

### Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext

Schulz, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schulz, M. (2010). *Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext*. (GIGA Focus Global, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276766>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext**

Martin Schulz

Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielt weltweit eine tragende Rolle im politischen Institutionengefüge. So lehnte am 26.2.2010 das kolumbianische Verfassungsgericht die erneute Kandidatur des amtierenden Präsidenten Alvaro Uribe Vélez ab, indem es ein Referendum untersagte, mit dem er eine erneute Kandidatur bei der bevorstehenden Präsidentenwahl durchsetzen wollte. Auch das thailändische Verfassungsgericht machte Schlagzeilen, als es am 2.8.2008 die Regierungspartei PPP (Phak Palang Prachachon) sowie zwei ihrer Koalitionspartner des Wahlbetrugs für schuldig erkannte und deren Auflösung anordnete.

### **Analyse**

Das 20. Jahrhundert kann rückblickend nicht nur als Ära der Demokratisierung gesehen werden, sondern zugleich – was sich nur wenige bewusst machen – als Ära der Verfassungsgerichtsbarkeit. So haben sich gerade jüngere Demokratien einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen. Besonders auffällig war dies z.B. nach dem Sturz der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa, aber auch im Demokratisierungsprozess in Südafrika sowie in mehreren Ländern Lateinamerikas und Asiens.

- Die Demokratisierungsprozesse des 20. Jahrhunderts sind ein wesentlicher Grund für die Ausbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Moderne Verfassungsgerichte verfügen häufig über sehr weitreichende Kompetenzen.
- Die Absicherung des demokratischen Regierungssystems sowie der staatliche Schutz individueller Menschen- und Freiheitsrechte sind die wesentlichen Ziele für die Einführung oder Stärkung von Verfassungsgerichten. Allerdings spielen auch opportunistische Beweggründe der politischen Akteure bei der Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit eine Rolle.
- Weltweit ist ein Trend in Richtung spezialisierter Verfassungsgerichtsbarkeit zu beobachten. Das US-Modell des Obersten Gerichts hat demgegenüber seine Strahlkraft zunehmend verloren.
- Es ist aber auch zu beobachten, dass eine zunehmende Politisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit stattfindet und dass es teilweise ein Legitimitätsdefizit in Bezug auf die Einsetzung der Richterschaft gibt.

*Schlagwörter: Verfassungsgerichte, Legitimität, Demokratie, Gewaltenteilung*

## Einleitung

Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat ihren Ursprung in der Entscheidung des Obersten Gerichts der USA im Falle *Marbury vs. Madison* vom 24. Februar 1804. Erstmals legte ein Gericht fest, dass Gesetze eines demokratisch legitimierten Parlaments an den Maßstäben der Verfassung überprüft werden können und dass die Kompetenz dazu beim *U.S. Supreme Court* selbst liegt. Lange Zeit fand diese Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit lediglich in den Vereinigten Staaten von Amerika Anhänger. In Europa glaubte man dagegen bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts, dass eine parlamentarische Regierungsform keinen Platz für eine richterliche Verfassungskontrolle zuließe. Ein Umdenken fand dort erst nach der traumatischen Erfahrung der Selbstdemontage demokratischer Verfassungsordnungen in den 1930er Jahren statt. Zunehmend wurde immer offensichtlicher, dass die normative Grundordnung demokratischer Staaten eines besonderen rechtlichen Schutzes bedurfte. Daneben waren es auch die Demokratisierungsprozesse des 20. Jahrhunderts selbst, die zu einer Ausbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit führten. Das zurückliegende Jahrhundert führte demnach nicht nur zum Durchbruch der Demokratisierung, sondern auch zur festen Verankerung von Verfassungsgerichtsbarkeit.

## Wahrung des demokratischen Systems durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

Wie hängen Demokratisierung und Verfassungsgerichtsbarkeit zusammen? Eine zentrale Rolle spielt hierbei das Denkmuster der „Demokratieversicherung“. Es leuchtet unmittelbar ein, dass eine unabhängige verfassungsgerichtliche Kontrolle in autokratischen Systemen von Seiten der Machteliten kaum erwünscht sein kann. Der absolute Herrschaftsanspruch autokratischer Eliten schließt Herrschaftsbegrenzung durch unabhängige verfassungsrechtliche Kontrolle des Regierungshandelns aus. Zwar existieren in derartigen Systemen häufig Verfassungskomitees und -gerichte. Diese besitzen jedoch zumeist nur eine Alibifunktion.

