





Stiftungsdinner 2016

GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT
GÖTTINGEN

Herausgeber
Der Initiatorenkreis des Stiftungsdinners

Redaktion
Öffentlichkeitsarbeit der Universität Göttingen,
Regina Lange

Fotos
Christoph Mischke

Gestaltung
Rothe Grafik



DANK



Liebe Gäste des fünften Stiftungsdinners, liebe Freundinnen und Freunde, Unterstützerinnen und Unterstützer der Universität Göttingen,

danke, dass Sie am 14. Oktober 2016 unserer Einladung zum fünften Stiftungsdinner gefolgt sind. Einige von Ihnen haben an jedem der bisherigen Stiftungsdinner teilgenommen, andere sind zum zweiten oder auch zum ersten Mal dabei. Haben Sie vielen Dank dafür, dass Sie alle den Abend mit uns verbracht haben. Wir haben uns sehr darüber gefreut und hoffen, Sie auch in Zukunft begrüßen zu dürfen.

Die Universität Göttingen hat – wie Sie sich sicherlich erinnern – im Januar 2003 den mutigen Schritt in eine Stiftung Öffentlichen Rechts getan. Als eine der ersten Universitäten in Deutschland konnte und kann sie daher in hohem Maß eigenverantwortlich handeln. Sie alle, die an den bisherigen Stiftungsdinnern teilgenommen oder die Teilnahme anderer finanziert haben, konnten die Universität sehr unterstützen. Sie tragen erheblich dazu bei, nicht nur das Stiftungskapital der Universität Göttingen zu erhöhen, sondern auch finanzielle Ressourcen für herausragende Initiativen in Forschung und Lehre bereitzustellen. Eine solche Großzügigkeit ist keineswegs selbstverständlich, sondern ist immer wieder auch eine Herausforderung an die Eingeladenen. Für Ihre großzügigen Spenden möchten wir auch mit dieser Broschüre herzlichen Dank sagen.

Wie Ihre Rückmeldungen zeigten, sind Sie mit Interesse und großer Spannung dem Vortrag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Herrn Professor Dr. Voßkuhle, gefolgt. Herr Voßkuhle hat uns in die komplexe und »unausweichliche Spannungslage zwischen dem Parlament und dem Verfas-

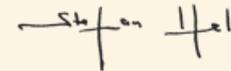
sungsgericht« eingeführt, eine Spannungslage, die sich gegenwärtig in einigen Ländern sehr verschärft. Seine Rede finden Sie in der vorliegenden Broschüre. Auch ihm sei an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt.

Unser Dank geht auch an die Sopranistin Eilika Wünsch und den Pianisten Bernhard Wünsch. Ihnen konnten wir mittlerweile zu ihrem wenige Wochen nach der Veranstaltung geborenen Sohn Simeon-Michael gratulieren.

Dank auch all denjenigen, die uns ein hervorragendes Menü bereitet, uns mit Speisen und Getränken versorgt und hinter den Kulissen zum Gelingen des Abends beigetragen haben. Der Erfolg und die positive Resonanz auf die Veranstaltung haben uns ermuntert, den eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen. Wir würden uns sehr freuen, Sie in bewährter Verbundenheit bald wieder begrüßen zu dürfen.



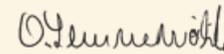
Jens Frahm
Universitätsbund Göttingen



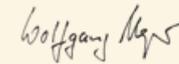
Stefan W. Hell
Max-Planck-Institut für biophysikalische Chemie



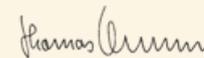
Thomas Keidel
Mahr GmbH Göttingen



Doris Lemmermöhle
Georg-August-Universität Göttingen



Wolfgang Meyer
Stadt Göttingen



Thomas Oppermann
Landesminister a. D.

Fünftes Stiftungsdinner am 14. Oktober 2016
in der Aula der Universität Göttingen
am Wilhelmsplatz



FESTREDE

PROF. DR. ANDREAS VOSSKUHLE



Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Sehr geehrte Frau Universitätspräsidentin Beisiegel,
sehr geehrte Frau Lemmermöhle,
sehr geehrter Herr Keidel
sehr geehrter Herr Fraktionsvorsitzender Oppermann
und meine sehr verehrten Damen und Herren!

Es freut mich, zu Ihnen in diesem schönen Saal sprechen zu dürfen. Ich konnte mir das Thema aussuchen und habe eines gewählt, das mir sehr am Herzen liegt: die Situation der Verfassungsgerichte in Ungarn, Polen und der Türkei.

