

Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung e.V.

am 21. März 2000 in Hamburg

Thema: Kontrolle des Parlamentes bei Entscheidungen in eigener Sache durch das Bundesverfassungsgericht

Anrede und Erwiderung auf Begrüßung

I. Einführung

Ich hoffe, sehr verehrte Damen, sehr geehrte Herren, dass ich Sie mit meinen nachfolgenden Ausführungen nicht enttäusche. Bedauerlicherweise kann ich Ihnen kein Kontrastprogramm zu den Ausführungen des von mir sehr geschätzten Kollegen Prof. Klein bieten - dazu sind wir uns in der allgemeinen Auffassung und den Grundpositionen viel zu ähnlich. Gleichwohl liegt es mir am Herzen, nachfolgend einige Akzente zu setzen.

II. Einzelheiten

Wegen meines Erfahrungshorizontes erlaube ich mir folgende Hinweise:

Zunächst möchte ich einige Klarstellungen vornehmen. Ich habe gegen die Formel "Entscheidungen des Parlamentes in eigener Sache" Bedenken, wenn damit unterschwellig schon eine Wertung ausgedrückt werden soll, d.h., dass solche von vornherein bedenklich sind, das Parlament besonderer Beobachtung bedürfe, weil man ihm nicht trauen könne, und dergleichen mehr. Es geht allein

darum, ob das Parlament vom Grundgesetz mit der Kompetenz ausgestattet ist, den betreffenden Gegenstand zu regeln, mag er auch das Parlament selbst unmittelbar betreffen. Die Formel hat für mich deshalb letztlich keinen Aussagegehalt. Des Weiteren beschränke ich meine Ausführungen auf Art. 48 GG, weil sich unsere Verfassung dort ausdrücklich zu unserem Thema verhält.

Inzwischen bin ich seit mehr als 20 Jahren Richter und das in drei Gerichtsbarkeiten: Verwaltungsgerichtsbarkeit, Zivilgerichtsbarkeit und nunmehr Verfassungsgerichtsbarkeit. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht auf Grund seiner Zuständigkeit als Verfassungsorgan des Bundes als oberstes Staatsorgan einzuordnen ist, bleibt es doch Gericht. Das heißt, dass die Gerichte zwar - wie aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt -, die öffentliche Gewalt zu kontrollieren haben. Es wäre aber völlig verfehlt, aus diesen und anderen Bestimmungen des Grundgesetzes zu folgern, die Gerichte müssten überall, was den Staat und das Öffentliche betrifft, auch das letzte Wort haben. Dagegen wehre ich mich als Richter ganz entschieden. Es würde eine völlige Verkennung unseres Staatswesens, seines Aufbaus und seiner Strukturen bedeuten, wenn die Gerichte überall die Letztentscheidung zu treffen hätten - das gilt auch und im Besonderen bezüglich der zentralen staatsleitenden Funktionen für das Bundesverfassungsgericht. Nicht von ungefähr ist in Art. 20 Abs. 2 GG der Gewaltenteilungsgrundsatz festgelegt. Das ist nicht nur ein äußerliches rein formales Merkmal der Struktur unseres Staatswesens; vielmehr ist darin ein tragendes, ja zentrales materielles Prinzip festgeschrieben. Es geht darum, dass die staatliche Gewalt nur dadurch gemäßigt und damit für den Bürger nicht "gefährlich" ausgestaltet wird, dass man sie auf verschiede-

ne staatliche Funktionen aufteilt. Geteilte Macht ist halbe Macht und erlaubt es im Übrigen, dass sich die staatlichen Gewalten gegenseitig hemmen und auch kontrollieren. Diese Erkenntnis gilt für jedes Konkurrenzverhältnis und so auch hier. Die Entwicklung, die in etwa in den letzten 20 Jahren in Deutschland zu verzeichnen ist, dass man immer mehr an Verantwortung auf die Gerichte überträgt und diese der Exekutive abspricht, ist aus dem genannten Grund nicht unbedenklich; denn gegen den Richter gibt es keinen Rechtsschutz, von dem nur noch begrenzten, nämlich verfassungsgerichtlichen Schutz abgesehen. Nebenbei stellt sich dann für manche Zeitgenossen die Frage, wer uns gegen missliebige Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts schützt.

