

Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V.

DVParl-Forum

Hüter der Verfassung

*- das Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und
Bundesverfassungsgericht*

*Donnerstag, den 27. November 2014 in Berlin
Deutscher Bundestag*

Begrüßung

Dr. Eva Högl MdB, stellv. Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion

Referenten

Prof. Dr. Norbert Lammert, Präsident des Deutschen Bundestages

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dieter Grimm, Richter des Bundesverfassungsgerichtes a. D.

Moderation und Leitung der Diskussion:

Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Oberreuter

Protokoll

Beginn: 18.00 Uhr

Dr. Eva Högl:

Sehr geehrter Herr Präsident, lieber Herr Prof. Lammert! Sehr geehrter Herr Prof. Grimm! Sehr geehrter lieber Herr Prof. Oberreuter! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir sind begeistert, dass Sie alle gekommen sind, dass der Saal und die Tribüne so gefüllt sind. Das liegt auch am Thema - nehme ich an - und an den beiden Referenten, die wir gleich hören werden, und an der Diskussion, die wir zu dem Thema „Hüter der Verfassung – das Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht“ zu erwarten haben.

Bevor ich einige Sätze dazu sage, begrüße ich eine Person, die unter uns weilt, ganz besonders herzlich. Herr Prof. Lammert hat eben gesagt, Sie haben nichts Schöneres zu tun, als Ihren Abend hier zu beschließen. Das freut uns ganz außerordentlich. Lieber Herr Risse, schön, dass Sie - der Direktor des Deutschen Bundestags – bei uns sind. Er hat gerade seinen Geburtstag gefeiert. Wir gratulieren nachträglich noch einmal ganz herzlich zu Ihrem runden Geburtstag. Es ist schön, dass Sie nach einem Empfang auch noch an unserer Veranstaltung teilnehmen und mit uns diskutieren.

Das Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht beschäftigt uns alle - mal mehr, mal weniger, aber auf jeden Fall dauerhaft. Der Bundestag beschließt Gesetze, und das Bundesverfassungsgericht kann sie, wenn jemand bis nach Karlsruhe geht, korrigieren, für nichtig erklären. Das bedingt natürlich ein Spannungsverhältnis.

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet darüber, ob eine Partei verboten werden soll - Sie sind die einzigen, die darüber entscheiden. Und umgekehrt entscheiden wir im Deutschen Bundestag, wer die roten Roben tragen darf, und das ist auch keine unwichtige Entscheidung.

Deswegen haben wir ein permanentes Spannungsverhältnis. Es gibt hier und da wechselseitig Kritik, aber im Großen und Ganzen verstehen wir uns gut. Auf jeden Fall haben wir genügend Stoff für die Diskussion. Und mit wem könnten wir das besser erörtern und diskutieren? Deswegen haben wir genau die beiden heute Abend als Gäste:

Ich darf Sie, Herr Lammert, ganz besonders herzlich begrüßen. Sie sind seit 1980 Mitglied des Deutschen Bundestags, seit 2005 unser Präsident. Damit sind Sie Inhaber des zweithöchsten Amtes im Staat. Schön, dass Sie heute Abend bei uns sind. Herzlich willkommen! Wir freuen uns auf die Diskussion mit Ihnen.

(Beifall)

Herr Lammert hat das eine oder andere Mal - auch durchaus sehr scharf - Kritik am Bundesverfassungsgericht geübt, wenn ich das so sagen darf. Thema war die Sperrklausel, die Einmischung des Gerichts in den einen oder anderen Politikbereich, in die Familienpolitik zum Beispiel. Sie sind auch Fürsprecher für mehr Transparenz bei der Wahl der Bundesverfassungsrichter, und Sie haben sich auch mit dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts hier und da direkt auseinandergesetzt. Es ist schön, dass Sie heute bei uns sind.

Wir haben als zweiten Gast Sie, lieber Herr Prof. Grimm. Sie sind Jurist und Politikwissenschaftler. Sie sind uns gut bekannt. Sie waren bis 2005 Richter im Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts, und Sie haben an vielen, wenn ich so sagen darf, auch berühmten Entscheidungen mitgewirkt, haben Sondervoten auch zu den Themen „Soldaten sind Mörder“, „Caroline von Monaco“ oder „Kruzifix-Beschluss“ abgegeben. Viele von Ihnen, meine Damen und Herren, wissen das und kennen Herrn Prof. Grimm bestens - nicht nur von den Entscheidungen, sondern

auch von seinen Veröffentlichungen her. Ein ganz herzliches Willkommen! Schön, dass Sie da sind und mit uns diskutieren. Auch Sie haben schon des Öfteren Stellung zu dem Spannungsverhältnis bezogen, und deswegen sind Sie unser Gast.

(Beifall)

Ich darf jetzt an Herrn Prof. Oberreuter übergeben, der die Moderation übernimmt und uns wie gewohnt durch den Abend führen wird. Wir hören zunächst die beiden Herren, und dann sind auch Sie zur Diskussion aufgefordert. Vielen Dank! Schön, dass Sie hier sind!

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Frau Vorsitzende! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe mich zu diesem Thema noch nicht wesentlich geäußert. Ich bin also der einzige Unbelastete, wenn Sie so wollen. Ich will mich auch nicht ewig äußern, weil wir unsere Veranstaltung gegen 19.45 Uhr beenden wollen. Das Wichtigste, was ich Ihnen sagen kann, ist: Die Restbestände des Geburtstagsempfangs von Direktor Risse sind vor dem Saal aufgebaut und zum Genuss freigegeben, wenn wir unsere Veranstaltung hier beendet haben.

Einige Punkte: Meine Damen und Herren, wer Unbehagen am Bundesverfassungsgericht pflegt und an der Konstruktion unseres Grundgesetzes, der möge sich in der internationale Szene umsehen und dort registrieren, wie hochreputierlich diese Verfassungsrechtskonstruktion und vor allen Dingen auch die Rolle des Verfassungsgerichts dort ist. Er möge auch zur Kenntnis nehmen, wie schwer es Verfassungen haben, ihre Geltungskraft zu erlangen, wenn es keine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt.

Zweiter Punkt: Wer Gesetze geben will - hat ein nicht unwesentlicher Bundesfinanzminister einmal gesagt -, der möge sich ins Parlament wählen lassen. - Der Bundestag hat nicht einen Neben- und Gegengesetzgeber gegenüber, sondern er hat die Tatsache zu beachten - wie übrigens auch das Verfassungsgericht selbst -,

dass der wertorientierten Konstruktion unseres Grundgesetzes, die sich sogar anheischig macht, bestimmte wesentliche Prinzipien der Verfügung sowohl des Parlaments, aber auch des Gerichts zu entziehen, dass also vor dieser Konstruktion der verfassungspolitischen Bindung, der verfassungsrechtlichen Bindung der wesentlichen Staatsgewalten Respekt zu zollen ist. Und natürlich ist es richtig, dass von daher auch das Prinzip der Volkssouveränität und die Kompetenzen, die das Parlament daraus ableitet, eine systematische Einengung erfahren. Die Bindung an Verfassungsrecht aufgrund unserer zeitgeschichtlichen Erfahrungen ist eigentlich eine wesentliche verfassungspolitische Gewinnsituation nach 1949.

Dritter Punkt: Inwiefern vorgelegte Fragen politischer Natur sind, ist natürlich entscheidend dafür, ob das Gefühl entsteht, dass das Gericht sich in die Politik einmengt. Das Gericht muss - und kann auch nur - Fragen beantworten, die gestellt sind. Das Gericht wird immer - das kann man auch nachlesen - für sich in Anspruch nehmen, dass es zu all diesen Fragen nur juristisch Stellung nimmt. Wenn man die Entscheidungen aber liest, wird man eigentlich schon von der Fähigkeit des Gerichts beeindruckt, die politisch-historischen Gegenstände und Umstände solcher zur Entscheidung anstehenden Rechtsfragen einzubeziehen, und wahrscheinlich ist es anders auch gar nicht möglich. Aber das ist, glaube ich, der entscheidende Konfliktfall.

Vierter Punkt: Man fragt sich gelegentlich, ob Karlsruhe nicht Verfassungsschöpfer und Ersatzgesetzgeber ist. Die Richter weisen das weit von sich. Wenn man sich aber die eine oder andere Entscheidung ansieht, in der aus den Wertorientierungen und Regeln des Grundgesetzes heraus neue Grundrechte abgeleitet - um nicht zu sagen: erfunden - worden sind, wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder das sogenannte Computergrundrecht, wird man doch sehen müssen, dass wichtige Weichenstellungen, die die Modernität auch des Grundgesetzes und der Verfassungsinterpretation gewährleisten, nicht vom Parlament, sondern von Karlsruhe aus vorgenommen worden sind.

Fünfter Punkt: Die Entscheidungen von Karlsruhe in den letzten wenigen Jahren haben zu einer sehr entschiedenen Stärkung des Bundestages geführt. Manchmal

hatte ich den Eindruck, der Bundestag will es selbst nicht sehen - aber im Einzelnen schon. Ich nenne die Stichworte „Wehrverfassung“ und „Parlamentsheer“. Ich nenne die Stichworte „Kontrolle“, „Fragerechte von Minderheiten und Oppositionsfraktionen“. Ich nenne den ganzen Themenkreis Europa mit dem Hinweis auf die Integrationsverantwortung und mit der Stärkung des Bundestags als Legitimationsorgan im Mehr-Ebenen-System des Parlamentarismus.

Sechstens: Das Karlsruher Gericht hat auch erhebliche Kontrolle auf sich gezogen, wenn ich die Entscheidung über die 5-Prozent-Klausel in Europa erwähnen darf, die nicht nur die Bonner aufgeregt hat, sondern ganz erheblich auch die Straßburger Abgeordneten, die sich von Karlsruhe sozusagen nicht ernstgenommen fühlten.

Das, meine Damen und Herren, waren jenseits des Hinweises auf die Happen, die draußen liegen, meine unwesentlichen Bemerkungen. Wir haben vereinbart, dass der Präsident mit einem Statement beginnt und Herr Grimm darauf folgt. Ich denke, dass dann auch die Chance gegeben sein muss, noch einmal kurz aufeinander einzugehen. Danach werden wir die Diskussionsrunde öffnen. - Herr Präsident.

Prof. Dr. Norbert Lammert:

Vielen Dank, Herr Oberreuter. Liebe Frau Högl! Meine Damen und Herren! Lieber Herr Grimm! Die Frau Högl hat in ihrer Einleitung hinreichend erkennbar angedeutet, dass ich nachweislich ein großer Bewunderer des Bundesverfassungsgerichts bin und bei jeder sich bietenden Gelegenheit gerne Freundlichkeiten und sehr viel Unfreundlichkeiten über dasselbe vortrage. Ich habe auch nichts Neues vorzutragen, zumal es in allerjüngster Vergangenheit keine Ereignisse gibt, die mich zu neuerlichen Beschwerden veranlassen könnten. Deswegen versuche ich, meine Wahrnehmung der Rollenverteilung zwischen diesen beiden Verfassungsorganen noch einmal ein wenig zusammenzufassen. Auch das wird nicht mehr besonders originell ausfallen, zumal wir erst vor einigen Monaten Gelegenheit hatten, uns aus Anlass des 65. Geburtstages des Grundgesetzes intensiv mit diesem Thema zu beschäftigen.

Ich habe in der entsprechenden Veranstaltung des Bundestags dazu einige Aussagen getroffen, die überraschenderweise den meisten Mitgliedern des Verfassungsorgans Bundestag etwas besser gefallen haben als manchen Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. Das bringt mich bis heute ins Grübeln. Da ich dafür aber noch nicht abschließende Antworten gefunden habe, trage ich jetzt einfach noch einmal meinen Befund vor.

Erstens bestätige ich ausdrücklich, was Herr Oberreuter gesagt hat: Das Bundesverfassungsgericht hat im In- und Ausland einen geradezu furchterregenden Ruf - im wörtlichen wie im übertragenen Sinne, sowohl im Sinne des Erzeugens von Angst, Furcht und Schrecken als auch im Sinne der Unantastbarkeit einer Institution, die scheinbar über jeden Zweifel erhaben ist. Ich sage das mit einem leichten Anflug von Neid, aber mehr noch mit großem Respekt, weil ein solcher Ruf erarbeitet werden muss. Der ist nicht naturgegeben, sondern hat sich durch eine jahrzehntelange Arbeit des Bundesverfassungsgerichts entwickelt, indem sich dieses Gericht die Autorität erworben hat, die es inzwischen hat und die es keineswegs vom schieren Text des Grundgesetzes her von vornherein und unangefochten immer gehabt hat.

Ich will aber eine zweite Bemerkung hinzufügen: Wenn mich mein Eindruck von vielen Gesprächen in anderen Parlamenten der Welt - auch der Lektüre vieler einschlägiger Untersuchungen über verschiedene relevante politische Systeme der Welt - nicht völlig trügt, wird in vielen anderen Ländern nicht nur das Bundesverfassungsgericht als eine einzigartige Einrichtung wahrgenommen - was sicher zutrifft -, sondern es wird auch der Bundestag als ein Legislativorgan wahrgenommen, das vielen anderen - teilweise sehr viel älteren demokratischen Parlamenten der Welt - in Kompetenz oder politischem Einfluss oder beidem deutlich überlegen ist.

Mit anderen Worten: Unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Stellung dieser beiden Verfassungsorgane ist der Unterschied zwischen diesen beiden jedenfalls kleiner als mit Blick auf die Reputation. Da ist er nun zweifellos unübersehbar groß, wenngleich wieder auffällig ist, dass die Außenwahrnehmung sich von der

Binnenwahrnehmung deutlich unterscheidet. Die Wahrnehmung des Parlaments aus der Perspektive des deutschen Volkssouveräns ist außerordentlich übersichtlich, während die größere Entfernung vom Tatort offenkundig im Ausland zu einem gänzlich anderen, sehr viel freundlicheren Bild beiträgt.

