

Das Verfassungsgerichtsjahr 2013

EIN RECHTSPOLITISCHER RÜCKBLICK

Sehr geehrte Damen und Herren,

wenn wir nun bereits das zweite Mal in Berlin auf das vergangene Verfassungsgerichtsjahr in Karlsruhe blicken, dann wäre es in diesem Jahr ein leichtes, den Ausblick des letzten Jahres mit der Liste der zu entscheidenden Verfahren hervorzuholen und abzugleichen.

Einiges ist entschieden, manches bereits verhandelt, von anderem war nichts zu hören. Ich will Ihnen aber nicht Statistik vortragen. Mit breitem Strich beurteilt, ging es im vergangenen Gerichtsjahr um Eigentum und Europa. Die Tagung dieses Jahr widmet deshalb dem Urteil in Sachen Braunkohleabbau Garzweiler und dem „ESM-/Fiskalpakt-/EZB-/OMT-Euro“-Verfahren jeweils eine eigene Sektion.

Ich möchte Ihnen weitere Entscheidungen in Erinnerung rufen, in denen es auch um Eigentum und Europa, aber auch um Ehe, Geheimes, Absprachen, um Macht und Medien ging.

I.

Im Ersten Senat gab es, dies gleich vorweg, neben „Garzweiler II“ selbstredend noch die Entscheidung zu gleichgeschlechtlichen Partnerschaften, d.h. den Beschluss von Mitte Februar 2013, mit dem die Nichtzulassung eingetragener Lebenspartner zur Sukzessivadoption für verfassungswidrig erklärt worden ist (1 BvL 1/11). Im letzten Jahr war diesem Thema bereits eine Sektion gewidmet, weshalb ich nicht näher darauf eingehen möchte.

Nicht entschieden aber mündlich verhandelt wurden die Normenkontrollanträge Rheinland-Pfalz und der Freien und Hansestadt Hamburg gegen den ZDF-Staatsvertrag, soweit es um die Zusammensetzung von Verwaltungs- und Fernsehrat geht.

Die Berichte über diese mündliche Verhandlung spiegeln eine Stimmung wieder, die „Etwas“ erwarten lässt; wir sollten wohl auch im Blick haben, dass sich im Bereich der neuen Beitragsfinanzierung Erfahrungen mit dem neuen Modell ansammeln – erste Verfassungsbeschwerden sind aus formalen Gründen zurückgewiesen worden.

Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf einen Beschluss vom Oktober 2013 lenken, in dem es einmal mehr um eines der weiter an Bedeutung zunehmenden rechtspolitischen Großthemen geht: das geistige Eigentum (1 BvR 1842, 43/11; NJW 2014, 46, Rn. 68-70). Auf dem rechtspolitischen Neujahrsempfang des BMJ im letzten Jahr hatte die Schriftstellerin *Ursula Krechel* die Ministerialen aufgefordert, das Urheberrecht gut zu behandeln, es in die „mediale Zukunft“ zugunsten des Urhebers fortzuschreiben. Auch in Karlsruhe fühlte man sich wohl von diesem Appell angesprochen.

Der Beschluss ist aber mindestens ebenso interessant, wegen seiner mittelbaren Aussagen über zukünftige Berliner Großvorhaben: In dem Verfahren ging es um die angemessene Vergütung für Übersetzungen und das Verfahren, indem das *vertraglich* vereinbarte Tauschverhältnis von Leistung und Gegenleistung überprüft werden kann.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

DEUTSCHLAND

PROF. DR. FRANK SCHORKOPF

Januar 2014

www.kas.de

Im Mittelteil der Entscheidungsgründe stehen ein paar Sätze, die sich in der Mindestlohndebatte hören lassen: Der Gesetzgeber dürfe das durch die Berufsfreiheit geschützte Recht, das Entgelt für berufliche Leistungen einzelvertraglich zu vereinbaren, durch zwingendes Gesetzesrecht begrenzen, um sozialen oder wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Denn wie auch bei sonstigen privatrechtlichen Regelungen, die der Privatautonomie Grenzen setzten, gehe es bei Preisregelungen um den Ausgleich widerstreitender Interessen.

