

Kluger Hüter der Verfassung

Karlsruhe war unter Rot-Grün kein Gegenspieler der Politik

Verfassungsgerichte werden oft als Gegenregierungen zu demokratisch gewählten Parlamenten und Regierungen gesehen, da sie mit großer Machtfülle ausgestattet sind und legislative und exekutive Akte annullieren können. Eine Analyse der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts während der rot-grünen Regierung 1998-2005 zeigt jedoch, dass das Gericht sehr umsichtig mit seiner machtvollen Rolle im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland umgegangen und weder als Gegenregierung noch als Reformblockierer in Erscheinung getreten ist.

Am 3. März 2004 erklärte das Bundesverfassungsgericht zentrale Teile des „Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ für unvereinbar mit dem Grundgesetz. Das Gesetz sollte den Strafverfolgungsbehörden den „Großen Lauschangriff“ ermöglichen und war gemeinsam von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP eingebracht und nach einem Vermittlungsverfahren sowohl durch den Bundestag als auch den Bundesrat verabschiedet worden. Das Bundesverfassungsgericht widersetzte sich jedoch dem übergroßen politischen Mehrheitswillen und handelte sich so einmal mehr den Vorwurf ein, Gegenspieler der Politik zu sein.

Manche Demokratietheorien betrachten Verfassungsgerichte als Fremdkörper der Demokratie, weil sie Gesetze und Handlungen einer demokratischen Mehrheit überprüfen und gegebenenfalls annullieren können, dabei aber demokratisch schwächer legitimiert sind als Parlamente und Regierungen. Daher geraten Verfassungsgerichte immer dann in die Kritik, wenn sie Gesetze für ungültig erklären, die von einer großen Mehrheit getragen und unterstützt werden. Auch das Verhältnis zwischen Bundesregierung, Bundesgesetzgeber und Bundesverfassungsgericht ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland selten völlig konfliktfrei gewesen.

Zwischen 1951 und 2005 hat Karlsruhe 417 Bundes- und 164 Landesnormen als ganz oder teilweise verfassungswidrig beanstandet. Nicht selten sahen sich eifrige Abgeordnete durch die Annullierungen um den Lohn ihrer Arbeit gebracht. Angesichts der fast 155.000 erledigten Verfahren in diesem Zeitraum erscheint die Zahl der Beanstandungen zwar nicht allzu hoch, dennoch handelte sich das Gericht mitunter den Ruf eines Reformblockierers oder den einer Gegenregierung ein, wenn es politisch oder gesellschaftlich als

wichtig empfundene Gesetze stoppte (siehe Kasten).

Umgekehrt ist das Gericht häufig als unautorisierter Reformer kritisiert worden, wenn es aus Sicht der Mehrheitsmeinung der Republik zu progressiv urteilte, etwa im Urteil zum Volkszählungsgesetz von 1983 oder in einer Reihe von Urteilen in den Jahren 1994/95, als es die Strafbemessung bei Cannabis-Gebrauch teilweise neu regelte, die Meinungsfreiheit im „Soldaten sind Mörder“-Urteil verteidigte, den Gewaltbegriff in Zusammenhang mit Sitzblockaden neu definierte und im Kreuzifix-Streit das Recht auf negative Religionsfreiheit stärkte. Hinzu kommen die unzähligen Urteile, die zwar in der Öffentlichkeit wenig Widerhall gefunden haben, von den jeweils politisch Handelnden aber als unnötig kostspielig oder zumindest als zu gesetzgeberisch empfunden wurden, wie die Urteile zur Vermögen- und Erbschaftssteuer von 1995.

Die Beispiele scheinen die These eines verfassungsgerichtlichen Aktivismus zu stützen. Dennoch lohnt sich ein genauerer Blick auf die Arbeit des Gerichts und auf die Gründe und Auswirkungen seiner Entscheidungen. Da seine Urteile öffentlich nur selektiv wahrgenommen und diskutiert werden, verstellt dies den Blick auf die Gesamtleistung des Bundesverfassungsgerichts und seine Arbeit. Aus der mächtigen Stellung des Gerichts im bundesdeutschen Verfassungsgefüge und der Annullierung von Normen in einigen Aufsehen erregenden Fällen folgt zunächst weder, dass das Gericht seine Kompetenzen über Gebühr nutzt, noch, dass es dies zu Lasten der Politik oder einer bestimmten parteipolitischen Konstellation tut.

