

## BERICHTE / REPORTS

## Verfassungsgericht und Oberster Gerichtshof in Indonesien

Von *Sebastian Köbler*\*

**Abstract:** *The Indonesian legal system is often described as an ‘unguided chaos’. It is characterised by Indonesia’s cultural diversity and different legal sources and traditions. On the one hand the system is based on indigenous law on the other hand it is strongly influenced by the Dutch colonial time and religious law. The following pages shall give an overview of this cornucopia of different sources. The essay shall reflect the important role of the Indonesian Constitutional Court and the Supreme Court resolving these conflicts of law. The function and the task of both Courts for the Indonesian legal system will be pointed out as well as the differing competences. The history and the different acceptance of the Courts among the population is a further crucial issue of this essay.*

\*\*\*

### A. Einleitung

Das indonesische Rechtssystem wird gerne als „unguided chaos“ bezeichnet.<sup>1</sup> Grund hierfür ist die kulturelle Vielfalt Indonesien und die damit einhergehenden unterschiedlichen Rechtsquellen und Rechtstraditionen. Zum einen gilt in dem ca. 240 Mio. Einwohner umfassenden Inselstaat, der Heimat für Angehörige aller fünf Weltreligionen ist, in weiten Teilen auch heute noch „Stammesrecht“ (hukum adat).<sup>2</sup> Zum anderen hat die niederländische Kolonialzeit das indonesische Rechtssystem in weiten Teilen kontinentaleuropäisch geprägt. Hinzu kommt das Glaubensrecht wie etwa das „hukum islam“, das für die Mitglieder der entsprechenden Glaubensgemeinschaft verbindlich ist und damit weitere Konflikte mit den religionsübergreifenden allgemeinverbindlichen Rechtsvorschriften hervorruft. Dieser „Mix“ verschie-

\* sebastian-koebler@gmx.de. Dieser Beitrag basiert auf einer Ausarbeitung, welche der Autor im Sommer 2011 während seiner Tätigkeit als Referendar an der Deutschen Botschaft Jakarta verfasst hat und ungekürzt in englischer Sprache unter dem Titel „The Relationship between the Constitutional Court and the Supreme Court in Indonesia“ in: KAS (Konrad Adenauer Stiftung), Rule of Law: Perspectives from Asia, Singapore 2013, veröffentlicht wurde.

1 Bowen, Islam, Law and Equality in Indonesia, Cambridge 2003, S. 4.

2 <http://botschaft-indonesien.de/de/indonesien/bevoelkerung.htm> (zuletzt abgerufen am 14. April 2014).; [http://www.bps.go.id/65tahun/SP2010\\_agregat\\_data\\_perProvinsi.pdf](http://www.bps.go.id/65tahun/SP2010_agregat_data_perProvinsi.pdf) (zuletzt abgerufen am 14. April 2014).

denster Rechtsquellen führt zu einem nur schwer zu überblickenden Gesamtgefüge sich oft widersprechender Normen.

Bei der praktischen Bewältigung dieses strukturellen Problems indonesischen Rechts kommt dem Obersten Gerichtshof sowie dem Verfassungsgerichtshof besondere Bedeutung zu. Als maßgebliche Größen im judikativen System Indonesiens obliegt es ihnen, durch eine konsequente Rechtsprechung besagte gesetzgeberische Mängel auszugleichen und praktikable Lösungen zu entwickeln. Dabei unterscheiden sich der Aufgabenbereich der Gerichte sowie ihre Akzeptanz in der Bevölkerung signifikant.<sup>3</sup> Gleichwohl gibt es auch Überschneidungen im Tätigkeitsbereich, die ihrerseits zu Konflikten führen können und auf die im letzten Abschnitt dieser Ausarbeitung<sup>4</sup> näher eingegangen werden wird.

## B. Verfassungsgericht

### I. Organisation und Struktur

Das Verfassungsgericht ist Verfassungsorgan und nimmt in der indonesischen Gerichtsbarkeit eine Sonderstellung ein. Insbesondere ist es weder Berufungs- noch Revisionsinstanz.<sup>5</sup> Ebenso wenig sieht die Verfassung oder das Verfassungsprozessrecht eine verfassungsrechtliche Kontrolle judikativer Tätigkeit vor,<sup>6</sup> so dass prinzipiell keine Schnittpunkte zwischen Verfassungsgericht und den übrigen Spruchkörpern in Indonesien bestehen.<sup>7</sup>

Das Verfassungsgericht setzt sich gemäß Art. 24C Abs. 3 der indonesischen Verfassung<sup>8</sup> aus neun Richtern zusammen, von denen jeweils drei vom Parlament, drei vom Präsidenten und drei vom Obersten Gerichtshof vorgeschlagen werden. Die Ernennung erfolgt durch den Präsidenten, der allerdings an die Vorschläge von Parlament, Präsident und Oberstem Gerichtshof gebunden ist. Anders als in Deutschland besteht das Verfassungsgericht aus nur einem Senat, der grundsätzlich mit allen neun Richtern besetzt ist und nur in Ausnahmefällen mit lediglich sieben Richtern entscheidet.

3 Während das Verfassungsgericht eine äußerst gute Reputation genießt, stehen weite Teile der Bevölkerung dem Obersten Gerichtshof äußerst kritisch gegenüber; vgl. *Stockmann*, *The New Indonesian Constitutional Court*, Jakarta 2007, S. 99 f.

4 S. unten D.

5 *Harjona*, *The Indonesian Constitutional Court and its important roles*, in: KAS, *Constitutional Review and Separation*, 2009, S. 71-72.

6 Im Gegensatz hierzu führt die Möglichkeit der Urteilsverfassungsbeschwerde zu einer (mittelbaren) verfassungsrechtlichen Kontrolle sämtlicher Gerichte durch das Bundesverfassungsgericht.

7 Näher hierzu unten D III.

8 Im folgenden IVerf abgekürzt.

## II. Prüfungsumfang des Verfassungsgerichts

Der Prüfungsumfang des Verfassungsgerichts beschränkt sich auf fünf Bereiche, die sowohl in Art 24C Abs. 1 und 2 der Verfassung, als auch in Law 24/2003 bzw. Law 8/2011 enumerativ aufgezählt sind:

### 1. Überprüfung formeller Gesetze/Normenkontrolle

Kapitel 8 des Law 24/2003 weist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit formeller Gesetze dem Verfassungsgericht zu und statuiert hierfür das Normenkontrollverfahren. Dabei beschränkt sich die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts auf formelle Parlamentsgesetze. Untergesetzliche Normen fallen nicht unter die Jurisdiktion des Verfassungsgerichts.

Während der Prüfungsumfang des Verfassungsgerichts hinsichtlich formeller Gesetze seit jeher umfassend war, d.h. sich nicht nur auf die seitens des Antragsstellers angegriffenen Verfassungsverletzungen beschränkte, wurde mit der Reform des verfassungsgerichtlichen Prozessrechts im Jahr 2011 der zivilprozessuale Grundsatz „*ultra petita*“ für das Normenkontrollverfahren eingeführt, Art. 57 Abs. 2a Law 8/2011.<sup>9</sup> Folglich darf das Verfassungsgericht nunmehr nur noch die Verletzung der vom Antragssteller konkret bezeichneten Gesetzespassagen gegen ebenso konkret benannte Verfassungsartikel überprüfen.

Allerdings bleibt es noch abzuwarten, ob die Novellierung des Verfassungsprozessrechts selbst der verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält. Entsprechende Normenkontrollverfahren sind bereits anhängig,<sup>10</sup> und in der Vergangenheit hat das Verfassungsgericht bereits anderweitige einfachgesetzliche Beschränkungen seines Prüfungsumfanges für nichtig erklärt.

### 2. Verfassungsrechtliche Organstreitigkeiten und Wahlprüfung

Auch das indonesische Verfassungsprozessrecht kennt ein dem deutschen Organstreitverfahren<sup>11</sup> entsprechendes Verfahren, welches der Sicherung der Gewaltenteilung – dem Prinzip von „checks and balance“ – dient.<sup>12</sup> Ebenso obliegt die Überprüfung nationaler Wahlen (general elections) nach Art 24C Abs. 1 IVerf dem Verfassungsgericht. Durch Law 22/2007 ist die Prüfungskompetenz auch auf Regionalwahlen bzgl. des Regionalvorstands (regional head general election) ausgeweitet worden, wodurch die Zahl der Verfahren deutlich zugenommen

9 Law 8/2011; vgl. *Rachmann/Haryanto*, Jakarta Globe vom 22. Juni 2011, „Constitutional Court Powers Rolled Back With Revision“.

10 Vgl. *Rachmann/Haryanto*, Jakarta Globe vom 22. Juni 2011, „Constitutional Court Powers Rolled Back With Revision“.

11 Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG.

12 Vgl. zu den Verfahrensvoraussetzungen des indonesischen Organstreitverfahrens im Einzelnen Art. 61 ff. Law 24/2003.

hat.<sup>13</sup> Während 2007 das Verfassungsgericht noch 32 neue zulässige Verfahrenseingänge verzeichnete, waren es 2010 bereits 312.<sup>14</sup> Allerdings ist nach der eigenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seine Prüfungskompetenz auf das Ergebnis der Wahl beschränkt. Wird dagegen die Art und Weise der Wahldurchführung angegriffen, soll der Oberste Gerichtshof zuständig sein.<sup>15</sup>

### 3. Parteienauflösung sowie Beteiligung am Amtsenthebungsverfahren des (Vize-) Präsidenten

Nach Art. 24C Abs. 1 IVerf hat der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich politischer Parteien ein Auflösungsmonopol. Nur er ist berufen, die Vereinbarkeit von Parteien mit dem indonesischen Gesetz abschließend zu prüfen.<sup>16</sup> Dabei darf eine Partei nur aus gewichtigen Gründen aufgelöst werden. Maßgebliche Gesichtspunkte sind hierbei die nationale Einheit, das demokratische System und der Bestand des Staates. Das Verfahren selbst kann hierbei ausschließlich durch die Regierung eingeleitet werden.

