

ABHANDLUNGEN

Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa

Georg Brunner¹

Gliederung:	Seite
I. Einleitung	820
II. Verfassungskontrolle vor der politischen Wende	820
III. Der Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit nach der politischen Wende	826
IV. Ausgewählte Sachprobleme	835
1. Bestellung und Rechtsstellung der Verfassungsrichter	835
2. Zuständigkeit und Verfahren der Verfassungsgerichte	840
a) Normenkontrollverfahren	840
b) Kompetenzstreitigkeiten	852
c) Verfassungsauslegung	854

¹ Professor Dr. iur., Universität Köln.

Abkürzungen der zitierten Amtsblätter: *Albanien*: G.Z. = Gazeta Zyrtare e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë (bis 1992); F.Z. = Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë (ab 1992); *Bosnien-Herzegowina*: Sl.l. SRBiH = Službeni list Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine; *Bulgarien*: DV = Republika Bălgarija. Dăržaven Vestnik. Oficialen organ na Narodnoto Săbranie; *Jugoslawien*: Sl.l. SFRJ = Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (bis 1992); Sl.l. SRJ = Službeni list Savezne Republike Jugoslavije (ab 1992); *Kroatien*: N.n. RH = Narodne novine. Službeni list Republike Hrvatske; *Litauen*: Žiniose = Lietuvos Respublikos Seimo ir Vyriausybės Žiniose; *Mazedonien*: Sl.v. RM = Službeni vesnik na Republika Makedonija; *Montenegro*: Sl.v. RCG = Službeni list Republike Crne Gore; *Polen*: Dz.U. = Dziennik Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej; *Rumänien*: M.O. = Monitorul Oficial al României; *Rußland*: Vedomosti RSFSR = Vedomosti S'ezda narodnych deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR (bis 1991); Vedomosti RF = Vedomosti S'ezda narodnych deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii (ab 1992); *Serbien*: Sl.g. RS = Službeni glasnik Republike Srbije; *Slowakei*: Zb. SR = Zbierka zákonov Slovenskej republiky; *Slowenien*: U.l. RS = Uradni list Republike Slovenije; *Sowjetunion*: Vedomosti VS SSSR = Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR (bis 1989); Vedomosti SNDiVS = Vedomosti S'ezda narodnych deputatov SSSR i Verchovnogo Soveta SSSR (ab 1989); *Tschechei*: Sb. ČR = Sbíрка zákonů České republiky; *Tschechoslowakei*: Sb. ČSSR = Sbíрка zákonů Československé socialistické republiky (bis 1990); Sb. ČSFR = Sbíрка zákonů České a Slovenské federativní republiky (ab 1990); *Ukraine*: Vidomosti Ukr = Vidomosti Verchovnoi Rady Ukraïny; *Ungarn*: MK = Magyar Közlöny. A Magyar Köztársaság hivatalos lapja.

d) Verfassungsbeschwerde	856
e) Anklageverfahren	859
f) Parteienverbot	861
g) Wahlprüfungsverfahren	865
V. Schlußbemerkung	865

Anhang:

Rechtsgrundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa	866
--	-----

I. Einleitung

Im Zuge der Rückkehr nach Europa hat sich Osteuropa auf den Weg der Verfassungsstaatlichkeit begeben. An die Stelle der überwundenen kommunistischen Diktatur soll ein demokratisch-rechtsstaatliches Gemeinwesen treten, dessen innere Ordnung durch eine Verfassung als das oberste Gesetz des Landes bestimmt wird. Soll dieses Ziel erreicht werden, so muß man sich natürlich auch Gedanken darüber machen, mit welchen institutionellen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen der Vorrang der Verfassung, namentlich die Übereinstimmung der Rechtsordnung mit der Verfassung sichergestellt werden kann. Es ist interessant zu beobachten, daß diese Überlegungen fast überall in die Errichtung besonderer Verfassungsgerichte gemündet sind, die sich mehr oder minder am Modell der österreichischen und deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit orientieren. Auch dies ist ein Zeugnis für die engen Beziehungen, die zwischen den Rechtsordnungen in Deutschland und Osteuropa traditionell bestehen.

II. Verfassungskontrolle vor der politischen Wende

In kommunistischen Zeiten wurde die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit aufgrund theoretischer Überlegungen abgelehnt, die auch im Westen nicht unbekannt sind. Ähnlich wie die englische Lehre von der "parliamentary supremacy" und das französische Konzept der "souveraineté nationale" hielt die marxistisch-leninistische Verfassungstheorie am Prinzip der Gewalteneinheit fest. Dies wurde in angeblich demokratischer Weise damit begründet, daß jegliche Kontrolle über Akte einer gewählten Versammlung, die die Souveränität der Arbeiterklasse verkörpere, durch eine demokratisch geringer legitimierte Institution unzulässig sei. In der Wirklichkeit war dieses Argument eine Tarnung für die tatsächlichen Machtstrukturen in einer totalitären Einparteidiktatur und für die abgrundtiefe

Abneigung der Kommunisten gegenüber jeglicher Art von politischer oder rechtlicher Gewaltenkontrolle. Totalitarismus bedeutet totale und unbegrenzte Machtausübung, die die Herrschaft einer kleinen Machtelite ein- und den Rechtsstaat ausschließt. Die Idee der Verfassungsstaatlichkeit kann deshalb erst in der Übergangsperiode vom totalitären zum autoritären System zu Tage treten, wenn einige persönliche Freiheiten unter der Bedingung zuerkannt werden, daß sie nicht zum Nachteil der diktatorischen Führung ausgeübt werden.

Diese Entwicklungsetappe wurde zuerst im früheren Jugoslawien erreicht, wo auf der Grundlage der Verfassunggebung von 1963 auf föderaler Ebene sowie in den sechs Republiken und zwei autonomen Provinzen im Laufe des Jahres 1964 Verfassungsgerichte errichtet wurden². Während der beinahe drei Jahrzehnte ihrer Existenz war die Tätigkeit der jugoslawischen Verfassungsgerichte unter quantitativen Gesichtspunkten durchaus bemerkenswert, doch gewann sie nur sehr selten politische Bedeutung³. In den meisten Fällen waren sie mit Problemen der Selbstverwaltung jugoslawischen Typs befaßt, d.h. mit Angelegenheiten des Kommunal- und des Betriebsverfassungsrechts⁴. Nachdem der serbische Führer S. Milošević im Herbst 1987 seine chauvinistische Kampagne entfachte, die schließlich zur Zerstörung Jugoslawiens führte, wurden die Verfassungsgerichte der zwei autonomen Provinzen abgeschafft, und das Bundesverfassungsgericht (Ustavni sud Jugoslavije) wurde zunehmend politisiert und in den bundesstaatlichen Konflikt hineingezogen, den es durch zweifelhafte Kompromisse zu schlichten suchte. So erklärte etwa das Bundesverfassungsgericht im Fall der slowenischen Verfassungsände-

² Die Rechtsgrundlagen der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit bildeten ursprünglich Art. 241 ff. der jugoslawischen Verfassung vom 7.4.1963 (Sl.l. SFRJ Nr. 14/1963) und das Gesetz über das Verfassungsgericht Jugoslawiens vom 21.12.1963 (Sl.l. SFRJ Nr. 52/1963). Anlässlich der Verfassunggebung von 1974 wurde das VerfGG aufgehoben und die gesamte Materie in Art. 375–396 der jugoslawischen Verfassung vom 21.2.1974 (Sl.l. SFRJ Nr. 9/1974) abschließend geregelt. In gleicher Weise regelten die Republiken und Provinzen ihre Verfassungsgerichtsbarkeit.

³ Die jugoslawische Verfassungsgerichtsbarkeit ist im westlichen Schrifttum leider wenig bearbeitet worden, und die vorliegenden Werke sind meist älteren Datums: E. Schweißguth, Grundzüge der Verfassungsgerichtsbarkeit in der SFR Jugoslawien, JfOR VI/1 (1965), 183 ff.; D. Kulić, The Constitutional Court of Yugoslavia, JöR NF 18 (1969), 79 ff.; N. Djurišić, Experience of the Constitutional Court of Yugoslavia, OER 1970, 183 ff.; Ch. Höcker-Weyand, Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien, BIOst-Bericht Nr. 25/1978; K.-G. Zierlein, Die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung für die Bewahrung und Durchsetzung der Staatsverfassung, EuGRZ 1991, 301 ff. (326 f.).

⁴ Statistisches Material bei Höcker-Weyand, *ibid.*, 25.

rungen von 1989 einerseits, daß nach der jugoslawischen Verfassung von 1974 den Völkern Jugoslawiens sowie den einzelnen Republiken das Selbstbestimmungsrecht zustehe, worunter auch das Sezessionsrecht falle. Andererseits – so die Auffassung des Gerichts – könne dieses Recht durch die Republiken nur in Übereinstimmung mit dem – zu keiner Zeit existenten – Ausführungsgesetz des Bundes und im Einvernehmen mit dem Bund ausgeübt werden⁵. Die nachfolgenden Ereignisse haben indes gezeigt, daß es sich wegen der Unnachgiebigkeit der Serben als unmöglich erwies, ein Einvernehmen herzustellen. Das Bundesverfassungsgericht selbst wurde vom Sturm des Bürgerkrieges hinweggefegt und sollte nunmehr im Rahmen der auf Serbien und Montenegro zusammengeschrumpften Bundesrepublik Jugoslawien erneuert werden. In den aus Jugoslawien 1991/92 ausgeschiedenen unabhängigen Nachfolgestaaten sind neue Verfassungsordnungen errichtet worden, und in diesem Zusammenhang werden auch die fortbestehenden Verfassungsgerichte reformiert. In dem Prozeß, die autoritäre in eine demokratische Verfassungsstaatlichkeit umzuwandeln, haben Slowenien und Kroatien die Führung übernommen.

In der Tschechoslowakei wurde als Spätfolge des Prager Frühlings von 1968 der gescheiterte Versuch unternommen, eine Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen. Im Zuge der kurzlebigen Bemühungen des Husák-Regimes, den Anschein zu erwecken, als ob die Reformen auch nach der Niederschlagung der Reformbewegung durch den Einmarsch der Truppen des Warschauer Pakts am 21. August 1968 teilweise fortgeführt würden, wurde die Tschechoslowakei durch das "Föderationsgesetz" vom 27. Oktober 1968 mit Wirkung vom 1. Januar 1969 in einen Bundesstaat umgewandelt. Bei dieser Gelegenheit wurde auch die Errichtung von Verfassungsgerichten sowohl auf Bundesebene als auch in den beiden Teilrepubliken vorgesehen⁶, doch sind die erforderlichen Ausführungsgesetze niemals ergangen, so daß die verfassungsrechtlichen Regelungen tote Buchstaben geblieben sind.

Das zweite Land, das bereits während der autoritären Entwicklungsphase eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt hat, war Polen. Die Ausgestaltung des polnischen Verfassungstribunals (Tribunał Konstytucyjny), dessen Errichtung sich längere Zeit hinzog, bis es seine Tätigkeit

⁵ Entscheidung vom 18.1.1990 (Sl.I. SFRJ Nr. 10/1990, Pos. 225).

⁶ Art. 86–101 Verfassungsgesetz vom 27.10.1968 über die tschechoslowakische Föderation (Sb. ČSSR Pos. 143/1968).

im Dezember 1985 aufnehmen konnte⁷, ist unter dem Aspekt bemerkenswert, wie hier versucht wurde, das Ziel effektiver Verfassungskontrolle mit dem kommunistischen Dogma der Gewalteneinheit – das auch zu dieser Zeit noch fortbestand – in Einklang zu bringen⁸. Die gefundene Kompromißlösung ermächtigt das Verfassungstribunal, Parlamentsgesetze für verfassungswidrig zu erklären, jedoch muß anschließend die Angelegenheit dem Sejm vorgelegt werden, der die Gültigkeit des für verfassungswidrig erklärten Gesetzes mit einer Zweidrittelmehrheit aufrechterhalten kann. Bei Rechtsverordnungen wird – da hier die Autorität des Parlaments nicht betroffen ist – die beanstandete Norm automatisch nach Ablauf von drei Monaten ungültig. In den ersten vier Jahren seiner Existenz war das polnische Verfassungstribunal in der Zeit von 1986 bis 1989 mit 82 Fällen befaßt, von denen die meisten die abstrakte Normenkontrolle von Rechtsverordnungen betrafen⁹. Seither ist jedoch eine steigende Tendenz sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der Fälle als auch hinsichtlich der zu kontrollierenden formellen Gesetze zu registrieren. In quali-

⁷ In die Verfassung wurde der einschlägige Art. 33a bereits durch Gesetz vom 26.3.1982 (Dz.U. 1982, Nr. 11, Pos. 83) eingefügt, aber das Gesetz über das Verfassungstribunal erging erst am 29.4.1985 (Dz.U. 1985, Nr. 22, Pos. 98).

⁸ Im Gegensatz zu Jugoslawien ist das westliche Schrifttum über die polnische Verfassungsgerichtsbarkeit sehr umfangreich: A. Remin, Das polnische Verfassungstribunal, WGO-MfOR 1984/85, 165ff.; P. Sarnecki, Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, Der Staat 1985, 201ff.; K. Działocha, Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen, OER 1986, 13ff.; L. Garlicki, Der polnische Verfassungsgerichtshof in rechtsvergleichender Sicht, OER 1986, 1ff.; K.-J. Kuss, Der polnische Verfassungsgerichtshof im Vergleich mit dem ungarischen Verfassungsrat, JfOR XXVII/1 (1986), 47ff. (58ff.); J. Stembrowicz, Prämissen zur Gründung des Verfassungsgerichtshofs, OER 1986, 28ff.; K. Działocha, Der Verfassungsgerichtshof und die Garantie der Bürgerrechte in Polen, OER 1987, 247ff.; L. Garlicki, Das polnische Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 29. April 1985, Der Staat 1987, 279ff.; J. Łętowski, Die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, ROW 1987, 24ff.; F. Majoros, Marbury vs. Madison in Warschau und Budapest?, ROW 1987, 325ff.; M. Wyrzykowski, Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen, AöR 1987, 93ff.; K. Działocha, Die Gleichheit vor dem Recht in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes in Polen, OER 1989, 12ff.; R. Machacek/Z. Czeszejko-Sochacki, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Polen, EuGRZ 1989, 269ff.; L. Garlicki, Vier Jahre der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, JöR NF 39 (1990), 285ff.; A. Patrzalek/B. Banaszak, Der Verfassungsgerichtshof in Polen – Tätigkeit und Rolle beim Schutz der Bürgerrechte, ROW 1990, 158ff.; B. Banaszak, Der Bürger und die Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, WGO-MfOR 1991, 373ff.; Zierlein (Anm. 3), 327ff.; J. Zakrzewska, L'Etat de Droit et Tribunal Constitutionnel en Pologne, JöR NF 41 (1993), 15ff.; M.F. Brzezinski, Constitutionalism within Limits, East European Constitutional Review 1993, Nr. 2, 38ff.

⁹ Statistisches Material bei Garlicki, Vier Jahre ..., *ibid.*, 304f.

tativer Hinsicht kann der Beitrag des polnischen Verfassungstribunals zur Entstehung des Rechtsstaats als beachtlich, nicht aber als revolutionär bezeichnet werden¹⁰. Sein Hauptverdienst besteht darin, die ehemals ausufernde Verordnungsgebung eingeschränkt zu haben, indem die Exekutive zu einem Handeln innerhalb der verfassungsrechtlich klar festgelegten Ermächtigungsgrenzen angehalten wurde, die zwischen Materien unterscheiden, deren Regelung im Verordnungswege schlechthin zulässig, aufgrund einer parlamentarischen Ermächtigung möglich oder unstatthaft ist. Daneben ist es dem Tribunal zu verdanken, daß der Gleichheitsgrundsatz, insbesondere im sozial-ökonomischen Bereich, genauere Konturen erhalten hat.

Ungarn als das nächste Reformland in Mitteleuropa, in dem die Schwelle vom Totalitarismus zum Autoritarismus irgendwann in den 60er Jahren überschritten worden war, begann mit der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit weit zögerlicher als Polen. Der ungarische Verfassungsrechtsrat (Alkotmányjogi Tanács), der im April 1984 errichtet wurde¹¹, glich eher einem besonderen parlamentarischen Ausschuß mit einigen justitiellen Zügen¹². Seine Kompetenzen waren begrenzter als die seines polnischen Gegenstücks, und sie wurden durch die eigene Passivität des Verfassungsrechtsrats noch weiter eingeschränkt. Er erwies sich letztlich als ein untaugliches Instrument des Verfassungsschutzes und wurde Anfang 1990 durch ein echtes Verfassungsgericht ersetzt.

Mit dem kurzlebigen Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR (Komitet konstitucionnogo nadzora SSSR)¹³ schuf die Sowjetunion einen

¹⁰ Für eine inhaltliche Analyse der Verfassungsjudikatur vgl. Działocha, Die Gleichheit ... (Anm. 8); Garlicki, Vier Jahre ..., *ibid.*, 309ff.

¹¹ Die verfassungsrechtlichen Grundlagen wurden mit Änderung des § 21 Abs. 3 und 4 der Verfassung durch das Gesetz Nr. II/1983 im Dezember 1983 geschaffen. Das Gesetz Nr. I/1984 über den Verfassungsrechtsrat folgte im April 1984.

¹² Vgl. hierzu G. Rácz, Einführung der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle in Ungarn, JZ 1984, 879ff.; Kuss (Anm. 8); Majoros (Anm. 8); A. Takács, Problems of the Protection of the Constitution, with Special Regard to the Constitutional Law Council, Acta Juridica 1987, 165ff.; G. Kilényi, in: G. Kilényi/V. Lamm (Hrsg.), Parliamentarism and Government in a One-Party System (Budapest 1988), 76ff.

¹³ Die verfassungsrechtliche Grundlage wurde mit der Neufassung des Art. 125 der Verfassung durch Gesetz vom 1.12.1988 (Vedomosti VS SSSR 1988, Nr. 49, Art. 727) geschaffen, aber es dauerte noch ein Jahr, bis das Gesetz über die Verfassungsaufsicht in der UdSSR vom 23.12.1989 (Vedomosti SNDiVS SSSR 1989, Nr. 29, Art. 572) verabschiedet werden konnte. Bei dieser Gelegenheit wurde Art. 125 Verf durch Gesetz vom 23.12.1989 (Vedomosti SNDiVS SSSR 1989, Nr. 29, Art. 574) erneut geändert.

für die Verfallsphase der Unionsgewalt typischen Zwitter¹⁴. Im Frühjahr 1990 wurde das Komitee mit bereits unvollständiger Besetzung ins Leben gerufen, da das sowjetische Parlament nur 21 der vorgesehenen 27 Mitglieder wählen konnte, nachdem die baltischen Republiken jegliche Mitwirkung an einem Unionsarrangement verweigert hatten. Neben ihren Unabhängigkeitsbestrebungen brachten die baltischen Vertreter ein Argument vor, das nicht nur zum Verständnis ihrer Haltung, sondern auch generell für den Komplex der Verfassungskontrolle von zentraler Bedeutung ist: Eine wirksame Verfassungskontrolle ist nur dann eine gute Sache, wenn die zu schützende Verfassung selbst gut ist! Und die damals geltende Sowjetverfassung war in der Tat eine schlechte Verfassung. Es handelte sich dabei um eine Verfassung totalitären Ursprungs, die in der Zwischenzeit durch unzählige, einander widersprechende Reformen deformiert worden war, die halbherzig demokratische und liberale neben autoritären Prinzipien verankerten, aber in keiner Weise die zugrundeliegende zentralistische Struktur antasteten. Die neue Institution wurde als "Komitee" bezeichnet, da ihre Väter nicht ein echtes Gericht zu schaffen vermochten und es nicht ermächtigten, Rechtsvorschriften aufzuheben. Ungeachtet dieser Übereinstimmung mit der Doktrin von der Gewalteneinheit löste eine negative Stellungnahme des Komitees immerhin automatisch einen Suspensiveffekt bezüglich der beanstandeten Norm aus, so daß die praktischen Wirkungen denen einer Gerichtsentscheidung annähernd gleichkamen. Trotz aller gesetzgeberischer Unzulänglichkeiten nahm das Komitee seine Arbeit tatkräftig und durch keinerlei rechtliche Subtilitäten getrübt auf¹⁵. Zwischen Mai 1990 und Oktober 1991 verfaßte das Komitee rund 20 beachtenswerte Stellungnahmen, die sich durch zweierlei auszeichneten. Einerseits war es entschieden bemüht, die ersten Grundlagen eines Rechtsstaats zu schaffen, indem es gegen die schlimmsten Mißstände des sowjetischen Rechtswesens wie etwa die Geheimge-

¹⁴ Vgl. hierzu S. Rheinhardt, Das Gesetz über die Verfassungsaufsicht im Kontext der Umgestaltung in der UdSSR, ROW 1990, 298ff.; F.-Ch. Schroeder, Das Komitee für Verfassungsaufsicht in der Sowjetunion, JfOR XXI/2 (1990), 285ff.; M. Hartwig, Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR, EuGRZ 1991, 1ff.; Zierlein (Anm. 3), 332ff.; B. Wieser, Das Komitee für Verfassungsaufsicht der UdSSR: Entstehung – rechtliche Grundlagen – praktische Tätigkeit, OER 1991, 174ff.; C. Thorson, Legacy of the USSR Constitutional Supervision Committee, RFE/RL Research Report Nr. 13/1992, 55ff.; O. Luchterhandt, Vom Verfassungskomitee der UdSSR zum Verfassungsgericht Rußlands, AöR 1993, 237ff. (239ff.).