Demgegenüber findet das Prinzip der richterlichen Verfassungskontrolle insbesondere in Transformationsländern Niederschlag und wird

als zentrales Element der Stabilisierung des neuen, demokratischen Regierungssystems verstanden, so z. B. nach dem Sturz der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa, im Demokratisierungsprozess in Südafrika, in einigen Ländern Lateinamerikas und auch in Asien. Dabei soll die verfassungsgerichtliche Kontrolle das noch ungefestigte Institutionengefüge sowie die individuellen Freiheits- und Menschenrechte absichern.

Gern übersehen wird aber ein sehr viel realpolitischeres Motiv. Etablierte politische Akteure, die sich beim Übergang zu einer demokratischen Regierungsform mit einer unsicheren Zukunft konfrontiert sehen, wollen sich häufig durch Einrichtung eines Verfassungsgerichts absichern. Es ist für sie oftmals ungewiss, in welcher Rolle sie sich nach einer ersten freien Mehrparteienwahl wiederfinden. Für den Fall, dass sie nicht die Regierungsmehrheit stellen, besteht daher das begründete Interesse, als Minderheit eine Option zu besitzen, mittelbar durch eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit Kurskorrekturen an der Politik der neuen regierenden Parteien erreichen zu können oder wesentliche Reformen zu blockieren. Diese Ungewissheit fördert mithin auch die Errichtung einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit in den frühen Phasen eines demokratischen Übergangsprozesses. Beispielhaft sei aus dem asiatischen Raum an dieser Stelle Südkorea erwähnt. 1987 begann dort der Demokratisierungsprozess. Bei den Präsidentschaftswahlen waren die beiden Oppositionsparteien jedoch nicht in der Lage, sich auf einen Kandidaten zu einigen. Drei Parteien lagen mithin gleichauf und der Wahlausgang war zu jener Zeit ungewiss. Als Folge und Ausdruck der vorherrschenden Ungewissheit wurde die Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre verkürzt und ein starkes Verfassungsgericht nach deutschem Vorbild eingesetzt, das mittlerweile eine Vorbildfunktion für den asiatischen Raum einnimmt.

## Unterschiedliche Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Die verfassungsrechtliche Kontrolle kann in institutioneller Hinsicht unterschiedlich ausgestaltet sein. Klassischerweise kommen zwei Grundtypen in Betracht: zum einen das Verfassungsgerichtsmodell nach amerikanischem Vorbild

(„Einheitsmodell“ bzw. „diffuse“ Verfassungsgerichtsbarkeit), zum anderen das kontinentaleuropäische Modell bzw. österreichisch-deutsche Modell („Trennungsmittel“, „konzentrierte“ bzw. „spezialisierte“ Verfassungsgerichtsbarkeit).

Beim Einheitsmodell wird Verfassungsgerichtsbarkeit als eine Funktion des Obersten Gerichts wahrgenommen, mithin auf eine eigenständige Institution verzichtet. Der *U.S. Supreme Court* vereinigt die Funktionen des obersten Gerichts im normalen Instanzenzug mit der Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit in einem einheitlichen Gericht. Die Bezeichnung „diffuse“ Verfassungsgerichtsbarkeit spricht die Kompetenzverteilung hinsichtlich der Normenkontrolle an. Dabei kann im Grunde jeder Richter an jedem Gericht in jedem Streitfall zu jeder Zeit Normen als verfassungswidrig erkennen und durch ihre Nichtanwendung den Vorrang der Verfassung sichern. Der *U.S. Supreme Court* entscheidet also nicht exklusiv über die Verfassungsmäßigkeit. Wenn aber ein Fall über die nachrangigen Gerichte bis zu ihm vordringt und von den obersten Richtern zur Entscheidung angenommen wird, so ist seine Entscheidung letztinstanzlich verbindlich.