Damit Sie nicht denken, dass der geplante flächendeckende gesetzliche Mindestlohn damit bereits ein Unbedenklichkeitstest aus Karlsruhe erhalten hätte, will ich rasch auf die ebenfalls erwähnten verfassungsrechtlichen Grenzen hinweisen: Auch die Grundrechte des anderen Vertragspartners müssten nach Bedeutung und Tragweite angemessen berücksichtigt werden. Es wird also entscheidend darauf ankommen, welche Grundrechtskonstellationen gegeneinander stehen – und das sind nicht immer auf beiden Seiten die Berufs- oder die Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber; es gibt schrankenlose Grundrechte und Grundrechte mit besonderer Abwägungsfestigkeit (Art. 5 GG).

Das vergangene Jahr brachte im April – knapp zwei Monate vor dem Bekanntwerden der Überwachung Deutschlands durch ausländische Geheimdienste – die erwartete Entscheidung zur Anti-Terror-Datei. Das Urteil ist im Ergebnis, vielleicht entgegen mancher Erwartung, nicht durchweg ablehnend. Die Errichtung der Antiterrordatei als Verbunddatei verschiedener Nachrichtendienste und Polizeibehörden zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, ist in ihren Grundstrukturen verfassungsgemäß, wenn die Datei im Kern auf die Informationsanbahnung beschränkt ist und eine Nutzung der Daten zur operativen Aufgabewahrnehmung nur in dringenden Ausnahmefällen vorsieht.

Zwei Aspekte verdienen besondere Aufmerksamkeit: Zum einen die Konstitutionalisierung eines informationellen Trennungsprinzips aus dem Grundrecht auf informati-

onelle Selbstbestimmung. Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden. Bemerkenswert ist aber, die sprachliche Nuance, dass nicht von dem allgegenwärtigen „Trennungsgebot“ die Rede ist – ein Prinzip ist konkretisierungsbedürftig und abwägungsfähig.

Zum anderen nahm der Erste Senat das Urteil zum Anlass, die Reihen nach Innen zu schließen und dem Europäischen Gerichtshof eine deutliche Botschaft zukommen zu lassen. Anlass war das EuGH-Urteil in der Rs. Akerberg Fransson vom 23. Februar 2013, das den Anwendungsbereich der EU-Grundrechte-Charta sehr weit – manche würden sagen, über den Vertragswortlaut hinaus – ausgelegt hatte.

In einer vertragsbestätigenden Auslegung des EuGH-Urteils weist der Erste Senat, im Sinne eines „kooperativen Miteinanders“ darauf hin, dass das EuGH-Urteil nicht als ultra-vires oder identitätsverletzender Akt gelesen werden dürfe. Die Mitgliedstaaten seien nicht bereits dann an die Grundrechte-Charta gebunden, wenn eine Regelung abstrakt in den Anwendungsbereich des Unionsrechts falle oder sich darauf irgendwie tatsächlich auswirke.

Dieser Ausspruch erfolgt unter Zitierung der gesamten Rechtsprechung des Zweiten Senats seit dem Maastricht-Urteil, womit sich der Erste Senat – wenn ich es richtig sehe – erstmals ausdrücklich und vorbehaltlos hinter das Lissabon-Urteil stellt.

II.

Mit diesem Hinweis möchte ich überleiten auf die Aktivitäten des Zweiten Senats im vergangenen Gerichtsjahr. Wie erwähnt, wird das große Europa-Verfahren in einer eigenen Sektion behandelt werden.

In welchem außen- wenn nicht globalpolitischen Kraftfeld wir uns mit diesem Thema bewegen, zeigt eine Fußnote, ein Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats (*Voßkuhle, Gerhardt, Huber*), der Anfang des Jahres erst bekannt geworden ist, jedoch aus dem vergangenen Oktober stammt, mit

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

DEUTSCHLAND

PROF. DR. FRANK SCHORKOPF

Januar 2014

www.kas.de

dem ein Vollstreckungsverfahren gegen die Hellenische Republik einstweilen eingestellt worden ist (2 BvR 736/13). Es geht nicht um Staatsanleihen, sondern um den griechischen Besteuerungsanspruch gegen griechische Arbeitnehmer in Deutschland. Die Abwägung im Eilverfahren fiel zugunsten Griechenlands aus, denn „eine unzulässige Zwangsvollstreckung gegen einen ausländischen Staat wäre mit der Gefahr schwerer außenpolitischer Nachteile für die Bundesrepublik Deutschland verbunden.“

Ich will Ihre Aufmerksamkeit aber noch auf andere Verfahren und Themen lenken.

Bereits im März war das Urteil zum Deal im Strafprozess verkündet worden – mit der eigentümlichen Aussage, dass der Gesetzesvollzug defizitär ist und zur Verfassungswidrigkeit führen könne. Die Verfassungswidrigkeit wegen Vollzugsdefiziten kennen wir bereits aus dem Steuerrecht, dort betrifft es jedoch regelmäßig die Steuerverwaltung, also die Exekutive. Beim Deal geht es neben der Staatsanwaltschaft auch um die Strafgerichte, also die Judikative. Es wäre m.E. lohnend, einmal empirisch dem Zusammenhang von Personalausstattung und der Weite exekutiver Eingriffsbefugnisse nachzugehen. Diese stehen, so wäre meine These, in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis, je geringer die Personalausstattung, desto robuster die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. So auch im Strafrecht, denn Schuldprinzip und Beschleunigungsgrundsatz fordern Personal in Gerichten und Staatsanwaltschaften – das Gericht schützt auch hier die Freiheit des einzelnen, wenn es die angemessene Personalausstattung trotz angespannter Haushaltlagen einfordert.

Das Ehegattensplitting ist nach einem Senatsbeschluss vom Mai (2 BvR 909/06) nun auch für eingetragene Lebenspartnerschaften möglich – genauer, die bisherige Ungleichbehandlung verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG und ist rückwirkend zum Zeitpunkt der Einführung des Instituts der Lebenspartnerschaft zu beseitigen. Wie stets bei Gleichheitsverstößen, könnte er in zweierlei Weise beseitigt werden: Nicht nur die Begünstigung eingetragener Lebenspartner ist mög-

lich, das Ehegattensplitting könnte insgesamt, praktisch dann wohl nur für die Zukunft, beseitigt werden – ob diejenigen wirklich frohen Mutes sein können, die stets behaupteten, dass mit jenem rechtspolitischen Reformschritt das Institut der Ehe bei demselben Wortlaut von Art. 6. Abs. 2 GG unbeeinträchtigt bleibe?

Auch im Staatsorganisationsrecht, dem klassischen Sprengel des Zweiten Senats, gibt es Berichtenswertes:

Im September beendete der Senat zwei Verfahren, angestoßen von der Fraktion Die Linke und einem Abgeordneten, in denen es um die Beobachtung durch den Verfassungsschutz ging. Im Leitsatz heißt es, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleiste eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählern sowie die Freiheit des Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle.

Nach dem Bekanntwerden der Ausländischen Aufklärungstätigkeit auf deutschem Boden, gerade hier in der Mitte Berlins, erhält dieser Tenor eine ganz neue Dimension. Es wäre des näheren Nachdenkens wert, ob dieser Satz für jede Form staatlicher Überwachung gilt.