Daneben ist das Verfassungsgericht auch im Amtsenthebungsverfahren gemäß Art. 7A IVerf gegen den Präsidenten oder Vizepräsidenten eingebunden. In einem ersten Verfahrensabschnitt hat das Repräsentantenhaus (DPD) den Vorwurf des Verfassungsbruchs durch Präsident oder Vizepräsident vor dem Verfassungsgericht vorzutragen und zu beweisen. Dabei ist für die Verfahrenseröffnung eine doppelte 2/3 Mehrheit Voraussetzung: bei einem Quorum von 2/3 aller gewählten Repräsentanten müssen 2/3 aller abgegebenen Stimmen für eine Vorlage zum Verfassungsgericht stimmen. Erst wenn das Verfassungsgericht den Verstoß bestätigt hat, kann das Repräsentantenhaus (DPD) zum Zwecke der Amtsenthebung in einem zweiten Schritt die People's Consultative Assembly (MPR) anrufen.<sup>17</sup>

Bis dato ist es weder zu einem Parteienauflösungs- noch zu einem Amtsenthebungsverfahren gekommen.<sup>18</sup>

13 Ca. 94 % aller in Indonesien im Jahre 2010 durchgeführten Wahlen wurden vor dem Verfassungsgericht angegriffen, *Constitutional Court*, Annual Report 2010, S. 18.

14 *Constitutional Court*, Annual Report 2010, S. 17 f.

15 So erläutert im Gespräch mit Richter am Obersten Gerichtshof *Paulus* am 07 September 2011; vgl. auch *Mahfud*, The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia, Beitrag zur World Conference on Constitutional Justice, Kapstadt 2009, S. 27.

16 *Jimly Asshiddiqie*, The Constitutional Law of Indonesia, Selangor (Malaysia) 2009, S. 482 ff; *Mahfud*, The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia, Beitrag zur World Conference on Constitutional Justice, Kapstadt 2009, S. 481 f.

17 *Jimly Asshiddiqie*, The Constitutional Law of Indonesia, Selangor (Malaysia) 2009, S. 482 ff; *Mahfud*, The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia, Beitrag zur World Conference on Constitutional Justice, Kapstadt 2009, S. 10 f.

18 *Mahfud*, The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia, Beitrag zur World Conference on Constitutional Justice, Kapstadt 2009, S. 33.

### III. Rechtskraft der Verfassungsgerichtsentscheidungen

Ein Urteil des Verfassungsgerichts ist inter omnes verbindlich und nicht rechtsmittelfähig. Daher erwächst es mit der Verkündung sofort in Rechtskraft.<sup>19</sup> Wird im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens ein Gesetz ganz oder teilweise für verfassungswidrig erklärt, hat dies die Nichtigkeit des betreffenden Gesetzes bzw. der beanstandeten Gesetzesartikel ab Urteilsverkündung zur Folge, Art. 57 Abs. 1 und 2, Art. 58 Law 24/2003.

Der vom Verfassungsgericht vielfach ausgeübten Praxis, unklare oder partiell verfassungswidrige Gesetze im Wege der „richterlichen Rechtsfortbildung“ durch „eigene endgültige Regelungen“ zu ersetzen bzw. im Wege einer „verfassungsgemäßen Auslegung“ die bestehenden Normen „umzudeuten“, ist der Gesetzgeber in der Reform des Verfassungsprozessrechts von 2011 entgegengetreten. Die Novellierung (Law 8/2011) sieht nämlich vor, dass das Verfassungsgericht in Fällen dieser Art die Angelegenheit an das Parlament zur verfassungsgemäßen Neugestaltung des Gesetzes zu verweisen hat.<sup>20</sup> Folglich stehen dem Verfassungsgericht außer der vollständigen Kassation der angegriffenen Gesetzesbestimmungen nunmehr keine weiteren Entscheidungsalternativen offen.

### IV. Überwachung

Obschon die sog. Justizkommission<sup>21</sup> nach Art. 24B Abs. 1 IVerf sowie Law 4/2004 grundsätzlich für die Überwachung „der“ richterlichen Amtsführung – nach den Kriterien der Aufrechterhaltung der Ehre und Würde des Gerichts – zuständig ist, fallen Verfassungsrichter nicht hierunter. Dies hat das Verfassungsgericht selbst unter Bezugnahme auf den in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Willen und die Notwendigkeit seiner eigenen richterlichen Unabhängigkeit festgestellt.<sup>22</sup> Wäre die Justizkommission nämlich zur Überwachung der Verfassungsrichter berechtigt, könne das Gericht nicht mehr unabhängig über Verfahren entscheiden, an denen die Justizkommission als Partei unmittelbar beteiligt ist.<sup>23</sup> Vergehen bei der Amtsführung der Verfassungsrichter werden im Bedarfsfall daher ausschließlich durch ein sog. (ad hoc) Ehrenkonzil aufgearbeitet, welches nach Law

19 Vgl. Art. 24C Abs. 1 IVerf: „*The Constitutional Court shall possess the authority to try a case at final and binding and shall have the final power of decision in reviewing laws against the Constitution....*“.

20 Die Reform des Constitutional Court-Law ist der vorläufige Höhepunkt der seit einiger Zeit zu beobachtenden Bestrebungen in der Legislative, die Kompetenzen des Constitutional Court zu beschneiden.

21 Die Justizkommission ist gemäß Art. 24B IVerf Verfassungsorgan und soll ein ehrenhaftes und würdiges Benehmen der Richter sicherstellen. Die Kommission schlägt Kandidaten für die Besetzung von Richterstellen am Obersten Gerichtshof vor. Ihre Mitglieder werden vom Präsidenten bestimmt, Art. 24B Abs. 2 IVerf.

