



**4. Kongress der Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit
Vilnius, Republik Litauen, 11.-14. September 2017
“Rechtsstaat und Verfassungsgerichtsbarkeit in the modernen Welt”**

**Sitzung 4 - “Das Gesetz und der Einzelne ”
Grundsatzrede von
Christoph Grabenwarter, Richter, Verfassungsgerichtshof, Österreich**

I. Einleitung

Der Rechtsstaat wird nicht nur vom Verhältnis zwischen dem Gesetz und dem Staat, sondern auch vom Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Gesetz bestimmt. Zugang zu Rechtsvorschriften und Vorhersehbarkeit von Maßnahmen, die auf das Gesetz gestützt werden, sind zwei Elemente, die während der letzten Jahrzehnte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchgehend definiert wurden. Wenn wir von Gerichten und im Besonderen von Verfassungsgerichten sprechen, sind Fragen des Zugangs zu Gericht und der Unabhängigkeit von Richtern von primärer Bedeutung und Interesse. Während über Letzteres in der folgenden Sitzung gesprochen werden wird, ist die Frage des Zugangs zu Gericht eine Kernfrage für die vierte Sitzung. Vor diesem Hintergrund werde ich, geleitet von den Antworten auf den Fragebogen, verschiedene Fragen des Zugangs zu Gericht und Fragen im Zusammenhang mit individuellen Rechten diskutieren, bevor ich einige Gedanken über den Begriff des Rechtsstaats jenseits von individuellen Rechten präsentieren werde.

II. Individueller Zugang zu Verfassungsgerichten

In vielen Staaten ist das Verfassungsgericht ein Gericht, das auf Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung für den Staat spezialisiert ist. Viele Kompetenzen eines Verfassungsgerichts beziehen sich auf potenzielle Konflikte zwischen Staatsorganen. Aber wie wir alle wissen, sind Verfassungsgerichte mehr und mehr zu Gerichten geworden, die gleichermaßen direkt oder indirekt Fälle von rechtlichem Interesse für Einzelpersonen entscheiden.

Grundrechte spielen in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle, wenn nicht die wichtigste Rolle überhaupt. Die Antworten auf den Fragebogen, der vor unserer Konferenz ausgesendet wurde, zeigen hinreichend deutlich, dass Grundrechte, die in der Verfassung garantiert sind, eine Verbindung zwischen dem Verfassungsgericht eines Landes und seinen Bürgern oder jenen, die seiner Jurisdiktion unterliegen, herstellen. Als erstes Beispiel möchte ich die Regelung der Verfassungsbeschwerde in Lettland nennen: Unter anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen findet sich jene, der zufolge eine Einzelperson nur solche Rechtsnormen bekämpfen kann, welche die Grundrechte der betreffenden Person verletzen. Ein zweites Beispiel ist sehr anschaulich: In Südkorea muss man zwischen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gesetzen und einer Verfassungsbeschwerde unterscheiden. Entscheidungen über die verfassungsrechtliche Kontrolle von Gesetzen, die nur von Gerichten, nicht von Einzelpersonen selbst verlangt werden kann, beschäftigen sich mit der Frage, ob die südkoreanische Verfassung einschließlich der Grundrechte verletzt wurde. Im Gegensatz dazu prüfen die Richter, wenn sie über Verfassungsbeschwerden entscheiden, die von Einzelpersonen selbst erhoben werden können, lediglich die Frage, ob Grundrechte verletzt wurden. Diese zwei ausgewählten Beispiele zeigen deutlich den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit, Grundrechten und dem Status des Einzelnen. In Deutschland wird das Bundesverfassungsgericht häufig als Bürgergericht bezeichnet, worunter ein Gericht verstanden wird, das dem Bürger dient. Jene unter uns, die vor sechs Jahren an der Weltkonferenz in Rio de Janeiro teilgenommen haben, werden sich erinnern, dass wir uns mit dieser Frage während der Eröffnungssitzung beschäftigt haben: Ein Schlüsselement, um die Anforderungen einer solchen Zuschreibung als Bürgergericht zu erfüllen, ist der individuelle Zugang zu Verfassungsgerichten.

