

**Christian Rath**

Der **Schieds**  
**richter**  
staat Die Macht des  
Bundesverfassungsgerichts



**Politik bei Wagenbach**

**Christian Rath**

Der **Schieds**  
**richter**  
staat Die Macht des  
Bundesverfassungsgerichts



**Politik bei Wagenbach**

Christian Rath

# **Der Schieds- richterstaat**

Die Macht des  
Bundesverfassungsgerichts

Verlag Klaus Wagenbach    Berlin

**Politik bei Wagenbach.** Herausgegeben von Patrizia Nanz.

© 2013 für die deutsche Ausgabe: Verlag Klaus Wagenbach, Emser Straße 40/41, 10719 Berlin.

Alle Rechte vorbehalten.

Jede Vervielfältigung und Verwertung der Texte und Bilder, auch auszugsweise, ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags urheberrechtswidrig und strafbar. Dies gilt insbesondere für das Herstellen und Verbreiten von Kopien auf Papier, Datenträgern oder im Internet sowie Übersetzungen.

ISBN 978 3 8031 4126 2

Auch in gedruckter Form erhältlich: ISBN 978 3 8031 3646 6.

# Inhalt

## Einführung

### 1. Grundlagen

- 1.1 Fixstern Karlsruhe
- 1.2 Karlsruher Aufstieg
- 1.3 Karlsruhe ist krisenfest
- 1.4 Vorbild Karlsruhe
- 1.5 Maschine Karlsruhe

### 2. Karlsruhe macht Politik

- 2.1 Ein Kläger findet sich immer
- 2.2 Wie Karlsruhe die Verfassung gestaltet
- 2.3 Bindet Karlsruhe sich selbst?
- 2.4 Der Hebel der Verhältnismäßigkeit
- 2.5 Politik durch Verfahren
- 2.6 Rechtsfolgen und Signale
- 2.7 Karlsruher Öffentlichkeitsarbeit
- 2.8 Im Plausch der Mächtigen

### 3. Die Autorität des Verfassungsgerichts

- 3.1 Verankerung im Grundgesetz
- 3.2 Recht statt Demokratie
- 3.3 Jenseits der Politik
- 3.4 Jenseits von Berlin

- 3.5 Gemeinsamer Erfolg
- 3.6 Konfliktlösung als Leistung
- 3.7 Bürgergericht
- 3.8 Geld macht auch beliebt
- 3.9 Minderheitenschutz als Leistung
- 3.10 Legitimation durch Wahl
- 3.11 Legitimation durch Einigkeit

#### **4. Karlsruhe als dienende Macht**

- 4.1 Kein Ersatzgesetzgeber
- 4.2 Garant der Offenheit
- 4.3 Zertifiziert in Karlsruhe
- 4.4 Strafrunden für die Innere Sicherheit
- 4.5 Europa, ja aber
- 4.6 Karlsruher Diskursmacht

#### **5. Karlsruher Zukunft**

- 5.1 Karlsruhe bleibt Karlsruhe
- 5.2 Schutz der Politik
- 5.3 Karlsruhe in Europa

#### **Anmerkungen**

# Einführung

„Wenn ich noch einmal ‚Bundesverfassungsgericht‘ höre, verlasse ich den Saal.“ Diese wütende Drohung stammt von der französischen IWF-Chefin Christine Lagarde.<sup>1</sup> Immer wieder mussten die Rettungskommandos in der Euro-Krise auf Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts warten; voll unverständiger Ungeduld. Viele europäische Politiker schütteln nur den Kopf über die starke Rolle, die das Bundesverfassungsgericht im politischen System Deutschlands einnimmt.

Doch Deutschland ist eine Demokratie eigener Art – ein Schiedsrichterstaat mit einem mächtigen Gericht, das den politischen Prozess in dreierlei Hinsicht prägt:

- Als Schiedsrichter wacht es unparteiisch über die Spielregeln. Es stellt sicher, dass sich alle an das grundgesetzlich vereinbarte faire demokratische Verfahren halten.
- Als eine Art Schiedsgericht sichert es ausgewogene Ergebnisse und schafft dabei auch Akzeptanz für die von Regierung und Parlament verfolgte Politik. So greift es bei umstrittenen Themen oft in Rechtsprechung und Gesetzgebung ein, korrigiert punktuell und gibt den politisch Unterlegenen das Gefühl, dass auch ihre Anliegen im Staat ernst genommen werden.
- Als Herrscher über die Verfassung definiert das Bundesverfassungsgericht schließlich sogar oft selbst die

Regeln, die es anwendet.

Ist das Bundesverfassungsgericht ein politisches Organ? Natürlich. Karlsruhe definiert die Inhalte der Verfassung und wägt sie ab. Offensichtlich betreibt das Gericht dabei Politik.

Das zu bestreiten gehört aber zu seiner Inszenierung. Das Gericht hat mehr Autorität, wenn die Menschen glauben, es verteidige nur einen feststehenden Inhalt des Grundgesetzes.

Ist das Gericht mit seiner großen Gestaltungsmacht übergriffig?

Es läge nahe, dies zu behaupten und zu kritisieren. In der Demokratie sollte eigentlich das gewählte Parlament die politischen Grundentscheidungen treffen.

Doch der Schiedsrichterstaat passt zu Deutschland – zu einem Land, das schon immer mit Demokratie und Pluralismus gefremdelt hat. Das Bundesverfassungsgericht befriedigt und kanalisiert das Bedürfnis nach dem guten, strengen Fürst.

Ist das Bundesverfassungsgericht eine außerparlamentarische Opposition?

Nein und ja. Einerseits funktioniert die Karlsruher Rechtsprechung wie eine Akzeptanzmaschine für Staat und Politik – selbst in Feldern wie der Inneren Sicherheit oder der Europapolitik, wo das Gericht regelmäßig interveniert. In aller Regel bekommen die politisch Verantwortlichen das, was sie wollen, und dazu noch einen Karlsruher Gütestempel.

Und doch lenken die Verfassungsrichter den Diskurs im Sinne ihrer kriminal- und europapolitisch skeptischen Agenda. Ihre Nadelstiche können zermürben und die gesellschaftliche Atmosphäre drehen. Die Schiedsrichter steuern subtil, aber sie steuern.

# 1. Grundlagen

## 1.1 Fixstern Karlsruhe

Deutschland ist nicht undemokratisch. Der Bundestag ist als Gesetzgeber akzeptiert. Die Bundesregierung gibt die politischen Ziele vor und erarbeitet die Gesetzentwürfe. Doch am Ende von vielen politischen Konflikten entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Deutschland weiß erst, wo's langgeht, wenn Karlsruhe gesprochen hat.

Man hat sich daran gewöhnt. Kaum ist ein umstrittenes Gesetz verabschiedet, wird das Bundesverfassungsgericht angerufen. Als 2010 die AKW-Laufzeiten verlängert wurden, klagte die Opposition. Als 2011 der Atomausstieg beschlossen wurde, klagten die Atomkonzerne.

In Eilfällen geht es sogar über Nacht. Als der Bundestag im Juni 2012 den Euro-Rettungsschirm beschloss, dauerte es nur wenige Stunden, bis in Karlsruhe vier Verfassungsbeschwerden eingingen. Die Gegner - von der Linken bis Peter Gauweiler (CSU) - hatten schon alles vorbereitet.

Kein Wunder, dass schon der politische Diskurs in Deutschland meist zweigleisig geführt wird. Neben der Frage, ob ein bestimmtes Vorhaben sinnvoll ist, wird zugleich diskutiert, was wohl das Bundesverfassungsgericht dazu sagen wird. Die Gegner eines Vorschlags halten ihn dann für verfassungswidrig, die Befürworter umgekehrt für alternativlos, weil verfassungsrechtlich geboten.

Manchmal passiert auch einfach gar nichts, bevor das Verfassungsgericht entschieden hat. Sei es, weil die Politik klare Anweisungen erhalten will, sei es, weil man eine unliebsame Entscheidung nach Karlsruhe delegiert.

Bevor zum Beispiel die Große Koalition 2007 die Online-Durchsuchung im BKA-Gesetz einführte, wartete man das Karlsruher Urteil über ein entsprechendes NRW-Landesgesetz ab. Das Bundesverfassungsgericht erklärte dieses dann für verfassungswidrig, definierte rechtstaatliche Mindeststandards – und die Politik setzte sie anschließend „eins zu eins“ im Bundesrecht um.

Auch die Gleichstellung von Homosexuellen bei der Einkommensteuer kommt nicht voran. Zwar ist nach vorhergehenden Karlsruher Urteilen klar, dass das Steuersplitting auf eingetragene Partner ausgedehnt werden muss. Die schwarzgelbe Koalition will diesen Schluss aber nicht selbst ziehen, sondern sich lieber vom Bundesverfassungsgericht dazu verurteilen lassen.

## **1.2 Karlsruher Aufstieg**

Als das Grundgesetz 1949 geschaffen wurde, stieß es in der Bevölkerung auf wenig Interesse. Es sollte ja eh nur eine Übergangsverfassung sein. Auch die neue Institution, die das Grundgesetz verteidigen und auslegen sollte, war nicht mit großen Hoffnungen verbunden.

Es dauerte etwa zehn Jahre, bis das Bundesverfassungsgericht seine starke Stellung erkämpft und gesichert hatte.<sup>2</sup> Die Verfassungsrichter mussten sich nicht nur bei der Politik Respekt verschaffen, sondern auch bei den Fachgerichten, deren Urteile von ihnen nun auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung geprüft werden konnten.

Als Schlusspunkt dieser Phase gilt das ZDF-Urteil von 1961. Kanzler Adenauer wollte damals eine Art