¹⁵ Für eine inhaltliche Analyse seiner Spruchstätigkeit vgl. Wieser, *ibid.*, 190ff.; Thorson, *ibid.*

setzung¹⁶ oder die willkürliche Praxis der Inlandspässe¹⁷ vorging. Andererseits unternahm das Komitee hoffnungslose Schritte, um den Verfallsprozeß der Union aufzuhalten, und kämpfte gegen die separatistische und damit auch zugleich gegen die liberal-demokratische Reformgesetzgebung der baltischen und anderen Republiken. Auf beiden Kriegsschauplätzen erlitt das Komitee eine Niederlage, da die Gegner seinen Stellungnahmen nicht die geringste Beachtung schenkten. Das Komitee verschwand nach dem reaktionären Putsch vom August 1991, den es äußerst nachsichtig kritisiert hatte, zusammen mit der Unionsverfassung, die zu verteidigen es angetreten war.

III. Der Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit nach der politischen Wende

Am Vorabend der von Polen und Ungarn angeführten und durch die Reformpolitik Gorbačëvs wider Willen ermöglichten politischen Wende, die Osteuropa 1989–1991 erfaßt hat, waren nur in Polen und Jugoslawien echte Verfassungsgerichte tätig. Nach der Wende hat die Idee der institutionell verselbständigten Verfassungsgerichtsbarkeit einen Siegeszug durch ganz Osteuropa angetreten, mit dem Schritt zu halten den einst autoritären Reformländern nicht leicht fällt.

Die Rechtsprechung des polnischen Verfassungstribunals hat sich unter den neuen demokratischen Bedingungen weiter intensiviert. Die quantitative Zunahme des Geschäftsanfalls ist in erster Linie auf die Antragsfreudigkeit des 1988 in Aktion getretenen Bürgerrechtsbeauftragten, aber auch auf die Initiative der antragsberechtigten Interessenverbände zurückzuführen. In inhaltlicher Hinsicht sind neue Aspekte der Rechtsstaatlichkeit, vornehmlich der Grundsatz des Vertrauensschutzes in Gestalt der Unzulässigkeit von rückwirkenden Gesetzen und des Schutzes wohlverworbener Rechte, in den Vordergrund gerückt. Das VerfTribG 1985 ist im Laufe der Zeit vielfach geändert worden¹⁸, aber es bleibt hinter den inzwischen gestiegenen Anforderungen und dem neuen osteuro-

¹⁶ Stellungnahme vom 29.11.1990 (Vedomosti SNDiVS SSSR 1990, Nr. 50, Art. 1080); Beschluß vom 15.2.1991 (Vedomosti SNDiVS SSSR 1991, Nr. 9, Art. 207).

¹⁷ Stellungnahme vom 26.10.1990 (Vedomosti SNDiVS SSSR 1990, Nr. 47, Art. 1004); vom 21.12.1990 (Vedomosti ... 1991, Nr. 4, Art. 89) und vom 11.10.1991 (Vedomosti ... 1991, Nr. 46, Art. 1307).

¹⁸ Eine Neufassung des VerfTribG 1985 aufgrund der zahlreichen Änderungen ist durch Bekanntmachung des Sejmmarschalls vom 10.10.1991 (Dz.U. 1991, Nr. 109, Pos. 470) erfolgt.

päischen Standard zurück. Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit ist in Polen allgemein anerkannt, und es ist zu hoffen, daß ihr die schwierigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht allzu hinderlich im Wege stehen.

In den meisten Staaten des ehemaligen Jugoslawien stehen zur Zeit verständlicherweise politische Existenzprobleme im Mittelpunkt, deren Lösung eine lebendige Verfassungsgerichtsbarkeit erst ermöglichen würde. Nichtsdestoweniger haben sie sich 1990/92 alle – mit der einzigen Ausnahme des in einem blutigen und aussichtslosen Überlebenskampf stehenden Bosnien-Herzegowina – eine neue Verfassung gegeben und hierbei auch eine Umgestaltung ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit in Angriff genommen. Die Loslösung von den konzeptionellen Grundlagen des gescheiterten Selbstverwaltungs-Sozialismus und die gebotene Anpassung an die Erfordernisse des demokratischen Verfassungsstaates werden in Slowenien¹⁹ und Kroatien²⁰ mit größtem Nachdruck betrieben, aber auch Mazedonien²¹ bemüht sich um einen Anschluß an die zeitgemäße Entwicklung. In Serbien²², Montenegro²³ und dem von ihnen gebildeten Rest-Jugoslawien²⁴ steht die Verfassungsgerichtsbarkeit hingegen auch nach der Neuregelung in der autoritär-sozialistischen Tradition.

Nach der politischen Wende hat Ungarn die Vorreiterrolle auf dem Gebiet der osteuropäischen Verfassungsgerichtsbarkeit übernommen. Ihre Rechtsgrundlagen wurden anlässlich der demokratisch-rechtsstaatlichen Totalrevision der Verfassung im Oktober 1989 geschaffen²⁵. Das ungarische Verfassungsgericht (Alkotmánybíróság), das seine Tätigkeit am 1. Januar 1990 aufgenommen hat, kann gegenwärtig wohl als das mächtigste und aktivste Exemplar seiner Art in der ganzen Welt bezeich-

¹⁹ Art. 160–167 Verfassung vom 23.12.1991 (U.l. RS Nr. 33/1991, Pos. 1409). Der Entwurf eines VerfGG befindet sich noch in der parlamentarischen Beratung. Vgl. hierzu I. Kristan, Verfassungsgerichtsbarkeit in Slowenien, OER 1993, 22ff.

²⁰ Art. 122–127 Verfassung vom 22.12.1990 (N.n. RH Nr. 56/1990, Pos. 1092); Verfassungsgesetz über das Verfassungsgericht der Republik Kroatien vom 21.3.1991 (N.n. RH Nr. 13/1991, Pos. 366).

²¹ Art. 108–113 Verfassung vom 17.11.1991 (Sl.v. RM Nr. 52/1991, Pos. 998).

²² Art. 125–131 Verfassung vom 28.9.1990 (Sl.g. RS Nr. 1/1990, Pos. 1); Gesetz über das Verfahren vor dem Verfassungsgericht und die Rechtskraft seiner Entscheidungen vom 30.5.1991 (Sl.g. RS Nr. 32/1991, Pos. 349).

²³ Art. 111–116 Verfassung vom 12.10.1992 (Sl.l. RCG Nr. 48/1992, Pos. 675).

²⁴ Art. 124–132 Verfassung vom 27.4.1992 (Sl.l. SRJ Nr. 1/1992, Pos. 1).

²⁵ Die verfassungsrechtliche Grundlage bildet § 32/A der Verfassung, der durch das Gesetz Nr. XXXI/1989 eingefügt und später durch das Gesetz Nr. XL/1990 geändert worden ist. Die Einzelheiten sind im Gesetz Nr. XXXII/1989 über das Verfassungsgericht geregelt.

net werden²⁶. Dieser Umstand ist teilweise auf den Gesetzgeber zurückzuführen, der den Zugang zum Gericht für jedermann eröffnet hat, der eine Rechtsnorm unabhängig von weiteren Voraussetzungen überprüft wissen möchte (Popularklage). Die Bevölkerung hat dieses Angebot bereitwillig aufgegriffen, und unter den 5.627 Fällen, mit denen das Gericht in den ersten drei Jahren seiner Existenz 1990–1992 befaßt war, befanden sich ca. 4.500 Popularklagen²⁷. Zwar ist es richtig, daß rund zwei Drittel aller Anträge wegen mangelnder Zuständigkeit *a limine* abgewiesen wurden, doch hat das Gericht in 573 Fällen eine Sachentscheidung getroffen und dabei 152 Rechtsvorschriften ganz oder teilweise als verfassungswidrig aufgehoben. In inhaltlicher Hinsicht erstreckt sich die reichhaltige Verfassungsjudikatur flächendeckend fast auf die gesamte Rechtsordnung; sie hat die grundlegenden Verfassungsprinzipien (Rechtsstaat, Demokratie, Marktwirtschaft) präzisiert, die aktuellen Zweifelsfragen des Staatsorganisationsrechts (insb. im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems) geklärt und eine ausgefeilte Grundrechtsdogmatik entwickelt²⁸. Obwohl das Verfassungsgericht stets darum bemüht gewesen ist, *judicial self-restraint* zu üben und die rechtlichen von den politischen Fragen abzugrenzen, konnte und sollte nicht vermieden werden, daß seine Rechtsentscheidungen einen beträchtlichen Einfluß auf die praktische Politik ausgeübt haben. Es ist daher nicht verwunderlich, daß das Verfassungsgericht in kürzester Zeit zu einem der Hauptakteure des ungarischen Verfassungslebens geworden ist, dessen Wirken durch die breite Öffentlichkeit aufmerksam beobachtet, heftig diskutiert, kritisiert und gelobt wird²⁹. Neben den einzelnen Entscheidungen, die den Text der Verfassung mit Leben erfüllt haben, kann das Verfassungsgericht als seinen

²⁶ Vgl. hierzu L. Sólyom, The First Year of the Constitutional Court, *Acta Juridica Hungarica* 1991, 5ff.; T. Lábady, Über die Richtungen der Weiterentwicklung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, *WGO-MfOR* 1991, 367ff.; Zierlein (Anm. 3), 329ff.; A. Ádám, Der Schutz der Grundrechte durch die Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, in: G. Brunner (Hrsg.), *Politischer Pluralismus und Verfassungsstaat in Deutschland und Ungarn* (München 1992), 23ff.; G. Halmay, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, *ROW* 1993, 4ff.; G. Brunner, Zweieinhalb Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, *Der Staat* 1993, 287ff.; F. Majoros, Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, *OER* 1993, 106ff.

²⁷ Auskunft des Generalsekretärs des Verfassungsgerichts, A. Holló.

²⁸ Zur inhaltlichen Analyse der Verfassungsjudikatur vgl. Brunner (Anm. 26), 307ff. Einzelne Entscheidungen sind bei Majoros (Anm. 26), 124ff., und bei E. Klingenberg, *Safeguarding the Transition*, *East European Constitutional Review* 1993, Nr. 2, 44ff., besprochen.

²⁹ Vgl. J. Pataki, Hungary: The Constitutional Court's Search for Identity, *Report on Eastern Europe* Nr. 25/1991, 5ff.

größten Erfolg verbuchen, daß es eine öffentliche Diskussion zu Verfassungsfragen in Gang gebracht und auf diese Weise zur Entwicklung eines Rechtsbewußtseins beigetragen hat, ohne das ein funktionsfähiger Rechtsstaat kaum vorstellbar ist.

Praktisch gleichzeitig haben im November 1991 die Verfassungsgerichte in Bulgarien und Rußland ihre Tätigkeit aufgenommen.

Die Zuständigkeiten des bulgarischen Verfassungsgerichts (Konstitutionen säd) sind in Art. 149 der neuen Verfassung von 1991 abschließend aufgezählt³⁰, was vor allem deshalb zu bedauern ist, weil der Kompetenzkatalog die Verfassungsbeschwerde nicht enthält, so daß ihre Einführung künftig nur mit einer verfassungsändernden Mehrheit möglich wäre. Das Verfassungsgericht hat bis Mitte 1993, also in gut anderthalb Jahren 32 Entscheidungen getroffen, die überwiegend auf Antrag von sozialistischen (= exkommunistischen) Abgeordneten ergangen sind³¹. Ihren Gegenstand bildeten teils Statusfragen der obersten Verfassungsorgane, teils politisch umstrittene Gesetze des neuen Parlaments im Zusammenhang mit der Bewältigung der kommunistischen Vergangenheit. Einen politisch besonders brisanten Fall betraf die Entscheidung vom 21. April 1992, durch die die Klage der Sozialisten auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der die türkischen und muslimischen Minderheitenbelange vertretenden "Bewegung für Rechte und Freiheiten" nur deshalb abgewiesen wurde, weil die für die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit erforderliche absolute Mehrheit knapp verfehlt wurde³². Von den zwölf Verfassungsrichtern votierten sechs für die Verfassungswidrigkeit der "Bewegung", da Art. 11 Abs. 4 der Verfassung die Gründung von Parteien auf "ethnischer oder konfessioneller Grundlage" untersagt; fünf Verfassungsrichter gelangten auf dem Wege einer restriktiven Auslegung der genannten Verfassungsbestimmung zu der Auffassung, daß für die "Bewegung" nicht die ethnisch-religiöse Exklusivität charakteristisch sei, die allein ein Verbot rechtfertigen würde; und ein Verfassungsrichter war

³⁰ Rechtsgrundlagen: Art. 147–152 Verfassung vom 12.7.1991 (DV Nr. 56/1991); Gesetz über das Verfassungsgericht vom 9.8.1991 (DV Nr. 67/1991); Bestimmungen über die Organisation der Tätigkeit des Verfassungsgerichts vom 6.12.1991 (DV Nr. 106/1991). Vgl. hierzu Zierlein (Anm. 3), 336f.; S. Stalev, Verfassungsgerichtsbarkeit in Bulgarien, ROW 1993, 33ff.; K. Schrameyer, Das bulgarische Verfassungsgericht, OER 1993, 73ff.

³¹ Übersicht über die Entscheidungen bis Mitte 1992 bei Schrameyer, *ibid.*, 92ff.; vgl. auch R. Kolarova, A Self-Restricting Court, East European Constitutional Review 1993, Nr. 2, 48ff. (49f.).

³² Entscheidung Nr. 4/92 vom 21.4.1992 (DV Nr. 35/1992).

krank. Da für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit sieben Stimmen erforderlich gewesen wären, konnte die "Bewegung" nicht verboten werden, was dem innenpolitischen Frieden und dem außenpolitischen Ansehen des Landes sicherlich ebenso förderlich war, wie es dem Europarat den Entschluß erleichtert hat, Bulgarien am 7. Mai als Mitglied aufzunehmen. Die in dieser Entscheidung zutage getretene Spaltung der Richter in zwei Lager ist kennzeichnend für die politische Stimmungslage am bulgarischen Verfassungsgericht, die sich auch ansonsten in zahlreichen Sondervoten niederschlägt. Bei allen inneren Spannungen haben aber die bulgarischen Verfassungsrichter den notwendigen Minimalkonsens bewahren und durch die restriktive Interpretation der verfassungsgerichtlichen Kompetenzen eine Zerreißprobe vermeiden können.

Wesentlich unglücklicher operierte demgegenüber das mehrheitlich linkskonservativ eingestellte russische Verfassungsgericht (Konstitucionnyj Sud) unter der Führung seines streitbaren und politisch ehrgeizigen Präsidenten V. Zor'kin. Die zunehmende Polarisierung der politischen Landschaft in Rußland und die Dominanz der Vertreter des alten Regimes im Kongreß der Volksdeputierten erschwerten bereits die Schaffung der letztlich mißglückten Rechtsgrundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit³³ und waren der Grund dafür, daß am 30. Oktober 1991 nur 13 der 15 Verfassungsrichter bestellt werden konnten. Eine schwere Hypothek für die junge Verfassungsgerichtsbarkeit stellt der Zustand der russischen Verfassung dar, die noch aus dem Jahre 1977, mithin aus der totalitären Brežnev-Ära stammt und seither infolge von zahlreichen, inkonsistenten Reformen zu einem Flickenteppich verkommen ist, in dem das Muster einer rechtsstaatlichen Demokratie nur schemenhaft erkennbar ist. Trotz dieser schwierigen Ausgangsbedingungen ging das russische Verfassungsgericht mit großem Elan an die Arbeit und eröffnete mit seinen er-

³³ Am 6.5.1991 verabschiedete der Oberste Sowjet das Gesetz über das Verfassungsgericht der RSFSR (Vedomosti RSFSR 1991, Nr. 19, Art. 621), das aber anlässlich seiner Bestätigung durch den Kongreß der Volksdeputierten am 12.7.1991 erheblich abgeändert und in einer Neufassung verkündet wurde (Vedomosti RSFSR 1991, Nr. 30, Art. 1017). Inzwischen wurde durch verfassungsänderndes Gesetz vom 24.5.1991 Art. 165 Abs. 1 in die Verfassung eingefügt (Vedomosti RSFSR 1991, Nr. 22, Art. 776). Später wurde durch verfassungsänderndes Gesetz vom 21.4.1992 Art. 165 Abs. 1 geändert und Art. 165¹ in die Verfassung eingefügt (Vedomosti RF 1992, Nr. 20, Art. 1084), ohne daß das Verfassungsgerichtsgesetz den geänderten Verfassungsbestimmungen angepaßt worden wäre. Vgl. hierzu Th. Schweisfurth, Der Start der Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland, EuGRZ 1992, 281ff.; T. Morschtschakowa, Das Verfassungsgericht in Rußland, DVBl. 1992, 818ff.; R. Sharlet, The Russian Constitutional Court: The First Term, Post-Soviet Affairs 1993, Nr. 1, 1ff.; Luchterhandt (Anm. 14), 249ff.

sten Entscheidungen³⁴ ein Trommelfeuer auf alle Verfassungsorgane, indem es die Zusammenlegung der Ministerien für Staatssicherheit und des Innern (KGB und MWD) durch Präsidialerlaß³⁵, die ständige gesetzeskonforme Rechtsprechung zur Beendigung der Arbeitsverhältnisse bei Erreichung des Rentenalters³⁶, das vom Parlament der Republik Tatarstan anberaumte Souveränitätsreferendum³⁷, die Gründung einer Urheberrechtsagentur durch das Präsidium des Obersten Sowjets³⁸, einen Auslegungsbeschuß und ein Gesetz des Obersten Sowjets³⁹ für verfassungswidrig erklärte und den Chefredakteur der Parlamentszeitung "Ros-sijskaja gazeta" wegen unzureichender Berichterstattung über die erstgenannte Entscheidung des Verfassungsgerichts mit einer Geldbuße belegte⁴⁰. Die sich in den ersten Entscheidungen abzeichnenden Eigentümlichkeiten haben sich in der Folgezeit verschärft: *judicial activism*, überzogenes Selbstbewußtsein, geringe juristische Qualität der Argumentation, politische Motivation des Ergebnisses, Überbetonung der sozialen Grundrechte als Hemmnis für die Wirtschaftsreform und Bevorzugung des linkskonservativen, einer demokratischen Legitimation entbehrenden Parlaments gegenüber dem reformorientierten, volksgewählten Staatspräsidenten B. El'cin. Während die merkwürdige Entscheidung im sensationellen KPdSU-Prozeß noch durch das Streben nach einem politischen Kompromiß geprägt war⁴¹, ist die Parteinahme für das Parlament zur Zeit der sich im März 1993 zuspitzenden Verfassungskämpfe zwischen Parlament und Staatspräsident deutlich zutage getreten, als das Verfassungsgericht einen von El'cin im Fernsehen angekündigten, im Wortlaut gar nicht bekannten Erlaß in einem teilweise auf eigene Initiative erstatteten Gutachten für verfassungswidrig erklärte⁴² und damit die Grundlagen

³⁴ Überblick bei Schweisfurth, *ibid.*, 294ff.; Sharlet, *ibid.*, 5ff.; Luchterhandt, *ibid.*, 268ff., 272ff.

