Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 73 (1954)

Artikel: Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Autor: Friesenhahn, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-895786

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*

von Dr. Ernst Friesenhahn
Professor an der Universität Bonn,
Richter am Bundesverfassungsgericht

I.

Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein schillernder Begriff. Wenn gesagt wird, es handle sich um gerichtliche Verfahren zum Schutze der Verfassung, so ist das sicher richtig. Aber damit ist für die Erfassung von Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit sehr wenig ausgesagt, weil es sich um Verfahren ganz verschiedener Art handelt. Wir werden also zunächst einige Unterscheidungen treffen müssen.

1. Nicht jede richterliche Tätigkeit, die es mit der Verfassung zu tun hat, ist Verfassungsgerichtsbarkeit. Wenn der Zivilrichter in Anwendung eines in die Verfassung hineingeschriebenen Rechtssatzes über die Haftung des Staates für rechtswidrige Handhabung der Staatsgewalt durch einen Beamten dem Einzelnen einen Schadenersatzanspruch zuerkennt —, wenn der Strafrichter den Hochverräter verurteilt —, wenn der Verwaltungsrichter einen Verwaltungsakt aufhebt, weil er ein Grundrecht verletzt, so geschieht all das sicher, um die Verfassung auszuführen, zu erhalten, zu schützen. Aber bei dieser Anwendung der Verfassung in anderen Gerichtsbarkeiten handelt es sich nicht um den spezifischen Schutz der Verfassung, den

* Gastvorlesung vor der Juristischen Fakultät der Universität Bern am 19. Januar 1954.

die Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Kontrolle des Handelns der Staatsorgane auf Einhaltung der ihrem Wirken gesetzten verfassungsrechtlichen Schranken gewähren will.

2. Zur Verfassungsgerichtsbarkeit gehört daher die institutionelle Verselbständigung. Sie kann in doppelter Weise erfolgen:

Entweder wird ein besonderes Verfassungsgericht eingesetzt,

oder es werden besondere Verfahren geschaffen, die vor ein bestehendes, sonst andere Gerichtsbarkeit wahrnehmendes Gericht führen.

Auch den zweiten Fall, also zum Beispiel die staatsrechtliche Beschwerde an die staatsrechtliche Abteilung des Schweizer Bundesgerichts, begreife ich ein, wenn ich weiterhin von Verfassungsgerichtsbarkeit spreche.

Das Bedürfnis für die Einrichtung einer solchen Verfassungsgerichtsbarkeit kann sich ergeben:

a) weil man verfassungsrechtliche Streitigkeiten, für die die Zuständigkeit eines anderen Gerichts nicht gegeben ist und auch systemgerecht nicht begründet werden kann, einer gerichtlichen Entscheidung zuführen will. Das ist vor allem der Fall, wenn zwischen Verfassungsorganen Streit über ihre Zuständigkeit besteht: Organstreit;

b) weil man Staatsakte, die vor keinem der anderen Gerichte angefochten werden können, auf Vorlage dieser Gerichte oder Anregung bestimmter Antragsteller einer gerichtlichen Kontrolle auf Einhaltung der verfassungsmäßigen Grenzen unterwerfen will. Hierher gehört die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einfacher Gesetze, wenn das akzessorische richterliche Prüfungsrecht nicht besteht oder die sonst diffus erfolgende Prüfung bei einem Gericht konzentriert und monopolisiert werden soll: Normenkontrolle;

c) weil man um der besonderen Bedeutung der Verfassung als der rechtlichen Grundordnung des Staates willen neben dem oder nach Erschöpfung des normalen Rechtsweges, in

dem bereits die Verfassungsverletzung gerügt werden kann, noch einen besonderen Rechtsbehelf gewähren will, mit Hilfe dessen gerade und nur die Mißachtung der Verfassung durch ein Staatsorgan gerügt werden kann, und der darum vor das Gericht führt, dessen spezifische Aufgabe der Schutz der Verfassung ist: Verfassungsbeschwerde.

3. Damit habe ich die drei Grundformen der Verfassungsgerichtsbarkeit angedeutet, die ihren Kernbestand ausmachen: die Organstreitigkeit, die Normenkontrolle und die Verfassungsbeschwerde. Sie können im einzelnen ganz verschieden ausgestaltet sein. Dazu treten dann noch andere Verfahren, die ich aber in diesem Zusammenhang vernachlässigen kann. Es handelt sich etwa um Minister- oder Präsidentenanklage, Richteranklage, Wahlprüfungsbeschwerden, Verbot politischer Parteien, Ausspruch der Verwirkung von Grundrechten.

Die konkrete Verfassungsgerichtsbarkeit der einzelnen Staaten umfaßt meist nur einzelne Teile des hier umrissenen theoretischen Bestandes. Die Bundesrepublik Deutschland hingegen hat die Verfassungsgerichtsbarkeit in ihrem denkbar größten Bestande eingeführt.

4. Das akzessorische richterliche Prüfungsrecht rechne ich nicht zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Wenn der Richter in einem Zivil-, Straf- oder Verwaltungsstreitverfahren vor der Frage steht, ob er eine Norm, die sich ihm primär als Grundlage seiner Entscheidung darbietet, außer acht lassen muß, weil sie im Widerspruch zur Verfassung steht, dann prüft er die Verfassungsmäßigkeit der Norm nur aus Anlaß seiner Sachentscheidung und nur als Vorfrage. Gegenstand der Entscheidung bleibt der vom Kläger geltend gemachte Anspruch. Nur aus den Gründen des Urteils kann sich ergeben, daß der Richter ein Gesetz außer Anwendung gelassen hat, weil er es für verfassungswidrig hielt. Gewiß stellt sich uns auch hier das Problem des Verhältnisses der richterlichen Gewalt zur Verfassung, so daß manches, was über die Verfassungsgerichtsbarkeit gesagt wird, auch auf das akzessorische Prüfungsrecht übertragen werden kann.

Aber es handelt sich doch nicht um eigentliche Verfassungsgerichtsbarkeit, weil der Richter hier nicht geradezu aufgerufen ist, über die Verfassungsmäßigkeit der Norm zu urteilen, und weil sein Sachurteil den Bestand der Norm rechtlich unangetastet läßt. Wird allerdings, wie es die Entwicklung des Federal Supreme Court der Vereinigten Staaten mit sich gebracht hat, ein höchstes Gericht für Zivilsachen usw. praktisch im wesentlichen tätig, um die Verfassungsmäßigkeit der der Entscheidung zugrundeliegenden Norm zu prüfen, so ist es zum Verfassungsgericht geworden, obwohl es formal Rechtsstreitigkeiten anderer Art entscheidet.

5. Gerichtlicher Schutz der Verfassung kann etwas sehr Verschiedenes bedeuten, je nachdem man fragt:

Welcher Teil der Verfassung soll geschützt werden?
Gegen wen soll er geschützt werden?
In wessen Interesse soll er geschützt werden?

Man pflegt als die beiden Hauptbestandteile der Verfassung die organisatorischen Bestimmungen und die Fixierung der normativen Wertordnung für das politische Zusammenleben der Menschen zu unterscheiden. Der organisatorische Teil versieht den Staat mit Organen, macht ihn handlungsfähig, regelt die Willensbildung des Staates im Zusammenspiel der Verfassungsorgane. Der normative Teil weist diesem Tätigwerden der Staatsorgane die Ziele und zieht ihm Grenzen.

Nun entspricht es wohl schweizerischer Auffassung, auch die organisatorischen Bestimmungen der Verfassung weithin als im Interesse des Einzelnen gegeben anzusehen. Die ganze Verfassung wird stärker von dem individualistischen Blickpunkt der Abgrenzung von Staatsgewalt und Freiheitsbereich des Bürgers aus gesehen. So kommt das Bundesgericht zu der weiten Interpretation der «verfassungsmäßigen Rechte», deren Verletzung Voraussetzung der staatsrechtlichen Beschwerde ist. Das deutsche Recht hingegen gewährt dem Einzelnen die Verfassungsbeschwerde nur wegen Verletzung seiner wirklichen, grundgesetzlich um-

grenzten und als solche gemeinten individuellen Grundrechte. Es geht also von der Auffassung aus, daß der Einzelne nicht beschwert ist, wenn eine materiell zulässige Norm unter Verletzung organisatorischer oder formaler Vorschriften der Verfassung zustandegekommen ist.

Andererseits hat Deutschland eine Form der Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelt, die anderwärts unbekannt ist. Faktoren des Verfassungslebens selbst, zwischen denen die Verfassung die Zuständigkeiten verteilt, die sie mit «Rechten» und «Pflichten» versieht, können nämlich um diese ihre Rechte und Pflichten gegeneinander vor dem Verfassungsgericht streiten. Diese Form des Verfassungsrechtsschutzes nähert sich also dem Zivilprozeß: die objektive Rechtsordnung wird gewahrt, indem individuelle «Ansprüche» geschützt werden.