In dem neu geschaffenen Verfahren nach dem geänderten Wahlgesetz, wonach es in Fällen der Nichtzulassung einer Partei zur Bundestagswahl nunmehr Rechtsschutz vor der Wahl gibt, der so genannten Nichtanerkennungsbeschwerde, gab es vor der letzten Bundestagswahl insgesamt 12 Verfahren. Eine der Beschwerden hatte Erfolg. Und schließlich noch: Von der Liste der 2013 zu entscheidenden Verfahren sind insgesamt neun Organstreitverfahren nicht erledigt worden, neue, große Verfahren sind anhängig gemacht worden – Herr *Waldhoff* wird in seinem Ausblick sicherlich darauf eingehen. Alles deutet darauf, dass der Zweite Senat besonders stark ausgelastet ist.

DEUTSCHLAND

PROF. DR. FRANK SCHORKOPF

Januar 2014

www.kas.de

Was gab es im letzten Verfassungsgerichtsjahr sonst noch? Mein Eindruck ist, dass öffentliche Kritik insoweit zunimmt, als deren Formen umfangreicher und deren Intensität stärker wird. Wir können Leserbriefe, Artikel und Essays lesen, die das Gericht – nicht in *Thomas Dehlers* denkwürdiger Diktion –, aber nicht minder emotional kritisieren.

Einzelne Verfahren erhalten eine erhebliche mediale Aufmerksamkeit, was nicht nur den Verfahrensgegenständen geschuldet ist. Langjährige Beobachter sagen, dieses Phänomen gäbe es sei der Verhandlung im Jahr 1994 über den Auslandeinsatz deutscher Soldaten in AWACS-Maschinen. Dazu bei trägt sicherlich auch die Funktion des Bundesverfassungsgerichts als Forum funktionseller Opposition bei Sachverhalten, die nicht hinreichend im Parlament behandelt zu werden scheinen. Im Euro-Verfahren führte das dazu, dass der Zweite Senat ein detailliertes Verteilungsverfahren für die Presse- und Öffentlichkeitsplätze einführen musste, um den selbst gesetzten Maßstab für die Instanzgerichte selbst einzuhalten. Sicherlich wird man schon darüber nachdenken, ob das Verbot bewegter Bilder von mündlichen Verhandlungen verändert werden könne – wie vor jedem öffentlichen Forum und Gericht, würde dies die Verhandlungen erheblich verformen und der Grenznutzen wäre aus meiner Sicht gering.

Das bringt mich zum letzten Punkt meiner rückblickenden Einführung – das Gericht und die Öffentlichkeit, in das wir das Bundesverfassungsgericht mit diesem Kolloquium ja auch bringen.

Der Bundestag hat sich durch seinen Präsidenten bereits im vergangenen März dagegen verwahrt, dass er aus der Ferne nicht „gefordert und gefördert“ werden wolle – vielleicht ein medial bewirktes Missverständnis zwischen den beiden Verfassungsorganen, das noch einmal die Frage stellen lässt, weshalb es überhaupt, zusätzlich zu den ohnehin stattfindenden internen Konsultationen – zu solchen öffentlichen Treffen kommt.

Der Kommunikationsverbund in dem sich das Bundesverfassungsgericht bewegt ist, das zeigen die Pressemitteilungen über die wechselseitigen Besuche, intensiv und international. Bemerkenswert aus meiner Sicht der Besuch des Gerichts bei der Europäischen Kommission am 22. April 2013 – denn es handelte sich nicht um den üblichen Austausch zwischen Verfassungsgerichten oder überstaatlichen Spruchkörpern, sondern um ein gewaltenübergreifenden Gedankenaustausch. Im Oktober besuchte EP-Präsident *Schulz* dann das Gericht in Karlsruhe – ob er auch das Verfahren zur 5% und jetzt 3%-Hürde angesprochen hat?

Wir hätten auch in diesem Jahr Entscheidungen und Ereignisse für mehrere Sektionen – die Konrad-Adenauer-Stiftung beschränkt sich auf drei: Das Euro-Verfahren, das Thema Eigentum, Enteignung, Gesinnung, Heimat und die Verfassungsgerichtliche Protektion und Justizpraxis. Ich wünsche Ihnen ertragreiche Referate und Diskussionen.