Individueller Zugang, sofern vorhanden, kann auf verschiedene Arten organisiert werden. Ein vergleichender Blick zeigt die Vielfalt der Systeme, die nicht einfach in wenige, getrennte Kategorien eingeteilt werden können. Aber es gibt wenigstens einige Ähnlichkeiten, die wie folgt beschrieben werden können:

1. Zuerst muss unterstrichen werden, dass es nur wenige Beispiele einer *actio popularis* in einem strikten Sinn gibt. Eines dieser Beispiele ist Mazedonien. Art. 12 der Verfahrensregeln des Verfassungsgerichts lautet: „Jeder kann die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes und der Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit einer Verordnung initiieren.“ Ein ähnliches System ist in Kroatien anzutreffen. Jedoch ist die Skepsis gegenüber einem *actio popularis*-System klar vorherrschend. In Ungarn wurde die *actio popularis* im Jahr 2012 abgeschafft. Die

Venedig-Kommission überprüfte diese Maßnahme und gelangte zum Ergebnis, dass die Beseitigung der *actio popularis* nicht als eine Verletzung des europäischen Verfassungserbes angesehen werden könne. Wie es *Hans Kelsen* formuliert hat, ist die *actio popularis* die weiteste Garantie einer umfassenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle, da jede Einzelperson das Verfassungsgericht anrufen könne. Allerdings gelangte *Kelsen* zum Schluss, dass die *actio popularis* kein praktikables Mittel für eine verfassungsgerichtliche Kontrolle sein könne, weil diese missbräuchliche Beschwerden anziehen könne.

2. Auf der anderen Seite sehen nur sehr wenige Länder gar keine Möglichkeit eines individuellen Zuganges zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm oder eines Einzelakts vor.
3. Meine dritte Bemerkung betrifft die Bedeutung der ordentlichen Gerichte im Hinblick auf den Zugang von Einzelpersonen zum Verfassungsgericht. Man kann von einer Vermittlerrolle der ordentlichen Gerichte sprechen. In ihrer Studie über den individuellen Zugang zur Verfassungsgerichtsbarkeit aus dem Jahr 2011 unterscheidet die Venedig-Kommission zwischen normativen Verfassungsbeschwerden und umfassenden Verfassungsbeschwerden. Erstere sind gegen die Anwendung verfassungswidriger normativer Akte (Gesetze) gerichtet, während letztere gegen verfassungswidrige individuelle Akte gerichtet sind, unabhängig davon, ob sie auf einen verfassungswidrigen normativen Akt gestützt sind.

Normative Verfassungsbeschwerden können in zwei Varianten angetroffen werden: Wenn ein ordentliches Gericht Zweifel hat, ob ein normativer Akt, der in einem konkreten Fall anwendbar ist, die Verfassung verletzt, legt es dem Verfassungsgericht einen Antrag auf Aufhebung des Gesetzes bzw. ein Vorabentscheidungsersuchen vor. In der ersten Variante können die Parteien des Verfahrens vor dem ordentlichen Gericht lediglich vorschlagen, dass dem Verfassungsgericht ein Vorabentscheidungsersuchen oder ein Antrag auf Normenkontrolle unterbreitet wird. Das war die Rechtslage in Österreich vor 2015. In der zweiten Variante können die Parteien vor dem ordentlichen Gericht in eine stärkere Position versetzt werden, wie es die Rechtslage in Österreich seit 2015 vorsieht: Eine Partei einer Rechtsache, die von einem ordentlichen Gericht erster Instanz entschieden wurde, kann die Verletzung ihrer Rechte wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes behaupten.

Eine umfassende Verfassungsbeschwerde bedeutet, dass der Einzelne jeden Akt einer Behörde in Beschwerde ziehen kann, welche unmittelbar und aktuell seine Grundrechte verletzt. Die prominenteste Variante in dieser Hinsicht ist die Verfassungsbeschwerde, in der ein Einzelner ein Rechtsmittel gegen letztinstanzliche Entscheidungen ordentlicher Gerichte in der Hand hat.