Wieder einen anderen Ansatzpunkt für eine Verfassungsgerichtsbarkeit finden wir, wenn wir uns in die Funktion des Richters hineindenken. Er soll das Recht finden, ist aber normalerweise an das Gesetz gebunden. Nimmt man die Verfassung als normative Grundordnung des Staates ernst, so kann man dem Richter nicht zumuten, ein Gesetz anzuwenden, das er als verfassungswidrig erkennt. Will man ihm nicht die Befugnis zuerkennen, das Gesetz aus diesem Grunde einfach außer Anwendung zu lassen, so liegt es nahe, eine besondere Instanz zu schaffen, an die er sich wenden kann und die mit Verbindlichkeit für alle über die Gültigkeit des Gesetzes entscheidet. Hier geht es also nicht unmittelbar darum, die Verfassung in irgend jemandes Interesse zu schützen, sondern es geht um die rechte Ordnung der richterlichen Funktion innerhalb einer Verfassung.

Von der Stellung des Richters im Staate her gewinnen wir den Ansatzpunkt für die Normenkontrolle,

von der Stellung des Einzelnen gegenüber dem Staat den Ansatzpunkt für die Verfassungsbeschwerde,

von der Stellung der Verfassungsorgane im inneren Bereich des Verfassungslebens den Ansatzpunkt für die Organstreitigkeit.

6. Es ist nun sehr interessant, daß in den drei Staaten, in denen die Verfassungsgerichtsbarkeit eine besondere Rolle spielt, jeweils eine andere Verfahrensart im Vordergrund steht:

in der Schweiz die Verfassungsbeschwerde,
in den Vereinigten Staaten die Normenkontrolle,
in Deutschland die Organstreitigkeit.

Dieses Phänomen dürfte verfassungsgeschichtlich leicht zu erklären und auf die unterschiedliche Wertung der Verfassung zurückzuführen sein.

Ich berührte bereits die schweizerische individualistische Auffassung von der Verfassung, die es verständlich macht, daß hier die Verfassungsbeschwerde im Vordergrund steht, mittels derer der Einzelne den Schutz des Verfassungsgerichts wegen Verletzung seiner Rechte anruft, und die konsequenterweise so ausgebaut ist, daß sie auch Normenkontrolle in sich begreift, ja unter Umständen sogar die Erledigung von Organstreitigkeiten bedeutet.

In den Vereinigten Staaten ist das Motiv für die Usurpation der Verfassungsgerichtsbarkeit durch den Supreme Court weniger der Schutz des Einzelnen gewesen als der Schutz der Verfassung als Grundordnung des Staates. Die Entstehung der Vereinigten Staaten und das koloniale Vorspiel erklären, warum dort so stark der normative Gedanke im Vordergrund steht, das Gefühl für die Heiligkeit und die rechtliche Überordnung der Verfassungsnormen ausgeprägt ist. Dort ist Verfassungsgerichtsbarkeit daher im wesentlichen Normenkontrolle zur – faktischen – Beseitigung verfassungswidriger Gesetze.

Für die deutschen Staaten endlich müssen wir uns daran erinnern, daß sie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus der absoluten in die konstitutionelle Monarchie übergeführt wurden und daß man in Anlehnung an ältere ständische Vorstellungen vielfach die neuen Verfassungen als einen «Vertrag» des Fürsten mit der Volksvertretung auffaßte. Und über die beiderseitigen Rechte und Pflichten aus einem Vertrag kann man ja vor einem Richter strei-

ten. So sah etwa die Sächsische Verfassung von 1831 in § 153 vor:

> «Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann, so sollen die für und wider streitenden Gründe sowohl von seiten der Regierung, als der Stände, dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt werden.»

Hier in diesen ersten Verfassungen der konstitutionellen Monarchie finden wir die historische Wurzel des deutschen Begriffs der Verfassungsstreitigkeit und zugleich die Erklärung für seine Begrenzung auf Streitigkeiten zwischen monarchischer Regierung und Volksvertretung, die das Recht des Deutschen Bundes beherrscht (vgl. Bundesbeschluß vom 30. Oktober 1834) und bis in die Zeit der Bismarckschen Verfassung gegolten hat. In der Zeit der Weimarer Reichsverfassung ist dann der der demokratisch-parlamentarischen Republik eigene weitere Begriff der Verfassungsstreitigkeit entwickelt worden. Im Bonner Grundgesetz erscheint bei der Aufzählung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts in Art. 93 dieser Fall als der erste in der Umschreibung: «Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorganes oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.»

7. In meinem Beitrag über die Verfassungsgerichtsbarkeit der Weimarer Republik im Handbuch des Deutschen Staatsrechts habe ich 1932 ausgeführt*, daß es einen einheitlichen Begriff von Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gebe, daß es sich vielmehr um eine Sammelbezeichnung für verschiedene Arten von Rechtsprechung handle, die als höchste Stufen der Rechtsprechung zum Schutz der Ver-

---

* Ernst Friesenhahn, Die Staatsgerichtsbarkeit. Hdb. des Deutschen Staatsrechts, her. von G. Anschütz und R. Thoma, II, Tübingen 1932, S. 523 ff.

fassung zusammengefaßt würden. Diese These ist mehrfach angegriffen worden, und man hat auf den einheitlichen Zweck und den einheitlichen Gegenstand dieser Gerichtsbarkeit hingewiesen. Nun leugne ich natürlich nicht die Einheit des Zweckes. Aber ob die Verfassung einheitlicher Gegenstand der Verfassungsgerichtsbarkeit ist, das heißt, ob sie in allen Verfahrensarten in gleicher Weise Gegenstand richterlicher Rechtsfindung ist, erscheint mir doch sehr fraglich. Es dürfte etwas anderes sein, ob das Verfassungsgericht den Frieden im inneren Verfassungsbereich sichert, Wind und Wetter zwischen den Verfassungsorganen verteilt und so für die Erhaltung des verfassungsrechtlich vorgesehenen Gleichgewichts sorgt, oder ob seine Aufgabe darin besteht, im objektiven Verfahren die Werte zu sichern, die die Verfassung für das politische Zusammenleben aufstellt, oder ob es über eine Ministeranklage entscheidet, Wahlbeschwerden untersucht, eine politische Partei verbietet usw.

Immerhin bemühe ich mich auch hier, die Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit als einer einheitlichen Institution der Verfassung zu entwickeln. Aber ich möchte doch daran festhalten, daß es genau so wichtig ist, die einzelnen Formen des gerichtlichen Verfassungsschutzes rechtlich exakt zu erfassen. Es bedarf besonderer Theorien der Organstreitigkeit, der Normenkontrolle und der Verfassungsbeschwerde, um die verschiedenen Formen richtig voneinander abzugrenzen, Parteifähigkeit oder Legitimation zur Antragstellung zu umgrenzen, das Verfahren richtig zu gestalten, Gegenstand und Wirkung der Entscheidung zu bestimmen. Das möchte ich noch in einigen Strichen andeuten.

8. Wenn in einem Staat die Gerichte grundsätzlich das akzessorische Prüfungsrecht besitzen, sei es, daß die Verfassung es ihnen ausdrücklich zubilligt, sei es, daß sie es bei Schweigen der Verfassung usurpiert haben, so kann es sich als zweckmäßig erweisen, die Verwerfung von Normen als verfassungswidrig bei einem Gericht zu monopolisieren,

und das wäre eben ein Verfassungsgericht. Auf diese Weise würde vermieden, daß die einen Gerichte ein Gesetz anwenden, während andere es als verfassungswidrig außer acht lassen. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit wird bei einem Gericht konzentriert, und dieses Gericht entscheidet darüber mit allgemeiner Verbindlichkeit.

Es fragt sich nun, für welchen Bereich der Rangordnung der Normen dieses Prüfungsmonopol begründet werden soll:

Soll nur die Prüfung der formellen Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit in einem Vorlageverfahren erfolgen?,

oder auch die Prüfung von Verordnungen?

Wie steht es mit den Normen, die aus einer Periode stammen, die vor Erlaß der geltenden Verfassung liegt?

Sind auch die Zweifel über die Vereinbarkeit von gliedstaatlichen Normen mit dem Bundesrecht auf diesem Wege zu klären?

Diese Vorlagepflicht kann sodann begründet werden:

wenn das Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält;

wenn es nur Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit hat;

wenn ernsthafte Zweifel von Seiten einer der Prozeßparteien geäußert werden.