Ich glaube, man kann - wenn überhaupt - mit einer leichten Übertreibung sagen: Unter den Verfassungsorganen, die es gibt, sind Bundestag und Bundesverfassungsgericht so etwas wie ungleiche Geschwister in der Familie der Verfassungsgerichte. Jedenfalls sind sich im tatsächlichen rechtlichen wie faktischen Zuordnungsverhältnis keine zwei anderen Verfassungsorgane näher als diese beiden. Übrigens ist dies für mich schon ein hinreichender Grund dafür, dass es von Zeit zu Zeit Reibungen geben kann und wohl auch geben muss. Sie sind sich in den jeweiligen Aufgaben viel zu nah, als dass es ohne Reibungen abgehen könnte.

Auch ein gelegentlicher Streit über Zuständigkeiten oder Wahrnehmung der jeweiligen Zuständigkeiten ist nach meiner Überzeugung nicht zu vermeiden. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Verfassungsorganen ist systemimmanent. Wenn es dieses Spannungsverhältnis nicht gäbe, müssten wir uns Sorgen machen. Mich beunruhigt also überhaupt nicht, dass es da gelegentlich knirscht. Ich fände es beunruhigend, wenn es nie knirschte. Zumal es - das füge ich jetzt einmal etwas leiser, aber durchaus ernst gemeint hinzu - zwischen Exekutive und Legislative als zweifellos auch eng einander zugeordnete Verfassungsorganen ein gleiches Spannungsverhältnis nicht gibt, weil - Verfassungstheorie hin oder her und Verfassungspraxis im Blick - die tatsächliche Wahrnehmung der jeweiligen Rollen bedeutet, dass die eine Regierung tragenden politischen Kräfte im Parlament die Exekutive eher stützen als kontrollieren. Und diejenigen Kräfte, die sie eher kontrollieren als stützen, haben regelmäßig keine Mehrheit. Deswegen darf man an der Stelle bitte auch keine Illusionen über die Kräfteverteilungen in einem politischen System haben, das nicht nur bestimmte Rollen für Verfassungsorgane vorsieht, sondern sie unter realen Bedingungen leichter oder schwerer wahrnehmbar macht.

Wenn ich - keineswegs ironisch - als Obersatz gesagt habe, ich sei ein großer Bewunderer des Bundesverfassungsgerichts, dann nicht nur deswegen, weil ich

großen Respekt vor seiner Arbeit und seiner Autorität habe, sondern auch deshalb, weil ich glaube, dass es zu den wichtigsten Voraussetzungen der Erfolgsgeschichte unseres Landes seit 1949 gehört, dass uns nicht nur im Verfassungstext, also im Grundgesetz, sondern auch in der Verfassungswirklichkeit die notwendige Machtbalance zwischen Verfassungsorganen außerordentlich gut gelungen ist.

Mir fällt offen gestanden kein zweites Land ein, bei dem das besser gelungen wäre. Wir könnten, wenn wir mehr Zeit hätten, die großen Demokratien dieser Welt durchdeklinieren und uns angucken, wie es denn da - so überhaupt vorhanden - mit der Verfassung aussieht und wie mit der Wirklichkeit und wo da das Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen besser als bei uns oder auch nur ähnlich gut gelungen ist wie bei uns. Da fällt mir kein zweites Land ein. Und ich glaube, dass wir diesen - gewissermaßen auch unabhängig von sich verändernden personellen Zusammensetzungen in Regierungen, in Parlamenten wie in den beiden Senaten des Verfassungsgerichts - in den genetischen Code dieser Organe eingegangenen Machtbalancen einen erheblichen Teil nicht nur der Stabilität, sondern auch der politischen Kultur unseres Landes verdanken.

Der neuralgische Punkt, der immer mal wieder die Reibungen erzeugt und manchmal auch unvermeidlich macht, ergibt sich sowohl aus der Rollenverteilung wie aus dem unterschiedlichen Selbstverständnis und Rollenverständnis. Einmal etwas platt formuliert: Hüter der Verfassung - wie wir das hier in der Überschrift stehen haben - ist natürlich nicht der Bundestag, sondern das Bundesverfassungsgericht. Für Gesetzgebung ist nicht das Verfassungsgericht, sondern der Bundestag zuständig. Daraus könnte man, finde ich, wiederum mit einer zulässigen Zuspitzung sagen: Gestaltungsehrgeiz ist in einem Parlament unvermeidlich, in einem Verfassungsgericht gelegentlich auch zu beobachten. Das führt uns dann natürlich an die Stellen, an denen gelegentlich nicht nur Meinungsverschiedenheiten entstehen können, sondern auch produktiver Streit entsteht, ob es denn so herum oder so herum vernünftig und angemessen sei. Ich habe das in meiner damaligen Rede im Bundestag zum Grundgesetzjubiläum in der mir eigenen vornehmen Zurückhaltung so formuliert:

Unbestreitbar gibt es immer wieder die Versuchung des Gesetzgebers, im Regelungseifer die Grenzen der Verfassung zu strapazieren. Es gibt aber auch den gelegentlichen Ehrgeiz des Verfassungsgerichts, die geltende Verfassung durch schöpferische Auslegung weiterzuentwickeln - woraus sich im Übrigen beinahe folgerichtig die Eigendynamik eines Reibungsverhältnisses ergibt. Wenn nämlich der Gesetzgeber seinen eigenen Gestaltungsehrgeiz durch Auslegungsentscheidung des Verfassungsgerichts in einer - wie er glaubt - politisch nicht zumutbaren Weise eingegrenzt sieht, wehrt er sich im Zweifelsfall durch eine Verfassungsänderung, um wiederum den Spielraum zu verändern, den das Verfassungsgericht für seine eigenen Entscheidungen hat und nutzt.

Da bin ich bei dem aus meiner Sicht relevantesten Streitpunkt der letzten Jahre, nämlich den Entscheidungen des Verfassungsgerichts zum Wahlrecht. Da gibt es auch eine systematische Seite - zu der Herr Grimm ganz sicher Kluges sagen wird - und eine praktische Seite. Die systematische Seite hat Herr Oberreuter angedeutet, und die findet sich auch in einer der zehn Thesen, die der Präsident des Verfassungsgerichts bei einer ähnlichen Veranstaltung hier im Deutschen Bundestag zum gleichen Thema vorgetragen hat und in deren vorletztem Punkt es als krönender Höhepunkt heißt: Das Bundesverfassungsgericht trifft ausschließlich juristische Entscheidungen. Die Entscheidungsfindung des Bundesverfassungsgerichts folgt einer vollkommen anderen Logik als die Entscheidungsfindung politischer Akteure. - Den zweiten Satz halte ich für richtig, den ersten für weltfremd.

Dass das Bundesverfassungsgericht ausschließlich juristische Entscheidungen treffe und treffen könne, halte ich für bestenfalls gut gemeint, aber nicht für wirklichkeitsnah. Das Bundesverfassungsgericht trifft nicht jedes Mal und täglich hochpolitische, aber in manchen Fällen extrem politische Entscheidungen. Ob es sich dabei ausschließlich an juristischen Argumenten orientiert, will ich nicht beurteilen - ich bin ja nicht dabei. Aber selbst wenn es so wäre - wovon ich nicht restlos überzeugt bin -, ändert das an der Schlussfolgerung nichts, dass eine selbst unter rein juristischen Gesichtspunkten getroffene Entscheidung hochpolitisch sein kann. Insofern finde ich: Wenn es nicht nur eine Formulierungsfrage, sondern Ausdruck eines Selbstverständnisses ist, ist genau dieses Selbstverständnis im

Wortsinn fragwürdig, denn das Verfassungsgericht ist nicht ein gehobenes Amts- oder Verwaltungsgericht, sondern ein Verfassungsorgan. Dazu hat es sich übrigens selbst promoviert und muss sich insofern diese politische Gruppierung auch vorhalten lassen.

Wir befinden uns ja mitten in einem noch nicht abgeschlossenen Verfahren zu den rechtlichen Grenzen der Zuständigkeiten von Verfassungsorganen im Umgang mit eigenen Währungen und europäischen Währungen und Entscheidungen von europäischen Zentralbanken usw. Da kann ich mir alle möglichen Entscheidungen vorstellen, aber keine einzige, die nicht hochpolitisch wäre. Und die Vorstellung, ein Gericht könne sich ernsthaft einbilden, eine unpolitische zu treffen, regt mich schon beinahe auf - beinahe.

Was das Wahlrecht angeht, will ich mit Blick auf die Zeit nur auf ein grundsätzliches Problem aufmerksam machen. Ich habe an anderer Stelle - auch sehr ernst gemeint - den Übereifer des Verfassungsgesetzgebers kritisiert, zweit- und drittrangige Fragen in die Verfassung zu schreiben, und halte die gegenüber dem Urtext von 1949 aufgeblähte Verfassung für keine Errungenschaft. Selbst da, wo Änderungen und Ergänzungen unvermeidlich waren, sind sie im Regelfall nicht annähernd so gut gelungen wie das, was die Kameradinnen und Kameraden damals im Parlamentarischen Rat als Provisorium für die Republik vereinbart haben - in der Regel jedenfalls.

Aber es gibt einen Punkt, bei dem ich wirklich ernsthafte Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Abstinenz des Verfassungsgebers habe, und das ist das Wahlrecht, dass wir nämlich eine so erstrangige Frage wie die Bedingungen, unter denen die Besetzung von Verfassungsorganen - insbesondere des Bundestages - erfolgt, für einfache Gesetzgebung erklären und uns mit dem schlichten Hinweis begnügen, dass die Mitglieder des Deutschen Bundestages in allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen für vier Jahre gewählt werden - womit die einzige operative Festlegung „vier Jahre“ ist. Also das am wenigsten Wichtige hat bei uns Verfassungsrang. Ob es drei, vier oder fünf Jahre sind, halte ich nun wirklich nicht für wesentlich - nicht für unbedeutend, aber nicht für wesentlich. Währenddessen hält

sich der Verfassungsgeber bei der Frage, für die es ja jeweils brillante Argumente in die eine oder andere Richtung gibt - ob man eher Mehrheitswahlrecht oder eher ein Verhältniswahlrecht oder ein gemischtes System haben sollte, ob es Sperrklauseln geben darf und in welcher Größenordnung, die zumutbar sind -, heraus und schiebt das damit ungewollt dem Verfassungsgericht zu, das der Versuchung auch prompt nicht widerstehen kann, hier Verfassungsgesetzgeber zu spielen und uns beispielsweise sowohl bei der Frage der Überhangmandate als auch bei der Frage der Sperrklausel wie der zulässigen Zahl von Überhangmandaten mit Interpretationen zu überraschen, die alle hochinteressant sind, die wir nur nirgendwo in der Verfassung verankert finden.

Sie sehen also. Meine Freude über die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Verfassungsorganen ist kaum noch steigerungsfähig. Sie hat im Übrigen auch eine praktische Schlussfolgerung im Anschluss an unsere gemeinsame Beschäftigung mit dem Grundgesetz, seinen Errungenschaften und wenigen Lücken gefunden, die darin besteht, dass wir jetzt gerade gemeinsam eine kleine, aber nicht unbedeutende Modifizierung des Wahlverfahrens für die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts eingeleitet haben, denn auch hier haben wir den erstaunlichen Umstand gehabt, dass entgegen dem eindeutigen Wortlaut der Verfassung - dass die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts vom Bundesrat und Bundestag jeweils zur Hälfte gewählt werden - nur der Bundesrat sie tatsächlich als Verfassungsorgan gewählt hat, während das bei uns in einem klandestinen Verfahren mit anschließender Kenntnisnahme des Bundestages geregelt wurde. Das regeln wir jetzt mindestens in der Weise, dass das Wahlverfahren mit der gleichen Selbstverständlichkeit wie bei Wehrbeauftragten, Datenschutzbeauftragten und anderen vergleichbaren Nichtverfassungsorganen im Deutschen Bundestag stattfindet - unter Aufrechterhaltung der Vorzüge, die auch nach meiner Überzeugung das bisherige Vorauswahlverfahren in einem solchen Richterwahlausschuss hat.

Ich höre jetzt einfach einmal auf.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank, Herr Präsident. Im Jargon von 68 ff. würde ich sagen, Sie haben uns Ihre kritikfähige Freude an **der** Verfassungskonstruktion dargetan und haben aber doch grundsätzlich die Balance in Theorie und Praxis beider Verfassungsorgane sehr positiv gewürdigt, mit starkem Neid an der Reputation.

Bevor ich das Wort an Herrn Grimm weitergebe, fällt mir noch der Vorschlag ein: Vielleicht sollt der gleiche Autor, der sich über das Hohe Haus ausgelassen hat, ein Buch über das Hohe Gericht schreiben. Es könnte dann sein, dass das Reputationsgefälle sich einebnet.

(Prof. Dr. Lammert: Im Unterschied zu uns darf er da nur nicht dabeisitzen.)

- Vielleicht ist das auch ein Schutz, den Karlsruhe braucht: dass nicht jeder schreiben darf. - Herr Grimm.