In **Ungarn** wurde 2011 durch Änderung der alten Verfassung – in einer an Roosevelts »court-packing plan« erinnernden Art – die Zahl der Verfassungsrichter erhöht. Die neuen Stellen wurden ausschließlich mit Kandidaten der Mehrheitspartei besetzt, wodurch auf die politische Zusammensetzung des Verfassungsgerichts eingewirkt wurde. Im nächsten

Schritt wurden auch die Befugnisse des ungarischen Verfassungsgerichts drastisch beschnitten. Wesentliche Teile der Wirtschaftspolitik wurden seiner Kontrolle entzogen. Seit der mit den Stimmen der konservativen Regierungsmehrheit beschlossenen Verfassungsnovelle aus dem Jahr 2013 kann das Verfassungsgericht vom Parlament beschlossene Änderungen des ungarischen Grundgesetzes nur noch auf Verfahrensfehler hin überprüfen, nicht aber mehr auf inhaltliche Fehler. Darüber hinaus ist es dem Gericht verwehrt, sich auf seine eigene Spruchpraxis aus der Zeit vor Inkrafttreten der derzeitigen Verfassung im Januar 2012 zu berufen.

Seit im November 2015 die Partei »Recht und Gerechtigkeit« (PiS) in Warschau an die Macht gelangt ist, herrscht auch in **Polen** eine veritable Verfassungskrise. Von der Vorgängerregierung gewählten Richtern verweigerte Präsident Duda die Vereidigung, während fünf durch die regierende Mehrheit bestimmte Richter sofort vereidigt worden sind.



Gleichzeitig verabschiedete das Parlament ein Justizreformgesetz, in dem unter anderem geregelt ist, dass die Verfahren im polnischen Verfassungsgericht nach Eingang bearbeitet werden müssen, was dazu führt, dass das Gericht seinen Kontrollauftrag aktuell nicht erfüllen kann. Das Gericht erklärte das Gesetz für verfassungswidrig. Die Regierung weigert sich aber, den Urteilsspruch zu veröffentlichen. Ohne Veröffentlichung besitzt er in Polen keine Geltung. Jüngst wurde nun der Präsident des Verfassungsgerichts (Rzeplinski) mit einer Strafanzeige überzogen – wegen angeblicher Behinderung der neuen Richter bei deren Amtsausübung. Ob sein rechtfertigender Hinweis darauf, dass die Nominierung der neuen Richter nicht verfassungskonform gewesen sei, Gehör finden wird, erscheint ungewiss.

Der Blick in die **Türkei** stimmt noch weniger hoffnungsvoll: Dort sind nach dem gescheiterten Putschversuch Mitte Juli 2016 kurzerhand nicht nur etwa 130.000 Staatsbedienstete, darunter mindestens ein Fünftel aller Richter, wegen angeblicher Verbindungen zur Gülen-Bewegung, aus dem Dienst entfernt worden. Die von Präsident Erdogan ausgerufenen »Säuberung« betrifft auch zwei Verfas-

sungsrichter (die Richter Alparslan Altan und Erdal Tercan), die zunächst festgenommen und nunmehr aus dem Dienst entlassen worden sind.

Insbesondere in Ungarn und Polen berufen sich die Mehrheitsparteien zur Begründung dieser Maßnahmen auf das Demokratieprinzip. Es könne nicht sein, dass ein paar nicht vom Volk berufene Richter die Entscheidungen der vom Volk gewählten Mehrheit kippten. Diese Argumentation ist auf den ersten Blick nicht völlig von der Hand zu weisen. Sind Verfassungsgerichte also undemokratisch, wenn sie Parlamentsgesetze für verfassungswidrig und nichtig erklären? Dieser alten Frage, die neue Aktualität erlangt hat, möchte ich zusammen mit Ihnen am Beispiel des Bundesverfassungsgerichts nachgehen. Zehn Thesen sollen mich dabei leiten:

Meine erste These und Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen lautet: Im demokratischen Verfassungsstaat besteht zwischen Parlament und Verfassungsgericht eine unausweichliche Spannungslage.

Diese These ist als solche noch nicht sonderlich originell. Sie ist eher eine Beschreibung dessen, was

man als den »genetischen Code des Verfassungsstaates« bezeichnen könnte: Ein demokratischer Verfassungsstaat ist eine parlamentarische Demokratie, in der dem Handeln des demokratisch gewählten Gesetzgebers durch vorrangige rechtliche Normen Grenzen gesetzt sind. Wie eng diese Grenzen sind und wer deren Einhaltung kontrolliert, kann dabei denkbar unterschiedlich ausgestaltet sein.

Wie ein Blick in andere Staaten zeigt, lassen sich zumindest zwei langfristige Trends bei der Konstruktion der unterschiedlichen demokratischen Verfassungsstaaten verzeichnen: Erstens setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass die Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Bindungen des Gesetzgebers am sinnvollsten durch ein Verfassungsgericht erfolgt. Seit der »Geburt der Verfassungsgerichtsbarkeit« in der berühmten Entscheidung Marbury vs. Madison des amerikanischen Supreme Court vor etwas mehr als 200 Jahren hat sich die Idee der richterlichen Kontrolle des demokratischen Gesetzgebers weltweit zunehmend verbreitet. Gerade das deutsche Bundesverfassungsgericht war dabei vielfach Vorbild für die Schaffung ähnlicher Institutionen, beispiels-



weise in Osteuropa, aber auch in Südafrika, Südamerika oder Südkorea.

Zweitens ist zunehmend eine Bindung des Gesetzgebers nicht nur an staatsorganisatorische Regeln, sondern auch an inhaltliche Vorgaben in Gestalt von unverfügbaren Grundrechten zu beobachten. So auch in Deutschland, wo das Bundesverfassungsgericht nicht nur – wie ein reiner Staatsgerichtshof – die Einhaltung des Staatsorganisationsrechtes, sondern als »Bürger- und Grundrechtegericht« vor allem auch dem Einzelnen Rechtsschutz gegen Verletzungen seiner individuellen Grundrechte durch die Staatsorgane gewährt. In Ausübung seines Kontrollauftrags kann das Bundesverfassungsgericht parlamentarische Gesetze für verfassungswidrig und unwirksam erklären und damit recht weitgehend das Handeln des Gesetzgebers beschränken. Dass man sich gerade in Deutschland für eine vergleichsweise starke Bindung des Gesetzgebers an höherrangiges Recht entschieden hat, stellt auf den ersten Blick eine Reaktion auf die Schreckensherrschaft der unter anderem mit Mitteln der demokratischen Wahl an die Macht gekommenen Nationalsozialisten dar: In Deutschland

ist das Wissen darum, dass die ungezügelte Macht der Mehrheit allzu leicht der Versuchung unterliegen kann, die Minderheit zu unterdrücken, besonders präsent. Gleichzeitig weist das kulturelle Gedächtnis der Deutschen eine besondere Affinität zum Recht als Konfliktlösungsmechanismus auf. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an die Goldene Bulle aus dem Jahre 1356, den Ewigen Landfrieden von 1495, den Augsburger Religionsfrieden von 1555 und den Westfälischen Frieden von 1648 sowie an Institutionen wie das Reichskammergericht und den Reichshofrat.

Trotz aller Sympathie für den Rechtsstaat darf aber eines nicht vergessen werden: Innerhalb des verfassungsrechtlichen Funktionsgefüges ist der Gesetzgeber gegenüber den Verfassungsgerichten in der Prerogative. Das ist meine zweite These.

In der Bundesrepublik Deutschland – wie in vielen anderen europäischen Verfassungsordnungen – sind die Verfassungsorgane formal gleichgeordnet; sie alle haben innerhalb der durch das Grundgesetz errichteten Kompetenzordnung den gleichen Rang in ihrer Teilhabe an der Ausübung der vom

Volk ausgehenden Staatsgewalt. Denn das Grundgesetz nimmt im Geiste Montesquieus eine Gewaltenteilung vor und überantwortet die Ausübung der Staatsgewalt der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung zur gesamten Hand.

Die Teilhabe der Rechtsprechung und insbesondere des Bundesverfassungsgerichts an der Staatsgewalt meint aber kein »Gouvernement des Juges«. Charakteristisch für den grundgesetzlichen Bauplan der Kanalisierung der Staatsgewalt ist vielmehr deren funktionsgerechte Aufteilung.

Danach ist es der Bundestag, der die Bundesgesetze beschließt (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG), während das Bundesverfassungsgericht bei der Gesetzgebung keine Rolle spielt und eine solche auch nicht spielen darf: Da das Grundgesetz die Position eines »Ersatzgesetzgebers« nicht vorsieht, muss das Bundesverfassungsgericht auch bei der Ausübung seines verfassungsrechtlichen Kontrollauftrags darauf achten, die grundgesetzliche Funktionenordnung nicht zu überspielen. Nur dasjenige Organ ist für eine bestimmte Aufgabe legitimiert,



das ausgehend vom arbeitsteiligen Funktionsgefüge des Grundgesetzes von seinem gesamten Leistungsprofil her der zu treffenden Entscheidung »strukturell am nächsten« steht und zu ihrer Bewältigung am besten in der Lage erscheint.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass dem Parlament durch seine unmittelbare demokratische Legitimation gegenüber dem Verfassungsgericht zwar keine Position formaler Überordnung, aber immerhin so etwas wie ein »Legitimationsvorrang« zukommt. Danach kann es auch im bundesdeutschen System der Gewaltengliederung insbesondere nicht Aufgabe des Verfassungsgerichts sein, zu prüfen, ob der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber die jeweils gerechteste und zweckmäßigste Regelung getroffen hat; über Art, Maß und Zeitpunkt der Erfüllung der Staatsaufgaben hat dieser grundsätzlich allein zu befinden.

Dass diese grundgesetzimmanenten Grenzen des verfassungsgerichtlichen Kontrollauftrages und die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers vom Bundesverfassungsgericht beachtet werden, be-

stätigt – so meine dritte These – der empirische Befund: Entgegen der Berichterstattung in manchen Medien und des Gefühls vieler Politiker werden Gesetze vom Bundesverfassungsgericht nur verhältnismäßig selten für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

In den nunmehr über 65 Jahren seines Wirkens hat das Bundesverfassungsgericht bei 200.000 erledigten Fällen insgesamt circa 700 Rechtsnormen des Bundes und der Länder für teilweise oder vollständig verfassungswidrig erachtet. Wenn man sich vor Augen führt, dass hierbei in der großen Mehrzahl der Fälle nur einzelne Artikel oder Paragraphen, nicht aber ganze Gesetze für verfassungswidrig erklärt wurden, wird deutlich, wie klein die Zahl der Eingriffe des Bundesverfassungsgerichts in das Handeln des Gesetzgebers in Wirklichkeit ist. Zum Vergleich: Allein das Bürgerliche Gesetzbuch besteht netto aus 2.385 Paragraphen. In Relation zu den jedes Jahr vom Bundesgesetzgeber und den 16 Landesgesetzgebern erlassenen Normen ist die Zahl der Interventionen durch das Bundesverfassungsgericht äußerst gering.

Dies verdeutlicht – so meine vierte These: Das Bundesverfassungsgericht ist sich der Gefahr eines »verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaates« sehr wohl bewusst.

Die Metapher vom »verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat« bezeichnet – in lockerer Anknüpfung an die klassische Staatsformenlehre nach Aristoteles – gewissermaßen die Pervertierung des demokratischen Verfassungsstaates. Während sich das Verfassungsgericht im demokratischen Verfassungsstaat in erster Linie als Garant einer funktionsfähigen Demokratie ansieht und den Gesetzgeber nur in Ausnahmefällen in seinem Handeln beschränkt, würde sich das Verfassungsgericht im idealtypischen »verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat« selbst zu einer Art Gesetzgeber aufschwingen: Das eigentlich zur Gesetzgebung berufene Parlament hätte im engen Korsett verfassungsgerichtlicher Vorgaben kaum noch eigene Handlungsspielräume und wäre weitgehend auf den bloßen Vollzug der vom Gericht vorgegebenen Gesetzgebungsprogramme beschränkt. Eine weitere Gefahr eines solchen »verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaates« bestünde zudem in



einer Verlagerung des Politischen aus dem Parlaments- in den Gerichtssaal, wenn zunehmend die »Verfassungsklage« als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln begriffen würde.

Die Übergänge vom Verfassungsstaat zum die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers missachtenden Jurisdiktionsstaat sind notwendig schleichend, denn die Bestimmung des Verhältnisses von Gesetzgeber und Verfassungsgericht bedarf der ständigen Austarierung. Dem gewaltenteiligen »Balancing of powers« würde ein statisch fixiertes Verhältnis von Verfassungsgericht und Gesetzgeber widersprechen. Vielmehr muss sich jedes Verfassungsgericht bei jeder seiner Entscheidungen erneut die Frage stellen, ob beispielsweise bestimmte inhaltliche Vorgaben an eine vom Gesetzgeber zu erlassende verfassungskonforme Neuregelung zu weit in die Sphäre des Gesetzgebers hineingreifen, etwa weil sie die dem politischen Prozess wesens-eigene Kompromissfindung erschweren könnten.

Als Chiffre für dieses Rechtsprechen im steten Bewusstsein der eigenen legitimatorischen und kapazitären Grenzen hat sich in der internationalen

Diskussion der Begriff des »judicial self restraint« eingebürgert. Die hierin enthaltene Forderung gegenüber obersten Gerichten, keine »Politik zu betreiben«, ist als Appell zur Selbstreflexion über die funktional-rechtlichen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus tauglich. Eine genauere Bestimmung des Verhältnisses von Verfassungsgericht und Gesetzgeber kann sie indes nicht ersetzen.

An diese Erkenntnis schließt meine fünfte These an: Das Bundesverfassungsgericht hat ein breites Spektrum an dogmatischen Figuren, Prinzipien und Leitlinien entwickelt, um der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers gerecht zu werden.

Eine erste, in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Vorkehrung zur Schonung der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers liegt in den strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen, die im Fall einer Gesetzesverfassungsbeschwerde, also einer Verfassungsbeschwerde gegen eine gesetzliche Bestimmung, erfüllt sein müssen. Erstens reduzieren die Zulässigkeitsvoraussetzungen die Gelegenheiten des Verfassungsgerichts zur Nichtigerklärung von Gesetzen in ganz erheblichem Maße; schon

so mancher Verfassungsrichter hat sein Verfassungsrichterleben erfolglos auf die Gelegenheit zur Prüfung eines von ihm oder ihr für verfassungswidrig erachteten Gesetzes gewartet. Zweitens sorgt insbesondere die meist bestehende Pflicht, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde den Rechtsweg zu den Fachgerichten zu erschöpfen, für eine nicht zu unterschätzende »Entschleunigung«; durch die »Abkühlung« eines Themas bis zu seiner Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht vermindert sich die Möglichkeit für politische Akteure, aus der Nichtigerklärung eines Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht politisches Kapital zu schlagen.

Inhaltlich wahrt die Dogmatik der Verhältnismäßigkeit dem Gesetzgeber einen beträchtlichen Handlungskorridor. Statt nach der besten und gerechtesten Lösung zu fragen, werden vielmehr lediglich Mindestpositionen und Minderheitenrechte sowie eine gewisse Minimalrationalität des politischen Prozesses geschützt. Der Ball wird in aller Regel an die Politik zurückgespielt und hierdurch der Prozess möglichst offen gehalten.



Eine weitere Strategie des Bundesverfassungsgerichts zur Achtung der Entscheidungsprärogative des Parlaments besteht in der Anerkennung von verfassungsgerichtlich nicht überprüfbaren Entscheidungsspielräumen des Gesetzgebers. Die Reichweite dieser Spielräume kann dabei allerdings nur schwer abstrakt bestimmt werden. »Im einzelnen hängt die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers [...] von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter ab.«

Ebenfalls der Wahrung der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers dienen die differenzierten Rechtsfolgenanordnungen, die das Bundesverfassungsgericht im Laufe der Zeit entwickelt hat. So führt bei weitem nicht jeder Verfassungsverstoß zur Nichtigkeitklärung des verfassungswidrigen Gesetzes: Immer wieder räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber großzügig bemessene Fristen zur Neuregelung eines bestimmten Sachbereichs ein und gibt ihm Hilfestellung durch die Bezeichnung der »Leitplanken«, innerhalb derer sich der

Gesetzgeber beim Erlass einer verfassungskonformen Regelung bewegen kann.

Dem gleichen Ziel schließlich dient die teilweise zu beobachtende Praxis des Bundesverfassungsgerichts, materiell (also inhaltlich) unbestimmte verfassungsrechtliche Standards nicht selbst zu konkretisieren, sondern im Wege eines Prozeduralisierungsansatzes dem Gesetzgeber nur Verfahrensschritte vorzugeben, die er bei der Konkretisierung verfassungsrechtlicher Standards – beispielsweise der Höhe des grundrechtlich verbürgten Existenzminimums oder der Höhe der für Beamte amtsangemessenen Besoldung – nachzuvollziehen hat.

Das Bundesverfassungsgericht achtet aber nicht nur darauf, nicht selbst in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers überzugreifen. Es versteht sich darüber hinaus – so meine sechste These – seit seiner Gründung in besonderer Weise als Wahrer der Demokratie und damit naturgemäß auch als Verteidiger der Rechte des Parlaments, insbesondere gegenüber der Exekutive. Gerade in den vergangenen Jahren lässt sich innerhalb seiner Rechtsprechung eine deutliche Stärkung des Parlaments

beobachten, die insbesondere der Gefahr einer »schleichenden Entparlamentarisierung« vorbeugen soll. Das gilt für ganz unterschiedliche Gebiete.

Ein prominentes Beispiel findet sich im Bereich der Wehrverfassung. Schon in seiner Entscheidung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr aus dem Jahr 1994 hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Parlament trotz der weitgehenden Überantwortung der auswärtigen Gewalt an den Kompetenzbereich der Exekutive Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte haben muss. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang einen – wie ich finde – sehr schönen und plastischen Begriff geprägt: Die Bundeswehr ist kein Instrument in der alleinigen Hand der Regierung, sondern ein »Parlamentsheer«.

Gestärkt hat das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit auch die Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Regierung, die in der Praxis vor allem durch die in den Oppositionsfraktionen organisierte parlamentarische Minderheit mit Hilfe von Untersuchungsausschüssen, Informations- und Fragerechten ausgeübt wird. Die Voraussetzungen,



die die Regierung erfüllen muss, um eine Nicht-information des Bundestages zu rechtfertigen, sind insbesondere im Hinblick auf die zu erfüllenden Darlegungs- und Begründungspflichten in den vergangenen Jahren in verschiedenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts schärfer konturiert worden.

Ein weiterer hier zu erwähnender Bereich, in dem das Bundesverfassungsgericht vor allem in letzter Zeit die Rolle des Bundestages deutlich gestärkt hat, ist der Umfang der parlamentarischen Beteiligung im Prozess der europäischen Integration. Hier hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon, im Urteil zum Euro-Rettungsschirm sowie etwa in seinem Urteil zum ESM und zum sogenannten »Neuner-Gremium« die besondere »Integrationsverantwortung« gerade des Deutschen Bundestages betont. Die deutschen Zustimmungsgesetze zu Änderungen der Europäischen Verträge sowie die deutsche Beteiligung an Maßnahmen der Eurorettung müssen dafür Sorge tragen, dass die Ausübung von Hoheitsgewalt auch auf europäischer Ebene – soweit erforderlich durch eine Beteiligung der nationalen Parlamente – stets

in ausreichendem Maß demokratisch legitimiert ist und auch zukünftige Bundestage über substantielle eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen.

Allerdings birgt die Verrechtlichung politischer Konflikte auch Gefahren. Das Bundesverfassungsgericht kann sich als Rechtsprechungsorgan – so meine siebte These – gegen bestimmte Formen der politischen Instrumentalisierung selbst kaum schützen.

Das Bundesverfassungsgericht ist ein »echtes Gericht«. Als solches muss es entscheiden, wenn es zulässigerweise angerufen wird. Anders als beispielsweise der US-amerikanische Supreme Court kann es nicht aus Gründen der Opportunität oder nach einer »political question doctrine« nach freiem Ermessen über die Annahme von Verfahren entscheiden, sondern ist – wie alle anderen deutschen Gerichte auch – von Gesetzes wegen gezwungen, jede ihm zulässigerweise zur Entscheidung vorgelegte Rechtsfrage auch zu entscheiden.

Dies begründet besondere Gefahren für die Ausgewogenheit des Verhältnisses von Gesetzgeber

und Verfassungsgericht. Wenn einerseits der Gesetzgeber beim Erlass von Gesetzen immer häufiger die Grenzen des verfassungsrechtlich gerade noch Zulässigen auslotet und andererseits das im Gesetzgebungsverfahren unterlegene politische Lager immer häufiger versucht, den politischen Meinungskampf im Wege der »Verfassungsklage« doch noch »zu gewinnen«, so droht das Entstehen einer dysfunktionalen Verantwortungsverlagerung. Es wäre fatal, wenn beim Bürger durch solche Strategien der Eindruck entstünde, in Wahrheit werde nicht im Bundestag, sondern erst vor dem Bundesverfassungsgericht über die Sinnhaftigkeit bestimmter politischer Programme entschieden. Denn die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht ist kein Ersatz für parlamentarische Debatten. Die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze vermag die offene Diskussion über die Zweckmäßigkeit bestimmter politischer Programme nicht zu substituieren, weil verfassungsgerichtliche Entscheidungen hierzu keine Aussage treffen und treffen können.

Damit komme ich zu meiner achten These: Die »Interpretationsmacht« des Bundesverfassungsge-



richts darf nicht mit politischem Dezisionismus verwechselt werden.

Mit dieser These soll die politische Dimension der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht in Abrede gestellt werden: Selbstverständlich besitzen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die häufig kontrovers diskutierte Grundfragen des Zusammenlebens in der Gesellschaft betreffen, politische Auswirkungen, und selbstverständlich wohnt jedem Akt richterlicher Rechtsanwendung ein voluntatives und gestaltendes Element inne.

Aus beiden Umständen folgt aber keine Einebnung der Gewaltenunterschiede. Das Prädikat »politisch« verdeckt hier mehr als es erklärt. Die Entscheidungsfindung innerhalb von Verfassungsgerichten folgt einer vollkommen anderen Logik als die Entscheidungsfindung im Parlament oder der Regierung. Das liegt nicht allein daran, dass Verfassungsrichter völlig unabhängig, ohne irgendein Eigeninteresse, lediglich auf Antrag, zumeist mit großem zeitlichem Abstand und ohne Zeitdruck über abgeschlossene Sachverhalte entscheiden. Anders als im Forum der politischen Auseinandersetzung finden in den Bera-

tungen der beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts lediglich juristische Argumente Gehör. Wer als Verfassungsrichter diese Regel nicht beachtet, muss sich darauf einstellen, wenig bis keinen Einfluss auf das Ergebnis der Beratungen entfalten zu können.

Dabei ist der Korridor zulässiger juristischer Argumente deutlich enger, als mancher Beobachter meint. Die auf den ersten Blick angesichts der Unbestimmtheit vieler Verfassungsnormen große Spannweite der juristischen Argumentation wird erheblich eingeeengt durch die Regeln juristischer Methodik und den Gedanken der Maßstabskontinuität: Da eine Abweichung von früheren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts einen erheblichen Argumentationsaufwand erfordert, orientiert sich das Bundesverfassungsgericht meistens an seiner bisherigen, in mittlerweile 140 Entscheidungsbänden niedergelegten Judikatur. Juristische Argumente, die diese Linie verlassen, sind in der Senatsberatung nur selten anschlussfähig.

Wenn das Bundesverfassungsgericht trotz dieser Einschränkungen gelegentlich als »Agendasetter« wahrgenommen wird, der einen Aufgabenkatalog

der Politik mitbestimmt, so sollte hieraus nicht geschlossen werden, das Gericht versuche offenbar »Politik zu betreiben«. Gerade die Fälle, in denen aus politikwissenschaftlicher Sicht eine Entscheidung des Gerichts eine Agenda für die Politik setzt oder mitbestimmt, sind regelmäßig besonders geprägt durch die Zurückhaltung des Verfassungsgerichts gegenüber der Entscheidungssphäre des Gesetzgebers. Handlungsaufträge an die Politik gibt das Bundesverfassungsgericht in aller Regel nur, wenn es aus Rücksicht auf den Gesetzgeber bestimmte Fragen nicht selber entscheiden kann, weil, wie zum Beispiel bei Gleichheitsverstößen, mehrere Alternativen einer verfassungskonformen Regelung eines Problems im Raum stehen.

Meine neunte – und vorletzte – These lautet: Keine andere Institution ist für die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischen Handelns so gut geeignet wie ein Verfassungsgericht.

Freilich existieren auch im gegenwärtigen nationalen Gesetzgebungsprozess einige Mechanismen der Verfassungsmäßigkeitskontrolle: Zu erwähnen sind insoweit neben der internen Mitzeichnung aller



Gesetze durch das Verfassungsreferat des Bundesjustizministeriums etwa die bundestagsinterne Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages (gegebenenfalls unter Zuhilfenahme des juristischen Dienstes) sowie die Prüfung von Gesetzen auf (offensichtliche) Verfassungsverstöße durch den für die Ausfertigung der Gesetze zuständigen Bundespräsidenten.

Ersetzt werden kann das Bundesverfassungsgericht hierdurch indes nicht. Dem Rechtsausschuss des Bundestages fehlen mindestens zwei wesentliche Strukturmerkmale, die organisationssoziologisch Garant wirksamer Kontrollen sind: Neutralität und Unabhängigkeit. Der Rechtsausschuss ist Teil des Organs, das er kontrollieren soll – und damit gewissermaßen »Kontrolleur in eigener Sache«. Außerdem sind die Ausschussmitglieder weder sachlich noch persönlich unabhängig, sondern unterliegen dem gleichen, insbesondere von den Fraktionen ausgeübten politischen Druck wie die anderen Mitglieder des Bundestages.

Auch der Bundespräsident ist letztlich kein ausreichend verlässlicher »Hüter der Verfassung«: Zum einen ist die Zahl der jedes Jahr vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetze so hoch, dass er – selbst bei Unterstützung durch einen größeren Behördenapparat – unmöglich jedes einzelne auf seine Verfassungsmäßigkeit kontrollieren kann. Zum anderen können sowohl der Bundespräsident wie auch der Rechtsausschuss des Bundestages lediglich eine objektiv-rechtliche Verfassungsmäßigkeitskontrolle leisten; beide gewähren keinen Rechtsschutz für den in seinen subjektiven Grundrechten verletzten Bürger. Das Grundgesetz schöpft seine Legitimation aber maßgeblich aus dem – in einzelne Grundrechte ausdifferenzierten – Freiheitsversprechen gegenüber dem Bürger. Dieses Versprechen würde deutlich an Strahlkraft verlieren, wenn der Einzelne die Einlösung des Versprechens nicht vor einer unabhängigen und neutralen Instanz wirksam einfordern könnte.

Ich komme zu meiner zehnten These und damit zum Schluss meines Vortrags. Meine letzte These lautet: Europa stellt für das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber eine beson-

dere Herausforderung dar, und zwar in zweierlei Hinsicht.

Zum einen besitzt die dem Bundesverfassungsgericht obliegende Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischen Handelns im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration eine besondere Facette: Da das Grundgesetz keinem Verfassungsorgan die Kompetenz verleiht, über die Verfassungsidentität des Grundgesetzes zu verfügen, wäre das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls dazu berufen, die unverfügbaren Teile unserer Verfassung auch gegenüber dem mit der besonderen Autorität einer Zweidrittelmehrheit sprechenden verfassungsändernden Gesetzgeber zu schützen.

Die zweite Herausforderung besteht in der zunehmenden Konstitutionalisierung der nationalen Rechtsordnung durch europäische Gerichte wie den Europäischen Gerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im Rahmen des europäischen Gerichtsverbundes wird ein Teil der Kontrolle des deutschen Gesetzgebers durch europäische Gerichte übernommen. Im



Verhältnis zu ihnen bleibt es die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die von der Verfassung geforderten Gestaltungsspielräume für den deutschen Gesetzgeber zu sichern und die Eigenarten des Grundgesetzes europarechtsfreundlich zur Geltung zu bringen.

Meine Damen und Herren,

nach alledem ist die eingangs gestellte Frage, ob Verfassungsgerichte undemokratisch sind, mit Nachdruck zu verneinen. Es ist vielmehr umgekehrt: Verfassungsgerichte schützen im demokratischen Prozess die Mehrheit vor sich selbst. Freiheit, Wohlstand und Gerechtigkeit lassen sich auf Dauer nur gemeinsam durch starke Parlamente und starke Verfassungsgerichte gewährleisten!

Ich möchte schließen mit einem Zitat meiner am 10. September verstorbenen (Vor-)Vorgängerin im Amt Jutta Limbach: »Die Mehrheitsregel prägt nicht allein das Wesen der westlichen Demokratie. [...] Zur Demokratie gehören auch bestimmte grundlegende Werte wie die Menschenrechte, auf die alle Staatsorgane verpflichtet sind. [...] Richterinnen und Richter müssen sich daher bewusst sein, dass sie in einem Spannungsverhältnis arbeiten, auf dessen einer Seite die Mehrheitsregel und auf der anderen Seite die grundlegenden Wertentscheidungen unserer Verfassung Beachtung fordern. [...] Sie haben [daher] der Mehrheit zu trotzen, sobald verfassungsrechtliche Garantien wie etwa Minderheitenrechte auf dem Spiel stehen.«

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!



GÄSTELISTE

Stiftungsdinner der
Universität Göttingen
am 14. Oktober 2016

Nadia Affani
Kevin Archut
PD Dr. Cornelius Bachmann
Waldemar Barwinske
Jens Barwinske
Friedrich Beckmann
Helmi Behbehani
Prof. Dr. Ulrike Beisiegel
Markus Bludau
Marcus Bremer
Gregor Brune
Tete Böttger
Dr. Andreas Büchting
Jun. Prof. Dr. Andrea Carminati
Prof. Dr. Hiltraud Casper Hehne
Frank Czecezelski
Jun. Prof. Dr. Selvan Demir
Prof. Dr. Ulf Diederichsen
Eva Diederichsen

Mark Dollhopf
Katrín Engelke
Olaf Feuerstein
Dr. Christel Fenge
Tara Fischer
Christiane Freudenstein-Arnold
Prof. Dr. Jens Frahm
Anne Frahm
Dr. Bernhard Graitmann
Julia Graitmann
Anette Graf-Sturm
Freiherr Rüdiger Grote
Maria Hald
Hanna Hoffmann
Dr. Jürgen Hogrefe
Brigitta Hogrefe
Prof. Dr. Reinhard Jahn
Thomas Keidel
Katrín Keidel
Dr. Thomas Kirchberg
Thomas Kleinert
Dr. Rebecca Klug
Uwe G. Knieling
Helga Kraft
Dr. Joachim Kreuzburg



Dr. Louisa Kulke
Hans Rudolf Kurth
Sabine Kurth
Dr. Petra Küster
Dr. Pia Lange
Prof. Dr. Doris Lemmermöhle
Andreas Lippold
Prof. Dr. Bernward Märländer
Wolfgang Meyer
Carola Müller
Thomas Oppermann
Dr. Milena Ouzunova
Prof. Dr. Christian Polke
Karl Heinz Rehkopf
Gabriele Rehkopf-Adt
Prof. Dr. Tim Salditt
Nicole Salditt
Karin Sartorius-Herbst

Gerhard Scharner
Dr. Holger Schroeter
Hans Hinrich Schriever
Dr. Liane Schulz-Streeck
Prof. Dr. Matthias Schumann
Dr. Julia Schwanholz,
Andreas Smykalla
Prof. Dr. Achim Spiller
Walter Sturm
Klaus Thimm
Dr. Meik Thöne
Christiane Tubbesing
Katharina Turko
Michael Turko
Dr. Henning von der Ohe
Prof. Dr. Andreas Voßkule
Dr. Sven Wagner
Dr. Marko Weinrich

Wir danken dem Team des
Cateringhauses Göttingen
Böning-Schaumberg,
der Weinhandlung Bremer und
dem Autohaus Glinicke British Cars
Göttingen GmbH & Co. KG.

Für die Organisation des Stiftungsdinners
danken wir Katharina (Trabert) Kastendieck
und Karin Anderson.



