

Uwe Kranenpohl

Die gesellschaftlichen Legitimationsgrundlagen der Verfassungsrechtsprechung oder: Darum lieben die Deutschen Karlsruhe*

Die hohe gesellschaftliche Akzeptanz, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) genießt, ist vielfach belegt: Stets erreicht es in Bevölkerungsumfragen über das Vertrauen in staatliche Institutionen die höchsten Werte.¹ Worin aber ruht letztendlich dieses beträchtliche Ausmaß an Legitimation? Die Einschätzung des Gerichts lässt sich anhand von insgesamt 30 Leitfadeninterviews rekonstruieren, die im Rahmen eines größeren Forschungsprojekts zwischen Oktober 2005 und Januar 2006 je zur Hälfte mit aktiven und mit ehemaligen Richterinnen und Richtern des BVerfG geführt wurden. Die Gesamtdauer der Interviews betrug 1636 Minuten (Median: 53 Minuten). Den Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert.²

Die breite und hohe Legitimation des BVerfG ergibt sich analytisch gesehen aus einem Kompositum unterschiedlicher Elemente, die sich sehr anschaulich auf *Max Webers* idealtypologische Analyse von Herrschaft und Legitimation zurückführen lassen:³

- Der Aspekt legaler Legitimation ist beim BVerfG mit seinem Charakter als ›Gericht-selbstverständlich von besonderer Bedeutung.

* Ich danke Harald Braumann, Johannes Gerschewski, M. A., Dominik Hammer, Dr. Ondřej Kalina und Kristina Kellner für viele hilfreiche Anmerkungen.

1 Gary S. Schaal: Integration durch Verfassung und Verfassungsrechtsprechung? Über den Zusammenhang von Demokratie, Verfassung und Integration, Berlin 2000, S. 129-134; ders.: Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Entscheidungen als Indikatoren der Geltung und Akzeptanz konstitutioneller Ordnungsvorstellungen in: Zeitschrift für Rechtssociologie 21 (2000), S. 419-446; Hans Vorländer / Gary S. Schaal: Integration durch Institutionenvertrauen? Das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Rechtsprechung in: Hans Vorländer (Hg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden 2002, S. 343-374; Werner J. Patzelt: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (2005), S. 517-538.

2 Weshalb diese im folgenden auch nur in der männlichen Form angesprochen werden. Vgl. für nähere Angaben zur Datenerhebung Uwe Kranenpohl: Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Wie entscheidet das Bundesverfassungsgericht?, Wiesbaden 2009, S. 64-79.

3 Vgl. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Studienausgabe, hg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen (Mohr)⁵1980, S. 124. Anderer Auffassung ist allerdings Günter Frankenberg, für den das BVerfG weder charismatische noch traditionale Herrschaft ausübt und der auch die legalen Legitimationsquellen für problematisch hält. Vgl. Günter Frankenberg: Hüter der Verfassung einer Zivilgesellschaft in: Kritische Justiz 29 (1996), S. 1-14, hier S. 7-9.

- Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass zur großen Akzeptanz des BVerfG auch Elemente traditionaler Legitimation beitragen. Diese zeigen sich insbesondere in seinem vermeintlich über den ›politischen Hader‹ erhobenen Charakter als überparteiliche Institution.
- Schließlich – und das mag zunächst überraschen – stützt sich die hohe Akzeptanz auch auf Elemente charismatischer Herrschaft, die sich allerdings weniger auf die ›Außeralltäglichkeit‹ einer Person beziehen als auf ein entsprechendes Image der Institution ›BVerfG.⁴

1. Das Rechtsstaatsprinzip und seine Vergegenwärtigung im Alltag: Die Güte der Entscheidungen und ihre Vermittlung

Eine wesentliche Legitimationsquelle für das BVerfG stellt die hohe Achtung dar, welche der »Geltung [...] kraft positiver Satzung, an deren Legalität geglaubt wird«, von der deutschen Gesellschaft entgegengebracht wird.⁵ Erst diese Legitimation erlaubt es Karlsruhe, sich auch gegen Widerstreben politischer und gesellschaftlicher Akteure durchzusetzen zu können, denn

»das BVerfG hat kein Geld, keine Polizei, kein Militär. Es ist darauf angewiesen, dass seine Argumente akzeptiert werden. [...] Das ist das eigentliche Kapital des Gerichts. Man kann es sich nicht leisten, gegen die Meinung des Gerichts zu agieren.« (Interview Nr. 26)

»das BVerfG hat kein Geld, keine Polizei, kein Militär. Es ist darauf angewiesen, dass seine Argumente akzeptiert werden. [...] Das ist das eigentliche Kapital des Gerichts. Man kann es sich nicht leisten, gegen die Meinung des Gerichts zu agieren.« (Interview Nr. 26)

Zwar ist festzuhalten, dass die gesamte politische und soziale Realität in Deutschland vom Rechtsstaatsprinzip ›durchdränkt‹ ist. Sie prägt nicht allein die Fachgerichtsbarkeit, die in Deutschland auch bezüglich ihrer Gegenstandsbereiche stark differenziert ist, sondern auch den durch zahlreiche – jeweils gerichtlich überprüfbare – Vorschriften geprägten Verwaltungsvollzug. In diesem System erscheint Karlsruhe aber gleichsam als ›höchste Vergegenwärtigung des Rechtsstaatsprinzips⁶:

»Der Rechtsstaat ist die ältere deutsche Tradition – die Deutschen haben die parlamentarische Demokratie nicht durch Revolution gemacht, sondern die ist ihnen gege-

4 Deutlich zeigt sich auch hier, dass die von Max Weber entwickelten Idealtypen eine analytische Trennung der Legitimationskomponenten ermöglichen, aber eben nicht eine Beschreibung realer Phänomene geben – was aber auch gar nicht die Absicht ist.

5 M. Weber (Fn. 3), S. 19. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass gerade in der vom BVerfG vertretenen Konzeption einer ›objektiven Wertordnung‹ des GG auch naturrechtliche Überlegungen mitschwingen, die nach Max Weber ›kraft wertrationalen Glaubens‹ (ebd.) legitim sind.

6 Man beachte die charismatischen Akzente einer solchen Einschätzung.

ben worden. <Aber>⁷ das Recht, das ich gegenüber dem Fürsten schon hatte, ist das, was schon immer in den Sternen stand. Und wer mit den Sternen im Bunde steht, der hat Autorität – jedenfalls, was das Recht angeht. Von daher gesehen liegt das in der deutschen Tradition, die Sie nicht ohne weiteres in andere Länder exportieren können. Dieses Gefühl ›unverbrüchlichen‹ Rechts – ein terminus technicus auch im Kaiserreich, in der Weimarer Republik auch noch. Recht ist nicht etwas Handwerkliches, Technisches. Das hängt meines Erachtens auch mit diesem Gefühl zusammen: Wir haben eine lange Tradition in dem Bereich. Das ist die deutsche Art, mit dem Rechtsstaat umzugehen.« (Interview Nr. 20)

Verstärkt wird dieser außerordentliche Nimbus des BVerfG noch, da es in ähnlicher Weise auch den unter dem Grundgesetz (GG) geltenden ›Vorrang der Verfassung‹ ver-sinnbildlicht – auch wenn selbstverständlich nicht nur die Gerichte, sondern alle staatlichen Organe diesen zu beachten und in ihrer Praxis zu berücksichtigen haben. Insofern ist es wohl zutreffend, wenn ein Interviewpartner eine zentrale Legitimationsquelle der Verfassungsrechtsprechung in Deutschland darin sieht, dass die jedermann zustehende Verfassungsbeschwerde (VerfB) durch die vom BVerfG selbst entwickelte Dogmatik dem Gericht den Zugriff auf die gesamte Rechtsordnung eröffnet hat:⁸

»Seine eigentliche Bedeutung – jedenfalls heute aus der Sicht der Bürger – liegt aber ganz eindeutig darin, dass sich letztlich die gesamte Rechtsordnung noch einmal über die VerfB und das GG hier widerspiegelt und wir Mitspieler in der Gestaltung der einfachrechtlichen Rechtsordnung sind. Unser Ansehen bei den Bürgern wird durch die VerfB begründet und durch nichts anderes. Das macht uns auch stark gegenüber der Politik. Insofern wäre dieses Gericht ohne VerfB ein Verfassungsgericht wie viele andere. Das ist ja auch im weltweiten Maßstab gesehen ein ›Alleinstellungsmerkmal, eine ziemlich einzigartige Kompetenz, die wir natürlich auch extensiv wahrnehmen.« (Interview Nr. 2)

Allerdings sind gegenüber der ursprünglichen Konzeption legaler Legitimation durch Max Weber deutliche Unterschiede festzuhalten. Das im Zuge der Verfassungsrechtsprechung effektivierte Ordnungskonzept ist wegen der Unbestimmtheit der verfassungsrechtlichen Terminologie nämlich nicht allein nur sehr bedingt ›gesetzt‹, sondern zudem auch höchst interpretationsbedürftig.⁹ Auch das Verfassungsprozessrecht wurde nur in geringem Umfang durch den Gesetzgeber kodifiziert, sondern durch das BVerfG in weiten Teilen erst geschaffen. Der beträchtliche Interpretationsspielraum, den die ›Offenheit der Verfassung‹ der Verfassungsrechtsprechung ermöglicht, bedeutet für diese aber auch, dass sie noch stärker als die Fachgerichtsbarkeit durch die ›Güte ihrer

⁷ Spalte Klammern (< ... >) kennzeichnen erläuternde Zusätze in den Interviewauszügen.

⁸ Vgl. Uwe Kranenpohl, »Die Bedeutung von Interpretationsmethoden und Dogmatik in der Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts« in: *Der Staat* 48 (2009), S. 385–407.

⁹ Insofern greift auch das Moment der ›Legitimation durch Verfahren‹ nach Niklas Luhmann hier nur bedingt. Vgl. Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied etc. 1969.

Rechtsprechung überzeugen muss.¹⁰ Daneben beschränkt sich das BVerfG in seiner Entscheidungstätigkeit aber nicht darauf, allein auf die Qualität seiner Ergebnisse – also der Judikate – zu achten, sondern ›Güte‹ prägt als Kriterium auch den Arbeitsprozess, das Entscheidungsverfahren und die Entscheidungsbegründung:

»Was mich, als ich herkam, am meisten beeindruckt hat, war, wie gut die Organisation darauf abgestellt ist, aus 1.500 Fällen im Jahr die richtigen rauszusuchen. [...] Die Mitarbeiter machen im Schnitt mehr Arbeit als notwendig. Sie schreiben vier Seiten über einen Fall, der sich mit einem Satz erledigen ließe. Da wird schon verhältnismäßig gründlich hingeguckt. Und dann guckt nicht nur der Richter draüber, sondern auch die Kammer. Und dass da eine wirklich entscheidungswichtige Sache einfach nur so über den Tisch läuft, halte ich für ganz unwahrscheinlich. [...] Das finde ich nach meiner hiesigen Erfahrung wirklich eine der Stärken des Gerichts. Erstaunlich!« (Interview Nr. 4)

Gerade wenn grundrechtliche Positionen gegeneinander abgewogen werden müssen oder Wechselwirkungen zu beachten sind, ist eine verfassungsgerichtliche Entscheidung aber nicht notwendigerweise für jeden Bürger unmittelbar einsichtig. Das BVerfG betreibt deshalb beträchtlichen Aufwand, um die sich in diesem Bereich möglicherweise öffnende Legitimationslücke zu schließen. Insbesondere die mitunter beklagte Ausführlichkeit, mit der in den Entscheidungen Argumente ausgebreitet werden, wird auf diese Weise zu einem – allerdings durchaus zweischneidigen – Instrument, um die Güte der Rechtsprechungsergebnisse zu sichern. Mitunter liegt die Länge einer Entscheidung auch in der Tatsache begründet, dass der zu entscheidende Sachverhalt einen rechtswissenschaftlichen Disput oder gar einen tiefgreifenden soziopolitischen Konflikt widerspiegelt und auch innerhalb des Senats umstritten ist. Solches schlägt sich dann meist auch in der Argumentationslinie der Entscheidung nieder, gleich ob Sondervoten abgegeben werden oder die unterliegende Position auf andere Weise berücksichtigt wird.

Schließlich stellt sich für das BVerfG auch noch die Herausforderung, die *idealiter* verfassungsrechtlich eindrucksvoll begründete Entscheidung gegenüber der Gesellschaft kommunikativ zu vermitteln, um das Vertrauen in sich und seine Entscheidungen zu erhalten. Dabei ist offensichtlich, dass sich durch kommunikative Akte konstituierende soziale Geltung stets prekär ist:¹¹

»Zum anderen müssen Sie bedenken, der Richter muss ja nicht nur die richtige Entscheidung fällen, sondern er muss die Entscheidung auch öffentlich präsentieren können. Das heißt wir entscheiden ja nicht nur, sondern präsentieren ja auch Probleme.« (Interview Nr. 5)

10 Vgl. Hans-Peter Schneider: ›Richter oder Schlichter? Das Bundesverfassungsgericht als Integrationsfaktor‹ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49, B 16/1999, S. 9–19, hier S. 11.

11 So auch das Ergebnis einer – das große Vertrauen ins BVerfG insgesamt bestätigenden – Repräsentativbefragung. Vgl. Hans Vorländer / André Brodocz: »Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage« in: Hans Vorländer (Hg.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Wiesbaden 2006, S. 259–295, hier S. 293 f.

In diesem Bewusstsein betreibt das BVerfG einen beträchtlichen Aufwand, um die Transparenz seiner Entscheidungen zu erhöhen. Insofern fügen sich beide Aspekte der legalen Legitimation auch wieder zusammen: Denn die Herstellung von (Teil-)Transparenz bezüglich des Entscheidungsverfahrens – sei es durch argumentative Verdeutlichung oder durch Offenlegung von Streitpunkten – dient letztlich dazu, einen Teil des aus guten Gründen unter dem Siegel der Vertraulichkeit abgelaufenen Entscheidungsprozesses (wieder) ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken und insofern die Verfahrenslegitimität durch Abbildung der argumentativen Grundstruktur nachvollziehbar zu machen.

2. Das apolitische Image des BVerfG

Allerdings kann die hohe Qualität der Rechtsprechung das sehr breite Vertrauen der Bürger in das BVerfG nur unzureichend erklären, sind doch nur wenige in der Lage, diese kompetent zu beurteilen und erleiden die meisten Beschwerdeführer von Karlsruhe doch eine ›Abfuhr‹. Eine ganze Reihe von Interviewpartnern schreiben deshalb dem öffentlichen Eindruck, dass das BVerfG dem ›schmutzigen Geschäft‹ der Politik enthoben scheint, ebenso Bedeutung zu. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass Karlsruhe kein politischer Akteur ist, wie einer der Gesprächspartner deutlich herausstellt:

»Sie machen mit Rechtsentscheidungen immer auch Politik. Wenn Sie, wie ich, der Auffassung sind, dass Konkretisierung auch heißt, etwas Unbestimmtes in Bestimmtes zu verwandeln, was nicht durch Erkenntnis, sondern durch Entscheidung geht, wenn Sie sagen: ›Entscheidungsmacht ist Zeichen der Politik‹, dann bedeutet das, dass ein Richter in diesem Sinne auch Inhaber politischer Möglichkeiten ist.« (Interview Nr. 20)

Die Bürger empfinden dies allerdings nicht unbedingt so, sondern sehen im BVerfG eher die Sehnsucht nach einer unparteiischen, dem politischen Streit enthobenen Institution erfüllt:¹²

»Da bestellt man ein Gremium, das von der Tagespolitik distanziert ist und mit hoffentlich kompetenten Leuten besetzt ist. Und die sollen dann sagen, wie es weitergeht.« (Interview Nr. 13)

So speist sich das gesellschaftliche Vertrauen in Karlsruhe zu einem Gutteil aus traditionellen Elementen der Legitimation, die einer pluralistischen Demokratie eigentlich entgegenstehen. Der problematische vordemokratische Charakter dieser Legitimationsquelle ist dabei vielen Interviewpartnern durchaus bewusst. Ein Richter meint deziert, das dem BVerfG von der breiten Bevölkerung entgegengebrachte Vertrauen sei letztlich

»die Suche nach einem Ersatzkaiser! [...] Das ist tendenziell ein Rückfall in Autoritätsgläubigkeit.« (Interview Nr. 12)

12 Vgl. Patzelt (Fn. 1), S. 526-529.

Auch ein anderer Gesprächspartner nennt, als er die Motive, aus denen Bürger dem Gericht vertrauen entgegenbringen, aufzählt, eine ganze Reihe von Elementen, die der Funktion eines Monarchen oder autokratischen Herrschers entsprechen, der in den üblichen Ablauf des Staatsapparates eingreifen und Gnade vor Recht ergehen lassen kann:¹³

»Das BVerfG ist eine Korrektivinstanz, [...] bietet Hilfe in Fällen, die womöglich durch alle regulären Instanzen des Staatsapparates nicht zum Erfolg gekommen sind. [...] Das wird immer positiv gesehen, wenn man dem Hilflosen in letzter Minute noch beistehen kann. Das trägt natürlich viel bei zu diesem Ruf, [...] dass man doch in krassen Fällen helfen kann gegenüber der – wie es empfunden wird – übermächtigen Staatsmacht. Das halte ich eigentlich für den Grund, warum das BVerfG von der Bevölkerung so gut eingeschätzt wird.« (Interview Nr. 22)

2. 1 Das BVerfG als Institution ›über den Parteien‹

Für eine ganze Reihe von Interviewpartnern ist diese Sehnsucht nach einer dem politischen Streit entrückten Institution Resultat einer immer noch in der deutschen Gesellschaft bestehenden Distanz zu den politischen Parteien als zentralen Akteuren des politischen Prozesses:

»Da kommt zusätzlich Legitimation her, weil wir vielleicht immer noch ein gestörtes Verhältnis zum Parteienbetrieb haben. Keiner wünscht sich, dass er weniger Vertrauen genießt, aber ich wünschte, dass sich mehr Vertrauen in den Parteienbetrieb und seine institutionalisierte Kraft lenken würde.« (Interview Nr. 28)

Auch deshalb werde – vermeintlich – unparteilichen Akteuren schon von vornherein ein beträchtlicher Vertrauensvorschuss gewährt:

»Es spielt sicher eine Rolle, dass die Deutschen im Unterschied zu den Angelsachsen mit dem Parteienstaat nicht völlig im Reinen sind und es auch nicht so gut ertragen, dass das Gemeinwohl ›parteipolitisirt‹ in Erscheinung treten kann, so dass eine im parteipolitischen Sinn neutrale Instanz wie der Bundespräsident und das BVerfG einen gewissen Vorschuss an Glaubwürdigkeit haben. Das denke ich, spielt auch mit.« (Interview Nr. 19)

Diese Einschätzung wird auch durch die im SFB 537 an der TU Dresden durchgeföhrte repräsentative Bevölkerungsbefragung gestützt: Spielen in den Augen der Bürger im Bundestag die Berücksichtigung der Interessenlagen der Parteien und mächtiger Verbände eine große Rolle, schätzen sie dies beim BVerfG nicht so ein. So gehen die Deut-

13 Gerd Roellecke verweist in diesem Kontext auf das historische Vorbild der ›Immediatssuppliken‹. Vgl. Gerd Roellecke: »Zum Problem einer Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit« in: *Juristenzeitung* 56 (2001), S. 114–119, hier S. 118 f.

schen auch davon aus, dass in Karlsruhe Meinungsverschiedenheiten wesentlich sachlicher ausgetragen werden als im Reichstag.¹⁴

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Weimarer Republik sind die Kompetenzen des Bundespräsidenten nicht zuletzt deshalb beschnitten worden, um einen Missbrauch entsprechender Macht- und Legitimitätsreserven eines – vermeintlich – überparteilichen Staatsoberhaupts zu verhindern. Mit dieser Beschränkung und der gleichzeitigen Institutionalisierung der Verfassungsrechtsprechung ist aber – wie ein Richter feststellt – eine entsprechende Funktionszuschreibung an das BVerfG bereits vorgezeichnet:

»Meine Theorie ist, dass wir in Deutschland auch eine, nicht ganz frei von kritischer Betrachtung seiende, Neigung zu überparteilichen politischen Entscheidungen haben. Wir hatten Kaiser und Reichspräsidenten – wir haben den Bundespräsidenten, damit die Erwartungen nicht dahin fließen, deshalb in seiner Kompetenz so kupiert. Wir haben vor einigen Jahren gesehen, als Horst Köhler Bundespräsident wurde, dass da auch eine ›Sehnsucht‹ da war, man dann aber resigniert erkennen musste: Er kann nur Reden halten, er hat regelmäßig keine Kompetenzen (wenn er Kompetenzen hat, sind die immer prekär, nämlich so eingegrenzt, dass man damit nicht gestalten kann und fast nicht darf). Die Neigung, dem Bundespräsidenten Vertrauen entgegenzubringen, hat die Verfassung ganz bewusst kupiert. Die Verfassung hat aber ebenso bewusst das BVerfG schon ein Stück weit in diese Rolle hineingesetzt: Nicht mehr der Bundespräsident ist ›Hüter der Verfassung‹ – das ist er im Rahmen seiner Kompetenzen wie jedes Verfassungsorgan natürlich auch ein Stück weit –, aber der spezialisierte Hüter ist das BVerfG. Damit fließen diese überparteilichen Erwartungen ein Stück weit nach Karlsruhe.« (Interview Nr. 28)

Lohnend erscheint in diesem Zusammenhang auch ein Blick auf die Konzeption der »Mischverfassung«, wie sie Aristoteles formuliert hat.¹⁵ Während das Staatsoberhaupt ein monokratisches Element darstellt, ist das BVerfG aristokratisch geprägt – und hat wegen des Rekrutierungsverfahrens zudem den Vorteil, auf eine gewisse Pluralität und Heterogenität bereits angelegt zu sein. Zudem verfügt Karlsruhe auch tatsächlich über (begrenzte) Entscheidungsgewalt und ist nicht nur ein »unverbindliches« Beratungsgremium.¹⁶ Allerdings ist davon auszugehen, dass die intern ausgetragene Konflikthaftigkeit der Entscheidungsprozesse vom breiten Publikum regelmäßig unterschätzt wird:

14 Vgl. Patzelt (Fn. 1), S. 527 (Tab. 4).

15 Vgl. Aristoteles, Pol. VI 1316 b 39–1317 a 22. Dazu auch: Hans H. Klein: »Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung« in: Peter Badura / Rupert Scholz (Hg.): *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*. Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter Lerche, München 1998, S. 49–74, hier S. 64–72.

16 Vgl. dazu auch Bernd Guggenbergers Ausführungen zur »Bestenherrschaft« durch die Verfassungsrechtsprechung. Vgl. Bernd Guggenberger: »Zwischen Konsens und Konflikt: Das Bundesverfassungsgericht und die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft« in: ders. / Würtenberger, Thomas (Hg.): *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit*, Baden-Baden 1998, S. 202–232, hier S. 220–226.

»Die Bevölkerung nimmt das eher positiv auf, weil sie im BVerfG das aristokratische Element in unserem Staate sieht und auch noch den Eindruck hat – der ja mit der Wirklichkeit nicht übereinstimmt –, dass diese Leute über dem ›Zank der Parteien‹ stehen und im Grunde genommen zu einer möglichst mit einer Stimme sprechenden Entscheidung kommen.« (Interview Nr. 29)

Wobei der Charme des BVerfG als ›Rat der Weisen‹ eindeutig darin besteht, dass sich in ihm beträchtliche Heterogenität der handelnden Personen mit dem Willen zur Konsensfindung verbindet.¹⁷ Von zentraler Bedeutung ist aber, dass die Spezifika der Verfassungsrechtsprechung es ermöglichen, die zu entscheidenden Fragen tatsächlich ihrer parteipolitischen Wertung zu decodieren und in eine andere Diskursarena zu überführen:

»So ein Konzept ›Rat der Weisen‹ finden Sie ja <in Form des ›Oberhauses› auch in den Ländern, die ein Zweikammerparlament haben. Da kann es <aber> nicht funktionieren, weil die beiden die gleichen Entscheidungsparameter haben. [...] Während in den Verfassungsgerichten auf einmal eine ganz andere Entscheidungsbasis und eine ganz andere Argumentationsbasis <auftritt>. Das führt dann möglicherweise zu anderen Ergebnissen.« (Interview Nr. 23)

Deutlich sind hier Anklänge an die von Ernst Fraenkel vorgenommene Unterscheidung zwischen dem ›empirischen‹ und dem ›hypothetischen Volkswillen‹.¹⁸ Unter Umständen vermag letzterer mit Hilfe eines ›aristokratischen‹ Gremiums leichter festzustellen sein: Eine plurale, durch und durch säkulare Gesellschaft bedarf einer anerkannten, übergeordneten Spruchinstanz, welche von Zeit zu Zeit Diskurse einer kollektiven Vernunft anstößt und moderiert.¹⁹

2. 2. Freiheit von Interesseneinfluss

In den Karlsruher Richtern manifestiert sich somit die demokratieferne Sehnsucht nach einer über den Interessen stehenden Institution, die das Gemeinwohl zu verwirklichen sucht. Diese Legitimationsquelle kann mit Max Weber als ›traditional‹ bezeichnet werden, insofern sie sich an einer Vorstellung von Politik orientiert, die dem Konzept einer pluralistischen Demokratie nicht entspricht, sondern die Verwirklichung des Gemeinwohls durch eine über den Parteien stehende Institution erwartet. Dies ist auch den Interviewpartnern bewusst:

»Politische Lösungen, die verfassungsgerichtlich getragen sind, sind in der Durchsetzung gegenüber öffentlicher Kritik fast schon immun.« (Interview Nr. 2)

17 Vgl. Kranenpohl, Beratungsgeheimnis (Fn. 2), S. 162–198.

18 Vgl. Ernst Fraenkel: »Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat« in: ders.: *Gesammelte Schriften*, hg. v. Alexander v. Brünneck, Hubertus Buchstein u. Gerhard Göhler, Bd. 5, Baden-Baden 2007, S. 165–207, hier S. 165.

19 Vgl. Guggenberger (Fn. 16), S. 227.

Diese Erwartung paart sich mit der Sehnsucht nach Entscheidungen, welche ›sachgerecht‹ sind, womit gemeint ist, dass der Entscheidungsprozess gegen Einflüsse organisierter Interessen abzuschotten sei. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist eine solche Position selbstverständlich kritikwürdig, da sie letztendlich gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen negieren muss und sich damit *ad absurdum* führt.²⁰ Auch die Verfassungsrechtsprechung kann sich nicht als Sphäre konstituieren, in welcher organisierte Interessen keine Rolle spielen: Weder streifen die Richter am BVerfG ihre persönlichen Interessenlagen einfach ab, wenn Sie das Gebäude am Karlsruher Schlossplatz betreten, noch ist das Gericht ein *per se* von Einflussnahmen der organisierten Interessen freier Raum – was schon die große Zahl von VerfB zeigt, die von Verbänden eingereicht oder von ihnen zumindest massiv unterstützt werden.²¹ Allerdings ist festzuhalten, dass die Karlsruher Richter deutlich weniger als Politiker ›unter Druck gesetzt‹ werden können:

»Der einzelne Richter wird für eine feste Amtszeit gewählt und nicht wiedergewählt. Er braucht nicht mit der Wurst nach der Speckseite zu werfen. Er muss auch nicht Angst haben, wenn er diese unpopuläre Entscheidung trifft, nicht wiedergewählt zu werden. Er wird es eh nicht. Das macht das Gericht auch stark.« (Interview Nr. 29)

Diese Einschätzung wird auch von Seiten der Interessengruppenforschung bestätigt. So hat die von Martin Sebaldt durchgeführte Befragung von Verbandsvertretern ergeben, dass die Gerichtsbarkeit für diese als Kontaktpartner absolut nachrangig ist.²² Dies bedeutet aber nicht ein allgemeines Desinteresse der Interessenvertreter an der Gerichtsbarkeit, denn

»selbstverständlich verfolgen die Verbände die Rechtsprechung auf den Gebieten, denen ihr primäres Interesse gilt, sehr genau und üben, wenn sie es für nötig halten, auch laute Kritik an einzelnen Urteilen. [...] Die Aufmerksamkeit, welche die Verbände der dritten Gewalt im Staat widmen, besagt allerdings nichts über den Einfluss, den sie [...] effektiv ausüben können. Auch kritische Beobachter räumen ein, dass er letztlich gering zu veranschlagen ist.«²³

Der Eindruck von ›Interesselosigkeit‹, der das Bild des BVerfG bei den Bürgern prägt, wird noch durch die Elemente des konsensorientierten Entscheidungsverfahrens verstärkt. Gleichwohl kann aber auch das BVerfG kein interessenfreier Raum sein. Sofern

20 Vgl. dazu Ernst Fraenkel: »Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus« in: ders.: *Gesammelte Schriften* (Fn. 18), S. 53-73.

21 Vgl. Thomas Gawron / Rudolf Schäfer: »Justiz und organisierte Interessen in der BRD« in: Peter Graf Kielmansegg (Hg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen 1976, S. 217-269; Jürgen Weber, *Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1981, S. 362-364.

22 Vgl. Martin Sebaldt: *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen 1997, S. 257.

23 J. Weber (Fn. 21), S. 362.

man aber auf die direkten Einflussmöglichkeiten der organisierten Interessen abzielt, ist die Einschätzung des folgenden Interviewpartners sicher zutreffend:

»Ich meine, eine entscheidende Stärke unseres Hauses ist, dass wir im lobbyfreien Raum entscheiden. Die Menschen haben – unabhängig, ob sie die Feinheiten von Maßstabsbildung kennen oder nicht – den Eindruck, dass wir uns hier eine Meinung in einer autonomen, autarken, lobbyfreien Zone bilden. Und das macht unsere Stärke gegenüber den anderen Verfassungsorganen aus. Das ist meine Auffassung.« (Interview Nr. 2)

Ein Richterkollege geht sogar noch weiter und meint, dass Karlsruhe mitunter zum Fürsprecher ansonsten in der Gesellschaft vernachlässigter Interessenlagen werden könne:

»Wo keine Lobby im politischen Prozess ist, kann sie im BVerfG entstehen, weil wir auf die üblichen Zustimmungsraten der Lobby nicht angewiesen sind. Wir brauchen nicht diese Legitimation, die im politischen Prozess gespendet wird.« (Interview Nr. 27)

2. 3 Harmonische Konfliktbeilegung statt konflikthafter Streitigkeit

Dazu tritt aus Sicht einiger Richter auch die Auffassung vieler Bürger, das BVerfG entscheide nach Recht und (Grund-)Gesetz, weswegen die Entscheidungsprozesse nicht durch Streit und Hader geprägt seien. In der Realität sei Verfassungsrechtsprechung aber kein harmonisches Geschäft, sondern – trotz der von gegenseitiger Rücksichtnahme geprägten Umgangsformen – mitunter deutlich von Konflikten geprägt:

»Dass mitunter ein wochenlanger, monatelanger Streit dieser schließlich einheitlich getroffenen Entscheidung vorausgeht, wie beim Schwangerschaftskonflikt <BVerfGE 88, 203>, wie bei den Asylentscheidungen <BVerfGE 94, 49; 94, 115; 94, 166>, das realisiert die Bevölkerung nicht. Die sieht das fertige Produkt.« (Interview Nr. 29)

Auf diese Weise entsteht ein völlig unzutreffendes Bild des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des BVerfG, welches jede Form von Meinungsunterschieden oder gar Streit und Konflikt vernachlässige:

»Es wird gar nicht erkannt, welche Auseinandersetzungen bei uns stattfinden, weil die nicht so deutlich werden. [...] Wenn die Bürgerinnen und Bürger erkennen würden, wie hier gekämpft wird, wie auch hier die eine Entscheidung von der anderen möglichen Entscheidung nur einen Hauch entfernt ist – es also ganz anders ausgehen hätte können –, dann würden sie möglicherweise nachdenklich werden und sagen: So überzeugend kann das ja auch nicht sein, was das BVerfG entscheidet!« (Interview Nr. 14)

Auch diese Quelle des Vertrauens der Bundesbürger in das BVerfG wurzelt damit in einem Verständnis von Politik, das einer pluralistischen Demokratie wenig angemessen ist. Ein Interviewpartner verweist zusätzlich noch darauf, dass Entscheidungen aus Karlsruhe vom breiten Publikum oftmals gar nicht als politisch gestaltend eingeschätzt

würden. Damit werde aber auch dem Prozess ihres Zustandekommens weniger Konflikthaftigkeit – und damit höhere Legitimation – zugewiesen:

»Wenn ein Gericht entscheidet, hält der Bürger das für eine Rechtsentscheidung. Die politische Gestaltungsrolle wird entweder nicht gesehen oder sie wird – was ich für wahrscheinlicher halte – akzeptiert, weil sie nicht als Mehrheitsentscheidung hervortritt (innerhalb des Gerichts kann es auch eine Mehrheits-Minderheits-Entscheidung sein, sieht man aber nicht – außer in den relativ seltenen Fällen, in denen es abweichende Meinungen gibt, die dann aber kaum zur Kenntnis genommen werden). Nach außen tritt das Gericht mit der Autorität eines Spruches, der sich außerhalb des Streits abspielt, und der Streit, den es durchaus geben kann, ist eben kein öffentlicher, sondern ist intern. Man kann mal spekulieren: Würde das Parlament geheim beraten und dann seine Ergebnisse <einmütig> verkünden, wäre das möglicherweise ein ähnliches Ergebnis. Der Umstand, dass im Parlament üblicherweise (wenn es nicht gerade eine Große Koalition gibt) eine Regierung mit einer Mehrheit einer im Prinzip ähnlich starken Opposition <gegenübersteht> und die Meinungen aufeinander prallen (sie reflektieren vielleicht auch die gespaltene Meinung in der Öffentlichkeit und die eine Hälfte sagt: ›Die Mehrheit hat recht‹ und die andere sagt: ›Die Opposition hat recht‹), das entfällt beim Gericht. Das Gericht tritt im wesentlichen nach außen hervor: ›Wir kommen zu dem Ergebnis und ordnen das an.‹ Das wird eben dann akzeptiert. [...] Man kann sicher beobachten, dass der politische Streit nur sehr begrenzt Akzeptanz findet. Es ist sicher kein Zufall, dass Institutionen, die außerhalb des Parteienstreits sind – oder jedenfalls scheinen (BVerfG, Bundespräsident) – oder staatliche Einrichtungen wie die Polizei, Verwaltung allgemein, das höchste Ansehen genießen und das hängt wohl damit zusammen. [...] Der Umstand, dass der Streit eigentlich nach den Regeln der Demokratie die Voraussetzung der jeweiligen Ergebnisse ist, das wird eigentlich gerne übersehen.« (Interview Nr. 11)

Dabei speist sich die Zustimmung, auf welche der vermeintlich harmonische Entscheidungsprozess des BVerfG in der Bevölkerung stößt, aus mehreren Motiven: Zunächst bestätigt die vermeintlich bestehende Einigkeit, auf die man sich doch verständigen könne, wenn man nur >vernünftig miteinander rede<, die in der deutschen Bevölkerung verbreitete Tendenz, die Existenz >wirklicher< Konflikte überhaupt zu negieren:²⁴

»Da wird, glaube ich, etwas aufgenommen, was die Deutschen in der übrigen Politikgestaltung vermissen. Die übrige Politikgestaltung ist ihnen zu kontrovers, ist ihnen zu umständlich, zu langwierig, ist ihnen belegt mit falschen Interessen. Sie trauen dem allen nicht so recht. Dem BVerfG unterstellen sie – zu einem ganz großen Teil auch zurecht –, dass dies dort nicht der Fall ist, sondern das Gericht viel sachbezogener

24 Vgl. Claus Leggewie: »Bloß kein Streit! Über deutsche Sehnsucht nach Harmonie und die anhaltenden Schwierigkeiten demokratischer Streitkultur« in: Ulrich Sarcinelli (Hg.): *Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern*, Opladen / Wiesbaden 1990, S. 52-62.

arbeitet. Aber wenn die Entscheidung fällt, glauben sie auch, dies sei die einzige mögliche Entscheidung.« (Interview Nr. 14)

Ein zweiter Aspekt ist der Modus, in welchem die Richter des BVerfG üblicherweise ihre Konflikte austragen – oder zumindest an die Öffentlichkeit tragen. Dieser ist regelmäßig sehr zivilisiert:

»Natürlich tritt auch das BVerfG in seinem Meinungsspektrum nach außen, das merkt man ja in der mündlichen Verhandlung, es macht durch die einzelnen Richter verschiedene Positionen deutlich, aber erscheint insgesamt viel geschlossener. Ich glaube, das trägt zu dem Ansehen bei, dass weniger ›gestritten‹ wird.« (Interview Nr. 23)

So sind bisweilen deutliche Unterschiede in den Wirkungen von Beschlüssen des Gesetzgebers und der Verfassungsrechtsprechung zu beobachten. Durch die hohe Akzeptanz, die Karlsruhe bei den Bürgern genießt, können in vielen Fällen tiefgreifende politische und gesellschaftliche Konflikte durch eine Entscheidung des BVerfG tatsächlich zu einem vorläufigen Abschluss kommen. Dagegen eröffnen Gesetzesbeschlüsse des Parlaments oftmals – auch wegen der starken Rolle der Verfassungsrechtsprechung in Deutschland – nur eine neue Runde der Auseinandersetzung.²⁵

»Vielleicht gibt es in Deutschland die Neigung, nicht so sehr dem politischen Streit zu vertrauen, sondern Institutionen, die diesen Streit beilegen oder beenden – oder die moderate Entscheidungen treffen. Die Institutionen, die in der operativen Politik tätig sind, die Konflikte austragen, sind nicht so angesehen in der deutschen Öffentlichkeit. Und davon profitiert auch das BVerfG. Es wird eben als Institution wahrgenommen, die nach Sachgesichtspunkten urteilt, die den Streit beendet, die Rechtsfrieden schafft. Und diese Institutionen haben nach wie vor, wie ich glaube, größeres Ansehen als diejenigen Organe, deren Arbeit zwangsläufig mit ständigem Disput und Streit verbunden ist. Auch das hohe Ansehen der Polizei, mit der wir uns – nach einer Dresdner Studie – insoweit Platz eins teilen, deutet darauf hin. Denn die Polizei wird als Institution gesehen, die Streit vermeidet oder Streit schlichtet, die Konflikte wieder beilegt, für Harmonie sorgt.« (Interview Nr. 17)

Schließlich können das BVerfG, seine weitreichenden Kompetenzen zur Strukturierung von Politik und die für die Akteure meist mögliche und stets im Raum stehende Option, es gegebenenfalls anzurufen, auch als ein zentrales Strukturelement der bundesrepublikanischen Verhandlungsdemokratie aufgefasst werden.

25 Verdeutlicht man sich, dass aus der Sicht des Neopluralismus der Prozess der Herstellung des Gemeinwohls *per se* infinit ist, ist dies aber folgerichtig. Der Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens – und Gleicher gilt selbstverständlich auch für das Verfahren der Verfassungsrechtsprechung – kann allein feststellen, was »gilt«, nicht aber, was »richtig« ist.

2. 4 Vordemokratische Politikvorstellungen als Legitimationsquelle

So erfreulich das große Maß an Legitimitätszuschreibung, welches das BVerfG von den Bürgern erfährt, auch ist, bleibt aber doch festzuhalten, dass dieses Vertrauen in beträchtlichem Maße in einem vordemokratischen oder pluralismuskritischen Verständnis von Politik wurzelt. Damit besteht immer die Gefahr, dass Karlsruhe als Beispiel gesehen wird, wie Politik ›eigentlich‹ funktionieren könnte und als »Reparaturbetrieb« des Parlamentarismus²⁶ erscheint. Resultieren kann solches – insbesondere wenn die Besonderheiten der Verfassungsrechtsprechung deutschen Typs nicht berücksichtigt werden – in einem Beitrag zur Delegitimation jener Institutionen, die eigentlich viel stärker als das BVerfG demokratisch ›rückgekoppelt‹ sind.²⁷ Festzuhalten bleibt allerdings, dass solche Positionen nicht auf die ›weniger gebildeten Stände‹ beschränkt, sondern durchaus auch in der Staatsrechtslehre vertreten werden.²⁸ Die Existenz solcher Ansichten ist aus demokratietheoretischer Perspektive höchst problematisch:

»Das BVerfG bezieht seine Stärke und seinen Einfluss im politischen System ja aus der Tatsache, dass es als neutrales Sachverständigungsgremium für die Auslegung des in der Verfassung verkörperten Grundkonsenses der Gesellschaft angesehen wird. Gerade in der Bundesrepublik ist das hohe Ansehen des Gerichts sehr stark auf für die politische Kultur der Demokratie eher kritikbedürftigen Legalismus und eine noch problematische negative Einstellung zu politischen Konflikten und ›Parteiengenzänk‹ zurückzuführen. Die Autorität des Gerichts würde daher durch jede zu deutliche Darstellung seiner Tätigkeit als ›politisch‹ gefährdet.«²⁹

Andererseits spiegelt das BVerfG durch sein Bestellungsverfahren, die innerhalb der Institution bestehenden Verhaltenserwartungen und die an Herstellung von Einmütigkeit orientierte Beratung in seinem Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses nur in geringem Maße die üblicherweise bei politischen Entwicklungen – und der Berichterstattung über diese – dominierenden parteipolitischen Konfliktlagen wider. Insofern wird Karlsruhe im Rahmen des parteipolitischen Streits zwar sehr oft angerufen, die Senate entziehen sich aber meist einer öffentlichen Weiterführung dieses Konflikts. So konstatiert ein Interviewpartner, dass die Bürger dem Gericht so große Legitimation zuwiesen, reflektiere zwar

26 Hans-Peter Schneider: »Acht an der Macht! Das BVerfG als ›Reparaturbetrieb‹ des Parlamentarismus?« in: *Neue Juristische Wochenschrift* 52 (1999), S. 1303–1305.

27 Vgl. Patzelt (Fn. 1), S. 536–538 und zur allgemein verbreiteten Fehlperception der Verfassungsorgane in der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Funktionsweise: ders.: »Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 39 (1998): 725–757.

28 Vgl. Andreas Wirthensohn: »Dem ›ewigen Gespräch‹ ein Ende setzen: Parlamentarismuskritik am Beispiel von Carl Schmitt und Hans Herbert von Arnim – nur eine Polemik? in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), S. 500–534, hier S. 513–532.

29 Brun-Otto Bryde: »Integration durch Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenzen« in: Vorländer (Fn. 1), S. 329–342, hier S. 339 f.

»schon ein Stück ›Unaufgeklärtheit‹, aber ich möchte das auch ganz stark relativieren. Ich glaube, diese ›Unaufgeklärtheit‹ macht nur einen Teil aus, aber der Großteil des Vertrauens röhrt daher, weil die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass hier eine Auseinandersetzung in der Sache stattfindet und wir – ob wir nun von der CDU oder von der SPD kommen – versuchen, die Verfassung gemeinsam auszulegen. Das wird ernsthaft betrieben und das wissen die Menschen – oder ahnen es zumindest.« (Interview Nr. 14)

Allerdings ist den Richtern auch bewusst, dass diese traditionale Legitimation eine wichtige Handlungsressource für das BVerfG ist. Der letztlich unhinterfragte Glaube an die ›Richtigkeit‹ der Entscheidungen aus Karlsruhe verschafft dem BVerfG erst jenes Akzeptanzpolster, auf welchem es Legitimation durch Kommunikation betreiben kann. Die Möglichkeit zur umfassenden legalen Legitimation besteht somit nur auf dem festen Boden traditionaler Legitimation.

3. Das Charisma des ›Uncharismatischen‹

Neben legalen und traditionalen Elementen speist sich das gesellschaftliche Vertrauen in das BVerfG aber auch aus der Quelle charismatischer Legitimation. Allerdings ist der Begriff dafür gegenüber der ursprünglichen Verwendung bei Max Weber etwas zu modifizieren. Mag dieser beim zentralen Merkmal charismatischer Herrschaft, der ›Außernaltäglichkeit‹ einer Person, politische Führer wie August Bebel vor Augen gehabt haben, so ist das Charisma des BVerfG nicht das eines Individuums, sondern das einer insgesamt eher spröden Institution,³⁰ so dass mit Boas Shamir von einem soziologisch-symbolisch kreierten Charisma auszugehen ist.³¹ Allerdings gelte auch, so ein Interviewpartner:

»Jede Entscheidungsinstanz, die letzte Instanz ist, genießt von Hause aus großes Ansehen. Denn wenn die Leute wissen, da gibt es nichts mehr, dann ist das ein Autoritätszuwachs. Das muss kein Verfassungsgericht sein. Auch im normalen Instanzenzug: Die letzte Instanz, der BGH ist einfach was anderes als das AG Buxtehude. Auch wenn die Entscheidung des Amtsrichters genauso gut ist.« (Interview Nr. 22)

Unterstützt wird dieser Effekt durch das besondere Erscheinungsbild des BVerfG. So tragen die Richter eine eigens für das Gericht entworfene scharlachrote Amtstracht, die sich nicht nur in der Farbe deutlich von den karmesinroten Roben der obersten Bundesgerichte unterscheidet, sondern auch anders gestaltete Barette und weiße Jabots vor sieht. Außerdem ist zu beachten, dass die Richter mit dieser Amtstracht in der Öffent-

30 Vgl. Winfried Gebhardt: »Charisma und Ordnung. Formen des institutionalisierten Charisma – Überlegungen in Anschluß an Max Weber« in: ders. / Arnold Zingerle / Michael N. Ebertz (Hg.): *Charisma. Theorie – Religion – Politik*, Berlin / New York 1993, S. 47–68. So beschrieb es auch schon M. Weber (Fn. 3), S. 144 f.

31 Vgl. Boas Shamir: »The Charismatic Relationship: Alternative Explanations and Predictions« in: *Leadership Quarterly* 2 (1991), S. 81–104, hier S. 86–88.

lichkeit stets nur als achtköpfiges Kollektiv und in gemessener Form anlässlich einer mündlichen Beratung oder einer Urteilsverkündung auftreten:

»So eine Richtercrew mit acht Leuten in roten Roben, das wirkt natürlich ungeheuer, hat ein bisschen was Magisches an sich.« (Interview Nr. 15)

Zudem folgt auch der Einzug und die Sitzordnung der Richter bei diesen Urteilsverkündigungen und mündlichen Verhandlungen einer klaren Inszenierung.³²

Angesichts der hohen Bedeutung, welche der Geltung der Verfassung in Deutschland zukommt, verleiht die – bereits angesprochene – Konzeption eines ›Rates der Weisen‹ mit der Funktion, ›Hüter der Verfassung‹ zu sein, selbst einer relativ anonymen Institution Charisma – insbesondere wenn die Institution gleichsam der ›Künder der Verfassung‹ ist:

»Das BVerfG genießt das Vertrauen in die Verfassung. Die Verfassung hat sich nach allem, was wir in der Vergangenheit gehabt haben, als so lebenswert erwiesen. Das ist dann so ein gegenseitiger Prozess gewesen. Dem BVerfG ist es gelungen, die lebendig zu machen und umgekehrt hat die Verfassung auf den ›Verfassungspatriotismus‹ eingewirkt. Da ist ein großer Bestandteil des Vertrauens beheimatet. [...] Durch das BVerfG spricht die Verfassung!« (Interview Nr. 26)

Dabei trägt zum ›spröden Charme‹ des BVerfG das apolitische Image des Gerichts entscheidend bei, wenn den Akteuren einerseits zugebilligt wird, nicht unter (partei-)politischen Verwertungsgesichtspunkten, sondern ›ernsthaft‹ an der Lösung gesellschaftlicher Probleme zu arbeiten. Es besteht also durchaus die Möglichkeit, dass durch das offensichtliche Bemühen Akzeptanz für eine Entscheidung mobilisiert werden kann, die inhaltlich nicht auf Konsens gestoßen wäre.³³ Anderseits ist das Charisma des Gerichts auch im Vertrauen der Bürger begründet, das BVerfG als Nothelfer anrufen zu können, also angesichts persönlichen Unrechts im äußersten Falle immer noch die Möglichkeit zu haben, ›nach Karlsruhe zu gehen‹ – und dort auch Hilfe zu finden. Diese Einschätzung ist insbesondere das Ergebnis der Berichterstattung über das Gericht, die sich selbstverständlich auf einige wenige aufsehenerregende Fälle beschränkt und insofern ein unzutreffendes Bild der Erfolgsquoten vermittelt, wie ein Interviewpartner fast sarkastisch feststellte:

»Der Effekt ist derselbe wie beim Müller von Sanssouci: »Es gibt noch Richter in Berlin!« Natürlich, beim BVerfG verliert immer der Staat, wenn einer verliert. Dass 99 Prozent der VerfB hinten runterfallen, darüber redet ja keiner. In der Zeitung stehen nur die, die Erfolg haben. Drei Instanzen der Gerichte haben sie bemühen müssen.

32 Vgl. Rudolf Gerhardt: »Das Bundesverfassungsgericht...!« Variationen über einen Ruf in: Willy Brandt et al. (Hg.): *Ein Richter, ein Bürger, ein Christ. Festschrift für Helmut Simon*, Baden-Baden 1987, S. 63–69.

33 Vgl. Friedhelm Neidhardt: »Formen und Funktionen gesellschaftlichen Grundkonsenses« in: Gunnar Folke Schuppert / Christian Bumke (Hg.): *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, Baden-Baden 2000, S. 15–30, hier S. 28.

Alle haben es nicht gesehen. Aber dann kommt das BVerfG und hebt die ›verletzte Würde‹ auf.« (Interview Nr. 20)

Diese Erwartung der Bürger ist zumindest insofern nicht völlig unreflektiert, als das BVerfG tatsächlich in einer Reihe ›großer‹ Entscheidungen bei Problemlagen, die die Politik nicht lösen konnte oder wollte, entscheidende Verbesserungen für die Betroffenen erzielen konnte und ihnen – metaphorisch gesprochen – als ›weißer Ritter‹ zur Seite sprang.³⁴ So klein der Anteil dieser Entscheidungen letztlich sein mag, so wichtig sind solche ›Leuchttürme der Rechtsprechung‹ – wie etwa zur Gleichberechtigung (BVerfGE 3, 225), zu den Rechten der nichtehelichen Kinder (BVerfGE 25, 167; 44, 1), zur Existenz eines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1), zur Möglichkeit von Eheleuten, ihren Geburtsnamen weiterzuführen (BVerfGE 84, 9) oder zum Kinderexistenzminimum (BVerfGE 99, 249) – aber wohl für die breite gesellschaftliche Akzeptanz des BVerfG:³⁵

»Sie können den ganzen Familienleistungsausgleich <BVerfGE 99, 216> nehmen: Da hat die Politik lange Jahre nur das gemacht, was Karlsruhe vorgeschrieben hat. [...] Bei den Asyl<sachen> kann man auch sagen: Hier hat man keine Lobby. [...] Oder z. B. bei den Strafgefangenen. A hat sich da auch mit den Gerichten tapfer angelegt und hat denen noch mal einiges ins Stammbuch geschrieben.« (Interview Nr. 13)

Insofern, meint einer der Interviewpartner, sei die auf die wenigen Einzelerfolge ›einfacher‹ Beschwerdeführer konzentrierte Berichterstattung über das BVerfG auch nicht grundlegend zu kritisieren, sondern eher zu begrüßen:

»Wenn das in dem Sinne geschieht, dass der Bürger das Gefühl hat, hier ist wirklich noch eine Institution, die auch unsere Grundrechte gegenüber den politischen Gewalten wahrt, dann ist das für mich der entscheidende Grund.« (Interview Nr. 3)

Bezeichnenderweise stellt der Gesprächspartner auf die Frage, warum Karlsruhe so hohes Vertrauen unter den Bürgern genieße, fast ein wenig erstaunt fest:

»Für mich ist der Hauptgrund die offenbar weitverbreitete Ansicht der Bevölkerung, dass es da eine Institution gibt, die den politischen Machern auf die Finger schaut. Das ist für mich ein Phänomen, das teilweise nicht erklärbare ist. Sie kennen die Erfolgsquoten der VerfB: So ungefähr 2,6 Prozent. Und jedes Mal, wenn wir wieder eine VerfB nicht zur Entscheidung zulassen, zumal bei Beschwerdeführern, die hier also mächtig den Dampf ablassen, denke ich: »Oh Gott, wie wirkt sich das auf das Ansehen des Gerichts aus?« Aber das bleibt in der Tat trotzdem immer gleich.« (Interview Nr. 3)

34 Ein illustratives Beispiel schildert: Sabine Rückert: »Toms Verfassung. Wie das Jugendamt einen 13-Jährigen in die Psychiatrie steckt – und das Bundesverfassungsgericht den Jungen vor seinen Rettern retten muss« in: *Süddeutsche Zeitung Magazin*, Nr. 1/2008, 27.12.2007, S. 20–28.

35 Auch bei diesen ›großen Entscheidungen‹ zeigt sich, dass die Trennung in drei Legitimationsquellen lediglich analytisch ist, denn selbstverständlich stärken diese nicht nur das Charisma des BVerfG, sondern müssen auch argumentativ überzeugen.

Damit wird offensichtlich, dass das BVerfG einen Teil seiner gesellschaftlichen Akzeptanz nicht nur seinen sich in Entscheidungen manifestierenden Output verdankt. Ein Gutteil trägt auch die ›geheimnisvolle Aura‹ bei, die das Gericht umgibt und die sich sowohl aus den beschriebenen Inszenierungen als auch aus dem Beratungsgeheimnis speist – denn meist schweigt Karlsruhe.

4. Fazit: Das Dilemma der Verfassungsrechtsprechung zwischen genereller Geltung und konkreten Akzeptanzproblemen

Das große Ansehen, welches das BVerfG genießt, ist eine wichtige Ressource, um die gesellschaftliche Akzeptanz seiner Entscheidungen sicherzustellen. Dabei speist sich das Ansehen des Gerichts aus einer ganzen Reihe von Quellen, die sich analytisch mit der Herrschaftstypologie von *Max Weber* fassen lassen: Unmittelbar einsichtig ist die starke Legitimation, die das BVerfG als Manifestation des Vorranges der Verfassung und des Rechtsstaatsprinzips genießt. Insbesondere die deutsche Verfassungsrechtsprechung profitiert aber auch vom apolitischen Image des BVerfG, dem die Bürger Freiheit von Interessen- und Parteieinfluss zuschreiben und dessen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren sie für stark sachorientiert und wenig konfliktbeladen halten. Gerade die Intransparenz des internen Verfahrens trägt auch zu einer gewissen ›Aura des Geheimnisvollen‹ bei und lässt die Bürger Hoffnungen auf Karlsruhe projizieren, die dem Gericht ein gewisses Charisma verleihen. Die so geschaffene hohe Akzeptanz in der breiten Bevölkerung trägt entscheidend zur großen Folgebereitschaft gegenüber den Judikaten der Verfassungsrechtsprechung bei.

Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht genießt in der Bevölkerung außerordentlich hohes Ansehen. Dieses Ansehen speist sich allerdings aus unterschiedlichen Quellen. Zunächst erhält das Gericht Legitimation als Symbol für das Rechtsstaatsprinzip und die Bindung allen staatlichen Handelns an die Verfassung. Wesentlich problematischer ist aber, dass das Gericht darüber hinaus von seinem apolitischen Image profitiert, da es als politischen Konflikten ›enthoben‹ erscheint. Schließlich ist das Gericht durch die Intransparenz seiner Verfahren und seine Inszenierung noch von einer ›Aura des Geheimnisvollen‹ umgeben, aus der charismatische Legitimation entspringt.

Summary

Germany's Federal Constitutional Court, the *Bundesverfassungsgericht*, is held in extraordinarily high repute by the populace. Its reputation rests upon several pillars. One source of the Court's legitimacy is that it symbolizes the principle of the due course of law, as well as the limitation of governmental conduct by the constitution. Yet, other positive reviews of the Constitutional Court are far more problematic. The *Bundesver-*

fassungsgericht benefits from its apolitical image, being viewed as an institution standing above the profane conflicts of partisan politics. Finally, the lack of transparency in the Court's *modus operandi* as well as its aristocratic presentation are wrapped in a veil of secrecy. This lays the ground for a further source of legitimization: legitimacy through charismatic authority.

Uwe Kranenpohl, The Social Legitimacy of Constitutional Review or: Why Germans Love Their Bundesverfassungsgericht

Der andere Blick auf's Parlament



Der Deutsche Bundestag – 100 Fragen und Antworten

Von Michael F. Feldkamp

2009, 208 S., brosch., 19,90 €,
ISBN 978-3-8329-3526-9

»ein Buch zum Schmunzeln wie zum Staunen,
zum Durchblättern wie zum Nachschlagen,
und als Geschenk eignet es sich auch.«

Helmut Stoltenberg, Das Parlament 15-16/09

»Den Reiz des Buches machen...die unzähligen
Anekdoten, ungewöhnlichen Aufstellungen und
nachdenkenswerten Feststellungen aus.«

Sebastian Galka, www.zpol.de Juni 2009

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos