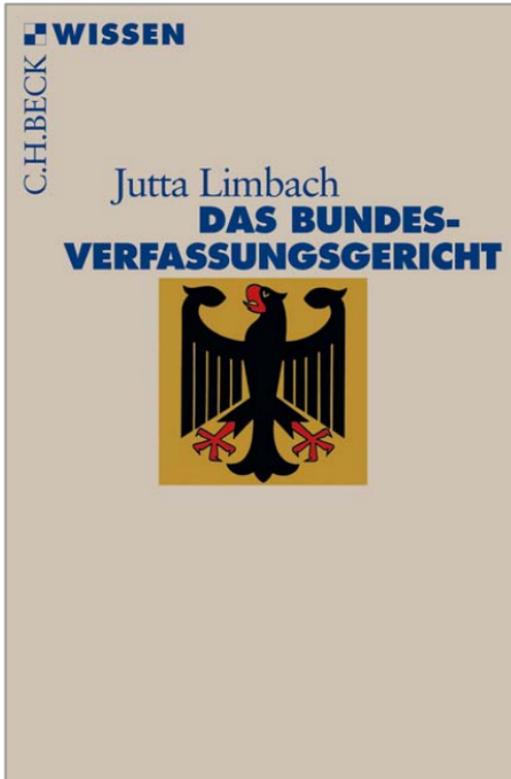


Unverkäufliche Leseprobe



**Jutta Limbach**  
**Das Bundesverfassungsgericht**  
2., überarbeitete Auflage

105 Seiten, Paperback  
ISBN: 978-3-406-44761-7

# I. Das Bundesverfassungsgericht als Bürgergericht und Machtfaktor

Macht bedeutet in einer Demokratie Verantwortung. In diesem Sinne verfügt das Bundesverfassungsgericht im Zusammenwirken mit den anderen Staatsorganen über eine einzigartige Macht. Es kann das Parlament in die Schranken der Verfassung weisen und dessen Gesetze für nichtig erklären, wenn und soweit sie mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Es kann Richtersprüche und Maßnahmen der Regierung aufheben, die nicht mit der Verfassung im Einklang stehen. Es hat über die Verfassungswidrigkeit von politischen Parteien zu entscheiden und kann den Bundespräsidenten seines Amtes entheben, wenn er vorsätzlich gegen das Grundgesetz verstoßen hat. Auch kann es als Schiedsrichter angerufen werden, wenn Verfassungsorgane oder Bund und Länder über ihre Zuständigkeiten streiten, und dafür sorgen, dass das Zusammenwirken der Staatsorgane funktioniert.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den 60 Jahren seines Bestehens die Tonart angegeben, in der das Grundgesetz zu verstehen ist. Es hat diesem Aufmerksamkeit und Respekt verschafft. Insbesondere seine Rechtsprechung zu den Grundrechten hat bewirkt, dass das Grundgesetz konkrete Gestalt gewonnen hat und in der politischen Kultur Deutschlands verwurzelt ist. Der gerichtliche Grundrechtsschutz hat ein Bewusstsein der Bundesbürger dafür geschaffen, dass sie staatlichen Eingriffen nicht wehrlos ausgesetzt sind. Bereits in den ersten Jahren seines Bestehens hat das Bundesverfassungsgericht – unbeirrt durch Gerichtsschelte und mitunter ausfallende Kritik – die politische Führung über die grundgesetzlichen Schranken belehrt.

Offenbar begriffen einige Politiker erst anlässlich dieser ersten Konflikte mit der Verfassungsgerichtsbarkeit, welche Machtfülle sie dieser übertragen hatten. So hat Adenauer, einer der Väter des Grundgesetzes, die Auskünfte des Bundesverfassungsgerichts im Streit um die Wiederbewaffnung mit dem Ausruf

kommentiert: „Dat ham wa uns so nicht vorjestellt.“ Doch setzte sich allmählich die Einsicht durch, dass die Gegenläufigkeit von politischer Entscheidung und Kontrolle die grundgesetzliche Gewaltenteilung charakterisiert.

Die Grenzen zwischen Rechtsprechung und Politik blieben auch in den folgenden Jahrzehnten ein die Verfassungsgerichtsbarkeit begleitendes Thema. Die Fragen, ob das Gericht die Politik zu sehr einschnürt oder ob die Politik dem Gericht zu viele Aufgaben zuspießt, haben bis heute nichts an ihrer Aktualität eingebüßt. In einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Demokratie ist Machtfülle stets problematisch, wo auch immer sie angesiedelt ist. Der Konflikt über die Grenzen der Macht ist in einem lebendigen demokratischen Staatswesen vorprogrammiert. Er ist sogar wünschenswert. Denn der Streit über die Grenzen staatlicher Institutionen schärft nicht nur den Blick für die dem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat drohenden Gefahren. Die durch solche Konflikte ausgelösten öffentlichen Debatten bekräftigen stets von Neuem die Idee von einer durch Grundrechte und gegenseitiger Kontrolle gezähmten öffentlichen Gewalt.

In den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts spiegeln sich die Krisen, Konflikte und Wendepunkte der bundesrepublikanischen Geschichte wider, wie die Abkehr vom Nationalsozialismus, der Kalte Krieg, die Wiederbewaffnung, die neue Ostpolitik, die Wiedervereinigung, der Terrorismus und die europäische Integration.

Die menschlich schwierigste und tragischste Entscheidung in der sechzigjährigen Gerichtspraxis war gewiss die Schleyer-Entscheidung vom 16. Oktober 1977. In dieser hatte das Gericht den Antrag des Sohnes von Hanns-Martin Schleyer abgelehnt, den zuständigen staatlichen Organen aufzugeben, entsprechend den Forderungen der Entführer des Arbeitgeberpräsidenten die inhaftierten Terroristen freizulassen, um dessen Leben zu retten. Die staatlichen Organe, so das Gericht, müssten in eigener Verantwortung und im Hinblick auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalles entscheiden können, wie sie das Leben effektiv schützen. Das Grundgesetz begründe

eine Schutzpflicht nicht nur gegenüber dem Einzelnen, sondern auch gegenüber der Gesamtheit aller Bürger. Die staatlichen Behörden dürften nicht von Verfassungs wegen auf ein bestimmtes Mittel festgelegt werden, weil dann die Reaktion des Staates für Terroristen von vornherein kalkulierbar würde.

Das hier anklingende Thema der inneren Sicherheit beschäftigt seit dem 11. September 2001 die Rechtspolitik und die Gerichte. Terroristische Anschläge auf anderen Kontinenten oder in anderen europäischen Staaten – wie die terroristischen Attacken in New York, Madrid und London – fordern nicht nur die internationale Solidarität heraus. Sie setzen weltweit eine Produktion von Rechtstexten in Gang, die häufig auf den Prüfstand der Gerichte gestellt werden. Das Spannungsverhältnis von individueller Freiheit und innerer Sicherheit hat daher weltweit Hochkonjunktur. Das Angriffsziel dieser Anschläge sind die säkularen Demokratien, die auf den Prinzipien der Menschenwürde, der Grundrechte und des Rechtsstaats beruhen. Im Kampf gegen terroristische Anschläge sind Menschen- und Bürgerrechte an vielen Orten der Welt in der Absicht eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt worden, potenziellen Terroristen möglichst frühzeitig das Handwerk zu legen.

Das Bundesverfassungsgericht ist nicht in diese Falle getappt. Zwar hat das Gericht keinen Zweifel daran gelassen, dass der Schutz vor terroristischen Anschlägen Teil der staatlichen Verantwortung ist. Doch hat es den Widerstreit zwischen innerer Sicherheit und individueller Freiheit nicht einseitig zugunsten des ersten Prinzips entschieden. Das Gericht hat den Interessenausgleich anhand der Kriterien des Verhältnismäßigkeitsprinzips vorgenommen. Das setzt voraus, dass der Eingriff in die Grundrechte einem legitimen Zweck dient und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses von ihm entwickelte Prinzip, das international Schule gemacht hat, in seiner jüngsten Rechtsprechung zu den staatlichen Maßnahmen der Terrorabwehr fortgebildet und konkretisiert.

So hat das Gericht eine allgemeine Bedrohungslage – wie sie seit den Anschlägen in New York, London und Madrid be-

standen hat – nicht für eine Rasterfahndung ausreichen lassen. In der Entscheidung zur Online-Durchsuchung hat das Gericht noch einmal deutlich gemacht, dass intensive Grundrechtseingriffe nur zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter und erst von einer bestimmten Verdachts- und Gefahrenstufe aus vorgesehen werden dürfen. In dieser Entscheidung hat es das im allgemeinen Persönlichkeitsrecht verankerte Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme aus der Taufe gehoben.

Im Einklang mit dem Prinzip der Würde des Menschen hat das Bundesverfassungsgericht Respekt vor dem Kernbereich privater Lebensgestaltung angemahnt. Besondere Aufmerksamkeit verdient seine Einsicht, dass der Schutz der Freiheitsrechte des Einzelnen auch der Allgemeinheit zugutekomme. Denn wenn durch die Ermittlungsmaßnahmen ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehe, nehme die Demokratie Schaden. Eine demokratische politische Kultur lebt von der Meinungsfreiheit und der Anteilnahme der Bürgerinnen und Bürger. Das setzt Unerschrockenheit voraus, die allmählich verloren geht, wenn der Staat die Bürger datenmäßig durchrastert und dessen Lebenswege heimlich elektronisch ausspäht.

Die Streitgegenstände der europäischen Integration machen deutlich, dass sich Machtfragen nicht nur im Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zur Politik stellen, sondern auch mit Bezug auf die supranationale Gerichtsbarkeit. Das Bundesverfassungsgericht judiziert in einer immer dichter vernetzten Welt. Die Weltläufigkeit der Wirtschaft und der eine weltumspannende Kommunikation ermöglichende elektronische Nachrichtenverkehr sind die Antriebskräfte einer sich mehr und mehr öffnenden Weltgesellschaft. Auf dem Weg zu einer neuen Weltordnung wirkt die deutsche Politik an den Netzwerken staatsübergreifender Zusammenarbeit mit. Die gemäß dem Prinzip der offenen Staatlichkeit in Gang gesetzte europäische Integration ist wiederholt von deutschen Bürgern vor dem Bundesverfassungsgericht zu stoppen versucht worden. Das Bundesverfassungsgericht ist den Konflikten nicht aus dem Weg gegangen, obgleich oder gerade weil es voraussah,

dass seine Entscheidungen auf das Wie der europäischen Integration nicht ohne Einfluss bleiben würden.

Das Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 hat den Streit neu belebt, welches Gericht das letzte Wort in der Europäischen Union hat. Die Antwort dürfte klar sein: Das Bundesverfassungsgericht hat die Deutungshoheit über das Grundgesetz, der Gerichtshof der Europäischen Union über das Europarecht, insbesondere über die Verträge. Sofern es um Maßnahmen der Europäischen Union geht, ist es Sache des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg zu prüfen, ob die Maßnahme im Einklang mit dem europäischen Recht steht. Denn die europäische Rechtseinheit wäre bald dahin, wenn die obersten Gerichte der 27 Mitgliedstaaten jeweils die Frage für ihr Staatswesen letztverbindlich entscheiden wollten.

Das Maastricht-Urteil bekräftigend und fortschreibend, beansprucht allerdings das Bundesverfassungsgericht die Ultra-Vires- und die Identitätskontrolle gegenüber Rechtsakten europäischer Organe und Behörden. Die Ultra-Vires-Kontrolle richtet sich auf die Frage, ob die Rechtsakte das Subsidiaritätsprinzip und die Grenzen der der Union eingeräumten Hoheitsrechte respektieren. Im Wege der Identitätskontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der grundgesetzlichen Verfassungsidentität gewahrt wird (Art. 23 Abs. 1 iVm Art. 79 Abs. 3 GG). Diesen Kontrollanspruch will das Bundesverfassungsgericht allerdings nur geltend machen, wenn Rechtsschutz auf der Unionsebene nicht zu erlangen ist. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat hier vorab zu entscheiden, soweit die Gültigkeit und Auslegung des Unionsrechts in Rede steht. Und es ist zu hoffen, dass das nationale und das supranationale Gericht ihre Jurisdiktion im Sinne eines konstruktiven Dialogs aufeinander abstimmen.

Den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kommt in Fragen der europäischen Integration eine besondere Bedeutung zu. Die Bundesrepublik Deutschland ist zwar nur einer von 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Doch sie trägt eine besondere Verantwortung, die ihr wegen ihrer Größe und Wirtschaftskraft in den zurückliegenden Jahrzeh-

ten zugewachsen ist. Auch wenn sich die Entscheidung des Gerichts darauf beschränkte, beanstandetes EU-Recht in Deutschland für unanwendbar zu erklären, bliebe das nicht ohne Nebenfolgen für die europäische Integration. Denn die Handlungsfähigkeit der europäischen Organe ist auch von der Entschlusskraft der deutschen Bundesregierung und des Bundestags abhängig. Deren Furcht vor gerichtlichen Korrekturen aus Karlsruhe kann ihre politische Phantasie und Entscheidungsfreude lähmen. Den Deutschen ist jedoch Kleinmut in Sachen der europäischen Integration nicht gestattet. Einen Rückfall in die Strategie des nationalen Alleingangs kann und will sich das Land nicht leisten. Auch wegen der bitteren Erfahrungen, die Europa mit deutschem Vormachtstreben gemacht hat, ist Deutschland der europäischen Integration und ihrer Idee einer Kontrolle aller durch alle verpflichtet.

Die jüngsten Entscheidungen des Gerichts zur europäischen Integration und zur inneren Sicherheit zeigen beispielhaft den ungebrochenen Eifer, mit dem das Gericht unter dem Eindruck des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und gewandelter Lebensverhältnisse Erkenntnisse aus der Garantie der Menschenwürde, aus den Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie gewinnt. Im Lichte dieser Leitprinzipien schreibt es das Verfassungsrecht fort. Seine Zuständigkeit beschränkt sich auf die Bundesrepublik Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht kann ausschließlich der deutschen Staatsgewalt die Zügel des Grundgesetzes anlegen. Nur mit der Überzeugungskraft seiner Argumente kann es Einfluss im Sinne geistiger Mächtigkeit auch jenseits der deutschen Staatsgrenze gewinnen.

Das Gericht verdankt seine intellektuelle Autorität dem Dialog mit der Wissenschaft und der öffentlichen Meinung. Sein besonderes Ansehen resultiert aus dem Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen, obgleich deren Verhältnis zu dem Grundgesetz und seinen Institutionen keine Liebe auf den ersten Blick gewesen ist. Die sich allmählich einstellende Zufriedenheit mit dem politischen System ist auch ein Verdienst des Bundesverfassungsgerichts. Denn es hat mit dazu beigetragen, dass sich die Vorzüge des Grundgesetzes im politischen Alltag bewährt

haben. Es waren Generationen von Verfassungsrichtern und -richterinnen, so treffend Rolf Lamprecht, „die – von Bürgern angerufen und von deren Sympathie getragen – wesentliche Kapitel der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik mitgeschrieben haben“.

Originaldokument  
© Verlag C.H.Beck