Prof. Dr. Dr. Dieter Grimm:

Meine Damen und Herren! Das Wort vom Hüter der Verfassung - Überschrift unserer Veranstaltung - hat bekanntlich Carl Schmitt in die verfassungsrechtliche Literatur eingeführt, zuerst in einem Aufsatz von 1929, den er dann 1931 in ein Buch ausgeweitet hat. Der Anlass ist wohl gewesen, dass sich der Staatsgerichtshof der Weimarer Republik - ein sozusagen rudimentäres Verfassungsgericht - selbst in einer Entscheidung von 1927 zum Hüter der Verfassung erklärt hatte. Schmitt erwiderte darauf, jedenfalls sei der Staatsgerichtshof nicht der Hüter der Verfassung, sondern allenfalls ein Hüter der Verfassung, zudem - das hatte er schon nebenbei in seiner bedeutenden Staatslehre von 1928 gesagt - nicht einmal ein besonders empfehlenswerter Hüter der Verfassung. Und zwar deswegen - jetzt kommt das berühmte und wahrscheinlich jedem bekannte Wort -, weil Verfassungsgerichtsbarkeit notwendig zur Juridifizierung der Politik und zur Politisierung der Justiz führen würde. Daraus hat er dann in der zweiten, der

längeren Schrift 1931 den Schluss gezogen, der eigentlich, der wahre, der empfehlenswerte Hüter der Verfassung sei der Reichspräsident.

Darauf kommt noch im selben Jahr – 1931 - Hans Kelsen - der schon auf der Staatsrechtslehretagung von 1928 die Verfassungsgerichtsbarkeit gepriesen hatte, der auch derjenige war, der eine maßgebliche Rolle bei der Einführung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs in der Verfassung von 1920 gespielt hat - in seiner Schrift „Wer soll der Hüter der Verfassung sein?“ zum gegenteiligen Ergebnis von Schmitt. Verfassungsdurchsetzung sei eine genuin richterliche Aufgabe, und - das hat Herr Oberreuter auch schon angedeutet, vielleicht Kelsen im Sinn - Verfassung ohne Verfassungsgerichtsbarkeit sei nicht viel besser als überhaupt keine Verfassung.

Nach 1945 und den Erfahrungen, die zwischenzeitlich gemacht worden waren, war offenbar nur noch Kelsens Auffassung plausibel. Was in Weimar heftig umstritten war - nämlich: Sollte man eine Verfassungsgerichtsbarkeit in vollem Umfang einführen oder nicht? -, war 1948/49 in Bonn völlig außer Streit. Verfassungsgerichtsbarkeit wurde im Grundgesetz eingesetzt. Das Verfassungsgericht wurde mit einer Kompetenzfülle ausgestattet, der damals kein anderes Verfassungsgericht glich. Und - das ist schon gesagt worden -: Durch seine Tätigkeit hat es insgesamt hohe Wertschätzung gewonnen; eine Abschaffung steht überhaupt nicht zur Debatte.

Aber ich denke doch - Herrn Lammerts Worte bestätigen das eigentlich -, dass nach der beispiellosen Ausweitung der Verfassungsrechtsprechung heute wieder gelegentlich die Frage gestellt wird, ob Carl Schmitt mit seiner Warnung nicht vielleicht doch Recht hatte. Die Zweifel rühren daher, dass sich die Handlungsspielräume der Politik durch Verfassungsrechtsprechung im Laufe der Zeit nicht unbeträchtlich eingeengt haben. Sie haben sich keineswegs nur eingeengt, sie haben sich teilweise auch erweitert. Es sind Handlungsräume geöffnet worden. Sie haben die Beispiele, vor allem aus der Europapolitik, aber nicht nur, schon genannt.

Insgesamt gesehen ist doch das verfassungsrechtliche Netz für die Politik erheblich engmaschiger geworden. Man kann das vielleicht „Juridifizierung der Politik“ nennen, wenn man darunter nicht versteht, dass Politik überhaupt nur noch Verfassungsvollzug wäre. Das wäre eine Denaturierung der Politik.

Die Verengung des Handlungsspielraums bekommen sämtliche Staatsgewalten zu spüren, aber ich glaube, dass sie für den Bundestag besonders fühlbar sind, weil der Bundestag nun einmal das einzige direktdemokratisch legitimierte Organ in der Bundesrepublik ist. Man sollte diesen Befund - damit sehen Sie gleich, dass ich Herrn Lammert teilweise recht gebe - nicht dadurch übertünchen, dass man die gesamte Verantwortung dem Verfassungsgeber zuweist, der es ja so bestimmt habe, wie es das Bundesverfassungsgericht dann mache. Es ist zwar richtig, dass das Bundesverfassungsgericht auf die Streitfragen, die ihm vorgelegt werden, nur das Grundgesetz anwendet, aber vor die Anwendung schiebt sich die Interpretation. Und die Interpretation ist vom Text des Grundgesetzes nur mehr oder weniger determiniert, und das ist sozusagen die Einflusschleuse für Politik.

Nun würde ich aber gern an dieser Stelle auch in Antwort auf Herrn Lammert eine Differenzierung einführen. Ich denke, man muss unterscheiden zwischen dem Gegenstand verfassungsgerichtlicher Streitigkeiten, zwischen der Wirkung verfassungsgerichtlicher Urteile und zwischen der Verfahrensweise und dem Kriterium des Verfassungsgerichts. Die Gegenstände sind unweigerlich politisch. Dafür ist das Gericht ja da: dass es Politik kontrolliert. Und die Wirkungen sind unweigerlich politisch. Die Masse der Fälle gehört gar nicht dahin. Die Masse der Fälle sind Petitionen im Bereich der Verfassungsbeschwerde. Aber immer, wenn es politisch interessant wird, sind wir in diesem Bereich. Der Gegenstand ist politisch, und die Wirkung ist politisch.

Wenn man das nicht erträgt, muss man Verfassungsgerichtsbarkeit abschaffen. Aber: Die Arbeitsweise und die Kriterien sind nicht politisch, sie sind juristisch. Es findet ein Arenenwechsel statt - nicht nur mit anderen Akteuren, sondern auch mit anderen Logiken. Insofern hat Herr Voßkuhle, glaube ich, das Richtige getroffen.

Aber - um es noch einmal zu sagen -: Die Interpretation lässt gerade bei der Verfassung und ihren vagen - häufig vagen, manchmal sehr präzisen, aber häufig vagen - Bestimmungen Türen offen für das, was die jeweiligen Richter als die richtige Entscheidung ansehen. Aber man muss sich klarmachen: Es gibt keine Verfassungsverwendung ohne vorgängige Interpretation. Die Verfassung ist generell und abstrakt formuliert. Die Fälle, die an das Verfassungsgericht herangetragen werden, sind speziell und konkret, und diese Kluft muss überbrückt werden, und sie wird überbrückt durch Interpretation.

Das ist übrigens beim Gesetzesrecht nicht anders, aber beim Verfassungsrecht ist wegen seiner häufig vagen Formulierungen die Brücke oft länger. Oberstes Prinzip der gesamten Ordnung: schwere Abänderbarkeit, trotzdem Notwendigkeit, die Verfassung auf neue Herausforderungen einzustellen. Die generellen und abstrakten Sätze des Grundgesetzes müssen im Hinblick auf die Probleme, die man zu entscheiden hat, konkretisiert werden, bevor sie auf den Fall angewendet werden können. Vor dieser Notwendigkeit steht nicht nur das Verfassungsgericht, sondern jeder, der nach dem Sinn des Grundgesetzes in Bezug auf ein bestimmtes Problem fragt, muss dabei das Grundgesetz interpretieren. Das heißt also, der Ministerialbeamte, der an der Ausarbeitung eines Gesetzes tätig ist, muss das Grundgesetz interpretieren. Der Anwalt, der einen Schriftsatz für das Bundesverfassungsgericht schreibt, muss die Verfassung interpretieren. Und der Bundespräsident, der sich überlegt, ob er ein Gesetz ausfertigen soll oder nicht, muss die Verfassung interpretieren. Der Vorgang der Interpretation ist überall derselbe, da ändert sich nichts. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich, wenn es darum geht, das letzte Wort. Aber es tut nichts anderes als die anderen Organe, wenn sie kompetent arbeiten.

Noch einmal: Bei dieser Konkretisierung gibt es Spielräume, und innerhalb dieser Spielräume kann man nicht mit den Begriffen „richtig“ oder „falsch“ operieren, sondern allenfalls mit den Begriffen „besser oder schlechter begründet“.

Die Spielräume machen aber die Verfassungsinterpretation nicht etwa beliebig. Nehmen Sie eine klare Regelung des Grundgesetzes - Art. 63: Der Bundeskanzler

wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. - Vom Text dieser Regelung führt kein Weg zu dem Ergebnis, er würde vom Bundesrat gewählt - und zwar nach einer Aussprache. Aber: Die Frage, was eine Aussprache ist, kann durchaus strittig und diskussionswürdig werden. Also der Umstand, dass Interpretationsspielräume bestehen, führt nur dazu, dass man mit guten Gründen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen kann. Das sieht man auch an vielen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, denen Sondervoten beigefügt werden. Und auch diejenigen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, denen keine Sondervoten beigefügt werden, müssen nicht 8 : 0 ausgegangen sein, sondern können 6 : 2 oder 5 : 3 ausgegangen sein, ohne dass das dem Publikum bekannt wird.

Aber: Der Umstand, dass man mit guten Gründen - das ist mir wichtig - zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen kann, enthebt nicht den individuellen Interpreten - also den individuellen Verfassungsrichter - der Notwendigkeit, sich selbst schlüssig zu werden und das Ergebnis zu wählen, das für ihn nach bestem Wissen und Gewissen das Richtige ist. Man muss sich in diesem Amt entscheiden. Um die Entscheidung wird häufig gerungen. Ich selbst - wenn ich das als subjektive Bemerkung einschieben darf - habe die Beratungen in meinen zwölfenhalb Jahren im Gericht - das halbe Jahr kam, weil die Politik bei der Ernennung des Nachfolgers nicht schnell genug war - -

(Prof. Dr. Norbert Lammert: Sorgfältige Auswahl von Bewerbern!)

- Sehr gut. Ich habe das halbe Jahr auch gern genossen. - Ich habe in der Beratung immer geschätzt, dass mit Argumenten gerungen wurde und es auf Argumente ankam und Argumente eine ausschlaggebende Rolle spielten. Es ist nicht selten, sondern sogar häufig vorgekommen, dass aufgrund der Beratung Richter ihre Meinung geändert haben. Das zeigt, dass Beratung und Argumentation etwas bewirken.

Aber nun kann der Interpretationsspielraum dazu führen, dass die Annahmen des Bundestages, das Gesetz, was er mache, sei verfassungswidrig, vom

Bundesverfassungsgericht nicht geteilt wird, und es kommt zu dem gegenteiligen Ergebnis. Dann ist nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes das Gesetz nichtig. Aber das heißt nicht - das ist mir auch wieder recht wichtig -, dass das Parlament sich böswillig über die Verfassung hinweggesetzt hätte. Deswegen habe ich mich immer so geärgert - und ärgere mich immer noch - über das gängige Wort, mit dem die Presse, die Medien in solchen Fällen bei der Hand sind: Schallende Ohrfeige für das Bundesverfassungsgericht. - Nein, im Verfassungsgericht selbst hat man darum gerungen und hat mit guten Gründen diese oder jene Meinung vertreten, und schließlich hat sich eine davon durchgesetzt.

Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Organen ist also nicht zu leugnen, aber ich bin mit Herrn Lammert völlig einig, dass es falsch wäre, das Spannungsverhältnis als ein Krisensymptom zu interpretieren. Es ist einem System mit Verfassungsgerichtsbarkeit inhärent, ist nichts Abnormales. Die Frage ist nur: Wie geht man mit dem Spannungsverhältnis um? Das ist wiederum eine Frage, von der ich sagen würde, dass sie sich in erster Linie an das Verfassungsgericht richtet, nicht in erster Linie an den Bundestag. Denn das Parlament ist die politische Entscheidungsinstanz, das Verfassungsgericht ist nur der nachgeordnete Kontrolleur. Das Parlament hat zahllose Gesichtspunkte bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen, nicht nur die Verfassungsmäßigkeit. Das Verfassungsgericht kann nur diesen Aspekt aufgreifen. Das Parlament ist unmittelbar demokratisch legitimiert, das Verfassungsgericht nur mittelbar. Also betrifft die Frage „Wie positioniert sich das Bundesverfassungsgericht gegenüber dem Gesetzgeber?“ gibt es natürlich eine bekannte Skala von Möglichkeiten, an deren Enden - da hat sich die englische Terminologie noch immer nicht durch eine günstige deutsche ersetzen lassen - steht Traditional Activision, Traditional Difference.

Nun darf man sich das nicht so vorstellen, als komme das Bundesverfassungsgericht in einer Beratung zusammen und bilde sich einen Willen darüber, ob es ein Actavis Court oder ein Differential Court sein würde. Das ist viel komplizierter. Die Haltung bildet sich implizit bei der Bearbeitung von Fällen und bei der Fallentscheidung heraus. Hierbei ist am wichtigsten, welches Verfassungsverständnis und welche Interpretationsmethode man mitbringt. Aber auch Verfassungsverständnis und

Interpretationsmethode sind nicht wieder Gegenstand einer Willensentscheidung. Ich habe wiederum in dieser langen Periode - zwölfeinhalb Jahre - im Grunde keine Methodendiskussion erlebt, aber man hat natürlich eine Methode, und nicht jeder hat dieselbe.

Das sind also nicht Dinge, die sich als Willensentschluss des Verfassungsgerichts herauskristallisieren, ehe dann Entscheidungen gefällt werden, sondern im Nachhinein kann man es erst häufig durch die Kenntnis einer großen Fülle von Entscheidungen wissen. Aber das sind die beiden maßgebenden Faktoren bezüglich der Frage „Wie werden die Interpretationsspielräume hier gefüllt?“, und auch da gibt es natürlich verschiedene Möglichkeiten; ich will kurz darauf eingehen.