Der letzte Fall muß allerdings praktisch mit dem zweiten zusammenfallen, denn es kann nicht der Sinn der Vorlage des Gerichts sein, daß es automatisch zur Vorlage gezwungen ist, wenn nur eine Partei des Verfahrens die Behauptung der Ungültigkeit der Norm aufstellt. Das würde mittelbar auf eine Verfassungsbeschwerde des Einzelnen hinauslaufen.

Der Vorteil dieser konkreten Normenkontrolle liegt darin, daß auch, wenn das Verfassungsgericht nur über die Rechtsfrage der Verfassungsmäßigkeit der Norm zu entscheiden hat, es diese Frage doch im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsstreit, die Norm mit Bezug auf einen konkreten Anwendungsbereich sieht. Es ist interessant, in der Entwicklung der Rechtsprechung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu verfolgen, wie das

Gericht dazu gekommen ist, den «allgemeinen» Ausspruch über die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung zu begrenzen auf den Anwendungsbereich, der ihm gerade vorgelegt war.

9. Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle spielt sich innerhalb eines Prozesses als Zwischenverfahren ab und betrifft das Verhältnis der Gerichte untereinander. Aus dem Zuständigkeitsbereich der übrigen Gerichte wird eine bestimmte Rechtsfrage zugunsten des Verfassungsgerichts herausgeschnitten. Die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kann aber auch außerhalb eines Prozesses streitig werden, und es fragt sich, ob sie dann abstrakt dem Verfassungsgericht vorgelegt werden kann. Wird eine solche abstrakte Normenkontrolle vorgesehen, so erhebt sich vor allem das Problem der Antragstellung:

Welche Staatsorgane sollen diese Frage dem Verfassungsgericht vorlegen können?

Soll auch Teilen von Staatsorganen diese Befugnis zuerkannt werden, um der Minderheit die Möglichkeit zu geben, dieses Rechtsschutzverfahren einzuleiten, wenn die Mehrheit geneigt ist, Verfassungsverletzungen mit Stillschweigen zu übergehen?

Sollen auch politische Parteien ein solches Antragsrecht erhalten?

Vielleicht sogar der einzelne Bürger? Dies würde mir allerdings unzweckmäßig erscheinen, und es erscheint in diesem Zusammenhang besser, den politischen Parteien als Repräsentanten der Bürger das Antragsrecht zuzuerkennen.

Bei dieser abstrakten Normenkontrolle ist nicht Voraussetzung der Einleitung des Verfahrens, daß der Antragsteller die Verletzung eines ihm zustehenden Rechts geltend macht. Er braucht kein besonderes Rechtsschutzinteresse nachzuweisen. Er gibt nur den Anstoß zu einem objektiven Verfahren.

Die Gefahr dieser abstrakten Normenkontrolle liegt in ihrer Abgelöstheit von einem konkreten Anwendungsbe-

reich, so daß man zweifeln kann, ob für ein Verfassungsgericht alle Konsequenzen der allgemeinverbindlichen Entscheidung übersehbar sind, wenn es Vereinbarkeit mit der Verfassung annimmt.

10. Es entspricht der Rechtsnatur des Gesetzes als allgemeinverbindlicher Norm, daß die Kontrolle seiner Verfassungsmäßigkeit, wenn sie überhaupt stattfindet, bei einem Verfassungsgericht konzentriert wird, daß also den übrigen Gerichten versagt wird, ein Gesetz wegen Verstoßes gegen die Verfassung einfach außer Anwendung zu lassen. Ein Gericht soll mit allgemeiner Verbindlichkeit darüber entscheiden. Einen ganz anderen Sinn hat es, wenn eine Verfassungsbeschwerde gegen Akte der ausführenden Gewalt wegen Verletzung von Grundrechten gewährt wird. Den Verwaltungsgerichten ist es auf Anfechtungsklage hin nicht verwehrt, den angefochtenen Verwaltungsakt daraufhin zu prüfen, ob er sich innerhalb der Schranken der verfassungsmäßig verbürgten Grundrechte hält. Aber um diese Grundrechte ganz besonders zu sichern, wird dem Einzelnen zusätzlich die Möglichkeit eröffnet, das zur Auslegung der Verfassung besonders berufene Verfassungsgericht mit der Rüge der Verletzung eines Grundrechts anzurufen. Verfassungsbeschwerde kann also immer nur einlegen, wer geltend macht, daß er in einem verfassungsmäßigen Recht verletzt ist.

Den Ansatzpunkt zur Einführung der Verfassungsbeschwerde gab der grundrechtswidrige Verwaltungsakt. Da aber der Einzelne auch durch andere Akte der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten verletzt werden kann, wurde dann die Verfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze und Urteile eingeräumt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann aber die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz nur erhoben werden, wenn das Gesetz unmittelbar, das heißt ohne einen dazwischentretenden Anwendungsakt, Rechte des Beschwerdeführers verletzt. Sonst muß er den das Gesetz anwendenden Verwaltungsakt anfechten, und

er kann erst eventuell nach Erschöpfung des Rechtsweges an das Bundesverfassungsgericht rekurrieren.

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil, so wird das Verfassungsgericht nicht etwa als übergeordnetes Rechtsmittelgericht tätig, das auf Rechtsbeschwerde hin das Urteil nach allen Seiten hin rechtlich überprüft. Es wird nicht, wie Fleiner–Giacometti meinen, zum Zivil- oder Straf- oder Verwaltungsgericht, sondern es bleibt allemal Verfassungsgericht, vor dessen Forum Gesetz, Urteil oder Verwaltungsakt gleicherweise als Faktum erscheinen, das am Maßstab der Verfassung geprüft wird. Das wird besonders klar bei der Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil: nur wenn durch das Urteil ein Grundrecht verletzt wird, wird es aufgehoben; im übrigen muß das Verfassungsgericht das Urteil bestehen lassen, auch wenn es unter anderen rechtlichen Aspekten noch so falsch ist.

Bei der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz hat das Bundesverfassungsgericht allerdings in Anspruch genommen, das Gesetz auch auf andere verfassungsrechtliche Mängel zu prüfen als nur die Verletzung der geltend gemachten Grundrechte. Das zeigt eine gewisse Annäherung der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze an die abstrakte Normenkontrolle.

11. Die Normenkontrolle erfolgt in einem objektiven Verfahren auf Anstoß bestimmter, dazu in der Verfassung legitimierter Antragsteller.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art der Anfechtungsklage gestaltet: der Bürger steht gegen den Staat.

Mit der Klage im Organstreit hingegen wird ein Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt verfolgt; es stehen sich im Prozeß Parteien gegenüber, deren materiellrechtliche Beziehungen zueinander im Sinne der Koordination geregelt sind.

Ich unterscheide den Zivilrechtskreis zwischen den Einzelnen, den Verwaltungsrechtskreis zwischen Staat und Einzelnen, den Verfassungsrechtskreis zwischen

den Faktoren des Verfassungslebens, und ich gebrauche Begriffe, die herkömmlich nur für den Zivilrechtskreis gebraucht werden, als allgemeine Rechtsbegriffe in jedem Rechtskreis in dem Sinne, daß sie ihren Inhalt aus der Eigenart des jeweils in Rede stehenden Rechtskreises beziehen. Wenn ich also von «Rechtssubjekten» des Verfassungsrechtskreises spreche, von «Rechten» und «Pflichten» dieser Rechtssubjekte, von «Rechtsverhältnissen» zwischen ihnen, so ist das nicht im zivilrechtlichen Sinne gemeint, und die Kritik, die etwa an die Wesensmerkmale des zivilrechtlichen subjektiven Rechts anknüpft und darauf hinweist, daß den Verfassungsorganen ihre Zuständigkeiten doch nicht im eigenen Interesse zugewiesen sind, daß sie nicht darüber verfügen können usw., geht am Problem vorbei. Es geht nicht um das subjektive Recht des Zivilrechts, sondern um das in seiner Eigenart besonders zu erfassende Organschaftsrecht des Verfassungsrechts. Was hindert hier, im Sinne einer allgemeinen Rechtslehre Parallelen zu ziehen und von einem Rechtsverhältnis zu sprechen, in das die Verfassung zwei Organe bringt, wenn sie in ganz bestimmter Weise die Einflußnahme des einen auf das andere oder ihr notwendiges Zusammenwirken in bestimmten Fällen ordnet?