Ich möchte zudem auf ein Missverständnis aufmerksam machen, dem ich seit vielen Jahren fortwährend begegne: Die Gerichte sind lediglich dazu da, "Ausfransungen" an den Rändern entgegen zu treten, nicht aber dazu, sich um alles und jedes zu kümmern. Die Kraft für die Pflege von Demokratie und Rechtsstaat muss von den Menschen, muss von innen heraus und nicht gleichsam von außen von den Gerichten kommen. Ein solcher Zustand hätte mit Rechtsstaat nichts, aber auch gar nichts zu tun.

Es wäre vermutlich reizvoll, die vorstehenden Überlegungen nun dogmatisch zu verorten und für unser Thema Ableitungen hinsichtlich des Bundesverfassungsgerichts und seiner demokratischen Legitimation im Vergleich zu der des Parlaments zu überlegen. Dazu reicht weder die zur Verfügung stehende Zeit noch wären solche Überlegungen hilfreich. Ich sehe die Problemlage viel schlich-

ter. Ist es wirklich erforderlich, dass das Bundesverfassungsgericht in ein und jeder verfassungsrechtlichen Problemlage das letzte Wort hat? Ich nehme die Antwort vorweg, begründe sie nachfolgend und sage deutlich und unmissverständlich Nein.

Es besteht vorliegend eine andere Konstellation als bei den Verfahren der Verfassungsbeschwerde, eines Organstreits oder eines Bund-Länder-Streits vor dem Bundesverfassungsgericht. Beim ersteren ist das Bundesverfassungsgericht augenscheinlich unmittelbar gefordert. Es ist dort nicht nur allgemein Hüter der Verfassung, sondern es ist dazu berufen, die Geltung der Grundrechte - soweit erforderlich - durchzusetzen, damit der Betroffene gegen Eingriffe der Staatsgewalt wirksam geschützt wird. Bei Organ- und Bund-Länder-Streitigkeiten hat das Bundesverfassungsgericht als Staatsgerichtshof letztlich eine andere Aufgabe. Es ist Schiedsgericht zwischen Staatsorganen. Bei diesen Streitigkeiten ist es erforderlich, die Zuständigkeiten der obersten Staatsorgane zu bestimmen, festzulegen und gegeneinander abzugrenzen. Allerdings kann sich – zugegeben - auch insoweit die Frage nach dem Schutz des Bürgers gegen staatliche Gewalt stellen. Überschreitet ein Staatsorgan die ihm vom Grundgesetz zugewiesene Zuständigkeit oder Kompetenz, wird zugleich das vom Grundgesetz ausgeformte Gewaltenteilungsprinzip verletzt. Dieses findet neben dem erwähnten Art. 20 GG auch im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik, sonach in horizontaler und vertikaler Hinsicht Ausdruck. Dass das Bundesverfassungsgericht im Verfassungsgefüge in Bezug auf die verschiedenen obersten Staatsorgane nicht als letztlich "Oberstaatsorgan" gedacht ist, macht das Enumerationsprinzip

des Grundgesetzes deutlich. Das Bundesverfassungsgericht ist nur in einzeln bestimmten Fällen zuständig, nicht aber gleichsam umfassend, wenn – im Übrigen von wem? - Handlungsbedarf vermutet wird.

Art. 48 GG fällt vor diesem Hintergrund und in diesem Gefüge der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts aus dem Rahmen. Ich erspare es mir, auf die historische Entwicklung einzugehen. Hierzu haben sich Berufenere im Einzelnen geäußert. Für den vorliegenden Zusammenhang und für unsere Diskussion reicht es, dass wir uns vor Augen führen, es geht um die materielle Ausgestaltung des Status des Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Die Verfassung regelt in den einzelnen Absätzen des Art. 48 GG die Essentialia. Alles das, was zum Status eines Abgeordneten, zur Sicherung seiner Unabhängigkeit in materieller Hinsicht im Allgemeinen und im Finanziellen im Besonderen erforderlich ist, bestimmt schon das Grundgesetz selbst. Der Rahmen ist von der Verfassung abgesteckt. Dieser ist aber, was für unseren Zusammenhang von großer Bedeutung ist, nicht im herkömmlichen Sinn durchnormiert. Der Maßstab ist weit und die einzelnen Gegenstände der Regelung sind nur in Umrissen angesprochen, in ihrem vom Grundgesetz beabsichtigten Gehalt aber eher vage. Das Grundgesetz hat diesen Weg zu Recht gewählt und den Maßstab für künftige Entwicklungen offen gehalten, um nicht selbst fortwährend einem Zwang zu Änderungen der Verfassung ausgesetzt zu sein. Das ist die eine Seite. Die andere Seite sehe ich darin, dass es sich um Binnenrecht des Parlaments handelt. Dieser Bereich geht letztlich die anderen Staatsorgane nichts an; denn das Parlament ist

das einzige oberste Staatsorgan, das über eine Kompetenz-Kompetenz verfügt. Zur Begründung möchte ich jetzt nicht auf Genehmigungspflicht von Geschäftsordnungen, etwa der Bundesregierung (Art. 65 S. 4 GG), verweisen und dergleichen mehr. Es mag der Hinweis genügen, dass nur das Parlament sich selbst und von anderen Staatsorganen unbeeinflusst zu organisieren vermag. Es ist nicht von anderen obersten Staatsorganen abhängig, sondern allein vom Wähler. Diese Qualität kommt keinem anderen obersten Staatsorgan zu, auch nicht dem Bundesverfassungsgericht. Schon dieser schlichte Befund verbietet es, das Parlament bei der Organisation seines Binnenbereiches umfassender verfassungsgerichtlicher Kontrolle zu unterwerfen, es sei denn, das Grundgesetz würde hierfür eine spezielle Regelung aufweisen. Eine solche fehlt. Der Katalog des Art. 93 GG ist für mich keine spezielle Regelung in diesem Sinne, sondern eine allgemeine, zugeschnitten auf Normenkontrollen, Bund-Länder-Streitigkeiten, Organstreitigkeiten usw. Eine spezifische Zuständigkeit für die Kontrolle des Binnenbereichs des Parlaments fehlt. Es handelt sich letztlich um ein Selbstorganisationsgesetz oder Selbstgestaltungsgesetz. Die Kompetenz des Parlamentes ergibt sich aus Art. 48 GG. Es bedeutete einen Widerspruch, wenn man diese an dieser Stelle eingeräumte Gesetzgebungskompetenz, die mit den gegenüber dem Bürger wirkenden nicht vergleichbar ist, der gleichen oder sogar einer stärkeren Kontrolldichte unterwerfen wollte.

Des Weiteren muss beachtet werden, dass das Bundesverfassungsgericht ein aristokratisches Element innerhalb der obersten Staatsorgane in Deutschland ist. Es ist für seine Entscheidungen

von keinem anderen obersten Staatsorgan abhängig oder einem solchen verantwortlich. Es unterliegt insoweit keiner Kontrolle. Der Gesetzgeber kann auf ihm missliebige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nur durch entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen reagieren und das auch nur, soweit das Bundesverfassungsgericht ihm noch einen Spielraum gelassen hat. Wenn dem aber so ist, kann die Forderung nicht dahin gehen, eine umfassende Kontrollzuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Maßnahmen des Parlaments zur Selbstorganisation zu erheben, sondern im Gegenteil, bei Letztentscheidungen, wie sie hier in Rede stehen, bedarf die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts einer wohldosierten Zurückdrängung.

Die Diätenproblematik im engeren Sinn muss wegen anhängiger Verfahren ausgespart werden, da die Gefahr einer Befangenheitsdiskussion bestünde.

Damit kein Missverständnis auftritt, weise ich ausdrücklich darauf hin, dass ich vor diesem Hintergrund etwa das erste Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 40, 296 für nicht unproblematisch halte. Meine Bedenken richten sich u.a. gegen die dort genannten verfahrensmäßigen Sicherungen (noch näher ausführen nach E 76). Wir sind hier nicht im Grundrechtsbereich.

Es bedarf bei dem Bundesgesetz nach Art. 48 GG lediglich der Beachtung des üblichen Gesetzgebungsverfahrens. Es ist sachgerecht, wenn durch die Gerichte im Planungsbereich, nicht nur im Atomrecht, eine verfahrensmäßige Absicherung einer Individualrechtsposition gefördert wird. Das hängt schlicht und ergreifend

damit zusammen, dass die öffentlichen Belange so gewichtig sein müssen, damit man überhaupt an die Umsetzung eines solchen Vorhabens denken kann (z.B. Bundesfernstraße, Atomkraftwerk, internationale Wasserstraße und Ähnliches). Das bedeutet im Klartext gesprochen, dass ein solches Vorhaben wegen seiner enteignungsrechtlichen Wirkungen und der damit ausgelösten Sperrwirkungen des Art. 14 GG nur dann in Angriff genommen werden darf, wenn ein überragender öffentlicher Belang umgesetzt werden soll. Es handelt sich hierbei um die abstrakt vorausgesetzten Belange für ein solches Vorhaben. Von daher ist es schon denkgesetzlich nicht möglich, dass es entgegenstehende private Belange geben könnte, die dieses Vorhaben verhindern könnten. Das bedingt aber, dass die Individualrechtspositionen der Betroffenen wenigstens als - wenn auch geringes Gegengewicht - verfahrensmäßig abgesichert werden. Vorbild hierfür können sein, was allgemein nach meiner Einschätzung so nicht gesehen wird, die Regelungen in Art. 104 GG, den Garantien bei einer Freiheitsentziehung. Es geht dort zwar um die verfahrensmäßige Absicherung des von einer Freiheitsentziehung Betroffenen, gleichwohl ist diese formelle Rechtsposition mit unverzichtbaren materiellen Gehalten aufgefüllt, so dass eine Heilung nachträglich ausgeschlossen ist. Wir sind bei unserem Thema aber nicht im Grundrechtsbereich und vor allem deshalb haben wir derlei Fragestellungen für unseren Zusammenhang nicht. Es geht nicht darum, eine schwache materiellrechtliche Position wenigstens verfahrensmäßig abzusichern, wie es in BVerfGE 40, 296 S. 327 angesprochen ist. Es geht schlicht um die Organisation des Binnenbereichs des Parlaments. Hierzu gehört auch die Ausgestaltung des Status seiner Mitglieder. Hier-

von ist der Bürger auch nicht unmittelbar betroffen, schon gar nicht in Grundrechtsbereichen. Natürlich obliegt es ihm, aber das berührt nur die Sekundärebene, über die Steuern das Parlament zu finanzieren. Was soll hier eine verfahrensmäßige Absicherung, was soll hier eine dichte Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts? Letztlich kann es nur darum gehen, einem Missbrauch entgegenzutreten, sofern er zu Tage träte.

III. Zusammenfassung

Für die Kontrolle des Parlaments in dem uns heute beschäftigenden Zusammenhang ist der Bürger bei Wahlen und Abstimmungen gefordert. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich eine "Ausputzerfunktion" für offen zu Tage tretende Missbrauchstatbestände. Solchen Missbrauch vermag ich nicht zu erkennen und kann ihn mir auch nicht vorstellen. Damit erteile ich weiter einer Kontrolle auf Vertretbarkeit, Plausibilität oder Schlüssigkeit eine Absage. Das sind verwaltungsrechtliche Kategorien, die für die Prüfung des Gesetzes nach Art. 48 GG ausscheiden. Kein Verfassungsorgan darf einem anderen mit so kleiner Münze entgentreten. Wenn der Verfassungsgeber hier eine so dichte Kontrolle gewollt hätte, wäre es seine Aufgabe gewesen, den materiellen Maßstab näher zu umreißen. Es geht nicht, dass das Bundesverfassungsgericht nach seinem eigenen Entwurf den Anzug für das Parlament schneidert. Hierzu erlaube ich mir noch den Hinweis auf das jüngste Urteil zum Länderfinanzausgleich. Die Quintessenz des Urteils besteht u.a. darin, dass nicht das Bundesverfassungsgericht die Maßstäbe für den Länderfinanzausgleich in den Einzelheiten vorschreibt, sondern hierzu der Gesetzgeber aufgerufen ist. In diesem Verfas-

sungsbereich ist aber über das Bund/Länder-Verhältnis eine nach außen gegenüber dem Bürger verfassungsrechtlich relevante Wirkung erzeugt: Es geht mittelbar auch um die Gewaltenteilung. Wenn aber schon in diesem verfassungsrechtlich relevanten Bereich im Außenbereich die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte in diesem Umfang zurückgenommen wird, muss das erst recht für den Binnenbereich des Parlaments gelten. Die These von der unzulässigen Entscheidung in eigener Sache, wenn das Parlament seinen Binnenbereich durch das in Rede stehende Bundesgesetz gestaltet, ist nicht stichhaltig und geht am Text der Verfassung vorbei. Das Grundgesetz sieht eben dies vor und hat auf Mitwirkungs- oder Kontrollbefugnisse anderer Staatsorgane gerade verzichtet. Auch das Bundesverfassungsgericht entscheidet im Übrigen des Öfteren in eigener Sache mit - wenn auch nicht ausschließlich -, wenn es etwa über Einkommen-, Erbschaft- oder Vermögensteuer befindet. Näher läge - wenn man die Forderung nach einer größeren Kontrolldichte erhebt - weder die Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts noch die eines Gremiums wie die Diätenkommission. Damit wäre für die Transparenz oder Sachgerechtigkeit der Entscheidung nichts gewonnen. Zudem widerspräche eine solche Konstruktion meinem Verständnis von Demokratie und Volkssouveränität. Ich hielte es allein für angängig, ein solches Gesetz von Verfassungs wegen an die Zustimmung des Bundespräsidenten zu binden und Genehmigung würde ich aus den vorstehend genannten Gründen strikt vermeiden.

Sie werden verstehen, dass ich aus eben den vorgenannten Gründen auch keine Bedenken gegen Staffeldiäten hege.

Die vielfach angestellten Berechnungen der Höhe der Bezüge und sonstigen finanziellen Zuflüsse an die Abgeordneten aus den öffentlichen Kassen (einschließlich Freifahrten und dergleichen, Telefon, Dienstwagen) sind kleinkariert und provinziell. Wir müssen auch sehen, dass das Niveau nicht nur der Diskussion, sondern auch der allgemeinen Erwartungshaltung gegenüber dem Parlament unberechtigterweise absinkt, wenn mit spitzem Griffel jeweils auf Mark und Pfennig nachgerechnet wird, was der einzelne Abgeordnete oder die einzelne Abgeordnete an Bezügen in der Summe erhält und was dies im Vergleich zu anderen Bezügen bedeutet. Hierdurch werden Neidkomplexe geschürt und von vornherein ein Misstrauen auch in die gesetzgeberische Leistung des Parlaments gefördert. Das ist nicht gerechtfertigt. Auch aus diesem Grunde möchte ich das Bundesverfassungsgericht weitgehend nicht nur aus der Diskussion, sondern auch aus der Kontrolltätigkeit heraushalten. Mit einer ausufernden gegenseitigen Kontrolle und Misstrauen fördern wir die Substanz unseres Staatswesens nicht, sondern wir zerreden sie, wir machen sie kaputt. Es ist zudem politisch völlig verfehlt, den Bürger zunehmend an seine Eigenverantwortung zu erinnern und ihn sich zunehmend selbst zu überlassen, auf der Ebene der Staatsorgane hingegen, die unser Staatswesen verantwortlich lenken und gestalten sollen, das Parlament bezüglich seiner Selbstgestaltung an das Gängelband des Bundesverfassungsgerichts zu legen. Es ist für mich in einer Demokratie selbstverständlich, dass sich der Bürger bei den Wahlen meldet und artikuliert. Weder das Bundesverfassungsgericht noch sonsti-

**ge Institutionen dürfen sich zu seinem Vormund aufschwingen.
Das ist der Preis der Demokratie.**