Verfassungsverständnis: Möglich ist ein formalistisches Verfassungsverständnis. Dann ist die Verfassung dasjenige Gesetz, das sich von anderen Gesetzen nur dadurch unterscheidet, dass sie erschwert abgeändert werden kann. Ein solches formalistisches Verfassungsverständnis würde sich dann auch auf die Grundentscheidungen der Verfassung, auf die tragenden Strukturprinzipsbestimmungen erstrecken. Rechtsstaat ist dann nichts anderes als Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Grundrechte sind nur diejenigen Bereiche, in denen die Exekutive nicht ohne gesetzliche Grundlage tätig werden kann.

Demokratie erschöpft sich, geht in der Mehrheitsregel auf. Das ist nicht ein von mir ausgedachtes Konstrukt, sondern ist dasjenige Verständnis von Verfassung, das sich nach der Reichsgründung 1871 durchsetzte und das in der Weimarer Republik fortwirkte, mit der Folge, dass die Weimarer Verfassung keine Abwehrkraft gegen ihre Denaturierung entfalten konnte. Davon hat sich das Grundgesetz verabschiedet, und das Bundesverfassungsgericht ist dem entschieden gefolgt.

Heute ist ein materielles - „materiales“ ist vielleicht der bessere Begriff - Verfassungsverständnis herrschend. Die Verfassung ist nicht nur eine Spielregel für Politik, sondern sie formuliert auch Zielvorstellungen für politisches Handeln. Sie ist eine Gerechtigkeitsordnung.

Dasselbe gilt für die Interpretationsmethode. Auch da gibt es verschiedene Möglichkeiten. Man kann an einen solchen Text positivistisch herangehen. Das heißt, die Interpretation ist pure Textinterpretation, und das Mittel dafür ist ausschließlich Grammatik und Logik, wie Labrand, der berühmteste Staatsrechtslehrer des Kaiserreiches, formuliert hat.

Oder man kann strikt historisch an die Verfassung herangehen. Der Verfassungstext muss so verstanden werden, wie ihn die Gründer intendiert hatten, oder jedenfalls so, wie der Sprachgebrauch bei Inkrafttreten der Verfassung war. Das ist eine Richtung, die in den USA von großer Relevanz ist und sich auch trennend durch den Supreme Court zieht: Wer ist für eine strikt historische Interpretation, wer ist für eine andere? - Mit beiden Methoden würde man die Verfassung schnell zur Irrelevanz verdammen, denn weder die Positivisten noch die Originalisten können auf sozialen Wandel reagieren. Dem Positivisten kommt es ja gar nicht in den Blick, solange er als Jurist tätig ist - als Bürger kommt er natürlich in den Blick -, und der Originalist kann, obwohl es ihm in den Blick kommt, nichts machen; er kann nur auf den verfassungsändernden Gesetzgeber verweisen, und wie man weiß, ist es in den USA so gut wie aussichtslos, eine Verfassungsänderung herbeizuführen. Bei uns ist es vielleicht zu einfach, denke ich manchmal, in den USA ist es entschieden zu schwierig.

In Deutschland ist der Positivismus schon in der Weimarer Republik bekämpft worden – der berühmte Methodenstreit der Weimarer Staatsrechtslehre. Originalisten haben in Deutschland nie Fuß gefasst. Vielmehr hat sich eine Interpretation aus dem Zweck oder den Funktionen, die eine Verfassungsnorm hat, durchgesetzt. Und wenn ich die methodischen Grundüberzeugungen des Verfassungsgerichts in einer ganz kurzen Form komprimieren sollte, dann würde ich sagen: Die Maxime ist, den verfassungsrechtlichen Werten und Zielen größtmögliche Wirksamkeit zu verschaffen, und zwar unter den jeweils gegebenen Umständen. Das ermöglicht dann die Berücksichtigung von sozialem Wandel und ermöglicht die Einstellung der Verfassung auf neue Herausforderungen, und dazu gehören auch die von Ihnen genannten neuen Grundrechte, die in Wirklichkeit Fortentwicklungen,

Konkretisierungen der alten Grundrechte auf eine neue Gefahrenkonstellation hin sind.

Nun aber ein wahrscheinlich entscheidender Punkt für unser Thema: Jede Geltungsausweitung des Grundgesetzes durch Interpretation führt automatisch auch zu einer Machtausweitung des Bundesverfassungsgerichts. Das lässt sich gar nicht leugnen, und ich nenne nur ein paar Beispiele. Elfte Urteil von 1957, Art. 2 Abs. 1, „Freie Entfaltung der Persönlichkeit“ wird als Auffanggrundrecht gedeutet, das jede erdenkliche menschliche Tätigkeit schützt, die nicht schon vom Schutz eines speziellen Grundrechts umfasst ist. Das bedeutet also: Jeder staatliche Akt, der einen Einzelnen beschränkt oder belastet, ist mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar, kann vom Verfassungsgericht überprüft werden.

Lüht-Urteil, ein Jahr später, 1958: mittelbare Drittwirkung der Grundrechte, insbesondere auch im Privatrechtsbereich. Die gesamte Judikatur der Zivilgerichte kommt dadurch unter die Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts. Und vielleicht in Bezug auf den Bundestag am schärfsten: erste Abtreibungsentscheidung von 1975, die die Schutzpflicht für die Grundrechte begründete. Das heißt also, nicht nur gesetzgeberisches Handeln kann vom Verfassungsgericht überprüft werden, sondern auch gesetzgeberisches Unterlassen kann überprüft werden. Das Verfassungsgericht kann dem Gesetzgeber zur Auflage, zur verfassungsrechtlichen Pflicht machen, ein Problem zu lösen: Verpflichtung zur Gesetzgebung.

In der Politikwissenschaft, die sich in jüngerer Zeit etwas mehr um das Verfassungsgericht gekümmert hat - lange war das kein Thema für die Politologen -, wird dieser Effekt, den ich eben genannt habe, aus institutionellen Eigeninteressen erklärt. Jede Institution - also auch die Verfassungsgerichtsbarkeit - habe Eigeninteressen, und zwar das Interesse, ihren eigenen Einfluss zu vergrößern. Ich halte das für vorschnell, denn es trägt der juristischen Eigenlogik nicht genügend Rechnung. Die Leitfrage eines Gerichts bei der Entscheidung eines Falles ist nicht „Wie kann ich einen Machtgewinn erzielen?“, sondern die Leitfrage - und diejenige, auf die die Interpretation ausgerichtet wird - ist, wie ich der Verfassung in dem Verständnis, das ich von ihr habe, zur Effektivität ver helfe. Danach wird die

Interpretation ausgerichtet. Das heißt also, man muss zwischen Intention und Effekt unterscheiden. Die Intention ist - in der Regel - nicht auf Machtausweitung angelegt. Der Effekt ist eine Machtausweitung gegenüber den politischen Instanzen.

Zum Schluss die Frage „Wie geht man damit um?“, insbesondere die Frage „Wo sind die Bremsen?“ - für das Verfassungsgericht wohlgemerkt. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat einige entwickelt: unterschiedliche Kontrolldichte zum Beispiel. Verstöße - behauptete Verstöße - gegen personale Grundrechte oder gegen die Kommunikationsgrundrechte werden streng geprüft. Staatliche Gesetzgebung im Bereich der Wirtschaftslenkung oder -regulierung wird lax geprüft.

Zu den Schutzpflichten: Die Handlungspflicht des Gesetzgebers wird festgestellt; die Mittelwahl wird ihm überlassen - in den Grenzen eines Untermaßverbots, die aber einen großen Spielraum lässt.

Bei Gleichheitsverstößen wird das Gesetz, das gegen Art. 3 verstößt, nicht für nichtig erklärt, damit der Gesetzgeber sich entscheiden kann, ob er die Begünstigung, die er einseitig verteilt hat, nun also auf alle verfassungsrechtlich Berechtigten erstrecken will, oder ob er sagt „Dann nehme ich sie ganz weg.“ Die gesetzgeberischen Tatsachen, Annahmen und Gefahren einschätzungen werden nicht durch eigene ersetzt, aber es gibt neuerdings Prüfungen darüber, ob die Tatsachenannahmen und die Einschätzungen des Gesetzgebers sachgemäß gewonnen worden sind; ein Beispiel ist das Urteil zur Sozialhilfe für Kinder.

Dann - fast stereotyp -: keine Einmischung in die Fragen der Zweckmäßigkeit und der Gerechtigkeit der politischen Entscheidung. Das wiederholt sich fast routinemäßig und ist ein guter Vorsatz. Ich könnte Entscheidungen nennen, in denen er zwar steht, aber nicht zum Tragen gekommen ist.

Anderen Bremsen - das sind jetzt die vom Verfassungsgericht selbst entwickelten Bremsen - ergeben sich aus den Kompetenzen anderer Organe, und da hat Herr Lammert schon das Entscheidende erwähnt: Das Bundesverfassungsgericht steht

zwar über dem Gesetz, aber unter der Verfassung. Also wenn der Politik das, was das Verfassungsgericht tut, als eine Fehlinterpretation des Grundgesetzes und nicht mit ihren Vorstellungen vom Grundgesetz übereinstimmend vorkommt oder wenn die Politik meint, das habe schädliche Folgen, dann steht hier die Verfassungsänderung zur Verfügung. Das finde ich auch notwendig, weil es ein starkes Disziplinierungsmittel gegenüber einem Gericht ist.

Ein letzter Punkt, den ich erwähnen will, sind Grenzen und Bremsen, die sich aus den Machtverhältnissen, dem Machtgefüge innerhalb des Staatsapparates ergeben. Im Verhältnis von Verfassungsgericht und Bundestag scheint das Verfassungsgericht einerseits im Vorteil zu sein, denn auf der rechtlichen Ebene spricht es das letzte Wort. Andererseits ist aber auch die Politik im Vorteil, denn auf der faktischen Ebene kann sie sich weigern, einen Spruch des Verfassungsgerichts zu befolgen. Sie kann sich weigern - ich sage nicht „sie darf sich weigern“ -, und wenn sie es tut, ist das natürlich recht widrig, aber es ist gleichwohl wirksam. Das Verfassungsgericht hat keine Durchsetzungsinstanz, und deswegen wird es den Bogen nicht überspannen wollen.

Aber auch die Politik wird den Bogen nicht überspannen wollen, weil sie weiß, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Verfassungsrechtsprechung eine erhebliche Legitimationsressource für die Politik ist und offener Widerstand gegen ein Verfassungsgericht - jedenfalls in Deutschland - kostspielig wäre. - Und da mache ich jetzt einen Punkt.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank, Herr Grimm. - Herr Lammert hat mir gerade zugeraunt, wir wären dann wieder bei der Machtbalance angekommen, und die Weisheit unserer Konstruktion werde sichtbar.

Ich habe den Eindruck, dass die beiden Herren in ihrer erleuchteten Interpretation dieser Balance so weit nicht auseinanderliegen. Wenn politische Gegenstände zu beurteilen sind, dann haben die Urteile politische Wirkung. Dann bleibt die Frage: Wie angemessen sind die Wege, auf denen man zu diesen Urteilen kommt, die Spielräume, die durch bessere oder schlechtere Argumente begründet werden? Wobei mir dann natürlich durch den Kopf schießt: Wenn die Juristerei, die Verfassungsjuristerei selbst fundamentale Wandlungen erfährt - nehmen wir einmal die Interpretation von Art. 1 des Grundgesetz: Dürig einerseits, Hartdegen andererseits -, dann stellt man fest, dass diese diametral ist. Was bedeutet das dann für die Sprüche des Verfassungsgerichts zum Schutz der Würde des Menschen und zur Interpretation entsprechender parlamentarischer Gesetzgebung? - Das ist ein anderer Bezugspunkt, als es ihn jahrzehntelang in der Bundesrepublik gab. Aber ich will das jetzt nicht vertiefen. Ich wollte fragen, Herr Lammert: Wollten Sie noch auf etwas eingehen?

Prof. Dr. Norbert Lammert:

Nein. Ich bin schon auf etwas eingegangen, ich muss nicht noch einmal eingehen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Die Qualität der Diskussion war bisher so, dass niemand eingegangen ist. – Dann könnten wir ins Publikum schauen und fragen, wer Fragen hat. - Nehmen wir erst den Herrn dort oben und dann Herrn Diederich. Bitte!

Herr Folke:

Vielen Dank. Es war sehr aufschlussreich und interessant für mich, und ich glaube, dass es gut ist, dass hier eine solche Diskussion geführt wird. Sie wird hier ja viel seltener geführt als zum Beispiel in den Vereinigten Staaten.

Ich frage mich, ob es nicht ein Verlust oder ein Manko der deutschen Diskussion ist, dass das Kernargument gegen eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit auch heute

nicht zur Sprache gekommen ist, nämlich sozusagen das Counter-majoritarian-Argument – auf Englisch -, also die Frage, inwiefern es eigentlich sein kann, dass es eine Institution gibt, die nur sehr mittelbar demokratisch legitimiert ist und eine existierende Mehrheit in einem Parlament überspielen kann. Ich meine, das sollte der gedankliche Ausgangspunkt sein, und dann steht das Verfassungsgericht erst einmal sehr stark unter Rechtfertigungszwang - jedenfalls dann, wenn es sehr ausgreifende Interpretationen vornimmt.