22 Decision No. 005/PUU-IV/2006.

23 Decision No. 005/PUU-IV/2006.

8/2011 aus Mitgliedern des Parlaments, der Regierung, der Justizkommission und des Obersten Gerichtshofs besteht.<sup>24</sup>

## C. Oberster Gerichtshof

### I. Organisation und Struktur

Der Oberste Gerichtshof ist das höchste Gericht in Indonesien, Art. 24A Abs. 1 IVerf. Gemäß Art. 24A Abs. 2 IVerf umfasst seine Gerichtsbarkeit Straf-, Zivil-, Religions-, Militär- und Verwaltungssachen. Unzuständig ist er dagegen für Insolvenzsachen, die ausschließlich vor einem separaten Handelsgeschicht verhandelt werden. Gleiches gilt für Finanz-, Arbeits- und Fischereianglegenheiten, für die ebenfalls eigenständige Gerichtszweige bestehen.<sup>25</sup>

Insgesamt sind zur Zeit am Obersten Gerichtshof 51 Richter beschäftigt, die sich auf acht Senate verteilen.<sup>26</sup> Jeder Senat ist mit bis zu neun Richtern besetzt. Die Ernennung ist im Gegensatz zum Verfassungsgericht zeitlich unbefristet. Im Zusammenhang mit der 2008 erfolgten und heftig umstrittenen Anhebung des maximalen Dienstalters von 65 auf 70 Jahre sprechen kritische Stimmen auch von einer Oligarchie im Obersten Gerichtshof.<sup>27</sup>

### II. Funktion und Aufgaben

Anders als der BGH in Deutschland ist der Oberste Gerichtshof keine reine Revisionsinstanz. Zwar ist seine Funktion in der Verfassung gemäß Art. 24A Abs. 1 IVerf auf eine rein rechtliche Kontrolle ausgelegt,<sup>28</sup> jedoch hat er angesichts von Qualitätsdefiziten in der unterinstanzlichen Rechtsprechung sowie einer lückenhaften und sich widersprechenden Gesetzeslage seine Befugnisse eigenmächtig ausgeweitet und fungiert nunmehr nach eigenem Ermessen – etwa bei neuer Beweislage – auch als weitere Tatsacheninstanz.<sup>29</sup>

In den letzten Jahren entfernte sich der Oberste Gerichtshof bei der Auslegung der vorhandenen Gesetze dabei kontinuierlich von der juristischen Methodenlehre kontinentaleuropäischen Verständnisses und orientierte sich bei der Entscheidungsfindung zunehmend an reinen Billigkeitskriterien.<sup>30</sup> Die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs kann dabei je-

24 Zuvor wurde die Zusammensetzung des Honour Council vom Verfassungsgericht selbst bestimmt, Art. 23 Abs. 5 Law 24/2003.

25 *EKONID* (AHK), Privatrecht in Indonesien, Jakarta 2010, S. 2.

26 Legal and Judicial Research Center/Supreme Court, *Judicial System of Indonesia*, Jakarta 2003, S. 8; Supreme Court, *Judicial System of the Supreme Court of the Republic of Indonesia*, Jakarta 2008, S. 55 f.

27 *Tatak Prapti Ujijati*; *The Indonesian Update* Vol III, No. 6 2008, S. 8.

28 Aufgrund der Öffnungsklausel am Ende des Art. 24A Abs. 1 IVerf ist der dort genannte Kompetenzkatalog aber nicht abschließend.

29 *Lewenton*, *Das Standesamt* (2010) S. 38, 44; *EKONID* (AHK), Privatrecht in Indonesien, Jakarta 2010, S. 2.

30 Hierbei dürften korruptive Anreize nicht selten eine maßgebliche Rolle gespielt haben.

doch keineswegs mit dem angelsächsischen „case law“ verglichen werden, das sein hohes Maß an Rechtssicherheit durch die konsequente Veröffentlichung von „Präzedenzfällen“ erreicht. Denn die Urteile des indonesischen Obersten Gerichtshofs werden regelmäßig weder aufgearbeitet noch publiziert und sind damit für die Öffentlichkeit unzugänglich.<sup>31</sup> Gerade in neuerer Zeit haben reformorientierte Kräfte in Politik und Gerichtsbarkeit dieses Problem erkannt, so dass in den letzten Jahren vermehrt versucht wird, die Zugänglichkeit zu den Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs zu verbessern.<sup>32</sup>

Neben seiner Funktion als oberstes Instanzgericht ist dem Obersten Gerichtshof in Art. 24A Abs. 1 IVerf auch die Kontrolle über die Wirksamkeit untergesetzlicher Rechtsakte zugewiesen. Hierbei beschränkt sich die Prüfungskompetenz auf die Vereinbarkeit der untergesetzlichen Normen mit den gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen. Erklärt der Gerichtshof den angegriffenen untergesetzlichen Rechtsakt für unanwendbar, ist er nichtig und verliert inter omnes jegliche rechtliche Verbindlichkeit.<sup>33</sup>

Daneben ist der Oberste Gerichtshof aber auch administrativ tätig. Ihm obliegt die vollständige Organisation und Strukturierung des indonesischen Gerichtswesens.<sup>34</sup> Insoweit agiert der „Secretary“ des Obersten Gerichtshofs als „Quasi-Justizminister“, ist aber nicht diesem, sondern nur dem „Chief of Justice“, mithin dem Gerichtspräsidenten unterstellt.<sup>35</sup>

Der Oberste Gerichtshof führt Aufsicht über 30 „High Courts“ und 250 „District Courts“.<sup>36</sup> Selbst ist er nur einer eingeschränkten „moralischen“ Kontrolle durch die Justizkommission unterworfen. Diese darf Vorwürfe über unwürdiges richterliches Verhalten oder ordnungswidrige Amtsführung zwar annehmen und bewerten, hat jedoch keine unmittelbaren Sanktionsmöglichkeiten.<sup>37</sup> Sie kann dann daher allenfalls Empfehlungen aussprechen und die Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden von den Vorwürfen in Kenntnis setzen.<sup>38</sup>

31 *Pompe*, The Indonesian Supreme Court, A Study of Institutional Collapse, New York 2005, S. 435.