Demgegenüber waren es Österreich (1920) und später Deutschland (1951), die mit dem Verfassungsgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht jeweils eigenständige und damit institutionell verselbstständigte Gerichte einsetzten. Die spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit verortet die verfassungsrechtliche Normenkontrolle allein bei diesen eigens eingerichteten Gerichten. Diese sind auch ausschließlich für verfassungsrechtliche Streitigkeiten zuständig und entscheiden mithin nicht letztinstanzlich über nichtverfassungsrechtliche Streitigkeiten (das deutsche Bundesverfassungsgericht betont daher stets, dass es keine „Superrevisionsinstanz“ sei). Im Gegensatz zur diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es zudem in der Regel die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle auf Antrag politischer Akteure. Dazu muss noch kein konkreter Streitfall vor einem Gericht anhängig geworden sein. Die französische Verfassungsgerichtsbarkeit sah lange Zeit sogar lediglich eine präventive Normenkontrolle vor. Mittlerweile ist in Frankreich jedoch ebenfalls geregelt, dass ein bereits in Kraft getretenes Gesetz auf Vorlage eines der höchsten Gerichte verfassungsrechtlich überprüft werden kann. Bei der diffusen Verfassungs-

gerichtsbarkeit hingegen werden die politischen Akteure in einem derartigen Fall auf den normalen Instanzenzug verwiesen – benötigen also einen konkreten Rechtsstreit, in den die verfassungsrechtliche Überprüfung gekleidet ist. Auch bei Verfahren in Bezug auf Streitigkeiten, die die horizontale Gewaltenteilung zum Gegenstand haben, sind der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit Grenzen gesetzt. Im Rahmen der spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit ist hierfür in der Regel das Organstreitverfahren vorgesehen. Im diffusen Modell muss der Sachverhalt stets in einen konkreten *case* (Fall) oder eine *controversy* (Streit) gekleidet sein. Auch Parteiverbotsverfahren, die es in mehreren Ländern mit spezialisierter Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, scheiden im diffusen Modell aus.

Innerhalb der Länder, die sich im Kern für eine spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit entschieden haben, sind jedoch teilweise weitreichende Unterschiede zu beobachten, bis hin zur Vermischung der beiden Modelltypen. Zum Beispiel verfügt die südafrikanische Verfassungsgerichtsbarkeit zwar über ein – dem deutschen Bundesverfassungsgericht nachgebildetes – Verfassungsgericht, welches letztinstanzlicher Spruchkörper in verfassungsrechtlichen Streitigkeiten ist. Jedoch befassen sich daneben auch die obersten Gerichte des Instanzenzuges mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen wie z.B. der Nichtigkeit parlamentarischer Akte (wenngleich sie stets der Bestätigung durch das Verfassungsgericht bedürfen). Auch das ägyptische Verfassungsgericht weist gewisse Besonderheiten auf. Es ist zwar ein eigenständiges Verfassungsgericht und lediglich befugt, über verfassungsrechtliche Streitigkeiten zu entscheiden. Für die Anrufung bedarf es aber stets einer Vorlage durch ein ordentliches Gericht, das verfassungsrechtliche Bedenken in einem bestimmten Fall hat. In Lateinamerika, das sich zunehmend der spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit zuwendet, sind ebenso mehrheitlich hybride Modelle auszumachen. Mexiko, Chile und Peru verfügen zwar inzwischen über eigenständige Verfassungsgerichte. Dennoch werden Entscheidungen mit verfassungsrechtlichem Gegenstand sowohl durch das Verfassungsgericht als auch durch die ordentliche Gerichtsbarkeit getroffen (so gibt es vielerorts das *amparo constitucional* [Grundrechtsschutz bei jedem Gericht]).

## Übersicht der Staaten/Länder mit diffuser bzw. spezialisierter Verfassungskontrolle

### *Diffuse Verfassungskontrolle*

- Argentinien, Australien
- Belize, Botswana, Brasilien
- Dänemark, Dominikanische Republik
- Finnland
- Ghana, Griechenland
- Indien, Irland, Israel, Island
- Jamaika, Japan
- Kanada
- Lesotho
- Mauritius, Mexiko, Mongolei
- Namibia, Neuseeland, Norwegen
- Panama
- Schweden, Schweiz, Surinam
- Trinidad & Tobago
- Uruguay, USA

### *Spezialisierte Verfassungskontrolle*

- Belgien, Benin, Bulgarien
- Chile, Costa Rica
- Deutschland
- El Salvador, Estland
- Frankreich
- Indonesien, Italien
- Kroatien
- Lettland, Litauen, Luxembourg
- Mali, Malta
- Österreich
- Peru, Polen, Portugal
- Rumänien
- Senegal, Serbien und Montenegro, Slowakei, Slowenien, Südafrika, Südkorea, Spanien
- Taiwan, Tschechien
- Ukraine, Ungarn
- Zypern

Quelle: nach Kneip (2009, S. 146), Verfassungsgerichte als demokratische Akteure.

In der jüngeren Entwicklung fällt allerdings auf, dass die diffuse zunehmend von der spezialisierteren Verfassungsgerichtsbarkeit zurückgedrängt wird. So hatten 34 von 67 Staaten, die von *Freedom House* 2006 als „electoral democracies“ und „frei“ eingestuft worden waren, zu diesem Zeitpunkt ein originäres Verfassungsgericht eingeführt, während 31 Staaten einen Obersten Gerichtshof mit Normenkontrollkompetenz besa-

ßen. Lediglich zwei Länder, namentlich Großbritannien und die Niederlande, kannten in formeller Hinsicht keine verfassungsrechtliche Überprüfung von Legislativnormen (Großbritannien auf Grund des Prinzips des „parlamentarischen Vorrangs“ und ähnlich die Niederlande auf Grund von Art. 120 der Verfassung, der eine derartige Kontrolle untersagte).

Es ist bemerkenswert, dass sich die osteuropäischen Länder nach dem Zusammenbruch des Kommunismus geschlossen für eine spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit entschieden haben. Auch in Asien, wo bisher überwiegend das Einheitsmodell vorherrschte (z.B. Japan), zeichnen sich deutliche Tendenzen zur spezialisierteren Verfassungsgerichtsbarkeit ab (Südkorea, Taiwan, Mongolei, Thailand, Indonesien). Zunehmend richten auch lateinamerikanische Länder eine spezialisierte Verfassungskontrolle ein.

## Rechtsbindungswirkung von verfassungsrechtlichen Entscheidungen

Die Kompetenzdichte, die zumeist in der spezialisierteren Verfassungsgerichtsbarkeit anzutreffen ist, macht eine genauere Betrachtung der Rechtsbindungswirkung nötig. Einfacher ist dies bei der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit. Hat der oberste Gerichtshof einmal eine konkrete Entscheidung getroffen, so ist diese für alle niedrigeren Instanzen, Behörden etc. maßgebend (Präjudizialwirkung bzw. *stare decisis doctrine*). Beim Trennungsmodell ist eine solche allgemeingültige Wirkung (*erga omnes*) nicht von vorneherein anzunehmen. Vielmehr muss einzelfallbezogen geprüft werden, welche rechtliche Bindungswirkung von der Entscheidung ausgeht. So entfaltet z.B. eine Entscheidung, die im Organstreitverfahren ergeht, lediglich für die Streitparteien (*inter partes*) Wirkung. Ist auch die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde vorgesehen, so ist zu differenzieren: ist lediglich die Rechtsanwendung fehlerhaft, die Norm als solche aber verfassungsgemäß, so entfaltet die Entscheidung nur Wirkung *inter partes*; wird hingegen die Vorschrift als solche für verfassungswidrig erklärt, so ist diese Entscheidung in der Regel allgemeingültig (*erga omnes*).

Daneben stellt sich bei der spezialisierteren Verfassungsgerichtsbarkeit die Frage, inwiefern die Entscheidung auch Rückwirkung entfaltet. Bei



strafrechtlichen Entscheidungen zeichnet sich ab, dass hier eher eine Rückwirkung angeordnet wird als in zivil- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, da letztere meist auch eine erheblich größere finanzielle Tragweite haben.

Daneben stellt sich bei der spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit die Frage, inwiefern die Entscheidung auch Rückwirkung entfaltet. Bei strafrechtlichen Entscheidungen zeichnet sich ab, dass hier eher eine Rückwirkung angeordnet wird als in zivil- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, da letztere meist auch eine erheblich größere finanzielle Tragweite haben.

Schon an diesen beiden Aspekten wird die Komplexität des Trennungmodells und seiner Interdependenzen mit dem Instanzenzug einerseits und dem politischen Bereich andererseits erkennbar. Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass die spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit ein größeres Maß an Flexibilität aufweist und dadurch die Tragweite und Konsequenzen ihrer Entscheidungen besser steuern kann. In der Regel ist das Verfassungsgericht in der Lage, nicht nur zwischen „verfassungskonform“ und „verfassungswidrig“ in Bezug auf den konkreten Fall zu wählen, sondern hat z.B. die Möglichkeit, Vorschläge an die Legislative zu richten oder aber Gesetze verfassungskonform ausulegen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht kann sogar anordnen, dass ein als verfassungswidrig erkannter Zustand für eine Übergangszeit gleichwohl hinzunehmen ist und dem Gesetzgeber eine Frist zur Nachbesserung setzen. In der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit wären diese Aussagen des Gerichts lediglich Randbemerkungen, die von den nachgeordneten Gerichten nicht in ihre Entscheidungsfindung einbezogen werden müssten.

Das heißt, dass die Gerichte, die im Rahmen des Einheitsmodells errichtet wurden, über deutlich geringere Kompetenzen verfügen. Die verfassungsrechtliche Prüfung erfolgt hier ausschließlich konkret und *ex post*. Die geringere Kompetenzdichte der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit ist vermutlich ein Grund, weshalb sich insbesondere jüngere Demokratien kompetenzstarke Verfassungsgerichtsbarkeiten geben. Hinzu kommt, dass den bereits existierenden Strukturen – wie dem Instanzenzug der ordentlichen Gerichtsbarkeit – möglicherweise ein gewisses Misstrauen entgegengebracht wird, weil die Richterschaft zumeist unter dem vorangegangenen Re-

gime ausgebildet, ausgewählt und in die jeweiligen Positionen befördert wurde. Ein eigenständiges Verfassungsgericht mit weitreichenden Kompetenzen betont demgegenüber stärker den Neuanfang und die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Kontrolle.

### **Unzulängliche (demokratische) Legitimation der Verfassungsrichter**

Beiden Modellen gemein ist jedoch das Problem der Legitimation des Gerichts und seiner Richter, wenn es um die Entscheidung über verfassungsrechtliche Streitigkeiten geht. Letztendlich findet durch die ausgeübte Verfassungskontrolle eine politische Überprüfung der Staatsgewalten mit den Mitteln des Rechts statt. Mithin stellt sich zwangsläufig die Frage, ob eine kleine Zahl von meist nicht direkt demokratisch legitimierten Richtern den Willen des Volkes einschränken darf und wenn ja, wie weit sie dabei gehen darf. Unter den häufig auch in neuen Demokratien diskutierten theoretischen Ansätzen seien an dieser Stelle die pointierten Auffassungen von Carl Schmitt und Hans Kelsen erwähnt. Der einflussreiche deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt vertrat die Ansicht, dass der grundsätzlich apolitische Jurist für diese politische Aufgabe von vornherein ungeeignet sei. Es mangle ihm an Legitimation sowie Qualifikation. Folglich schlug er vor, die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen dem Reichspräsidenten zu übertragen.

Demgegenüber vertrat Hans Kelsen – geistiger Vater des österreichischen Verfassungsgerichtshofs – die Ansicht, dass Recht und Politik nicht unabhängig voneinander betrachtet werden könnten. Die Grenzziehung sei äußerst problematisch und nicht immer zu gewährleisten. Er plädierte für eine demokratische Wahl der Richterschaft, um die politische Legitimität in Bezug auf die juristische Verfassungskontrolle herzustellen.

Betrachtet man die heutige Situation, so stellt man fest, dass die verfassungsgerichtliche Kontrolle einerseits zwar einen breiten Zuspruch unter den Bürgern findet, da sie in der Regel einen gewissen Schutz vor dem Missbrauch z.B. durch die Exekutive bietet. Andererseits wird aber die Legitimität des Gerichts in Entscheidungen, die gesellschaftlich kontroverse Sachverhalte betreffen, immer wieder auf die Probe gestellt (so z.B.

Mitte der 1990er Jahre das Bundesverfassungsgericht mit seinen Entscheidungen zu „Sitzblockaden“, „Soldaten sind Mörder“ und dem „Kruzifix-Beschluss“). Damit gerät gerade der Mechanismus der Verfassungsgerichtsbarkeit, der die Demokratie schützen soll („Demokratieversicherung“) selbst in einen grundlegenden Konflikt mit zentralen demokratischen Prinzipien, wie z.B. der Gewaltenteilung.

Die Rolle der verfassungsrechtlichen Kontrolle im Institutionengefüge ist zwar oft umstritten. Faktisch werden Verfassungsgerichte aber nicht nur in Deutschland von politischen Akteuren zunehmend zu politischen Entscheidungen gedrängt (da die Gerichte grundsätzlich nicht initiativ tätig werden). Gute Beispiele sind die eingangs erwähnten Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Kolumbien und Thailand. Die Herausforderung, politische Entscheidungen zu treffen, nimmt die Verfassungsgerichtsbarkeit zumeist an und versucht, selbstständig Lösungen zu finden, die dann wiederum direkten bzw. indirekten Einfluss auf die Politik haben. Es bleibt eine Idealvorstellung, dass Verfassungsgerichte nur auf der Grundlage der Verfassung und der dort niedergelegten Grundsätze zu Entscheidungen kommen. Entscheidungen können nicht immer aus rein deduktivem Ableiten von Rechtsnormen getroffen werden, sondern werden vor dem Hintergrund von Einschätzungs- und Werturteilen getroffen. Die Rolle der verfassungsrechtlichen Kontrolle wird daher zunehmend politischer, wie in jüngeren Demokratien, beispielsweise Südkorea, zu beobachten ist. Dort hatte das Verfassungsgericht das Verbot der Verlagerung der Hauptstadt Seoul mit „Verfassungsgewohnheitsrecht“ begründet und diesen Begriff erstmalig selbst für sich definiert.

Die Staaten, die das Modell der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit anwenden, versuchen die gerichtliche Klärung von politischen Streitigkeiten einzugrenzen. Wie bereits erwähnt, sieht dieses Modell keine abstrakte Normenkontrolle und kein Organstreitverfahren vor. Mit Abschluss des Letzteren sind z.B. die wichtigsten politischen Auseinandersetzungen zwischen den obersten Verfassungsorganen dem Gericht und der Gerichtsbarkeit entzogen. Das Einheitsmodell räumt der Parlamentsouveränität den Vorrang ein und geht davon aus, dass Konflikte besser durch den sich selbst überlassenen politischen Prozess entschieden werden als durch

Gerichte. Jedoch ist auch diese Prämisse in Veränderung begriffen. So haben sich die Niederlande und Großbritannien mit der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtscharta und durch ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union sowohl dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) unterworfen. Mithin findet in diesen Ländern seitdem eine indirekte Kontrolle politischer Entscheidungen hinsichtlich der Vereinbarkeit britischen bzw. niederländischen Rechts mit höherrangigem EU-Recht durch supranationale Gerichte statt.

### Fazit

Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat im letzten Jahrhundert im Zuge der Demokratisierungsprozesse weltweit Verbreitung gefunden. Dabei wird es in erster Linie als Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit gesehen, zunächst das noch schwache, mehr oder weniger demokratische Regierungssystem in jüngeren Demokratien abzusichern. Dies war z.B. nach dem Sturz der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa, in Südafrika sowie in mehreren Ländern Lateinamerikas und in Asien der Fall. Interessanterweise kommt der Gedanke der „Demokratieversicherung“ auch zum Tragen, wenn man einen Perspektivwechsel vornimmt. Nicht nur das demokratische Regierungssystem soll vor schädlichen Einflüssen geschützt werden. Vielmehr verfolgen darüber hinaus diejenigen ein eigenütziges Interesse, die an der Gestaltung der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit mitwirken. So ist nachvollziehbar, dass die Einsetzung einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit von der Ungewissheit befördert wird, ob man sich als politischer Akteur nach einem demokratischen Übergang in der Regierung oder aber in der Opposition wiederfindet. Eine solche Verfassungsgerichtsbarkeit eröffnet dann zumindest die Möglichkeit, seinen Zweifeln an der neuen Politik Gehör zu verschaffen.

Auffällig in Bezug auf die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist außerdem, dass im globalen Kontext zunehmend die spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der diffusen die Oberhand gewinnt, weil diese mit weiterreichenden Kompetenzen ausgestattet ist. Dies führt aber dazu, dass die Materie weitaus kom-

plexer ist (siehe die Rechtsbindungswirkung oder aber auch der Konflikt mit den Fachgerichten).

Grundlegend und teilweise noch nicht zufriedenstellend gelöst, ist die Frage nach dem Legitimitätsdefizit der Verfassungsgerichtsbarkeit. Letztendlich findet durch die ausgeübte Verfassungskontrolle eine politische Überprüfung der Staatsgewalten mit den Mitteln des Rechts statt – und das oftmals, ohne dass die Richter direkt demokratisch legitimiert, d.h. gewählt sind. Für die Verfassungsgerichtsbarkeit spricht hier die Tatsache, dass insbesondere im letzten Jahrhundert die Verletzung fundamentaler Grund- und Menschenrechte auch durch die Parlamente ermöglicht wurde. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist demzufolge die einzige Instanz, die den Irrungen und Wirrungen der unter Umständen fehlgeleiteten Parlamente Einhaltung gebieten kann.

## Literatur

- Ginsburg, Tom (2003), *Judicial Review in New Democracies – Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge.
- Grote, Rainer (2009), *Constitutional Courts, Human Rights, Democracy and Development – A Synopsis of the Country and Regional Reports*, VII. KAS-Völkerrechtskonferenz „Der Beitrag der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Sicherung von Grundrechten, Demokratie und Entwicklung“ Heidelberg, 12./13. November 2009.
- Häberle, Peter (2009), Verfassungsvergleichung in Europa- und weltbürgerlicher Absicht, in: Kotzur, Markus und Lothar Michael (Hrsg.) *Schriften zum Öffentlichen Recht* (127)
- Kneip, Sascha (2009), *Verfassungsgerichte als demokratische Akteure – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie*, Baden-Baden.
- Shapiro, Martin und Alec Stone (2002), *On Law Politics, and Judicialisation*, Oxford.
- von Steinsdorff, Silvia (2009), Verfassungsgerichte als Demokratieversicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle, in: Schrenk, Klemens H. und Markus Soldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, 479-498, Wiesbaden.
- Wahl, Rainer (2001), Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37-38.



## ■ Der Autor

Martin Schulz, M.A., LL.M. (*Int'l law&Pols*) ist Rechtsanwalt im öffentlichen Recht in Berlin und Doktorand am GIGA.

E-Mail: <schulz@giga-hamburg.de>.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Innerhalb des GIGA Forschungsschwerpunktes 1 (Legitimität und Effizienz politischer Systeme) befasst sich das Forschungsteam 2 mit der Thematik „Recht und Politik“. Es werden u.a. folgende Fragestellung behandelt: Welche Macht haben Gerichte innerhalb eines politischen Systems? Gab es einen Machtzuwachs von Gerichten im Anschluss an Demokratisierungsprozesse? Sind Gerichte in der Lage, die Exekutive zu kontrollieren? Wie unabhängig sind Gerichte – sowohl in demokratischen als auch in autoritären Regimen?

Aktuelle Forschungsprojekte sind dabei:

- The Political Economy of Legislative Overrepresentation in Latin America: A Comparative Study (*Jorge P. Gordin*)
- Judicial Nominations: Argentina in Comparative Perspective (*Mariana Llanos*);
- Verfassungsänderungen in Lateinamerika (*Detlef Nolte/Jorge P. Gordin*)
- Managing Ethnic Conflict through Institutional Engineering: Ethnic Party Bans in Africa (*Anika Moroff*)

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Nolte, Detlef (2010), Verfassungsreformen und Verfassungskrise in Honduras in vergleichender Perspektive, in: *Verfassung und Recht in Übersee*.

Nolte, Detlef (unter Mitarbeit von Philipp Horn) (2009), Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, *GIGA Focus Lateinamerika*, 2/2009, Hamburg, online: [www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika).

Moroff, Anika (mit Matthias Basedau)(2008), Promoting Peace and Democracy through Party Regulation? Ethnic Party Bans in Africa, (Januar 2008). *GIGA Working Paper 66*, Hamburg, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank;

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM