

Oliver Lembcke

Zur Interpretationsmacht des Bundesverfassungsgerichts

Anmerkung zu Ilse Staff (KJ 1/99)

Ilse Staff hat die Freiheiten, die einem die Glosse bietet, genutzt, um einen Beitrag von Ernst-Wolfgang Böckenförde ins Visier zu nehmen.

Zwar ist die Interpretationsmacht des Bundesverfassungsgerichts nach Meinung von Staff »unbestreitbar«. Anstoß nimmt sie jedoch an Böckenfördes »nüchterner« Feststellung,¹ daß Grundlage der Interpretationsmacht – neben dem Vorrang der Verfassung und dem fehlenden Kanon an zulässigen Interpretationsmethoden – auch und vor allem die Letztverbindlichkeit der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts darstellt.² Hierbei handelt es sich, worauf Staff zu Recht hinweist, um einen sensiblen Bereich, in dem das Verfassungsgericht sich allzu leicht als *pouvoir constituant* aufspielen könnte. Und auch Böckenförde selbst hebt in seinem Beitrag hervor, daß es mit der authentischen Verfassungsinterpretation durch das Verfassungsgericht »aus zwei Gründen eine besondere Bewandnis« hat: Zum einen konkretisiert sie die weithin unbestimmten »Prinzipien und Grundsatzentscheidungen« des materiellen Teils der Verfassung – wogegen sich der verfassungsändernde Gesetzgeber noch wehren könnte, wenn er wollte. Zum anderen aber bringt sie auch die »Entscheidung über das Grundverständnis der Verfassung« zum Ausdruck.³ Dagegen ist jedoch der verfassungsändernde Gesetzgeber, so Böckenförde, machtlos. »Denn ein Grundverständnis der Verfassung läßt sich nicht durch gesetzliche Veränderungen dekretieren, sondern immer nur durch Verfassungsinterpretation bestimmen. Diese aber liegt verbindlich und authentisch in der Hand der Verfassungsgerichtsbarkeit – sie hat darin einen Zipfel der Souveränität.«⁴

Dieser Zipfel kommt der Verfassungsgerichtsbarkeit aber nach Auffassung von Staff ebensowenig zu wie die Kompetenz, das Grundverständnis der Verfassung festlegen zu können. Dem Verfassungsgericht diese Kompetenz zuzubilligen, käme für die roten Roben einer »Morgengabe in Purpur mit Hermelinbesatz« gleich, wie Staff die Formulierung von Peter Lerche zitierend feststellt.⁵ Das aber kann nicht sein. Denn schließlich handelt es sich beim Bundesverfassungsgericht – Sonderfunktion hin oder her – um ein Gericht (Art. 92 GG), das ebenso wie die anderen Gewalten an die Verfassung gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG). Um zu verhindern, daß das Verfassungsgericht seinen Willen an die Stelle des *pouvoir constituant* setzt, hat es daher seine Methoden der Verfassungsinterpretation rational auszuweisen – und das Gerede von dem Verfassungsgrundverständnis wirke dem nur entgegen.⁶ Bei dem Postulat des rationalen Ausweises der Methoden der Verfassungsinterpreta-

¹ Staff KJ 1999, 103.

² Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Verfassungsgerichtsbarkeit. Strukturfragen, Organismus, Legitimation, in: ders., Staat, Nation, Legitimation. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt a. M. 1999, 157–182, hier: 166 f. (erstmalig in: NJW 1999, 9–17). Böckenförde verweist bei dem Begriff »Interpretationsmacht« auf seinen Kollegen aus dem Ersten Senat: Helmut Simon, Art. »Verfassungsgerichtsbarkeit«, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 2. Aufl., Berlin/New York 1995, § 34, 1637–1677, hier 1671 (Rdn. 56).

³ Böckenförde (Fn. 2), 168 unter Hinweis auf Peter Lerche, Die Verfassung in der Hand der Verfassungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 43 (1997), Beiheft zu Nr. 17, VI–VIII, hier: VI f.

⁴ Böckenförde (Fn. 2), 168.

