

sich generell glänzend verstand. Die Zusammenarbeit funktionierte überwiegend reibungslos. Auch Bundeskanzler Konrad Adenauer, der sich weitgehend damit durchgesetzt hatte, dass nur er unter den Regierungsmitgliedern direkten Zugang zur Kommission hatte, erwarb sich auf allen Seiten als verlässlicher und zugleich taktisch klug agierender Verhandlungspartner Achtung und Sympathie. Dementsprechend hielt man sich mit direkten Eingriffen zurück und stützte seine Politik mit allen Mitteln. Dabei handelte es sich unter den Kommissaren wohlgeerntet um eine inszenierte Harmonie mit dem Ziel, sowohl gegenüber Adenauer als auch gegenüber der politischen Öffentlichkeit den Eindruck interner Meinungsverschiedenheiten erst gar nicht aufkommen zu lassen.

Hier zeigt sich, dass bei der Lektüre der Studie durchaus manche anregenden Punkte zutage treten. Dass Adenauers inszenierter Regelverstoß bei der Entgegennahme des Besatzungsstatuts auf dem Petersberg, als er auf den Teppich trat, der eigentlich für die Hohen Kommissare reserviert war, um damit den Rangunterschied zwischen den alliierten und deutschen Repräsentanten deutlich zu machen, von alliiert-

ter Seite gar nicht als solcher wahrgenommen wurde, sondern womöglich ein Konstrukt nachträglicher Überlieferung ist, stellt zweifellos ein überraschendes Detail dar. Zudem macht die Studie deutlich, wie trotz der ausbleibenden Zustimmung des französischen Parlaments zum EVG- und ersten Deutschlandvertrag von 1952 die faktische Aufwertung der Bundesrepublik in den darauf folgenden Jahren unaufhaltsam voranschritt, was sich etwa darin widerspiegelt, dass sich die Alliierten Hohen Kommissare protokollarisch immer mehr auf die Funktion einfacher Botschafter herabstufen ließen. Da sich die politischen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich weiter zugunsten der Bundesrepublik gewandelt hatten, lag es nahe, dass der revidierte Deutschlandvertrag von 1955 dem westdeutschen Staat weit umfassendere Rechte zubilligte, als dies noch im Jahre 1952 möglich gewesen war. Aber trotz solcher Einzelfunde – um einen weiteren Baustein auf dem Weg zu einer übergreifenden bundesdeutschen Verfassungsgeschichte handelt es sich bei der Studie von Helmut Vogt nicht.

Frieder Günther

Kralsruher Wesen*

Der Titel dieses Buches könnte täuschen. Er lenkt unser Augenmerk mit dem in über 50 Jahren in der Bundesrepublik zum geflügelten Wort etablierten »Gang nach Karlsruhe« zunächst zwar unweigerlich auf das Bundesverfassungsgericht. So trocken daher kommend scheint er aber eher auf eine der üblichen juristischen Hand-

reichungen hinzuweisen, die erläutern, was es alles rechtlich zu berücksichtigen gilt, wenn man sich mit einem Begehren an dieses Gericht wenden will – wären da nicht der Autor des Buches und der Untertitel, die beide Geschichtliches zum Bundesverfassungsgericht ankündigen und damit neugierig machen: Uwe Wesel, weit über

* UWE WESEL, Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik, München: Blessing 2004, 412 S., ISBN 3-89667-223-1

die Juristenzirkel hinaus bekannter Rechtshistoriker mit dem Impetus eines Aufklärers, der schon in zahlreichen Veröffentlichungen seine bemerkenswerte Fähigkeit unter Beweis gestellt hat, komplexe Themen nicht nur wissensreich aufzuarbeiten und scharfsinnig zu strukturieren, sondern sie auch dort, wo es um schwer verdauliche juristische Kost geht, mit plastischen Formulierungen verständlich für alle und anregend zu präsentieren. Und nun also das Bundesverfassungsgericht, nicht mit seiner Geschichte, sondern plaziert in der Geschichte unserer Republik als ein von ihr bewegter und sie bewegender Teil der Staatlichkeit wie des politischen Geschehens. Ein wahrlich ambitioniertes Unterfangen, geht es doch darum, Daten, Fakten, Geschehnisse und Akteure aus mehr als einem halben Jahrhundert Zeitgeschehen noch einmal Revue passieren zu lassen – auf zwei Bühnen mit unterschiedlicher Besetzung, aber im selben Theater: einerseits das Parlament und die jeweils Regierenden, andererseits die roten Roben, und aufzuspüren, wer von ihnen jeweils Einfluss auf den Spielplan auch der anderen hat nehmen können.

Dabei lässt Wesel von Anfang keinen Zweifel daran aufkommen, dass er nicht zu den anständigen Menschen gehört, die zwischen Recht und Politik unterscheiden. Seine Devise lautet, Politik wurde nicht nur in Bonn und Berlin, sondern auch in Karlsruhe gemacht. Das ist nicht falsch, wenn man die oftmals hochbrisanten Fragen betrachtet, über die das Bundesverfassungsgericht in den Jahrzehnten seines Bestehens zu entscheiden hatte, und wenn man die Wirkung sieht, die seine die anderen Staatsgewalten bindenden Urteile entfalten können. Hier war und ist Materie wie Entscheidung ein Politikum. Auch der manchmal durchaus harte und kontroverse Schlagabtausch um korrekte Kompetenzlinien zwischen den einzelnen Verfassungs-

organen Parlament, Regierung und Verfassungsgericht hatte immer politische Hintergründe wie Folgen. Fügt man schließlich die Erkenntnis hinzu, dass auch Verfassungsrichter keine wertneutralen Wesen im Paragrafenhimmel sind, ja auch nicht sein dürfen, wenn sie die Wertordnung unseres Grundgesetzes hüten sollen, sondern wie alle anderen Menschen mit ihren jeweiligen Vorverständnissen das Geschehen betrachten und die Grundrechte interpretieren, dann ist es durchaus nicht fernliegend sondern reizvoll, wenn Wesel in seinem Buch die Geschichte der Bundesrepublik als einen vom Wechselspiel aller dazu berufenen Akteure einschließlich des Bundesverfassungsgerichts beeinflussten politischen Prozess beschreibt, bei dem sich die Handelnden nur darin unterscheiden, dass die einen zur Begründung ihres Agierens auf ihre politische (Partei-)Programmatik verweisen, während sich das Verfassungsgericht auf das (Verfassungs-)Recht beruft.

Für diesen Ansatz politischer Geschichtsschreibung ist die mittlerweile auf 110 graue Bände angewachsene Entscheidungssammlung des Gerichts eine wahre Fundgrube, finden sich hier doch nicht nur zu fast allen bedeutenden politischen Entscheidungen, die in der Bundesrepublik getroffen wurden, die vom Gericht dazu gegebenen verfassungsrechtlichen Bewertungen. In den stets detailliert wiedergegebenen Sachverhalten, die den Entscheidungsbegründungen vorangestellt sind, kann man auch dem jeweiligen Zeitgeist nachspüren, der Fragen zu politischen machte und sie nach Karlsruhe trug. Wesel macht sich dieses Material zunutze, schöpft aber auch aus vielfältigen anderen Quellen: Parlamentsprotokollen, Zeitungskommentaren, juristischer wie sozialwissenschaftlicher Fachliteratur. Aus dieser bunten Mixtur hat Wesel anhand von Entscheidungen des Verfassungsge-

richts Geschichten entstehen lassen, die Geschichte geschrieben haben und aneinandergereiht uns noch einmal die Entwicklung vor Augen führen, die die Bundesrepublik genommen hat, aber auch, die sie hätte nehmen können, wenn das politische Kräftespiel zwischen Politik und Gericht anders ausgegangen oder eine Entscheidung anders getroffen worden wäre. Und dank seiner Formulierungskunst knistern diese Geschichten vor Spannung, packen den Leser von der ersten Seite an, lassen ihn eintauchen in die politischen Auseinandersetzungen früherer Zeiten, halten ihn fest bis zur letzten Seite, lesen sich also wie ein guter Politkrimi.

