

Bundesverfassungsgericht im Parteienstaat Deutschland: ein kurzer Kommentar aus chinesischer Sicht

Dr. Mai Cheng¹

A. Anlass der Überlegungen

Das deutsche Bundesverfassungsgericht genießt ohne Zweifel ein hohes Ansehen, nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland – auch in China. Aber das Zustandekommen dieser verfassungsrechtlichen Besonderheit lässt sich aus meiner Sicht nicht mit einer „selbstverständlichen Entwicklung“ oder als notwendige Folge der Anwendung von Logik oder Theorie erklären. Viele andere Staaten haben auch eine Sonderverfassungsgerichtsbarkeit errichtet, um die Verfassungsmäßigkeit des politischen Lebens zu sichern. Jedoch ist die Arbeit der Verfassungsgerichte mitunter von einer großen Zurückhaltung geprägt, wie in Süd-Korea und Japan, manchmal von einem engen Verhältnis zur Regierung und einer Entfremdung von den Bürgern, womit es sich geradezu in Widerspruch setzt zu seiner eigentlich vorgesehenen Rolle als ausgleichendes Gewicht gegen die anderen Staatsgewalten, um nicht zu sagen: zu der eines Hüters der Verfassung.

In der heutigen Zeit ist, zumindest den Verfassungsrechtlern aller Länder, die theoretische Bedeutung von Verfassungsgerichtsbarkeit schon wohlbekannt. Dann müssten Misserfolge dabei, funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeiten zu etablieren, auf praktische Ursachen zurückzuführen sein. Eine Rolle mag hierbei spielen, dass im Rahmen der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse das Verfassungsgericht nur ein Akteur neben anderen ist, die dessen zu erwartenden Einfluss maßgeblich mitbestimmen.

Deshalb stellt sich die Frage, ob es neben den theoretischen Argumenten noch andere praktische, gesellschaftliche oder historische Ursachen für den Erfolg des deutschen Bundesverfassungsgerichts gibt. Meiner Ansicht nach haben im Zusammenhang mit dem starken Parteienstaat in Deutschland, in dem die Parteien die wichtigsten Akteure auf der politischen Bühne darstellen, diese zu der heutigen starken Stellung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb des politischen Lebens mit beigetragen.

Auf die chinesische Verfassungsrechtsforschung hat die deutsche Verfassungslehre einen großen Einfluss.

¹ Der Autor ist Associate Professor an der Nanchang Universität in China und PRuF-Fellow.

Die Notwendigkeit einer Sonderverfassungsgerichtsbarkeit wird ebenso wie das Verhältnis zwischen der Kommunistischen Partei und dieser Verfassungsgerichtsbarkeit sehr kritisch betrachtet. Aber sind Parteien und die Verfassungsgerichtsbarkeit tatsächlich „geborene Feinde“, die sich stets gegenseitig angreifen, und muss es zwangsläufig an einem wechselseitigen Vertrauen zwischen den politischen und den rechtlichen Eliten fehlen? Vor diesem Hintergrund können die deutschen Erfahrungen, Überlegungen und sogar Fehlschläge wertvolle Hinweise für den Aufbau eines Verfassungsstaates in China liefern.

B. Entstehen und Entwicklung des Bundesverfassungsgerichts

I. Die Abkehr von der unmittelbaren Demokratie: inhaltlich und prozedural

Je länger die Legitimationskette ist, desto mehr gewinnt die Vermittlung von Demokratie an Bedeutung. Die unmittelbare Demokratie hat im Entstehungsprozess des Grundgesetzes kaum Unterstützung gefunden. Deutlich wird dies daran, dass der Herrnschiemseer Entwurf – anders als die Weimarer Reichsverfassung – fast kein plebiszitäres Element enthielt. Zudem scheiterten die beiden Anträge der Deutschen Partei und der Kommunistischen Partei auf Einführung eines allgemeinen Volksentscheidungsverfahrens.² Auch war zunächst nach den Frankfurter Dokumenten zur Ratifizierung des Grundgesetzes ein Referendum in jedem beteiligten Land vorgesehen. Aber nach der Überarbeitung im Parlamentarischen Rat wurde diese direktdemokratische Bestimmung durch ein indirektes Verfahren ersetzt: nunmehr hatten die Volksvertretungen in den jeweiligen Ländern über die Ratifizierung zu entscheiden. Dabei war sich der Parlamentarische Rat durchaus darüber im Klaren, dass er hierbei gefährlich von der Grundlinie der Militärgouverneure abwich. Aber der Wunsch und der Wille, plebiszitäre Verfahren weitestgehend auszuschließen, ließen den Parlamentarischen Rat die Gefahr in Kauf nehmen.³

Als von unmittelbarer Demokratie keine Rede mehr war, rückten zwei Konsequenzen in den Vordergrund. Erstens war das Volk nicht mehr Hüter der Verfassung, zumindest war ihm innerhalb des Verfassungsrahmens keine direkte Rolle mehr zugewie-

² Michael F. Feldkamp (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 14), München 2009, S. 667-669.