Nach meiner Meinung subjektiviert eben die Verfassung die Rechtsbeziehungen zwischen den Verfassungsorganen, wenn sie ihnen die Möglichkeit eröffnet, gegeneinander vor einem Verfassungsgericht über ihre Zuständigkeit zu streiten, geltend zu machen, daß der eine Teil «durch eine bestimmte Handlung oder Unterlassung den anderen Teil in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet hat», um die Formel des § 64 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht zu zitieren. So könnte in Deutschland das Parlament mit der Regierung darüber streiten, ob die Regierung durch eine Verordnung Vorschriften erlassen hat, die nur in der Form des formellen Gesetzes erlassen werden dürfen; es könnte der Bundesrat gegen den Bundestag und die Bun-

desregierung klagen, wenn diese verneinen, daß der Fall eines Gesetzes vorliegt, dem der Bundesrat ausdrücklich zustimmen muß; eine Minderheit des Parlaments könnte gegen die Mehrheit klagen, wenn die Mehrheit ein der Minderheit verfassungsmäßig eingeräumtes Recht, zum Beispiel auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, mißachtet. Und so ließen sich noch mannigfache Beispiele bilden.

Es ist natürlich klar, daß die Struktur einer Verfassung eine andere ist, je nachdem, ob diese Möglichkeit gegeben ist oder nicht, je nachdem, ob ein Verfassungsorgan es in der Hand hat, faktisch selbst über die Voraussetzungen seiner Kompetenz zu bestimmen und damit die Beteiligung anderer Verfassungsorgane an der Willensbildung des Staates auszuschließen, oder ob dieses andere Verfassungsorgan den Richter als den neutralen Dritten zur Reprobation dieses Vorgehens anrufen kann.

Eine solche Verfassungsgerichtsbarkeit als Entscheidung von Streitigkeiten aus verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnissen zwischen Faktoren des Verfassungslebens läßt sich also genau entsprechend der Zivilgerichtsbarkeit als Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Privatpersonen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürger und Staat konstruieren. Begrenzt man den Begriff der Rechtsprechung im materiellen Sinn auf die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten im eigentlichen Sinne – was allerdings umstritten ist –, dann würde dieser Teil der Verfassungsgerichtsbarkeit jedenfalls dazu gehören. Das erklärt, warum ich im Rahmen meines Handbuch-Artikels von 1932 nur diese Verfassungsstreitigkeiten behandelt und vom Begriff des Rechtsstreits aus die Fragen der Parteifähigkeit, der Aktiv- und Passivlegitimation, des Gegenstandes der Entscheidung usw. zu lösen versucht habe.

Über die Organstreitigkeit ließe sich noch viel sagen, insbesondere auch über die Umgrenzung des Kreises der parteifähigen Faktoren des Verfassungslebens (so hat das Bundesverfassungsgericht, über den Wortlaut des Gesetzes

hinausgehend, auch politischen Parteien in Wahlrechtsfragen Parteifähigkeit zuerkannt, weil sie im demokratischen Parteienstaat nicht außerhalb und gegen den Staat, sondern im inneren Verfassungsbereich stehen), über die Einräumung des Klagerechts an die Minderheit eines Verfassungsorgans, wenn die Mehrheit die Verfassungsverletzung duldet (§ 64 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) und dergleichen. Aber dafür reicht die Zeit nicht.

Dieselbe verfassungsrechtliche Streitfrage kann in verschiedenem Gewande vor dem Verfassungsgericht erscheinen. Bei der Normenkontrolle stellt der Antragsteller die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes in einem objektiven Verfahren zur Kontrolle des Gerichts. Es könnte aber auch ein Verfassungsorgan mit der Behauptung, ein anderes Organ habe durch die Setzung der Norm in seine Zuständigkeit eingegriffen, die gleiche Frage im Gewande eines Organstreites vor das Gericht bringen. So ist zum Beispiel versucht worden, die Verfassungsmäßigkeit der gleich zu erwähnenden deutschen Vertragsgesetze sowohl im Gewande eines Normenkontrollverfahrens als auch im Gewande einer Organstreitigkeit vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen.

Entscheidet das Verfassungsgericht eine Organstreitigkeit, so muß es bei dieser Gelegenheit die Verfassung auslegen. Nun kann man den in der Zulassung des Organstreites liegenden Gefahren der Subjektivierung der verfassungsrechtlichen Beziehungen dadurch begegnen, daß man die Auslegung als solche zum Gegenstand der Entscheidung macht. Das könnte dann in einem objektiven Verfahren auf Antrag bestimmter Antragsteller geschehen, die nicht ein Rechtsschutzinteresse geltend zu machen brauchen, sondern denen kraft Amtes die Befugnis zukäme, eine solche Auslegungsentscheidung des Gerichts zu extrahieren. Allerdings bedarf es auch dann einer Fixierung der Antragsvoraussetzung durch Gesetz oder Gerichtspraxis, damit nicht rein theoretische Fragen an das

Gericht gebracht werden. Man findet dieses System der Verfassungsgerichtsbarkeit vielfach in deutschen Landesverfassungen. In der Regel wird sich hinter solchen Verfahren doch ein echter Organstreit verbergen, der dann auch in der Gestaltung des Verfahrens durchbricht. Das Bonner Grundgesetz versucht einen Mittelweg zu gehen, indem es das Bundesverfassungsgericht entscheiden läßt «über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten...». Man wollte also die Beilegung des Streites selber dem politischen Bereich überlassen und nur die rechtliche Vorfrage durch das Gericht klären lassen. Da aber die Existenz der konkreten Streitigkeit Voraussetzung ist, hat das Verfahren, wie es im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht geordnet ist, doch zu der konsequenteren Lösung geführt, daß die Verfassungsmäßigkeit der umstrittenen Handlung selbst Gegenstand der Entscheidung ist.

Der besonderen Eigenart des Verfassungsrechtskreises entspricht es, daß das Verfassungsgericht in aller Regel seine Urteile auch in Organstreitigkeiten als bloße Feststellungsurteile, nicht als Leistungsurteile faßt.

II.

Ich habe die Verfassungsgerichtsbarkeit bisher vom Standpunkt des Einheitsstaates aus behandelt. Im Bundesstaat bietet sie besondere Aspekte.

Drei Verfassungen erscheinen hier als mögliche Schutzobjekte der Verfassungsgerichtsbarkeit:

die Verfassungen der Gliedstaaten,

die Verfassung des Zentralstaates (der Bund als Staat),

die Verfassung des Bundes (das Bund/Glieder-Verhältnis).

1. Das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit einerseits für den Bereich der Verfassung der Gliedstaaten, andererseits für den Bereich der Verfassung des Zentralstaates liegt an sich genau so wie im Einheitsstaat. Insbesondere fällt der Schutz der Verfassung der Gliedstaaten und damit die Frage, ob und in welchem Umfang eine Verfassungs-

gerichtsbarkeit eingerichtet werden soll, in den Bereich der Verfassungsautonomie der Gliedstaaten. Fast alle deutschen Landesverfassungen zum Beispiel weisen eine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit auf.

2. Aber dem Bund kann die Wahrung der Verfassung in den Gliedstaaten nicht gleichgültig sein. Es gehört zum Wesen des Bundes, daß er auch der Wahrung des Verfassungsfriedens in den Gliedstaaten dient. Es ist ja eine der Antinomien des Bundes, daß die Glieder einerseits als selbständige politische Existenzen erhalten bleiben, andererseits aber der Intervention des Bundes in ihre inneren Angelegenheiten ausgesetzt sind, wenn das Bundesinteresse es erheischt.

Wenn etwa der Bund in Art. 5 der Schweizer Bundesverfassung den Kantonen ihre Verfassungen sowie die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger gewährleistet, so folgt daraus die Pflicht, für die Aufrechterhaltung der Verfassung und der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger zu sorgen. Das gleiche ergibt sich für die Bundesrepublik aus Art. 28 des Bonner Grundgesetzes.

Greift der Bund ein, so handelt es sich um eine Funktion der Bundesaufsicht. Sie obliegt in erster Linie den dazu berufenen politischen Organen des Bundes. Aber dem Bund steht es frei, Verfassungsstreitigkeiten in den Gliedstaaten in der Weise zu befrieden, daß er von Bundes wegen ein Gericht bereitstellt, an das die verfassungsrechtlichen Streitfragen aus den Gliedstaaten herangebracht werden können. Das Deutsche Reich wies diese Zuständigkeit zunächst in der Bismarckschen Verfassung dem Bundesrat, also einem politischen Verfassungsorgan, zu, und stellte dann in Art. 19 der Weimarer Reichsverfassung und stellt heute in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 des Bonner Grundgesetzes das Verfassungsgericht des Bundes subsidiär bereit, wenn in den Ländern kein Gerichtsweg eröffnet ist.