4. Die letzte Möglichkeit des individuellen Zugangs zu Verfassungsgerichten, die ich nennen möchte, ist jene, bei der eine generelle Norm in Fällen angegriffen werden kann, in denen der Beschwerdeführer nachweisen muss, dass die Rechtsvorschrift unmittelbar in seine Rechte, in seine rechtlichen Interessen oder in seine Rechtsposition eingreift.

III. Zugang zu ordentlichen und unterinstanzlichen Gerichten als Grundrecht

Das Recht auf ein faires Verfahren ist eines der wichtigsten Grundrechte und der Zugang zu einem unabhängigen und unparteilichen Gericht ist ein wichtiger verfahrensrechtlicher Aspekt. Im Hinblick auf Art 6 EMRK (welcher Art 14 des Internationales Paktes über bürgerliche und politische Rechte entspricht) betont der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Recht auf Zugang zu Gericht praktisch und effektiv sein müsse und nicht theoretisch oder illusorisch. Verfassungsgerichte auf der ganzen Welt sind – gemeinsam mit den ordentlichen Gerichten selbst – die wichtigsten Hüter dieses Rechts. Die Antworten auf den Fragebogen zeigen, dass viele Verfassungsgerichte mit ähnlichen Fragen zu tun haben. Viele Beispiele aus der Rechtsprechung machen deutlich, dass individueller Zugang zu den Gerichten ein sensibler Gegenstand auf der ganzen Welt ist und dass Probleme nicht auf eine bestimmte geografische Region oder Rechtskultur beschränkt sind. Beschränkungen des Zugangs zu Gericht können in verschiedenen Formen ausgestaltet sein und man muss berücksichtigen, dass nicht alle diese Beschränkungen die Grundrechte des Zuganges zum Gericht verletzen. Lassen Sie mich nur eine besondere Erscheinungsform hervorheben, welche in vielen Ländern von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist, nämlich die finanzielle Belastung von Verfahrensparteien mit Gerichtsgebühren.

Der hauptsächliche Gegenstand des Zugangs des Einzelnen zu Gericht wird in einem Urteil des estnischen Obersten Gerichtshofes widergespiegelt – ich zitiere: „Das Recht auf Rechtsschutz sowie das Recht, Berufung zu erheben, sind wichtige Grundrechte und diese Rechte müssen jedermann garantiert werden, nicht nur Personen, die ihre Ausgaben

finanzieren können“. Der ungarische Verfassungsgerichtshof verweist mit ähnlicher Stoßrichtung auf die Diskriminierung aus Gründen der finanziellen Situation einer Person.

Wie bereits deutlich gemacht, ist die Auferlegung von Gerichtsgebühren für sich genommen nicht illegitim. In den Worten des Verfassungsgerichts von Lettland: „Die Zahlung von verschiedenen Gebühren ist als Beschränkung des Rechts einer Person auf freien Zugang zu Gericht nur dann zulässig, wenn diese nicht ein Hindernis ist, welche den Einzelnen an der Ausübung des Rechts auf freien Zugang zu Gericht hindert.“ Es ist offensichtlich, dass ein Verfassungsgericht jede spezifische Regulierung in ihrem Kontext zu bewerten hat, was häufig eine schwierige Aufgabe ist. Manchmal ähneln die Fälle einander: Im Jahr 1961 erklärte das italienische Verfassungsgericht die sogenannte „solve et repete-Methode“ im Steuerrecht für verfassungswidrig. Diese Methode impliziert, dass man als notwendige Voraussetzung zuerst die Steuern zahlen muss, um dann eine Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Steuer einbringen zu können. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass dies dem Gleichheitsgrundsatz widerspreche, weil Steuerzahler aus Gründen ihres ökonomischen Status diskriminiert würden, indem lediglich wohlhabenden Personen die Möglichkeit eröffnet werde, Justizentscheidungen zu erlangen. Die genannte Methode widerspreche auch dem Verfassungsprinzip, wonach der Zugang zu Gerichten allen Bürgern auf gleicher Basis zu gewährleisten sei. In ähnlicher Weise hat das Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina in einem jüngst ergangenen Urteil eine Bestimmung für verfassungswidrig befunden, welche anordnete, dass ein Gericht keinerlei Handlungen unternehmen dürfe, wenn ein Steuerzahler eine vom Gesetz vorgeschriebene Gebühr nicht bezahlt hat.