⁵ Staff (Fn. 1), 104 ebenfalls unter Hinweis auf Lerche (Fn. 3), VI.

⁶ Staff (Fn. 1), 104.

tion beruft sich Staff zurecht auf Böckenförde,⁷ und zwar auf einen Aufsatz von 1976.⁸ Dieser Umstand ist an sich wenig bemerkenswert. Bemerkenswert ist es aber, daß die Ausführungen über den fehlenden anerkannten Kanon zulässiger Interpretationsmethoden, die sich gleichfalls in dem von Staff kritisierten Beitrag Böckenfördes finden, nicht Gegenstand ihrer Kritik sind. Warum auch? Offenkundig sind diese Anmerkungen von Böckenförde solche, die sagen, wie es ist – und nicht wie es sein soll. Das ist angesichts der zahlreichen Stellungnahmen, in denen der ehemalige Verfassungsrichter sich für rational kontrollierbare Methoden der Entscheidungsfindung ausspricht,⁹ auch schwerlich anders denkbar. Aber sind Böckenfördes Ausführungen zum Grundverständnis der Verfassung nicht auch als solche zu verstehen, die sagen, wie es ist? Diese Frage stellt sich um so mehr angesichts der Tatsache, daß Böckenförde an anderer Stelle seine Skepsis gegenüber einem so interpretationsmächtigen Verfassungsgericht zum Ausdruck gebracht hat. So beendet er in der Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag seine »Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel« mit der folgenden Frage: »Das Verfassungsrecht, vordem organisatorisch und institutionell formende und prägende Kraft, wandelt sich zum in sich bewegten politischen Prozeß. Es ist dem Interpretieren zur Hand und in seiner Hand. Darf das sein?«¹⁰

Es ist klar, daß es sich bei dem »Interpretieren« im vorliegenden Fall um das Verfassungsgericht handelt. Ebenso einsichtig ist es, daß das Problem des Verfassungswandels qua verfassungsgerichtlicher Interpretationsmacht einen vergleichbaren Übergriff in die alleinige Kompetenz des *pouvoir constituant* darstellt wie die Festlegung eines Grundverständnisses der Verfassung an seiner statt. Mithin läßt die von Böckenförde aufgeworfene Frage ein gerüttelt Maß an Skepsis gegenüber der »einzigartigen Interpretationsmacht« des Verfassungsgerichts erkennen. Böckenförde beantwortet seine Frage »Darf das sein?« also nicht einmal mit Ja und ein anderes Mal mit Nein. Er unterscheidet vielmehr die Antworten auf diese Frage in eine normative und eine empirische – und bekanntlich muß der Umstand, daß etwas so ist, wie es ist, nicht bedeuten, daß es auch so sein sollte.

Aus dem Umstand, daß sich hinsichtlich der Methodenwahl bei der Interpretation der Verfassung die beiden Betrachtungsebenen zwar analytisch, aber nicht praktisch trennen lassen, bezieht dieses Problem seinen Status als Evergreen in der Staatsrechtslehre: Entweder man behauptet, daß das Verfassungsgericht bei der Auslegung der Verfassung an diese gebunden sei (das läßt sich normativ wohl kaum ernsthaft bestreiten) und leitet daraus die Folgerung ab, daß das Verfassungsrecht die Entscheidung des Verfassungsgerichts determinieren müsse – um dann hinter vorgehaltener Hand einzuräumen, daß das aufgrund der offenen Normen der Verfassung aber leider nicht immer zu verwirklichen sei. Oder man behauptet, die unauflösliche »wechselseitige Abhängigkeit von Gegenstand und Methode« (darin sind sich offenkundig Böckenförde und Staff einig).¹¹ Dann aber befindet man sich mitten im hermeneutischen Zirkel, der zwar eine hohe Plausibilität für den empirischen Weg der Rechts-

7 Staff (Fn. 1), 104.

8 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1992, 53–89, hier: 88 f.

9 Vgl. etwa seinen Diskussionsbeitrag zu den Beiträgen von Karl Korinek, Jörg P. Müller und Klaus Schlaich, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: VVDStRL 39 (1981), 147–212, hier: 201.

10 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel, in: ders., Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre. Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt a. M. 1999, 141–156, hier: 156 (erstmalig in: P. Badura/R. Scholz (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, 3–14).

11 Jedenfalls zitiert Staff (Fn. 1), 104, in dieser Hinsicht zustimmend Böckenförde.

findung für sich in Anspruch nehmen kann, normativ aber immer anfällig für die Frage nach dem Vorverständnis bleibt. Um den damit notwendig einhergehenden Subjektivismen zu entgehen, die sich nicht mehr mit der Bindung an die Verfassung vereinen lassen, hat Horst Ehmke bereits 1963 auf der Staatsrechtslehrertagung ein verfassungstheoretisches Vorverständnis als Bezugsrahmen zur Interpretation der Verfassung angeregt.¹²

Wer die Aufhebung der Trennung von Objekt und Subjekt behauptet, und das ist die Konsequenz der wechselseitigen Abhängigkeit von Gegenstand und Methode, der muß einen Preis zahlen: Die Subjektivität des Rechtsanwenders wird in die Objektivität des Rechts hineinkopiert, sie zu kontrollieren, ist – wenn überhaupt – nur noch über eine Kontrolle des Vorverständnisses möglich. In dieser Hinsicht gleichen sich Ehmkes theoretisches Verfassungsvorverständnis und Böckenfördes Grundauffassung der Verfassung. In einem zentralen Punkt unterscheiden sie sich aber: Während Ehmke noch von der Machbarkeit seines Vorschlages überzeugt war, schwingt bei Böckenförde die resignativ anmutende Erkenntnis Lerches mit, der feststellt, daß dem (verfassunggebenden oder -ändernden) Gesetzgeber hierzu schlicht »die Instrumente fehlen« – das ist in der Tat ein »Faktum« der letzten fünf Jahrzehnte deutscher Verfassungsgerichtsbarkeit.¹³ Dies Faktum ist aber durch die diskursive Öffnung des verfassungstheoretischen Vorverständnisses der Entscheidungen, wie dies in Sondervoten implizit bereits geschieht, der argumentativen Rationalisierung zugänglich. Die Verfassungsnorm steht nicht, anders als Staff meint, stets in einfacher Unmittelbarkeit als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung.

Jürgen W. Hidién
Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland
Geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen
<p>Das rechtliche, finanzwirtschaftliche und nicht zuletzt politische Problem einer »gerechten« Verteilung der staatlichen (Steuer-) Einnahmen zwischen Bund und Ländern gleicht einer Quadratur des Kreises. Seine zeit(-geist) abhängigen Lösungen bestimmen nicht nur die realen Finanzverhältnisse im jeweiligen Bundesstaat; sie beeinflussen auch maßgeblich die Rechts-, Macht- und Lebensverhältnisse in Bund und Ländern.</p> <p>Das Werk analysiert und bewertet zunächst umfassend die finanzrechtliche, finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Entwicklung des deutschen Finanzausgleichs seit 1871. Auf der Grundlage der ermittelten positiven und negativen Traditionswerte entwickelt der Verfasser im zweiten Teil eine bundesstaatsrechtliche Theorie des Finanzausgleichs, die die Gehalte und Strukturen der Verfassungsnormen auf ein Finanzausgleichsverhältnis zurückführt.</p> <p>Der Autor ist durch zahlreiche Veröffentlichungen zum Finanz- und Steuerrecht hervorgetreten. Unter anderem ist er Verfasser des ebenfalls in der Nomos Verlagsgesellschaft erschienenen »Handbuch Länderfinanzausgleich« (1999, ISBN 3-7890-5835-1).</p> <p>1999, 885 S., geb., 198,- DM, 144,- öS, 176,- sFr. ISBN 3-7890-5992-7</p>
 NOMOS Verlagsgesellschaft 76520 Baden-Baden

¹² Vgl. Horst Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL 20 (1963), 53–102, hier insb. 69–72 sowie Leitsatz III. 1 (102).

¹³ Lerche (Fn. 3), VII.