

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 316

**Prozeßgrundsätze
im Verfassungsprozeßrecht**

Zugleich ein Beitrag zum materiellen Verständnis
des Verfassungsprozeßrechts

Von

Dr. Klaus Engelmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

KLAUS ENGELMANN

Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 316

Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht

Zugleich ein Beitrag zum materiellen Verständnis
des Verfassungsprozeßrechts

Von

Dr. Klaus Engelmann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Engelmann, Klaus

Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht:
zugl. e. Beitr. zum materiellen Verständnis d.
Verfassungsprozeßrechts. — 1. Aufl. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1977.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 316)
ISBN 3-428-03850-9

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

ISBN 3 428 03850 9

Meinen Eltern

Vorwort

Die Arbeit hat im Sommersemester 1976 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg/L. als Dissertation vorgelegen. Die bis zum 31. August 1976 veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur ist verwertet worden. Auf einschlägige Beiträge der Festgabe zum 25-jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts „Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz“, Bd. I und II, Tübingen 1976, ist in den Fußnoten verwiesen worden.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Peter Häberle, schulde ich für vielfache Anregungen und menschliche Ermutigung tiefen Dank. Dem Zweitberichterstatter, Herrn Prof. Dr. Gerhard Hoffmann, danke ich herzlich für Ratschläge und Kritik.

Mein Dank gilt auch dem Inhaber des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Professor Dr. J. Broermann, für die Aufnahme der Studie in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Marburg/L. und Kassel, im September 1976

Klaus Engelmann

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Problemstellung	15
2.	Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht	19
2.1.	Die Herleitung des Begriffs Prozeßgrundsatz	19
2.2.	Der Grundsatzcharakter der Prozeßgrundsätze	21
2.3.	Geltung der Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht	24
2.3.1.	Der Grundsatz der Parteiöffentlichkeit	25
2.3.2.	Der Grundsatz des Amtsbetriebs	26
2.3.3.	Der Grundsatz des beschränkten Anwaltszwangs	27
2.3.4.	Der Grundsatz der Kostenfreiheit	28
2.3.5.	Der Grundsatz der Unmittelbarkeit	28
2.3.6.	Der Grundsatz der Verfahrensverbindung	28
2.3.7.	Abgelehnte Annahme weiterer Prozeßgrundsätze	29
2.3.8.	Zusammenfassung	29
2.4.	Dispositions- und Officialmaxime im Verfassungsprozeß	29
2.4.1.	Die Judikatur des BVerfG zur Officialmaxime im Verfassungsprozeß	31
2.4.2.	Stellungnahmen in der Literatur zur Geltung der Officialmaxime	33
2.4.3.	Eigene Stellungnahme: Ablehnung der Kategorien Dispositions- und Officialmaxime	36
2.4.4.	Antragsrücknahme in den Normenkontrollverfahren und im Organstreit	38
2.4.4.1.	Antragsrücknahme bei abstrakter und konkreter Normenkontrolle	38
2.4.4.2.	Wirkungen der Antragsrücknahme im Organstreit	42
2.4.5.	Ergebnis	44

2.5.	Öffentlichkeit und Mündlichkeit im Verfassungsprozeß	45
2.5.1.	Stellenwert der Grundsätze der Öffentlichkeit und Mündlichkeit in der Verfahrenswirklichkeit	46
2.5.2.	Die grundsätzliche Bedeutung der Öffentlichkeit für jedes staatliche Handeln	48
2.5.2.1.	Der historische Hintergrund von Öffentlichkeit und Mündlichkeit des gerichtlichen Verfahrens	49
2.5.2.2.	Kontrolle der Justiz durch demokratische Öffentlichkeit	50
2.5.3.	Öffentlichkeit und Mündlichkeit des gerichtlichen Verfahrens als konstitutionelle Verfahrensprinzipien	51
2.5.4.	Enger Zusammenhang zwischen der Mündlichkeit des gerichtlichen Verfahrens und der Garantie des rechtlichen Gehörs (Art. 103 I GG)	52
2.5.5.	Ergebnis	53
2.6.	Der Untersuchungsgrundsatz	54
2.7.	Verfassungsprozeßrecht als „Partizipationsrecht“	57
3.	Allgemeine Prozeßgrundsätze und Verfassungsprozeßrecht	59
3.1.	Formalien im Verfassungsprozeßrecht	62
3.1.1.	Beachtung von Fristen im Verfassungsbeschwerdeverfahren (BVerfGE 1, 12 (13))	63
3.1.2.	Rückwirkung von Schriftsätzen im Verfassungsbeschwerdeverfahren (BVerfGE 8, 92 (94 f.))	64
3.1.3.	Eigener Ansatz: Bestimmung der Formenstrenge unter Beachtung der materiellrechtlichen Schutzfunktion der einzelnen Verfahrensarten	65
3.2.	Die „Wiedereinsetzung in den vorigen Stand“ (BVerfGE 4, 309 (313 f.))	67
3.2.1.	Die Rechtsprechung des BVerfG	67
3.2.2.	Eigener Ansatz	68
3.3.	Das Rechtsschutzbedürfnis im Verfassungsbeschwerdeverfahren	70
3.3.1.	Rechtsschutzbedürfnis bei Verfassungsbeschwerde gegen gerichtliche Kostenentscheidung (BVerfGE 33, 247 (261 ff.))	71
3.3.2.	Eigene Stellungnahme	71

3.3.3.	Grundrechtsverstoß in Entscheidungsgründen (BVerfGE 8, 222 (224))	74
3.3.4.	Eigene Stellungnahme	75
3.4.	Die Mündlichkeit der Widerspruchsverhandlung bei der einstweiligen Anordnung gem. § 32 BVerfGG (BVerfGE 32, 345 (346))	77
3.5.	Geltung neuer Verfahrensvorschriften für anhängige Verfahren (BVerfGE 1, 4)	77
3.6.	Die Bindungswirkung von Entscheidungen des BVerfG	78
3.6.1.	Die materielle Rechtskraft als Ausgangspunkt der Bindungswirkung	79
3.6.2.	Abhängigkeit des Ausmaßes der Selbstbindung vom Streitgegenstand	82
3.6.3.	Umfassendere Selbstbindung des Bundesverfassungsgerichts	85
3.6.4.	Eigener Lösungsvorschlag	86
3.6.5.	Ergebnis	90
3.7.	Ablehnung des Rückgriffs auf Allgemeine Prozeßgrundsätze	90
3.8.	Rückgriff auf „Grundsätze der Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit“ (BVerfGE 3, 267 (269 f.))	91
3.9.	Gesamtergebnis	92
4.	Der Doppelstatus des BVerfG und seine Auswirkungen	94
4.1.	Das BVerfG als „echtes“ Gericht	94
4.2.	Das BVerfG als oberstes Verfassungsorgan	97
4.2.1.	Der Begriff „Verfassungsorgan“	98
4.2.2.	Konstituierung des Verfassungsorgans durch das Grundgesetz	99
4.2.3.	Gleichordnung der obersten Verfassungsorgane	100
4.2.4.	Kompetenzzuweisung aus der Verfassung	101
4.2.5.	Die Bedeutung des Organs für die Verfassungsordnung	102
4.2.6.	Die demokratische Legitimation des BVerfG	103
4.2.7.	Ergebnis	105

4.3.	Konkrete Konsequenzen der Doppelfunktion	105
4.4.	Auswirkungen im organisatorischen Bereich	106
4.4.1.	Geschäftsordnungsautonomie als Konsequenz der Verfassungsorganqualität	106
4.4.2.	Sachlicher Umfang der GO-Autonomie	108
4.4.3.	Die Geschäftsordnung des BVerfG vom 2. September 1975	110
4.4.3.1.	Die organisatorischen Vorschriften der GeschO	110
4.4.3.2.	Die verfahrensergänzenden Vorschriften der GeschO	111
4.4.3.3.	Vergleich mit Geschäftsordnungen anderer (Verfassungs-)Gerichte	113
4.4.3.4.	Würdigung der GeschOBVerfG	115
4.4.3.5.	Ergebnis	115
4.5.	Auswirkungen im Verfahrensbereich	116
4.6.	Auswirkungen im Entscheidungsbereich	118
4.7.	Keine Bindung des BVerfG an Art. 95 Abs. 3 GG	120
4.8.	Ergebnis	121
5.	Das materielle Verständnis des Verfassungsprozeßrechts	122
5.1.	Die strukturelle Abhängigkeit des formellen vom materiellen Recht	123
5.1.1.	Die Differenzierung zwischen materiellem und formellem Recht	123
5.1.2.	Das (Spannungs-)Verhältnis zwischen materiellem und formellem Recht	125
5.1.3.	Problematik der verfahrensbedingten Interpretation des materiellen Rechts	127
5.1.3.1.	Vorwirkungen des formellen Rechts auf die Interpretation materiellen Rechts	128
5.1.3.2.	Nachweis der verfahrensbedingten Interpretation materiellen Rechts in der Rechtsprechung des BVerfG	129
5.1.4.	Ergebnis	131
5.2.	Verfassungsprozeßrecht als materielles Verfassungsrecht	131
5.2.1.	Die Zugehörigkeit des Verfassungsprozeßrechts zum materiellen Verfassungsrecht	132

