

**Von:** Poststelle, VERFGH-M [<mailto:VERFGH-M.Poststelle@olg-m.bayern.de>]

**Gesendet:** Mittwoch, 18. Juli 2018 13:53

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Tgb.-Nr. 827/18 17. Juli 2018

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/1201
---

**Nur per E-Mail**

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innenausschuss

Frau Vorsitzende

Barbara Ostmeier

[Innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Innenausschuss@landtag.ltsh.de)

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden**

Zu Ihrem Schreiben vom 11. Juli 2018

Mit 1 Anhang

Sehr geehrte Frau Ostmeier!

Zu Ihrem oben bezeichneten Schreiben übersende ich Ihnen im Anhang die Ausarbeitung „der bayerische Verfassungsgerichtshof als Hüter der Bayerischen Verfassung“, in der auch Ausführungen zur Verfassungsbeschwerde und zur Popularklage nach bayerischem Recht enthalten sind. Von einer weiteren Stellungnahme wird abgesehen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Generalsekretärin:

gez. Ruderisch

---

Prielmayerstraße 5

80335 München

Tel.Nr.: 089 - 5597 / 3177

oder 089 - 5597 / 3178

Fax: 089 - 5597 / 3986

mail: [Verfgh-m.poststelle@olg-m.bayern.de](mailto:Verfgh-m.poststelle@olg-m.bayern.de)

web: <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de>



# Der Bayerische Verfassungsgerichtshof als Hüter der Bayerischen Verfassung

## Inhaltsverzeichnis

I. Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge des demokratischen Rechtsstaates	S. 3
II. Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern	S. 5
1. Verfassung vom 1. Mai 1808	S. 5
2. Verfassung vom 26. Mai 1818	S. 6
3. Errichtung des Staatsgerichtshofs am 30. März 1850	S. 6
4. Verfassung vom 14. August 1919	S. 7
5. Verfassung vom 2. Dezember 1946	S. 7
III. Rechtsgrundlagen	S. 8
IV. Stellung	S. 9
1. Verfassungsorgan	S. 9
2. Oberstes bayerisches Gericht	S. 9
V. Zuständigkeiten	S. 10
1. Verfassungsbeschwerden	S. 11
2. Popularklagen	S. 12
3. Organstreitigkeiten	S. 13
4. Richtervorlagen	S. 13
5. Sonstige Verfahren	S. 13

VI. Organisation	S. 14
1. Organisatorische Anbindung an das Oberlandes- gericht München	S. 14
2. Besetzung	S. 15
3. Spruchgruppen	S. 16
4. Laufende Verwaltungsangelegenheiten	S. 17
VII. Aufgaben und Grenzen der Verfassungsrechtsprechung	S. 18
1. Hüter der Verfassung	S. 18
2. Interpretationsfunktion	S. 19
3. Keine Super-Revisions-Instanz	S. 20
4. Beschränkungen auf Grund des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland	S. 21
5. Keine politische Institution	S. 22
VIII. Verfahren (z. B. Behandlung einer Verfassungsbeschwerde)	S. 23
1. Möglicherweise erfolgreiche Verfassungsbeschwerde	S. 23
2. Unzulässige oder offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerde	S. 24

## I. Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge des demokratischen Rechtsstaates:

Wenn man sich mit dem Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit“ beschäftigt, muss man sich zunächst vergegenwärtigen, welchen Zwecken eine Verfassung und damit auch die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem demokratischen Rechtsstaat dient. In diese Betrachtung muss vor allem der Gesichtspunkt der Gewaltenteilung einbezogen werden, der den Aufbau jeder modernen Demokratie prägt.

Während im absoluten Staat des 16. bis 18. Jahrhunderts die oberste Gewalt unteilbar in der Hand des Monarchen konzentriert war, ist die staatliche Macht im demokratischen Staat in verschiedene Funktionsbereiche aufgeteilt. Herkömmlicherweise sind dies die gesetzgebende Gewalt (Legislative), die vollziehende Gewalt (Exekutive) und die rechtsprechende Gewalt (Judikative). Sowohl in der Bayerischen Verfassung (Art. 5 BV) wie auch im Grundgesetz (Art. 20 Abs. 2 GG) ist das Gewaltenteilungsprinzip ausdrücklich verankert.

Die Lehre von der Gewaltenteilung im Staat hat eine lange Geschichte. Schon Aristoteles beschreibt in seinem Werk „Politik“ – wenn auch nur ganz beiläufig – die „drei Stücke der Staatsgewalt“. Dort heißt es: „Von diesen drei Stücken ist eines die über die gemeinsamen Angelegenheiten beratende Gewalt, ein zweites betrifft die Verwaltung – d. h. die Frage, welche Staatsbehörden sein müssen, welche ihre Zuständigkeit und welches die Weise ihrer Besetzung sein muss –; drittens muss erwogen werden, wer mit der Rechtspflege zu betrauen ist.“ Der Gedanke der Gewaltenteilung wurde fortan immer wieder aufgegriffen, wenn es um die Einschränkung von als zu weitgehend empfundenen Machtbefugnissen ging.

Als Vater der Gewaltentrennung im demokratischen Rechtsstaat moderner Prägung gilt Montesquieu, der in seinem berühmten, im Jahr 1748 erschienenen Werk „Vom Geist der Gesetze“ den Ausgangspunkt seiner Überlegungen wie folgt zusammenfasst: „Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mann bzw. die gleiche Körperschaft entweder der Mächtigsten oder der Adligen oder des Volkes fol-

gende drei Machtvollkommenheiten ausübte: Gesetze erlassen, öffentliche Beschlüsse in die Tat umsetzen, Verbrechen und private Streitfälle aburteilen.“ Das Gewaltenteilungsprinzip in der Staatstheorie Montesquieus steht nicht um seiner selbst willen. Montesquieu zeigt im Einzelnen auf, welche Funktion dieses Prinzip in einem modernen Staat hat. Schlagwortartig hat er dies mit dem Satz „pouvoir arrête le pouvoir“ umschrieben.