32 *Supreme Court*, Executive Summary of the 2010 Annual Report, S. 2 ff., 68 f.; *ders.*, Executive Summary of the 2010 Annual Report, S. 3 f., 10 f., 57 ff.

33 *Jimly Asshiddiqie*, The Constitutional Law of Indonesia, Selangor (Malaysia) 2009, S. 459.

34 Das Verfassungsgericht ist als Verfassungsorgan hiervon freilich ausgenommen.

35 *Jimly Asshiddiqie*, The Constitutional Law of Indonesia, Selangor (Malaysia) 2009, S. 436.

36 EKONID (AHK), Privatrecht in Indonesien, Jakarta 2010, S. 2; Legal and Judicial Research Center/Supreme Court, Judicial System of Indonesia, Jakarta 2003, S. 11.

37 Verfassungsgericht, Decision No. 005/PUU-IV/2006; *Jimly Asshiddiqie*, The Constitutional Law of Indonesia, Selangor (Malaysia) 2009, S. 464 f.; Vgl. a. Supreme Court, Judicial System of the Supreme Court of the Republic of Indonesia, Jakarta 2008, S. 12 f.

38 Obschon der Justizkommission mit der Reform des Justizkommissionsgesetzes Ende 2011 erstmalig Sanktionsrechte bei richterlichem Fehlverhalten eingeräumt wurden, sind die Richter des Obersten Gerichtshof hiervon explizit ausgenommen, vgl. *Saragih/Parlina*, Jakarta Post vom 21 Juli 2011, „Debate on sanctions for judges stalls KY law enactment“; *Jimly Asshiddiqie*, The Constitutional Law of Indonesia, Selangor (Malaysia) 2009, S. 464.

## D. Wechselwirkungen zwischen Verfassungsgericht und Oberstem Gerichtshof

### I. Allgemeine Struktur des Verhältnisses zwischen Verfassungsgericht und Oberstem Gerichtshof

Grundsätzlich geht der Gesetzgeber von einem Verhältnis zwischen Verfassungsgericht und Oberstem Gerichtshof auf Augenhöhe aus. Dies wird schon daran deutlich, dass sowohl Verfassungsgericht als auch Oberster Gerichtshof neben der Justizkommission als einzige Judikativinstitutionen in der Verfassung ausdrücklich genannt und dort auch kompetenzrechtlich voneinander abgegrenzt werden. Dabei sieht die Verfassung ein Nebeneinander dieser Verfassungsorgane vor, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Aufgabenbereiche unabhängig voneinander agieren. Die Verfassungsgeber haben jedoch dabei verkannt, dass zwischen der Tätigkeit des Obersten Gerichtshofs und des Verfassungsgerichts in der Praxis sehr wohl Wechselwirkungen bestehen, die zu Problemen führen können:

### II. Auswirkungen eines Normenkontrollverfahren auf das Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof

Das Verhältnis zwischen Oberstem Gerichtshof und Verfassungsgericht ist qua natura im Bereich des Normenkontrollverfahrens schwierig. Denn die Erklärung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes entzieht unter Umständen zugleich die materiell-rechtliche Grundlage einer zuvor oder zeitgleich getroffenen Entscheidung des Obersten Gerichtshofs. Daher stellen sich in diesem Zusammenhang stets zwei Fragen:

- Welche Auswirkungen hat die Erklärung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes auf ein anhängiges Verfahren beim Obersten Gerichtshof?
- Was sind die Folgen der Erklärung der Verfassungswidrigkeit für ein bereits ergangenes Urteil des Obersten Gerichtshofs, das auf das verfassungswidrige Gesetz gestützt wurde?

#### 1. Auswirkungen auf ein anhängiges Verfahren

Der indonesische Gesetzgeber hat sich entschlossen, für den Bereich des Normenkontrollverfahrens die grundsätzliche Unabhängigkeit der Verfahren vor dem Verfassungsgericht und dem Obersten Gerichtshof zu durchbrechen. So sieht Art. 53 Law 24/2003 vor, dass nach Eingang des Normenkontrollantrags beim Verfassungsgericht der Oberste Gerichtshof hierüber innerhalb von sieben Tagen zu informieren ist. Der Zweck der Unterrichtung ist in Art. 55 Law 24/2003 geregelt. Hiernach hat der Oberste Gerichtshof nämlich sämtliche Verfahren, für die das angegriffene Gesetz Relevanz besitzt, bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes auszusetzen. Im Ergebnis versucht der Gesetzgeber durch diese Regelung die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte sicherzustellen.<sup>39</sup>

