

Hüter der Verfassung – das Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht. Eine Veranstaltung der DVParl am 27. November 2014 in Berlin

Durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht und zur Euro-Rettung ist sein mitunter spannungsreiches Verhältnis zum Bundestag wieder deutlicher in den Fokus geraten.¹ Die DVParl widmete ihre letzte Abendveranstaltung 2014 diesem Thema und lud zwei prominente Redner – den Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert* und den ehemaligen Bundesverfassungsrichter *Dieter Grimm* – ein, um das Thema vor dem Hintergrund ihrer langjährigen beruflichen Erfahrungen mit beiden Verfassungsorganen vor großem Publikum zu erörtern.

Nach der Begrüßung durch die DVParl-Vorsitzende und Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion *Eva Högl* und einführenden Anmerkungen von *Heinrich Oberreuter*, der die Moderation übernahm, machte *Lammert* den Auftakt. Er nutzte die Gelegenheit, zentrale Inhalte seiner Rede zur Feierstunde des Bundestages „65 Jahre Grundgesetz“ vom 23. Mai 2014 zu wiederholen.² Mit „einem leichten Anflug von Neid, aber mehr noch mit großem Respekt“ würdigte er den sehr guten Ruf des BVerfG im In- und Ausland; dagegen sei die Popularität des Parlaments in der Bevölkerung „außerordentlich übersichtlich“. Das „systemimmanent[e]“ Spannungsverhältnis liege in der „außerordentlich gut gelungen[en]“ Machtbalance des Grundgesetzes begründet und trage zur Stabilität sowohl des politischen Systems als auch der Politischen Kultur bei. So sei der Bundestag als Gesetzgeber der Gestalter und das Gericht der Hüter der Verfassung, bei dem jedoch „Gestaltungsehrgeiz [...] gelegentlich auch [...] beobachte[t]“ werden könne. Während der Gesetzgeber durch seine Regelungen bisweilen die Verfassung strapaziere, zeige das Gericht ab und zu den „Ehrgeiz [...], die geltende Verfassung durch schöpferische Auslegung weiterzuentwickeln“. Entgegen der vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, *Andreas Voßkuhle*, vorgetragenen These, das BVerfG entscheide nicht politisch, sondern juristisch³, betonte *Lammert*, „dass eine selbst unter rein juristischen Gesichtspunkten getroffene Entscheidung hochpolitisch sein kann“. Am Ende seines Redebeitrages plädierte er dafür, das Wahlrecht durch eine verfassungsrechtliche Regelung dem Zugriff einfacher Parlamentsmehrheiten und dem BVerfG zu entziehen.

1 Vgl. zum Beispiel *Dieter Wiefelbüttz*, Das Primat des Parlaments. Zum Danckert/Schulz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 227 – 250; *Stefan Sinner*, Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 313 – 323; *Volker M. Haug*, Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 658 – 674.

2 Vgl. *Norbert Lammert*, Begrüßung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Norbert Lammert, in: Deutscher Bundestag, Feierstunde des Deutschen Bundestages aus Anlass des 65. Jahrestages des Inkrafttretens des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 2014, Berlin 2014, S. 8 – 15.

3 Vgl. *Volker Müller*, Spannungsverhältnis mit europäischen Auswirkungen, in: Deutscher Bundestag Online vom 10. November 2011, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36525489_kw46_w_forum/206882 (Abruf am 2. Februar 2015).

Dieter Grimm begann seine Ausführungen mit der in der Weimarer Republik geführten Diskussion, wer für die Durchsetzung der Verfassung verantwortlich sei: *Carl Schmitt* argumentierte seinerzeit, Verfassungsgerichtsbarkeit führe zu einer Juridifizierung der Politik und zur Politisierung der Justiz und sei daher besser beim Reichspräsidenten aufgehoben.⁴ Die von *Hans Kelsen* vertretene Gegenposition, dass Verfassungsdurchsetzung richterliche Aufgabe sei⁵, war „1948/49 in Bonn völlig außer Streit“ gewesen. Heute würde sie allerdings gelegentlich wieder in Frage gestellt. *Grimm* betonte jedoch, dass politische Handlungsspielräume der Politik keineswegs durch das BVerfG nur eingeschränkt, sondern auch – beispielsweise in der Europapolitik – erweitert worden seien. Er warnte davor, „das Spannungsverhältnis als Krisensymptom zu interpretieren“, da es systemisch gewollt sei. Die dem Gericht vorgelegten Fragen und die Wirkungen seiner Entscheidungen seien politisch, aber seine „Arbeitsweisen und Kriterien [...] juristisch“. Die „generellen und abstrakten Sätze des Grundgesetzes“ müssten „im Hinblick auf die Probleme, die man zu entscheiden hat, konkretisiert werden“. Die dabei entstehenden „Spielräume“ könnten eine „Einflussenschleuse für Politik“ bieten. Fakt sei jedoch, dass man „sich in diesem Amt entscheiden“ müsse. *Grimm* habe als Bundesverfassungsrichter immer geschätzt, dass im Gericht „mit Argumenten gerungen wurde und es auf Argumente ankam“. Das Verfassungsverständnis sowie die Interpretationsmethode träten durch die Argumente zutage und prägten das Rollenverständnis des BVerfG: Die Verfassung werde materiell als „Gerechtigkeitsordnung“ verstanden, die neben den Spielregeln auch politische Zielvorstellungen formuliert, und funktionalistisch interpretiert, das heißt „den verfassungsrechtlichen Werten und Zielen [solle] größtmögliche Wirksamkeit [...] unter den jeweils gegebenen Umständen“ verschafft werden. Dies ermögliche dem Gericht eine „Geltungsausweitung des Grundgesetzes durch Interpretation“, könne aber im Effekt zu einer nicht beabsichtigten „Machtausweitung“ führen, obwohl es den Richtern primär um die Effektivität der Verfassung gehe. Daher habe sich das BVerfG, neben den Schranken, die aus den Kompetenzen anderer Verfassungsorgane resultieren, selbst Grenzen gesteckt. (1) So würden Verstöße gegen persönliche oder Kommunikationsgrundrechte streng geprüft, lax dagegen die Gesetzgebung zur Lenkung oder Regulierung der Wirtschaft. (2) Wenn der Staat Schutzpflichten nicht nachkomme, würde lediglich der Handlungsbedarf festgestellt, die Mittelwahl jedoch nicht vorgegeben. (3) Bei Gleichheitsverstößen lasse das BVerfG dem Gesetzgeber die Möglichkeit, die einseitige Begünstigung entweder abzuschaffen oder sie allen „verfassungsrechtlich Berechtigten“ zu gewähren. (4) Des Weiteren mische sich das Gericht nicht „in die Fragen der Zweckmäßigkeit und Gerechtigkeit der politischen Entscheidungen“ ein.⁶