5.2.2.	Die „ganzheitliche Auslegung“ des Verfassungsprozeßrechts als Aspekt der materiellen Interpretation	136
5.2.3.	„Normierungszusammenhang“ zwischen Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht	138
5.3.	Dynamisches Verständnis von Verfassungsprozeßrecht	139
5.3.1.	Verfassungsprozeßrecht als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ ..	139
5.3.2.	Der „dynamische“ Aspekt der Verfassung	140
5.3.3.	Auswirkungen des Verfassungsverständnisses auf das Verfassungsprozeßrecht	141
5.4.	Ergebnis	142
6.	Konkretisierungen der materiellen Interpretation	144
6.1.	Abgrenzung zu anderen Interpretationsprinzipien	144
6.2.	Ansatzpunkte für die materielle Interpretation	145
6.2.1.	Anknüpfung der materiellen Interpretation an Einzelbestimmungen	145
6.2.2.	Prozeßgrundsätze und Allgemeine Prozeßgrundsätze als „Einbruchstellen“ materieller Interpretation im Verfassungsprozeßrecht	148
7.	Schlußbetrachtung	150
	Literaturverzeichnis	152

1. Einleitung und Problemstellung

Das „Gesetz über das Bundesverfassungsgericht“¹ (BVerfGG) enthält keine umfassende, auf Vollständigkeit angelegte Normierung des gerichtlichen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht². Der Gesetzgeber hat in weiten Bereichen nur die Grundzüge des „Verfassungsprozesses“ und seiner einzelnen Verfahrensarten festgeschrieben³. Gerade die im gerichtlichen Verfahren erforderlichen Ausdifferenzierungen der Verfahrensregelungen sind dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und seiner Rechtsprechungspraxis zur Ausfüllung überlassen worden⁴.

Vor die Aufgabe gestellt⁵, das lückenhafte Verfahrensrecht⁶ sachgerecht zu ergänzen, bieten sich dem BVerfG, wenn die Normen des BVerfGG keine Lösungshinweise ergeben, u. a. folgende Möglichkeiten⁷ der Lückenschließung: Es kann Lösungskriterien aus *Prozeßgrundsätzen des Verfassungsprozeßrechts* ableiten. Es kann sich des weiteren auf Prozeßgrundsätze beziehen, die in einer oder gar mehreren anderen Verfahrensordnungen gelten — *Allgemeine Prozeßgrundsätze* — und diese im Verfassungsprozeßrecht anwenden⁸. Daneben kann es aber

¹ Gesetz v. 12. März 1951 (BGBl. I S. 243) i. d. Fassung der Bekanntmachung vom 3. Febr. 1971 (BGBl. I S. 105); geändert durch Art. 31 EGStGB v. 2. 3. 1974 (BGBl. I S. 469).

² BVerfGE 1, 109 (110 f.); 2, 79 (84); 4, 31 (37); 33, 199 (204); 33, 247 (261); Lechner, BVerfGG, Komm., vor § 17, Anm. A; Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Komm., vor § 17, Anm. 2; Pfeiffer, Die Verfassungsbeschwerde in der Praxis, S. 233; G. Wolf, DVBl. 1966, S. 884; Zuck, DÖV 1965, S. 836.

