

Hans-Jürgen Papier, Német Szövetségi Alkotmánybíróság elnöke

Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik

Grußwort bei der internationalen Konferenz
anlässlich des 20jährigen Bestehens des Ungarischen Verfassungsgerichts
am 23. November 2009 in Budapest
von
Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

- Es gilt das gesprochene Wort -

(Anrede),

es ist mir eine Ehre, als Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts bei der heutigen Feier das Wort an Sie zu richten. Seit 20 Jahren trägt das ungarische Verfassungsgericht dazu bei, die in Ungarn erreichten verfassungsrechtlichen Standards zu sichern und weiterzuentwickeln.

Dies gilt es, gebührend zu würdigen und dem Ungarischen Verfassungsgericht auch in Zukunft viel Erfolg bei seiner Arbeit im Dienst des Rechtsstaates zu wünschen.

In meinem Grußwort möchte ich ein Thema ansprechen, dass untrennbar mit der besonderen Aufgabe einer jeden Verfassungsgerichtsbarkeit verbunden und gleichwohl in den jeweiligen nationalen Verfassungsordnungen auf unterschiedliche Art ausgeprägt ist: Ich meine das Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik.

1. Allgemeines

Die Frage nach dem Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik ist ein Dauerthema des modernen gewaltenteilten Verfassungsstaates und so alt wie das Phänomen der Verfassungsgerichtsbarkeit selbst.⁽¹⁾ Die Verfassungsgerichtsbarkeit entscheidet über die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Politik - also die Legislative und die Spitzen der Exekutive - agieren und gestalten kann. Die Frage nach ihrer Rolle im Gefüge der Gewaltenteilung liegt deshalb nahe.

a) Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass Gewaltenteilung nicht nur der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung der staatlichen Gewalten dient, sondern vor allem auch dem Ziel einer möglichst sachgerechten Entscheidung und effizienten Problemlösung.⁽²⁾ Schon von daher bedeutet sie keine Schwächung, sondern eine Stärkung des Staates in seiner Gesamtheit.

b) Soweit sich staatliche Gewalten einer Verfassungsgerichtsbarkeit unterwerfen, ist damit zwar notwendig ein „Machtzuwachs“ der Verfassungsgerichtsbarkeit und ein entsprechender „Machtverzicht“ von Regierung und Parlament verbunden. Das bringt das Gefüge der staatlichen Gewaltenteilung allerdings nicht wirklich ins Wanken, weil Verfassungsgerichtsbarkeit ihrerseits als Rechtsprechungstätigkeit einer doppelten Grenze unterliegt, nämlich erstens der Abhängigkeit von Anträgen („wo kein Kläger da kein Richter“) und zweitens der ausschließlichen Bindung an die Verfassung, ohne Einräumung eines eigenen politischen Gestaltungs- oder Ermessensspielraums.

c) Das gilt auch bei der Frage, ob das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit von Akten der Legislative feststellen oder diese gar für nichtig erklären können soll oder nicht. Der hier denkbare Einwand einer Verletzung des Demokratieprinzips geht dabei ins Leere, weil die verfassungsgerichtliche Befugnis zur Überprüfung auch von Gesetzen ja gerade auf einer ebenfalls demokratisch zustande gekommenen Regelung in der Verfassung beruht.

d) Inwieweit einem Verfassungsgericht gerade die im politischen Diskurs besonders umstrittenen Fälle vorgelegt werden, hängt dabei allerdings von der spezifischen nationalen Ausgestaltung seiner Entscheidungskompetenzen ab und lässt sich deshalb nur für jeden Staat gesondert beschreiben. Ebenso wird es von der jeweiligen Kompetenzausstattung (insbesondere der Möglichkeit der Bürger, sich im Wege von Verfassungsbeschwerden unmittelbar an das Verfassungsgericht zu wenden) und der Stellung des Verfassungsgerichts im verfassungsrechtlichen und -politischen Gefüge abhängen, inwieweit verfassungsgerichtliche Entscheidungen ihrerseits Gegenstand des politischen Diskurses werden oder nicht.

2. Systemunabhängige Strategien zur Sicherung politischer Spielräume

Trotz dieser von Land zu Land unterschiedlichen politischen Brisanz der verfassungsgerichtlichen Judikatur lassen sich aber systemunabhängig Strategien zur Abgrenzung von verfassungsgerichtlicher Prüfungskompetenz und politischen Gestaltungsspielräumen beschreiben.

a) So werden in einigen Rechtsordnungen ganz abstrakt und eher formal Themen oder Bereiche einem verfassungsgerichtlichen Zugriff von vornherein entzogen. Ein Beispiel hierfür ist die Rechtsfigur der „political question“ im Recht der USA. Diese und vergleichbare Ansätze in anderen Rechtsordnungen (3) laufen auf eine Herausnahme bestimmter „politischer“ Maßnahmen oder Bereiche aus der (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung hinaus.(4)

b) Demgegenüber sehen andere Rechtsordnungen - wie beispielsweise das deutsche Verfassungsrecht - von derartigen formalen Abgrenzungsmechanismen ab. Aber auch in solchen Systemen werden dem Gesetzgeber Beurteilungs-, Prognose- und Gestaltungsspielräume eingeräumt und die Verfassungsgerichtsbarkeit überprüft nur die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen dieser Spielräume.