3. Die Normen der Bundesverfassung regeln zum Teil nur die Beziehungen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten, zum Teil aber auch unmittelbar rechtliche Beziehungen

zwischen den Behörden der Gliedstaaten und den Bürgern. Insoweit Gliedstaatsbehörden bundesverfassungsmäßig gewährleistete Rechte der Bürger verletzen, kann der Bund die Verfassungsbeschwerde an ein Verfassungsgericht des Bundes vorsehen.

4. Wichtig ist, daß in beiden Fällen das Gericht des Bundes als ein Organ der Bundesaufsicht eingesetzt wird. Es beurteilt nicht Staatsakte derselben Staatsgewalt, aus der es seine Legitimation bezieht, sondern Akte einer untergeordneten Staatsgewalt. Die von Bundes wegen geübte Verfassungsgerichtsbarkeit über Akte der Gliedstaatsgewalt – sei es, daß die Beachtung der Landes-, sei es, daß die Beachtung der Bundesverfassung zur Prüfung steht – ist etwas wesentlich anderes als die gegenüber Staatsorganen der gleichen Verfassungsebene geübte Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Erstreckung der vom Schweizer Bundesgericht gegenüber den Kantonen ausgeübten Verfassungsgerichtsbarkeit auf den Bund würde also nicht etwa ein bloße «folgerichtige» Ausdehnung sein, sondern die Bundesverfassung in ihrem Wesen verändern. So erscheint es mir durchaus konsequent, daß der Bundesgesetzgeber auch die eidgenössischen Exekutivakte von der staatsrechtlichen Beschwerde ausgenommen hat, obwohl der Wortlaut des Art. 113 der Bundesverfassung das nicht zwingend ergibt.

5. Es gehört zu den Aufgaben einer Bundesverfassung, die Sphäre der Freiheit der Gliedstaaten abzugrenzen und ihren Einfluß auf die Bildung des Bundeswillens zu ordnen. Insoweit handelt es sich also sicher um die Abgrenzung von Rechtssphären zwischen selbständigen Rechtspersönlichkeiten. Ich spreche hier von dem Bundesverfassungsrechtskreis. Daß hier echte Rechtsstreitigkeiten über die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Bund und Gliedern möglich sind, kann nicht bezweifelt werden. Also ist Raum für echte Rechtsprechung, und es entscheidet über die Struktur einer Bundesverfassung, ob und in welchem Umfange die Entscheidung solcher Streitigkeiten einem Verfassungsgericht anvertraut wird.

Das Bonner Grundgesetz hat den ganzen Umfang der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern gerichtlicher Kognition unterstellt. In der Schweiz erweckt Art. 113 Abs. 1 Nr. 1 BV («Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden andererseits») zwar auch den Anschein einer umfassenden Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, aber da nach Abs. 3 auch in diesem Fall die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse für das Bundesgericht maßgebend sind, genießen die Kantone insoweit gegenüber Kompetenzüberschreitungen des Bundes keinen Rechtsschutz. Faktisch hat der Bund die Kompetenz-Kompetenz und entscheidet selbst über die Voraussetzungen seiner Zuständigkeit. Umgekehrt allerdings brauchen sich die Kantone nicht mit der Feststellung politischer Bundesorgane zu begnügen, daß sie ihre Kompetenzen überschritten hätten, sondern sie können zur Klärung dieser Frage das Bundesgericht anrufen.

Soweit es sich um die Vereinbarkeit des Landesrechts mit dem Bundesrecht handelt, stehen nach deutschem Verfassungsrecht zwei Wege offen: neben dem Bund/Länder-Streitverfahren gibt es auch eine abstrakte Normenkontrolle auf Antrag von Bundes- oder Landesregierung über die Frage, ob eine Norm des Landesrechts mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Manchmal kann von beiden Verfahren Gebrauch gemacht werden. Entweder macht der eine Teil mit Klage die Verletzung seiner Rechte geltend, oder er stellt nur den Antrag im objektiven Normenkontrollverfahren.

Für die richterliche Überprüfung der Vereinbarkeit von Gliedstaatsrecht mit Bundesrecht braucht man m. E. auch dann ein besonderes Verfassungsgericht, wenn nach dem Satz: «Bundesrecht bricht Gliedstaatsrecht» das akzessorische richterliche Prüfungsrecht anerkannt ist. Der Prozeßrichter darf nämlich sein Augenmerk nur richten auf Normen, die den von ihm zu beurteilenden Sachverhalt beherrschen, die also rechtliche Beziehungen zwischen Ein-

zelnen oder zwischen dem Einzelnen und dem Staat ordnen. In diesem Sinne kann dann eine Norm höheren Ranges eine Norm niederen Ranges wegen inhaltlichen Widerspruchs «brechen». Aber man könnte zweifeln, ob der Prozeßrichter befugt ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber des Gliedstaates bei dem Erlaß des Gesetzes Pflichten verletzt hat, die ihm gegenüber der Bundesgewalt obliegen.

Übrigens wird es sich vielfach empfehlen, bei solchen Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedern aus der Bundesverfassung vor das Gerichtsverfahren ein Ausgleichsverfahren vor einer politischen Instanz vorzuschalten. So sieht etwa das Bonner Grundgesetz für den Fall, daß Bundesgesetze von Landesbehörden ausgeführt werden und nun die Bundesregierung die Mängelrüge erhebt, vor, daß zunächst der Bundesrat, die Repräsentanz der Länder bei der Willensbildung des Bundes, mit der Frage befaßt wird und daß dann erst gegen die Entscheidung des Bundesrats das Bundesverfassungsgerichts angerufen werden kann.

6. Zur Verfassung des Bundes gehört auch das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander. Es wird nur zum Teil in der Bundesverfassung geregelt. Im übrigen aber stehen sie sich nicht wie selbständige Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft gegenüber, sondern ihre Rechtsbeziehungen richten sich nach bundesmäßig modifiziertem Völkerrecht.

Da es zwischen Gliedern eines Bundes Krieg oder Selbsthilfe nicht gibt und die Friedensbewahrung zwischen den Gliedern eine wesentliche Aufgabe der Bundesgewalt ist, muß der Bund Verfahren bereitstellen, etwaige Konflikte zwischen den Gliedern auf friedlichem Wege beizulegen. Das mag geschehen, indem ein politisches Organ zuständig gemacht wird (Bundesrat der Bismarkschen Verfassung). Die gemäße Form des Rechtsschutzes in diesem Bereich, der ja den Übergang zur internationalen Rechtsprechung bedeutet, ist aber die Zuständigkeit eines Verfassungsgerichts. Es übt echte Rechtsprechung im Bundesrechtskreis aus. Sowohl die schweizerische, wie die amerikanische, wie

die deutsche Verfassung machen hier das Verfassungsgericht zuständig.

III.

Wenden wir uns nun der Frage nach den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu, so möchte ich meinen, daß diese so oft erhobene Frage vielfach ungenau gestellt wird.

1. Entschließt sich der Verfassungsgeber, die Entscheidung von Organstreitigkeiten oder die abstrakte oder konkrete Normenkontrolle oder die Verfassungsbeschwerde gegen Verwaltungsakte, Gesetze oder Urteile einzuführen, so gibt es logisch keine Grenze der Verfassungsgerichtsbarkeit: es ist immer möglich zu entscheiden, ob die Handlung eines Verfassungsorgans, ein Gesetz, ein Urteil, ein Verwaltungsakt gegen die Verfassung verstoßen oder nicht.

Es geht nicht um die Möglichkeit oder Unmöglichkeit richterlicher Rechtsfindung, sondern um die Eigenart der dieser Rechtsfindung zugrunde liegenden Rechtsnormen.

Die Verfassung bindet nicht alle Regierungsakte an streng normative Voraussetzungen, sondern beläßt vielfach den zuständigen Organen weiten Spielraum politischen Ermessens. Nehmen wir als Beispiel die Anerkennung eines fremden Staates oder einer fremden Regierung. Würde an das Verfassungsgericht etwa das Begehren gestellt, einen solchen Regierungsakt für verfassungswidrig zu erklären, so wäre der Antrag ganz einfach abzuweisen, weil ein Akt, der nicht gegen Normen der Verfassung verstößt, eben mit der Verfassung in Einklang steht. Diese in der Klagabweisung liegende Feststellung bedeutet nicht ein Zessieren der Gerichtsbarkeit, sondern einen Spruch dieser Gerichtsbarkeit.

Und wenn ein solcher freier Regierungsakt im Tatbestande eines anderen Verfahrens eine Rolle spielt, dann hat das Gericht ihn eben als nach der Verfassung nicht weiter nachprüfbares Tatbestandselement hinzunehmen.