³ Lechner, Die Verfassungsgerichtsbarkeit, GrdR III/2, S. 699.

⁴ Vgl. BVerfGE 1, 396 (408): Das BVerfG kann sein Verfahren in weitem Umfang frei gestalten. — s. auch Lechner, ebd., S. 699.

⁵ Zur Notwendigkeit der Entwicklung von Verfahrensgrundsätzen im Verfassungsprozeßrecht BVerfGE 4, 31 (37).

⁶ Zur Lückenproblematik s. z. B. Canaris, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 56 ff.

⁷ Zur grundsätzlichen Problemstellung vgl. den Hinweis von Zuck, NJW 1975, S. 907 (910, unter III 2 b). — Allgemein dazu auch Chr.-Fr. Menger, Allgemeine Prozeßrechtssätze in der Verwaltungsgerichtsordnung, Staatsbürger und Staatsgewalt II, S. 427 (433).

⁸ Im BVerfGG fehlt eine generelle subsidiäre Verweisung auf andere Verfahrensordnungen (vgl. dagegen etwa § 173 VwGO). Einzelverweisungen auf Vorschriften des GVG finden sich in § 17 BVerfGG hinsichtlich der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen, der Sitzungspolizei, der Gerichtssprache, der Beratung und Abstimmung, auf die StPO und ZPO in § 28 I

auch auf konkrete gesetzliche Regelungen einer anderen Verfahrensordnung Bezug nehmen⁹, wobei in jedem Einzelfall geprüft werden muß, ob und inwieweit die „Besonderheiten“ des Verfassungsprozesses einer Übernahme entgegenstehen¹⁰.

Mit der Verwendung von Prozeßgrundsätzen und Allgemeinen Prozeßgrundsätzen (A.P.) im Verfassungsprozeßrecht befaßt sich die vorliegende Arbeit. Bei den ersteren besteht die Problematik in der Notwendigkeit, die Geltung eines Grundsatzes möglichst aus Einzelregelungen zu belegen, um dann aus ihm eine konkrete Lösung für den Einzelfall zu deduzieren¹¹. Bei der zweiten Spezies, den A.P., ist darüber hinaus zu überlegen, inwieweit Grundsätze aus anderen Verfahrensordnungen Wesen, Struktur und Funktion des Verfahrensrechts des BVerfG entsprechen.

Das Denken in und mit Prozeßgrundsätzen scheint geprägt von einer zivilprozessualen Sicht der Interpretation von Prozeßrecht, die auf das Verfassungsprozeßrecht übertragen wird. Demgegenüber stellt sich die Frage, ob nicht ein besonderer Zusammenhang zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsprozeßrecht i. S. eines materiellen Verständnisses von Verfassungsprozeßrecht¹² nachgewiesen werden kann. Materielles Verständnis des Verfassungsprozeßrechts meint seine Auslegung unter Einbeziehung des materiellen Rechts der Verfassung. Die Bejahung eines entsprechenden Verständnisses hätte für den Stellenwert von Prozeßgrundsätzen bei der Interpretation von Verfassungsprozeßrecht die Konsequenz, daß diese Institute selbst materiellrechtlich auszulegen wären.

BVerfGG hinsichtlich der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen. Die §§ 38, 61 BVerfGG verweisen bezüglich der Beschlagnahme, der Durchsuchung und der Wiederaufnahme des Verfahrens auf die Regelungen der StPO. — Generelle subsidiäre Verweisungsvorschriften sind dagegen in vielen Verfahrensgesetzen bzw. Geschäftsordnungen der Länderverfassungsgerichte vorhanden. Vgl. § 26 GeschO des BayVerfGH mit Verweisung auf die VwGO und ZPO; § 6 I BremStGHG: „Der Verfassungsgerichtshof regelt selbst sein Verfahren in Anlehnung an die deutschen Prozeßordnungen (Zivilprozeßordnung, Strafprozeßordnung, Dienststrafordnung)“; § 1 GeschO Hamb VerfG mit Verweisung auf die Vorschriften der VwGO; § 14 HessStGHG mit einer Verweisung auf die Bestimmungen der StPO und des GVG.