4 Vgl. *Carl Schmitt*, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung (1929), in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 – 1954, Berlin 1985, S. 63 – 109, S. 63; *ders.*, Der Hüter der Verfassung, in: *AÖR*, 55. Jg. (1929), H. 2, S. 161 – 237.

5 Vgl. *Hans Kelsen*, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: *ders.*, Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie, Tübingen 2008, S. 1 – 57; *ders.*, Wer soll Hüter der Verfassung sein?, in: ebenda, S. 58 – 106.

6 *Dieter Grimm* kritisch: „Ich könnte Entscheidungen nennen, in denen er [dieser Vorsatz] zwar steht, aber nicht zum Tragen kommt.“

Mit Blick auf das so genannte „counter-majoritarian“-Argument, Verfassungsgerichtsbarkeit stelle sich gegen mehrheitlich beschlossenes Recht⁷, themisierte Herr Folke in der anschließenden Diskussion eine mögliche verfassungsgerichtliche Beschränkung auf eine Schiedsrichterrolle im Staatsorganisationsrecht und auf den Individualrechtsschutz. *Grimm* betonte, sich hiervon abgrenzend, die Funktion von Verfassungsgerichten als „Durchsetzungsinstanzen“ der Verfassung und verwies auf einen Funktionswandel: Da der Individualrechtsschutz in Deutschland „mehr oder weniger verinnerlicht“ sei, komme es nunmehr darauf an, „Defiziten von Demokratie, die aus der Kurzatmigkeit kommen [...] ein Gegen gewicht entgegenzusetzen“. *Nils Diederich* und *Horst Risse* fragten dennoch kritisch nach den detaillierten Vorgaben, die das Gericht bei einigen Entscheidungen dem Parlament gemacht habe. *Grimm* unterstrich, dass der Gesetzgeber die Freiheit für eine Neuregelung haben müsse, hielt jedoch gewisse Vorgaben seitens des BVerfG für vertretbar, beispielsweise die prozeduralen in seiner Hartz-IV-Entscheidung. Auch die Wahlrechtsjudikatur wurde in der Diskussionsrunde angesprochen: *Werner Frotscher* bemerkte in Verteidigung des Sperrklausel-Urteils bei Wahlen zum Europäischen Parlament, dass hierbei der Chancengleichheit der Parteien zu Recht mehr Gewicht eingeräumt worden sei, da die Sperrklausel beim EP keine Regierungsfähigkeit sicherstellen helfe. Während *Grimm Frotscher* zustimmte, bezog *Lammert* die Gegenposition: „Ich akzeptiere [...] nicht, dass das Verfassungsgericht all diese Fragen [...] mit der abschließenden Autorität eines Verfassungsgerichtes beantwortet und damit eine [...] ärgerliche Lücke unserer Verfassung in einer exzessiven Weise besetzt.“

Bei allen Differenzen, die sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht ergeben können, zeigte die DVParl-Veranstaltung, dass „die Träger des juristischen Gens und die Träger des politischen Gens durchaus zivilisiert und erkenntnisträchtig miteinander umgehen können“ (*Oberreuter*). Die parlamentsfreundliche Haltung *Grimms* und die verfassungsgerichtsfreundliche Haltung *Lammerts* waren nicht nur Ausweis des über Kontroversen im Detail stehenden Respekts beider Verfassungsorgane füreinander, sondern auch lebendiger Ausdruck einer an historischen Erfahrungen gewachsenen und gefestigten Politischen Kultur in Deutschland.

Marcus Wittig

7 Vgl. Alexander Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven / London 1986, S. 16 f.