Mir scheint jedenfalls, dass sozusagen von einem solchen legitimatorischen Ansatz gedacht das Bundesverfassungsgericht die Schwerpunkte seiner Entscheidungen oder auch die Schwerpunkte seiner Aktivitäten nicht richtig setzt, denn eigentlich kann man vor diesem Hintergrund Verfassungsgerichtsbarkeit nur durch zwei Dinge rechtfertigen.

Erstens: Wenn wir Demokratie, ein demokratisches Verfahren haben, braucht es wohl jemanden, der über dieses Verfahren wacht, sozusagen einen Schiedsrichter. Das wäre Staatsorganisationsrecht im weitesten Sinne.

Zweitens: Es ist eine historische Erfahrung, dass auch dann, wenn alle Staatsbürger - mittelbar repräsentiert durch ihre Parlamente - mit die Gesetze machen, die Gefahr besteht, dass einzelne Individuen sozusagen unter die Räder geraten. Deswegen kann eigentlich das Zweite, was ein Bundesverfassungsgericht noch machen darf, aus einer legitimatorischen Perspektive strikter Individualschutz sein. Wenn ich das einmal nehme, dann finde ich es erstaunlich, dass das Bundesverfassungsgericht auf der einen Seite bei relativ wenig eingriffsintensiven Materien wie - jedenfalls im Vergleich mit anderen - Steuerrecht, Berufsfreiheit sehr ins Detail geht - mit Mitteln des Art. 3 - und sich da, wo Individualrechtsschutz am intensivsten stattfinden sollte, nämlich beim schärfsten Schwert, beim Strafrecht, vornehmend zurückhält und oftmals sagt: Hier besteht ein breiter Spielraum für Interpretationen.

Meine Frage an Sie: Wäre es nicht wichtig, dass sich das Bundesverfassungsgericht vor diesem legitimatorischen Hintergrund in erster Linie auf Individualrechtsschutz -

das heißt, nicht so viel objektive Dimension, sondern mehr Individualrechtsschutz - konzentriert und eben dort, wo die Eingriffsintensität am höchsten ist, auch der engste und engmaschigste Kontrollmaßstab da sein muss?

Prof. Dr. Dr. Dieter Grimm:

Amerika ist von der Counter-majoritarian difficulty fast besessen, das größte Thema der amerikanischen Verfassungsrechtswissenschaft.

Ich selber habe damit viel weniger Probleme. Ich sehe schon, dass da ein Problem liegt, aber ich habe sehr viel weniger Probleme damit, weil mein Verständnis von einer Verfassung ist, dass sie sozusagen das am höchsten demokratisch legitimierte Recht ist, das wir haben, und wenn dieses Recht gelten soll, dann muss es auch mit Durchsetzungsinstanzen versehen sein.

Das grundsätzliche Argument ist also: Wenn ich Verfassung habe, wenn ich den Gesetzgeber verfassungsrechtlich binde und wenn diese Bindung eine demokratische Weihe hat, die höher ist als die des Gesetzes, dann ist die Folge, dass Mehrheitsentscheidungen dagegen verstoßen können und aufgehoben werden können. Der pragmatische Grund ist - der ist historisch vielfach erwiesen -, dass Verfassungen ohne Verfassungsgerichtsbarkeit wenig wert sind. Es gibt wenige Ausnahmen von Ländern mit einer glücklichen Geschichte langanhaltender Demokratie: England, die Niederlande, die skandinavischen Länder, wo das Ganze auch ohne Verfassungsgerichtsbarkeit einigermaßen klappt.

Kritisieren kann man meines Erachtens nur die Art und Weise, wie das Verfassungsgericht seine Funktion erfüllt, aber: Folgenreich kann man das nur kritisieren, wenn man juristisch kritisiert, weil der andere Gesichtspunkt - „das schade aber der deutschen Wirtschaft“ oder „das komme den Hotelbesitzern nicht zugute“ oder was man sich einfallen lassen kann - ohne Wert ist im Verfassungsgericht. Also folgenreiche Kritik kann eigentlich nur eine juristische Kritik sein. Deswegen kann die Politik trotzdem denken „Das ist aber schädlich, was die da machen.“, aber sie

machen es auf der Basis der gegenwärtigen Verfassung. Wenn wir es für so schädlich halten, dass wir es unerträglich finden, ändern wir die Verfassung.

Individualrechtsschutz und die Schlussfolgerungen, die Sie daraus ziehen, und auf der anderen Seite die starke objektivrechtliche nuancierte Verfassungsrechtsprechung: Ich glaube zu erkennen, dass sich im Lauf der über 60 Jahre Verfassungsgrundgesetzgeltung und Verfassungsrechtsprechung die Funktion des Verfassungsgerichts etwas gewandelt hat - nicht fundamental, aber etwas. Der Individualrechtsschutz ist in Deutschland - auch bei der Politik - mehr oder weniger verinnerlicht. Es gibt keine bzw. selten die - und dann nicht mit Beifall bedachte - Haltung: „Jetzt kommt es uns nicht darauf an, ob die Verfassung das will oder nicht, wir sagen, was wir wollen“. Das mag vorkommen, ist aber nicht die Regel.

Also: der Individualrechtsschutz ist nicht mehr das größte Thema in Deutschland. In anderen Ländern, die noch keine rechtsstaatliche Tradition haben, ist er überragend wichtig. Bei uns klappt das einigermaßen gut.

Was aber das Verfassungsgericht häufiger tut als früher, ist festzustellen, dass für die Politik, die ja regelmäßig wiederkehrende Wahlen strukturieren, das wenige, was sich für die Wahl, für die eigene Partei günstig auswirkt, Priorität hat. Das, was sich für den Gegner schädlich auswirkt, hat Priorität. Aber daran kranken die langfristigen Verpflichtungen einer Politik. Ich glaube, dass die Funktion des Verfassungsgerichts stärker dazu übergegangen ist, diesen Defiziten von Demokratie, die aus der Kurzatmigkeit kommen - das kann man gar nicht vorwerfen, das ist strukturell bedingt -, ein Gegengewicht entgegenzusetzen, und ich würde das nicht gern abgeändert sehen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Präsident.

Prof. Dr. Norbert Lammert:

Ich will eigentlich nur zwei knappe Bemerkungen machen. Erstens: Ich habe überhaupt keinen legitimatorischen Zweifel an der Institution Bundesverfassungsgericht - null! Ich finde das aus den genannten Gründen richtig und außerordentlich gut konstruiert. Aber ich habe durchaus legitimatorische Zweifel an einzelnen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere da, wo das Bundesverfassungsgericht bei Fragen, die die Verfassung betreffen - aus welchen Gründen auch immer - nicht geregelt hat, nun seinerseits politische Abwägungen trifft, die, wie ich finde, nach dem Verfassungsverständnis und der Rollenverteilung der Verfassungsorgane ins Parlament gehören und nicht ins Verfassungsgericht. Oder um es in der Formulierung eines der jüngeren, neueren Verfassungsrichter zu sagen: Mir leuchtet weder der Sinn noch der legitimatorische Nutzen ein, dass und wenn das Bundesverfassungsgericht eine - wie er das formuliert hat - vertretbare Abwägung des Gesetzgebers durch eine eigene vertretbare Abwägung ersetzt. - Dieser Fall kommt vor. Er kommt auch leider nicht ganz selten vor.

Ich glaube allerdings nicht - dritte Bemerkung -, dass man diesem Problem durch einen scheinbar genialen Befreiungsschlag, durch eine entsprechende Ergänzung unseres Grundgesetzes mit Erfolg zu Leibe rücken kann, und deswegen halte ich diesen dauernden Reibungspunkt aus, nehme mir aber die Freiheit, immer dann, wenn ich ihn zu entdecken glaube, laut hurra zu rufen.

(Heiterkeit und vereinzelt Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Jetzt muss ich doch einmal nachfragen, denn im Grunde haben Sie es kompliziert schon beantwortet, finde ich. Aber eine vertretbare Entscheidung gegen die andere: Da tauchen ja in der Tat die Legitimationsprobleme auf, die Herr Lammert benennt.

Prof. Dr. Dr. Dieter Grimm:

Ich glaube, dass ich mit dem, was Herr Lammert sagt, übereinstimme. Wenn der Gesetzgeber eine vertretbare Entscheidung getroffen hat - verfassungsrechtlich, wohlgeklärt, vertretbar; alles andere in dem Zusammenhang interessiert nicht -, also eine, die im Spielraum der Verfassung liegt, dann, würde ich sagen, ist es nicht Sache des Gerichts, eine andere vertretbare Entscheidung zu finden. Da sind wir völlig einig.

Ich weiß aber auch, dass gegen diese Regel nicht selten gesündigt worden ist. Es hängt natürlich etwas mit der Konstruktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zusammen; fast alle grundrechtlichen Frage werden heute über die Verhältnismäßigkeit entschieden, die auch an keiner Stelle des Grundgesetzes steht, aber eigentlich das Instrument geworden ist, was dem Sinn der Grundrechte zur wirklichen Effizienz verhilft und insofern nicht unberechtigt gefunden worden ist. Also wenn man fragt „Gibt es für das politische Problem, was zu lösen ist, eine Lösung, die Grundrechte weniger belastet?“, dann muss diese genommen werden. Darum kommt man also nicht herum. Auch da gibt es Vertretbarkeitsspielräume, aber sie sind etwas enger.

Problematisch wird es am meisten natürlich bei der letzten, der dritten Stufe, der Verhältnismäßigkeit, bei der man den Nutzen für das Rechtsgut vergleicht, das das infrage gestellte Gesetz sichern will unter Verlust für das Grundrecht, das damit beeinträchtigt ist. Das ist eine Station, ohne die der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wenig wert wäre, aber die die Tür zu Einflüssen oder zur Verengung des gesetzgeberischen Spielraums besonders weit öffnet.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Also der Gesetzgeber darf sich widersprechen, aber das Verfassungsgericht nicht dem Gesetzgeber. Das soll ja vorkommen. - Herr Diederich.

Prof. Dr. Nils Diederich:

Ich hatte den Eindruck, dass die Übereinstimmung bezüglich der Rolle der Verfassungsorgane ziemlich konvergent ist und dass Herr Lammert aus diesem Grunde, damit das Ganze nicht nur eine Wissenschaft bleibt, genau auf diesen Punkt hingewiesen hat: dass das Verfassungsgericht in vielen Fällen - nach meinen bescheidenen faktischen Kenntnissen - ziemlich konkrete Vorgaben über das gemacht hat, was aus seinem Urteil zu folgen hat.

Sie, Herr Grimm, haben gesagt, das Verfassungsgericht sei nicht nur Hüter, also Beobachter oder Wächter darüber, dass die Verfassung nicht verletzt wird, sondern könne auch die Verpflichtung zum Handeln an die jeweiligen Verfassungsorgane delegieren. Das finde ich völlig in Ordnung und richtig: dass Sie Vorgaben machen können, wo etwas nach einem Spruch dann auch geändert werden muss. Das ist völlig in Ordnung. Aber warum überlässt das Verfassungsgericht die Ausgestaltung dann nicht dem betreffenden Organ, das heißt, dem Bundestag? Es wäre doch denkbar, dass das Verfassungsgericht sagt „Da muss neu gestaltet werden. Da gibt es möglicherweise Grenzen. Da ist eine Grenze erreicht.“ - Im Übrigen: Wie das gelöst wird, ist eine Aufgabe des Gesetzgebers; so empfinde ich das. Und der Eindruck, der sich in meiner langen Beobachtung der Politik ergeben hat, ist, dass sehr häufig das Verfassungsgericht eine geheime Freude daran hat, auch an der Gestaltung mitzuwirken, die ihm eigentlich kraft Grundgesetz nicht zusteht.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Möchte noch jemand etwas dazu sagen?

Prof. Dr. Dr. Dieter Grimm:

Gerne, ja.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Denken Sie über die „geheime Folgen“ noch einmal nach. – Bitte.

Prof. Dr. Werner Frotscher:

Ich wollte eine konkrete Frage ansprechen. Mir geht es auch so, wie Sie es eben sagten: Es gab - vor allem früher, finde ich – schon Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, wo man vielleicht den Judicial Self-Restraint hätte betonen können. Aber ich meine, dass gerade die Frage der Wahlentscheidung bisher eigentlich nur von Ihnen, Herr Bundestagspräsident, aus einer Sicht betrachtet wurde, da Sie nicht weiter darauf eingegangen sind. Deshalb möchte ich die Gegenposition noch einmal etwas vertreten.

Mir geht es so: Es geht ja auch um Interessen. Deshalb lege ich offen: Ich gehöre keiner Partei an, habe aber meistens die beiden großen Parteien gewählt. Aber was mich eigentlich schon seit 30 Jahren beschäftigt hat, war sowohl die Frage der Überhangmandate als auch die der Sperrklausel. Die Sperrklausel hat sicherlich das größere Gewicht. Meiner Ansicht nach ergeben sich hier keine größeren Spielräume aus dem Grundgesetz. Natürlich hätte der Bundestag sich für ein anderes Wahlsystem entscheiden können - das Mehrheitswahlrecht -, ich meine mich auch zu erinnern, dass in den 70er-Jahren eine solche Überlegung vorlag. Wir haben aber das Verhältniswahlrecht sicherlich personalisiert, und deshalb habe ich eigentlich immer gesehen, dass das eine Einschränkung sowohl des Individualrechts, der Wahlrechtsgleichheit ist. Aber daneben müssen wir auch berücksichtigen, dass es eine Chancengleichheit der Parteien gibt und dass nach Art. 21 Grundgesetz die Gründung von Parteien frei ist. Wenn Sie übrigens praktisch eine Partei gründen wollen, ist dies außerordentlich schwierig. Es wird aber noch einmal deutlich erschwert durch die Prozentklausel.