IV. Andere individuelle Rechte im Zusammenhang mit dem Rechtsstaat

Wie die Antworten auf den Fragebogen zeigen, ist der Rechtsstaat ein vorherrschender Faktor in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte auf der ganzen Welt. Wie in der Rechtsstaat-Checkliste der Venedig-Kommission festgehalten wird: „Der Rechtsstaat ist ein globales Ideal und Ziel geworden, mit einem gemeinsamen Kern, der überall Gültigkeit beansprucht.“ In diesem Zusammenhang wird die Wichtigkeit von Grund- und Menschenrechten manchmal in einen Gegensatz zum Rechtsstaatsprinzip gesetzt. Tatsächlich kann es Diskrepanzen in einzelnen Fällen geben, aber im Allgemeinen gibt es – in den Worten der Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofes von Kirgistan in seiner Antwort – „eine große Übereinstimmung zwischen den zwei Konzepten“. Der enge Zusammenhang wird in einem kurzen Satz deutlich, welcher der Rechtsprechung des südkoreanischen Verfassungsgerichts entnommen ist – ich zitiere: „Die Verfassung ist auf

die zugrunde liegende Idee gegründet, dass eine rechtsstaatliche Regierung realisiert wird, welche die Grundrechte der Bürger vor dem Missbrauch durch die Regierungsgewalt schützt.“ Ich werde diesen Punkt im letzten Teil meiner Ausführungen im Hinblick auf den Rechtsstaat als generelles Konzept in Abwesenheit spezifischer Grundrechte im Text einer Verfassung ansprechen.

An dieser Stelle sollen zwei spezifische Bemerkungen zu den Antworten der Mitgliedsgerichte genügen:

1. Der Rechtsstaat ist von besonderer Bedeutung im Bereich des Strafrechts. Um nur wenige Beispiele aus der Rechtsprechung einiger Verfassungsgerichte zu nennen: Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat vier Prinzipien unter dem Rechtsstaatsprinzip entwickelt: Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, effektiver Schutz rechtlicher Interessen und Unabhängigkeit von Gerichten. Auch andere Gerichte, wie z.B. die Verfassungsgerichte von Aserbaidschan und Chile, machten vom Rechtsstaatsprinzip Gebrauch, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als der Verfassung inhärent zu etablieren. Das Verfassungsgericht von Weißrussland behandelte im Jahr 2015 das Recht von Zeugen in Strafprozessen auf Rechtsbeistand. In verschiedenen Urteilen begründeten die Verfassungsgerichte Belgiens und Litauens eine Rechtsprechung über wichtige Prinzipien eines modernen Strafrechts und gleichzeitig über individuelle Rechte wie die *ne bis in idem*, des *nullum crimen sine lege* und der *nulla poena sine lege*. Im Jahr 2016 erklärte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation einige Bestimmungen der Strafprozessordnung für verfassungswidrig und dieses Beispiel zeigt die enge Verbindung zwischen Rechtsstaat und Grundrechten: Der Gerichtshof hatte es mit einer Rechtslage zu tun, wonach weibliche Angeklagte im Hinblick auf das Recht auf Entscheidung ihrer strafrechtlichen Fälle durch ein Schwurgericht anders behandelt wurden als männliche Angeklagte. Das Hauptargument des Gerichtshofes war das Prinzip der rechtlichen Gleichheit von Mann und Frau im Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz, welches aus drei Bestimmungen der Verfassung abgeleitet wurde, welche den Rechtsstaat zum Ausdruck bringen.
2. Meine zweite Bemerkung lautet, dass Verfassungsgerichte sich oft mit dem Mangel an rechtlicher Bestimmtheit von Gesetzen zu beschäftigen haben. Ich nenne lediglich ein Beispiel aus der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts: In einem Urteil aus dem Jahr 2013 stellte das Gericht die Verfassungswidrigkeit einer Regelung fest, welche den öffentlichen Gebrauch totalitärer Symbole unter Strafe verbot, weil sie zu unbestimmt war, nämlich weil sie den Kreis des strafbaren