39 Zum Fehlen einer verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeit der Judikativtätigkeit D. III.

## 2. Auswirkungen auf ein bereits ergangenes Urteil des Obersten Gerichtshofs

Der Umkehrschluss aus der Regelung des Art. 55 Law 24/2003 – der Oberste Gerichtshof hat tangierte Verfahren bis zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit auszusetzen –<sup>40</sup> macht bereits deutlich, dass die Nichtigkeitserklärung von Gesetzen auf bereits rechtskräftige Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs keinen Einfluss hat. Unter Rechtsschutzgesichtspunkten ist dies auch nicht zu beanstanden. Denn einer Partei steht es im Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof jederzeit frei, parallel zu diesem ein Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgericht anzustrengen. Damit kann die betroffene Partei jederzeit die verfassungsrechtliche Überprüfung des für das rechtshängige Verfahren maßgeblichen Gesetzes herbeiführen. Aufgrund der erläuterten Verpflichtung des Obersten Gerichtshofs zur Verfahrensunterbrechung besteht bei zeitnaher Einleitung des Normenkontrollverfahrens auch keine Gefahr, dass durch einen „übermäßig“ schnellen Verfahrensabschluss seitens des Obersten Gerichtshofs vollendete Tatsachen in der Sache geschaffen werden.<sup>41</sup>

### III. Judikativkontrolle durch (Urteils-) Verfassungsbeschwerde?

Im Gegensatz zum deutschen Verfassungsrecht ist dem indonesischen Verfassungsprozessrecht die Verfahrensart der Verfassungsbeschwerde fremd. Zwar gab es im Zuge der Reform des Prozessrechts vom Verfassungsgericht selbst initiierte Überlegungen, die Individualverfassungsbeschwerde in das indonesische System zu implementieren. Am Ende konnte sich dieser Vorschlag aber nicht durchsetzen. Vielmehr verbleibt es auch nach der Reform des Prozessrechts bei dem o. g. Portfolio an Verfahrensarten.<sup>42</sup> Dementsprechend besteht für den Einzelnen weiterhin keine Möglichkeit, die gegen ihn ergangene Gerichtsentscheidung verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen. Die Judikative ist mithin der verfassungsgerichtlichen Kontrolle vollends entzogen.

### IV. Kompetenzkonflikt in Wahlprüfungsverfahren

Problematisch ist das Verhältnis zwischen Oberstem Gerichtshof und Verfassungsgericht insbesondere im Bereich der Wahlprüfung. Dabei scheint die Trennlinie in der Theorie klar gezogen: Während das Verfassungsgericht nur das tatsächliche Wahlergebnis auf seine Rich-

40 S. oben D. II. 1.

41 Obwohl nach den gerichtlichen Vorgaben (Chief of Justice's Directive No. 138/KMA/SK/IX/2009) die Verfahrensdauer ein Jahr nicht überschreiten darf, zeigt die Dauer der anhängigen bzw. 2010 abgeschlossenen Verfahren, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem Obersten Gerichtshof mehr als ein Jahr beträgt, Supreme Court, Executive Summary of the 2010 Annual Report, S. 34 ff.

42 S. oben A.II.

tigkeit überprüft, fallen Fragen nach der Art und Weise der Wahldurchführung, mithin nach der Rechtmäßigkeit des Wahlverfahrens, in die Kompetenz des Obersten Gerichtshofs.<sup>43</sup>

In der Praxis ist diese Unterscheidung freilich nur schwer zu treffen und führt regelmäßig zu Kompetenzüberschneidungen bzw. Doppelprüfungen. Damit geht zugleich die Gefahr divergierender Entscheidungen einher. Denn wie soll ein Wahlergebnis auf seine Richtigkeit ohne Einbeziehung der Überprüfung der maßgeblichen Verfahrensvorschriften erfolgen? Selbst die Ordnungsgemäßheit der Auszählung als für das Wahlergebnis finaler Schritt ist letztlich eine Verfahrensfrage. Folglich verwundert es nicht, dass das Verfassungsgericht, trotz regelmäßigen Verweises auf seine limitierte Kompetenz, zahlreiche Wahlprüfungsverfahren zur Entscheidung angenommen hat.<sup>44</sup>

#### V. Kompetenzkonflikt bei judikativen Organstreitigkeiten

Aktuell entwickelt sich ein neues Spannungsfeld zwischen den beiden höchsten Gerichten in Indonesien. Im Kern geht es um die Abgrenzung der Kompetenzen der drei wichtigsten Institutionen der indonesischen Justiz: Verfassungsgericht, Oberster Gerichtshof und Justizkommission. Das Verfassungsgericht ist hierbei nur mittelbar involviert. Im Vordergrund steht vielmehr ein Streit zwischen Oberstem Gerichtshof und Justizkommission über die Berechtigung zur Kontrolle der Amtsführung unterinstanzlicher Richter.

Die Justizkommission<sup>45</sup> leitet ihre Kompetenzen direkt aus dem dritten Amendment zur Verfassung bzw. nach Art. 24 B Nr. 1 IVerf, Art. 34 Nr. 2 IVerf sowie Law 4/2004 ab. Danach fällt die externe Sicherstellung tadelloser Amts- und Lebensführung der staatlichen Richter im Hinblick auf Ehre, Würde und Prestige des Gerichts in ihren Aufgabenbereich.<sup>46</sup> Nach dem Verständnis des Obersten Gerichtshofs ist sie allerdings keinesfalls dazu berufen, technische Fragen der Verfahrensdurchführung zu kontrollieren. Hierfür beansprucht der Oberste Gerichtshof die Alleinverantwortung. Kern des Streits ist hierbei die Abgrenzung zwischen Verfahrensleitung und persönlicher Amtsführung. Während der Oberste Gerichtshof jegliches Verhalten innerhalb des Gerichtssaals allein seiner Kontrolle unterwerfen will, verneint die Justizkommission ein exklusives Kontrollrecht des Obersten Gerichtshofs und sieht auch die juristische Amtsführung von ihrer Prüfungskompetenz umfasst. Nach ihrer Auffassung kontrollieren Oberster Gerichtshof und Justizkommission das Verhalten eines Richters kumulativ.