Für den Bundestag hat mir auch zunächst eingeleuchtet - wenn man in die Verfassungsgeschichte schaut und die Weimarer Zeit betrachtet: Wir wollen hier nicht 20 Parteien haben - auch nicht zehn oder mehr. Eine gewisse Beschränkung ist da nötig. Das sind ja die beiden Vokabeln gewesen: auf der einen Seite die Funktionsfähigkeit des Parlaments und auf der anderen die Regierungsfunktion. Allerdings wurden diese beiden Vokabeln dann auch lange Zeit vom Bundesverfassungsgericht - von der Politik sowieso – verwandt, ohne dass sie groß

ausgefüllt waren. Beim Europawahlgesetz - meine ich - war - wenn ich von der letzten Wahl absehe - die Regelung immer verfassungswidrig. Wenn man sich ernsthaft damit beschäftigt hätte, ob das noch funktionsfähig war oder nicht - die Bedeutung war ja früher auch geringer - und ob damit irgendeine Regierungsfähigkeit in Europa beeinträchtigt war, müsste man Nein sagen.

Wir haben außerdem gesehen: Im Kommunalrecht hat sich die 5-Prozent-Klausel lange gehalten, ist dann aber auch nach überwiegender - wie ich meine: auch richtiger - Auffassung aufgelöst worden.

(Zuruf von Prof. Dr. Norbert Lammert)

Deshalb meine Gedanken hier zum Schutz vielleicht auch vor Wählern, die andere Überlegungen haben, und auch für die Parteigründungsfreiheit scheint es mir wichtig, dass man das ernst nimmt. Man muss ja nicht auf 0 Prozent heruntergehen, aber 5 Prozent finde ich schon sehr hoch. Ich erinnere nur daran, dass Bayern es nach dem Krieg einmal mit 10 Prozent versucht hat. Das ist einfache politische Interessenwahrnehmung. Man wollte in Bayern kleinere Parteien eben nicht dabei haben.

Um nun eine Lösung anzubieten - Sie haben das auch angesprochen, Herr Bundestagspräsident -: Man müsste in die Verfassung einfach hineinschreiben, dass diese Möglichkeit - wie auch immer - besteht. Im Moment, finde ich, verlangen diese beiden Großgrundsätze - Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien - eine ganz strikte Kontrolle, unabhängig davon, wie viel Prozent es sein sollen und wie die durch das Bundesverfassungsgericht festgelegt werden.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank. Die bayerische Regelung hat sich auf die Regierungsbezirke bezogen. Sie mussten in Oberbayern oder in Unterfranken oder sonst irgendwo 10 Prozent haben, dann haben sie die Mandate bekommen. Aber landesweit war das nicht.

Bitte, Herr Grimm. Ich habe dann noch Herrn Risse, Herrn Feser und Herrn Bartels auf der Liste. Wer noch sprechen will, sollte sich jetzt rühren, denn unsere Veranstaltung ist in einer halben Stunde zu Ende. - Bitte.

Prof. Dr. Dr. Dieter Grimm:

Was die Vorgaben des Verfassungsgerichts für den Gesetzgeber angeht: Die Schutzpflicht ist zum ersten Mal explizit in der ersten Abtreibungsentscheidung 1975 entwickelt worden. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur gesagt „Die gegenwärtige Regelung ist verfassungswidrig, die Liberalisierung des Strafrechts ist verfassungswidrig, es muss eine Kriminalisierung herbeigeführt werden.“ Es hat des Weiteren gesagt: „Da das Leben das höchste Rechtsgut ist, von dem alles andere abhängt, muss hier das stärkste Mittel, das überhaupt zur Verfügung steht, gewählt werden: das Strafrecht.“

Der Gedanke einer Schutzpflicht des Gesetzgebers für Freiheitsgefahren, die von Dritten ausgehen - das ist ja der Gedanke bei der Schutzpflicht, die abwehrrechtliche Dimension bezieht sich auf Freiheitsgefahren, die vom Staat ausgehen, die Schutzpflicht bezieht sich auf Freiheitsgefahren, die von Dritten ausgehen, die aber nur der Staat bekämpfen kann -, hat ganz schnell höchste Akzeptanz gefunden. Das Diktat des Mittels „Ihr müsst zur Lösung dieses Problems Strafrecht verwenden.“ hat höchste Kritik gefunden und ist vom Bundesverfassungsgericht aufgegeben worden; in der zweiten Abtreibungsentscheidung steht nicht mehr, dass die Mittel schon verfassungsrechtlich determiniert sind, und das, denke ich, ist auch richtig.

Die Frage, ob man dem Gesetzgeber nach der Nichtigkeitserklärung eines Gesetzes Hinweise geben soll, wie denn eine verfassungsmäßige Lösung aussehen könnte, ist ein häufiger Streitgegenstand im Gericht. Ich habe immer die Auffassung vertreten: Nach der Nichtigkeitserklärung dieses Gesetzes kann der Gesetzgeber nur nicht dieses am nächsten Tag wiederholen, aber sonst hat er erst einmal Freiheit. Und wenn dann wieder ein Fehler passiert oder in den Augen von Beschwerdeführern antragsberechtigt ein Fehler passiert, überprüft man das nächste Gesetz.

Das Argument derer, die sich für Vorgaben ausgesprochen haben, war eigentlich immer eine Art Schutzgedanke für den Gesetzgeber: Ich will jetzt nicht eine Bevormundung des Gesetzgebers. Aber sollen wir - so ist ungefähr die Argumentation - die Gesetzgeber sehenden Auges in die nächste Verfassungswidrigkeit laufen lassen, oder sollen wir ihn nicht davor behüten, indem wir sagen, wie beispielsweise eine verfassungsrechtliche Regelung aussehen könnte?

(Zuruf: Also eine Art Vormundschaft!)

Der Gesetzgeber kann natürlich sagen: Das schert mich nicht, die Vorgabe ist nicht bindend. - Bindend ist, wenn das Verfassungsgericht - was aber überhaupt nur zwei oder drei Mal geschehen ist - für die Interimszeit, bis der Gesetzgeber notdürftig tätig wird, eine gesetzliche Regelung erlässt; die ist natürlich bindend. Aber das ist so sehr die Ausnahme, dass man damit nicht rechnen muss.

Jetzt will ich noch ein Beispiel aus der eigenen Erfahrung anbringen. Ich war der Berichterstatter des ersten Rundfunkgebührenurteils - mittlerweile haben wir ein zweites, da war ich schon nicht mehr im Gericht -, und in dem Verfahren haben die Länder argumentiert: Die gegenwärtige Lösung der Gebührenfestsetzung ist die einzig denkbare. - Der Auffassung war das Gericht nicht. Aber dann wäre das Gericht sicherlich seiner Aufgabe nicht nachgekommen, wenn es nur Nein! gesagt hätte. Dann hätte ich gesagt „Doch!“. Das könnte zum Kinderstreit ausarten.

Wenn argumentiert wird, es gibt nur eine denkbare Lösung für dieses Problem, und man sagt Nein!, muss man, glaube ich, sagen, welche anderen es gäbe. Das Gericht hat eines beispielhaft erwähnt. Was dann meistens geschieht, ist allerdings, dass der Gesetzgeber das als bindend hinnimmt und sagt „Dann sind wir auf der sicheren Seite.“, weil er es entweder als bindend versteht - was es nicht ist - oder sagt: „Damit sind wir auf der sicheren Seite, machen wir es so.“

Herr Frotscher, erst einmal würde ich gern noch sagen, dass ich mit Herrn Lammert völlig einig bin, dass das Wahlsystem von einer solch überaus entscheidenden

Bedeutung ist, dass es in die Verfassung gehört. Bei Erschaffung des Grundgesetzes hat man sich nicht einigen können, aber inzwischen sind 65 Jahre vergangen. Da hätten wohl Chancen bestanden, sich zu einigen.

Sie werden vielleicht schon bemerkt haben, dass ich durchaus eine Reihe von Entscheidungen des Gerichts, dem ich einmal angehört habe, auch aus der Zeit, als ich ihm angehört habe, sehr kritisch sehe, aber ich würde ähnlich wie Herr Frotscher die Wahlrechtsentscheidung zur Sperrklausel bei der Europawahl verteidigen. Sie haben Argumente gebracht, das muss ich jetzt nicht wiederholen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Präsident.

Prof. Dr. Norbert Lammert:

Was die Zulässigkeit - nicht nur von Nichtigkeitsentscheidungen, sondern auch von mehr oder weniger ausdrücklichen Empfehlungen für alternative Gesetzgebung - angeht, bin ich auch eine Spur großzügiger, als man vielleicht vermuten könnte. Ich halte es für zulässig und im Einzelfall vielleicht sogar für hilfreich, aber mit der Fürsorge in der Politik ist es wie mit der Fürsorge im richtigen Leben: Man kann auch alles übertreiben. Und würde man dies zum zentralen Kriterium der Rolle des Verfassungsgesetzgebers gegenüber dem Gesetzgeber machen, läge es eigentlich in der Logik dieses Gedankens, dem Verfassungsgericht die Gesetzgebung gänzlich zu übertragen, weil das die sicherste Gewähr für die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzgebung wäre.

Jetzt will ich zwei, drei Sätze zum Wahlrecht sagen. Erstens: Ich akzeptiere ausdrücklich und ganz selbstverständlich, dass es beachtliche Argumente für und gegen Sperrklauseln gibt, dass es beachtliche Argumente für und gegen Überhangmandate gibt, dass es beachtliche Argumente für und gegen Ausgleichsmandate als Kompensation für Überhangmandate gibt usw.

Ich akzeptiere nur nicht, dass das Verfassungsgericht all diese Fragen, die einer sorgfältigen Abwägung bedürfen und zugänglich sind - und darüber hinaus hochpolitisch - mit der abschließenden Autorität eines Verfassungsgerichts beantwortet und damit eine - das habe ich vorhin auch ausdrücklich eingeräumt - wie ich finde ärgerliche Lücke unserer Verfassung in einer exzessiven Weise besetzt.

Ich lasse jetzt - wir könnten mit diesem Thema den Rest des Abends mühelos verderben - das Europaparlament und die Sperrklauselentscheidung außen vor, die ich nicht überzeugend fand - wie auch immer. Ich will nur meinen Zwischenruf noch einmal mit Blick auf die Kommunalwahlen erläutern.

An der Stelle kann man besonders gut erkennen, dass Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hochpolitische Wirkungen haben, denn es gibt ja nicht nur einen Effekt durch das Killen von solchen Sperrklauseln, was die Anzahl der dann in den jeweiligen Körperschaften vertretenen politischen Gruppierungen angeht, sondern es gibt damit verbunden unabweisbare Folgen für die Dauer von Gremiensitzungen und für die Bereitschaft von Leuten, sich unter diesen Bedingungen für Mandate überhaupt zur Verfügung zu stellen. Und jeder, der die kommunale Ebene in den vergangenen Jahren vor der Änderung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen - die im Übrigen nicht durch das Bundesverfassungsgericht bzw. den Bundesgesetzgeber, sondern durch die Landesgesetzgeber zu treffen waren -, übersieht, kommt zu einem bemerkenswert übereinstimmenden Befund. Für die Kommunalpolitik, wo es sich bei den Spitzenämtern - von den Oberbürgermeistern und Landräten abgesehen - nach wie vor um Ehrenamt handelt, stehen zunehmend die Leute, die wir am dringendsten brauchen, nicht mehr zur Verfügung, weil sie sagen: Wir können uns den semiprofessionellen Zeitaufwand, den Gremiensitzungen, wo fünf Argumente einmal und ein Argument zehnmal vorgetragen werden, schlicht nicht erlauben. - Auf diese Weise hat eine juristisch sicher begründbare Entscheidung über ein Wahlsystem hochpolitische - und in diesem Fall, wie ich finde, hochkontraproduktive - Wirkungen. Daraus ergibt sich keineswegs zwingend, dass man den einen Gesichtspunkt ganz sicher für wichtiger halten muss als den anderen. Das behaupte ich nicht. Ich sage

nur: Hier ist doch offenkundig eine Abwägung zu treffen. - Und wo muss diese Abwägung getroffen werden? - Beim Gesetzgeber.

Deswegen bin ich froh, dass Herr Grimm bestätigt, dass es mehr als reine Liebhaberei ist, wenn ich seit langem für eine verfassungsrechtliche Regelung – natürlich - von Grundsatzfragen und nicht von Detailfragen werbe, zumal ich die vage Vermutung von Herrn Grimm, dass es doch im Laufe von 60 Jahren zu einer Reihe von Grundsatzfragen unseres Wahlrechts vielleicht auch so etwas wie einen gewachsenen Konsens gibt - in der Realität von 22 Änderungen des Bundeswahlgesetzes, die es inzwischen gegeben hat, mindestens insofern glänzend bestätigt sehe, dass zu keinem einzigen Zeitpunkt irgendeine der in den Parlamenten vertretenen Parteien den Versuch unternommen hat, das Wahlrecht in seiner Architektur zur Disposition zu stellen.

Es gibt offenkundig einen breiten Konsens, dass wir weder ein reines Mehrheitswahlrecht noch ein reines Verhältniswahlrecht wollen, sondern dass wir die Verbindung von personalisiertem Verhältniswahlrecht mit Wahlkreisen und –listen für eine unter vielerlei Gesichtspunkten für uns besonders passende Lösung halten - wogegen man übrigens auch wieder Einwände vortragen kann, aber es gibt überhaupt kein Wahlsystem, gegen das man nicht beachtliche Einwände vortragen könnte.