Gewaltenteilung bedeutet also nicht nur ein säuberlich voneinander abgegrenztes Nebeneinander von Kompetenzen, sondern ein Gegeneinandersetzen verschränkter Kompetenzen mit dem Ziel der gegenseitigen Machtkontrolle. Die Gewaltentrennung soll eine Gewaltenhammung verbürgen und so die Freiheitsrechte des einzelnen Bürgers sichern.

Die klassische „horizontale“ Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung ist nicht die einzige organisatorische Möglichkeit, um politisch wirksame Balancen und Kontrollen zu schaffen. Eine weitere Verteilung und gleichzeitige Beschränkung der staatlichen Macht ergibt sich z. B. durch den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung bewirkt zusätzlich eine vertikale Gewaltenteilung.

Auch die beste aller denkbaren Verfassungen vermag – allein durch ihre Existenz – nicht in jedem Fall das reibungslose Funktionieren der Staatsorgane und die größtmögliche Wahrung der Rechte des Einzelnen zu garantieren. Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der Rechte und Pflichten der Staatsorgane sowie der einzelnen Bürger werden sich nie ganz vermeiden lassen. Die Verfassung, die nach ihrer Zielsetzung kein Gesetzeswerk mit Detailregelungen für alle Lebenslagen ist, sondern lediglich die grundlegenden Normen eines Gemeinwesens enthält, wird auch häufig der Auslegung und Interpretation bedürfen. Hierfür ist eine neutrale und unabhängige Schiedsstelle erforderlich, die Streitfragen anhand des Maßstabs der Verfassung bindend entscheidet.

Mit dieser Aufgabe kann in einem Rechtsstaat nur ein unabhängiges Organ der Rechtspflege, ein Verfassungsgericht, betraut werden. Die Verfassungsgerichtsbarkeit sichert die praktische Umsetzung der Verfassungsnormen, ist also Hüter der Verfassung im tagtäglichen Zusammenspiel der staatlichen Kräfte. De Tocqueville beschreibt den Aufgabenkreis eines Verfassungsgerichts, bezogen auf die (damals) sieben amerikanischen Bundesrichter, wie folgt: „Ohne sie ist die Verfassung ein totes Gebilde; an sie wendet sich die vollziehende Gewalt, um den Übergriffen der gesetzgebenden Körperschaft zu begegnen; die gesetzgebende Gewalt, um sich gegen die Vorhaben der vollziehenden Gewalt zu verteidigen; die Union, um die Staaten zum Gehorsam zu bringen; die Staaten, um die übertriebenen Ansprüche der Union zurückzuweisen.“ Zu der hier umschriebenen Kompetenz des Verfassungsgerichts, über Streitigkeiten staatsorganisatorischer Art zu entscheiden, kommt nach unserem Verständnis noch die Aufgabe hinzu, die Grundrechte des Staatsbürgers vor staatlichen Übergriffen zu schützen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist damit ein wesentliches Element und ein wichtiger Garant einer rechtsstaatlichen Demokratie.

## II. Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern:

### 1. Verfassung vom 1. Mai 1808:

Die Verfassung von 1808 gewährte allen Staatsbürgern die Sicherheit der Person und des Eigentums sowie die Gewissens- und die Pressefreiheit (Erster Titel § VII). Hierauf lag jedoch nicht das Schwergewicht. Ziel der ersten bayerischen Verfassung war es vor allem, den bayerischen Staat zu vereinheitlichen und seine Souveränität zu stärken; die verschiedenen Landesteile sollten zu einem einheitlichen Ganzen zusammengeschweißt werden. Rechtsschutzmöglichkeiten waren weder bei staatlichen Eingriffen in die bereits verfassungsrechtlich geschützten Rechte der Bürger noch für Streitigkeiten über die Rechte und Pflichten der Staatsorgane vorgesehen.

## 2. Verfassung vom 26. Mai 1818:

Die ersten Wurzeln der bayerischen Verfassungsgerichtsbarkeit finden sich in der Verfassung von 1818. Dort war in Titel VII § 21 vorgesehen, dass jeder einzelne Staatsbürger sowie jede Gemeinde Beschwerden über die Verletzung der constitutionellen Rechte an die Ständeversammlung bringen konnte. Wenn beide Kammern der Ständeversammlung die Beschwerde für begründet erachteten, wurde sie dem König unterbreitet. Hierin liegt der Ursprung unserer heutigen Verfassungsbeschwerde, wenn auch damals noch kein Zugang zu einem unabhängigen Gerichtshof garantiert war.

Die auf den Schutz der Bürgerrechte ausgerichtete Individualbeschwerde an die Ständeversammlung wurde durch die sogenannte Ständebeschwerde, die das objektive Verfassungsrecht schützte, ergänzt. Gemäß Titel X § 5 der Verfassung konnten sich die Stände über Verletzungen der Verfassung durch die Königlichen Staatsministerien oder andere Staatsbehörden beim König beschweren. Dieser konnte dem Antrag auf der Stelle abhelfen oder aber den Staatsrat oder die oberste Justizstelle mit der Untersuchung und Entscheidung beauftragen. Entsprechend wurden auch die von der Ständeversammlung an den König weitergereichten Bürgerbeschwerden behandelt.

Schließlich konnten die Stände gemäß Titel X § 6 Anklage gegen höhere Staatsbeamte wegen Verletzung der Verfassung erheben; der König unterbreitete diese der obersten Justizstelle. Hierin ist der Vorläufer der heutigen Ministeranklage zu sehen.

## 3. Errichtung des Staatsgerichtshofs am 30. März 1850:

Einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Institutionalisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern stellt die Errichtung des Staatsgerichtshofs durch das am 30. März 1850 erlassene „Gesetz, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend“ dar. Auch wenn sich die Zuständigkeit des

neuen Gerichtshofs, der beim Appellationsgericht gebildet wurde, auf die Ministeranklage beschränkte, war der Grundstein für eine eigene Staatsgerichtsbarkeit in Bayern gelegt.

#### 4. Verfassung vom 14. August 1919:

Die bayerische Verfassung von 1919, die nach dem Ort ihrer Entstehung Bamberger Verfassung genannt wird, schreibt die Existenz des Staatsgerichtshofs unmittelbar in der Verfassung fest. Zugleich wurden die Zuständigkeiten auf Verfassungsstreitigkeiten zwischen Staatsorganen (§ 70 Abs. 1) und auf Verfassungsbeschwerden (§ 93 Abs. 1 i. V. m. § 70 Abs. 1) erweitert. Einzelheiten der Verfahren wurden in dem Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 11. Juni 1920 geregelt.

Verfassungsbeschwerden konnten einzelne Bürger sowie juristische Personen, die in Bayern ihren Sitz hatten, erheben, wenn sie glaubten, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung der Verfassung geschädigt zu sein (§ 93 Abs. 1 Satz 1). Gegen rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen war gemäß ständiger Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs keine Verfassungsbeschwerde zulässig, da nach seinem Verständnis Eingriffe in die Rechtspflege unzulässig waren. Auch Akte der Gesetzgebung konnten nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein. Einen derartigen Individualrechtsschutz bei Verfassungsverletzungen gab es in der Weimarer Zeit weder auf Reichsebene noch in einem anderen deutschen Land. In der Praxis blieb die Bedeutung der Verfassungsbeschwerde allerdings gering.

#### 5. Verfassung vom 2. Dezember 1946:

Durch die Verfassung von 1946 (BayRS 100-1-I, GVBl S. 333) erhielt die bayerische Landesverfassungsgerichtsbarkeit die Form, wie wir sie heute kennen. Ihre Kompetenzen wurden vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Unrechtsstaat weit ausgebaut. So wurde z. B. mit der Popularklage



eine umfassende Klagemöglichkeit des Einzelnen gegen verfassungswidrige Normen eingeführt, eine bayerische Besonderheit, die noch heute in der Bundesrepublik Deutschland einmalig ist. Die Erweiterung der Kompetenzen kam auch darin zum Ausdruck, dass die überkommene Bezeichnung „Staatsgerichtshof“ durch „Verfassungsgerichtshof“ ersetzt wurde. Mit dieser Bezeichnung soll verdeutlicht werden, dass es dem Gerichtshof in erster Linie obliegt, die Verfassung zu schützen. Die Entwicklung der bayerischen Verfassungsgerichtsbarkeit zur umfassenden Hüterin der Verfassung war damit vollzogen. Entsprechend dem Verfassungsauftrag wurde der Bayerische Verfassungsgerichtshof durch Gesetz vom 22. Juli 1947 (GVBl S. 147) errichtet. In Kraft getreten ist dieses Gesetz rückwirkend zum 1. Juli 1947.

### III. Rechtsgrundlagen:

Die grundlegenden Regelungen über die Stellung, die Zuständigkeiten und die Organisation des Verfassungsgerichtshofs finden sich in Art. 60 ff. BV. Art. 69 BV sieht vor, dass die weiteren Bestimmungen über die Organisation des Gerichtshofs und über das Verfahren vor ihm sowie über die Vollstreckung seiner Urteile durch Gesetz geregelt werden. Hierzu ist das Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VfGHG) vom 10. Mai 1990 (GVBl S. 122, ber. S. 231, BayRS 1103-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2013 (GVBl S. 174), erlassen. Auf der Grundlage des Art. 30 Abs. 2 VfGHG hat das Berufsrichterplenum die Geschäftsordnung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (GeschOVfGH) vom 18. Dezember 1990 (GVBl 1991 S. 36, BayRS 1103-1-1-I) erlassen, die z. B. Einzelheiten der Akteneinsicht, die Amtstracht und die Eintragung in die Verfahrensregister regelt.

#### IV. Stellung:

##### 1. Verfassungsorgan:

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist – das ergeben schon die äußere Gliederung und der Aufbau der Bayerischen Verfassung – ein oberstes bayerisches Verfassungsorgan. In gleicher Weise, wie Bestimmungen über die obersten Verfassungsorgane Landtag (Art. 13 bis 33 BV) und Staatsregierung (Art. 43 bis 59 BV) getroffen werden, regelt unsere Verfassung in den Art. 60 bis 69 BV Stellung und Aufgaben des Verfassungsgerichtshofs. Durch diese Gliederung wird der Gewaltenteilungsgrundsatz in der Verfassung umgesetzt. Jede der drei Staatsgewalten wird durch oberste Staatsorgane repräsentiert, nämlich die Legislative durch den Landtag, die Exekutive durch die Staatsregierung und die Judikative durch den Verfassungsgerichtshof. Die obersten Staatsorgane stehen gleichrangig und gleichberechtigt nebeneinander.

Wie das Bundesverfassungsgericht sind auch die Landesverfassungsgerichte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von den anderen Verfassungsorganen unabhängig. Sie unterliegen keiner Aufsicht durch ein Ministerium, durch die Landesregierung als Ganzes oder durch den Ministerpräsidenten. Ebenso wenig unterstehen die Mitglieder von Landesverfassungsgerichten in ihrer Eigenschaft als Verfassungsrichter der Dienstaufsicht oder Disziplinalgewalt irgendeiner staatlichen Stelle.

##### 2. Oberstes bayerisches Gericht:

Die Stellung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs als Verfassungsorgan beruht auf seiner Funktion als höchstes bayerisches Gericht. Er ist – wie es in Art. 60 BV heißt – „oberstes Gericht für staatsrechtliche Fragen“ und damit Teil der rechtsprechenden Gewalt. Die Formulierung „staatsrechtliche Fragen“ meint nicht nur Streitigkeiten staatsorganisatorischer Natur, sondern umfasst allgemein verfassungsrechtliche Fragen. Die Absicht des Verfassungsgebers, einen Gerichtshof

mit umfassenden Zuständigkeiten auf den Gebieten des Staatsrechts und des Verfassungsrechts zu schaffen, hat schon in der Bezeichnung des Gerichts als Verfassungsgerichtshof einen klaren Ausdruck gefunden, sodass aus der Formulierung in Art. 60 BV nicht auf einen eingeschränkten Aufgabenkreis geschlossen werden kann. Dies ergibt sich außerdem aus den umfassenden Aufgabenzuweisungen an den Verfassungsgerichtshof in den Art. 61 ff. BV.

Im Rahmen seiner Zuständigkeit kann der Verfassungsgerichtshof das Handeln aller Staatsgewalten kontrollieren. Er kann z. B. Normen des bayerischen Landesrechts für verfassungswidrig erklären oder Entscheidungen von Behörden und Gerichten wegen Verstößen gegen die Bayerische Verfassung aufheben. Bei Verfassungsverletzungen ist er also – vorausgesetzt, dass entsprechende Verfahren durch Antragsberechtigte eingeleitet werden – sowohl zu Korrekturen der Legislative wie auch zu Eingriffen in Entscheidungen der Judikative und Maßnahmen der Exekutive befugt. Dies macht seine starke Stellung im Gefüge der Machtbalance zwischen den einzelnen Gewalten im demokratischen Staat deutlich.

#### V. Zuständigkeiten:

Wie bereits dargelegt, ist der Verfassungsgeber bei der Regelung der Zuständigkeiten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs über den Zuständigkeitsbereich des unter der Bamberger Verfassung von 1919 bestehenden bayerischen Staatsgerichtshofs hinausgegangen, dessen Kompetenzen sich auf Ministeranklagen, Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Staatsorganen und Verfassungsbeschwerden beschränkten. Die Bayerische Verfassung von 1946 hat den Verfassungsgerichtshof mit umfassenden Zuständigkeiten ausgestattet, um die Grundrechte des Einzelnen und das verfassungsmäßige Funktionieren der Staatsorgane in der Verfassungswirklichkeit so weitgehend wie nur möglich zu gewährleisten. Dies geschah – wie es die Präambel der Verfassung ausdrückt – angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des

zweiten Weltkrieges geführt hat, und in dem festen Entschluss, den kommenden deutschen Geschlechtern die Segnungen des Friedens, der Menschlichkeit und des Rechts dauernd zu sichern. Es dürfte heute allgemein anerkannt sein, dass mit der Grundsatzentscheidung zur Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit der richtige Weg beschritten wurde.

#### 1. Verfassungsbeschwerden:

Beschwerdeberechtigt ist jeder Bewohner Bayerns, der sich durch eine Behörde in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt fühlt (vgl. Art. 120 i. V. m. Art. 66 BV, Art. 51 ff. VfGHG). Behörde in diesem Sinn kann auch ein Gericht sein. Verfassungsmäßige Rechte sind nur die in der Verfassung verbürgten subjektiven Rechte des Beschwerdeführers. Die Verfassungsbeschwerde kann dagegen nicht auf Verstöße gegen sonstiges objektives Verfassungsrecht gestützt werden, z. B. nicht auf das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV normierte Rechtsstaatsprinzip.

Zulässigkeitsvoraussetzung der Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 51 Abs. 2 Satz 1 VfGHG ferner, dass ein möglicher Rechtsweg zu den Fachgerichten des zuständigen Gerichtszweigs erfolglos durchlaufen wurde. Dieses Erfordernis der sogenannten Rechtswegerschöpfung soll sicherstellen, dass Entscheidungen bei Bedarf zunächst im sachnächsten Verfahren korrigiert werden. Die Verfassungsbeschwerde ist spätestens zwei Monate nach der schriftlichen Bekanntgabe der vollständigen letztgerichtlichen Entscheidung an den Beschwerdeführer beim Verfassungsgerichtshof einzureichen (Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG). Innerhalb dieser Frist muss auch im Einzelnen angegeben werden, welche verfassungsmäßigen Rechte durch welchen Sachverhalt verletzt sein sollen (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

In der Praxis haben nur sehr wenige Verfassungsbeschwerden Erfolg. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, das Institut der Verfassungsbeschwerde als solches sei überflüssig. Zum einen kann die Bedeutung auch einer die Verfassungsbeschwerde abweisenden Entscheidung weit über den Einzelfall hinausge-

hen und richtungweisenden Charakter für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung haben. Zum anderen dürfte schon allein die Existenz des Instituts der Verfassungsbeschwerde dazu führen, dass die Verfassungsnormen in der Rechtspraxis in der Regel eingehalten werden. Dafür ist die geringe Erfolgsquote sogar ein gewisser Beweis. Schließlich – das darf wohl nicht übersehen werden – dürfte die Verfassungsbeschwerde auch eine gewisse Ventilfunktion haben: Der Bürger kann sich hier manches von der Seele schreiben. Dieser Effekt ist – insgesamt betrachtet – nicht zu unterschätzen, wenngleich er dem Verfassungsgerichtshof eine nicht unerhebliche Arbeit bereitet.

## 2. Popularklagen:

Die Bayerische Verfassung sieht in Art. 98 Satz 4 BV vor, dass der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken, für nichtig zu erklären hat. Antragsberechtigt ist jedermann (quivis ex populo, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG), sodass die üblich gewordene Bezeichnung „Popularklage“ gerechtfertigt ist. Es kommt also weder auf die Staatsangehörigkeit noch auf den Wohnsitz oder Aufenthalt des Antragstellers an. Die Popularklage dient nicht, wie z. B. die Verfassungsbeschwerde, in erster Linie dem Schutz der verfassungsmäßigen Rechte des Einzelnen, sondern bezweckt im öffentlichen Interesse den Schutz der Grundrechte als Institution. Sie setzt daher – insoweit einzigartig unter den deutschen Verfassungen – kein besonderes Rechtsschutzinteresse des Antragstellers voraus. Dieser muss nicht selbst in einem Grundrecht verletzt sein; die angefochtene Rechtsvorschrift braucht ihn überhaupt nicht zu berühren. Es handelt sich also der Sache nach um eine abstrakte Normenkontrolle, die von jedem Bürger eingeleitet werden kann.

Erachtet der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Rechtsvorschrift für verfassungswidrig, so erklärt er sie grundsätzlich mit Wirkung ex tunc für verfassungswidrig und nichtig. Die Entscheidung hat rechtsgestaltende Bedeutung und ist ihrer Natur nach allgemein verbindlich. Sie ist dementsprechend auch im Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen (Art. 25 Abs. 7 VfGHG).

### 3. Organstreitigkeiten:

Nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen oder in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans. Diese Verfahren fallen zwar rein zahlenmäßig betrachtet nicht besonders ins Gewicht. Das einzelne Verfahren kann aber von großer politischer Bedeutung sein und auf ein reges öffentliches Interesse stoßen. Häufig stehen sich bei diesen Streitigkeiten nämlich die Opposition im Bayerischen Landtag und die Landtagsmehrheit als Verfahrensbeteiligte gegenüber.

### 4. Richtervorlagen:

Art. 65, 92 BV, Art. 50 VfGHG regeln die sogenannte konkrete Normenkontrolle. Im Gegensatz zur Popularklage oder abstrakten Normenkontrolle muss die angenommene Verfassungswidrigkeit einer bayerischen Norm hier für ein bestimmtes Verfahren vor einem Gericht des Freistaates Bayern von Bedeutung sein. Hält der zuständige Richter die Regelung für verfassungswidrig, steht nicht ihm die Verwerfungskompetenz zu, sondern er hat die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen.

### 5. Sonstige Verfahren:

Mit dieser Aufzählung ist der Zuständigkeitskatalog (vgl. im Einzelnen Art. 2 VfGHG) noch nicht erschöpft. Nach der Bayerischen Verfassung ist der Verfassungsgerichtshof – im Anschluss an die bereits in der Bamberger Verfassung von 1919 enthaltene Regelung – auch für Anklagen des Landtags gegen ein Mitglied der Staatsregierung oder des Landtags zuständig (Art. 61 BV, Art. 31 ff. VfGHG). In der Praxis hat es jedoch bisher kein solches Verfahren gegeben.

Hinzu kommen Entscheidungen über den Ausschluss von Wählergruppen von Wahlen und Abstimmungen (Art. 15, 62 BV, Art. 46 f. VfGHG) sowie über die Gül-

tigkeit der Wahl der Mitglieder des Landtags und den Verlust der Mitgliedschaft beim Landtag (sogenannte Wahlprüfungsverfahren, Art. 33, 63 BV, Art. 48 VfGHG). Schließlich entscheidet der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 67 BV in besonderen ihm durch Gesetz zugewiesenen Fällen. Diese Bestimmung ist vor allem im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden von Bedeutung.

## VI. Organisation:

### 1. Organisatorische Anbindung an das Oberlandesgericht München:

Der Verfassungsgerichtshof besteht beim Oberlandesgericht München (Art. 68 Abs. 1 BV). Selbstverständlich darf aus dieser Formulierung nicht gefolgert werden, der Verfassungsgerichtshof sei Teil des Oberlandesgerichts München oder dem Justizressort irgendwie unterstellt. Es handelt sich nämlich nur um eine Anbindung rein organisatorischer Art, die ermöglicht, dass der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der räumlichen Unterbringung, des Personals und der Sachausstattung auf die Mittel des Oberlandesgerichts München zurückgreift. Als oberstes Verfassungsorgan ist der Verfassungsgerichtshof, wie bereits ausgeführt, der Staatsregierung gleich geordnet; er untersteht keinem Mitglied der Staatsregierung.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu unterscheiden, mit dem er – wohl wegen der Namensähnlichkeit – manchmal verwechselt wird. Der Verwaltungsgerichtshof ist das höchste bayerische Verwaltungsgericht. Seine Entscheidungen unterliegen – wie die jedes bayerischen Gerichts – der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof.

## 2. Besetzung:

Der Verfassungsgerichtshof besteht aus dem Präsidenten, 22 berufsrichterlichen Mitgliedern, 15 weiteren Mitgliedern und deren Vertretern (Art. 3 Abs. 1 VfGHG). Bei einem Gericht, das so weitreichende Kompetenzen, damit aber auch eine so große Verantwortung wie der Verfassungsgerichtshof hat, kommt der Berufung der Richter grundlegende Bedeutung zu. Die Bayerische Verfassung bestimmt, dass die Verfassungsrichter vom Landtag gewählt werden (Art. 68 Abs. 2 und 3 BV); sie haben damit die notwendige demokratische Legitimation.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs müssen das 40. Lebensjahr vollendet haben; sie sollen sich durch besondere Kenntnisse im öffentlichen Recht auszeichnen (Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 VfGHG).

Der Präsident und die berufsrichterlichen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs werden vom Landtag auf die Dauer von acht Jahren gewählt (Art. 68 Abs. 3 Satz 1 BV, Art. 4 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Der Präsident des Verfassungsgerichtshofs ist aus den Präsidenten der drei bayerischen Oberlandesgerichte München, Nürnberg und Bamberg zu wählen (Art. 68 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 VfGHG). In der Vergangenheit war meist der Präsident des Oberlandesgerichts München zugleich Präsident des Verfassungsgerichtshofs. Dies ist auch derzeit der Fall. So wird die Doppelbelastung durch beide Ämter nicht noch durch das Pendeln zwischen zwei Städten zusätzlich verschärft.

Die übrigen berufsrichterlichen Mitglieder müssen Richter auf Lebenszeit an einem Gericht des Freistaates Bayern sein (Art. 5 Abs. 3 Satz 2 VfGHG). Die Berufsrichter sind also – anders als beim Bundesverfassungsgericht – nur im Nebenamt am Verfassungsgerichtshof tätig. Eine Ausnahme bildet die Generalsekretärin, die als Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht für die Tätigkeit am Verfassungsgerichtshof ganz freigestellt ist (Art. 12 Abs. 1 VfGHG). Die übrigen Berufsrichter stammen aus ganz Bayern und kommen nur zu den mündlichen Verhandlungen und den Beratungen in München zusammen. Die wichtige Bedeutung dieser – mit



der genannten Ausnahme nur nebenamtlichen – Tätigkeit findet darin ihren Ausdruck, dass sie allen anderen Aufgaben vorgeht (Art. 8 Satz 1 VfGHG).

Dieser Vorrang gilt auch für die weiteren (nichtberufsrichterlichen) Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Vertreter, die der neue Landtag nach seinem Zusammentritt jeweils für die laufende Legislaturperiode entsprechend den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts wählt (Art. 68 Abs. 2 BV, Art. 4 Abs. 2 VfGHG). Sie stellen also ein Spiegelbild der parteipolitischen Zusammensetzung des Landtags dar. Nach Art. 5 Abs. 2 VfGHG können sie nicht Mitglieder des Landtags, der Staatsregierung oder eines entsprechenden Organs des Bundes oder eines anderen Landes sein. Damit wird dem Grundsatz der Gewaltenteilung Rechnung getragen. Sie sollen die Befähigung zum Richteramt haben oder Lehrer der Rechtswissenschaft an einer bayerischen Universität sein (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 VfGHG); zwingende Voraussetzung ist dies aber nicht.

### 3. Spruchgruppen:

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet in der Regel in der Besetzung mit neun Richtern. Der Präsident und acht Berufsrichter entscheiden über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (Art. 68 Abs. 2 b BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VfGHG), also vor allem über Popularklagen und Richtervorlagen. In allen übrigen Verfahren sind nichtberufsrichterliche Mitglieder vertreten. So ergehen z. B. die Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden in der Besetzung mit dem Präsidenten, drei Berufsrichtern und fünf weiteren (nichtberufsrichterlichen) Mitgliedern (Art. 68 Abs. 2 c BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VfGHG); hier sind die Nichtberufsrichter also sogar in der Überzahl.

Eine Besonderheit bilden die Verfahren bei Anklagen gegen ein Mitglied der Staatsregierung oder des Landtags. In diesen Fällen setzt sich die zuständige Spruchgruppe aus dem Präsidenten, acht Berufsrichtern und zehn weiteren Mitgliedern zusammen (Art. 68 Abs. 2 a BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VfGHG).

Während es für die letztgenannten Anklageverfahren nur eine Spruchgruppe gibt, die bisher allerdings mangels eines einschlägigen Falles nicht tätig werden musste, ist die Zuständigkeit in den übrigen Verfahren auf jeweils mehrere Spruchgruppen, d. h. verschieden besetzte Richtergermien, verteilt. Dies ist erforderlich, weil die Richter – wie bereits ausgeführt – nur im Nebenamt für den Verfassungsgerichtshof tätig sind. Vor allem die zahlreichen Verfassungsbeschwerdeverfahren, aber auch die Popularklagen, könnten von jeweils einer Spruchgruppe nicht bewältigt werden.

Welche konkrete Spruchgruppe im Einzelfall zuständig ist, bestimmt der Geschäftsverteilungsplan des Verfassungsgerichtshofs, der vom Berufsrichterplenum jeweils im Voraus für das bevorstehende Kalenderjahr beschlossen wird (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dort sind die Verfahren den Spruchgruppen nach den Endziffern der Registernummern zugeordnet. Dadurch wird der gesetzliche Richter festgelegt, den Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV für jedes gerichtliche Verfahren verbürgt.

#### 4. Laufende Verwaltungsangelegenheiten:

Die laufenden Verwaltungsangelegenheiten (z. B. Registrierung der Verfahren, Schriftverkehr mit Beschwerdeführer und Antragsteller, Anhörung der übrigen Verfahrensbeteiligten, Empfang von Besuchern) erledigen die Generalsekretärin (vgl. oben VI. 2.) und der Referent. Der Referent, der Richter auf Lebenszeit an einem Gericht des Freistaates Bayern sein, aber nicht dem Kreis der Verfassungsrichter angehören muss, vertritt die Generalsekretärin in deren Aufgabenbereich außerhalb ihres Amtes als Verfassungsrichterin (Art. 12 Abs. 3 VfGHG). Generalsekretärin und Referent werden von der Geschäftsstelle des Verfassungsgerichtshofs unterstützt, die aus drei Mitarbeiterinnen besteht.

## VII. Aufgaben und Grenzen der Verfassungsrechtsprechung:

Die einzelnen Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs sind bereits unter V. im Überblick dargestellt. Darüber hinaus stellt sich jedoch ganz allgemein die Frage nach der Funktion und den Schranken seiner Rechtsprechung im Verfassungsgefüge.

### 1. Hüter der Verfassung:

Wichtigste Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs ist es, dafür zu sorgen, dass die Verfassung, also die demokratischen Grundregeln für das Zusammenleben in der Gesellschaft, in der Verfassungswirklichkeit beachtet werden. Er hat die Verfassung und ihre Umsetzung im tagtäglichen Leben zu schützen. Dazu muss er die Einhaltung der verfassungsmäßigen Schranken garantieren, die der öffentlichen Gewalt und zwar auch den anderen Staatsorganen im Verhältnis zum Bürger gezogen sind. Zugleich muss er darauf achten, dass das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Gewalten im Staat und den sie repräsentierenden Staatsorganen nach den von der Verfassung vorgegebenen Regeln abläuft. Schlagwortartig lässt sich diese Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs mit der eines „Hüters der Verfassung“ umschreiben.

Dabei ist zu beachten, dass der Verfassungsgerichtshof diese Kontrollfunktion nur im Rahmen seiner gesetzlich vor allem durch die Bayerische Verfassung geregelten Zuständigkeiten ausüben darf. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht quasi von Amts wegen mögliche Verfassungsverstöße erforschen und hierüber entscheiden. Er darf nur tätig werden, wenn ein Antragsteller oder Beschwerdeführer in einer von der Verfassung oder von einem Landesgesetz (vgl. Art. 67 BV) vorgesehenen Verfahrensart einen zulässigen Antrag gestellt hat. Diese Regelung ist auch zweckmäßig. Der Verfassungsgerichtshof ist dazu berufen, bei Bedarf Konfliktfälle zu entscheiden. Damit er diese Funktion erfüllen kann, sind ihm weitreichende Kompetenzen eingeräumt. Für eine Verfahrenseinleitung von Amts wegen

besteht kein Bedarf. Eine solche Möglichkeit könnte das fein austarierte Gleichgewicht der drei Gewalten im Staat empfindlich stören.