Auslöser der Streitigkeiten war dabei die Weigerung des Obersten Gerichtshofs, der Empfehlung der Justizkommission nachzukommen, eigene Mitglieder aufgrund von Verstöß-

43 Siehe oben A.II.2.

44 Allein 2011 nahm das Verfassungsgericht 230 Wahlprüfungsverfahren an, *Constitutional Court*, Annual Report 2010, S. 17 f.

45 Die Justizkommission nahm im Jahre 2005 ihre Arbeit auf, vgl. *Butt*, The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability, in *Sidney Law School, Legal Studies Research Paper No. 9/31 (2009)*, S. 11.

46 Vgl. *Maruarar*, Legal Basis for Appointment/Removal of Constitutional Court Judges in Indonesia, in: *KAS, Constitutional Courts and Politics*, Singapur 2005, S. 157, 165 f.

ßen gegen den Ethikkodex von der Prozessführung zu suspendieren.<sup>47</sup> Dabei ist das Verhältnis zwischen Justizkommission und Oberstem Gerichtshof bereits seit 2006 gestört, nachdem die Justizkommission erstmalig mehrere Richter des Obersten Gerichtshofs öffentlich belastete und den Präsidenten (vergeblich) um die Neubesetzung des gesamten Gerichtshofs ersucht hatte.<sup>48</sup> In der Folge beantragten mehrere Mitglieder des Obersten Gerichtshofs die Überprüfung des Justizkommissionsgesetzes.<sup>49</sup> Denn nach ihrer Auffassung war die Überprüfung ihrer Tätigkeit durch die Kommission nicht durch die Verfassung gedeckt. Dem ist das Verfassungsgericht jedoch nur teilweise gefolgt.<sup>50</sup> Die Überwachungsfunktion der Justizkommission erfasse nämlich durchaus auch die Richter des Obersten Gerichtshofs, allerdings umfasse sie keine rechtliche Überprüfung von gerichtlichen Entscheidungen. Die Revision gerichtlicher Entscheidungen sei vielmehr allein den Gerichten vorbehalten, da nur so die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet werden könne.<sup>51</sup>

Auf absehbare Zeit ist nun mit der erneuten Befassung des Verfassungsgerichts mit dem Disput zwischen Oberstem Gerichtshof und Justizkommission zu rechnen.<sup>52</sup> Diesmal dürfte das Verfahren allerdings von der Justizkommission angestoßen werden, um das Kompetenzverhältnis der beiden Institutionen im Organstreitverfahren endgültig zu klären.

Verfassungsprozessrechtlich stellt sich hierbei zunächst die Frage der Parteifähigkeit des Obersten Gerichtshofs. Diese ist grundsätzlich zu verneinen. Denn trotz der Aufhebung des Art. 65 Law 24/2003 – dieser sprach dem Obersten Gerichtshof ausdrücklich die Parteifähigkeit ab<sup>53</sup> – kann das Verfassungsgericht bereits aus materiell-rechtlichen Gründen nicht über den Umfang der Rechtsprechungsgewalt des Obersten Gerichtshof entscheiden. Andernfalls wäre dessen Unabhängigkeit nämlich nicht mehr gewährleistet und die verfassungsrechtlich in Art. 24A IVerf und Art. 24C IVerf vorgegebene klare Trennung zwischen Verfassungsge-

47 Vgl. *AntaraneWS*, Law professor deplors Supreme Court's stand on Judicial Commission's recommendation, vom 10. September 2011, <http://www.antaraneWS.com/en/news/75554/law-professor-deplors-supreme-courts-stand-on-judicial-commissions-recommendation> (zuletzt abgerufen am 14. April 2014).

48 Vgl. *Butt*, The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability, in Sidney Law School, Legal Studies Research Paper No. 9/31 (2009), S. 12 f.

49 Law 22/2004.

50 Decision No. 005/PUU-IV/2006.

51 Vgl. *Butt*, The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability, in Sidney Law School, Legal Studies Research Paper No. 9/31 (2009), S. 18 f.

52 So Richter am Obersten Gerichtshof *Paulus* am 7.9.2011 im persönlichen Gespräch. Mit der Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten der Justizkommission bei der Kontrolle unterinstanzlicher Richter Ende 2011 (Reform des Justizkommissionsgesetzes) hat die Politik versucht, den sich zuspitzenden Konflikt zu deeskalieren. Der Kern des Konflikts besteht jedoch weiterhin fort, so dass mit der Reform voraussichtlich nur Zeit gewonnen wurde.

53 Art. 65 Law 24/2003: "*The Supreme Court cannot be one of the parties in dispute of authorities between state institutions whose authorities are mandated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia to the Constitutional Court.*".

richtsbarkeit und ordentlicher Gerichtsbarkeit durchbrochen.<sup>54</sup> Eine gegenseitige Kontrolle der beiden höchsten Gerichte in Indonesien ist in der Verfassung gerade nicht vorgesehen.

