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz
am 13. September 2007
Mainz 2007

Heft 38

„700 Jahre Wahl Balduins von Luxemburg zum Erzbischof von Trier“
Eine Veranstaltung des Landtags Rheinland-Pfalz
am 7. Dezember 2007 im Kurfürstlichen Palais in Trier
Mainz 2008

Heft 39

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus 2008
Plenarsitzung, Ausstellung und Lesung mit Musik
im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2008

Heft 40

60 Jahre Israel –
zwischen Existenzrecht und Existenzbedrohung
Vortragsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 5. Mai 2008
Mainz 2008

Heft 41

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens
an die Opfer des Nationalsozialismus 2009
Plenarsitzung im Pflanzklinikum Klingenmünster,
Ausstellung und Vortragsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2009

Heft 42

60 Jahre Grundgesetz:
Fundament geglückter Demokratie
Festakt am 18. Mai 2009 im Landtag
aus Anlass der Zustimmung des Landtags Rheinland-Pfalz
zum Grundgesetz am 18. Mai 1949
Mainz 2009

Heft 43

Auswanderung nach Amerika
Vortragsveranstaltungen zur Auswanderung aus Gebieten des
heutigen Rheinland-Pfalz nach Brasilien am 10. Juli 2009
und zur Auswanderung in die USA am
15. September 2009 im Landtag
Mainz 2009

Heft 44

Die Folgen des Klimawandels für Rheinland-Pfalz
Aus der Arbeit der Enquete-Kommission „Klimawandel“ des Landtags
Mainz 2010

Heft 45

„Wir sind das Volk!“
Freiheit, Einheit und Europa vom Hambacher Fest bis heute
Podiumsdiskussion am 6. Oktober 2009
im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz
Mainz 2010

Heft 46

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens
an die Opfer des Nationalsozialismus 2010
Plenarsitzung und Ausstellung im Landtag Rheinland-Pfalz,
Vortragsveranstaltung in Mainz
Mainz 2010

Heft 47

„Dass diese Entscheidung sich auswirken möge zum Wohl von Volk und Land“
60 Jahre Hauptstadtdeschluss des Landtags
Eine Veranstaltung des Landtags Rheinland-Pfalz,
der Landesregierung und der Landeshauptstadt Mainz
am 17. Mai 2010 im Plenarsaal des Landtags
Mainz 2010

Heft 48

Auf einem guten Weg!
20 Jahre Deutsche Einheit – Rheinland-Pfalz
Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 15. September 2010
Mainz 2011

Heft 49

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens
an die Opfer des Nationalsozialismus 2011
Plenarsitzung in der Synagoge der Jüdischen Gemeinde Mainz
Ausstellungen im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2011

Heft 50

Volksentscheide, Demokratie und Rechtsstaat
Das rheinland-pfälzische Reformprojekt
„Mehr Bürgerbeteiligung wagen“
im Lichte schweizerischer und deutscher Erfahrungen
Diskussionsveranstaltung in der Reihe „Partner im Dialog“
am 14. Juni 2011 im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz
Mainz 2011

Heft 51

Anfänge der modernen Demokratie in Mainz –
Das „Deutschhaus“ als Erinnerungsort
Vortrag im Landtag Rheinland-Pfalz am 9. August 2011
zum Abschluss der Reihe „Verborgene – Verlorene – Wiederentdeckte.“
Erinnerungsorte in Mainz von der Antike bis zum 20. Jahrhundert“
Mainz 2011

Heft 52

„Kreuz – Rad – Löwe“
Vortragsveranstaltungen anlässlich der Autorentage des Projektes
„Handbuch der Geschichte von Rheinland-Pfalz“
am 24. April 2009 und am 17. September 2010
Mainz 2012

Heft 53

„Landauf – Landab“
Fünf Abgeordnete und 200 Jahre Demokratie- und Parlamentsgeschichte
Mainz 2012

Heft 54

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens
an die Opfer des Nationalsozialismus 2012
Plenarsitzung und Ausstellung im Landtag Rheinland-Pfalz
Konzert in der Kirche St. Bonifaz in Mainz
Mainz 2012

Heft 55

Die Mainzer Republik 1792/93
Französischer Revolutionsexport und deutscher Demokratieversuch
Schriften von Franz Dumont, bearbeitet von Stefan Dumont und Ferdinand Scherf
Mainz 2013

Heft 56

„Ein neues demokratisches Deutschland
als lebendiges Glied der Völkergemeinschaft zu formen ...“
Feierstunde aus Anlass der Annahme der Verfassung für Rheinland-Pfalz
vor 65 Jahren am 18. Mai 2012 im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2013

Heft 57

180 Jahre Hambacher Fest
Gemeinsame Feierstunde von Landtag und Landesregierung Rheinland-Pfalz
am 25. Mai 2012 auf dem Hambacher Schloss
Mainz 2013

Heft 58

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus 2013
Plenarsitzung in der Gedenkstätte KZ Osthofen,
Ausstellungen und Vortrag im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2013

Heft 59

Veranstaltungen zum 220. Jahrestag
der Ausrufung der Mainzer Republik am 18. März 2013
Platzumbenennung, Festveranstaltung,
Ausstellung und Vortrag im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2014

Heft 60

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus 2014
Plenarsitzung und Ausstellungen im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2014

Heft 61

Aufgeklärte Frauen, die Mainzer Republik und die Liebe zur Freiheit
Aufaktveranstaltung zum „Tag der Archive“
unter dem Motto „Frauen – Männer – Macht“
am 6. März 2014 im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2014

Heft 62

70 Jahre Hitler-Attentat vom 20. Juli 1944
und der zivile Widerstand im Rhein-Main-Gebiet
Vortragsabend am 22. Juli 2014 im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2015

Heft 63

Sterbebegleitung
Orientierungsdebatte im Landtag Rheinland-Pfalz
Aus den Beratungen des Plenums und der Ausschüsse
am 19. März, 29. Mai und 23. Juli 2015
Mainz 2015

Heft 64

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus 2015
Plenarsitzung und Ausstellungen
im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2015

Heft 65

Das Mainzer Deutschhaus und sein Erbauer
Neues zur Geschichte des Landtagsgebäudes
Veranstaltungen zum Thema im Landtag Rheinland-Pfalz
in den Jahren 2014/2015
Mainz 2016

Heft 66

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus 2016
Plenarsitzung in der Rheinhessen-Fachklinik Alzey,
Ausstellungen im Landtag Rheinland-Pfalz
und der Gedenkstätte KZ Osthofen
Mainz 2017

Heft 67

70 Jahre Parlament in Rheinland-Pfalz
Festveranstaltung am 22. November 2016
im Stadttheater Koblenz
Mainz 2017

Heft 68

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus 2017
Plenarsitzung, Konzert und Ausstellung
im Landtag Rheinland-Pfalz
Mainz 2017

Heft 69

Kümmerer und Kommunikator,
Ratgeber und Rettungsanker, Vertrauensperson und Vermittler
Aus der Arbeit des Bürgerbeauftragten und des
Beauftragten für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz
Mainz 2017

Heft 70

70 Jahre Rheinland-Pfalz
Festveranstaltung 70 Jahre Verfassung für Rheinland-Pfalz
am 18. Mai 2017 im Interims-Plenarsaal des Landtags
Kurzvorträge am 10. Juni 2017 im Interims-Plenarsaal des Landtags
Mainz 2018