Verhaltens zu weit zog. Auch hier ist die Verbindung mit Grundrechten für das Gericht offensichtlich, das feststellte, dass die in Frage stehende Regelung das Prinzip des Rechtsstaats und der rechtlichen Bestimmtheit verletzte und dadurch unverhältnismäßig die Freiheit der Meinungsäußerung beschränkte. Und nur um die Vielfalt dessen zu zeigen, was möglicherweise aus dem Prinzip der rechtlichen Bestimmtheit abgeleitet werden kann: Dem Verfassungsgericht Lettlands zu Folge ist zu fordern, dass endgültige Entscheidungen der Gerichte nicht bekämpft werden dürfen, woraus folge, dass der Abschluss der Verfahren rechtlich Bestand haben muss.

Dieser kurze Überblick macht deutlich, dass des Konzept bzw Prinzip der „Rule of Law“ nahezu ein verfassungsrechtliches Passe-partout für die Verfassungsgerichte ist. Während es unmöglich erscheint, jedes einzelne Element in der Tradition eines Rechtssystems nachzuverfolgen, wird der enge Zusammenhang zur Idee und Realisierung von Grundrechten in vielen Fällen klar gemacht. In diesem Zusammenhang ist neuerlich auf die Rule of Law-Checklist der Venedig-Kommission hinzuweisen, welche allgemeine Erscheinungsformen und Eigenschaften des Rechtsstaats auf der ganzen Welt identifiziert.

V. Rechtsstaatlichkeit als generelles Konzept jenseits spezifischer Grundrechte

Rechtsstaatlichkeit kann eine spezifische Funktion in Verfassungssystemen haben, in denen Grundrechte nicht vollständig kodifiziert sind. Es muss bedacht werden, dass heutzutage die meisten Verfassungen eine umfassende Liste von Grundrechten enthalten. In diesen Fällen ist ein Rekurs auf das Rechtsstaatsprinzip zur Füllung einer Lücke in den seltensten Fällen notwendig. So hat der französische *Conseil Constitutionnel* beispielsweise in seiner Antwort darauf bestanden, dass die Grundrechte in der Verfassung selbst gewährleistet sind und es deshalb keinen Bedarf gibt, auf das generellere Prinzip des Rechtsstaats zurückzugreifen. Dieselbe Herangehensweise wird in einer Reihe anderer Staaten praktiziert, wie beispielsweise in Finnland oder in Madagaskar. In diesem Zusammenhang kompensieren die Vorteile eines geschriebenen Grundrechtskatalogs die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Rechtsstaatsprinzips, welches ein generelles Konzept ist. Es ist daher verständlich, dass sich Verfassungsgerichte eher auf ein geschriebenes Recht, das in der Verfassung niedergelegt ist, berufen. Wenn europäische Grundrechtskataloge in das Verfassungsrecht integriert werden, wie das der Fall in Österreich ist, bezieht sich das Verfassungsgericht häufig direkt auf die EMRK und vermehrt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Manchmal fließt auch das nationale Rechtsstaatskonzept ein und es wird mit Bezugnahmen auf europäische Grundrechte kombiniert.