Gleichwohl wurde dem Obersten Gerichtshof noch unter Geltung des Art. 65 Law 24/2003 die Parteifähigkeit ausnahmsweise dann zugesprochen, wenn es sich um justizverwaltungsrechtliche Fragestellungen handelte.<sup>55</sup> Rechtlich wurde dies auf gerichtsinterne Regelungen von Oberstem Gerichtshof und Verfassungsgericht<sup>56</sup> gestützt, die im Zusammenhang mit einer Streitigkeit über die Kontrollbefugnis der Gerichtsgebührenberechnung im Einvernehmen aller Beteiligten<sup>57</sup> im Jahre 2004 getroffen wurden.<sup>58</sup>

Hintergrund dieser Ausnahmeregelung ist die Überlegung, dass die Versagung der Parteifähigkeit des Obersten Gerichtshofs allein die Verhinderung der materiell-rechtlichen Kontrolle von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs durch das Verfassungsgericht bezwecken soll.<sup>59</sup> Bei rein administrativen Fragen besteht diese Gefahr jedoch regelmäßig nicht.<sup>60</sup>

Im aktuellen Streit zwischen Oberstem Gerichtshof und Justizkommission geht es aber gerade um eine Zuständigkeitsfrage innerhalb der Justizverwaltung, so dass unter Hinweis auf vorstehend erläuterte Ausnahmeregelung mit guten Gründen die Parteifähigkeit des Obersten Gerichtshof im Rahmen eines Organstreitverfahrens angenommen werden kann.<sup>61</sup>

## E. Zusammenfassung

Das indonesische Verfassungssystem ist konzeptionell auf ein konfliktfreies Nebeneinander von Oberstem Gerichtshof und Verfassungsgericht ausgerichtet. Während der Oberste Gerichtshof „nur“ eine Prüfung des einfachen Rechts vornimmt, beschäftigt sich das Verfassungsgericht ausschließlich mit verfassungsrechtlichen Fragen. Dabei ist eine verfassungsrechtliche Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen im indonesischen Verfassungsprozess-

54 Vgl. *Jimly Asshiddiqie*, in: Antaranews, Law professor deploras Supreme Court's stand on Judicial Commission's recommendation, vom 10 September 2011, <http://www.antaranews.com/en/news/75554/law-professor-deploras-supreme-courts-stand-on-judicial-commissions-recommendation> (zuletzt abgerufen am 14. April 2014).

55 *Jimly Asshiddiqie* im persönlichen Gespräch im September 2011.

56 Für letzteres auf Art. 86 Law 24/2003 gestützt.

57 Auch hier standen sich Oberster Gerichtshof und Justizkommission gegenüber.

58 *Jimly Asshiddiqie*, in: Antaranews, Law professor deploras Supreme Court's stand on Judicial Commission's recommendation, vom 10. September 2011, <http://www.antaranews.com/en/news/75554/law-professor-deploras-supreme-courts-stand-on-judicial-commissions-recommendation> (zuletzt abgerufen am 14. April 2014) sowie im persönlichen Gespräch im September 2011.

59 *Jimly Asshiddiqie* im persönlichen Gespräch im September 2011.

60 *Jimly Asshiddiqie* im persönlichen Gespräch im September 2011.

61 *Jimly Asshiddiqie* im persönlichen Gespräch im September 2011 sowie in: Antaranews, Law professor deploras Supreme Court's stand on Judicial Commission's recommendation, vom 10. September 2011, <http://www.antaranews.com/en/news/75554/law-professor-deploras-supreme-courts-stand-on-judicial-commissions-recommendation> (zuletzt abgerufen am 14. April 2014).

recht nicht vorgesehen, so dass von vornherein die Gefahr der Etablierung eines um das Verfassungsgericht erweiterten systemfremden Instanzenzugs ausgeschlossen ist.

Auch hinsichtlich der Normenkontrolle trennt die indonesische Rechtsordnung streng zwischen verfassungsgerichtlicher und kassationsgerichtlicher Kompetenz. Während das Verfassungsgericht die Überprüfung formeller Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit vornimmt, hat der Oberste Gerichtshof untergesetzliche Normen auf ihre Konformität mit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zu überprüfen.

Kompetenzüberschneidungen treten dagegen in Wahlprüfungssachen auf. Zwar unterscheiden die Gerichte zur Kompetenzabgrenzung formal zwischen der Prüfung des Wahlergebnisses (Verfassungsgericht) und des Wahlverfahrens (Oberster Gerichtshof). Realiter ist dies jedoch kein brauchbares Abgrenzungskriterium. Denn ein Fehler im Wahlergebnis beruht letztlich immer auf einem Fehler im Wahlverfahren. Gleichwohl ist es in der Praxis bisher zu keinen größeren Konflikten gekommen, da beide Gerichte die Zuständigkeitsentscheidung des zuvor befassten zumeist akzeptiert haben.

Strittig ist dagegen, inwieweit das Verfassungsgericht die Kompetenzen des Obersten Gerichtshofs gegenüber anderen Verfassungsorganen überprüfen und abgrenzen darf. Ebenso ist die Frage der Parteifähigkeit des Obersten Gerichtshof im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren noch nicht endgültig geklärt. Beides kann abschließend nur durch das Verfassungsgericht selbst entschieden werden. Die Gelegenheit hierzu wird das Gericht in voraussichtlich nicht allzu ferner Zukunft erhalten.