³⁵ Beschluß vom 14.1.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 6, Art. 247).

³⁶ Beschluß vom 4.2.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 13, Art. 669).

³⁷ Beschluß vom 13.3.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 13, Art. 671). Zu den politischen Hintergründen vgl. A. Sheehy, Tatarstan Asserts Its Sovereignty, RFE/RL Research Report Nr. 14/1992, 1ff.

³⁸ Beschluß vom 28.4.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 21, Art. 1141).

³⁹ Beschluß vom 19.5.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 23, Art. 1247); Beschluß vom 20.5.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 27, Art. 1571).

⁴⁰ Entscheidung vom 4.2.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 13, Art. 670).

⁴¹ Beschluß vom 30.11.1992 (Vedomosti RF 1993, Nr. 11, Art. 400). Vgl. hierzu V.M. Savickij, War die KPdSU nun eine verfassungsgemäße Organisation?, ROW 1993, 129ff.; Sharlet (Anm. 33), 16ff.; Luchterhandt (Anm. 14), 274ff.

⁴² Gutachten vom 23.3.1993 (Vedomosti RF 1993, Nr. 13, Art. 466).

für ein parlamentarisches Impeachment-Verfahren schuf, das im Kongreß der Volksdeputierten die für eine Amtsenthebung des Staatspräsidenten erforderliche 2/3-Mehrheit nur knapp verfehlte. Die selbstherrlichen politischen Aktivitäten des Gerichtspräsidenten Zor'kin haben inzwischen den Widerstand der liberal gesonnenen Verfassungsrichter herausgefordert und die russische Verfassungskrise um die Krise des russischen Verfassungsgerichts erweitert⁴³.

Im Laufe des Jahres 1992 hat sich der Kreis der osteuropäischen Verfassungsgerichte weiter vergrößert.

Im Februar 1992 konstituierte sich das tschechoslowakische Verfassungsgericht (Ústavní soud) in Brünn⁴⁴. Es konnte bereits in kurzer Zeit eine große Anzahl von Eingängen registrieren, doch war seine Geburt vom absehbaren Untergang des tschechoslowakischen Bundesstaates überschattet. Unter anderem waren es wohl auch diese düsteren Zukunftsperspektiven, die bei den Richtern keinen übermäßigen Arbeits-eifer haben aufkommen lassen. Jedenfalls ist das tschechoslowakische Bundesverfassungsgericht in der kurzen Zeit seiner Existenz bis Ende 1992 nur mit wenigen, wenn auch teilweise politisch bedeutsamen Judikaten (so z.B. zum sog. "Lustrationsgesetz") in Erscheinung getreten. Die Erwartungen richten sich nunmehr auf die Anfang bzw. Mitte 1993 errichteten Verfassungsgerichte der Slowakischen und der Tschechischen Republik. Ihre Rechtsgrundlagen knüpfen an die erfolgversprechenden tschechoslowakischen Regelungen an⁴⁵.

⁴³ Näheres hierzu bei W. Slater, Head of Russian Constitutional Court under Fire, RFE/RL Research Report Nr. 26/1993, 1ff.

⁴⁴ Rechtsgrundlagen waren: Verfassungsgesetz über das Verfassungsgericht der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik vom 27.2.1991 (Sb. ČSFR Pos. 91/1991); Gesetz über die Organisation des Verfassungsgerichts der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik und das Verfahren vor ihm vom 7.11.1991 (Sb. ČSFR Pos. 491/1991); Organisations- und Verfahrensordnung des Verfassungsgerichts der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik vom 26.3.1992 (Sb. ČSFR 1992, 1321). Vgl. hierzu J. P e h e, Czechoslovakia: Constitutional Court to Be Established, Report on Eastern Europe Nr. 11/1991, 9ff.; Zierlein (Anm. 3), 336; H. M a t e j k a, Ein Verfassungsgericht für die Tschechoslowakei (1992), 136ff.; M. H o š k o v á, Zur Wiederherstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei, ZaöRV 1992, 334ff.

⁴⁵ In der Slowakei waren die ersten, aber niemals effektiv gewordenen Rechtsgrundlagen noch unter der Geltung des tschechoslowakischen Verfassungsrechts geschaffen worden: Verfassungsgesetz über das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik vom 2.12.1991 (Sb. ČSFR Pos. 7/1992); Gesetz über die Organisation des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik und das Verfahren vor ihm vom 3.12.1991 (Sb. ČSFR Pos. 8/1992). In Art. 124-140 der Verfassung der Slowakischen Republik vom 1.9.1992 (Sb. ČSFR Pos. 460/1992) erfolgten dann einige Neuregelungen, denen das einfache Gesetzes-

Im Juni 1992 hat das rumänische Verfassungsgericht (Curtea Constituțională) seine Tätigkeit aufgenommen⁴⁶. Sie bestand im Verlaufe des ersten Jahres aus der Zurückweisung von rund 40 Wahlprüfungsbeschwerden im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen vom September 1992 sowie ca. 40 weiteren Entscheidungen über präventive Normenkontrollanträge, die überwiegend von Abgeordnetengruppen, teilweise auch vom Obersten Gerichtshof gestellt worden waren, und seit Anfang 1993 zunehmend über "Einwände der Verfassungswidrigkeit", die von den Parteien normaler Gerichtsverfahren mit dem Ziel einer konkreten Normenkontrolle erhoben werden können. Zwar ist in einigen Fällen auf die Verfassungswidrigkeit der geprüften Norm erkannt worden, aber insgesamt verfolgt das Verfassungsgericht eine regierungsfreundliche Linie, was in Anbetracht seiner personellen Zusammensetzung⁴⁷ nicht weiter verwunderlich ist.

Ebenfalls im Sommer 1992 sind in Albanien⁴⁸ und Kasachstan⁴⁹ Verfassungsgerichte errichtet worden. Sie haben seither schon einige Aktivitäten entfaltet, doch liegen hierüber zu wenig Informationen vor⁵⁰, als daß eine erste Bewertung vorgenommen werden könnte. In der Ukraine sind auch im Sommer 1992 die gesetzlichen Grundlagen einer Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen worden⁵¹, doch sind die Bemühungen zur Bestellung der Verfassungsrichter vorerst aus politischen Gründen gescheitert.

recht mit dem Gesetz über die Organisation des slowakischen Verfassungsgerichts, das Verfahren vor ihm und die Stellung seiner Richter vom 20.1.1993 (Zb. SR Pos. 38/1993) angepaßt worden sind. In der Tschechischen Republik ist die Verfassungsgerichtsbarkeit in Art. 83–89 der Verfassung vom 16.12.1992 (Sb. ČR Pos. 1/1993) und im Gesetz über das Verfassungsgericht vom 16.6.1993 (Sb. ČR Pos. 182/1993) geregelt worden.

⁴⁶ Rechtsgrundlagen: Art. 140–145 Verfassung vom 21.11.1991 (M.O. I Nr. 233/1991); Gesetz Nr. 47/1992 über die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts vom 16.5.1992 (M.O. I Nr. 101/1992); Ordnung zur Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts vom 18.6.1992 (M.O. I Nr. 190/1992).

⁴⁷ Für ihre Analyse vgl. H. Shafir, *Romania's New Institutions: The Constitutional Court*, RFE/RL Research Report Nr. 42/1992, 47ff. (49 f).

⁴⁸ Rechtsgrundlagen: Art. 17–28 des Kapitels III/a des Gesetzes über die Hauptvorschriften der Verfassung, eingefügt durch Änderungsgesetz Nr. 7561 vom 29.4.1992 (F.Z. Nr. 2/1992).

⁴⁹ Rechtsgrundlagen: Art. 130–131 Verfassung vom 28.1.1993; Gesetz über das Verfassungsgericht der Republik Kasachstan vom 5.6.1992.

⁵⁰ Eine Entscheidung des albanischen Verfassungsgerichts ist analysiert bei J.P. Jones, *The Tribunal in Tirana*, *East European Constitutional Review* 1993, Nr. 2, 51ff. (52f.).

⁵¹ Rechtsgrundlagen: Art. 112 Verfassung i.d.F. der Änderungsgesetze vom 24.10.1990 (Vidomosti Ukr 1990, Nr. 45, Art. 606) und vom 3.6.1992 (Vidomosti Ukr 1992, Nr. 33, Art. 473); Gesetz über das Verfassungsgericht der Ukraine vom 3.6.1992 (Vidomosti Ukr 1992, Nr. 33, Art. 471).

Was die bisherigen Entwicklungen im Jahre 1993 angeht, so ist zunächst die Errichtung des litauischen Verfassungsgerichts (Konstitucinis Teismas) im März zu verzeichnen⁵². Usbekistan⁵³ und Kirgisien⁵⁴ haben sich in ihren neuen Verfassungen ebenfalls für die Errichtung eines besonderen Verfassungsgerichts entschieden, doch fehlt es bislang – jedenfalls nach den zugänglichen Quellen – an der notwendigen ausführenden Gesetzgebung.

Nach dem Stand von Mitte 1993 kann somit zusammenfassend festgestellt werden, daß von den 29 Staaten⁵⁵, die auf der politischen Landkarte des ehemals kommunistisch beherrschten Osteuropa gegenwärtig anzutreffen sind, 20 Länder das deutsch-österreichische Modell einer institutionell verselbständigten Verfassungsgerichtsbarkeit übernommen haben. Zu ihnen gehören alle ostmittel- und südosteuropäischen Staaten. Auch im Kreise der früheren sowjetischen Unionsrepubliken, wo die verfassungsrechtliche Entscheidung in 7 Fällen noch aussteht⁵⁶, geht die Entwicklung in diese Richtung. Eine vom allgemeinen Trend bewußt abweichende Entscheidung haben bislang nur zwei äußerst verschiedene Länder getroffen. Das eine ist Turkmenistan, dessen neue Verfassung⁵⁷ recht unverblümt ein autoritäres Präsidialregime etabliert und dabei auf jegliche verfassungsstaatliche Kontrollmechanismen verzichtet hat. Dieser "Null-Lösung" ist jedenfalls ihre Ehrlichkeit zugute zu halten. Denn man muß sich der Tatsache bewußt bleiben, daß in den islamischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion die realpolitischen und bewußtseinsmäßigen Voraussetzungen einer funktionierenden Verfassungsgerichtsbarkeit nicht vorhanden sind und kurzfristig auch nicht geschaffen werden können. Ganz anders liegen die Dinge in Estland, wo die Funktionsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaats ernsthaft nicht angezweifelt werden kann. Hier ist es wohl dem skandinavischen Einfluß zuzuschreiben, daß

⁵² Rechtsgrundlagen: Art. 102–108 Verfassung vom 13.10.1992 (Žiniose 1992, Nr. 33, Pos. 1014); Gesetz über das Verfassungsgericht der Republik Litauen vom 3.2.1993 (Žiniose 1993, Nr. 6, Pos. 120).

⁵³ Art. 108–109 Verfassung vom 8.12.1992 (Pravda Vostoka vom 15.12.1992).

⁵⁴ Art. 82 Verfassung vom 5.5.1993 (Slovo Kyrgyzstana vom 21.5.1993).

⁵⁵ Hierin sind sowohl Serbien und Montenegro als auch die aus ihnen bestehende Bundesrepublik Jugoslawien enthalten, die alle über ein eigenes Verfassungsgericht verfügen. Mitgezählt ist auch das dem Untergang geweihte Bosnien-Herzegowina, wo das nach Maßgabe der Art. 387–407 der Verfassung vom 25.2.1974 (Sl.I. SRBiH Nr. 4/1974) errichtete Verfassungsgericht naturgemäß nicht mehr funktioniert.

⁵⁶ Es handelt sich um Lettland, Weißrußland, die Moldau, Armenien, Georgien, Aserbaidschan und Tadschikistan.

⁵⁷ Verfassung vom 18.5.1992 (Turkmenskaja Iskra vom 19.5.1992).

nach der neuen Verfassung eine dezentralisierte Normenkontrolle eingeführt worden ist, indem jedes Gericht befugt ist, die im konkreten Fall anzuwendenden Rechtsvorschriften auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls nicht anzuwenden. Außerdem ist der an der Spitze der einheitlichen Gerichtsorganisation stehende Staatsgerichtshof (Riigikohtunikud) mit der Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit betraut worden. Zu diesem Zwecke besteht bei ihm in Gestalt des Kollegiums für Verfassungsaufsicht ein besonderer Spruchkörper, der vom Staatspräsidenten vor Verkündung eines Gesetzes und vom Justizkanzler im Rahmen einer nachträglichen – abstrakten oder konkreten – Normenkontrolle angerufen werden kann⁵⁸.

IV. Ausgewählte Sachprobleme

Eine vergleichende Analyse der Lösungen, die die osteuropäischen Gesetzgeber für die zahlreichen Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit gefunden haben, würde eine umfangreiche Studie voraussetzen, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Im folgenden sollen nur zwei ausgewählte Problemkreise behandelt werden: Bestellung und Rechtsstellung der Verfassungsrichter; Zuständigkeit und Verfahren der Verfassungsgerichte.

1. Bestellung und Rechtsstellung der Verfassungsrichter

Die Schwierigkeiten einer sachgerechten Lösung ergeben sich letztlich aus der Doppelnatur der Verfassungsgerichte als Verfassungsorgane und Gerichte. Als Verfassungsorgane üben die Verfassungsgerichte politische Macht aus, und dieser Gesichtspunkt verlangt nach demokratischer Legitimation wie nach zeitlicher Begrenzung des verfassungsrichterlichen Amtes. Als Richter sollen die Verfassungsrichter wiederum politisch unabhängig sein, und dieser Gesichtspunkt legt eine Übernahme der aus der Justiz bekannten Garantien persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit nahe. Die zu treffende gesetzliche Regelung muß offenbar einen Ausgleich zwischen den beiden einander widerstreitenden Strukturprinzipien herbeiführen.

⁵⁸ Rechtsgrundlagen: Art. 107 II, 142, 149 III, 152 Verfassung vom 28.6.1992 (Riigi Teataja I 1992, Nr. 26, Pos. 349); Gesetz über den Gerichtsprozeß im Verfahren der Verfassungsaufsicht vom 5.5.1993 (Riigi Teataja I 1993, Nr. 25, Pos. 435).

Bei der Richterbestellung haben sich die osteuropäischen Länder ganz überwiegend für die demokratische Lösung der parlamentarischen Wahl entschieden, aber nur wenige haben die Auswahl der Verfassungsrichter ausschließlich dem Parlament überlassen⁵⁹. Die meisten Länder haben den Staatspräsidenten in irgendeiner Weise in den Auswahlprozeß einbezogen, um den bei einer parlamentarischen Wahl zwangsläufig dominierenden, aber doch nicht uneingeschränkt gewollten Einfluß politischer Parteien zu begrenzen. Dabei sind verschiedene Lösungen denkbar.

Am häufigsten ist ein Vorschlagsrecht des Präsidenten⁶⁰, aber man kann sich auch den umgekehrten Weg vorstellen: der Staatspräsident ernannt die Verfassungsrichter auf Vorschlag⁶¹ oder mit Zustimmung⁶² des Parlaments. Eine weitere Variante ist die zahlenmäßige Aufteilung der Bestellungsbefugnis zwischen Parlament und Staatspräsident⁶³, die zu einer drittelparitätischen Besetzung nach französischem Muster führen kann, wenn das Parlament aus zwei Kammern besteht und jeder Kammer eine selbständige Wahlbefugnis zugesprochen wird⁶⁴. Eine qualitative Fortentwicklung der organpluralistischen Bestellungskonzeption stellt die Einbeziehung der Judikative dar. Dies kann im Ergebnis nach italienischem Muster zu einer drittelparitätischen Aufteilung der Bestellungsbeugnis zwischen den drei Staatsgewalten⁶⁵, zur Aufteilung des Vorschlagsrechts bei parlamentarischer Wahl⁶⁶ oder zu anderen Lösungen⁶⁷ führen.

⁵⁹ So Polen, Ungarn, Kroatien (Wahl durch Abgeordnetenhaus auf Vorschlag des Komitatshauses) und Rußland (Wahl durch Volkskongreß auf Vorschlag des Vorsitzenden des Obersten Sowjets).

⁶⁰ Slowenien, Serbien, Montenegro, Jugoslawien, Kasachstan, Kirgisien, Ukraine (das Vorschlagsrecht steht dem Staatspräsidenten und dem Parlamentspräsidenten gemeinsam zu) und Usbekistan.

⁶¹ In der Slowakei schlägt das Parlament 20 Kandidaten vor, aus denen der Staatspräsident die 10 Verfassungsrichter auswählt und ernennt.

⁶² In der Tschechei werden die Verfassungsrichter vom Staatspräsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt.

⁶³ So in Albanien, wo das Parlament fünf und der Staatspräsident vier Verfassungsrichter bestellt.

⁶⁴ So in Rumänien, wo die Abgeordnetenkammer, der Senat und der Staatspräsident je drei Verfassungsrichter bestellen.

⁶⁵ So in Bulgarien, wo das Parlament, der Staatspräsident und die Versammlung der Richter des Obersten Gerichts und des Verwaltungsgerichtshofs je vier Verfassungsrichter bestellen.

⁶⁶ So in Litauen, wo das Parlament je drei Verfassungsrichter auf Vorschlag des Staatspräsidenten, des Parlamentspräsidenten und des Präsidenten des Obersten Gerichts wählt.

⁶⁷ In Mazedonien werden die neun Verfassungsrichter vom Parlament gewählt, davon je zwei auf Vorschlag des Staatspräsidenten und des Richterrats als Repräsentanten der Judikative (= 7 vom Parlament gewählte Richter).

Die Amtszeit der Verfassungsrichter ist im Zeichen des Demokratieprinzips gewöhnlich begrenzt und in der Bandbreite von 7–12 Jahren am häufigsten auf 9 Jahre festgesetzt worden⁶⁸. Eine Wiederwahl ist meistens ausgeschlossen⁶⁹, um die Unabhängigkeit der Richter vor Gefährdungen einer Einflußnahme der Wähler zu schützen. Es gibt aber auch genügend Gegenbeispiele für eine optimistischere Sicht, in der den Verfassungsrichtern soviel Persönlichkeit zugetraut wird, daß sie ihre Rechtsprechung nicht an den Chancen einer möglichen Wiederwahl ausrichten; in diesen Ländern wird die Wiederwahl uneingeschränkt⁷⁰ oder zumindest einmal⁷¹ zugelassen. Im übrigen sind fast alle Länder darum bemüht, durch unterschiedliche Gestaltung der persönlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen (juristische Ausbildung, wissenschaftliche Qualifikation oder Berufspraxis von bestimmter Dauer, Lebensalter usw.) für eine qualitative Auslese Sorge zu tragen. In diesem Zusammenhang ist interessant festzustellen, daß in der Praxis überall eine starke Tendenz zur Bevorzugung von Wissenschaftlern besteht. Diese Vorliebe für das theoretische gegenüber dem praktischen Wissen ist wohl damit zu erklären, daß auf demokratisch-liberale Reformen in der Vergangenheit eher die Rechtswissenschaftler als die mit dem *ancien régime* stärker verbundenen praktizierenden Juristen (mit möglicher Ausnahme der Rechtsanwälte) gedrängt haben. Für eine Richterbestellung auf Lebenszeit, was praktisch die Erreichung des jeweiligen Rentenalters bedeutet, haben sich nur Rußland und Serbien entschieden. Diese Lösung scheint den Blick stärker auf die herkömmliche Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit zu richten, ist aber unter den konkreten politischen Bedingungen in Osteuropa nicht unbedenklich. Denn bei einer parlamentarischen Richterwahl auf Lebenszeit werden die in einem frühen Stadium des Systemwandels dominierenden politischen Kräfteverhältnisse zementiert. Diese Gefahr ist gerade in den beiden genannten Ländern offenkundig, wo die Verfassungsrichter zu einer Zeit bestellt worden sind, als im Parlament die nationalbolschewistischen Kräfte den Ton angaben (und in Serbien noch immer vorherrschen).

