

Gottfried Leder

Verfassungsrechtsprechung und Politik

40 Jahre Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

Mit dem „Gesetz über das Bundesverfassungsgericht“ (BVerfGG) vom 12. März 1951 ist – vor nunmehr vierzig Jahren also – das höchste Gericht der Bundesrepublik Deutschland errichtet worden. Damit wurde dem organisatorischen Aufbau der Rechtsprechung, wie das Grundgesetz ihn 1949 für unseren Staat festgelegt hatte, gesetzgeberisch gleichsam der Schlußstein eingesetzt. Seitdem existiert das Bundesverfassungsgericht als ein – wie § 1 des Gesetzes es ausdrückt – „allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes“. Bei der Aufzählung der die rechtsprechende Gewalt insgesamt ausübenden Gerichte in Art. 92 des Grundgesetzes wird dem Bundesverfassungsgericht seit 1949 die erste Rangstellung vor allen anderen Bundesgerichten und den Gerichten der Länder eingeräumt.

Mit dem Inkrafttreten des BVerfGG endet ein etwa eineinhalb Jahre währender Prozeß der Auseinandersetzung und des Sichzusammenfindens, in dem die Parteien des ersten Deutschen Bundestags die ihnen vom Grundgesetz gestellte Aufgabe zu lösen hatten, über die Verfassung des neuen Gerichts, über die Einzelheiten seiner Zusammensetzung und über die Grundlinien seiner Arbeitsweise gesetzgeberisch zu entscheiden.

Die Wurzeln dieses Prozesses reichen noch über die Verhandlungen des Parlamentarischen Rats hinaus weit in die Geschichte zurück. Zu Recht wird auf die lange Tradition verwiesen, die die Verfassungsgerichtsbarkeit in der deutschen Rechtsgeschichte hat. Dennoch stellt das Bundesverfassungsgericht ein wirkliches Novum dar. Noch in Weimar hatte der beim Reichsgericht errichtete „Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich“ nur eng begrenzte Kompetenzen zur Entscheidung von Verfassungskonflikten. Gemessen daran hat der Parlamentarische Rat bei der Verabschiedung des Grundgesetzes mit seiner Konzeption des Bundesverfassungsgerichts wirklich einen „qualitativen Sprung“ in der geschichtlichen Entwicklung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit bewirkt.

Über die ersten Memoranden zu den Fragen einer zukünftigen Verfassungsgerichtsbarkeit und über die Rolle, die ihre Vorschläge im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee gespielt haben, gibt die Literatur hinreichend Auskunft. Auch die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat und das Entstehen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht im Ersten Bundestag, das die Basisaussagen

des Grundgesetzes zu konkretisieren hatte, sind mehrfach ausführlich beschrieben worden. Auf Einzelheiten werden wir hier nicht eingehen können¹.

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht erweist sich auch in der Rückschau als bemerkenswerte Frucht eines weitreichenden verfassungspolitischen Kompromisses. Zunächst erheblich divergierende Intentionen und Ausgangspositionen wurden schließlich zu einem von einer großen parlamentarischen Mehrheit getragenen Ergebnis zusammengeführt. Offenbar war das Bewußtsein von der Notwendigkeit einer breiten verfassungsstabilisierenden Mehrheit für das neue Gesetz bei allen Hauptakteuren sehr lebendig. Ein Zitat aus der Rede des „Kronjuristen“ der Opposition, des SPD-Abgeordneten Adolf Arndt, während der dritten Lesung des Gesetzes mag dafür als Beleg stehen. Nach seiner Schilderung einer besonders schwierigen Phase in der Arbeit des Rechtsausschusses sagte Arndt vor dem Plenum des Bundestags: „Es ist mir wirklich eine Freude ... auszusprechen, daß in diesem kritischen Zeitpunkt der Herr Kollege Kiesinger ... für die Mehrheit erklärte, es sei unmöglich, ein solches Gesetz ohne Mitwirkung der Minderheit zu verabschieden, und es müsse ... alles getan werden, um hier zu einer Einigkeit zu gelangen.“²

Das schließlich beschlossene Gesetz hat sich in der Folgezeit als durchaus flexibel und zugleich als offen für eine auf neuen Einsichten und Erfahrungen beruhende Fortschreibung gezeigt. Die vom Gericht selbst initiierte nachträgliche Klärung der Frage nach seinem Status im Gesamtgefüge der Verfassungsorgane – wir werden darauf noch zurückkommen –, ebenso aber auch die gesetzliche Zulassung der Veröffentlichung sogenannter „Abweichender Meinungen“ (Sondervoten) im Jahr 1970 oder die Tatsache, daß die Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts erst 24 Jahre nach seiner Eröffnung ergangen ist, belegen das je auf ihre Weise. So hat sich jener Kompromiß als eine der ersten großen verfassungspolitischen und gesetzgeberischen Leistungen der jungen parlamentarischen Demokratie erwiesen. Er kann auch aus heutiger Sicht als ein bedeutsames Ereignis auf der ersten Wegstrecke des neuen Staates gewertet werden. In ihm symbolisierten sich der unbedingte Wille zur Rechtsstaatlichkeit und die wachsende Kraft der wiedergewonnenen Demokratie gleichermaßen.

Der 40. Jahrestag der Verabschiedung jenes wichtigen Gesetzes gibt willkommenen Anlaß, sich einmal mehr auch seines „Objekts“, des Bundesverfassungsgerichts selbst, zu erinnern und eine Würdigung seiner Bedeutung im Rahmen des Gesamtgefüges unseres Grundgesetzes und seiner nun schon vier Jahrzehnte währenden Arbeit zu versuchen. Ein strenger Chronist könnte zwar der Absicht, der Institution Bundesverfassungsgericht schon jetzt eine bescheidene Gratulation darzubringen, den Hinweis entgegensetzen, daß das Gericht seine Arbeit aber erst ein halbes Jahr später, nämlich am 7. September 1951, aufgenommen habe. Der Hinweis wäre zutreffend, aber kein zwingender Einwand gegen unser Vorhaben. Der Zeitpunkt der offiziellen Gratulationen wird kommen, und wir

dürfen annehmen, daß sich die erlauchtesten Häupter der Politik und der Rechtswissenschaft im Geist schon zur angemessenen Laudatio und zum sachlichen, den höchsten Ansprüchen nachstrebenden Diskurs versammeln. Aber das muß uns nicht hindern, gleichsam im Vorhof dieses Geschehens schon heute eine Institution beschreibend zu begrüßen, deren Existenz und Schicksal nicht nur für die Fachwelt, sondern für uns alle, als Bürger und interessierte Zeitgenossen, von größter Bedeutung sind.