Wenn das so ist, steht auch nach meinem Verständnis einer solchen Grundsatzfestlegung eine unüberwindliche Hürde gar nicht im Wege. Hätte man es aber einmal mit oder ohne Festlegung der Sperrklausel, die der Verfassungsgeber für zweckmäßig halten mag - oder auch nicht - in der Verfassung stehen, hätte das einen zweiten hochwillkommenen Nebeneffekt. Die zufällige - oder auch nicht, jedenfalls einfache Mehrheit einer Koalition käme gar nicht mehr in die Versuchung, am Wahlrecht herumzubasteln, um sich daraus taktische Vorteile für den nächsten anstehenden Wahlkampf zurechtzuzimmern, weil sie weiß, dass für eine Änderung des Wahlsystems in der Substanz die Hürde einer Verfassungsänderung zu nehmen ist. Auch das fände ich einen eher willkommenen Nebeneffekt, und zwar deswegen, weil das, was aus der kongenialen Zusammenarbeit von Bundesverfassungsgericht

und säumigem Bundestag als letzte Novelle unseres Bundeswahlgesetzes entstanden ist, ein teutonisches Monstrum geworden ist, dessen Korrektur vor der nächsten Bundestagswahl ich für dringend erforderlich halte - zumal es ein Wahlgesetz ist, bei dem der Wähler am Tag der Wahl nicht weiß, wie viele Mandate er vergibt, und selbst der Bundeswahlleiter abends zu seinem eigenen Erstaunen nach Berechnung von Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten dem erstaunten Publikum mitteilt, dass es statt 598 631 Mandate sind. Hätten wir übrigens dieses Wahlgesetz bei der Bundestagswahl 2009 schon zur Anwendung gebracht, wären es 671 Mitglieder gewesen. Und wäre bei der Bundestagswahl 2013 die Entscheidung in den Wahlkreisen genauso gewesen, wie sie gewesen ist - also die Mehrheitsverhältnisse -, und wenn der Stimmenanteil der beiden größeren Parteien in der Zweitstimme so gewesen wäre wie vier Jahre und acht Jahre zuvor, hätte der Deutsche Bundestag aus 800 Mitgliedern bestanden. Dass wir dieses Wahlsystem - zwischen Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht nun einmal so gewachsen - unter virtuellen Denkmalschutz stellen, halte ich für grotesk. Ich glaube, es wäre eine gute Gelegenheit, das Praktische mit dem Grundsätzlichen zu verbinden.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Also 800 Abgeordnete sind ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für abgeordnetenwatch.de.

Prof. Dr. Norbert Lammert:

Ja.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Bei so viel Konsens sollte man eigentlich aufhören, aber ich habe noch drei Fragesteller. – Herr Risse.

Dr. Horst Risse:

Herr Präsident Lammert, Sie haben im Grunde genommen zum Wahlrecht fast alles gesagt, was ich mir hier schon notiert hatte. In dem Zusammenhang vielleicht nur ein einziger Punkt:

Wenn wir es in die Verfassung hineinschreiben - was ich auch für vollkommen richtig und notwendig halte -, sollten wir allerdings sicherstellen, dass der Versuchung widerstanden werden kann, dass wir dann eine Neuauflage des geltenden § 6 des Bundeswahlgesetzes in die Verfassung aufnehmen, der so kompliziert und unverständlich geworden ist, dass ich hier in diesem Raum eigentlich nur einen sehe, bei dem ich ganz sicher bin, dass er in der Lage ist, die Methodik fehlerfrei zu erklären, und zwar ist das Jörg Böhl, der zuständige Referatsleiter im Innenministerium. Ansonsten hätte ich da schon erhebliche Zweifel.

Herr Grimm, wenn Sie sich an unsere gemeinsame Zeit in der Föderalismuskommission erinnern: Das Wachstum, das Textstellen da annehmen konnten, ist im Laufe der Beratungsentwicklung immer beachtlich gewesen, sodass also diese Warnung vielleicht nicht vollkommen ohne jeden Hintergrund ist. Aber ich denke, man könnte damit fertig werden und würde sicherlich eine wesentliche Entscheidung unseres politischen Systems dann auch an der richtigen Stelle wiederfinden.

Nachdem nun also zum Wahlgesetz eigentlich alles gesagt worden ist, will ich mich auf zwei weitere Bemerkungen beschränken. Die eine betrifft die erste Hartz-IV-Entscheidung. In dem Zusammenhang habe ich von Herrn Grimm gelernt, dass das - wenn ich Sie richtig verstanden habe -, was man am ehesten noch als eine allgemeine Aussage über die Methodik des Bundesverfassungsgerichts treffen kann, so eine Art Effet-utile-Doktrin ist: also den Werten der Verfassung zur größtmöglichen konkret erreichbaren Durchsetzbarkeit zu verhelfen.

Darüber hinaus, haben Sie gesagt, ist das Verfassungsgericht - und seine Mitglieder - frei in der Wahl seiner Methode. Wenn man nun das erste Hartz-IV-Urteil

nimmt, dann stellt man fest, dass darin eine ganze Reihe von Erkenntnisfindungs- und Erkenntnisverarbeitungspflichten stehen, die sich dann in Begründungspflichten niederschlagen, die dem Gesetzgeber eigentlich verhältnismäßig detailliert vorgeben, wie er vorzugehen hat. Das ist also eine ganz dezidierte Methodenvorgabe. Diese Methodenvorgabe kommt aus der Logik eines Verfassungsorgans, das als Gericht arbeitet aus einer - ich sage das einmal plakativ - juristischen Logik. Die Methode, mit der ein Parlament arbeitet, ist aber in weiten Teilen - vor allem, wenn es um die endgültige Entscheidungsfindung geht - daran orientiert, eine Mehrheit für eine bestimmte Lösung zu finden; das ist nicht notwendigerweise die gleiche Methodik. Wenn also nun das eine Verfassungsorgan – das Bundesverfassungsgericht - dem anderen detaillierte Vorgaben über die Art und Weise, wie es arbeiten soll, macht, dann besteht die Gefahr, dass da ein Übergriff stattfindet, der am Ende - selbst beim besten Willen vonseiten des Parlaments - gar nicht mehr pariert werden kann, weil die beiden Logiken, die da aufeinandertreffen - in Teilbereichen zumindest - inkommensurabel sind. Deshalb halte ich die Entscheidung auch nur für scheinbar parlamentsfreundlich und hege ein wenig die Hoffnung, dass das zweite Hartz-IV-Urteil, das dieses Jahr ergangen ist, vielleicht doch deutliche Reduzierungen dieser Pflichten beinhaltet. Das werden wir vielleicht ein bisschen abwarten müssen.

Letzte Bemerkung: Beide Hauptdiskutanten haben die Möglichkeit angesprochen, durch eine Verfassungsänderung die Grundlage für Verfassungsgerichtsentscheidungen für die Zukunft zu beseitigen und auf die Art und Weise dann auch eine Situation herzustellen, in der am Ende dann der Bundestag - oder der verfassungsändernde Gesetzgeber, muss man sagen - das letzte Wort hat, denn die Zweidrittelmehrheit brauchen Sie an beiden Häusern. Das scheint mir in der politischen Wirklichkeit häufig eine eher nur theoretische Möglichkeit zu sein, zum einen wegen dieses doppelten Zweidrittelmehrheitserfordernisses, zum anderen aber auch deshalb, weil die öffentliche und vor allem veröffentlichte Meinung auf den Gesetzgeber, der das versucht, mit einer derartigen Energie einprügelt, dass dieser Versuch nur in seltenen Ausnahmefällen unternommen werden kann. Mir ist im Augenblick nur ein einziges Beispiel erinnerlich, bei dem der Gesetzgeber das gemacht hat: Das war diese Entscheidung zur Zuständigkeitsregelung - auch wieder im Hartz-IV-Bereich -, wo das Verfassungsgericht gesagt hat: „Also diese

Kombination aus staatlicher Verwaltung und kommunaler Verwaltung geht nicht, ist Mischverwaltung“ usw., und da hat dann der verfassungsändernde Gesetzgeber eben genau das am Ende ins Verfassungsgesetz hineingeschrieben, und dann ging es auf einmal wieder. Die Diskussion darüber war extrem heftig und stand in überhaupt keinem - jedenfalls so, wie ich es empfunden habe - Verhältnis zu der politischen Bedeutung, die diese Frage hat. - Vielen Dank.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Ich möchte die letzten beiden Redner aufrufen, damit sie die Chance haben, von beiden eine Antwort zu erhalten. Herr Feser und Herr Bartels.

Dr. Andreas Feser:

Zu dem Thema „Hüter der Verfassung“: Sie, Herr Grimm, hatten gesagt, die Logik, dass das Verfassungsgericht es nachher aus sich heraus macht, sei Ihrer Erfahrung nach falsch. Zu den ganz tragenden Gründen - an dieser Stelle völlig unverzichtbar - der Wahlrechtsentscheidungen gehört aber, dass in Angelegenheiten, wo das Parlament in eigener Sache entscheidet, das Verfassungsgericht ganz besonders genau kontrollieren müsse. Ohne diese Argumentation kommt die Entscheidung nicht zu diesem Ergebnis. Jetzt ist mir bewusst, dass dieser Gedanke öffentlichen Beifall für das Verfassungsgericht findet. Ich finde aber die Norm dieses besonderen Prüfungsmaßstabs in keiner Verfassung und keinem Gesetz. Ich stelle auch die Frage, ob es im Umgang mit Verfassungsorganen eigentlich ganz fair ist, das als Grundsatz zu bemühen.

Soweit die konkrete Frage, und nun noch eine Bemerkung: Ich warne jeden davor zu glauben, dass der Gedanke der Wahlrechtsgleichheit etwas ist, was man, wenn man es mathematisch auf die Probe stellt, zu irgendeinem gleich nachvollziehbaren Ergebnis führen könne. Die meisten, die damit argumentieren, gehen unter. Und für die Sperrklausel - rein mathematisch dann angewandt - finde ich aus der Wahlrechtsgleichheit ungefähr gleich viele Argumente dafür und dagegen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Danke. – Herr Bartels.

Dr. Hans-Peter Bartels:

Zum dritten Hüter der Verfassung, dem Bundespräsidenten: Woraus ergibt sich eigentlich dessen ja erst in letzter Zeit angewandtes Rechts bzw. die Pflicht zur materiellen Prüfung von Gesetzen, bevor diese unterschrieben werden? Damit wird ja dem Verfassungsgericht, falls das Gesetz tatsächlich verfassungswidrig wäre, jede Möglichkeit, es zu prüfen, genommen. Also wenn es nicht ausgefertigt wird, kann niemand dagegen vorgehen, und dann kann es nicht vom Verfassungsgericht, das dafür vorgesehen ist, auf Verfassungskonformität geprüft werden. Diese Prüfung hat dann schon der Bundespräsident vorgenommen. Woraus ergibt sich dies?

Prof. Dr. Dr. Dieter Grimm:

Ich gehe den rückwärtigen Weg: Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten ist ein alter Streitgegenstand. In jeder Prüfungskampagne kommt das mindestens einmal vor.

Ich sehe die Pointe, die Sie gesetzt haben - damit wird dem Verfassungsgericht etwas entzogen, was es eigentlich zu tun hätte -, nicht ein. Wenn ein Gesetz im politischen Prozess scheitert - und auch, wenn der Bundespräsident nicht unterschreibt, scheitert es -, dann ist es im politischen Prozess gescheitert, und es gibt keinen Grund, das zu prüfen. Und dem Verfassungsgericht wird nichts genommen, was es tun müsste, denn es muss Gesetze, die Gesetz geworden sind, überprüfen. Deswegen sehe ich da keine Einbuße. Ich bin in dem Punkt also wesentlich politikfreundlicher als verfassungsgerichtsfreundlich.

Ich habe vielleicht nicht völlig richtig verstanden, aber wenn Sie mich so interpretiert haben, als würde ich sagen „Mit seiner Rechtsprechung greift das Bundesverfassungsgericht nach der Macht.“, dann ist das das Gegenteil von dem,

was ich gesagt habe. Was ich gesagt habe, ist: Es erfüllt seine Aufgabe. - Und wenn es - sozusagen um den dürren Text des Grundgesetzes - weitere Bedeutungen anlagert aufgrund neuer Situationen, die entstanden sind, dann ist der Effekt gleichzeitig eine Machtverringerng der politischen Instanzen, aber ist nicht das, was intendiert ist.

Aber Ihr Hauptpunkt war ein anderer. Den Gedanken, dass das Verfassungsgericht dort schärfer prüft, wo die internen Kontrollmechanismen des politischen Betriebes versagen, finde ich völlig überzeugend. Und die Kontrollmechanismen - das ist im Wesentlichen die Parteienkonkurrenz - versagen dort, wo alle Parteien gemeinsame Interessen haben, also ganz besonders bei der Parteienfinanzierung. Dass das ein ausreichender Grund ist zu sagen „Hier nicht traditional difference charity, but activism!“, halte ich für begründet.

Schließlich, Herr Risse: Zwei Punkte waren es, also die Vorgaben für Verfahren prozeduraler Art, gesetzgebungstechnischer Art, wie Sie mit der Hartz-IV-Entscheidung prominent in Erscheinung getreten sind: Man hat es immer sehr schwer mit der Verfassungsinterpretation, wenn es um Quantifizierungen geht. Ich nehme noch einmal die Rundfunkgebühr: Sie beträgt verfassungsmäßig 16,20 Euro und nicht mehr verfassungsmäßig 21,03 Euro. Das folgt nicht aus der Verfassung. Auch folgt nicht aus der Verfassung, wie ein Hartz-IV-Mindestsatz für Kinder auszusehen hat. Gleichwohl ist das natürlich ein verfassungsrechtliches Thema. Dann bleibt in solchen Situationen eigentlich nichts anderes übrig, als eine prozedurale Lösung zu suchen, einen prozeduralen Weg einzuschlagen, um zu sagen: Es muss aber jedenfalls ein Verfahren sein, in dem die Chance einer verfassungsmäßigen Entscheidung groß ist.