⁶⁸ Die Amtszeit beträgt 7 Jahre in der Slowakei, 8 Jahre in Kroatien und Polen, 9 Jahre in Bulgarien, Jugoslawien, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Rumänien, Slowenien und Ungarn, 10 Jahre in Kasachstan, der Tschechei, der Ukraine und Usbekistan, 12 Jahre in Albanien, 15 Jahre in Kirgisien.

⁶⁹ Albanien, Bulgarien, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Slowenien, Ukraine.

⁷⁰ Jugoslawien, Kasachstan, Kirgisien, Kroatien, Slowakei, Tschechei, Usbekistan.

⁷¹ Ungarn.

Bei einer Wahl auf Zeit stellt sich die Gewährleistung der richtigen Kombination von Kontinuität und Wandel in der personellen Zusammensetzung des Verfassungsgerichts als regelungsbedürftiges Problem. Die Zulassung der Wiederwahl ist erfahrungsgemäß geeignet, die erwünschte Mischung auf natürliche Weise herbeizuführen. Ist die Wiederwahl ausgeschlossen, so kann dieser Effekt durch eine periodische Teilerneuerung erzielt werden⁷². Werden keine besonderen Vorkehrungen getroffen⁷³, so besteht die Gefahr, daß nach Ablauf der Amtszeit ein personeller Totalwechsel eintritt, was der Beständigkeit der Verfassungsjudikatur freilich abträglich ist. Denn in diesen Fällen kann nur das vorzeitige Ausscheiden einzelner Verfassungsrichter ein Mindestmaß an Kontinuität bewirken.

Eine vorzeitige Amtsbeendigung kann beim Tod, aus gesundheitlichen Gründen, bei freiwilligem Amtsverzicht oder bei Eintritt eines Inkompatibilitätsgrundes naturgemäß eintreten. Einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürftig sind in diesem Zusammenhang insbesondere die materiellen Voraussetzungen und das Verfahren für die zwangsweise Amtsbeendigung infolge einer Straftat oder einer sonstigen Amtspflichtverletzung. Die strafgerichtliche Verurteilung schlechthin oder zu einer Freiheitsstrafe stellt wohl überall einen derartigen Grund dar. Unterschiede weisen die Einzelregelungen vornehmlich dahin gehend auf, ob der Amtsverlust mit Rechtskraft des Strafurteils automatisch eintritt⁷⁴, einer förmlichen Bestätigung durch das Plenum des Verfassungsgerichts bedarf⁷⁵ oder von einer weiteren Ermessensentscheidung abhängig ist⁷⁶. Eine sonstige Amtspflichtverletzung oder ein Disziplinarvergehen können in einigen Ländern unter bestimmten Voraussetzungen zum Amtsverlust füh-

⁷² So alle drei Jahre zu einem Drittel in Bulgarien, Litauen und Rumänien, alle vier Jahre zur Hälfte in Polen. In Albanien, wo die Amtszeit der neun Richter an sich 12 Jahre beträgt, sind bei der Konstituierung des Verfassungsgerichts ausnahmsweise je drei Richter für drei bzw. sechs Jahre bestellt worden, um den Automatismus der periodischen Teilerneuerung in Gang zu setzen. In Ungarn, wo allerdings die einmalige Wiederwahl zulässig ist, ergibt sich ein ähnlicher Effekt aus den Übergangsregelungen für die Konstituierung des Verfassungsgerichts, wonach je fünf der insgesamt 15 Richter zum 1.1.1990 und zum 2.7.1990 gewählt worden bzw. im Verlaufe des Jahres 1994 zu wählen sind.

⁷³ Kasachstan, Kirgisien, Mazedonien, Montenegro, Slowenien, Ukraine. In den meisten dieser Länder steht allerdings die Verabschiedung eines Verfassungsgerichtsgesetzes noch aus, so daß entsprechende Regelungen getroffen werden können.

⁷⁴ Bulgarien, Jugoslawien, Montenegro, Slowenien, Tschechei.

⁷⁵ Mazedonien, Rumänien, Rußland, Serbien.

⁷⁶ Die Ermessensentscheidung liegt in Kirgisien, Polen und in der Ukraine beim Parlament, in der Slowakei beim Staatspräsidenten und in Ungarn beim Verfassungsgericht.

ren⁷⁷. Als Spezialfall einer Amtspflichtverletzung wird gelegentlich der Fall behandelt, daß sich ein Verfassungsrichter an der Tätigkeit des Verfassungsgerichts unentschuldig nicht beteiligt⁷⁸. Ein förmliches Verfahren der parlamentarischen Richteranklage ist nur in Litauen bekannt. Schließlich ist auf die merkwürdige Regelung in Art. 16 Abs. 2 des russischen VerfGG hinzuweisen, wonach bei einer gesetzlichen Herabsetzung der Richterzahl der Volkskongreß die nach dem Dienstalster jüngsten Verfassungsrichter entlassen kann. Diese Regelung ist zwar geeignet, eine infolge der unbefristeten Amtsdauer mögliche Erstarrung der personellen Zusammensetzung aufzulockern, aber die Möglichkeiten ihres Mißbrauchs zu politischen Zwecken sind offenkundig.

Unter den Inkompatibilitätsregelungen ist die verbreitete Unvereinbarkeit des Amtes eines Verfassungsrichters mit der Mitgliedschaft⁷⁹ oder zumindest einer führenden Position⁸⁰ in einer politischen Partei erwähnenswert. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund mit den Erfahrungen der kommunistischen Einparteidiktatur verständlich und auch für westliche Verfassungsstaaten erwägenswert. Ob sie auch effektiv ist, mag hingegen bezweifelt werden. Denn die Inkompatibilität kann durch einen Parteiaustritt beseitigt werden, was allerdings noch keine Veränderung der politischen Gesinnung bewirken muß. Immerhin wird der Verfassungsrichter auf diese Weise von in der Parteisatzung festgelegten Loyalitätsverpflichtungen befreit.

⁷⁷ Polen, Rumänien, Slowakei, Ukraine, Ungarn.

⁷⁸ Beteiligt sich ein Verfassungsrichter ein Jahr lang nicht an der Arbeit des Verfassungsgerichts, so kann er in der Slowakei auf eine entsprechende Mitteilung des Verfassungsgerichts vom Staatspräsidenten abberufen und muß er in Ungarn durch das Verfassungsgericht ausgeschlossen werden. In Albanien führt eine Untätigkeit von 6 Monaten zur Amtsbeendigung. In Rußland kann das Verfassungsgericht einen Verfassungsrichter suspendieren, wenn er drei Sitzungen hintereinander ohne triftige Gründe ferngeblieben ist.

⁷⁹ Albanien, Bulgarien, Kasachstan, Kroatien, Litauen, Mazedonien, Rußland, Slowakei, Rumänien, Tschechei, Ukraine, Ungarn, Usbekistan.

⁸⁰ Slowenien.

2. Zuständigkeit und Verfahren der Verfassungsgerichte

Eine Analyse der verschiedenen Kompetenzkataloge der Verfassungsgerichte⁸¹ ergibt, daß der Verfassungsgerichtsbarkeit in erster Linie die Aufgabe anvertraut ist, die Vorrangstellung der Verfassung in der Normenhierarchie sicherzustellen, indem sie über die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften zu entscheiden hat. Dieser textanalytische Befund wird durch die Praxis der Gerichte in jenen Ländern bestätigt, die bereits eine nennenswerte Verfassungsjudikatur aufzuweisen haben. Zwar gehören zum Zuständigkeitsbereich der meisten Verfassungsgerichte auch andere Verfahren, doch haben sie bislang nirgends die Bedeutung erlangen können wie die unterschiedlichen Varianten der Normenkontrolle. Dies gilt gegenwärtig auch noch für die Verfassungsbeschwerden, wird sich aber möglicherweise in den Ländern, die einen verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutz überhaupt kennen, ändern, wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit richtig in Gang kommt.

Im folgenden soll ein kurzer vergleichender Überblick über die wichtigsten Verfahrensarten geboten werden, sofern sich ihre Eigenarten anhand der vorhandenen gesetzlichen Regelungen und der Gerichtspraxis schon mit hinreichender Deutlichkeit abzeichnen. Für einige Länder ist eine zweifelsfreie Identifizierung der einzelnen Verfahrensarten zur Zeit noch nicht möglich, weil die notwendige Konkretisierung der vielfach nur rahmenhaften Verfassungsbestimmungen durch die Verabschiedung eines Verfassungsgerichtsgesetzes noch aussteht⁸².

a) Normenkontrollverfahren

Unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten ist grundsätzlich zwischen vorbeugender und nachträglicher sowie zwischen abstrakter und konkreter Normenkontrolle zu unterscheiden. In besonderer Weise ist vielfach die Kontrolle völkerrechtlicher Verträge ausgestaltet, die nicht unbedingt schon durch einen Akt des Gesetzgebers in innerstaatliches

⁸¹ Albanien: Art. 24 des Kapitels III/a HauptvVerf; Bosnien-Herzegowina: Art. 387 Verf; Bulgarien: Art. 149 Verf; Jugoslawien: Art. 124 Verf; Kirgisien: Art. 82 Abs. 2 Verf; Kroatien: Art. 125 Verf; Litauen: Art. 105 Verf; Mazedonien: Art. 110 Verf; Montenegro: Art. 113 Verf; Polen: Art. 1, 11, 13 VerfGG; Rumänien: Art. 144 Verf; Rußland: Art. 165¹ Verf; Serbien: Art. 125 Verf; Slowakei: Art. 125–129 Verf; Slowenien: Art. 160 Verf; Tschechei: Art. 87 Verf; Ukraine: Art. 14 VerfGG; Ungarn: § 1 VerfGG; Usbekistan: Art. 109 Abs. 1 Verf.

⁸² Dies gilt vor allem für Albanien, Jugoslawien, Kirgisien, Mazedonien, Montenegro, Slowenien und Usbekistan.

Recht transformiert worden sein müssen, um einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich zu sein. Als Normenkontrolle im weiteren oder negativen Sinne können die Verfahren zur Feststellung einer gesetzgeberischen Unterlassung betrachtet werden.

Eine vorbeugende Normenkontrolle ist in bezug auf völkerrechtliche Verträge sicherlich sinnvoll. Denn die nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines bereits in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrags könnte dessen zwischenstaatliche Verbindlichkeit nicht beseitigen und würde den Staat in die mißliche Situation bringen, völkerrechtlich zu etwas verpflichtet zu sein, was innerstaatlich nicht durchsetzbar ist. Die Regierung müßte nun nachträglich versuchen, den Vertragspartner zu einer Vertragsänderung zu bewegen. Dies würde nicht nur als internationaler Prestigeverlust empfunden werden, sondern auch die Regierung in eine politisch schwache Verhandlungsposition versetzen und unter Umständen erpreßbar machen.

Aus diesem Grunde lassen fast alle osteuropäischen Staaten – sofern sie diesen Fall überhaupt gesondert bedacht haben – eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit völkerrechtlicher Verträge nur bis zur Ratifizierung oder vor völkerrechtlichem Inkrafttreten zu. Allein das russische VerfGG rechnet mit der Möglichkeit, daß infolge seiner unzulänglichen Regelungen ein Vertrag, dessen verfassungsgerichtliche Prüfung noch im Gange ist, zwischenzeitlich völkerrechtlich in Kraft treten kann, obwohl er – falls das Verfassungsgericht seine Verfassungswidrigkeit später feststellt – innerstaatlich unwirksam ist⁸³. In den Ländern, in denen die Vertragskontrolle nicht ausdrücklich geregelt ist und die Vertragsgesetze folglich wie alle anderen Gesetze einer nachträglichen Kontrolle unterliegen müßten, werden die Verfassungsgerichte das somit heraufbeschworene Dilemma zu lösen haben.

Eine vorbeugende Kontrolle innerstaatlicher Rechtsnormen, als welche praktisch nur förmliche Gesetze und parlamentarische Geschäftsordnungen in Betracht kommen, ist wesentlich problematischer. Deshalb ist sie auch nur – unter sehr unterschiedlichen Voraussetzungen – in Rumänien, Ungarn, Polen und Estland vorgesehen. Einerseits mag es unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit gewiß als Vorzug erscheinen, wenn schon das Inkrafttreten eines verfassungswidrigen Gesetzes verhindert wird und auf die Wirksamkeit in Kraft getretener Gesetze uneingeschränkt Verlaß ist. Andererseits kann bei der vorbeu-

⁸³ Schweisfurth (Anm. 33), 292. Vgl. auch I.I. Lukašuk, Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation und die internationalen Verträge, OER 1992, 261 ff. (273).

genden Normenkontrolle nicht damit gerechnet werden, daß verfassungswidrige Bestimmungen rechtzeitig entdeckt und beseitigt werden. Die Frist, die den Antragsberechtigten für die Einleitung eines Verfahrens eingeräumt werden kann, ist notwendigerweise begrenzt, da das Inkrafttreten eines parlamentarischen Gesetzesbeschlusses nicht beliebig aufgeschoben werden kann und eine Verzögerung im Dringlichkeitsfalle nicht einmal vertretbar ist⁸⁴. Da eine nachträgliche Korrektur nicht mehr möglich ist, muß die Wirksamkeit verfassungswidriger Gesetze in Kauf genommen werden. Dies ist der Preis, den der französische Verfassungsstaat für die Doktrin der *souveraineté nationale* traditionell zu entrichten bereit ist. Den jungen Verfassungsstaaten Osteuropas ist diese Lösung gewiß nicht zu empfehlen. Die präventive kann die nachträgliche Normenkontrolle nur ergänzen, aber nicht ersetzen. So ist die präventive Normenkontrolle in Ungarn, Polen und Estland in der Tat konzipiert, aber auch in Rumänien, wo die vorbeugende Normenkontrolle nach französischem Vorbild die einzige Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle darstellt, wird das Fehlen einer nachträglichen abstrakten Normenkontrolle durch eine großzügige Zulassung der konkreten Normenkontrolle weitgehend kompensiert. – In Rumänien, Polen und Estland setzt die präventive Normenkontrolle ausnahmslos einen parlamentarischen Gesetzesbeschluß voraus. In Ungarn hingegen kann aus dem parlamentarischen Raum bereits die Überprüfung von Gesetzesvorlagen beantragt werden⁸⁵. Diese zeitliche Vorverlegung der präventiven Normenkontrolle auf einen ungewöhnlich frühen und kaum genau bestimmbar Zeitpunkt ist höchst bedenklich, da das Verfassungsgericht auf diese Weise zu einem

⁸⁴ In Rumänien wird jeder Gesetzesbeschluß zunächst den Antragsberechtigten (Präsident der Abgeordnetenkammer, 50 Abgeordnete, Präsident des Senats, 25 Senatoren, Regierung, Oberster Gerichtshof) zugesandt, denen fünf Tage – im Dringlichkeitsfalle zwei Tage – zur Verfügung stehen, um sich darüber klar zu werden, ob sie von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen wollen. Nach Ablauf dieser Frist wird der Gesetzesbeschluß dem Staatspräsidenten übermittelt, der 20 Tage Bedenkzeit hat, um sich zwischen Ausfertigung, Anrufung des Verfassungsgerichts und Verlangen nach erneuter parlamentarischer Beschlußfassung zu entscheiden. Die Zeitspanne bis zur Verkündung des Gesetzes können natürlich auch die übrigen Antragsberechtigten nutzen. In Ungarn und Polen stehen dem Staatspräsidenten, der die vorbeugende Kontrolle eines Gesetzesbeschlusses kraft seines Prüfungsrechts allein beantragen kann, für die gleiche Entscheidung 15 bzw. 30 Tage zur Verfügung. In Estland kann der Staatspräsident binnen 14 Tagen eine erneute parlamentarische Beschlußfassung verlangen. Erst wenn das Parlament das Gesetz erneut unverändert beschließt, kann er sich an den Staatsgerichtshof wenden; eine bestimmte Frist ist hierfür nicht vorgesehen.

⁸⁵ Antragsberechtigt sind das Parlament, ein ständiger Parlamentsausschuß und 50 Abgeordnete.

Eingriff in den noch laufenden politischen Entscheidungsprozeß gezwungen und damit dem Vorwurf ausgesetzt werden kann, sich eigenmächtig in die Politik einzumischen. Diese Gefahr hat das ungarische Verfassungsgericht klar erkannt und so zu bannen gesucht, daß es sich in einem der aufsehenerregenden "Entschädigungsurteile" unter Berufung auf das Gewaltenteilungsprinzip – und nebst einer deutlichen Kritik an der gesetzlichen Regelung der präventiven Normenkontrolle – geweigert hat, die Verfassungswidrigkeit der zu überprüfenden Bestimmungen der Gesetzesvorlage festzustellen, und sich statt dessen auf eine grundsätzliche Stellungnahme zu den umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen beschränkt hat⁸⁶.