Allerdings ist kaum ein Katalog von Grundrechten umfassend und selbsterklärend. An dieser Stelle kommt die Rechtsstaatlichkeit in Spiel: Verfassungsgerichte nutzen dieses Prinzip, um bestehende Grundrechte zu interpretieren und zu präzisieren. Selbst in Verfassungen, wo ein umfassender Grundrechtskatalog besteht, gehen Verfassungsgerichte über diesen hinaus. Im Hinblick auf den Zugang zu Gericht in öffentlich-rechtlichen Auseinandersetzungen stützt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die in Art 19 Abs 4 Grundgesetz enthaltene Rechtswegegarantie. Bei anderen Rechtsstreitigkeiten wird eine vergleichbare Garantie aus Art 20 Abs 3 in Verbindung mit Art 2 Abs 1 Grundgesetz abgeleitet. Die Garantie umfasst aber nicht nur den Zugang zu Gericht, sondern auch das Recht auf eine umfassende Überprüfung von Sachverhalts- und Rechtsfragen. Wir finden eine ähnliche Linie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 6 EMRK.

Ein anderes Beispiel ist in der Rechtsprechung des türkischen Verfassungsgerichts zu finden: Der zweite Teil der türkischen Verfassung ist überschrieben mit „Rights and Duties of the Individual“, er enthält eine umfassende Liste von Grundrechten. Art. 36 lautet wie folgt: „Jeder, der das Recht auf Prozessführung hat, sei es als Kläger oder als Beklagter, hat das Recht auf ein faires Verfahren vor Gerichten durch legitime Maßnahmen und Verfahren. Kein Gericht kann ablehnen, einen Fall im Rahmen einer Verhandlung anzuhören.“ Die Durchsetzung der Urteile ohne Verzögerung wird im dritten Teil der türkischen Verfassung als eine Verpflichtung der öffentlichen Behörden verankert. Das türkische Verfassungsgericht stellte fest, dass in einem System, in dem die Rule of Law vorherrsche, die Nichtvollstreckung von Gerichtsurteilen nicht akzeptiert werden könne. Aus diesem Grund beinhaltet das Grundrecht in Art. 36 der türkischen Verfassung das Recht des Einzelnen, dass Gerichtsurteile ohne Verzögerung vollstreckt werden. Mit anderen Worten wandelt der türkische Verfassungsgerichtshof eine objektive Regel in ein individuelles Recht um. Das ist kein singuläres Urteil: Das türkische Verfassungsgericht legt die objektive Pflicht der Gerichtsbarkeit, Fälle so schnell wie möglich abzuschließen (Art. 141 türkische Verfassung), als ein individuelles Recht aus, das vom Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 36 der türkischen Verfassung abgedeckt sei.

Dies sind nur zwei Beispiele, in denen das Rechtsstaatsprinzip als Mittel der Auslegung und Weiterentwicklung der Grundrechte herangezogen wird. Einen ähnlichen Zugang im Hinblick auf Verfahrensgrundrechte berichtet das georgische Verfassungsgericht beobachtet werden.

VI. Abschließende Bemerkungen

Die vorangegangenen Bemerkungen führen mich direkt zu meinen Schlussbemerkungen. Die Perspektive des Einzelnen zeigt die besondere Qualität des Rechtsstaatsprinzips. Es ist nicht ein alleinstehendes Konzept, sondern vielmehr ein grundlegendes Konzept, das nicht nur auf die Demokratie, sondern auch auf die individuellen Grund- und Menschenrechte bezogen ist. Das Rechtsstaatsprinzip ist die Grundlage fundamentaler individueller Rechtsgarantien, aber es füllt auch Lücken in jenen Fällen, in denen diese Rechte nicht hinreichend Schutz bieten. Das Ausmaß, in dem objektive Prinzipien bei individuellen Rechten Lücken füllen, variiert demnach in Abhängigkeit vom besonderen verfassungsrechtlichen Rahmen. Allerdings sind Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte untrennbare Verfassungselemente und Prinzipien, die nicht nur von nationalen Verfassungen, sondern auch von internationalen, regionalen wie europäischen Texten, im Besonderen der Menschenrechte wie der Europäischen Menschenrechtskonvention, bestätigt werden.