Dabei bilden insbesondere die Grund- und Menschenrechte solche Grenzen. Denn Sinn des Verfassungsrechts ist es, gerade auch angesichts technologischer und gesellschaftlicher Veränderungen Kernbereiche menschlicher Freiheit und Würde konkret zu benennen und so grundlegende Werte nicht zur Disposition der jeweiligen politischen Mehrheit zu stellen. Und Sinn einer Verfassungsgerichtsbarkeit ist es dabei vor allem, diese grundrechtlichen Schutzbereiche justiziabel zu machen.

Der Vorteil einer solchen Konstruktion differenzierter verfassungsgerichtlicher Prüfungsdichte liegt vor allem darin, dass eine begriffspositivistische Diskussion, was genau unter einer „political question“ zu verstehen ist, vermieden wird.(5)

c) Sowohl für Systeme mit einer Art „political-question-Formel“ als auch für solche mit differenzierter verfassungsgerichtlicher Prüfungsdichte lässt sich aber feststellen, dass die Entscheidungsmacht über die verbindliche Abgrenzung von politischen Spielräumen und verfassungsgerichtlicher Kontrollmöglichkeit einer einmal eingerichteten Verfassungsgerichtsbarkeit nicht entzogen werden kann, ohne diese gleichzeitig - jedenfalls der Sache nach - abzuschaffen.(6) - Plenarbeschluss Europäische Verteidigungsgemeinschaft, EVG (08.12.1952.) Dabei ist es Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit, den Grundrechten Wirksamkeit zu verschaffen; sie kann und soll aber kein Ersatzgesetzgeber sein (7) und wird insbesondere im Interesse des mit der Gewaltenteilung verbundenen Ziels einer möglichst sachgerechten Entscheidung zu prüfen haben, inwieweit die unabdingbare Wahrung des Grundrechtsschutzes eine „weise Zurückhaltung“ im Hinblick auf den von der Verfassung garantierten Raum freier politischer Gestaltung erfordert.(8)

3. Schluss

Ich komme damit zum Schluss. Es würde mich freuen, wenn im Rahmen der heutigen Konferenz das stets aktuelle Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik“ lebhaft diskutiert und ein Austausch über die unterschiedlichen Lösungsstrategien der Nationalstaaten möglich wird. Nach meiner Überzeugung kann das Institut einer Verfassungsgerichtsbarkeit dazu beitragen, die schwierige Balance von politischer Gestaltungsfreiheit, verfassungsrechtlich, insbesondere grundrechtlich gebotener Begrenzung der Staatsgewalt und demokratischer Teilhabe des Volkes zu sichern. Dabei bleibt Verfassungsgerichtsbarkeit im gewaltenteilten Staat trotz ihrer Bezüge zur Politik und zur Gesetzgebung „echte Gerichtsbarkeit“ und Teil der „dritten Gewalt“, weil sie im Rahmen parlamentarisch beschlossener Verfahrensordnungen allein am Maßstab der Verfassung entscheidet. In diesem Sinne hat Ungarn mit seinem Verfassungsgericht eine unabhängige Kontrollinstanz geschaffen, die eine wichtige Stütze bei der Sicherung und Realisierung des Verfassungsstaats darstellt. In diesem Sinne darf ich meine Glückwünsche aussprechen.

(1) Vgl. bspw. bereits Hans Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 1929, Heft 5, S. 30 - 88, abgedruckt in Klecatsky u.a. (Hrsg.), *Die Wiener Rechtstheoretische Schule*, Band 2 (1968), S. 1813 ff.; demgegenüber Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung* (1931); kritisch hierzu wiederum: Hans Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, *Die Justiz* VI, 1931, S. 5 - 56; abgedruckt in: Klecatsky u.a. (Hrsg.), *Die Wiener rechtstheoretische Schule*, Band 2 (1968), S. 1873 ff. (1905) - zitiert auch bei Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung* (1998), S. 297.)

(2) Vgl. BVerfGE 3, 225 (247); BVerfGE 9, 268 (279); BVerfGE 34, 52 (59); BVerfGE 68, 1 (86) und BVerfGE 98, 218 (251 f.)

(3) Bspw. „acte de gouvernement“ im französischen Recht und „Crown prerogative“ im britischen Recht.

(4) Vgl. hierzu Karl Doehring, *Zur Erstreckung gerichtlicher Kontrolle des Gesetzgebers und der Regierung*, in: J. Burmeister u.a. (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit - Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag (1997)*, S. 1059 ff. (1061 f.); s. auch Loukis G. Loucaides, *The Right of Access to a Court and the Doctrine of Political Acts*, in: ders., *The European Convention on Human Rights - Collected Essays, 2007*, S. 225 ff.; kritisch Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2 (1980)*, § 44 II 3 e).

(5) Im Ergebnis ebenso Karl Doehring, *Zur Erstreckung gerichtlicher Kontrolle des Gesetzgebers und der Regierung*, in: J. Burmeister u.a. (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit - Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag (1997)*, S. 1059 ff. (1066 f.).

(6) Vgl. BVerfGE 2, 79 (96 / 97).

(7) BVerfGEII 90, 286 - Bundeswehreinsatz, AWACS, Somalia (12.07.1994).

(8) Vgl. BVerfGEII 36, 1 (14 / 15) - Grundlagenvertrag (31.07.1972); siehe auch BVerfGE 2, 79 (96) - Plenarbeschluss Europäische Verteidigungsgemeinschaft, EVG (08.12.1952); BVerfGEII 68, 1 (77 / 78) - NATODoppelbeschluss (18.12.1984).