Die nachträgliche und abstrakte Normenkontrolle ist das dominierende Normenkontrollverfahren in Osteuropa. Die Ausgestaltung im einzelnen weist naturgemäß Unterschiede auf. Was den Kontrollgegenstand und den Kontrollmaßstab angeht, so ist es selbstverständlich, daß die Verfassungsgerichte für die Überprüfung von förmlichen Gesetzen am Maßstab der Verfassung überall befugt sind. Die meisten Länder gehen aber darüber hinaus und erstrecken die Prüfungskompetenz auch auf untergesetzliche Rechtsnormen, wobei die signifikanten Unterschiede darin bestehen, ob die Kontrollgegenstände auf Rechtssetzungsakte zentraler Staatsorgane beschränkt sind oder auch örtliche Rechtsvorschriften umfassen. Am weitesten geht hier Ungarn, wo auch bloße Verwaltungsvorschriften der Verfassungsmäßigkeitskontrolle unterliegen. Sind auch untergesetzliche Rechtsnormen zulässiger Kontrollgegenstand, so liegt der Gedanke nahe, neben der Verfassung auch förmliche Gesetze als Kontrollmaßstab heranzuziehen. In diesem Sinne ist in vielen Ländern die Prüfungskompetenz der Verfassungsgerichte von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung zur Gesetzmäßigkeit der Rechtsetzung erweitert worden. In einigen Ländern ist auch das Völkerrecht als Kontrollmaßstab vorgesehen. Dies ist dann unproblematisch, wenn die Verfassung die einzelnen Völkerrechtsnormen in die innerstaatliche Normenhierarchie klar einordnet und insbesondere bestimmt, daß das allgemeine Völkergewohnheitsrecht und die für den jeweiligen Staat verbindlichen völkerrechtlichen Verträge oder die Vertragsgesetze den einfachen Gesetzen im Range vorgehen. Dies ist etwa in Albanien, Bulgarien und Jugoslawien der Fall. In Ermangelung besonderer Regelungen kann einem völkerrechtlichen Vertrag nur der Rang der Rechtsnorm zu-

⁸⁶ Entscheidung Nr. 16/1991. (IV.20.) AB (MK 1991, 859). Näheres bei Brunner (Anm. 26), 297f.

kommen, durch die er in innerstaatliches Recht transformiert worden ist. Dies wiederum kann unter Umständen zu ernsthaften Normenkollisionen führen. Handelt es sich etwa um ein Vertragsgesetz, so kann der Konflikt mit einem einfachen Gesetz im allgemeinen nur nach der Regel *lex posterior derogat legi priori* gelöst werden. Hiernach müssen ältere Verträge der jüngeren Gesetzgebung weichen. Desgleichen gehen ranghöhere innerstaatliche Rechtsnormen den rangniederen Völkerrechtsnormen vor. In beiden Fällen mündet die Auflösung des Normenkonflikts in der bereits in einem anderen Zusammenhang erwähnten Unannehmlichkeit einer Diskrepanz zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und innerstaatlicher Rechtsordnung. Eine interessante, wenn auch nicht unproblematische Lösung hat hier Ungarn gefunden. Nach ihr ist der Konflikt zwischen ranggleichen Normen zugunsten des Völkerrechts zu lösen, während im Falle einer höherrangigen innerstaatlichen Norm dem Verfassungsgericht die letztlich politische Ermessensentscheidung aufgebürdet wird, entweder das für den Vertragsschluß zuständige Organ aufzufordern, innerhalb bestimmter Frist auf eine Änderung des völkerrechtlichen Vertrags hinzuwirken, oder das zuständige Rechtsetzungsorgan aufzufordern, die innerstaatliche Rechtsvorschrift innerhalb bestimmter Frist dem Vertrag anzupassen⁸⁷. Ein rechtspolitisches Problem von besonderem Gewicht stellt die Zweckmäßigkeit einer zeitlichen Begrenzung der Normenkontrolle dar. Für ihre Einführung sprechen Gesichtspunkte der formalen Rechtssicherheit und die Reduzierung der Arbeitslast der Verfassungsgerichte. Andererseits ist zu bedenken, daß gerade bei dem in Osteuropa zu vollziehenden Wechsel von der "sozialistischen Gesetzlichkeit" zum Rechtsstaat ein gesteigertes Bedürfnis nach einer rechtsstaatlichen Überprüfung der aus kommunistischer Zeit überkommenen Rechtsmasse besteht. Aus diesem Grunde ist es nicht unbedenklich, wenn das polnische VerfGG von 1985 die vor dem 6. April 1982⁸⁸ verkündeten Rechtsnormen von der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ausgenommen hat (Art. 37 Abs. 2) und im übrigen die Antragsfrist auf fünf Jahre seit Verkündung der angefochtenen Rechtsnorm beschränkt (Art. 24). Obwohl in den meisten osteuropäischen Staaten keine vergleichbaren Ausschlussfristen anzutreffen sind, bedeutet dies noch nicht unbedingt eine zeitlich unbeschränkte Prüfungsbefugnis. Es könnte nämlich die Frage gestellt werden, ob im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle auch

⁸⁷ Vgl. Brunner, *ibid.*, 305f.

⁸⁸ An diesem Tag ist Art. 33a Verf, der die verfassungsrechtliche Grundlage der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit bildet, in Kraft getreten.

“vorkonstitutionelle” Normen geprüft werden dürfen. Da die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Rahmen des rechtsstaatlich-demokratischen Systemwechsels in Osteuropa meistens mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung einhergeht, würde eine verneinende Antwort praktisch zur verfassungsgerichtlichen Unüberprüfbarkeit der normativen Hinterlassenschaft des *ancien régime* führen. Auf diesem Standpunkt steht das bulgarische Verfassungsgericht in der Tat⁸⁹. Seine Weigerung, “vorkonstitutionelle” Gesetze zu prüfen, soll zwar nicht die Fortgeltung verfassungswidriger Gesetze sanktionieren, sondern – im Gegenteil – die Befugnis aller Gerichte und Verwaltungsbehörden begründen, “vorkonstitutionelle” Gesetze im Wege der dezentralisierten konkreten Normenkontrolle selbst auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen und gegebenenfalls nicht anzuwenden. Jedoch bleibt auf diese Weise die psychologische Hürde zu überwinden, die in der geringen Bereitschaft der in der kommunistischen Rechtsanwendungspraxis aufgewachsenen Richter und Verwaltungsbediensteten besteht, ein bislang unbekanntes Prüfungsrecht für sich in Anspruch zu nehmen. Als ein zentrales regelungsbedürftiges Problem stellt sich bei der abstrakten Normenkontrolle schließlich die Bestimmung der Antragsberechtigten. Zu ihrem Kreis gehören überall die obersten Verfassungsorgane, d.h. das Parlament, der Staatspräsident und die Regierung, die allerdings als Teile der politischen Staatsführung relativ selten ein lebhaftes Interesse an der Durchführung eines Normenkontrollverfahrens verspüren dürften. Damit auch die wesentlich betroffenen Opposition zum Zuge kommt, ist in den meisten Ländern unterschiedlich definierten parlamentarischen Minderheiten (Fraktionen, eine bestimmte Zahl oder ein bestimmter Bruchteil aller Abgeordneten) das Antragsrecht eingeräumt worden⁹⁰. Es ist auch begrüßenswert, wenn in den Kreis der Antragsberechtigten Organe der öffentlichen Gewalt einbezogen werden, die ein genuines Interesse an klaren Rechtsverhältnissen (oberste Gerichte, Generalstaatsanwalt), am Schutz

⁸⁹ Unveröffentlichter Beschluß Nr. 5/92 vom 4.6.1992. Hinweise hierauf bei Schrammayer (Anm. 30), 98, und in der Entscheidung Nr. 5/92 vom 11.6.1992 (DV Nr. 49/1992). Die Rechtsauffassung beruht auf einer Auslegung der Bestimmungen der bulgarischen Verfassung von 1991, die den Vorrang und die unmittelbare Geltung der Verfassung sowie die automatische Unwirksamkeit aller verfassungswidrigen Gesetze am Tage des Inkrafttretens der Verfassung normieren (§ 3 Abs. 1 der Übergangs- und Schlußbestimmungen i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und 2 Verf).

⁹⁰ Nach Art. 59 Abs. 1 des russischen VerfGG hat sogar jeder Volksdeputierte das Antragsrecht, was des Guten sicherlich zu viel ist. Kritisch auch Schweisfurth (Anm. 33), 291.

der Grundrechte (Bürgerrechtsbeauftragte in Polen und Kroatien) oder an der Durchsetzung örtlicher Belange (kommunale Selbstverwaltungsorgane) haben⁹¹. Ob die Antragsberechtigung des weiteren auch in die pluralistische Sphäre des sozialen Lebens erstreckt werden soll, indem sie – wie in Rußland⁹², Polen⁹³, Jugoslawien⁹⁴, Serbien⁹⁵ und Montenegro⁹⁶ geschehen – “gesellschaftlichen Organisationen”, d.h. Interessenverbänden zugesprochen und damit eine Art Verbandsklage ermöglicht wird, bedarf hingegen schon reiflicher Überlegung. In den genannten Ländern spielt bei der großzügigen Regelung der Antragsberechtigung das “sozialistische Erbe” gewiß eine Rolle, aber sie beruht auch nach demokratischem Verständnis auf vernünftigen Erwägungen, solange der Pluralismus noch nicht die Dimensionen uferloser Weite und zweifelhafter Qualität wie in den westlichen Demokratien angenommen hat. Jedenfalls ist es empfehlenswert, die Antragsbefugnis solcher Organisationen von der Betroffenheit rechtlicher Interessen abhängig zu machen, was in den genannten Ländern – bis auf Rußland – auch geschehen ist. Von der “Verbandsklage” mag auch der einzelne profitieren, wenn seine persönlichen Interessen mit einem Verbandsinteresse deckungsgleich sind und er den einschlägigen Verband zur Antragstellung überreden kann⁹⁷. In Polen, Jugoslawien, Serbien und Albanien, wo das Verfassungsgericht auch von Amts wegen ein Normenkontrollverfahren einleiten kann, kann der einzelne bei einem verbandslosen Individualinteresse sein Glück zudem mit einer formlosen Anregung beim Verfassungsgericht versuchen. Die Erfahrungen mit der früheren jugoslawischen Verfassungsgerichtsbarkeit waren in dieser Hinsicht durchaus positiv⁹⁸. Den weiteren Schritt, die

⁹¹ Besonders weit ist der Kreis der Antragsberechtigten in Polen nach Art. 22 Abs. 1 VerfGG geraten: Staatspräsident, Präsidium und Ausschüsse des Sejm, 50 Abgeordnete, Präsidium und Ausschüsse des Senats, 30 Senatoren, Staatsgerichtshof, Ministerrat, Vorsitzender des Ministerrats, Bürgerrechtsbeauftragter, Präsident der Obersten Kontrollkammer, Präsident des Obersten Gerichts, Präsident des Hauptverwaltungsgerichts, Generalstaatsanwalt. Hinzu kommen nach Art. 23 Abs. 1 VerfGG die Gemeinderäte.

⁹² Art. 59 Abs. 1 VerfGG.

⁹³ Art. 23 Abs. 1 VerfGG.

⁹⁴ Art. 127 Abs. 2 Verf.

⁹⁵ Art. 128 Abs. 2 Verf; Art. 4 Nr. 2 VerfGG.

⁹⁶ Art. 114 Abs. 2 Verf.

⁹⁷ In Art. 59 Abs. 3 russVerfGG wird der einzelne hierzu ausdrücklich ermuntert. Luchterhandt (Anm. 14), 268, deutet diese Regelung als eine “indirekte Verfassungsbeschwerde” gegen Gesetze, wobei der Filter in den vorgerichtlichen, gesellschaftlichen Bereich verlegt worden sei.

⁹⁸ Ch. Höcker-Weyand, Die Bedeutung der jugoslawischen Verfassungsgerichte für den Individualrechtsschutz im jugoslawischen Selbstverwaltungssystem, in: K. Westen/

Antragsbefugnis jedermann und ohne weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen (Betroffenheit, Fristen u.ä.) einzuräumen und damit die Popularklage einzuführen, hat nur Ungarn gewagt. Als Folge wurde das ungarische Verfassungsgericht mit einer Flut von Anträgen überschwemmt, die es in die Lage versetzte, schon in den Anfangsjahren der neuen Demokratie fast die gesamte Rechtsordnung auf Verfassungswidrigkeiten hin zu durchforsten und wegweisende Maßstäbe des ungarischen Rechtsstaats zu setzen. Somit hat die Popularklage zunächst eine unzweifelhaft nützliche Funktion erfüllt, aber mit der Konsolidierung der rechtsstaatlichen Verhältnisse überwiegen die Nachteile der immensen Arbeitslast diese Vorzüge immer mehr. Anlässlich der fälligen Novellierung des VerfGG wird deshalb die Abschaffung oder zumindest eine erhebliche Einschränkung der Popularklage angestrebt⁹⁹.

Die konkrete Normenkontrolle wird in etwa der Hälfte der osteuropäischen Länder – vielfach im Zusammenhang mit dem richterlichen Prüfungsrecht – ausdrücklich genannt und als ein Unterfall der nachträglichen Normenkontrolle meist nur rudimentär geregelt¹⁰⁰. Ansatzpunkte für sie sind aber auch dort vorhanden, wo sie zwar nicht erwähnt wird, aber unter den Antragsberechtigten eines Normenkontrollverfahrens die obersten Gerichte (Bulgarien, Rußland, Ukraine) oder "Staatsorgane" schlechthin (Jugoslawien, Serbien, Montenegro) genannt sind, da die Gerichte vor allem dann von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen werden, wenn sie in einem konkreten Verfahren Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der anzuwendenden, entscheidungserheblichen Rechtsnorm haben. Dort, wo die konkrete Normenkontrolle ausdrücklich geregelt ist, gehen die einschlägigen Regelungen überwiegend von einem umfassenden richterlichen Prüfungsrecht aus, konzentrieren aber das Verwerfungsrecht in bezug auf förmliche Gesetze beim Verfassungsgericht, so daß das Instanzgericht, das das von ihm anzuwendende Gesetz für verfassungswidrig hält, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Verfassungsgerichts einzuholen hat. Aber es gibt natürlich auch

B. Meissner/F.-Ch. Schroeder (Hrsg.), *Der Schutz individueller Rechte und Interessen im Recht sozialistischer Staaten* (Berlin 1980), 79 ff. (81).

⁹⁹ Zur Problematik der ungarischen Popularklage vgl. Brunner (Anm. 26), 300 f., mit weiteren Hinweisen, sowie Majoros (Anm. 26), 115.

¹⁰⁰ Albanien: Art. 8 des Kapitels III/a HauptvVerf; Estland: Art. 152 Verf, Art. 5 VerfAufsG; Kasachstan: Art. 101 Abs. 2 Verf; Kirgisien: Art. 87 Verf; Kroatien: Art. 14 VerfGG; Litauen: Art. 110 Verf; Polen: Art. 11, 12, 25, 26, 28 VerfGG; Rumänien: Art. 144 lit. c) Verf, Art. 23–26 VerfGG; Slowakei: Art. 144 Verf, § 38 VerfGG; Slowenien: Art. 156 Verf; Tschechei: Art. 95 Verf, § 64 Abs. 4 VerfGG; Ungarn: § 38 VerfGG.

Abweichungen von dieser üblichen Regelung. So sind die ungarischen Richter gehalten, nicht nur förmliche Gesetze, sondern Rechtsnormen aller Art und sogar Verwaltungsvorschriften dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen. In Kroatien können die Richter die untergesetzlichen Rechtsnormen zwar in eigener Kompetenz prüfen und verwerfen, aber im Falle eines für verfassungswidrig gehaltenen Gesetzes müssen sie sich zunächst an das Oberste Gericht wenden, und erst dieses kann einen konkreten Normenkontrollantrag stellen. In ähnlicher Weise war in Polen die "Rechtsanfrage" (*pytania prawne*) genannte Vorlagebefugnis ursprünglich auf die Präsidenten des Obersten Gerichts und des Hauptverwaltungsgerichts beschränkt, im Jahre 1990 ist sie aber auf alle Spruchkörper dieser beiden Gerichte und auf alle Revisionsgerichte ausgedehnt worden. In Polen und einigen anderen Ländern können übrigens auch die höheren Verwaltungsbehörden ein konkretes Normenkontrollverfahren in Gang setzen. Eine besondere und großzügige Ausgestaltung hat die konkrete Normenkontrolle in Rumänien erfahren, was – wie bereits erwähnt – in Ermangelung einer nachträglichen abstrakten Normenkontrolle auch verständlich ist. Eine Vorlagepflicht hat das Instanzgericht nicht nur dann, wenn es ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung für verfassungswidrig hält, sondern auch dann, wenn eine Prozeßpartei den "Einwand der Verfassungswidrigkeit" (*exceptia de neconstituționalitate*) erhebt. Über den Einwand befindet das Verfassungsgericht zunächst in der Besetzung eines Dreier-Kollegiums, gegen dessen Entscheidung binnen 10 Tagen Beschwerde eingelegt werden kann; über die Beschwerde entscheidet ein Fünfer-Kollegium unter dem Vorsitz des Präsidenten oder Vizepräsidenten. Da die rumänischen Gerichte erfahrungsgemäß nur eine geringe Neigung entwickeln, Rechtsnormen für verfassungswidrig zu halten, ist es besonders wichtig, daß die Prozeßparteien die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle erzwingen können. Sie machen von dieser Möglichkeit in zunehmendem Maße Gebrauch, wenn auch die Erfolgsquote bis jetzt eher gering ist. Einige Irritationen hat die Behandlung der "vorkonstitutionellen" Rechtsnormen hervorgerufen, von denen im Zusammenhang mit der abstrakten Normenkontrolle bereits die Rede war¹⁰¹. Die ersten Entscheidungen konnten den Eindruck erwecken, daß nach Meinung des Verfassungsgerichts für die Prüfung "vorkonstitutio-

¹⁰¹ Wie in der bulgarischen Verfassungsjudikatur (vgl. Anm. 89) bildete die Interpretation des vergleichbaren Art. 150 Abs. 1 der rumänischen Verfassung von 1991, wonach nach Inkrafttreten der Verfassung nur verfassungsmäßige Rechtsvorschriften fortgelten, die Quelle der Unklarheiten.

neller" Rechtsvorschriften – ebenso wie nach Art. 100 Abs. 1 GG – ausschließlich die Instanzgerichte zuständig seien und gegen sie erhobene "Einwände der Verfassungswidrigkeit" als "offensichtlich unbegründet" abgewiesen werden müßten¹⁰² oder höchstens zu einer Inzidentfeststellung der Unwirksamkeit führen könnten¹⁰³. Erst danach hat das rumänische Verfassungsgericht zu der nunmehr verwendeten Formel gefunden, nach der sich seine Zuständigkeit auf Rechtsverhältnisse beschränke, die nach dem Inkrafttreten der Verfassung am 8. Dezember 1991 entstanden seien, mögen diese auf "nachkonstitutionellen" oder "vorkonstitutionellen", aber fortgeltenden Rechtsnormen beruhen¹⁰⁴.

Was die Entscheidungswirkungen angeht, so hat die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Rechtsnorm in fast allen osteuropäischen Ländern¹⁰⁵ – in Übereinstimmung mit der österreichischen Vernichtbarkeits- und im Gegensatz zur deutschen Nichtigkeitslehre – grundsätzlich deren Unwirksamkeit *ex nunc* zur Folge. Dem Urteil des Verfassungsgerichts kommt also Gestaltungswirkung zu: die verfassungswidrige Norm wird aufgehoben. Ungeachtet der rechtstheoretischen Streitfrage, ob eine verfassungswidrige Norm nicht begriffsnotwendig nichtig und damit *ex tunc* unwirksam sein müsse, ist die osteuropäisch-österreichische Lösung unter praktischen Gesichtspunkten gewiß vorzugswürdiger. Denn es entspricht der praktischen Vernunft, daß die aufgrund einer verfassungswidrigen Norm ergangenen Hoheitsakte und entstandenen Rechtsverhältnisse nicht generell, sondern nur ausnahmsweise unwirksam sein können oder aufgehoben werden müssen. Die Ausnahmen betreffen – neben dem Anlaßfall bei der konkreten Normenkontrolle – auch in Osteuropa vornehmlich die Strafurteile¹⁰⁶, da in diesem Fall das

¹⁰² Entscheidung Nr. 2/93 vom 13.1.1993 (M.O. I Nr. 35/1993); Entscheidung Nr. 4/93 vom 10.2.1993 (M.O. I Nr. 60/1993).

¹⁰³ Entscheidung Nr. 1/93 vom 12.1.1993 (M.O. I Nr. 129/1993).

¹⁰⁴ Entscheidung Nr. 14/93 vom 10.3.1993 (M.O. I Nr. 96/1993); Entscheidung Nr. 15/93 vom 10.3.1993 (M.O. I Nr. 96/1993); der Sache nach bereits Entscheidung Nr. 5/93 vom 23.2.1993 (M.O. I Nr. 129/1993).

¹⁰⁵ Allein in Art. 22 Abs. 2 des ukrainischen VerfGG ist eine *ex tunc*-Nichtigkeit vorgesehen.