Unserm Versuch sind freilich enge Grenzen gezogen. Aus der unbewältigbaren Fülle des Berichtenswerten und Fragewürdigen muß einiges so ausgewählt und zusammengefügt werden, daß das Bedürfnis nach sachgerechter Information und die Erwartung angemessener Bewertungshilfen und kritischer Nachfrage gleichermaßen zu ihrem Recht kommen.

Einige Hinweise zur organisatorischen Binnenstruktur des Gerichts und zum Verfahren, nach dem seine Richter gewählt werden, sollen zunächst zur Frage nach den Legitimationszusammenhängen hinführen, in denen das Gericht steht. Daraus ergeben sich Grundeinsichten in seinen doppelten Status als Gericht und als Verfassungsorgan. Mit einem Überblick über die vom Grundgesetz festgelegten Aufgaben des Gerichts, die mit durchaus unterschiedlicher Intensität in das Bewußtsein der Öffentlichkeit treten, gewinnt man den Zugang zum Verständnis des Grundproblems, um das die kritische Diskussion über Notwendigkeit und Grenzen aller Verfassungsgerichtsbarkeit immer wieder kreist: um die Frage nämlich, wie sich das Spannungsverhältnis von Recht und Politik in der Arbeit des Gerichts und in seinen Urteilen auswirken kann und darf.

Vom jeweiligen Verständnis dieses Spannungsverhältnisses her lassen sich nicht nur die regelmäßig wiederkehrenden Kernpunkte der Kritik am Selbstverständnis und an der Praxis des Gerichts erschließen. Aus dem Duktus der kritischen Argumentationen lassen sich gelegentlich sehr wohl auch Rückschlüsse auf das zugrunde liegende Verständnis der geltenden Verfassung überhaupt und damit auf die verfassungspolitischen Intentionen der Kritiker ableiten. Diese wiederum – und das gilt natürlich für alle Seiten – sind nicht völlig ablösbar von den jeweils verfolgten politischen Grundzielen überhaupt.

Ein Blick auf das berühmte Grundlagenvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts könnte nicht nur diese durchaus natürliche Abhängigkeit bestätigen, sondern auch beispielhaft die möglichen politischen Fernwirkungen verfassungsrechtlicher Urteile verdeutlichen. Die Auswirkungen gerade des genannten Urteils dürften angesichts der politischen Entwicklung der letzten eineinhalb Jahre selbst der fachwissenschaftlichen Diskussion um das Verhältnis von Verfassungsrecht und Politik eine neue Dimension eröffnen. Die Zusammenfassung wird dann noch einen Hinweis auf die im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag bereits entbrandete Verfassungsdebatte und auf die Rolle erlauben, die dem Bundesverfassungsgericht darin als Objekt wie als Subjekt zukommen könnte.

Organisatorische Binnenstruktur

Die organisatorische Binnenstruktur des Bundesverfassungsgerichts ist während der vier Jahrzehnte seiner Existenz mehrfach geändert worden. Angesichts der herausgehobenen Stellung, die das Gericht im Gefüge der Gesamtverfassung hat, gewinnen solche Veränderungen natürlich stets auch politische Relevanz.

Der ersten Entwürfe klafften im Hinblick auf die vorzusehende Zahl der Richter, auf die Art, in der sie zu Spruchkörpern zusammentreten sollten, und auf die zu fordernden Qualifikationen weit auseinander. Die Vorschläge für die Zahl der Richter reichten von zehn bis vierundzwanzig. Während nach dem Konzept der SPD stets alle zehn Richter als Spruchkörper zusammentreten sollten, zielte die Vorstellung der Regierungsparteien von Anbeginn an auf ein arbeitsteiliges Verfahren: Jeweils neun der vierundzwanzig Mitglieder des Gerichts sollten, nach einer Art von Rotation für jedes anstehende Verfahren neu zusammengesetzt, zur Entscheidung berufen sein.

Zur Frage der erforderlichen Qualifikation hatte der Wortlaut des Art. 94 GG vorgegeben, daß das Bundesverfassungsgericht „aus Bundesrichtern und anderen Mitgliedern“ bestehen solle. Das ließ die Interpretation zu, daß auch „im öffentlichen Leben erfahrene“ Persönlichkeiten, die „das Vertrauen der Allgemeinheit“ haben und „im Geiste des Grundgesetzes“, aber eben ohne besondere juristische Vorbildung mitwirken, als Mitglieder in das Gericht berufen werden könnten³. Diese Vorstellungen über die Mitarbeit von „Laienrichtern“ auch in der Verfassungsrechtsprechung haben sich nicht durchgesetzt. Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem deutschen Richtergesetz besitzen, also die beiden juristischen Staatsprüfungen abgelegt haben. Nur die Berufung zum Professor der Rechte an einer Universität kann dies gegebenenfalls ersetzen.

Während das zu fordernde Lebensalter nicht so nachhaltig umstritten war – es gilt die Voraussetzung der Vollendung des 40. Lebensjahrs –, hatte die Frage der Amtszeit, für die die Gerichtsmitglieder gewählt werden sollten, deutlich politische Relevanz. Der Zusammenhang mit dem noch zu erörternden Wahlverfahren, dem faktischen Ausgang der ersten Bundestagswahlen und die durch ihn gesetzte Verteilung von Regierungs- und Oppositionsrolle zumindest für die erste Legislaturperiode verdeutlichen die unterschiedlichen Interessenlagen. Überraschend war also eher, daß gemäß dem schließlich gefundenen Kompromiß ein Teil der Richter damals noch auf Lebenszeit gewählt werden konnte. Die Zustimmung der damaligen Opposition zu diesem Detail erscheint doch bemerkenswert. Seit einer Änderung des BVerfGG von 1970 erfolgt die Wahl zum Mitglied des Bundesverfassungsgerichts jetzt in jedem Fall auf zwölf Jahre; sie gilt allerdings längstens bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Die feststehende Aufgliederung des Gerichts in zwei Senate ist von Anfang an Bestandteil der Gerichtsorganisation gewesen. Auch hier wird der Kompromiß sichtbar: die Bevorzugung einer größeren Zahl von Richtern – nämlich vierundzwanzig – und der Wunsch, jeweils einen in seiner Zusammensetzung feststehenden Spruchkörper agieren zu lassen, verbanden sich zu dieser Konstruktion. Sie ist um so bemerkenswerter, als bei der gesetzlich geregelten Aufgabenverteilung – die verschiedenen Verfahrensarten sind jeweils einem der beiden Senate fest zugewiesen – ja nicht auszuschließen war, daß die jeweilige Zusammensetzung der Senate auch unter politischen Aspekten sehr praxisnahe Bedeutung gewinnen konnte. Die früher häufig zu hörende Redeweise vom „roten“ bzw. „schwarzen“ Senat hat freilich offenbar an Realitätsgehalt verloren, wenn sie ihn denn je gehabt hat. Die Zahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts hat sich dagegen im Verlauf der Jahre von ursprünglich vierundzwanzig über zunächst zwanzig auf schließlich – seit 1959 – sechzehn vermindert.

Das Wahlverfahren, in dem die Mitglieder des Gerichts bestellt werden, weist angesichts der Bedeutung des Gerichts und seiner Funktion, oberster Hüter der Verfassung zu sein, naturgemäß eine besondere Sensibilität auf. Es ist für die Legitimation des Gerichts und der Gesamtverfassung überhaupt von großem Gewicht. Schon häufig hat sich daher Kritik an der Institution des Bundesverfassungsgerichts bevorzugt am Modus der Wahl seiner Mitglieder festgemacht. Wir übergangen dabei hier solche Stimmen, die eher die konkreten Umstände kritisieren, unter denen sich ein bestimmter Wahlvorgang vollzogen hat; hier bietet das äußere Erscheinungsbild in der Tat manchmal Anlaß zu kritischer Nachfrage, wenn es im Einzelfall an klugem Verhalten offensichtlich gemangelt hat.

Einwände grundsätzlicher Art laufen oft darauf hinaus, daß die Entscheidung über die Zusammensetzung des Gerichts überhaupt den politischen Parteien überantwortet ist. Da diese aber in mehreren Verfahrensarten zumindest indirekt auch vor dem Bundesverfassungsgericht „Partei“ sein können, seien nicht nur Konflikte zwischen dem Erfordernis der „Neutralität“ des Gerichts und der konkreten Interessenlage der Parteien, sondern eben auch ungute „Lösungen“ dieses Konflikts geradezu vorprogrammiert. Der „Politisierung des Gerichts“, die angesichts des Wahlverfahrens unvermeidlich sei, müsse ebenso unvermeidlich eine parteiliche Rechtsprechung folgen⁴.

Eine so begründete Fundamentalkritik kann freilich kaum überzeugen. Sie bewertet zum einen die Vorkehrungen zu gering, die das Gesetz zur Sicherung der Unabhängigkeit des Gerichts und der Ausgewogenheit in der Zusammensetzung seiner Mitglieder trifft. Dazu wird gleich näher ins Detail zu gehen sein. Vor allem aber stellt sich natürlich die Frage nach der möglichen Alternative. Wem anders als den gesetzgebenden Körperschaften sollte denn die Wahl der Bundesverfassungsrichter sonst anvertraut werden? Die Idee, es könnte vielleicht doch eine politisch „absolut neutrale“ Instanz geben, deren Verfahren dann dem ebenso

utopischen Bild des völlig interessefreien, zu letzter Objektivität fähigen Richters entsprechen würde, wird weder der Wirklichkeit noch den Erfordernissen eines pluralistischen, freiheitlich demokratischen Rechtsstaats gerecht. Das hängt nicht nur mit der Problematik einer Überhöhung des Richterbilds zusammen. Wichtiger ist, daß eben Verfassungsrechtsprechung im Grundsatz immer auch Politisches betrifft – nicht weil die Richter es so wollen, sondern weil der Gegenstand, mit dem sie es zu tun haben, nämlich das Verfassungsrecht, seiner Natur nach die Regelung von Politischem zum Gegenstand hat und in diesem Sinn „politisches Recht“ ist. So sehr dieser Sachverhalt viele schwierige Probleme aufwirft – und in Vergangenheit und Gegenwart immer wieder auch den gerade entgegengesetzten Vorwurf provoziert hat, das Verfassungsgericht mische sich mit seinen Urteilen ohne Not und über Gebühr in die Politik ein –, so wenig vermag er doch die These zu begründen, es könne zu den jetzt geltenden Regelungen für die Wahl der Bundesverfassungsrichter eine überzeugende prinzipielle Alternative geben.

Wahlverfahren

Wie ist das Verfahren für die Wahl der sechzehn Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts nun aber im einzelnen geregelt? Am besten stellt man sich zunächst vor, es seien zwei getrennte Sitzgruppen mit fortlaufend durchnummerierten Plätzen bereitgestellt: die Sitze 1 bis 8 für den ersten und die Sitze 9 bis 16 für den zweiten Senat. Für die Zusammensetzung der beiden Senate gelten dann zwei Vorschriften. Die eine betrifft gewissermaßen die „berufliche Herkunft“: Drei Mitglieder jedes Senats müssen „aus der Zahl der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes“ gewählt sein. (Dafür mögen – zum Zweck der Veranschaulichung – in unserem Bild die Plätze 1, 2 und 5 im ersten und die Plätze 9, 13 und 14 im zweiten Senat vorgesehen sein.)

Zum Kreis der „obersten Gerichtshöfe“ gehören neben dem Bundesgerichtshof das Bundesverwaltungs-, das Bundesarbeits-, das Bundessozialgericht und der Bundesfinanzhof. Der in diesen Gerichten versammelte Sachverstand soll also für die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts fruchtbar gemacht und diese zugleich ihrerseits in eine enge – freilich nicht präjudizierende – Verbindung zu den übrigen Institutionen der dritten Gewalt gebracht werden. Die je fünf anderen Richter jedes Senats müssen – was freilich für die als Bundesrichter gewählten Mitglieder auch gilt – das 40. Lebensjahr vollendet haben und die Befähigung zum Richteramt besitzen.

Die zweite, für die Legitimation des Gerichts noch wichtigere Bestimmung läuft zur ersten gleichsam quer. Sie legt fest, daß die Richter – und zwar für jeden Senat gesondert gezählt – „je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat“ zu

wählen sind. Jedes der beiden Wahlorgane sorgt also für die Besetzung von jeweils vier Plätzen in jedem Senat. (In unserem Schema wäre der Bundestag also für die Besetzung – und Wiederbesetzung! – der Plätze 1 bis 4 im ersten und der Plätze 9 bis 12 im zweiten Senat zuständig. Dem Bundesrat würde dagegen die Besetzung der restlichen Plätze obliegen – wobei die „Reservierung“ bestimmter Plätze für „Bundesrichter“ wie beschrieben zu berücksichtigen bliebe. Beim Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Gericht muß das Nachfolgemitglied also stets die gleichen Bedingungen erfüllen und vom gleichen Wahlorgan gewählt werden wie das ausscheidende. Die Kontinuität im Hinblick auf die formalen Erfordernisse der Zusammensetzung des Gerichts ist so gewährleistet.

Die beiden Wahlorgane entledigen sich ihrer Aufgabe in unterschiedlicher Weise: Während der Bundesrat die von ihm zu berufenden Richter als Plenum, also direkt, wählt, bildet der Bundestag nach § 6 BVerfGG dazu einen aus zwölf Mitgliedern bestehenden Wahlmännerausschuß, bei dessen Zusammensetzung die Bundestagsfraktionen nach ihrer Stärke proportional berücksichtigt werden.

Die entscheidende Maßgabe für das gesamte Verfahren ist nun aber, daß für die Wahl eines Mitglieds des Gerichts jeweils eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Nur wer nach der Überzeugung einer so qualifizierten Mehrheit im jeweiligen Wahlgremium die Gewähr dafür bietet, daß er nicht nur mit herausragender fachlicher Qualifikation, sondern auch unabhängig und nur nach Maßgabe der Verfassung an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mitwirken werde, kann also Mitglied dieses Gerichts sein.

Wenn man – die Frage nach möglichen Alternativen dabei immer vor Augen – beurteilen will, ob die Gesamtstruktur dieses Verfahrens die von ihm zu bewirkende Legitimationsleistung zu erbringen vermag, so kann die Antwort eigentlich nur positiv ausfallen. Die Befürchtung, die Mitglieder des Gerichts würden kraft der Ordnung, nach der sie gewählt werden, gleichsam zwangsläufig zum verlängerten Arm der Partei werden, die sie auf die gesetzlich vorgeschriebenen Vorschlagslisten gebracht hat, spiegelt kaum die Wirklichkeit der verfassungsrichterlichen Tätigkeit, wohl aber gelegentlich die Bewußtseinslage derer, die solche Befürchtungen hegen mögen – sei diese nun von einem generellen Antiparteienaffekt oder im Gegenteil selbst von jener Art von „Parteilichkeit“ geprägt, die für die Notwendigkeit des Verfassungskonsenses nur wenig Verständnis hat. Eine realistische Einschätzung wird dagegen eher die möglichen friedensfördernden Wirkungen proportional konzipierter Lösungen und qualifizierter Mehrheitsanforderungen bedenken.

Dabei bleibt selbstverständlich, daß die permanente Legitimation des Gerichts sich auch aus seiner Einordnung in das Gesamtgefüge der Verfassungsorgane des politischen Systems und aus der Praxis seiner Rechtsprechung ergeben muß. Der erste Aspekt nimmt Bezug auf die häufig mit dem Begriff der „Statusfrage“ bezeichnete Problematik der Stellung des Gerichts und der Eigenart seiner Zustän-

digkeiten. Der zweite Aspekt verweist auf die im Blick auf jede Verfassungsgerichtsbarkeit immer präsente Problematik des Verhältnisses von Verfassungsrecht und Politik, auf die danach noch einzugehen sein wird.

Gericht und Verfassungsorgan

Mit jeder Verfassungsgerichtsbarkeit ist die grundsätzliche Frage nach dem Status des Gerichts und nach seiner Stellung innerhalb des Gesamtgefüges der Organe aufgeworfen, mit deren Hilfe ein Gemeinwesen die Verteilung politischer Macht, die Befugnis zur Gestaltung des Rechts und die Mechanismen der Kontrolle regelt. Im Staat des Bonner Grundgesetzes geht es dabei darum, ob das Bundesverfassungsgericht – „nur“ – „eine mit allen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete höchstrichterliche Körperschaft“ ist, die „Recht und nur Recht sprechen soll“, oder ob es – notwendig – „zugleich eine Institution ist, die weitgehend in den Bereich des Politischen hineinragt und die sich eben hierdurch zugleich in ihrem grundsätzlichen Charakter von dem aller anderen Gerichte unterscheidet“⁵. Zur Frage steht somit, ob zwischen der normalen Funktion jurisdiktioneller Streitentscheidung einerseits, wie sie allen Gerichten je nach ihrer sachlichen Zuständigkeit zukommt, und der in das Gesamtgeflecht der „checks and balances“ im politischen System eingebundenen, aber eben auch hineinwirkenden Ausübung verfassungsgerichtlicher Entscheidungskompetenz überhaupt trennscharf unterschieden werden kann.

Das war zunächst auch im Hinblick auf das Bundesverfassungsgericht umstritten, zumal das Grundgesetz eine Klärung des Problems explizit nicht vorgenommen hatte. Das Gericht hat dann in der sogenannten „Statusdenkschrift“⁶ von 1952 sein Selbstverständnis auf den Anspruch hin verdeutlicht, nicht nur die Spitze der – stets als „neutral“ verstandenen – rechtsprechenden Gewalt, sondern zugleich auch „ein mit höchster Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan“ zu sein. Auch in frühen Entscheidungen hatte es bereits festgestellt, daß „die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts ... eine andere“ ist „als die der oberen Bundesgerichte“⁷. Heute ist unbestritten, daß das Bundesverfassungsgericht auch Verfassungsorgan und von gleichem Rang wie die anderen Verfassungsorgane ist; es ist also rechtlich den gesetzgebenden Körperschaften, der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten gleichgestellt.

Das Bundesverfassungsgericht ist somit als ein eigenständiger Faktor in das vom Grundgesetz geprägte System der Gewaltverteilung eingefügt. Das ist u. a. durch die Zuständigkeit der Legislative für die Auswahl der Richter belegt. Zugleich ist dem Gericht innerhalb dieses Legitimationszusammenhangs jedoch die Aufgabe des obersten „Hüters der Verfassung“ zugewiesen. Und es ist mit allen

dafür erforderlichen jurisdiktionellen Zuständigkeiten ausgestattet – übrigens den problematischen historischen Erfahrungen gemäß, die in Weimar mit der Wahrung der Verfassung und ihren damals vorrangig berufenen „Hütern“ gemacht worden waren. Das Verfassungsorgan Bundesverfassungsgericht und sein Wirken sind somit angesichts seiner Zuständigkeit für die autoritative, verbindliche Letztentscheidung verfassungsrechtlicher Streitfragen unvermeidlich von außerordentlicher politischer Bedeutung und Wirkung.

Zuständigkeiten

Diese politische Relevanz ergibt sich des Näheren aus den konkreten Zuständigkeiten, die dem Bundesverfassungsgericht vom Grundgesetz oder durch sonstige Bundesgesetze zugewiesen sind. Der Oberbegriff der „Verfassungsstreitigkeiten“, unter dem diese Zuständigkeiten zusammengefaßt werden können, überdeckt zahlreiche, sehr unterschiedliche Verfahrensarten, die im BVerfGG in den §§ 36–96 im einzelnen geregelt sind. Insgesamt sind seine Zuständigkeiten jedoch „so weit gefaßt, daß praktisch alle Meinungsverschiedenheiten aus dem Verfassungsrecht vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden können“⁸.

Um Verfassungsstreitigkeiten im engeren Sinn und die autoritative Auslegung der Verfassung zu ihrer Schlichtung geht es, wenn dem Gericht Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder in ihrem Verhältnis zueinander oder Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans – oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind – zur verbindlichen Entscheidung vorgelegt werden. Vergleichbares gilt auch für die sogenannten Normenkontrollverfahren, in denen das Gericht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestags die Frage der förmlichen und sachlichen Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit dem Grundgesetz – oder eines Landesgesetzes mit Bundesrecht – zu entscheiden hat. Neben diesen „abstrakten“ Normenkontrollverfahren, in denen das Gericht das betroffene Gesetz gegebenenfalls für nichtig erklärt, steht die „konkrete“ Normenkontrolle, die dann stattfindet, wenn ein anderes Gericht Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer für ein konkretes Verfahren bedeutsamen gesetzlichen Bestimmung hat und daraufhin pflichtgemäß die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeiführt.

Die Verfahren der bisher genannten Arten finden wegen ihrer direkten Auswirkung auf das politische Geschehen häufig größte öffentliche Beachtung. Für Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde, die bekanntlich jeder mit der Behauptung erheben kann, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grund-

rechte verletzt zu sein, trifft das nur im Ausnahmefall zu. Ungeachtet dessen hat das Rechtsinstitut der Verfassungsbeschwerde für den Schutz der Rechtsstellung des einzelnen Bürgers größtes Gewicht, und quantitativ überwiegen die Verfahren wegen einer Verfassungsbeschwerde alle anderen Verfahrensarten bei weitem. Bis zum Jahreswechsel 1984/85 waren insgesamt 20 Bund-Länder-Streitigkeiten, 62 Organstreitigkeiten sowie 82 Verfahren der abstrakten und 2200 Verfahren der konkreten Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht anhängig geworden. Die Zahl der bis zu diesem Zeitpunkt eingereichten Verfassungsbeschwerden lag dagegen bei über 58 000⁹.

Während die bisher erwähnten Verfahrenstypen zuvörderst der verbindlichen Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt der Verfassung und der Verteilung der sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten dienen, sind andere eher an der Aufgabe orientiert, die Verfassung selbst zu schützen. Hier hat die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit von politischen Parteien bekanntlich in den Verfahren gegen die SRP und gegen die KPD praktische Bedeutsamkeit erlangt. In dieser Verfahrensart wird das Gericht auf Antrag der Bundesregierung tätig. Die übrigen hierher gehörenden Verfahrensarten wie die Präsidentenanklage und die Richteranklage erlangen hoffentlich ebenso keine praktische Bedeutung wie das Verfahren, in dem das Bundesverfassungsgericht die Verwirkung von Grundrechten feststellen kann.

Recht und Politik

Schon diese notwendig sehr summarische und nicht in allen Einzelheiten vollständige Aufzählung macht erneut die Problematik deutlich, die mit jeder Verfassungsrechtsprechung notwendig gesetzt ist: Verfassungsrechtsprechung ist stets politische Rechtsprechung.

Das Spannungsverhältnis von Recht und Politik ist somit ein Kernproblem aller Verfassungsgerichtsbarkeit. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht – anders als die übrigen Verfassungsorgane – „weder Befugnisse noch Möglichkeiten zu aktiver politischer Gestaltung; es kann das Handeln anderer immer nur nachprüfen“ und gegebenenfalls zurückweisen, „wenn es im Rahmen eines zulässigen Verfahrens angerufen wird und wenn ein anderes Organ die ihm von der Verfassung gesetzten Grenzen überschritten hat“¹⁰. Dennoch sind seine Entscheidungen, wenngleich rechtlicher Art, „Entscheidungen mit politischem Effekt“¹¹, weil sie Gesetze, also „geronnene Politik“ betreffen und durch die Bestätigung oder Verneinung ihrer Verfassungsmäßigkeit über deren Geltungskraft entscheiden, weil sie Entscheidungen anderer Verfassungsorgane rechtlich billigen oder als rechtlich unzulässig zurückweisen oder weil sie bei Verfassungsbeschwerden In-

halt und Reichweite der verfassungsmäßigen Grundrechte autoritativ ausdeuten und so die normativen Grundlagen des politischen Systems beeinflussen.

Erneut kommt es auf präzise Unterscheidung an. So wie die Vorstellung einer ganz und gar unpolitischen Rechtsprechung durch das Gericht sich angesichts der ihm übertragenen Verfahren als ideologisch erweisen müßte, so bleibt auch die Behauptung von der – womöglich gar erstrebten – Überfremdung und Einengung der Politik durch die Verfassungsgerichtsbarkeit letztlich ohne ausreichendes Fundament.

Willi Geiger, der dem Bundesverfassungsgericht selbst länger angehört hat als jeder andere Richter, hat das Problem in stringenter Weise auf den Begriff gebracht¹². Zwar halten sich auf dem Feld der Politik – so können wir seine Gedankenführung zusammenfassen – die verschiedenen Machtinteressen im Kampf um die politische Macht in der Regel einigermaßen wechselseitig in Grenzen. Es gibt also – in gewissem Umfang – eine „Selbstregulierung der Politik“. Aber diese schützt die Rechte des einzelnen Bürgers nicht mit hinreichender Sicherheit. In einer rechtsstaatlichen Demokratie setzt deshalb die Verfassung auch für das freie Spiel der politischen Kräfte einen zusätzlichen verbindlichen Rahmen. Denn die einzelnen Bürger und das Gemeinwesen bedürfen gleichermaßen „des Schutzes des Rechts, um vor der Zudringlichkeit der politischen Übermacht“ gesichert zu sein.

In dieser Verfassungslage, so Geiger, „trifft also die Politik auf Rechtsgrenzen, jenseits derer politische Schritte und politische Aktionen von Verfassung wegen verboten“ und also rechtswidrig sind. Aber das mache die Politik nicht unfrei. Diese bleibe vielmehr „praktisch frei in der Postulierung und Durchsetzung ihrer Ziele“. Sie habe sich dabei eben nur mit der Tatsache auseinanderzusetzen, daß es für die Durchsetzung rechtliche Grenzen gibt. Die Frage, wo diese Grenzen des Rechts für die Politik verlaufen, werde zwar zunächst wiederum zum legitimen Streitgegenstand der Politiker. Aber mit der Konstituierung einer Verfassungsgerichtsbarkeit wird diese nun dafür zuständig, „im Streitfall verbindlich auszusagen, wo die Grenze des Rechts verläuft“. Die Behauptung auch der politischen Mehrheit, man habe sich mit seinen politischen Entscheidungen „innerhalb der rechtsstaatlich gezogenen Grenzen“ gehalten, reicht allein nicht mehr aus. Sie ist jetzt autoritativ überprüfbar und so auch verbindlich widerlegbar geworden. Nur: „Nicht erst das Verfassungsgericht, nicht erst die verfassungsgerichtliche Entscheidung“ schränkt in diesem Sinn die Freiheit der Politiker ein, sondern „das geltende Verfassungsrecht“ schon war es und ist es, das sie eingeschränkt hat und weiterhin einschränkt. „Das Verfassungsgericht spricht jetzt nur authentisch aus, was das Recht von sich aus schon verbindlich ausgesagt hat.“

Wie sich vorhin schon die These als problematisch erwiesen hat, daß der Modus der Wahl seiner Richter zu einer Politisierung des Verfassungsgerichts füh-

ren müsse, so hat insoweit auch die These von der Verrechtlichung der Politik durch die Verfassungsgerichtsbarkeit keinen Bestand.

Auf der Basis dieser Grundeinsichten erschließt sich freilich auch der sachliche Gehalt anderer Kontroversen innerhalb der staatsrechtlichen Fachdiskussion, die Beachtung verdienen. Die Besonderheiten der Verfassungsrechtsprechung und ihrer Eingebundenheit in die spannungsvolle Wechselbeziehung von Recht und Politik führt das Bundesverfassungsgericht manchmal zwangsläufig in eine Art von Gratwanderung. Einerseits wird die Bewahrung des erforderlichen Freiheitsraums für die Politik angemahnt und auf das Prinzip der Gewaltenteilung verwiesen. Das Gericht folgert daraus das Bemühen um „juristische Selbstbeschränkung“. Der Kern dieser Maxime liegt in dem Postulat, „politische Fragen“ möglichst nicht zum Gegenstand der eigenen Entscheidungen zu machen. Die in den Vereinigten Staaten im Hinblick auf die Rechtsprechung des Supreme Court entwickelte „political-question-Doktrin“ ist fortdauernd Gegenstand neuer Klärungsversuche. Sie ist hilfreich, könnte aber das Problem eben nur dann endgültig lösen, wenn eine grenzscharfe Trennung von Politik und Recht gelingen könnte. Eben das aber ist, wie sich zeigte, kaum möglich. Das Bundesverfassungsgericht darf andererseits seine Entscheidung nicht verweigern, obwohl ihr Gegenstand fast immer politische Implikationen hat. Das gilt selbst dann, wenn sein Urteil offensichtlich weitreichende direkte politische Folgewirkungen haben kann.

Man darf auch nicht übersehen, daß manchmal durchaus verfügbare Freiräume des politischen Handelns auch ohne jedes Zutun des Bundesverfassungsgerichts brachliegen. Gelegentlich neigt die Politik dazu, auf die volle Ausnutzung der gegebenen politischen Handlungs- und Entscheidungsspielräume zunächst zu verzichten; das – manchmal ja nur vermeintliche – Risiko einer streitigen Auseinandersetzung über die Frage des genauen Grenzverlaufs dieser Spielräume vor dem Bundesverfassungsgericht wird von den politisch Verantwortlichen gelegentlich auch zu früh gescheut. Die Sorge, die eigenen Entscheidungen zuallererst „karlsruhefest“ zu machen, droht dann auch die Kreativität der Politik zu behindern.

Damit soll nun keineswegs einer politischen Verhaltensweise das Wort geredet werden, die einen „Test der Elastizität der Verfassung“ nach dem anderen inszeniert. Es bleibt ja wahr, daß die Opposition regelmäßig darauf lauert, der Regierung von den Karlsruher Richtern einen Verfassungsverstoß bescheinigen lassen zu können. Nur: Sie trägt schließlich immer auch das Risiko einer schwerwiegenden Blamage, wenn ihr Versuch, eine rite demokratisch zustande gekommene politische Niederlage vielleicht doch noch in einen juristischen Sieg ummünzen zu können, vom Gericht als solcher erkannt und zurückgewiesen würde.

Während in einem solchen Fall „das Politische“ dem Bundesverfassungsgericht geradezu in seine Rechtsprechungstätigkeit „hineingemischt“ wird, kann

das Gericht um der Verfassung und um des Gemeinwesens willen auch selbst auf die Reflexion des Politischen gar nicht verzichten. Rudolf Smend hat einmal im Hinblick auf die aus der Weimarer Verfassung wörtlich in das Bonner Grundgesetz hinübergenommenen Staatskirchenartikel gesagt: „Wenn zwei Grundgesetze dasselbe sagen, so ist es nicht dasselbe.“¹³ Analog dazu kann auch die verbindliche Auslegung ein und derselben Verfassung den Faktor des Zeitablaufs nicht völlig ignorieren. Zwar ist es allein Sache des Gesetzgebers, die Verfassung mit formellen Veränderungen fortzuschreiben, wenn bedeutsame Umstände, etwa tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen, dies erforderlich erscheinen lassen. Vermutlich wird der Gesetzgeber zunächst auf der Ebene des einfachen Gesetzes auf solche Veränderungen zu reagieren versuchen.

Das Problem bleibt, daß eine auslegende Verdeutlichung bisher nicht genügend berücksichtigter Sinngehalte der gegebenen Verfassung unabweisbar notwendig werden und dann vom Gericht nicht verweigert werden kann. Muß nicht – auch noch vor einer neuen Aktivität des Gesetzgebers – das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes im letzten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts doch in mancher Hinsicht in neuer Weise gelesen werden – und somit auch anders, als dies vor 40 Jahren schon möglich war? Die letzten Urteile zur Frage einer familiengerechten Steuerpolitik lassen hier noch ganz neue Dimensionen erahnen.

Man kann das Problem aber offensichtlich auch noch grundsätzlicher fassen. Wenn, wie Konrad Hesse es formuliert hat¹⁴, „politische Einheit und rechtliche Ordnung“ die Aufgabe der Verfassung sind, kann ein Verhalten, das die Bewahrung politischer Einheit und rechtlicher Ordnung ernstlich gefährdet oder gar unmöglich zu machen droht, offenbar selbst dann verfassungswidrig sein, wenn es zumindest *prima facie* gerade der vollen Verwirklichung von Grundrechten dienen will. Die nachhaltig umstrittenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Kriegsdienstverweigerungsthematik¹⁵ lassen die Problemtiefe ebenso erkennen wie die hypothetische Überlegung, zu welchem Urteil das Bundesverfassungsgericht demnächst wohl kommen würde, wenn die politische Auseinandersetzung um Inhalt und Grenzen des Grundrechts auf Asyl und seine Handhabung in der Asylpraxis – womöglich im europäischen Zusammenhang – zu neuen gesetzgeberischen Aktivitäten führt und diese dann vor das Gericht gezogen werden. Das vom Gericht im Lauf seiner Tätigkeit selbst herausgearbeitete Interpretationsprinzip der „Einheit der Verfassung“¹⁶ schließt offensichtlich bereits in der Wurzel eine politische Dimension ein.

Angesichts dieser Lage ist die einlinige, ganz einfache Lösung nicht verfügbar. Auf der einen Seite muß das Bundesverfassungsgericht sich immer wieder neu in den Dialog mit der Staats- und Verfassungsrechtswissenschaft einlassen. Es braucht das direkte und indirekte Wechselgespräch mit der Wissenschaft, das ja auch zum Nutzen aller auf allen Ebenen stattfindet. Doch so, wie die Wissenschaft die Erkenntnisse des Gerichts keineswegs in Gehorsam als verbindliche

Richtschnur für ihre zukünftige Arbeit hinzunehmen, sondern eine wichtige kritische Puktion zu erfüllen hat, kann das Gericht andererseits nicht in die Rolle des bloßen Verkünders andernorts produzierter verfassungsrechtswissenschaftlicher Theoriekonzepte abgedrängt werden. Denn noch immer erweisen sich diese bald als kontrovers und bleiben es meist für lange Zeit. Das Gemeinwesen kann deshalb im akuten verfassungsrechtlichen Streitfall den verbindlichen Spruch des Gerichts nicht entbehren.

Daß es seine Urteile seit der Einführung des Rechts, abweichende Meinungen beteiligter Richter in der Form von Sondervoten mit dem Urteil zusammen zu publizieren, in besonders intensiver Weise zur Diskussion der Fachwelt stellt, vermag seine Rechtsprechung zusätzlich zu legitimieren. Die Ergebnisse des internen Dialogs innerhalb des entscheidenden Senats werden so noch besser auch für die Öffentlichkeit kritisch argumentierbar. Und das Gericht ehrt sich selbst, wenn aus seiner Mitte heraus die „unablässige Herausforderung durch eine sachliche Kritik“ für „unentbehrlich“ gehalten wird¹⁷.

Ein weiterer Aspekt darf schließlich nicht übersehen werden. Das spannungsvolle Wechselverhältnis von Verfassungsrecht und Politik bedingt zum einen, daß das Bundesverfassungsgericht gehalten ist, nicht „Recht setzen“ zu wollen. Dieser Pflicht genügt es auch dann, wenn es erforderlichenfalls dem geltenden Recht schöpferisch und konkretisierend „zu seinem Recht“ zu verhelfen versucht; dieses Recht soll ja nicht „reine“ Norm bleiben, sondern gegebenenfalls durch die Herausarbeitung der ihm innewohnenden Rechtsgrundsätze auch streitschlichtend anwendbar gemacht werden. Das Bundesverfassungsgericht begegnet aber „dem Politischen“ nicht nur als einer Eigenschaft der ihm vorgelegten Streitgegenstände. Es muß gelegentlich gegebene politische Lagen auch als präjudizierende Faktoren für die Interpretation der Verfassung gelten lassen. Das hat es – wenn man so will: mit Mut und Gelassenheit – nicht nur dort getan, wo das Ergebnis nur für eine Minderheit besonders schmerzlich war; das letzte Beispiel dafür dürfte der Beschluß gewesen sein, den gegen die endgültige Anerkennung der polnischen Westgrenze gerichteten Begehren nicht zu entsprechen. Es hat vielmehr – etwa bei der Wahlrechtsentscheidung im letzten Herbst – dem grundlegenden Gerechtigkeitsgebot und der daraus folgenden Verpflichtung zur gleichen Chance auch dort zu entsprechen versucht, wo das voraussehbare Ergebnis vermutlich sogar einer breiten Mehrheit nur schwer als zwingendes Ergebnis der verfassungsrechtlichen Interpretation und überdies als eher lästig erschienen sein dürfte.

Diese – ganz gewiß der angemessenen Systematik entbehrenden – Hinweise auf die Probleme, die das Verhältnis von Verfassungsrecht und Politik dem Bundesverfassungsgericht aufgibt, dürfen aber nicht enden ohne einen letzten bemerkenswerten Aspekt. Das Bundesverfassungsgericht engt mit seiner Rechtsprechung nicht nur die Freiheit der Politik nicht ein, wenn es ihr die von der Verfas-

sung gezogenen Grenzen aufzeigt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinen Urteilen gelegentlich auch gerade durch die Betonung verfassungsrechtlicher Grenzen über zunächst unüberschaubar erscheinende Zeiträume hinweg einer Politik den Weg geebnet, deren erfolgreiche Umsetzung nach unserem heutigen Kenntnisstand just die Beachtung dieser verfassungsrechtlichen Grenzen zur *Conditio sine qua non* gehabt hat.

Wenn man in Kenntnis der inzwischen wiedererlangten Einheit Deutschlands auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückblickt, die vor fast zwei Jahrzehnten den Weg zu einer neuen Deutschland- und Ostpolitik offenhaltete, kommt man um die Feststellung kaum herum, daß einerseits der Beginn und die Entfaltung dieser Politik von jener Rechtsprechung nicht behindert worden ist, das durch diese Politik wesentlich mitbedingte jetzige Ergebnis aber andererseits ohne das damalige Festhalten des Gerichts am Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes kaum wahrscheinlich gewesen wäre. Die Würdigung dieses Zusammenhangs ist allem Anschein nach bisher noch nicht angemessen versucht worden.

Vor fast dreißig Jahren hat eine der großen Persönlichkeiten der deutschen Staatsrechtslehre, Rudolf Smend, in seinem denkwürdigen Festvortrag zur Feier des zehnjährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts gesagt, das Gericht stehe „im hellsten Licht des allgemeinen Bewußtseins, und dies Bewußtsein nimmt an vielen hier anhängigen Streitsachen Anteil, oft in leidenschaftlichem Für und Wider. Es ist selbstverständlich, daß die jeweils Unterlegenen die einzelne Entscheidung mißbilligen, und es liegt jedenfalls nahe, daß es auch in der grundsätzlichen Beurteilung der Institution wenigstens in gewissen Grenzen ein lebhaftes Für und Wider gab und gibt. Gegenüber allem Streit der Meinungen, gegenüber aller Kritik ist aber die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inzwischen eine große Tatsache geworden.“¹⁸

Sie ist es auch in den seitdem vergangenen drei Jahrzehnten geblieben. Auch die durch den Einigungsvertrag mit angeregte, neu aufbrandende Debatte um das Grundgesetz sollte sich von dieser großen Tatsache mitbestimmen lassen. Das Grundgesetz ist nicht zuletzt durch die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts sehr wohl gut genug, um auch die Verfassung des geeinten Deutschlands zu bleiben.

ANMERKUNGEN

¹ Die Fülle der Literatur ist unüberschaubar. Wir beschränken uns deshalb auf folgende Hinweise: Der fachlich nicht vorgebildete Leser sei auf die Art. „Bundesverfassungsgericht“ v. W. Geiger (Staatslexikon, Bd. 1, ⁷1985, 1006–1012) und v. E. Schumann (Evang. Staatslexikon, Bd. 1, ³1987, 360–365) verwiesen. Beide vermitteln wichtige Lit. Die Lektüre einzelner Beiträge aus dem von P. Häberle hrsg. Sammelbd. „Verfassungsgerichtsbarkeit“ (Darmstadt 1976) kann sich anschließen. Dort ist auch die bis dahin erschienene Lit. dokumentiert. Der fachkundige Leser

ist den Umgang mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE; z. Z. 79 Bände) sowie mit den Kommentaren zum Grundgesetz (z. B. von Maunz/Dürig/Herzog/Scholz u. a.; Leibholz-Rinck usw.) bzw. zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (v. a. v. W. Geiger 1952) gewohnt. Das von E. Benda, W. Maihofer und H. J. Vogel hrsg. Hb. d. Verfassungsrechts (Berlin 1983), bes. sein Abschnitt „Verfassungsgerichtsbarkeit“ (H. Simon, 1253–1289) und das Hb. des Staatsrechts, hrsg. v. J. Isensee u. P. Kirchhoff, bes. Bd. 2 (1987) §§ 53–56, S. 665–848 bieten vielfältige Vertiefungsmöglichkeit. Wenig nützlich, ja ärgerlich dagegen die 1988 vorgelegte „soziologische Analyse“ „Das Bundesverfassungsgericht“ von H. Lietzmann (1988), die in recht schludriger Machart und vorgeblich sozialwissenschaftlichem Jargon manchmal kaum verhüllt ideologische Urteile darbietet – und dafür von der Friedrich-Naumann-Stiftung aus Mitteln des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft gefördert worden ist.

² Zit. n. W. Krawewski, N. Neunreither, Oppositionelles Verhalten im ersten Dt. Bundestag 1949–1953 (Köln 1963) 193. Krawewski gibt eine ausführliche Beschreibung der Entstehung des BVerfGG.

³ Zum Vorstehenden und zu den Zielen vgl. ebd. 168 ff., hier bes. 188 f.

⁴ Zur Geschichte dieser Argumentation auch schon in Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat W. Sörgel, Konsensus und Interessen (1985) 142 ff.

⁵ G. Leibholz, Bericht zur „Status-Frage“ an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts, zit. n. P. Häberle (Anm. 1) 224 ff., 225.

⁶ Jb. des öffentl. Rechts 6 (1957) 144 ff.

⁷ So in BVerfGE 7,1 (14).

⁸ W. Geiger (Anm. 1) 1009.

⁹ P. Badura, Staatsrecht (1986) 475–479.

¹⁰ H. Simon, in: Hb. d. Verfassungsrechts (Anm. 1) 1269.

¹¹ W. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (1987) 288.

¹² Wir folgen hier seinem Beitrag: Zwischen Recht und Politik, in: Die pol. Meinung 184 (Mai/Juni 1979) 48–53.

¹³ R. Smend, Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen (1955) 411.

¹⁴ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (13. 1982) 5 ff.

¹⁵ V. a. BVerfGE 69, 1 ff. Zum Problem: G. Leder, Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen und staatliche Selbstbehauptung, in dieser Zschr. 206 (1988) 395–406.

¹⁶ Vgl. z. B. K. Hesse (Anm. 14) 36 f.

¹⁷ W. Geiger, Zur Lage unserer Verfassungsgerichtsbarkeit, in: P. Häberle (Anm. 1) 446 ff. (447); zum Problem auch G. Leder, Abweichende Meinungen, in dieser Zschr. 208 (1990) 497–500.

¹⁸ Zit. n. d. Nachdr. in: P. Häberle (Anm. 1) 329 ff., hier 330.