Wesel nutzt mehrere Pfade, die gewaltige Stofffülle, die er mit seinen Geschichten zum Besten gibt, zu strukturieren. Zum einen führt er uns den historischen Weg entlang, beginnend mit den Ideen und Erkenntnissen, die das Bundesverfassungsgericht aus der Taufe gehoben haben: seinen Anfängen im »Provisorium«, den Auseinandersetzungen um die Wiederaufrüstung, dem Kampf um die unabhängige Stellung als Verfassungsorgan. Er markiert mit Entscheidungen wie dem Lüth-Urteil oder dem zur Deutschland-Fernsehen GmbH wichtige Etappenabschnitte, zeigt uns die Bremsspuren des Gerichts während der sozialliberalen Koalition, zeichnet die Kohl-Ära nach und endet mit Schröders ersten Jahren und der Entscheidung zum großen Lauschangriff. Einige Themen, zu denen das Gericht im Laufe der Jahrzehnte mehrfach Entscheidungen getroffen hat, wie z. B. zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, behandelt er im inhaltlichen Zusammenhang und widmet ihnen ein eigenes Kapitel. Und schließlich wendet er sich Fragen zu, die jenseits der Entscheidungsinhalte liegen, aber diese ebenfalls beeinflussen können, wie die Art und Weise der Richterwahl, und zieht am Ende Bilanz.

Dass sich in diese mitreißende, mit Anekdoten bestückte Schilderung eines halben Jahrhunderts Politikgeschichte ein paar kleine Fehler eingeschlichen haben, ist angesichts der Menge an Material, die Wesel verarbeitet hat, durchaus verzeihlich und sei nur am Rande mit kleinen Beispielen erwähnt, die zugleich deutlich machen, mit welcher Liebe zum Detail Wesel seine Geschichten ausgeschmückt hat: Adolf Arndt hat, wie Wesel an mehreren Stellen eindrucksvoll beschreibt, gerade in den Anfangsjahren unserer Republik ganz wesentlich die Politik- wie Verfassungsgeschichte mitgeprägt, war aber nicht Mitglied des Parlamentarischen Rates. Der Kampf des Gerichts um seine Anerkennung als Verfassungsorgan lässt sich, wie es Wesel tut, trefflich mit der Entstehungsgeschichte der roten Roben illustrieren. Als »Wahlhessin« mit derzeitigem Wohnsitz in Karlsruhe muss ich aber darauf hinweisen, dass es zwar stimmt, dass die Roben auf Theaterentwürfe zurückzuführen sind, sie stammten jedoch nicht aus München. Vielmehr fertigte eine Kostümbildnerin aus dem Staatstheater Wiesbaden die ersten Entwürfe, die dann im Staatstheater Karlsruhe weiter ausgearbeitet wurden, wie den Folianten des Gerichts zu entnehmen ist. Und eine letzte Richtigstellung sei gestattet. Das Verfassungsgericht ist – wie auch Wesel beschreibt – ein Zwillingengericht mit zwei Senaten, die jeweils ihr Eigenleben führen und auf die Wahrung ihrer Kompetenzen achten, was sich auch daran zeigt, dass ein Senat gegenüber dem anderen selten seine Unzuständigkeit, des öfteren aber seine Zuständigkeit reklamiert. So wird verständlich, wenn ich als Mitglied des ersten Senats und noch dazu in diesem Verfahren Berichterstatterin anmerke, dass die Entscheidung zum Lebenspartnerschaftsgesetz nicht vom zweiten, sondern vom ersten Senat getroffen worden ist.

Gewiss liegt dem facettenreichen politischen Streifzug Wesels durch die Entscheidungslandschaft des Bundesverfassungsgerichts mit ihren Höhen und Tiefen eine Auswahl zugrunde – bewusst, wie er auch mit seiner Einordnung der Entscheidungen auf mehrere Ebenen im Schlusskapitel noch einmal erklärt. Es geht ihm nicht darum nachzuzeichnen, wie das Gericht seine Rechtsprechung fortentwickelt hat. Wenn er dies dennoch tut und beschreibt, wie durch Interpretation aus Grundrechten als Abwehrrechten des Bürgers gegen den Staat ein Wertesystem für alle Bereiche des Rechts gemacht worden ist und Teilhaberechte erwachsen sind, dann nur deshalb, um den legislativen Gehalt der Rechtsprechung zu verdeutlichen und damit sein eigentliches Thema zu illustrieren, das sich wie ein roter Faden durch seine Erzählungen zieht: das Verhältnis von Politik und Verfassungsgericht und die dabei in den Zeitläuften erfolgten Grenzüberschreitungen und -verwischungen. Und auch dabei ist er weniger der Frage auf der Spur, inwieweit das Verfassungsgericht Politik gemacht und beeinflusst hat, ist dies für ihn doch Fakt und nur dort wert, hervorgehoben zu werden, wo die Richter sich seines Erachtens zu viel in das politische Spiel eingemischt haben wie bei den von ihm benannten Entscheidungen zur Vermögens- und Einkommenssteuer. Wesel scheint vielmehr mit all seinen Geschichten insbesondere ergründen zu wollen, wie es eigentlich um die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter und ihrer Institution gegenüber der jeweiligen Partei- und Regierungspolitik bestellt war und ist. Deshalb seine kritischen Schilderungen und Ausführungen zur Richterwahl im parteipolitischen Proporz, deshalb seine minutiösen Nachzeichnungen, zu welchen Regierungszeiten das Gericht mit seinen Entscheidungen wichtige Gesetzgebungsvorhaben kassiert hat oder hat passieren

lassen, und wie es sich in Zeiten harscher Kritik an seiner Rechtsprechung seitens der Politik verhalten hat.

Als Ergebnis seiner Suche stellt Wesel fest, dass das Gericht aus Krisen stets gestärkt in seiner Unabhängigkeit hervorgegangen ist. Zwar hat es seiner Auffassung nach in einigen zurückliegenden Perioden einseitige Tendenzen der Nähe bzw. Ferne zu den jeweiligen Regierungen gezeigt, seit Beginn der 80er Jahre macht er solche jedoch nicht mehr aus und spricht hier von einer Ausgewogenheit, mit der er die Entscheidungen nicht inhaltlich, sondern in ihrer Einordnung zur Politik der jeweiligen Regierung kennzeichnet. So fokussiert sich auch für ihn alles letztlich auf die spannende Frage, was denn nun bei der Entscheidungsfindung des Verfassungsgerichts tatsächlich eine maßgebliche Rolle spielt, wenn die Parteipolitik trotz Parteienproporz bei den Besetzungsvorschlägen für die Richterbank, trotz Kenntnis der unterschiedlichen Grundeinstellungen der Richter dafür nicht ausgemacht werden kann. Wesels Antworten darauf sind Annäherungsversuche.

Zum einen nennt er die rein juristische Argumentationsweise und die Überzeugungskraft mancher Richter. Das ist sicher richtig, aber etwas kurz gegriffen. Es gehört zur Disziplin der Verfassungsrichter im doppelten Sinne, in juristischer Sezierweise, nach den Regeln der Kunst, politische Fragen in verfassungsrechtliche zu fassen. Dabei passiert mehr als nur eine Maskerade, es verändert sich die Perspektive. Betrachtet werden darf nicht das Mögliche der Politik, sondern nur das zur Prüfung vorgelegte politisch Vorgegebene und dies allein unter der Fragestellung, ob es der Verfassung genügt, nicht, ob es sinnvoll und richtig erscheint. Schon die unterschiedliche Zusammensetzung der Richterbank sorgt hier dafür, dass jeder wach-

sam die Einhaltung dieser Spielregel im Auge hat. So ist nicht verwunderlich, dass es zwar oftmals unterschiedliche Einstellungen zu den zu prüfenden Gesetzen gibt, aber Einigkeit in der verfassungsrechtlichen Bewertung. Und gute Vorbereitung, präzise Argumentation wie rhetorische Begabung haben auch im Verfassungsgericht eine hohe Überzeugungskraft, führen aber nicht zum »Über-den-Tisch-Ziehen« der anderen, sondern bereichern die Diskussion, an der es sich keiner nehmen lässt, seine Argumente einzubringen. Ebenso bedeutsam scheint mir das vom vorherigen beruflichen oder politischen Kontext sich lösende Rollenverständnis mit dem Bewusstsein einer neuen besonderen Verantwortlichkeit zu sein, das mit dem Tag der Ernennung eintritt und untermauert wird durch eine Stellung, die Unabhängigkeit wie bei keiner anderen Position vermittelt: Verfassungsrichter können sich nicht mehr beruflich verbessern (ein Bundespräsident macht noch keine Perspektive), es bringt ihnen nichts, sich nach einer parteipolitischen Decke zu strecken, denn eine Wiederwahl steht für sie nicht an, und sie sind finanziell ausreichend abgesichert. Damit sind sie nicht frei von eigenen politischen Anschauungen, aber frei von parteipolitischen Bindungen. Dies

ist ein gewichtiger Unterschied. Die weiteren von Wesel angeführten Punkte, die Einfluss nehmen können, sind eher marginal. Gewiss kann die mündliche Verhandlung zu neuen Erkenntnissen und Einsichten führen, die manchmal auch Meinungen ändern. Und schließlich ist es keine Verletzung des Beratungsgeheimnisses zuzugeben, dass auch Verfassungsrichter nur Menschen sind.

Alles in allem: Das Glashaus, in dem ich sitze am Schlossbezirk 3, ist nicht der Grund, warum ich keine Steine werfe, sondern das Barett ziehe vor dieser gelungenen Geschichtsschreibung von Uwe Wesel, die Einblicke verschafft in das Funktionieren unserer Demokratie, die sensibilisiert für Fragen entlang politischer Machtbalancen, die mit klaren Standpunkten zur Diskussion anregt und verdeutlicht, welche wichtige Institution das Verfassungsgericht ist, das aufgerufen bleibt, mit seinen Entscheidungen immer wieder »die ermutigende Empfindung demokratischen Selbstvertrauens« bei den Bürgerinnen und Bürgern zu befördern. Wie sagt Wesel zum Schluss: Man soll die Hoffnung nicht aufgeben!

Christine Hohmann-Dennhardt

DDR-Geschichten*

Felix Mühlbergs Forschungen über die Geschichte der Eingabe in der DDR führen zu Ergebnissen, die durchaus überraschen können. Allein schon die von Mühlberg auf der Grundlage verfügbarer Statistiken hochgerechneten Zahlen sind erstaunlich. Zwischen 1949 und

1989 erreichten bei konservativer Schätzung mindestens 750.000 Eingaben der Bürger die oberste Staatsführung und andere Adressaten in der staatlichen Verwaltung der DDR – jährlich. Spätestens in den 80er Jahren ist vermutlich die Millionengrenze überschritten worden

* FELIX MÜHLBERG, Bürger, Bitten und Behörden – Geschichte der Eingabe in der DDR, Berlin: Karl Dietz, 2004, 329 S., ISBN 3-320-02947-9