¹⁰⁶ Hier kann in der Regel eine Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt werden. Ein weitergehender Eingriff in abgeschlossene Verhältnisse ist namentlich in Polen möglich, sofern die auf der verfassungswidrigen Rechtsnorm beruhenden Hoheitsakte innerhalb einer bestimmten Frist vor deren Aufhebung ergangen sind. Diese Frist beträgt für die Wiederaufnahme des Verfahrens in Zivilsachen 5 Jahre, im schiedsgerichtlichen Verfahren sowie bei Ordnungswidrigkeiten und Finanzübertretungen 3 Jahre, während die Nichtigkeitsklärung von sonstigen Verwaltungsakten im Verwaltungsverfahren uneingeschränkt zulässig ist (Art. 31 VerfGG). Eine praktische Bedeutung hat diese "Rückwirkung" aber

Gerechtigkeitsgefühl ein Zurückweichen der Rechtssicherheit gebietet. Ist dem aber so, so ist es rechtsdogmatisch befriedigender und regelungstechnisch einfacher, von der *ex nunc*-Unwirksamkeit eine Ausnahme zu machen und die Wiederaufnahme rechtskräftig abgeschlossener Strafverfahren zuzulassen als die theoretische *ex tunc*-Unwirksamkeit durch systemwidrige Regelungen praktisch in ihr Gegenteil zu verkehren, wie es in Deutschland § 79 BVerfGG tut. Die unerwünschten Folgen einer starren *ex nunc*-Unwirksamkeit können dadurch in Grenzen gehalten werden, daß dem Verfassungsgericht die Befugnis eingeräumt wird, vom Regeldatum der Veröffentlichung seiner Entscheidung abzuweichen und für die Aufhebung der verfassungswidrigen Norm einen anderen Zeitpunkt zu bestimmen. Von dieser Möglichkeit ist in Osteuropa mehrfach Gebrauch gemacht worden¹⁰⁷. Der tschechische Gesetzgeber hat sogar auf die Festlegung eines Regeldatums verzichtet und das Verfassungsgericht angehalten, den Aufhebungszeitpunkt in jedem Einzelfall individuell zu bestimmen¹⁰⁸. In einigen wenigen Ländern ist offenbar noch unter dem fortwirkenden Einfluß sozialistischen Rechtsdenkens von der unmittelbaren Gestaltungswirkung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung Abstand genommen und dem zuständigen Rechtsetzungsorgan die Gelegenheit eingeräumt worden, die festgestellte Verfassungswidrigkeit binnen angemessener Frist selbst zu beseitigen. In der Slowakei bewirkt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes oder einer sonstigen Rechtsvorschrift die Aussetzung des Vollzugs für einen Zeitraum von sechs Monaten, und es obliegt dem jeweiligen Rechtsetzungsorgan, die von ihm erlassene Rechtsnorm in Übereinstimmung mit der gerichtlichen Verfassungsauslegung abzuändern. Erst wenn dies innerhalb der genannten Frist nicht geschieht, tritt die Norm außer Kraft¹⁰⁹. In Jugoslawien gilt die gleiche Regelung – ohne Aussetzung des Normenvollzugs – nur für Bestimmungen gliedstaatlicher Verfassungen, die der Bundesverfassung wi-

auch in Polen offenbar nur in Strafsachen erlangt, in denen eine Wiederaufnahme des Verfahrens ohne zeitliche Begrenzung möglich ist (Garlicki, Vier Jahre ... [Anm. 8], 302).

¹⁰⁷ In Ungarn (§ 43 Abs. 4 VerfGG) und Kroatien (Art. 21 Abs. 2 VerfGG) steht die Bestimmung des Zeitpunktes völlig im Ermessen des Gerichts. Das slowenische Verfassungsgericht kann nur einen späteren Zeitpunkt bis zu einem Jahr festlegen (Art. 161 Abs. 1 Verf). Demgegenüber kann das russische Verfassungsgericht eine bis zu drei Jahren rückwirkende Aufhebung beschließen (Art. 65 Abs. 5 VerfGG).

¹⁰⁸ § 70 Abs. 1 VerfGG.

¹⁰⁹ Art. 132 Abs. 1 Verf.

dersprechen¹¹⁰. Weitreichender und komplizierter sind die älteren Regelungen in Polen. Wurde eine Rechtsverordnung für verfassungswidrig erklärt, so hat der Ordnungsgeber drei Monate Zeit, um seine Regelung zu korrigieren, und der Ministerrat, sein Vorsitzender und unter bestimmten Voraussetzungen auch der Staatspräsident können die nochmalige Überprüfung der Entscheidung durch das Plenum des Verfassungsgerichts beantragen. Nach drei Monaten seit der endgültigen Entscheidung tritt die Rechtsverordnung automatisch außer Kraft, doch bleibt sie bis dahin anwendbar, es sei denn, daß sie vom Verfassungsgericht ausnahmsweise suspendiert worden ist¹¹¹. Wenn ein förmliches Gesetz auf dem Spiele steht, begründet die Entscheidung des Verfassungsgerichts nur die Verpflichtung des Sejm, die Angelegenheit erneut zu beraten und innerhalb von sechs Monaten einen Beschluß zu fassen. Der Sejm kann folglich die verfassungsgerichtliche Entscheidung überwinden und die Fortgeltung des für verfassungswidrig erklärten Gesetzes beschließen¹¹². Allerdings ist hierfür eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, mit deren Zustandekommen seit der politischen Wende kaum mehr zu rechnen ist. In Rumänien, wo eine abstrakte Normenkontrolle nur präventiv erfolgen kann, kann der für verfassungswidrig erklärte Gesetzesbeschluß ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments aufrechterhalten werden¹¹³. Dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit liegt offensichtlich der Gedanke zugrunde, daß damit die an eine Verfassungsänderung gestellten Anforderungen erfüllt sind und der Gesetzgeber sich deshalb selbst von der Verfassungsbindung befreien kann. Darüber hinaus haben wir es hier – im polnischen Fall – mit Nachwirkungen der sozialistischen Lehre von der Gewalteneinheit und/oder – im rumänischen Fall – mit den Auswirkungen des französischen Konzepts der "Nationalsoveränität" zu tun.

Eine negative Normenkontrolle im Sinne einer verfassungswidrigen Untätigkeit der Legislative ist allein in Ungarn vorgesehen (§ 49 VerfGG). Obwohl diese Verfahrensart hier eine beachtliche praktische Bedeutung erlangt hat, sind auch ihre Probleme zugleich deutlich sichtbar geworden¹¹⁴. Erstens läßt sich schwer feststellen, nach welcher Zeit die

¹¹⁰ Art. 130 Abs. 1 Verf. Diese Regelung entspricht der kommunistischen Tradition der jugoslawischen Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie zum Schluß in Art. 384 der Bundesverfassung von 1974 enthalten war.

¹¹¹ Art. 9, 10 VerfGG.

¹¹² Art. 7 VerfGG.

¹¹³ Art. 145 Abs. 1 Verf.

¹¹⁴ Näheres bei Brunner (Anm. 26), 304f.

Nichterfüllung eines Gesetzgebungsauftrags der Verfassung als verfassungswidrig angesehen werden muß, zumal sich in den beanstandeten Fällen die Regierung oft redlich, aber vergeblich um die Beschaffung der Zweidrittelmehrheit bemüht hat, die von der ungarischen Verfassung für (zu) viele Gesetzgebungsmaterien gefordert wird. Wie die Erfahrung zeigt, kann die verfassungsgerichtliche Feststellung einer verfassungswidrigen legislativen Untätigkeit die Findung eines politischen Konsenses zwischen den Parteien und gegebenenfalls auch außerparlamentarischen Kräften nur sehr eingeschränkt beschleunigen.

b) Kompetenzstreitigkeiten

Bis auf Polen, Rumänien und Litauen gehört die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten überall zur Zuständigkeit der Verfassungsgerichte. Die Beschreibung der einer verfassungsgerichtlichen Lösung zugänglichen Kompetenzkonflikte ist mannigfaltig und vielfach unklar. Typologisch kann man zwischen Verbands- und Organstreitigkeiten sowie zwischen horizontalen und vertikalen Kompetenzkonflikten unterscheiden. Die horizontalen Kompetenzkonflikte sind meistens als Organstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen und zwischen Verwaltungsbehörden und Gerichten ausgestaltet. Vertikale Kompetenzkonflikte kommen in Einheitsstaaten naturgemäß nur zwischen dem Staat und den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften oder zwischen deren Organen in Betracht, wobei es der Sache nach meistens um den Umfang der neugeschaffenen kommunalen Selbstverwaltung gehen dürfte. Da die prozessualen Regelungen häufig nicht klar zwischen Beteiligtenfähigkeit und Vertretungsbefugnis unterscheiden, läßt sich nicht immer einwandfrei feststellen, ob es sich um Verbands- oder Organstreitigkeiten handeln soll. Föderative Streitigkeiten vertikaler wie horizontaler Art kann es begrifflich nur in der Bundesrepublik Jugoslawien und in der Rußländischen Föderation geben. Sie sind verfassungsrechtlich in beiden Fällen als Organstreitigkeiten angesprochen, aber prozeßrechtlich nicht näher ausgeformt. In Art. 124 Abs. 1 Nr. 7 der jugoslawischen Verfassung von 1992 ist von vertikalen Kompetenzkonflikten zwischen Bundesorganen und Organen der Mitgliedsrepubliken (d.h. Serbiens und Montenegros) sowie von horizontalen Kompetenzkonflikten zwischen Organen der Mitgliedsrepubliken die Rede. In die russische Verfassung ist im April 1992 ein neuer Art. 165¹ eingefügt worden, der unter den Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staatsorganen der Rußländischen Föderation und Staatsorganen der

verschiedenen "Föderationssubjekte" sowie zwischen letzteren Staatsorganen erwähnt. Seit Abschluß der drei Föderationsverträge vom 31. März 1992 gelten als "Föderationssubjekte" vorerst die für nichtrussische Volksgruppen bestimmten Republiken (21), autonomen Gebiete (1) und autonomen Kreise (10) sowie die Gaue (6), Gebiete (49) und Föderationsstädte (2) in den russischen Landesteilen, also insgesamt 89 Gebietseinheiten, deren Rechtsnatur in der Bandbreite von Gliedstaatlichkeit und regionaler Autonomie noch zu bestimmen sein wird. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung dieser föderativen Kompetenzstreitigkeiten ist bislang unterblieben.

In der Verfassungspraxis haben die diversen Kompetenzstreitigkeiten noch in keinem Land Osteuropas eine nennenswerte Bedeutung erlangt. Dies gilt auch für Rußland. Obgleich hier die heftigen Machtkämpfe zwischen Staatspräsident und Kongreß sowie zwischen Zentralstaat und Föderationssubjekten vielfach vor dem Verfassungsgericht und mit vordergründig verfassungsrechtlichen Argumenten ausgetragen werden, ist noch niemals ein Organstreit angestrengt worden. Der Grund hierfür liegt in der verschwommenen Breite des Begriffs "Normativakte", die nach Art. 57 Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein können, auch wenn sie staatsrechtliche Einzelentscheidungen enthalten¹¹⁵. So sind die zahlreichen Anlaßstreitigkeiten zwischen El'cin und dem Parlament¹¹⁶ wie auch der föderative Streit über das Souveränitätsreferendum in Tatarstan¹¹⁷ durchweg im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle entschieden worden.

¹¹⁵ So auch Luchterhandt (Anm. 14), 267.

¹¹⁶ So z.B. die Zusammenlegung der Ministerien für Staatssicherheit und Inneres durch Präsidialerlaß vom 19.12.1991 (Beschluß vom 14.1.1992 [Vedomosti RF 1992, Nr. 6, Art. 247]), die Suspendierung, die Enteignung und das schließliche Verbot der KPdSU und der KP RSFSR durch Präsidialerlasse vom 23.8., 25.8. und 6.11.1991 (Beschluß vom 30.11.1992 [Vedomosti RF 1993, Nr. 11, Art. 400]), das Verbot der "Front zur Nationalen Errettung" durch Präsidialerlaß vom 28.10.1992 (Beschluß vom 12.2.1993 [Vedomosti RF 1993, Nr. 9, Art. 344]) und der Beschluß des Kongresses vom 29.3.1993 über die Durchführung des Vertrauensreferendums am 25.4.1993 (Beschluß vom 21.4.1993 [Vedomosti RF 1993, Nr. 18, Art. 653]).

¹¹⁷ Prüfungsgegenstand waren u.a. die tatarische Souveränitätserklärung vom 30.8.1990 und der Beschluß des tatarischen Obersten Sowjets vom 21.2.1992, am 21.3.1992 ein Referendum über die Souveränität der Republik Tatarstan abzuhalten (Beschluß vom 13.3.1992 [Vedomosti RF 1992, Nr. 13, Art. 671]).

c) *Verfassungsauslegung*

Das seltsame Verfahren der Verfassungsauslegung hat in Bulgarien¹¹⁸ und Ungarn¹¹⁹ eine beachtliche praktische Bedeutung erlangt, ist aber in einigen anderen Ländern auch vorgesehen¹²⁰. Seltsam ist dieses Verfahren, zu dem die einschlägigen gesetzlichen Regelungen nur soviel aussagen, daß das Verfassungsgericht auf Antrag bestimmter Verfassungsorgane Bestimmungen der Verfassung auslegt, deshalb, weil die Verfassungsauslegung sowieso die Substanz jeglicher Verfassungsrechtsprechung darstellt. Soll sie eine besondere Verfahrensart mit einer eigenen Funktion sein, so droht sie zu einer Generalklausel auszufern, die immer dann herangezogen werden kann, wenn kein anderes Verfahren zur Verfügung steht.

Eine Durchsicht der bulgarischen und ungarischen Verfassungsjudikatur ergibt drei funktionale Fallgruppen¹²¹. Die erste und in Bulgarien dominierende Fallgruppe betrifft staatsorganisationsrechtliche Zweifelsfragen im Zusammenhang mit der Durchführung der ersten demokratischen Wahlen, der Konstituierung und Funktionsweise des Parlaments sowie der Rechtsstellung der Abgeordneten. Die schwere Regierungskrise, die Bulgarien in den letzten Monaten des Jahres 1992 plagte, ist ebenfalls mit Hilfe der verbindlichen Verfassungsauslegung in einigermaßen geordnete Bahnen gelenkt worden¹²². In den meisten dieser Fälle hat die rechtzeitige Beseitigung einer Ungewißheit einen positiven Beitrag zur Überwindung der parlamentarischen Anlaufschwierigkeiten in einer jungen Demokratie geleistet und damit das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der ungewohnten, parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsmechanismen gestärkt. Die zweite Fallgruppe erweist sich bei näherem Zusehen als eine (präventive) Normenkontrolle, für deren Durchführung ansonsten die Voraussetzungen fehlen. Auf diese Weise hat in Ungarn die Regierung

¹¹⁸ Art. 149 Abs. 1 Nr. 1 Verf. Bis Mitte 1993, also in gut anderthalb Jahren hat das bulgarische Verfassungsgericht 12 Entscheidungen in dieser Verfahrensart getroffen. Nach der abstrakten Normenkontrolle (16 Entscheidungen) ist die Verfassungsauslegung die zweithäufigste Verfahrensart. Die übrigen Verfahren fallen praktisch kaum ins Gewicht.

¹¹⁹ § 1 *lit. g*), § 51 VerfGG. In den drei Jahren 1990–1992 sind in diesem Verfahren 16 Anträge gestellt worden und 11 Entscheidungen ergangen.

¹²⁰ Albanien: Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 des Kapitels III/a HauptvVerf; Slowakei: Art. 128 Abs. 1 Verf, §§ 45–48 VerfGG; Usbekistan: Art. 109 Abs. 1 Nr. 3 Verf.

¹²¹ Näheres zur ungarischen Praxis bei Brunner (Anm. 26), 298 f.

¹²² Vgl. die Entscheidung Nr. 13/92 vom 22.10.1992 zur Zulässigkeit des Mißtrauensvotums (DV Nr. 87/1992) und die Entscheidung Nr. 20/92 vom 23.12.1992 zum Verfahren der anschließenden Regierungsbildung (DV Nr. 1/1993).

einige Male versucht, die Verfassungsmäßigkeit ihrer Regelungsvorstellungen noch im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen zu klären, obwohl ihr die Antragsbefugnis im Verfahren der vorbeugenden Normenkontrolle nicht zusteht. Sie hat damit das Verfassungsgericht in eine frühe Phase des politischen Entscheidungsprozesses hineingezogen und der Gefahr ausgesetzt, sich in der öffentlichen Meinung den Vorwurf gefallen lassen zu müssen, Politik zu betreiben statt Recht zu sprechen. Das Verfassungsgericht ist auf das Ansinnen der Regierung zunächst eingegangen¹²³ hat aber dann die Notbremse gezogen und eine Anfrage des Finanzministers unter Berufung auf das Gewaltenteilungsprinzip zurückgewiesen¹²⁴. Zugleich hat es als Zulässigkeitsvoraussetzung das Erfordernis aufgestellt, daß die Anfrage auf die Klärung eines konkreten verfassungsrechtlichen Problems abzielen müsse; andererseits dürfe sich dann die gerichtliche Verfassungenauslegung auch nicht zur Stellungnahme in einer konkreten Sache verdichten. Ungeachtet der dogmatischen Probleme der Begründung ist jedenfalls die funktionale Konkurrenz zwischen Verfassungenauslegung und vorbeugender Normenkontrolle praktisch wohl beseitigt worden. In Bulgarien, wo es nur eine nachträgliche Normenkontrolle gibt, haben eine Gruppe von Abgeordneten und der Staatspräsident den Antrag auf Verfassungenauslegung einmal erfolgreich genutzt, um die Selbstbeschränkung des Verfassungsgerichts auf die Prüfung "nachkonstitutioneller" Gesetze zu überwinden: Mit der Bitte um Auslegung der Verfassungsartikel über die Religionsfreiheit konnten sie das Verfassungsgericht dazu bewegen, sich der Sache nach zur Verfassungsmäßigkeit des Religionsgesetzes von 1949 zu äußern¹²⁵. Schließlich hat in Ungarn eine dritte Fallgruppe eine Rolle gespielt, und zwar als Ersatz für die fehlende Organstreitigkeit. Die einzelnen Fälle betrafen politisch motivierte Kompetenzkonflikte zwischen dem Regierungschef und dem aus der Opposition kommenden Staatspräsidenten. Sie wurden in Form von Fragen bezüglich der Befugnisse des Staatspräsidenten an das Verfassungsgericht herangetragen. Das Verfassungsgericht hat die fraglichen Verfassungsbestimmungen im Sinne der Regierung restriktiv interpretiert und damit das parlamentarische Profil des ungarischen Regierungssystems nachhaltig geprägt¹²⁶. Den Organstreit scheint auch die slowakische Regelung im Auge

¹²³ Erste Entschädigungsentscheidung Nr. 21/1990. (X.4.) AB (MK 1990, 2079).

¹²⁴ Entscheidung Nr. 31/1990. (XII.18.) AB (MK 1990, 2503).

¹²⁵ Entscheidung Nr. 5/92 vom 11.6.1992 (DV Nr. 49/1992).

¹²⁶ Entscheidungen Nr. 48/1991. (IX.26.) AB (MK 1991, 2111); Nr. 8/1992. (I.30.) AB (MK 1992, 203); Nr. 36/1992. (VI.10.) AB (MK 1992, 2025).

zu haben, nach der die Verfassungsauslegung von bestimmten Verfassungsorganen im Streitfall mit der Behauptung beantragt werden kann, ein anderes Staatsorgan habe ein Verfassungsgesetz unrichtig ausgelegt.

d) Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde als ein Mittel des individuellen Grundrechtsschutzes, mit dem der Betroffene nach Erschöpfung des Rechtswegs und innerhalb einer bestimmten Frist die Grundrechts- und deshalb Verfassungswidrigkeit einer Maßnahme der öffentlichen Gewalt geltend machen kann, wurde in Osteuropa erstmals in Jugoslawien 1963 eingeführt¹²⁷. Sie vermochte in der Folgezeit allerdings keine praktische Bedeutung zu erlangen¹²⁸ und wurde 1974 wieder abgeschafft. Die einzige Ausnahme bildete Kroatien, wo sie nach 1974 beibehalten wurde, aber ein Schattendasein führte¹²⁹ und erst im Zuge der jüngsten Erneuerung der kroatischen Verfassungsgerichtsbarkeit zu neuem Leben erweckt worden ist¹³⁰. Von den übrigen ehemals jugoslawischen Staaten ist allein Slowenien dem kroatischen Beispiel gefolgt¹³¹, während in der rest-jugoslawischen¹³² und der montenegrinischen¹³³ Verfassung die Verfassungsbeschwerde nur subsidiär für den in Anbetracht des umfassenden gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes seltenen Fall vorgesehen ist, daß kein anderes Rechtsmittel gegeben ist. Außerdem hat die Verfassungsbeschwerde vorübergehend nur in der Tschechoslowakei im Jahre 1992 eine Bedeutung erlangt¹³⁴. Sie ist aber in der gleichen Form sowohl von der Slowakei¹³⁵ als auch von der Tschechischen Republik¹³⁶ übernommen worden, und es ist nach den bisherigen Erfahrungen zu erwarten, daß sie sich zumindest in der Tschechei zu einem wirksamen Mittel des individuellen Grundrechtsschutzes entwickeln wird.

Eine höchst eigenartige Ausgestaltung hat die Verfassungsbeschwerde

¹²⁷ Art. 241 Abs. 2 jugoslawische Verfassung von 1963.

¹²⁸ Djurišić (Anm. 3), 187; Höcker-Weyand (Anm. 98), 79; H. Roggemann, Die Verfassung der SFR Jugoslawien (Berlin 1980), 85.

¹²⁹ Art. 412 Nr. 6 kroatische Verfassung von 1974. Erläuterung hierzu bei M. Beckmann-Petey, Der jugoslawische Föderalismus (München 1990), 236 f.

¹³⁰ Art. 28–30 VerfGG.

¹³¹ Art. 160 Abs. 1 und 3 Verf.

¹³² Art. 124 Abs. 1 Nr. 6, Art. 128 Verf.

¹³³ Art. 113 Abs. 1 Nr. 4 Verf.

¹³⁴ Art. 6 VerfGG, §§ 54–64 VerfGOrgG.

¹³⁵ Art. 127 Verf, §§ 49–58 VerfGG.

¹³⁶ Art. 87 Abs. 1 lit. d) Verf, §§ 72–74 VerfGG.

als sog. "Individualbeschwerde" in Rußland erfahren¹³⁷. Sie kann von jedermann, der die Verletzung seiner Grundrechte oder gesetzlichen Interessen behauptet, nach Erschöpfung des Rechtswegs innerhalb der großzügig bemessenen Frist von drei Jahren gegen einen "Akt der Rechtsanwendung" erhoben werden, aber den Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung bildet nicht der angefochtene Einzelakt, sondern die "Rechtsanwendungspraxis" (*pravoprimenitel'naja praktika*). Der Einzelakt ist also nur der Anlaß, um einer möglicherweise verfassungswidrigen Gerichts- oder Verwaltungspraxis nachzugehen. Deshalb verlangt Art. 66 Abs. 2 VerfGG als grundsätzliche Zulässigkeitsvoraussetzung, daß in dem angefochtenen Einzelakt eine "Gewohnheit" (*obyknovenie*) zum Ausdruck komme. Die Frage, wann dies der Fall sei, hat zu theoretischen Auseinandersetzungen geführt, ist aber praktisch unerheblich, da das Verfassungsgericht einerseits eine Individualbeschwerde auch annehmen kann, wenn der Einzelakt nur geeignet ist, eine gewohnheitsmäßige Rechtsanwendungspraxis zu erzeugen (Art. 66 Abs. 3), andererseits aber auch befugt ist, eine Individualbeschwerde aus Gründen mangelnder Zweckmäßigkeit abzuweisen (Art. 69 Abs. 1 Nr. 14). Letztlich liegt es also im Ermessen des Gerichts, ob es sich mit einer Individualbeschwerde zu beschäftigen geneigt ist. In seiner bisherigen Spruchpraxis hat das russische Verfassungsgericht auch keine Ausführungen zum Begriff der Gewohnheitsmäßigkeit gemacht. Es hat vielmehr mehrere Individualbeschwerden miteinander verbunden, um sich mit höchst zweifelhaften Begründungen als Vorkämpfer der sozialen Grundrechte zu profilieren¹³⁸. In den entschiedenen Fällen wurde die Verfassungswidrigkeit einer bestimmten Rechtsanwendungspraxis festgestellt, was nur für die Anlaßfälle die Konsequenz hat, daß sie vom Obersten Gericht erneut entschieden werden müssen; im übrigen ist die Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts in laufenden Verfahren für alle Rechtsanwendungsorgane bindend, aber bereits rechts- bzw. bestandskräftige Gerichtsentscheidungen und

¹³⁷ Art. 66–73 VerfGG. Zu den Einzelheiten vgl. Schweisfurth (Anm. 33), 292ff.; Morschtschakowa (Anm. 33), 819; Luchterhandt (Anm. 14), 271ff. In ähnlicher Weise wird wohl auch die Individualbeschwerde in Kirgisien nach Art. 82 Abs. 3 Nr. 8 Verf ausgestaltet werden.

¹³⁸ Zwei Entscheidungen betrafen das Recht auf Arbeit: Beschluß vom 4.2.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 13, Art. 669) und Beschluß vom 27.1.1993 (Vedomosti RF 1993, Nr. 14, Art. 508). Eine Entscheidung beschäftigte sich u.a. mit dem Recht auf Wohnung: Beschluß vom 5.2.1993 (Vedomosti 1993, Nr. 12, Art. 445).

Verwaltungsakte bleiben von ihr unberührt¹³⁹. Eine weitere Individualbeschwerde hat das Verfassungsgericht zum Anlaß genommen, um die verfassungsmäßige Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Ministeramt festzustellen¹⁴⁰. Bemerkenswert an diesem Fall ist, daß das Abgeordnetenmandat als ein verfassungsmäßiges Individualrecht angesehen wurde, dessen Verletzung offenbar die Beschwerdebefugnis begründen kann, ohne daß sich das Gericht mit der Frage auseinandergesetzt hätte, ob – wie vom Gesetz gefordert – die Verletzung eines Grundrechts oder gesetzlicher Interessen geltend gemacht worden ist.

Dem Namen nach ist die "Verfassungsbeschwerde" schließlich auch in Ungarn bekannt, doch handelt es sich bei ihrer mißlungenen Regelung letztlich um eine Form der konkreten Normenkontrolle¹⁴¹. Denn die Verfassungsbeschwerde, die der Betroffene nach Erschöpfung des Rechtswegs innerhalb von 60 Tagen einlegen kann, richtet sich nicht gegen die möglicherweise grundrechtswidrige Einzelentscheidung, sondern gegen die ihr zugrunde liegende Rechtsnorm. Nur diese und nicht die Einzelentscheidung kann für verfassungswidrig erklärt werden. Da aber dieses Ergebnis viel einfacher auf dem Wege der Popularklage (vgl. IV.2.a) erreicht werden kann, läuft die ungarische Verfassungsbeschwerde praktisch leer. Um ihr ausnahmsweise trotzdem einen eigenen Funktionsbereich zu sichern, hat das ungarische Verfassungsgericht in einer umstrittenen Entscheidung entgegen dem Gesetzeswortlaut ein konkretes Gerichtsurteil, dem eine verfassungswidrige Norm zugrunde lag, aufgehoben¹⁴². Unbestritten ist jedenfalls, daß die gegenwärtige Ausgestaltung der "Verfassungsbeschwerde" mißlungen ist und alsbald durch die Einführung einer echten Verfassungsbeschwerde ersetzt werden soll.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die osteuropäischen Gesetzgeber mit der Einführung der Verfassungsbeschwerde eher zurückhaltend sind. Gegenwärtig besteht nur in Kroatien, Slowenien, der Slowakei (?) und der Tschechei eine echte Verfassungsbeschwerde, während ihre russischen und ungarischen Varianten höchst problematisch sind. Die Befürchtung, daß die neu eingerichteten Verfassungsgerichte mit einer Flut

¹³⁹ Dies ausdrücklich auszusprechen hat das russische Verfassungsgericht – offenbar mit Blick auf die Unklarheit der gesetzlichen Regelungen und seiner eigenen Ausführungen – in einer nachträglichen Auslegung seines Beschlusses vom 4.2.1993 (Anm. 138) für erforderlich gehalten: Entscheidung vom 24.9.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 41, Art. 2258).

¹⁴⁰ Beschluß vom 26.2.1993 (Vedomosti RF 1993, Nr. 19 Art. 702).

¹⁴¹ § 48 VerfGG. Vgl. hierzu Brunner (Anm. 26), 303 f.

¹⁴² Entscheidung Nr. 57/1991. (XI.8.) AB (MK 1991, 2451). Die Kritik kam bereits in zwei dissentierenden Sondervoten zum Ausdruck (*ibid.*, 2458).

von Verfassungsbeschwerden überschwemmt und folglich in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt werden könnten, ist zwar verständlich, aber ebenso unbezweifelbar ist es, daß dem Grundrechtsschutz nach den langen Jahrzehnten des Unrechtsstaates eine gesteigerte rechtsstaatliche Bedeutung zukommt. Die generelle Einführung der Verfassungsbeschwerde wäre deshalb unbedingt empfehlenswert, wobei die Gefahr einer Überlastung der Verfassungsgerichte durch ein besonderes, auf die verfassungsrechtliche Bedeutung der jeweiligen Angelegenheit abstellendes Annahmeverfahren – etwa nach dem Vorbild des amerikanischen Certiorari-Verfahrens – gebannt werden könnte.

e) Anklageverfahren

Ein besonderes Verfahren der Staatsanklage (*impeachment*) ist in fast allen osteuropäischen Ländern vorgesehen¹⁴³. Es kann wegen Verfassungsverletzungen¹⁴⁴ gewöhnlich nur gegen den Staatspräsidenten¹⁴⁵ eingeleitet werden und richtet sich auf dessen Amtsenthebung. Das Verfassungsgericht kann dabei verschiedene Rollen spielen. Meistens ist es die Entscheidungsinstanz, die auf eine vom Parlament mit qualifizierter Mehrheit erhobene Anklage über die Amtsenthebung entscheidet, wobei für eine Verurteilung in der Regel ebenfalls eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist¹⁴⁶. Es gibt aber auch rein parlamentarische Anklageverfahren, in denen das Verfassungsgericht nur ein Gutachten über die Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Verhaltensweisen des Staatspräsidenten zu erstatten hat, während die Entscheidungsbefugnis beim Parlament verbleibt¹⁴⁷. Eine besondere Situation besteht in Polen, wo bereits im April 1982 ein besonderer Staatsgerichtshof (Trybunał Stanu)

¹⁴³ Eine Ausnahme bildet nur Serbien. Hier kann der Staatspräsident nach Art. 88 Verfassung nur durch einen Volksentscheid abberufen werden, wenn das Parlament mit 2/3-Mehrheit eine Verfassungsverletzung feststellt und die Einleitung eines Abberufungsverfahrens beschließt. Für die Abberufung ist die absolute Mehrheit aller Stimmberechtigten erforderlich. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, so gilt das Parlament als aufgelöst.

¹⁴⁴ Allein in der Slowakei und Kirgisien sind die Anklageverfahren auf Hochverrat bzw. auch auf andere Straftaten beschränkt.

¹⁴⁵ Ein Anklageverfahren gegen weitere Amtsträger kann in Polen (vgl. Anm. 149), Litauen (Abgeordnete, Verfassungsrichter, Richter des Obersten Gerichts und des Appellationsgerichts) und Kirgisien (Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Oberarbitragegerichts) eingeleitet werden.

¹⁴⁶ Albanien, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

¹⁴⁷ Jugoslawien, Kirgisien, Litauen, Rumänien, Rußland, Ukraine.

errichtet wurde, dessen Vorsitzender von Amts wegen der Präsident des Obersten Gerichts ist und dessen 23 Mitglieder und 5 Ersatzmitglieder, von denen mindestens die Hälfte die Befähigung zum Richteramt haben muß, vom Sejm jeweils für seine Legislaturperiode gewählt werden¹⁴⁸. Die parlamentarische Anklage kann gegen einen breiten Kreis von Inhabern staatlicher Exekutivämter¹⁴⁹ erhoben werden, und der Staatsgerichtshof kann neben der Amtsenthebung auch Kriminalstrafen verhängen.

Nach westlichen Erfahrungen ist die Staatsanklage unter demokratischen Verhältnissen ein wenig geeignetes Verfahren zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung und zudem anfällig für politischen Mißbrauch¹⁵⁰. Diese Erfahrung ist nunmehr in Osteuropa erneut bestätigt worden. In Polen, wo der Staatsgerichtshof in erster Linie zur Bewältigung der politischen Vergangenheit ins Leben gerufen worden ist, sind in der Jaruzelski-Ära Anklageverfahren gegen führende Repräsentanten des Gierek-Regimes und nach der demokratischen Wende gegen Spitzenpolitiker der Jaruzelski-Ära eingeleitet worden, aber zu einer Verurteilung ist es aus unterschiedlichen Gründen bisher nicht gekommen¹⁵¹. In Rußland, wo die Amtsenthebung des Staatspräsidenten auf der Grundlage eines Gutachtens des Verfassungsgerichts und auf Antrag des Kongresses, des Obersten Sowjets oder einer seiner beiden Kammern vom Kongreß mit 2/3-Mehrheit beschlossen werden kann, ist die Präsidentenanklage im hin und her wogenden Machtkampf zwischen undemokratischer Legislative und demokratischer Exekutive von Parlamentspräsident Chasbulatov gegen Staatspräsident El'cin eingesetzt worden. Nachdem der Versuch der nationalbolschewistischen Kräfte, die Präsidentenanklage auf die Tages-

¹⁴⁸ Rechtsgrundlage: Art. 33b Verf, eingefügt durch Gesetz vom 26.3.1982 (Dz.U. 1982, Nr. 11, Pos. 83); Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 26.3.1982 (Dz.U. 1982, Nr. 11, Pos. 84) i.d.F. der Neubekanntmachung vom 7.4.1993 (Dz.U. 1993, Nr. 38 Pos. 172). Vgl. hierzu K. Dziadocha, Der neue Staatsgerichtshof in Polen, OER 1982, 202 ff.

¹⁴⁹ Es sind dies nach Art. 1 Abs. 2 StGHG: Staatspräsident, alle Mitglieder des Ministerrats, Präsident der Obersten Kontrollkammer, Präsident der Nationalbank, Oberbefehlshaber der Streitkräfte, Leiter zentraler Ämter, Mitglieder des Landesrats für Rundfunk und Fernsehen.

¹⁵⁰ G. Brunner, Vergleichende Regierungslehre, Bd. 1 (Paderborn 1979), 250f., mit weiteren Hinweisen.

¹⁵¹ Zu den einzelnen Verfahren vgl. M. Pietrzak, Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce (Warschau 1992), 132ff.; E. Kaszuba, PRL przed Trybunałem, Rzeczpospolita vom 27.4.1993.

ordnung des Kongresses zu setzen, dreimal fehlgeschlagen war¹⁵², griff das Verfassungsgericht von sich aus in den Machtkampf ein und erklärte am 23. März 1993 verschiedene Bestimmungen eines von El'cin am 20. März in einer Fernsehansprache angekündigten Erlasses, dessen Text dem Gericht gar nicht vorlag¹⁵³, für verfassungswidrig, um auf diese Weise die Voraussetzungen für eine Staatsanklage zu schaffen¹⁵⁴. Nunmehr sprach sich der Kongreß am 28. März mit 617:268:24 Stimmen für eine Amtsenthebung des Präsidenten aus¹⁵⁵. Für eine Verurteilung wäre aber eine 2/3-Mehrheit aller Deputierten, d.h. 689 Stimmen (bei 1.033 Deputierten) erforderlich gewesen, so daß das *impeachment*-Verfahren letztlich knapp gescheitert ist. Die Angelegenheit ruft unangenehme Erinnerungen an die amerikanische Verfassungsgeschichte wach, als im Mai 1868 eine Verurteilung des vom Repräsentantenhaus im Ergebnis einer politischen Intrige angeklagten Präsidenten Andrew Johnson nur deshalb nicht zustande kam, weil im Senat die hierfür erforderliche 2/3-Mehrheit um eine Stimme verfehlt wurde¹⁵⁶.

f) Parteienverbot

Für das Verbot verfassungswidriger politischer Parteien sind in der Regel die Verfassungsgerichte ausschließlich zuständig¹⁵⁷, aber es gibt auch Ausnahmen. So entscheidet in Ungarn auf Antrag der Staatsanwaltschaft

¹⁵² Hierfür wäre im Kongreß die absolute Mehrheit, d.h. 517 Stimmen erforderlich gewesen. Die Stimmzahl steigerte sich zwar kontinuierlich von 352 (1.12.1992) über 418 (10.3.1993) auf 475 (27.3.1993), aber erst am 28.3.1993 wurde die Anklageerhebung mit 594 Stimmen auf die Tagesordnung gesetzt.

¹⁵³ Der Erlaß wurde erst am 25.3., wenn auch unter dem Datum des 20.3. veröffentlicht (Rossijskie vesti vom 25.3.1993) und enthielt nicht die vom Verfassungsgericht beanstandeten Bestimmungen.

¹⁵⁴ Stellungnahme vom 23.3.1993 (Vedomosti RF 1993, Nr. 13, Art. 466). Das Verfassungsgericht ist nach Art. 74 Abs. 2 VerfGG befugt, auf eigene Initiative eine Stellungnahme abzugeben, die Voraussetzung für die Amtsenthebung ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1). Da die in der Stellungnahme getroffenen Feststellungen über die Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit der geprüften Handlungen und Maßnahmen für den Kongreß bindend sind (Art. 79 Abs. 1), ist schwer vorstellbar, worüber der Kongreß noch entscheiden soll.

¹⁵⁵ Devjatj (vneočerednoj) S'ezd narodnych deputatov Rossijskoj Federacii. Bjulleten' Nr. 6 Zasedanie (večernee), 28 marta 1993 goda, 17.

¹⁵⁶ Für eine Schilderung der Vorgänge vgl. L.W. Koenig, *The Chief Executive* (New York 1964), 67 ff.; R. Berger, *Impeachment* (Cambridge/Mass. 1973), 252 ff.

¹⁵⁷ Albanien, Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Slowenien, Ukraine.

das zuständige Komitatsgericht¹⁵⁸ und in Litauen auf Antrag des Justizministers das Oberste Gericht¹⁵⁹. Dieser merkwürdigen Regelung liegt die in der Frühphase der demokratischen Systemtransformation aufgekommene Vorstellung zugrunde, daß die politischen Parteien nur eine Unterform der Vereinigungen seien, für die grundsätzlich das öffentliche Vereinsrecht zu gelten habe. Diese Vorstellung wirkt auch in der Slowakei und der Tschechei nach, indem zunächst gleichfalls die ordentlichen Gerichte zuständig sind; ihre Verbotsurteile können jedoch beim Verfassungsgericht angefochten werden¹⁶⁰. Unklar ist die Situation in Rußland¹⁶¹. Eine besonders unglückliche Aufspaltung der Kompetenzen besteht in Bulgarien, wo je nach dem geltend gemachten Verbotsgrund entweder das Oberste Gericht oder das Verfassungsgericht zuständig ist¹⁶².

¹⁵⁸ § 14 Abs. 1, § 16 Abs. 1 Gesetz Nr. II/1989 über das Vereinigungsrecht i.d.F. des Änderungsgesetzes Nr. XXXIII/1989.

¹⁵⁹ Art. 7 Gesetz über die politischen Parteien vom 25.9.1990 (Écho Litvy vom 9.10.1990).

¹⁶⁰ § 13 Abs. 1 *lit.* b) und Abs. 6 tschechoslowakisches Gesetz über die Vereinigung in politischen Parteien und politischen Bewegungen vom 2.10.1991 (Sb. ČSFR Pos. 424/1991), in Verbindung a) in der Tschechei mit Art. 87 Abs. 1 *lit.* j) Verf und § 11 Abs. 2 *lit.* e) VerfGG, b) in der Slowakei mit Art. 129 Abs. 4 Verf und §§ 64, 65 VerfGG.

¹⁶¹ Da in Rußland noch kein eigenes Parteien- oder Vereinigungsgesetz ergangen ist, gilt hier noch das sowjetische Unionsgesetz über die gesellschaftlichen Vereinigungen vom 9.10.1990 (Vedomosti SSSR 1990, Nr. 42, Art. 839) fort, nach dessen Art. 22 Abs. 1 für das Parteienverbot die Gerichte zuständig sind. Demgegenüber ist durch VerfassungsänderungsG vom 21.4.1992 (Vedomosti RF 1992, Nr. 20, Art. 1084) in die russische Verfassung Art. 165¹ neu eingefügt worden, wonach das Verfassungsgericht u.a. über die "Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien und anderer gesellschaftlicher Vereinigungen" entscheidet. Eine Umsetzung dieser Kompetenz in Verfahrensvorschriften des VerfGG ist unterblieben. Mangels einschlägiger Regelungen ist unklar, in welchem Verhältnis die Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichte und des Verfassungsgerichts zueinander stehen sollen und in welchem Verfahren ein Parteienverbot durchzuführen ist.