## 2. Interpretationsfunktion:

Der Verfassungsgerichtshof hat nicht nur die Aufgabe, die Verfassung zu bewahren; ihm obliegt es zugleich, die Verfassung allgemein verbindlich auszulegen und – in gewissen Grenzen – fortzubilden. Zur Hüterfunktion des Verfassungsgerichtshofs kommt daher die Interpretationsfunktion hinzu. Er hat die Bayerische Verfassung zu konkretisieren und zu aktualisieren. Diese Aufgabe ist vor allem deswegen bedeutsam, weil die Verfassungsbestimmungen als Grundregeln für das Zusammenleben im demokratischen Staat naturgemäß einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen und für die Anwendung auf einen konkreten Fall in der Regel näher präzisiert werden müssen. Die Interpretationsfunktion des Gerichts wird durch den Ausspruch „We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is“, der einem früheren Präsidenten des Supreme Court der USA zugeschrieben wird, treffend umschrieben. Die Verfassung wird also durch die Verfassungsrechtsprechung mit Leben erfüllt und in der Verfassungswirklichkeit umgesetzt.

Der Verfassungsgerichtshof ist bei der Interpretation der Verfassung nicht völlig frei. In erster Linie muss er sich dabei von der Einheit der Verfassung als eines logisch-teleologischen Sinngbildes leiten lassen, weil das Wesen der Verfassung darin besteht, eine einheitliche Ordnung des politischen und gesellschaftlichen Lebens der staatlichen Gemeinschaft zu sein. Verfassungsvorschriften sind daher nicht isoliert, sondern aus dem Kontext der Verfassung heraus auszulegen. Für das Verhältnis der Verfassungsnormen zueinander bedeutet das, dass bei der Auslegung einer Verfassungsbestimmung die übrigen Regelungen der Verfassung nicht aus dem Auge verloren werden dürfen; es hat eine Gesamtschau stattzufinden. Bei der Prüfung von Verfassungsnormen daraufhin, ob sie in Widerspruch zu anderen Verfassungsnormen stehen, ist zu beachten, dass sie einander so zuge-

ordnet werden müssen, dass eine jede soweit wie möglich ihre Wirkungen entfaltet. Man spricht von der sogenannten praktischen Konkordanz.

Bei der Auslegung der Verfassung darf und muss der Verfassungsgerichtshof berücksichtigen, dass auch das Verfassungsrecht dem Wandel unterworfen sein kann. Die Verfassungsrechtsprechung muss auf die realen Gegebenheiten bedacht sein, aus denen eine Verfassungsnorm erwächst und auf die sie bezogen ist; sie darf an den konkreten Lebensverhältnissen nicht vorübergehen. Ein Wandel der als maßgeblich erachteten Rechtsprinzipien und Bewertungsgrundsätze kann also ebenso bedeutsam sein wie der Wandel der Normsituation, d. h. eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die hin die Norm geschaffen worden ist. Allerdings ist nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs bei der Annahme, eine Verfassungsnorm könne mit dem Wandel der Lebensverhältnisse ihren Inhalt ändern oder sogar (sozusagen von selbst) verfassungswidrig werden, größte Zurückhaltung geboten. Die Verfassung ist in besonderer Weise dazu bestimmt, eine verlässliche und beständige Grundlage für das Leben in der staatlichen Gemeinschaft zu sein. Sie kann grundsätzlich nur in einem von der Verfassung vorgesehenen förmlichen Verfahren geändert werden. Nach Art. 75 Abs. 2 BV bedürfen Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung einer 2/3-Mehrheit der Mitgliederzahl; sie müssen außerdem dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

### 3. Keine Super-Revisions-Instanz:

Wie jede Staatsgewalt unterliegt auch die Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofs bestimmten Schranken. So ist es z. B. nicht seine Aufgabe, vorangegangene Entscheidungen der Fachgerichte der einzelnen Gerichtszweige nochmals in allen Details zu überprüfen. Der Verfassungsgerichtshof ist kein Rechtsmittelgericht, keine Super-Revisions-Instanz. Ihm obliegt es nicht, Entscheidungen der Fachgerichte allgemein auf die Richtigkeit der tatsächlichen Feststellungen, der Auslegung des Rechts im Rang unter der Verfassung, des sogenannten einfachen Rechts, und dessen Anwendung auf den konkreten Fall zu kontrollieren. Der Ver-

fassungsgerichtshof kann nicht untersuchen, ob die angefochtenen gerichtlichen Entscheidungen vom einfachen Recht her betrachtet richtig sind. Im Verfassungsbeschwerdeverfahren ist vielmehr nur zu prüfen, ob das Gericht gegen subjektive Rechte verbürgende Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen hat. Dies wird von den Beschwerdeführern häufig verkannt. Nicht zuletzt deswegen haben auch nur sehr wenige Verfassungsbeschwerden Erfolg.

#### 4. Beschränkungen aufgrund des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland:

Der Verfassungsgerichtshof muss außerdem die Beschränkungen beachten, die sich in einem Bundesstaat für jede Landesverfassungsgerichtsbarkeit aus dem Nebeneinander der Verfassungsräume des Bundes und der Länder sowie aus dem Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG) ergeben.

Er kann zum einen nur Normen des bayerischen Landesrechts sowie Entscheidungen bayerischer Gerichte und Behörden auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin kontrollieren. Die Überprüfung von Bundesrecht und von Entscheidungen der Bundesgerichte gehört nicht zu seinen Aufgaben; dafür ist das Bundesverfassungsgericht zuständig. Zum anderen sind Normen des Grundgesetzes für den Verfassungsgerichtshof kein Prüfungsmaßstab. Eine Verfassungsbeschwerde oder eine Popularklage zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof kann z. B. nur auf die Verletzung subjektiver Rechte der Bayerischen Verfassung gestützt werden.

Der Vorrang des Bundesrechts ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung eines bayerischen Gerichts, die auf Bundesrecht beruht oder in einem bundesrechtlich geregelten Verfahren ergangen ist, eingelegt wird. Gegenüber der Anwendung von Bundesrecht, das wegen seines höheren Rangs nicht am Maßstab der Bayerischen Verfassung gemessen werden kann, beschränkt sich die Prüfung nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs darauf, ob das Gericht willkürlich gehan-

delt hat (Art. 118 Abs. 1 BV). Das könnte nur dann festgestellt werden, wenn es sich von objektiv sachfremden Erwägungen hätte leiten lassen und sich damit außerhalb jeder Rechtsanwendung gestellt, seiner Entscheidung in Wahrheit also gar kein Bundesrecht zugrunde gelegt hätte. In verfahrensrechtlicher Hinsicht überprüft der Verfassungsgerichtshof Entscheidungen, die in einem bundesrechtlich geregelten Verfahren ergangen sind, auch daraufhin, ob ein Verfahrensgrundrecht der Bayerischen Verfassung verletzt wurde, das – wie z. B. das Recht auf rechtliches Gehör (Art. 91 Abs. 1 BV) oder auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) – mit gleichem Inhalt im Grundgesetz (vgl. Art. 103 Abs. 1, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) gewährleistet ist.