Damit das kontrollierbar ist, muss dieses Verfahren transparent sein; das ist zur prozeduralen Seite eigentlich der Kernsatz der Hartz-IV-Entscheidung. Der Gesetzgeber ist frei. Er ist sogar frei bei der Methodenwahl, aber er muss zeigen, welche Gedanken er sich gemacht hat und ob die Gedanken sachgemäß sind oder nicht.

Zum Schluss - das habe ich mir aufgehoben, weil es vielleicht auch ein Lieblingsthema von mir ist - zu den Verfassungsänderungen: In 65 Jahren haben wir jetzt 59 gehabt, glaube ich. Aber es sind welche dabei, die mehr als 20 Artikel betroffen haben. Und wir sind in jüngerer Zeit mit unseren Verfassungsänderungen, wie ich finde, nicht sehr glücklich gewesen. Die Verfassung lebt von der Differenz zum Gesetz. Alles, was in der Verfassung steht, ist der Politik nicht mehr offen. Für das ist auch der Wahlausgang irrelevant. Und wenn ich der Politik Spielräume erlauben und den Wahlausgang für Politik relevant machen will, dann darf ich nicht schon das, was seiner Eigenart nach gesetzliche Regelung ist, in die Verfassung schreiben. Das ist aber zunehmend geschehen. Viele sagen dann - auch der eben erwähnte nicht ganz unbedeutende Finanzminister, oder wie haben Sie das gesagt? -: Das ist ästhetisch nicht besonders schön. - Nein, das ist keine Frage der Verfassungsästhetik, sondern ist eine Frage der Verfassungsfunktion. Ich bringe die Verfassungsfunktion um ihre Eigenart. Sie regelt den politischen Entscheidungsprozess, überlässt aber die politischen Entscheidungen selbst dem politischen Prozess. Und je mehr man sie vollschreibt, umso weniger ist dafür Spielraum. Das heißt, das beschädigt die Demokratie - weise Verfassungsbeschränkung!

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Präsident.

Prof. Dr. Norbert Lammert:

Auch am letzten Beispiel lässt sich die Schwierigkeit illustrieren, nicht nur für Gesetze - wie etwa bei Hartz-IV-Gesetzen -, einfachen, aber in der Sache komplizierten Sozialgesetzen außer einer Reihe in sich hoffentlich konsistenter Argumente am Ende auch Mehrheiten zu schaffen, sondern diese Mehrheiten insbesondere für Verfassungsänderungen zu brauchen, wo dann ja typischerweise eine eigentlich nicht - jedenfalls nicht ständig vorhandene - Zweidrittelmehrheit im

Bundestag mit einer typischerweise aus anderen Mehrheiten bestehenden wiederum Zweidrittelmehrheit im Bundesrat zusammenkommen muss, um überhaupt eine Verfassungsänderung möglich zu machen. Deswegen hat Herr Risse zweifellos recht, dass diese Reaktionsmöglichkeit des Gesetzgebers auf eine für vollständig politisch inakzeptabel gehaltene Auslegung des Bundesverfassungsgerichts in den allermeisten Fällen eher theoretischer Natur ist. Sie existiert rein formal, aber man muss wissen, dass es eine faktisch kaum nutzbare Option ist.

Zu welchen skurrilen Ausprägungen das Problem der Mehrheitssuche führen kann, macht die nach meiner persönlichen Meinung misslungenste einzelne Verfassungsänderung der letzten 65 Jahre deutlich, die damals im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz stattgefunden hat, wo die notwendige Zweidrittelmehrheit im Bundesrat nur dadurch zu erreichen war, dass die Länder die Ausgleichsbeträge, die sie bis dahin vom Bund erwarteten, sich in der Höhe der Summe ins Grundgesetz haben schreiben lassen. An der Stelle hätte ich mir eine Möglichkeit des Verfassungsgerichts gewünscht, diesen offenkundigen Unfug für unzulässig zu erklären - wofür es aber wiederum auch keine verfassungsrechtliche Handhabe gibt.

Da wird die extrem kunstvolle und gelegentlich natürlich zu grotesken Schlussfolgerungen führende Gemengelage deutlich, die mich beinahe veranlassen könnte, meine Bewunderung für die wohlgelungene Balance der Verfassungsorgane zu relativieren, was ich jetzt ausdrücklich nicht tun will, weil ich finde, dass auch unsere heutige Diskussion gezeigt hat, dass auch unter Berücksichtigung der gelegentlichen Ärgernisse das im Ganzen eine hochgelungene Veranstaltung ist.

Im Übrigen: Die allermeisten, die jetzt aus der Perspektive ihrer Parlamente oder ihrer Verfassungsgerichte diese Diskussion verfolgt hätten, hätten vermutlich das gesagt, was ich jede Woche zweimal beim Besuch von Parlamentspräsidenten oder Ministerpräsidenten aus anderen Ländern höre: Herr Präsident, eure Probleme möchten wir gern haben. - Also: Ihr habt eine vergleichsweise luxuriöse Versuchsanordnung bei den Problemen, über die ihr debattiert. Da reden wir

vergleichsweise wirklich über fundamentale Probleme - die wir glücklicherweise nicht haben.

Ich finde es völlig in Ordnung, dass Herr Grimm eine, wie er das formuliert hat, politikfreundliche Beschreibung der Grenzen des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen hat, wo ich den ganzen Abend eine gerichtsfreundliche Interpretation der Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung vornehme, und die gilt übrigens auch und ausdrücklich für die angefragte Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, besonders gründlich in solchen Fragen zu prüfen, bei denen der Gesetzgeber eigene Interessen haben könnte. Das finde ich völlig richtig, weil man sich auch einmal mit der Frage befassen muss „Wie wäre es denn, wenn er das nicht dürfte?“ - jedenfalls schon gar nicht als zusätzliche Motivation oder gar als heimliches zusätzliches Kriterium. Es würde nach meiner festen Überzeugung sowohl die Autorität des Verfassungsgerichts wie die Autorität des Parlaments strapazieren und keineswegs befördern. So wissen alle Beteiligten, dass es an der Stelle nicht nur keine Carte blanche gibt, sondern - im Gegenteil - eher ein leicht angehobenes Risiko der Prüfung von Sachverhalten, die im Übrigen dann - ich nenne einmal ein konkretes Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit - auch beim Bundesverfassungsgericht zu einem bemerkenswerten und am Ende auch nicht - jedenfalls nicht mit Mehrheiten versehenen - Abwägungsprozess führt - Verhaltensrichtlinien!

Die Frage, ob überhaupt - und wenn ja, welche - Richtlinien für die Wahrnehmung eines Mandats geltend gemacht werden können und/oder müssen, die über die rechtlichen Verpflichtungen deutlich hinausgehen, die die gleichen Leute in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger in der Wahrnehmung ihrer Berufen haben, ist beim Bundesverfassungsgericht anhängig gewesen und mit einer denkwürdigen 4 : 4-Entscheidung beantwortet worden.

(Zuruf: Völlig unpolitisch!)

- Völlig unpolitisch. - Nein, aber an der Stelle wurde deutlich – erstens -, dass es eine solche - in diesem Fall im Übrigen durch den Gesetzgeber selbst herbeigeführte -

Regelung gab, die dann wiederum durch das Bundesverfassungsgericht überprüft worden ist - hier im Übrigen unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit für den Abgeordneten, unter Berücksichtigung der Grundrechte, die mit der Annahme eines Mandats nicht ein für alle Mal verwirkt sind, und der Frage, ob man bei der Abwägung genau dieser beiden Gesichtspunkte diese Regeln eigentlich wirklich brauche bzw. tolerieren müsse oder auch nicht. Dass das Bundesverfassungsgericht das mit einem 4 : 4-Urteil eben auch entschieden hat, finde ich unter vielerlei Gesichtspunkten aufschlussreich und erklärt im Übrigen auch mein abgewogenes Stimmungsbild, das ich heute Abend immer wieder vorgetragen habe.

Dass es die Notwendigkeit einer Kontrolle auch und gerade von Entscheidungen des Gesetzgebers in eigener Sache gibt, darf man bei vernünftiger und selbstkritischer Betrachtung nicht übersehen, sollte es deswegen auch nicht bestreiten. Das gilt im Übrigen nicht nur für Fragen der Parteienfinanzierung - da ist der Zusammenhang offenkundig. Ich selber erinnere mich - im weitesten Sinne gehört es natürlich auch in diesen Zusammenhang - an eine der ganz frühen schwierigen Beratungssituationen in meiner eigenen Parlamentslaufbahn, als damals in einem laufenden Steuergesetzgebungsverfahren vor der Zweiten/Dritten Lesung ein Änderungsantrag der Koalition eingebracht werden sollte, mit der im Ergebnis eine Amnestie für die unter Ermittlungs- oder gar strafrechtlichen Verfahren stehenden tatsächlichen oder vermeintlichen Parteisünder verbunden wäre.

Ich vermute im Übrigen: Wenn diese Regelung zustande gekommen wäre, sie wäre sogar verfassungskonform gewesen. Jedenfalls sehe ich nicht die offenkundige Verfassungswidrigkeit. Unanständig war die Regelung allemal. Ich habe damals in der Fraktion gesagt: Wenn ich den Vorgang richtig begriffen habe, sind wir im Augenblick dabei, ein Problem, das wir als Partei haben, in unserer Eigenschaft als Gesetzgeber zu unseren Gunsten zu lösen. Das ist mit meinem Verständnis der Aufgabe eines Parlaments völlig unvereinbar. Es ist aber eine eingebaute Versuchung, die sich aus der Rollenverteilung zwischen Fraktionen und Parteien und Abgeordneten ergibt - und das an der Stelle auch noch einmal ein Widerlager gibt, das auch durchaus den ja eingeräumten Ehrgeiz hat, an solchen Stellen eher noch genauer hinzugucken.

(Zuruf)

- Ja, gut, aber es ist, glaube ich, eine zusätzliche Überlebenshilfe, wenn man einmal die Labilität - auch demokratischer Verfassungsinstitutionen - im Lichte der deutschen Geschichte betrachtet. Insofern kann ich mit dem Zustand, den wir heute Abend hier lebhaft beschworen haben, gut leben, auch wenn ich immer mal im Einzelnen sage: Das war wieder einmal voll daneben.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Das, meine Damen und Herren, war natürlich wieder typisch Bundestagspräsident. Auch die Zusammenfassung dieser Veranstaltung hat er auf eine Weise gegeben, die weitere Bemerkungen überflüssig macht. Nur wer mich kennt, weiß, dass ich das nicht hinnehme. Ich will nur bemerken:

Ihr Hinweis, dass auch die Annahme eines Mandats den betreffenden Menschen von Grundrechten befreit, würde eigentlich dieser Vereinigung den Rat erteilen, dass man auch einmal wieder über Segnungen und „Missegnungen“ des Abgeordnetenrechts und entsprechender auch öffentlicher Resonanzen nachdenkt, denn mit das Schlimmste, was dem Parlamentarismus passieren kann, ist, wenn man seine Grundlagen nicht mehr versteht und wenn man den Abgeordneten behandelt, als sei er sozusagen der Angestellte des deutschen Volkes und von einem freien Mandat in der Tat befreit.

Meine Damen und Herren, wir haben eine interessante Diskussion erlebt, und wir haben gesehen, dass Träger des juristischen Gens und Träger des politischen Gens durchaus zivilisiert und erkenntnistüchtig miteinander umgehen können.

(Prof. Dr. Norbert Lammert: Jedenfalls unter strenger Aufsicht stehend!)

- Das ist immer vorausgesetzt. - Unser Glück ist nun, meine Damen und Herren: Wir müssen nichts entscheiden und sind in einer sehr offenen Situation. Und weil das so ist und weil die Balance zutreffend beschrieben worden ist, bin ich mir ziemlich sicher, dass wir uns in absehbarer Zeit zu diesem Thema wahrscheinlich erneut unterhalten werden können, wenn wieder dramatische Entscheidungen gefällt worden sind oder solche, die unter den betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten des Systems wie das Wahlrecht uns große Aufgaben auch in der Zukunft geben und Korrekturen erforderlich machen.

Meine Damen und Herren, irgendwie liegt mir die Sache mit dem Hüter der Verfassung auf der Zunge. Das ist zwar juristisch hinlänglich diskutiert und in Kontroversen auch geklärt - oder auch nicht -, nur mir scheint, den Begriff des „Hüters der Verfassung“ sollten wir in unterschiedlicher Kompetenz und Ausprägung auf uns alle anwenden. Das wäre ein gutes Signum einer in historischen Fehlleistungen mittlerweile gehärteten politischen Kultur, dass doch die Verfassung der Orientierungspunkt ist für unser Rechts- und unser Politikleben. Und daran kann sich der Bundestag und kann das Verfassungsgericht sich hinlänglich abarbeiten, in der großen Hoffnung auf ordentliche öffentliche Resonanz.

Ich habe meine Aufgabe erfüllt und würde jetzt der Vorsitzenden noch die Chance geben, einen Reisesegen zu sprechen.

Dr. Eva Högl:

Sprechen Sie den Reisesegen. Das passt wunderbar, wenn Herr Oberreuter das macht.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank. Dann ist die Veranstaltung geschlossen und ich wünsche guten Appetit!

(Beifall)

(Ende: 19.58 Uhr)