⁹ So BVerfGE 1, 109 (110 f.): „... im Wege der Analogie zum sonstigen deutschen Verfahrensrecht“; 1, 433 (439): „... in Anwendung des Rechtsgedankens des § 115 Abs. 1 Ziff. 3 ZPO“. Zustimmung *Federer*, Das BVerfG 1951 - 1971, S. 59 (76); *Klein, Maunz/Sigloch*, BVerfGG, vor § 17, Rdnr. 4; *Leibholz/Rupprecht*, BVerfGG, Komm., vor § 17, Rdnr. 1.

¹⁰ s. BVerfGE 1, 87 (88 f.); 6, 376 (383); 20, 18 (26); 28, 243 (254).

¹¹ Grundsätzlich skeptisch gegenüber der Aussagekraft allgemeiner Rechtsgrundsätze sowie ihrer Tauglichkeit zur Deduktion *Minnerop*, Materielles Recht und einstweiliger Rechtsschutz, S. 10 Fn. 5.

¹² In diesem Sinne vor allem *P. Häberle*, JZ 1973, S. 451 ff. und JZ 1976, S. 377 ff. mit dem Stichwort: „Verfassungsprozeßrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht.“

Nach einer Gesamtdarstellung der Prozeßgrundsätze des Verfassungsprozeßrechts werden einige Allgemeine Prozeßgrundsätze exemplarisch untersucht. Ihre Handhabung durch das BVerfG erscheint unter dem Blickwinkel eines materiellrechtlichen Verständnisses des Verfassungsprozeßrechts besonders problematisch.

Damit ist der Boden bereitet für die Grundlegung der sog. materiellen Interpretation. Für ihre Erörterung werden zunächst die Auswirkungen des Doppelstatus des BVerfG als Gericht und oberstes Verfassungsorgan auf die Interpretation von Verfassungsprozeßrecht behandelt. Daran anknüpfend wird der Kreis der Normen, der das Verfassungsprozeßrecht ausmacht und der nicht mit denen des BVerfGG identisch ist, festgelegt. Anschließend ist der Nachweis für Notwendigkeit und Sachgerechtigkeit eines entsprechenden Interpretationsprinzips zu führen und seine Konsequenzen für die Auslegung von Verfassungsprozeßrecht darzustellen.

Die vorliegende Arbeit stellt hinsichtlich des Beispielmaterials ausschließlich auf die *Rechtsprechung des BVerfG* ab. Dieses Vorgehen findet seine Begründung darin, daß das BVerfG die verfassungsgerichtliche Szene in der Bundesrepublik Deutschland beherrscht und die Verfassungsgerichte der Länder, ausgenommen den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, übergreifende Bedeutung nur mit singulären Entscheidungen erlangen konnten. Ein umfassender Vergleich mit der Rechtsprechung der Länderverfassungsgerichte hätte auch wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslage für das bundesverfassungsgerichtliche Verfahrensrecht keinen zusätzlichen Erkenntniswert gehabt.

Zwar besteht die Gefahr, bei einer theoretischen Nachbetrachtung und Kritik von Details aus der umfassenden Rechtsprechungstätigkeit des BVerfG dessen bedeutende Leistung aus den Augen zu verlieren. Ihrer bedarf es aber dennoch, da der einzige „Rechtsbehelf“ gegen verfassungsgerichtliche Entscheidungen die öffentliche Kritik¹³ ist. Von daher besteht ein öffentliches Bedürfnis nach kritischer Analyse verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, nach dem Eingreifen der „normierenden Kraft der Öffentlichkeit“¹⁴. Die soziale Wirksamkeit¹⁵, die reale „Macht“ des Bundesverfassungsgerichts und damit auch ein „Stück“ Macht der Verfassung ist nur im Einzelfall abhängig von den Durchsetzungsmöglichkeiten verfassungsgerichtlicher Entscheidungen mit staatlichen Zwangsmitteln. Sie wird vielmehr bestimmt von dem

¹³ So Roellecke, JZ 1975, S. 244 (246).

¹⁴ Dazu P. Häberle, ZfP 16 (1969), S. 273 (287).

¹⁵ Vgl. zu den Faktoren, die die soziale Wirksamkeit der Rechtsprechung des BVerfG ausmachen: Billing, Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht, S. 80.