#### 5. Keine politische Institution:

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat bei seinen Entscheidungen auch darauf zu achten, dass der den anderen Verfassungsorganen garantierte Raum freier politischer Gestaltung unberührt bleibt. Der für die Verfassungsgerichtsbarkeit besonders bedeutsame Gedanke des „judicial self-restraint“, der richterlichen Selbstbeschränkung, gilt auch für den Verfassungsgerichtshof. Er ist wesentlicher Bestandteil eines Systems des Gleichgewichts und der gegenseitigen Kontrolle aller staatlichen Macht.

Der Verfassungsgerichtshof selbst ist keine politische Institution. Er ist ein Gerichtshof des Freistaates Bayern und wird als unabhängiges Organ der Rechtsprechung im Rahmen der Judikative tätig. Wie alle Richter sind auch die Verfassungsrichter nur dem Gesetz unterworfen (Art. 85 BV). Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs sind gerichtliche Rechtserkenntnisse, nicht politische Willensakte.

Der Verfassungsgerichtshof lässt sich bei seinen Entscheidungen nur vom Recht, insbesondere von den Bestimmungen der Bayerischen Verfassung, nicht aber von politischen Erwägungen leiten. Er überprüft nicht, ob eine Maßnahme oder ein Gesetz zweckmäßig ist, sondern nur, ob die Entscheidung oder Norm mit den

Bestimmungen der Bayerischen Verfassung vereinbar ist. Der Verfassungsgerichtshof hat häufig – hauptsächlich in Popularklageverfahren, in denen ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz gerügt wurde – ausdrücklich betont, es sei nicht seine Aufgabe, zu überprüfen, ob der Gesetzgeber jeweils die beste Lösung gewählt hat. Es muss vielmehr dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen bleiben, zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Der Verfassungsgerichtshof darf mit seiner Entscheidung nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten. Stellt der Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit einer Norm fest, bleibt es daher auch grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, wie er gegebenenfalls die Verfassungsmäßigkeit herbeiführen will.

Der Verfassungsgerichtshof trifft ausschließlich rechtliche und keine politischen Entscheidungen. Das bedeutet aber nicht, dass seine Entscheidungen keine politischen Auswirkungen haben. Gerade Verfassungsstreitigkeiten zwischen Staatsorganen oder Popularklageverfahren sind oft von grundsätzlicher Bedeutung für das Staatswesen.

VIII. Verfahren (z. B. Behandlung einer Verfassungsbeschwerde):

Verfassungsbeschwerden werden zunächst vom Referenten und/oder der Generalsekretärin auf ihre Erfolgsaussichten hin überprüft.

1. Möglicherweise erfolgreiche Verfassungsbeschwerde:

Erscheint eine Verfassungsbeschwerde weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet, wird sie dem beteiligten Staatsministerium, d. h. dem Ministerium, das für die jeweilige Gerichtsbarkeit zuständig ist, zur Stellungnahme zugeleitet



(Art. 52 VfGHG). Bei voraussichtlich erfolgreichen Verfassungsbeschwerden erhält auch der Gegner des Ausgangsverfahrens Gelegenheit zur Äußerung. Nach der Gegenäußerung des Beschwerdeführers bestimmt der Präsident aus den berufsrichterlichen Mitgliedern der zuständigen Spruchgruppe einen Berichterstatter (Art. 21 VfGHG), der einen Entscheidungsentwurf erarbeitet. Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden ergehen in der Regel ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Beratung (Art. 53 VfGHG).

## 2. Unzulässige oder offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerde:

Erscheint eine Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet, so wird der Beschwerdeführer in einem Hinweisschreiben, verfasst vom Referenten des Verfassungsgerichtshofs, darüber informiert, aus welchen Gründen seine Verfassungsbeschwerde erfolglos erscheint. Wenn der Beschwerdeführer daraufhin das Verfahren nicht weiter betreibt, ist das Verfahren erledigt. Ist der Beschwerdeführer weiterhin der Auffassung, seine Verfassungsbeschwerde sei erfolgversprechend, so entscheidet der Verfassungsgerichtshof in der sogenannten kleinen Besetzung mit drei Richtern (Art. 3 Abs. 5 VfGHG), ob dem Beschwerdeführer ein Kostenvorschuss auferlegt wird, der bis zu 1.500 Euro betragen kann (Art. 27 Abs. 1 VfGHG). Wird der Kostenvorschuss nicht einbezahlt, ist das Verfahren beendet. Erfolgt die Einzahlung, leitet der Referent die Verfassungsbeschwerde dem zuständigen Ministerium zur Stellungnahme zu (Art. 52 VfGHG). Der weitere Verfahrensgang entspricht dem unter 1. dargestellten. Allerdings braucht der Gegner des Ausgangsverfahrens nicht gehört zu werden, da keine für ihn nachteilige Entscheidung ergeht. In der Entscheidung ist auch darüber zu befinden, welche Gebühr dem Beschwerdeführer endgültig auferlegt wird (Art. 27 Abs. 1 VfGHG); in der Regel entspricht der Betrag dem einbezahlten Kostenvorschuss.

Stellt sich im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde jedoch eine bedeutsame verfassungsrechtliche Frage, die klärungsbedürftig erscheint, so wird die Verfassungsbeschwerde trotz der fehlenden Erfolgsaussichten wie unter 1.

dargestellt behandelt. Sie wird also sofort dem beteiligten Staatsministerium zur Stellungnahme zugeleitet; Gebühren werden vom Beschwerdeführer nicht erhoben.