¹⁶² Das bulgarische Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung Nr. 4/92 vom 21.4.1992 (DV Nr. 35/1992) festgelegt, daß es gemäß Art. 149 Abs. 1 Nr. 5 Verf nur für das Verbot aus den in Art. 11 Abs. 4 Verf genannten spezifischen Parteienverbotsgründen (ethnische, rassische oder konfessionelle Grundlage, gewaltsame Ergreifung der Staatsgewalt) zuständig sei, während das Oberste Gericht nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Gesetz über die politischen Parteien vom 3.4.1990 (DV Nr. 29/1990) für ein Verbot aus den in Art. 44 Abs. 2 Verf genannten, für Vereinigungen aller Art geltenden Gründen (gegen die Souveränität und territoriale Integrität des Landes sowie gegen die Einheit der Nation gerichtete Tätigkeit, Schürung von Rassenhaß u.ä., Verletzung der Bürgerrechte, geheime und paramilitärische Organisationen) zuständig sei. Die Angelegenheit wird dadurch weiter kompliziert, daß vor dem Verfassungsgericht ein Fünftel der Abgeordneten, der Staatspräsident, der Ministerrat, das Oberste Kassationsgericht, das Hauptverwaltungsgericht und der Generalstaatsanwalt antragsberechtigt sind, während den Verbotsantrag vor dem Obersten Gericht nur der Generalstaatsanwalt stellen kann.

Die Verbotsgründe sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich formuliert, aber ihr gemeinsamer Nenner ist fast überall eine gegen die rechtsstaatlich-demokratische Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gerichtete Tätigkeit. Völkerrechtswidrig dürfte die Regelung in Albanien¹⁶³ und Bulgarien¹⁶⁴ sein, wonach die Gründung von politischen Parteien auf ethnischer oder religiöser Grundlage verboten ist¹⁶⁵.

Die Problematik eines Parteiverbots ist zuerst in der auseinanderfallenden Sowjetunion nach dem gescheiterten Putsch der orthodox-kommunistischen Kräfte im August 1991 entstanden. In zahlreichen Unionsrepubliken ist die KPdSU bzw. ihre jeweilige republikanische Organisation durch verschiedene Organe der Legislative oder der Exekutive wegen Beteiligung am verfassungswidrigen Putsch verboten¹⁶⁶ oder zumindest suspendiert¹⁶⁷ worden. Nach dem damals geltenden Unionsrecht waren für ein Parteienverbot aber die Gerichte zuständig. Ein Verbot durch die Legislative oder die Exekutive hätte nur unter Berufung auf Notstandskompetenzen oder mit der Begründung gerechtfertigt werden können, daß die kommunistische Partei keine politische Partei im Sinne der neuen Parteiengesetzgebung, sondern alleiniger Inhaber der öffentlichen Gewalt und ihre Auflösung folglich eine quasi staatsorganisatorische Maßnahme gewesen sei. Ob diese Argumentation akzeptabel sein würde, sollte das russische Verfassungsgericht im KPdSU-Prozeß entscheiden, der in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gegen den Verbotserlaß des Staatspräsidenten vom 6. November 1991 von kommunistischen Abgeordneten angestrengt wurde. Das Verfassungsgericht hat die Argumentation im wesentlichen akzeptiert und die Verfassungsmäßigkeit des Ver-

¹⁶³ Art. 6 Abs. 2 Gesetz Nr. 7502 über die politischen Parteien vom 25.7.1991 (G. Z. Nr. 5/1991).

¹⁶⁴ Art. 11 Abs. 4 Verf.

¹⁶⁵ Die Völkerrechtswidrigkeit ergibt sich aus einem Verstoß gegen Art. 22 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (Vereinigungsfreiheit) und gegen Art. 5 *lit.* d) ix) Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7.3.1966 (Verbot einer Diskriminierung bei der Vereinigungsfreiheit u.a. aus Gründen des nationalen Ursprungs und des Volkstums).

¹⁶⁶ So in Estland durch Regierungsverfügung vom 22.8.1991, in Lettland und Litauen jeweils durch Parlamentsbeschluß vom 23.8.1991, in der Moldau und der Ukraine durch Beschluß des Parlamentspräsidiums vom 24.8. bzw. 30.8.1991 und in Rußland durch Präsidialerlaß vom 6.11.1991. In Rußland und der Ukraine war dem Verbot am 23.8. bzw. 26.8.1991 eine Suspendierung der Parteitätigkeit vorangegangen.

¹⁶⁷ So in Weißrußland durch Parlamentsbeschluß vom 25.8.1991 (am 4.2.1993 aufgehoben), in Georgien durch Präsidialerlaß vom 26.8.1991, in Kirgisien durch Parlamentsbeschluß vom 31.8.1991 und in Tadschikistan durch Parlamentsbeschluß vom 2.10.1991 (am 25.12.1991 aufgehoben).

botserlasses größtenteils – nämlich in bezug auf die “leitenden Strukturen” der KPdSU und der KP RSFSR, nicht aber hinsichtlich der territorialen Grundorganisationen – unter Berufung auf die Notstandskompetenzen des Staatspräsidenten durch Beschluß vom 30. November 1992 bestätigt¹⁶⁸. Um ein Verbotsverfahren im technischen Sinne handelte es sich insofern nicht. Darum ging es nur bei dem zu einem Verfahren verbundenen Gegenantrag einiger progressiver Abgeordneter auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der KPdSU und der KP RSFSR. Über diesen Antrag wurde in der Sache nicht entschieden. Das Verfassungsgericht stellte das Verfahren insofern mit der Begründung ein, KPdSU und KP RSFSR hätten in der Zwischenzeit praktisch aufgehört zu existieren und der Antrag sei deshalb gegenstandslos geworden. Verfahrensmäßig vergleichbar lagen die Dinge in dem Prozeß über die nationalbolschewistische “Front der nationalen Errettung”, die Staatspräsident El'cin durch Erlaß vom 28. Oktober 1992 als verfassungswidrig verboten hatte. Der Erlaß wurde durch Beschluß vom 12. Februar 1993 wegen Verstoßes gegen das Gewaltenteilungsprinzip und gegen Art. 50 der russischen Verfassung i.d.F. vom 21. April 1992 für verfassungswidrig erklärt, nach dem eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit nunmehr lediglich “durch Gerichtsentscheidung auf gesetzlicher Grundlage” zulässig ist¹⁶⁹. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit nahm das Verfassungsgericht keine Stellung, da die Front ihre Tätigkeit inzwischen eingestellt habe und das Verfahren insofern einzustellen sei.

Außer in Rußland ist bislang nur in Bulgarien ein verfassungsgerichtliches Parteienverbotsverfahren durchgeführt worden. Über die Entscheidung vom 21. April 1992 in der Sache der türkisch-muslimischen “Bewegung für Rechte und Freiheiten” war bereits ausführlich die Rede, so daß auf diese Ausführungen hier verwiesen werden kann¹⁷⁰.

Insgesamt bieten die in Rußland und Bulgarien durchgeführten Parteienverbotsverfahren ein juristisch höchst verwirrendes Bild. Die Ungeheimheiten ergeben sich ebenso aus den verständlichen Anfangsschwierigkeiten der rechtsstaatlichen Systemtransformation und der politischen Sprengkraft der jeweiligen Angelegenheit wie aus der Unzulänglichkeit der gesetzlichen Regelungen. Die legislatorischen Defizite gelten auch für die meisten anderen osteuropäischen Länder, in denen das Parteienverbot noch keine praktische Bedeutung erlangt hat. Eine gesetzliche Neurege-

¹⁶⁸ Vgl. Anm. 41.

¹⁶⁹ Beschluß vom 12.2.1993 (Vedomosti RF 1993, Nr. 9, Art. 344).

¹⁷⁰ Vgl. S. 11f.

lung unter Auswertung der westlichen Erfahrungen ist dringend zu empfehlen.

g) Wahlprüfungsverfahren

In verschiedenen osteuropäischen Ländern erfüllen die Verfassungsgerichte schließlich die Funktionen eines obersten Wahlgerichts, indem sie über Wahlprüfungsbeschwerden, die Wirksamkeit von Abgeordnetenmandaten oder die ordnungsgemäße Durchführung von Referenden entscheiden. Auf eine nähere Darlegung der verschiedenen Verfahrensarten soll an dieser Stelle verzichtet werden, weil die technische Vielgestaltigkeit ihrer Regelung in keinem Verhältnis zur praktisch-politischen Bedeutung dieser Fallgruppe im Gesamtzusammenhang der Verfassungsgerichtsbarkeit steht.

V. Schlußbemerkung

Die Errichtung des Rechtsstaates in Osteuropa ist ein Prozeß, der je nach Rechtskultur des betreffenden Landes zum Teil bereits abgeschlossen ist, zum Teil noch mehr oder weniger Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielt in diesem Transformationsprozeß eine zentrale Rolle. Ihre Ausgestaltung orientiert sich überall in starkem Maße am bundesdeutschen Vorbild und illustriert damit wieder einmal die traditionelle Verbundenheit Osteuropas mit dem deutschen Rechtskreis. Ein weiterer Blick in die Geschichte legt aber auch eine Wurzel in der betroffenen Region selbst frei. Es ist gewiß richtig, daß das deutsche Bundesverfassungsgericht, wie es nach Maßgabe des Grundgesetzes geschaffen worden war, internationale Anerkennung und vielfache Nachahmung gerade in solchen Ländern erfahren hat, die die Aufgabe des Übergangs von einer autoritären Diktatur in einen demokratischen Verfassungsstaat zu bewältigen hatten (z.B. Türkei, Spanien, Portugal). Eine genuin bundesdeutsche Erfindung war aber nur die – ohne Zweifel bahnbrechende – Fortentwicklung der Verfassungsbeschwerde. Die Idee, die Verfassungsgerichtsbarkeit aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit herauszulösen und einem eigens zu diesem Zweck geschaffenen Verfassungsgericht zu übertragen, wurde in der Hauptstadt der ehemaligen Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie geboren und mit der Errichtung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs in Wien im Jahre 1920 erstmals in die Tat umgesetzt. Das österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit wurde seinerzeit nur von der jungen Tschechoslowakei

übernommen, vermochte aber bis 1938 nur eine geringe Wirksamkeit zu entfalten¹⁷¹. Den neuen Verfassungsgerichten Osteuropas ist mehr Glück bei der Bewältigung ihrer historischen Aufgabe zu wünschen, die vom ungarischen Verfassungsgericht in der berühmten Verjährungsentscheidung folgendermaßen formuliert worden ist:

“Das Verfassungsgericht kann die Geschichte nicht außer acht lassen, da es selbst eine historische Aufgabe hat. Das Verfassungsgericht ist Depositar des Paradoxons von der 'rechtsstaatlichen Revolution': Im friedlichen Systemwechsel, der mit der rechtsstaatlichen Verfassung begonnen hat und sich zur Zeit vollzieht, muß das Verfassungsgericht im Rahmen seiner Zuständigkeit die Übereinstimmung der Rechtsetzung mit der Verfassung unbedingt gewährleisten”¹⁷².

Anhang

Rechtsgrundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa

Republik Albanien

Art. 17–28 des Kapitels III/a des Gesetzes über die Hauptvorschriften der Verfassung vom 29.4.1991, eingefügt durch Änderungsgesetz Nr. 7561 vom 29.4.1992 (Fletorja Zyrtare Nr. 2/1992)

Republik Bosnien-Herzegowina

Art. 387–407 Verfassung der Republik Bosnien-Herzegowina vom 25.2.1974 (Službeni list SRBiH Nr. 4/1974)

Republik Bulgarien

Art. 147–152 Verfassung der Republik Bulgarien vom 12.7.1991 (Däržaven Vestnik Nr. 56/1991)

Gesetz über das Verfassungsgericht vom 9.8.1991 (Däržaven Vestnik Nr. 67/1991)

Bestimmungen über die Organisation der Tätigkeit des Verfassungsgerichts vom 6.12.1991 (Däržaven Vestnik Nr. 106/1991)

¹⁷¹ Art. II Einführungsgesetz zur Verfassungsurkunde vom 29.2.1920 (Sbírka zákonů a nařízení vom 6.3.1920); Gesetz über das Verfassungsgericht vom 9.3.1921 (Sb. Pos. 162/1921). Vgl. hierzu F. Sander, Grundriß des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes (Reichenberg 1938), 454 ff.

¹⁷² Entscheidung Nr. 11/1992. (III.5.) AB (MK 1992, 933 [935]).

Rumänien

Art. 140–145 Verfassung Rumäniens vom 21.11.1991 (Monitorul Oficial I Nr. 233/1991)

Gesetz Nr. 47/1992 über die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts vom 16.5.1992 (Monitorul Oficial I Nr. 101/1992)

Ordnung zur Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts vom 18.6.1992 (Monitorul Oficial I Nr. 190/1992)

Rußländische Föderation

Art. 165 Abs. 1 Verfassung (Grundgesetz) der Rußländischen Föderation – Rußlands vom 13.4.1978, eingefügt durch VerfassungsänderungsG vom 24.5.1991 (Vedomosti S^hezda narodnykh deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR 1991, Nr. 22, Art. 776) und geändert durch VerfassungsänderungsG vom 21.4.1992 (Vedomosti S^hezda narodnykh deputatov RF i Verchovnogo Soveta RF 1992, Nr. 20, Art. 1084) – Art. 165¹ Verfassung, eingefügt durch VerfassungsänderungsG vom 21.4.1992 (Vedomosti S^hezda narodnykh deputatov RF i Verchovnogo Soveta RF 1992, Nr. 20, Art. 1084)

Gesetz über das Verfassungsgericht der RSFSR vom 6.5.1991 (Vedomosti S^hezda narodnykh deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR 1991, Nr. 19, Art. 621) in der durch den Kongreß der Volksdeputierten bestätigten Fassung vom 12.7.1991 (Vedomosti S^hezda narodnykh deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR 1991, Nr. 30, Art. 1016)

Republik Serbien

Art. 125–131 Verfassung der Republik Serbien vom 28.9.1990 (Službeni glasnik RS Nr. 1/1990, Pos. 1)

Gesetz über das Verfahren vor dem Verfassungsgericht und die Rechtskraft seiner Entscheidungen vom 30.5.1991 (Službeni glasnik RS Nr. 32/1991, Pos. 349)

Slowakische Republik

Art. 124–140 Verfassung der Slowakischen Republik vom 1.9.1992 (Sbírka zákonů ČSFR Pos. 460/1992)

Gesetz über die Organisation des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik, das Verfahren vor ihm und die Stellung seiner Richter vom 20.1.1993 (Zbierka zákonov SR Pos. 38/1993)

Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik vom 8.4.1993 (Zbierka zákonov SR Pos. 114/1993)

Bundesrepublik Jugoslawien

Art. 124–132 Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien vom 27.4.1992 (Službeni list SRJ Nr. 1/1992, Pos. 1)

Republik Kasachstan

Art. 130–131 Verfassung der Republik Kasachstan vom 28.1.1993
Gesetz über das Verfassungsgericht der Republik Kasachstan vom 5.6.1992

Kirgisische Republik

Art. 82 Verfassung der Kirgisischen Republik vom 5.5.1993 (Slovo Kyrgyzstana vom 21.5.1993)

Republik Kroatien

Art. 122–127 Verfassung der Republik Kroatien vom 22.12.1990 (Narodne novine RH Nr. 56/1990, Pos. 1092)

Verfassungsgesetz über das Verfassungsgericht der Republik Kroatien vom 21.3.1991 (Narodne novine RH Nr. 13/1991, Pos. 366)

Republik Litauen

Art. 102–108 Verfassung der Republik Litauen vom 13.10.1992 (LR Seimo ir Vyriausybės Žiniuosė 1992, Nr. 33, Pos. 1014)

Gesetz über das Verfassungsgericht der Republik Litauen vom 3.2.1993 (LR Seimo ir Vyriausybės Žiniuosė 1993, Nr. 6, Pos. 120)

Republik Mazedonien

Art. 108–113 Verfassung der Republik Mazedonien vom 17.11. 1991 (Služben vesnik RM Nr. 52/1991, Pos. 998)

Republik Montenegro

Art. 111–116 Verfassung der Republik Montenegro vom 12.10.1992 (Službeni list RCG Nr. 48/1992, Pos. 675)

Republik Polen

Art. 33a Verfassung der Republik Polen, eingefügt durch VerfassungsänderungsG vom 26.3.1982 (Dziennik Ustaw 1982, Nr. 11, Pos. 83)

Gesetz über das Verfassungstribunal vom 29.4.1985 (Dziennik Ustaw 1985, Nr. 22, Pos. 98) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 10.10.1991 (Dziennik Ustaw 1991, Nr. 109, Pos. 470)

Republik Slowenien

Art. 160–167 Verfassung der Republik Slowenien vom 23.12.1991 (Uradni list RS Nr. 33/1991, Pos. 1409)

Tschechische Republik

Art. 83–89 Verfassung der Tschechischen Republik vom 16.12.1992 (Sbírka zákonů ČR Pos. 1/1992)

Gesetz über das Verfassungsgericht vom 16.6.1993 (Sbírka zákonů ČR Pos. 182/1993)

Ukraine

Art. 112 Verfassung der Ukraine vom 19.4.1978 i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 24.10.1990 (Pravda Ukrainy vom 28.10.1990), geändert durch VerfassungsänderungsG vom 3.6.1992 (Vidomosti Verchovnoï Rady Ukrainy 1992, Nr. 33, Art. 473)

Gesetz über das Verfassungsgericht der Ukraine vom 3.6.1992 (Vidomosti Verchovnoï Rady Ukraini 1992, Nr. 33, Art. 471)

Ungarische Republik

§ 32/A Verfassung der Ungarischen Republik, eingefügt durch VerfassungsänderungsG Nr. XXXI/1989 und geändert durch VerfassungsänderungsG Nr. XL/1990, in der Bekanntmachung der Neufassung vom 24.8.1990 (Magyar Közlöny, 1990, S. 1741)

Gesetz Nr. XXXII/1989 über das Verfassungsgericht (Magyar Közlöny 1989, S. 1283)

Republik Usbekistan

Art. 108–109 Verfassung der Republik Usbekistan vom 8.12.1992 (Pravda Vostoka vom 15.12.1992)

The New Constitutional Judiciary in Eastern Europe

Under Communist rule the idea of a constitutional judiciary was rejected on the basis of the "unity of powers" doctrine. Yugoslavia and Poland were the only exceptions where constitutional courts were established in 1964 and 1985, respectively. Since the Eastern European Revolution of 1989 the situation has changed dramatically and a constitutional judiciary has emerged on the German and Austrian model. The most active and powerful constitutional court is the Hungarian one that started its work on 1 January 1990 and has determined the basic features of the living constitution since then. Constitutional life is being influenced by constitutional courts in a considerable but differing way in Bulgaria, Russia, Romania and several other countries as well. Among the Eastern European countries that have already taken a final decision on the matter, only Estonia has renounced the idea of a separate constitutional court and has assigned the task of defending the supremacy of the constitution mainly to the supreme ordinary court and the Chancellor of Justice.

As to selected problems, the selection and legal status of constitutional judges as well as jurisdiction and procedures of constitutional courts are analysed on a comparative basis. The emerging picture is a rather varied one reflecting the differing legal traditions and cultures in the various regions of Eastern Europe. Nevertheless, it can be said that constitutional review of ordinary legislation is the main responsibility of constitutional courts everywhere. Immediate redress of personal grievances of individual citizens, on the other hand, is only in some countries a task of constitutional courts.

¹⁷³ Summary by the author.