Verfassungsgerichte liberaler Demokratien wie das Bundesverfassungsgericht befinden sich in einer prekären Lage: Einerseits sollen sie die Grundlagen der Verfassung schützen, andererseits aber ein gedeihliches Zusammenspiel von Legislative, Exekutive und Judikative gewährleisten und legitime Anliegen einer politischen Mehrheit nicht konterkarieren. Erschwert wird diese Aufgabe dadurch, dass sich Verfassungsgerichte in einem strategischen Interaktionsverhältnis mit dem demokratischen Gesetzgeber und anderen politischen Akteuren befinden: Verfassungsgerichte können nicht von sich aus tätig werden, sondern werden von anderen Akteuren (Politikern, Bürgern oder anderen Gerichten) aktiviert, die ihrerseits Eigeninteressen durchsetzen wollen. Damit besteht



Sascha Kneip [Foto: David Ausserhofer]

Sascha Kneip studierte Politikwissenschaft, Soziologie und Publizistikwissenschaft an der Universität Mainz. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Heidelberg und arbeitet seit 2004 am WZB in der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“. Zu seinen Forschungsinteressen gehören empirische und normative Demokratietheorien sowie Rechts- und Verfassungspolitik. In seiner Dissertation untersucht er die Rolle und Funktion von Verfassungsgerichten in liberalen Demokratien.

kneip@wzb.eu

Urteile des Bundesverfassungsgerichts

1973 verhinderte das Bundesverfassungsgericht in seinem *Hochschulurteil* eine strikte Drittelparität in den Vertretungsgremien an niedersächsischen Hochschulen. Im Urteil zum *Grundlagenvertrag* zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR aus dem gleichen Jahr wurden dem Gesetzgeber durch das Gericht strikte Vorgaben zum Umgang mit dem anderen deutschen Staat auferlegt. Und in den Entscheidungen zum *Schwangerschaftsabbruch* 1975 und 1993 beurteilte das Gericht eine vom Gesetzgeber mit zum Teil breiter Mehrheit gewollte Liberalisierung als in weiten Teilen verfassungswidrig.

die Gefahr, dass vor allem politische Akteure den Gang zum Gericht dazu nutzen, politisch bereits entschiedene Streitfälle nochmals vor dem Verfassungsgericht auszutragen. Insbesondere für die politische Opposition liegt es nahe, Klagen gegen Gesetzesänderungen einer Regierung nach Karlsruhe zu tragen, um sie nachträglich zu verhindern. Ohne eigenes Zutun wird ein Verfassungsgericht damit in die politische Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition hineingezogen und kann mitunter nicht verhindern, dass über diesen Mechanismus die Verfassungsrechtsprechung parteilich politisiert wird.

Die bundesdeutsche Verfassungsordnung verschärft diese grundsätzliche Problematik mit den Möglichkeiten des abstrakten Normenkontrollantrags, des Bund-Länder-Streits und der Verfassungsbeschwerde, die vielfältige Gelegenheiten bieten, das Bundesverfassungsgericht mit politisch und gesellschaftlich strittigen Fällen zu betrauen. Zugleich besteht die Gefahr einer zunehmenden Justizialisierung der Politik, wenn mehr und mehr Streitfälle vor das Verfassungsgericht getragen werden. Je häufiger Urteile von diesem gefällt werden, desto geringer fällt der faktische (oder auch nur wahrgenommene) Handlungsspielraum politischer Akteure aus. Vorangegangene Urteile des Bundesverfassungsgerichts wirken als Handlungsrestriktionen, die alternative politische Entscheidungen als nicht umsetzbar erscheinen lassen. Wie in einer Art Feedback-Schleife wirken die von politischen Akteuren angestrebten Gerichtsurteile somit einschränkend auf die eigenen zukünftigen Handlungsmöglichkeiten.

Legt man diese Interaktionsstruktur zugrunde, befindet sich das Bundesverfassungsgericht

in keiner sehr komfortablen Lage: Einerseits muss das Gericht die Streitfälle entscheiden, die an es herangetragen werden. Andererseits handelt es sich dabei nicht selten den Vorwurf ein, Gegenspieler der Politik oder einer bestimmten Regierung zu sein, wenn es auf Antrag einer Streitpartei die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes feststellt und damit eine Veränderung des Status quo rückgängig macht.

Wie ist das Bundesverfassungsgericht mit dieser Rolle während der rot-grünen Regierungszeit umgegangen? Betrachtet man die Arbeit des Gerichts zwischen 1998 und 2005, ist man zunächst versucht, dem Bundesverfassungsgericht eine Gegenspielerrolle zuzuschreiben. Hat das Gericht in den sieben rot-grünen Regierungsjahren nicht das Zuwanderungsrecht für verfassungswidrig erklärt, die rot-grüne Hochschulreformpolitik rückgängig gemacht und das Luftsicherheitsgesetz verhindert? Hat es nicht zudem den „Großen Lauschangriff“ eingeschränkt und die Umsetzung des Europäischen Haftbefehls verhindert? Das alles trifft zu, aber daraus folgt noch nicht, dass das Gericht tatsächlich ein Gegenspieler von Rot-Grün oder der Politik gewesen wäre. Bei einer differenzierten Analyse seiner Rechtsprechung erweist sich das Gericht vielmehr als kluger Hüter der Verfassung und des Handlungsspielraums des Gesetzgebers.

Zwischen November 1998 und November 2005 hat das Bundesverfassungsgericht über 122 Verfassungsbeschwerden, Normenkontroll-, Organ- und Bund-Länder-Streitverfahren entschieden. In den 106 Normenkontroll- und Verfassungsbeschwerdeverfahren dieser Periode, die zum Teil auch Gesetze der Vorgängerregierung zum Gegenstand hatten, sind 60 Normen als mit dem Grundgesetz unvereinbar erkannt worden (57 Prozent), 43 als verfassungsgemäß (41 Prozent) und drei Normen als lediglich zum Teil vereinbar mit dem Grundgesetz. Allerdings lässt sich aus der bloßen Zahl der annullierten oder bestätigten Gesetze noch keine Aussage über ein funktionales oder dysfunktionales Agieren des Bundesverfassungsgerichts ablesen. Prinzipiell kann sowohl die Bestätigung als auch die Annullierung einer Norm ein Indikator für ein gutes Funktionieren der Verfassungsgerichtsbarkeit sein. Die Annullierung eines verfassungswidrigen Gesetzes (aus formalen oder materiellen Gründen) dient dem Funktionieren einer Demokratie ebenso wie die Bestätigung von Normen oder Handlungen, die im Einklang mit der Verfassung stehen. Die Annullierungsquote allein erlaubt daher keine angemessene Einschätzung der Arbeit des Bundesverfassungsgerichts. Hierfür müssen vielmehr die Schlüsselurteile, die während der rot-grünen Regierungszeit gefällt wurden, näher betrachtet werden.

	Gegen Rot-Grün entschieden:	Für Rot-Grün entschieden:
Aus formalen Gründen	<ul style="list-style-type: none"> • Parteispendenausschuss • Vermittlungsausschuss • Visa-Untersuchungsausschuss • Zuwanderungsgesetz • Juniorprofessur • Studiengebühren 	<ul style="list-style-type: none"> • NATO-Strategie • Kosovo-Krieg • AWACS Türkei • Gorleben • Atomkonsens • Kompetenzzentrum Bologna-Prozess
Aus materiellen Gründen	<ul style="list-style-type: none"> • Großer Lauschangriff • Europäischer Haftbefehl • Luftsicherheitsgesetz 	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenspartnerschaftsgesetz • Ökosteuer • Risikostrukturausgleich der GKV • Beitragssicherungsgesetz

Schlüsselentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für und gegen die Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2005

Grundsätzlich lassen sich solche Fälle, die aus formalen Gründen entschieden wurden, von solchen unterscheiden, in denen materielle Gründe Ursache der Entscheidungsfindung waren.

Die aus formalen Gründen gegen die rot-grüne Bundesregierung entschiedenen Fälle hatten ihren Ursprung entweder in einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Hochschulpolitik), einem fehlerhaften formalen Verfahren (Zuwanderungsgesetz) oder im Bestreben des Bundesverfassungsgerichts, parlamentarische Minderheitenrechte zu schützen (Besetzung und Arbeit der Ausschüsse). In den besonders strittigen Fällen (Zuwanderung, Hochschulrecht) hat das Gericht nicht den materiellen Inhalt der in Frage stehenden Gesetze, sondern lediglich deren inkorrektes Zustandekommen beanstandet. Das Zuwanderungsgesetz etwa scheiterte nicht an Karlsruhe, sondern an der uneinheitlichen Stimmabgabe des Landes Brandenburg im Bundesrat – und damit letztlich an der Unfähigkeit der in Brandenburg regierenden Großen Koalition, eine gemeinsame politische Haltung bezüglich des Gesetzes zu formulieren. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht der rot-grünen Bundesregierung großen Handlungsspielraum in der Außenpolitik eingeräumt (NATO, Kosovo, AWACS) und auch die Versuche der unionsregierten Bundesländer zurückgewiesen, umwelt- und bildungspolitische Vorhaben der Bundesregierung über den Umweg Karlsruhe zu verhindern.

In den Verfahren, in denen Gesetzesnormen aus materiellen Gründen durch das Bundesverfassungsgericht beanstandet worden sind, hat das Gericht einen Kernbereich der Demokratie, die liberalen Grund- und Freiheitsrechte, geschützt (Lauschangriff, Europäischer Haftbefehl, Luftsicherheitsgesetz). Materiell nicht beanstandet (und damit indirekt unterstützt) hat es hingegen wichtige Reformvorhaben von Rot-Grün in der Umwelt- und der Gesellschaftspolitik (Ökosteuer, Lebenspartnerschaftsgesetz); ebenso hat es den Konsolidierungskurs der Regierung im Bereich der Sozialversicherungen gestützt (Risikostrukturausgleich der Gesetzlichen Krankenversicherung, Beitragssicherungsgesetz).

Diese Schlüsselentscheidungen zeigen, dass das Bundesverfassungsgericht während der rot-grünen Regierungszeit durchaus ausgewogen entschieden hat. Es hat keine zentralen gesellschafts-, sozial- oder umweltpolitischen Reformvorhaben der Regierung aus materiellen Gründen gestoppt und den Minderheitenschutz sowie die liberalen Bürgerrechte gestärkt. Zudem hat das Gericht die parlamentarische Opposition daran gehindert, über den Umweg Karlsruhe verlorene parla-

mentarische Entscheide wieder rückgängig zu machen: Zwar sind während der rot-grünen Regierungszeit überdurchschnittlich viele Bund-Länder-Streitverfahren und Organklagen durch oppositionelle Landesregierungen und die parlamentarische Opposition anhängig geworden, die Erfolgsquote dieser Klagen war aber unterdurchschnittlich. Von 17 Verfahren, die die Opposition gegen Rot-Grün anstregte, sind sechs zu Gunsten, aber zehn gegen die Opposition entschieden worden (die Klage gegen das Altenpflegegesetz war nur zum Teil erfolgreich). Insbesondere der Misserfolg bei den Bund-Länder-Streitigkeiten überrascht, denn diese Klageform hatte in der Vergangenheit eine überdurchschnittlich hohe Erfolgschance. Der vergleichsweise geringe Erfolg der Opposition ist damit zu erklären, dass es den Karlsruher Richtern überzeugend gelang, die rechtlich-substantiellen Klagen von den politisch-ideologisch motivierten Klagen zu trennen. Selbst in den Fällen, in denen die Opposition mit formalen Argumenten Erfolge in Karlsruhe verbuchen konnte (Zuwanderung, Juniorprofessur, Studiengebühren), folgte das Gericht den Antragstellern in materieller Hinsicht nicht.

Das Bundesverfassungsgericht agierte also zu Zeiten der rot-grünen Koalition keineswegs als Gegenspieler zu Parlament und Bundesregierung. Es machte das Beste aus seiner unkomfortablen Lage zwischen Verfassungsnormen, demokratischem Mehrheitswillen und den strategischen Interessen der handelnden Akteure. Das Gericht hat so die bundesdeutsche Demokratie und ihr Funktionieren eher gestärkt als geschwächt. Sicher war das Bundesverfassungsgericht für die rot-grüne Bundesregierung kein einfacher Akteur – es war aber weit davon entfernt, Veto- oder gar Gegenspieler zu sein.

Sascha Kneip

Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“

Weiterführende Literatur:

Sascha Kneip, *Anschreiber oder Bremser? Das Bundesverfassungsgericht und die Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hg.): *Ende der rot-grünen Episode? Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S. 215–238

Alec Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press 2000, 232 S.

Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, 193 S.

Summary

Constitutional courts and politics

Constitutional courts are often perceived as powerful counterparts of democratically elected legislatures and executives. Equipped with great power, they are able to review legislative and executive acts and, indeed, they often do. However, an analysis of the decisions of the German Bundesverfassungsgericht during the period of the red-green government 1998–2005 shows that the court has established itself as a careful and fair actor in German politics and that it is far from acting as a counterpart in democratic governance.