³ Edgar Büttner/Michael Wettengel (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 13), Boppard 2002, S. 537.

sen. Zweitens kam den Vermittlern zwischen Staat und Gesellschaft – im Falle der grundgesetzlichen Demokratie: den Parteien – eine deutlich größere Bedeutung zu. Der Entwurfsprozess des Grundgesetzes stellt insofern bereits ein sehr gutes Beispiel für den großen Einfluss der Parteien dar. So kam der wichtigste Ausschuss des Parlamentarischen Rats, der Hauptausschuss, zu insgesamt 60 Sitzungen zusammen, während die Unions-Fraktion 172 und die SPD-Fraktion 106 Sitzungen einberufen hatte.⁴

II. Eine Sonderverfassungsgerichtsbarkeit als Hüter der politisch unneutralen Verfassung

Trotz dieser betonten Abkehr von direktdemokratischen Elementen in der Verfassung, waren sich alle beteiligten Parteien darüber einig, dass die kommende Verfassung nicht mehr politisch neutral sein sollte. Da aber in der vorgesehenen repräsentativen Demokratie die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk im Wesentlichen auf die Teilnahme an Wahlen beschränkt ist, war es unerlässlich, einen anderen Hüter einzusetzen, der permanent die Verfassungsmäßigkeit des politischen Lebens in der neuen demokratischen Bundesrepublik gewährleistet. Aufgrund der bitteren Erfahrung mit der Weimarer Republik und insbesondere dem NS-Regime befürworteten fast alle Parteien – außer der KPD⁵ – eine Sonderverfassungsgerichtsbarkeit, ausgestattet mit der Zuständigkeit, alle Tätigkeiten des Staates zu kontrollieren. Aber über die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts und die Qualifikation der Verfassungsrichter gab es heftige Kontroversen. Während des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee übten zahlreiche Konventsmitglieder scharfe Kritik an dem Vorschlag, diese neu einzurichtende Sonderverfassungsgerichtsbarkeit solle nur aus beruflichen Richtern bestehen. Mitglieder wie Carlo Schmid gingen davon aus, dass wegen der unvermeidlichen professionellen Deformation die beruflichen Richter die politische Bedeutung und die politischen Auswirkungen ihrer Entscheidungen außer Acht lassen könnten.⁶ Das reaktionäre Image der Justiz in der Weimarer Republik und im Dritten Reich war ein weiterer Grund für die Einführung des Laienele-

ments bei der personellen Besetzung dieser Sonderverfassungsgerichtsbarkeit.

So einigte man sich in Bezug auf die Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts auf einen Kompromiss, der im Herrenchiemseer Entwurf wie folgt lautet: „Die Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts müssen Richter der obersten Bundesgerichte und höchsten Gerichtshöfe der Länder sein. Der Vorsitzende muss die Befähigung zum Richteramt haben.“⁷ Bei den weiteren Beratungen setzte sich aber nach größerer Diskussion durch, im Grundgesetz auf ein quantitatives Quorum von beruflichen Richtern zu verzichten und diese Detailregelung der Gestaltungsfreiheit des künftigen Ausführungsgesetzgebers zu überlassen. Die Antwort auf die Berücksichtigung eines Laienelements gibt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, indem es festlegt, dass mindestens drei der insgesamt acht Richter eines jeden Senats – und damit eine Minderheit – aus den obersten Bundesgerichten (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht) stammen müssen, damit ihre besondere richterliche Erfahrung in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfließen kann.

C. Die Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts über die Parteien

Auch noch nach Schaffung des Bundesverfassungsgerichts wollten die Parteien Kontrolle über das Gericht ausüben. Die Wahl der Bundesverfassungsrichter ist ein gutes Beispiel für die Steuerungsabsicht der Parteien. Die nach wie vor nicht unumstrittene Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts, die jeweils zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden, begünstigt die etablierten Parteien, d.h. die großen, parlamentarisch vertretenen Parteien. Auf der anderen Seite kann man nicht behaupten, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von parteipolitischen Überlegungen geprägt sind, jedenfalls nicht nach außen. Das Nachdenken über politische Neutralität, Überparteilichkeit usw. spielt nämlich immer eine große Rolle in den Urteilen.

Auch wenn die Parteien auf die Schaffung des Bundesverfassungsgerichts und die Wahl der Richter entscheidenden Einfluss hatten und haben, stellt sich die umgekehrte Frage nach dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf die Parteien. Die Antwort

⁴ Michael F. Feldkamp (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 14), München 2009, S. X.

⁵ Edgar Büttner/Michael Wettengel (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 13), Boppard 2002, S. 1119-1120.

⁶ Horst Sacker, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Konvent von Herrenchiemsee, in: Walther Fürst/Roman Herzog/Dieter C. Umbach (Hrsg.): Festschrift für Wolfgang Zeidler, Berlin 1987, S. 276.

⁷ Artikel 100 „Entwurf zu einem Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder“ (Herrenchiemseer Entwurf, 1948).

auf diese Frage hängt von unserem Verständnis der Parteien ab.

Wenn die Parteien, wie die Leibholz'sche „Lehre vom Parteienstaat“ annimmt, als das Sprachrohr des Volkes zu verstehen sind,⁸ würde das Bundesverfassungsgericht dem ganzen Volk gegenüber stehen, wenn es Entscheidung über alle Parteien trifft. Im Zusammenhang mit dem starken Parteienstaat Deutschlands spielt das Bundesverfassungsgericht in diesem Bereich nicht nur eine klassische Rolle einer Verfassungsgerichtsbarkeit in einer rechtstaatlichen Demokratie, die die so genannte Trennung zwischen Recht und Politik betrifft, sondern auch eine einzigartige Rolle in der deutschen wehrhaften Demokratie. Das vom Grundgesetz vorgesehene Parteiverbotsverfahren gibt dem Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit und die Möglichkeit, unmittelbar in den politischen Prozess einzugreifen. In diesem Verfahren stellt das Bundesverfassungsgericht einen echten Hüter der Verfassung dar. Aber sowohl bei dem von einer intensiven Debatte über die politische Opportunität begleiteten KPD-Verbotsverfahren⁹ als auch bei dem nur wegen Verfahrensfehlern gescheiterten NPD-Verbotsverfahren¹⁰ erkennt man eine deutliche Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts. Dies würde die Feststellung stützen, wonach eine Verfassungsgerichtsbarkeit, zumindest sie allein, die Verantwortung als Hüter der Verfassung nicht gänzlich übernehmen könnte.

Verstehen wir die Parteien als eine besondere Gruppierung, deren Mitglieder im Vergleich zu normalen Bürgern mehr Einfluss auf das politische Handeln ausüben, können die Parteien als eine „Politische Klasse“ bezeichnet werden. Als solche haben die Parteien, insbesondere die etablierten Parteien, ein eigenes Interesse daran, ihren Einfluss auf den Staatsapparat zu monopolisieren oder mit Hilfe staatlicher Mittel ihr Vorrecht zu verstärken. In Anbetracht einer funktionsfähigen Demokratie äußert sich das Bundesverfassungsgericht von Anfang an niemals im Prinzip gegen ein Privileg von Parteien. Sperrklausel? Ja, aber nur eine niedrigere Schwelle.¹¹ Staatliche Parteienfinanzierung? Ja, aber nur für Wahlkostenerstattung¹² oder (später) maximal in

Höhe der eigenen Einnahmen.¹³ Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts würden – bei einem Verständnis der Parteien als „Politische Klasse“ – die Idee vermitteln, dass wenn die etablierten Parteien Fleisch genießen können, die kleinen Parteien oder andere politische Gruppierungen wie Wählergemeinschaften Brot essen dürfen sollten. Dieses Entgegenkommen gegenüber der politischen Klasse wäre ein gutes Zeichen für ein hohes Konsensniveau zwischen den rechtlichen und politischen Eliten Deutschlands.

Beiden zuvor genannten Blickwinkeln gemein ist die Annahme, dass die Parteien – als Sprachrohr des Volkes oder als politische Klasse – eine einheitliche Gruppierung wären. Diese Grundannahme ist in einem wettbewerblichen Parteiensystem jedoch falsch. Hier ist nun über ein drittes, das wahrscheinlich wichtigste Verständnis der Rolle von Parteien zu sprechen: nämlich von den Parteien als Vertreter einer gesellschaftlichen Gruppe. Wenn sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Rolle der Parteien befasst, spielt es endlich die klassische Rolle einer Verfassungsgerichtsbarkeit: die des Hüters der Minderheit und der Opposition. Diese Sichtweise fließt auch in die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit ein, die sich mit den ersten beiden Rollen der Parteien befassen. So war etwa in Bezug auf die Parteienfinanzierung die SPD in den 50er und 60er Jahren als damalige Oppositionspartei ursprünglich ein Gegner der Steuerbegünstigung von Parteispenden und der staatlichen Parteienfinanzierung. Deswegen war das von der SPD regierte Land Hessen in den früheren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Antragsteller.¹⁴ Aber angesichts des zunehmenden Mitgliederschwunds seit den 70er Jahren hat die SPD dann eine Verstärkung der staatlichen Parteienfinanzierung mitgetragen. Damals hatten es die Die Grünen übernommen, gegen die staatliche Parteienfinanzierung vorzugehen.¹⁵ Als nach den 90er Jahren die Partei Die Grünen zu den etablierten Parteien zählte und sich als solche mit der Parteifinanzierung zufrieden zeigte, fanden sich mit anderen kleinen Parteien neue Ankläger gegen die ungleiche Parteienfinanzierung, wenn auch nicht gegen die Parteienfinanzierung als solche.¹⁶ An diesem Beispiel wird wunderbar deutlich, dass eine

⁸ Gerhard Leibholz/Hans Reif, Verfassungsrechtliche Stellung und Innere Ordnung der Parteien: Ausführung und Anwendung der Art. 21 und 38 I 2 des Grundgesetzes, Tübingen 1951, S. C7-26.

⁹ Hans-Dietrich Genscher, Möglichkeit einer Wiederezulassung der KPD, in: NJW 1967, S. 164-167.

¹⁰ BVerfGE 107, 339.

¹¹ BVerfGE 1, 208.

¹² BVerfGE 20, 56.

¹³ BVerfGE 85, 264.

¹⁴ BVerfGE 8, 51; BVerfGE 20, 56.

¹⁵ BVerfGE 73, 40; BVerfGE 85, 264.

¹⁶ BVerfGE 111, 382.

Parteiendemokratie eine Minderheits- und Oppositionsdemokratie sein soll.

D. Schlussfolgerung

Dank ihrer Koordinationsfunktion spielen die Parteien eine positive Rolle in der modernen Demokratie. Von dem politischen Wettbewerb der Parteien erwarten die Bürger Öffentlichkeit und Vorhersehbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt. Jedoch ist auch das Bundesverfassungsgericht ein Staatorgan, das trotz seiner überragenden Bedeutung von diesem politischen Wettbewerb ausgenommen ist. Die daraus folgende mangelnde Durchsichtigkeit und Vorhersehbarkeit können nur durch wohlbegründete Entscheidungen ausgeglichen werden. Das „schwarze Kästchen“ Bundesverfassungsgericht ist ein Sonderbereich in der deutschen modernen, hellen Demokratie. Um potentieller Kritik an einem undemokratischen Bundesverfassungsgericht zu begegnen, ist die fast immer zurückhaltende Position der Gerichtsentscheidungen eine vernünftige verfassungspolitische Strategie. Die politische Neutralität und das unparteiliche oder überparteiliche Ansehen sind auch Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts.

Obwohl eine stark formalisierte juristische Methodik, insbesondere innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft, einen zusätzlichen Beitrag zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts leistet, hängt sein Ansehen dennoch maßgeblich von der Zustimmung des Volkes ab, nicht nur der politischen Elite, sondern auch der normalen Bürger. Das Bundesverfassungsgericht muss nicht nur für Rechtssicherheit sorgen, sondern dabei auch die Auswirkungen seiner Entscheidungen, die finanzielle Lage des Staates, den Geist der Zeit usw. mitbedenken. In dieser Hinsicht wird sich das Bundesverfassungsgericht wohl wie eine Partei verhalten, wenn auch mit dem Bemühen um politische Neutralität. Wenn das Bundesverfassungsgericht eine politisch unvernünftige Entscheidung getroffen hat, sind die Trennung zwischen Recht und Politik sowie die Formalität der Rechtswissenschaft eine gute Pufferzone. Aber der Vorteil dieses „schwarzen Kästchens“ Bundesverfassungsgericht liegt darin, dass es nur ein kleiner Baustein innerhalb der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes ist, nicht in seiner dunklen Farbe, die nur im Zusammenspiel mit den anderen bunten Bausteinen der Demokratie akzeptabel ist.