Weiter: die Normen der Verfassung bedürfen vielfach der Ausführung durch das einfache Gesetz, oder sie setzen dem Inhalt solcher einfacher Gesetze Schranken. Aber diese Bindungen für den Gesetzgeber sind nicht immer in strenge, scharfkantige Normen gefaßt, sondern sie lassen oft mehr oder weniger großen Spielraum für das gesetzgeberische Ermessen. Diesen Spielraum muß der Verfassungsrichter achten, und er wird ein Gesetz nur dann für verfassungswidrig erklären, wenn es eindeutig gegen die Verfassung verstößt. Das deutsche Bundesverfassungsgericht spricht ausdrücklich von der Vermutung für die Gültigkeit der Gesetze, und auch das Schweizer Bundesgericht übt insofern große Zurückhaltung. Das hat besondere Bedeutung für den Gleichheitssatz, wenn er als Bindung des Gesetzgebers angesehen wird, wie es sowohl in der schweizerischen wie in der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit geschieht. Der Verfassungsrichter darf nicht der Versuchung erliegen, seine politisch-sachlichen Erwägungen an Stelle der politisch-sachlichen Erwägungen des Gesetzgebers zu stellen. Er darf nicht selbst den Gesetzgeber spielen wollen. Er hat nur darüber zu wachen, daß die Normen des Grundgesetzes auch vom Gesetzgeber eingehalten werden.

Die Triepelsche Formel von dem Widerspruch zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit halte ich nicht für richtig. Selbstverständlich aber muß der Verfassungsrichter die Eigenart des Verfassungsrechts als politisches Recht bei seiner Entscheidung beachten, und er darf an eine Verfassung nicht mit gleichen Maßstäben herangehen wie an eine Wechselordnung. Er muß sich immer den Blick auf die politische Wirklichkeit bewahren, innerhalb derer er den Verfassungsnormen Geltung verschaffen soll. Die schweizerische Presse hat in den letzten Tagen aus Anlaß eines sehr grundsätzlichen beamtenrechtlichen Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerade auf diese besondere Aufgabe des Verfassungsgerichts hingewiesen, der politischen Wirklichkeit gerecht zu werden, und der vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Lösung beigepflich-

tet. Die Interpretation einer einzelnen Verfassungsnorm aus dem Sinnzusammenhang der Verfassung wird oftmals sehr schwer sein. Das wurde besonders sichtbar, als das Bundesverfassungsgericht sich über die Stellung des Abgeordneten im demokratischen Parteienstaat klar werden und zwischen den beiden einander gegenüberstehenden Prinzipien des freien Abgeordnetenmandats und der faktischen Parteienbindung entscheiden mußte; aus Anlaß des Verbots der Sozialistischen Reichspartei erklärte es die Mandate der Abgeordneten dieser Partei für erloschen, obwohl dies weder in Verfassung noch Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.

Ich habe zunächst hingewiesen auf die vielfach zu beobachtende weitmaschige verfassungsrechtliche Bindung. Daneben steht noch die andere Frage, ob Sätze der Verfassung überhaupt eine normative Bindung wollen oder ob sie sich nicht in der Aufstellung eines Programms erschöpfen. Hier rühren wir an das Problem der Sicherung der Freiheit des Einzelnen, die mit klaren, verbindlichen Verfassungsnormen möglich ist, im Gegensatz zu den Versprechungen sozialer Leistungen an den Einzelnen, die wohl kaum in einer rechtlich verbindlichen und judizierbaren Weise gefaßt werden können. Dieser Unterschied hat auch schon mehrfach Verfassungsgerichte beschäftigt.

2. Ich leugne also, daß ein Verfassungsgericht genötigt ist, von der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit abzusehen, wenn es sich um eine «hochpolitische Angelegenheit» handelt. Man versucht hier die schon für die Verwaltungsgerichtsbarkeit umstrittene Theorie vom gerichtsfreien Hoheitsakt (französische Lehre vom acte de gouvernement) auf die Verfassungsgerichtsbarkeit zu übertragen, ohne zu beachten, daß das Verfassungsgericht ja gerade zur Entscheidung «politischer» Streitigkeiten eingesetzt ist. Es kann sich immer nur um Gradunterschiede handeln. Die Abstinenz des amerikanischen Supreme Court, wenn es sich um «political questions» handelt, bedürfte eingehender Untersuchung und Unterscheidung. Entscheidend aber ist, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit so eng mit der jeweiligen

Verfassung verbunden ist, daß man die in der Verfassungsgerichtsbarkeit eines Staates entwickelten Grundsätze nicht ohne weiteres auf einen anderen Staat übertragen darf. Wenn etwa der Supreme Court auf Klagen nicht eingetreten ist, die die Einführung des Referendums in einzelnen Staaten als Verstoß gegen die «republican form of government» bezeichneten, weil es sich um eine hochpolitische Angelegenheit handle, die in die ausschließliche Kompetenz des Kongresses falle, so möchte ich meinen, daß es sich um eine durchaus nach den Grundsätzen verfassungsrechtlicher Interpretation zu entscheidende Rechtsfrage handelte. Ein Gericht, dem durch ausdrückliche Verfassungsvorschrift die Entscheidung aller verfassungsrechtlichen Streitfragen übertragen ist, würde also die Entscheidung solcher Fragen nicht ablehnen können. Aber der Umfang der amerikanischen Verfassungsgerichtsbarkeit ist ja durch den Gerichtsgebrauch entwickelt worden, und so mag es den dortigen Auffassungen entsprochen haben, in diesem Fall nur die politische Bundesaufsicht einzusetzen.

3. Etwas anderes ist es, ob eine Verfassung trotz Justiziabilität bestimmte, genau aufgezählte verfassungsrechtliche Streitfragen wegen ihres besonderen «politischen» Gehalts von der Judikatur des Verfassungsgerichts ausnimmt und insofern alles dem Spiel der politischen Kräfte überläßt.

So könnte man etwa daran denken, Staatsverträge auszunehmen wegen der möglichen internationalen Verwicklungen (vgl. die Bindung des Schweizer Bundesgerichts in Art. 113 Abs. 3 BV). Ich würde aber eine solche Ausnahme für bedenklich halten im Hinblick auf den innerstaatlichen Vollzug des Vertrages. Dann müßte man schon so weit gehen, auch die innerstaatlichen Gesetze, die der Durchführung eines Staatsvertrages dienen, von der Rechtskontrolle des Verfassungsgerichts auszunehmen. Das mag angehen, wo die innerstaatlichen Auswirkungen auf das Verhältnis Staat/Bürger nicht so bedeutend sind. Aber wir stehen heute im Zeitalter starker zwischenstaatlicher Ver-

flechtung. Neben die internationalen Organe sind die supranationalen Organe getreten. Kann man konsequenterweise Verträge wie die Montanunion oder die Europäische Verteidigungsgemeinschaft mit ihren innerstaatlichen Folgen von einer sonst durchgeführten Verfassungsgerichtsbarkeit ausnehmen? Könnte das nicht zu einer völligen Durchlöcherung und Aushöhlung der Verfassung führen?

4. Die Erwägungen, die ich Ihnen jetzt vorgetragen habe, haben eine große Rolle gespielt in dem Streit um die Verfassungsmäßigkeit der deutschen Gesetze, die die Ermächtigung zur Ratifikation des sogenannten Deutschland-Vertrages zwischen der Bundesrepublik und den Alliierten über die Ablösung des Besatzungsregimes und des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft geben.

Es ist behauptet worden, das Bundesverfassungsgericht habe gar nicht die Möglichkeit, über die Verfassungsmäßigkeit zu entscheiden, weil:

a) keine justiziable Norm der Verfassung vorliege,

b) politische Existenzfragen der Nation nicht durch richterliches Urteil entschieden werden könnten.

Nun ist es aber sicherlich eine Rechtsfrage, ob eine Verfassung vom Typ des Bonner Grundgesetzes die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht erlaubt oder nicht. Und wenn ganze Heerscharen von Professoren Gutachten für beide Seiten erstattet haben, so werden sie sicher für sich in Anspruch nehmen, streng verfassungsrechtlich zu argumentieren.

Und weiter: wenn keine positive Ausnahme für bestimmte Fragen gemacht ist, muß auch eine verfassungsrechtliche Streitfrage gerichtlich entschieden werden, an der sich die politischen Gegensätze stark entzündet haben. Entweder haben wir eine Verfassung, die gerade auch in kritischen Stunden beachtet werden muß und deren Schutz bewußt dem Verfassungsgericht anvertraut ist, oder die Verfassung ist, was die jeweilige Parlamentsmehrheit darunter versteht.

Zur Frage der politischen Verantwortung wird sogleich noch ein Wort zu sagen sein.

5. Gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit, jedenfalls soweit sie Gesetze betrifft, weniger bezüglich Verwaltungsakten und Urteilen, werden nun verfassungssystematische Bedenken erhoben. Es wird behauptet, sie stehe im Widerspruch zu den die Verfassung tragenden politischen Grundprinzipien. Als solche gegensätzliche Prinzipien werden die Demokratie und die Gewaltenteilung ins Feld geführt. Dabei fällt von vornherein auf, daß der Angriff von zwei Ausgangspositionen her vorgetragen wird, die untereinander auch schon in einem Spannungsverhältnis stehen. Das läßt vermuten, daß der Angriff verfehlt ist, und daß die Verfassungsgerichtsbarkeit gerade zu den Einrichtungen gehört, die eine rechtsstaatliche, gewaltenteilende Demokratie sichern.

6. Man sagt also, es vertrage sich nicht mit dem demokratischen Prinzip, wenn ein mit beamteten Staatsfunktionären besetztes Gericht die von der gewählten Volksvertretung erlassenen Gesetze annullieren könne oder wenn die gewählte Volksvertretung auf der gleichen Rechtsebene wie die übrigen Verfassungsorgane mit diesen vor einem Gericht um ihre verfassungsmäßigen Zuständigkeiten kämpfen müsse.

Der Einwand trifft zu für die Verfassung eines gewaltenvereinenden parlamentarischen Monismus. Soweit man überhaupt eine geschriebene Verfassung hinter dem Eisernen Vorhang ernst nehmen kann, gehört die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik der Sowjetzone diesem Typ an. Sie kennt darum auch kein Verfassungsgericht, sondern läßt die Volkskammer selbst endgültig über die Verfassungsmäßigkeit ihrer Gesetze entscheiden.

Wer die Volksvertretung als das «höchste» Organ des Staates ansieht und für wen das den Richter bindende Gesetz nicht Rechtsnorm, sondern Entscheidung der Legislative ist, der wird konsequenterweise alle Richter dem Willen des Parlaments, das heißt seiner Mehrheit, unter-

werfen und eine gerichtliche Kontrolle des Parlaments für unzulässig halten.

Aber die Verfassungen der westlichen Demokratien sind eben keine radikal-demokratischen Verfassungen, sondern Verfassungen konstitutioneller Demokratien, in denen das demokratische Element durch das gewaltenteilende, rechtsstaatliche Element gehemmt wird.

In der gewaltenteilenden Demokratie gibt es kein Organ, das das höchste wäre, dem es zukäme, durch seine Willensentscheidungen unter allen Umständen die übrigen Staatsorgane und die Bürger zu binden, das in sich selbst und unwiderleglich die Verfassungsmäßigkeit seiner Handlungen bezeugen könnte. Alle Verfassungsorgane haben nur die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten, und es ist eine Rechtsfrage, ob sie sich in den ihnen gesetzten Grenzen halten. Auch die gewählte Volksvertretung handelt verfassungswidrig, wenn sie die verfassungsmäßigen Schranken ihres Wirkens mißachtet. Das politische Zusammenleben der Bürger soll sich nicht nach dem Willen der jeweiligen Parlamentsmehrheit, sondern nach den Normen der Verfassung richten. Wenn also ein Gericht eingesetzt wird, das die Beachtung dieser normativen Grundordnung auch gegenüber der Legislative sichern soll, so widerspricht das nicht dem Typ der Demokratie, für den sich der Westen entschieden hat.

7. Auch vom Standpunkt der Gewaltenteilungslehre aus läßt sich kein durchschlagender Einwand gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit erheben:

a) Wenn man die These akzeptiert, daß es einen Verfassungsrechtskreis gibt, innerhalb dessen das Verfassungsrecht Rechtsverhältnisse zwischen den Faktoren des Verfassungslebens ordnet, so daß zwischen diesen Rechtsstreitigkeiten über ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten entstehen können, dann wäre die Zuweisung der Entscheidung solcher Rechtsstreitigkeiten an ein Verfassungsgericht kein Widerspruch zum Grundsatz der Gewaltenteilung, son-

dern sie würde ihm gemäß sein. Ich halte dafür, daß es sich insoweit um echte materielle Rechtsprechung handelt, die also nach dem Gewaltenteilungsschema auch formal einem Gericht zugeteilt werden kann.

b) Der Einwand wird aber insbesondere im Hinblick auf die Normenkontrolle und die Möglichkeit erhoben, daß das Verfassungsgericht ein Gesetz für ungültig erklären kann. Man sagt, damit übe das Gericht eine gesetzgeberische Funktion aus, es werde zum «negativen Gesetzgeber».

Nun erscheint mir schon die Formel vom «negativen Gesetzgeber» etwas merkwürdig, denn es macht doch gerade das Wesen der Gesetzgebung aus, daß sie schöpferische Gestaltung ist. Die Aufhebung eines Gesetzes aus politischem Willen ist ein gesetzgeberischer Akt, nicht aber die normgebundene Entscheidung über die Ungültigkeit.

Darüber hinaus aber möchte ich meinen, daß man bei dieser Formel den Gegenstand der Entscheidung aus dem Auge verliert. Das Verfassungsgericht prüft und entscheidet, ob das Gesetz mit der Verfassung vereinbar ist oder nicht. Kommt es zu dem Ergebnis, daß es nicht vereinbar ist, dann spricht es vielleicht auch die Ungültigkeit des Gesetzes in der Urteilsformel ausdrücklich aus. Aber das wäre dann nur mehr eine unselbständige Folge. Die Rechtslage wäre genau so, wenn das Gericht nur die Verfassungswidrigkeit aussprechen und damit die Pflicht der Legislative auslösen würde, selbst das Gesetz aufzuheben. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes bleibt genau so richterliche Funktion und wird nicht Gesetzgebung, wie die Kassierung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts Verwaltungsgerichtsbarkeit und nicht aktive Verwaltung ist. Die Funktion des Verfassungsgerichts bleibt immer die gleiche, ob ein Gesetz, ein Urteil oder ein Verwaltungsakt seiner Prüfung unterstellt wird. Es wird nicht als Gesetzgeber oder als oberstes Gericht eines Rechtszuges oder als Verwaltungsbehörde tätig, sondern allemal als Verfassungsgericht, für das Gesetz, Urteil, Verwaltungsakt gleicherweise Fakten, Tatbestand sind, auf die die Verfassungsnormen an-

gewandt werden. Ich möchte hier auf den bekannten Satz der Cour Permanente de Justice Internationale im Chorzow-Urteil verweisen:

> «Au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives.»

So werden auch in der Ebene der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit die Gesetze nur als simples faits gewürdigt. Das Gericht übt also Rechtsprechung und mischt sich nicht in die Legislative ein.

8. Mir will scheinen, als ob die im Postulat des Rechtsstaates enthaltene Rechtsförmigkeit allen staatlichen Lebens starke Impulse im Sinne einer Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, wenn man wirklich an die Verfassung als die normative Grundordnung des Staates glaubt und darum ihre Einhaltung sichern will.

Es ist letzten Endes eine irrationale Frage des Vertrauens oder Mißtrauens vor allem in den Gesetzgeber. Für das System der starren geschriebenen Verfassung erscheint der Richter als der gegebene Garant. Und die weite Verbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit, insbesondere ihre Wiederbelebung oder Neueinführung in den Staaten, die zeitweilig totalitär regiert waren (Deutschland, Österreich, Italien), zeigt, daß die anderen Garantien der Verfassungsmäßigkeit, insbesondere die Selbstverantwortung des Parlaments, nicht für ausreichend angesehen werden. Das dürfte im Zeitalter der Massendemokratie und der scharfen politischen Gegensätze zwischen den politischen Parteien gerechtfertigt sein. Im politischen Machtkampf, im Bestreben, die eigenen Ziele durchzusetzen, wird die massendemokratische Partei von heute sich leichter über die Verfassung hinwegsetzen, als man es von liberalen Parlamentsparteien anzunehmen geneigt war. Die Minderheit muß gegen die Allmacht der Parlamentsmehrheit, die zur Willkür ausarten kann, rechtlich geschützt werden. Das Verfassungsgericht erscheint in dieser Situation als der gegebene Hüter

der Verfassung. Das kann nicht mit der billigen Formel: «quis custodiet ipsos custodes?» in Zweifel gezogen werden. Die Erfahrung lehrt, daß die dem Recht verschworenen Richter, die durch die Eingliederung in die Institution des Gerichts über ihre persönlichen politischen Meinungen hinausgehoben werden, bessere Hüter der Verfassung sind und größeres Vertrauen genießen als die Parlamentsmehrheit. Darüber, insbesondere auch über die daraus zu ziehenden Folgerungen für die Richterpersönlichkeit und die Richterwahl, wäre noch mancherlei zu sagen.

9. Das Verfassungsgericht wird immer als Gericht tätig, das heißt, es fällt eine normgebundene Entscheidung. Es nimmt nicht an der schöpferischen Gestaltung des politischen Lebens des Volkes teil. Als selbständige, unabhängige, neutrale Instanz, die allein unter dem Gesichtspunkt von Gesetz und Recht entscheidet, stellt es bestrittenes, bezweifeltes oder gefährdetes Recht verbindlich fest. Es trägt damit keine politische Verantwortung, mögen seine Entscheidungen auch noch so sehr politische Bedeutung haben. Vor dem unmittelbaren Eingriff in den politischen Integrationsprozeß des Staates ist das Verfassungsgericht auch dadurch bewahrt, daß es nur auf Antrag tätig wird.

Aus diesem Grunde sollten auch den Gerichten nur fertige Staatsakte zur Beurteilung vorgelegt werden, und sie sollten in den Werdegang eines Gesetzes, etwa durch Begutachtung eines Gesetzentwurfes, nicht eingeschaltet werden. Es bestehen daher auch erhebliche Bedenken gegen die manchmal einem Verfassungsgericht zugedachte Gutachterfunktion. Erst sollten die politischen Staatsorgane sprechen und ihre Verantwortung übernommen haben, dann kann das Gericht prüfen.

Sicher gewinnt ein Verfassungsgericht dadurch mittelbar einen großen politischen Einfluß, daß es verbindlich die Verfassung auslegt. Mir kommt es aber darauf an, daß das Gericht immer nur entfalten kann, was bereits in der Verfassung, auch für die übrigen Verfassungsorgane erkennbar, enthalten ist. Ich halte es für unzulässig, die Bedeutung des

amerikanischen *Supreme Court* für die Entwicklung des amerikanischen Verfassungsrechts mit der kontinentalen Verfassungsgerichtsbarkeit zu vergleichen. Der Supreme Court ist nach der ganzen Konstruktion der Verfassung ein politisches Verfassungsorgan, und er hat mit den weichen und weiten Formeln der Verfassung, insbesondere der «due-process-of-law»- und der «interstate-commerce»-Klausel im Verlauf von 150 Jahren die amerikanische Verfassung «gemacht». Für die Vereinigten Staaten mag es stimmen, wenn der Chief-Justice Hughes sagt: «We are under a constitution, but the Constitution is what the judges say it is.»

Dagegen halte ich es für unrichtig, wenn mein Karlsruher Kollege Dr. Geiger über das Bundesverfassungsgericht geschrieben hat:

> «Die Entwicklung unserer Verfassung (im dynamisch-politischen Sinne), der letztlich entscheidende Einfluß auf das Wollen und Können der übrigen Verfassungsorgane und die Begrenzung ihrer Zuständigkeiten und Macht liegt in der Hand des Bundesverfassungsgerichts. Es hat nach dem Grundgesetz *die* zentrale Stellung innerhalb unserer Verfassung, die im demokratisch-parlamentarischen Staat dem Parlament, und im demokratisch-präsidentiellen Staat dem Staatspräsidenten zukommt. Wir besitzen eine Demokratie, aufgebaut nach dem Prinzip der Gewaltenteilung, also freiheitlich und rechtsstaatlich, in der die dritte Gewalt in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts dominiert...» «Das Grundgesetz hat die Suprematie des Bundesverfassungsgerichts begründet.»

Das halte ich für eine gefährliche Verkennung der Stellung eines Verfassungsgerichts im System der kontinentalen Verfassungen. Das Verfassungsgericht hat hier keine Suprematie. Es ist bloßer Diener des Rechts und muß sich immer seiner unpolitischen Funktion bewußt bleiben. Die richtig verstandene Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne der kontinentalen Verfassungen begründet nicht ein «Gouvernement des Juges», um den Titel des bekannten Buches von Lambert über die amerikanische Verfassungsgerichtsbarkeit zu zitieren. Die Verfassung ist so viel und so wenig das,

was das Verfassungsgericht sagt, das sie sei, als das Zivilgesetzbuch das ist, was das oberste Zivilgericht sagt, das es sei. Sicher ist für die praktische Anwendung die Auslegung, die der Richter den zivilrechtlichen, strafrechtlichen, verfassungsrechtlichen usw. Gesetzen gibt, maßgebend. Aber während die maßgebliche «Auslegung» der Verfassung, die die Parlamentsmehrheit inzidenter vornehmen würde, wenn ihre Akte unüberprüfbar sind, einen politischen Willensakt darstellt, bemüht sich der Richter, und gerade auch der Verfassungsrichter, bei der Auslegung des Gesetzes und der Verfassung um die Erkenntnis des immanenten Gehaltes der Norm.

Da das Verfassungsgericht in strenger Normgebundenheit Tatbestände am Maßstab der Verfassung mißt, besteht auch gar kein Widerspruch zu der dem Richter um seiner Normgebundenheit willen eingeräumten Unabhängigkeit. Ich halte daher die immer wieder hervorgeholte Formel von Carl Schmitt über die Juridifizierung der Politik und die Politisierung der Justiz, bei der die Politik nichts zu gewinnen und die Justiz alles zu verlieren habe, für allzu billig. Der Gewinn der Verfassungsgerichtsbarkeit ist das Vertrauen des Volkes in die Bewahrung der Grundordnung durch den Spruch objektiver, unabhängiger, dem politischen Tageskampf entrückter Richter. Verfassungsrichter sind keine machthungrigen Politiker, die auf die Gestaltung der politischen Verhältnisse im Volk und Staat Einfluß gewinnen wollen, sondern sie sind bloße Diener des Rechts, deren schwere und verantwortungsreiche Aufgabe darin besteht, den Normen der Verfassung im staatlichen Leben Geltung zu verschaffen.

10. Sicher ist auch der Richter ein Geschöpf der Verfassung, und er erhält aus ihr die Legitimation zum Handeln. Aber sie verweist zugleich über sich hinaus, indem sie den Richter an das Recht verweist und ihm dadurch eine Sonderstellung im Staat bereitet.

Werner Kägi hat mit Recht gesagt: «Sage mir deine Einstellung zur Verfassungsgerichtsbarkeit, und ich sage

dir, was für einen Verfassungsbegriff du hast.» Er hat eindringlich und warnend auf das Schwinden des normativen Gedankens hingewiesen. Die Erfahrungen der totalitären Staaten haben das Pendel etwas zurückschwingen lassen. Ob das Experiment der sehr weit ausgedehnten Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland gelingt, ist noch nicht entschieden. Das Gericht braucht Zeit, um sich zu bewähren und um Autorität zu erwerben. Aber der im Dezember 1952 ausgebrochene Konflikt mit der Bundesregierung zeigte in seinem Echo in der öffentlichen Meinung, und gerade auch in der schweizerischen Presse, daß das Gericht bereits über großes Ansehen verfügt, das durch diesen Streit nicht gelitten hat. Ich möchte der Verfassungsgerichtsbarkeit darum keine ungünstige Prognose stellen. Die Bedeutung der politischen Vorordnung des Volkes ist sicher wichtiger, und wir sehen in England das Beispiel eines Staates, in dem kraft dieser Vorordnung ohne geschriebene Verfassung und ohne Verfassungsgerichtsbarkeit die Rechte des Einzelnen und die Verfassung überhaupt besser gesichert sind als in manchen Staaten mit starren geschriebenen Verfassungen und Gerichten zu ihrem Schutz. Verfassungsgerichte können keine Revolutionen verhindern, aber sie können dazu beitragen, das Sicherheitsgefühl des Bürgers, nach Recht und Gesetz behandelt zu werden, zu stärken.

In den letzten Tagen ist der erste Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hermann Höpker-Aschoff, verstorben. Ich möchte auch hier seiner gedenken, indem ich diesen unvollkommenen Versuch über Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit mit den Worten beschließe, mit denen der Präsident seine Ansprache zur Eröffnung des Bundesverfassungsgerichts am 28. September 1951 schloß, und in denen der langjährige preußische Finanzminister der Weimarer Republik den Unterschied zwischen dem Staatsmann und dem Verfassungsrichter herausstellte:

«Man hat mir in den letzten Tagen oft die Frage vorgelegt, nach welchen Grundprinzipien das Bundesverfassungs-

gericht verfahren würde. Ich habe eine Antwort auf solche Fragen immer abgelehnt. Ein Staatsmann kann ein politisches Programm entwerfen, nicht aber ein Richter. Wir können nur versprechen, daß wir getreu dem geleisteten Eide unsere Pflicht tun wollen, auf daß – nach den Worten der Schrift – Recht quelle wie Wasser und Gerechtigkeit wie ein starker Strom.»