

# Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

Vortrag von Bundesverfassungsrichter a.D. Prof. Dr. Udo Steiner (Universität Regensburg, Germany) auf dem internationalen Seminar „Constitutional Courts and Federalism“ in Buenos Aires am 26. und 27. März 2008

- I. Prozedurale Wege zur Entscheidung föderaler Streitigkeiten im deutschen Verfassungsrecht
  1. Die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung föderaler Streitigkeiten
    - a) Viele Wege führen in Deutschland zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG), und viele Wege sind es auch, auf denen Verfassungsfragen des Bundesstaates direkt oder indirekt an das Verfassungsgericht herangetragen werden können. Direkt entscheidet das BVerfG vor allem über föderale Streitigkeiten
      - bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die formelle und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz (GG) oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG);

- bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG);
- in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG).

Seit 1994 entscheidet das BVerfG zudem in einem eigenen Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten, ob für ein Gesetz, das der Bund auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung erlassen hat, ein Bedürfnis nach einer solchen Regelung besteht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG). Auf Grund der Föderalismusreform 2006 prüft das Verfassungsgericht die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung auch noch in anderen Fällen (Art. 93 Abs. 2 GG).

Andere Wege kommen hinzu. Indirekt können Fragen der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungs-zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Verfahren der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a und Nr. 4b GG) und in den Fällen der Richtervorlage (Art. 100 GG) an das BVerfG herangetragen werden und werden auch herangetragen. Auf diesen Wegen wird das BVerfG auch immer wieder mit der Prüfung

befasst, ob Landesrecht kompetenzgemäß erlassen wurde. Insgesamt sind die Zuständigkeiten für die Entscheidung bundesstaatlicher Fragen auf die beiden Senate des BVerfG verteilt, freilich mit einem Schwerpunkt im Zweiten Senat.

Insgesamt hat das BVerfG auf Grund des deutschen Verfassungsprozessrechts beste Gelegenheiten zur Entscheidung föderaler Verfassungsfragen. Viele seiner Entscheidungen zu Fragen der Bundesstaatlichkeit gehören zu den „big points“ seiner Judikatur. Das BVerfG ist kompetenzbewusst, und es ist selbstbewusst. Es wird auch in bundesstaatlichen Fragen vielfach angerufen, weil die Deutschen gerne politische Fragen zu Verfassungsrechtsfragen machen. Nicht selten sucht zudem der, der im politischen Prozess unterlegen ist, noch einmal seine Chance zur Durchsetzung seiner Vorstellungen mit Hilfe des BVerfG. Dies alles ist gewissermaßen deutsches Brauchtum.

b) Die Rechtsprechung des BVerfG zu bundesstaatlichen Fragen hat einen fruchtbaren materiell-rechtlichen Boden. Ein föderativ organisierter Staat bedarf nach allgemeiner Überzeugung einer geschriebenen Verfassung. Aus deutscher Sicht füge ich hinzu: Eine geschriebene Verfassung bedarf eines Verfassungsgerichts. Beides hat Deutschland: Die den Bundesstaat unmittelbar und mittelbar betreffenden Vorschriften des Grundgesetzes waren von Anfang an umfangreich. Sie machen etwa die Hälfte des gesamten Ver-

fassungstextes des Grundgesetzes aus. Aber auch die 52 verfassungsändernden Gesetze seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1949 betrafen überwiegend Fragen der bundesstaatlichen Ordnung. Die Bundesstaatlichkeit ist die wichtigste Verfassungstradition in Deutschland und ist zugleich ewige Baustelle. Der nächste Reformschritt gilt der Neuordnung der Finanzverfassung.

## 2. Möglichkeiten der Streiterledigung außerhalb des verfassungsgerichtlichen Verfahrens

a) Seit seiner Errichtung im Jahre 1951 ist das BVerfG wiederholt in föderalen Fragen durch Bund und Länder angerufen worden. Dies darf nicht als Ausdruck einer gerichtlichen Streitlust interpretiert werden, die den Deutschen oft nachgesagt wird. Deutschlands Bundesländer sind teilweise nach Bevölkerungszahl und Territorium größer als manche Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU). Es liegt auf der Hand, dass sie – allen voran das selbstbewusste Bayern als einziger deutscher Flächenstaat mit einer ungebrochenen Tradition des Staatsgebiets – ihre Interessen auch vor dem BVerfG wahren. Der Bundesstaat lebt von der Bereitschaft seiner Glieder zur selbstbewussten Inanspruchnahme ihrer Zuständigkeiten. Diese Bereitschaft schließt die gerichtliche Verteidigung dieser Zuständigkeiten ein.

b) Die Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland kennt freilich auch andere Wege der föderalen Streiterledigung. Der Bundesstaat des Grundgesetzes wird in ganz besonderer Weise durch die Entscheidung des Parlamentarischen Rates von 1949 geprägt, dass mit dem Bundesrat ein Bundesverfassungsorgan an der Gesetz- und Verordnungsgebung des Bundes und auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt. Es ist ein Verfassungsorgan, das mit weisungsgebundenen Vertretern der jeweiligen Landesregierungen beschickt ist. Im Fall eines Dissenses zwischen Bundestag und Bundesrat steht mit dem sogenannten Vermittlungsausschuss ein Gremium zur Verfügung, das zu einem Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern im Gesetzgebungsverfahren beiträgt und damit auch verfassungsgerichtliche Streitigkeiten vermeidet. Der Vermittlungsausschuss ist zusammengesetzt aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat. Die in diesen Ausschuss entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an die Weisungen der Landesregierungen gebunden. Dagegen stellt das Grundgesetz als Mittel zur Entscheidung von Konflikten zwischen Bund und Ländern nicht Volksabstimmungen in Bund, Ländern oder Gemeinden zur Verfügung. Dies gilt auch für sog. konsultative Befragungen des Volkes über Fragen des Bundesstaates. Freilich finden in Deutschland, wie in anderen Ländern auch, permanent Umfragen der Meinungsforschungsinstitute statt, die der Politik die Auffassung der Bevölkerung zu bestimmten Themen vermitteln,

z.B. zur Frage, ob die Zuständigkeiten für die schulische Bildung beim Bund oder den Ländern liegen sollen.

### 3. Verfassungsrechtliche „Grauzonen“ der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung

Für den Bundesstaat „Bundesrepublik Deutschland“ ist freilich auch kennzeichnend, dass manche unterschiedliche Auffassung über Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern während der fast sechs Jahrzehnte seines Bestehens bewusst nicht verfassungsgerichtlich geklärt wurden. Zahlreiche Förderaktivitäten des Bundes, beispielsweise auf dem Gebiet von Kultur und Sport, besitzen eine ungesicherte verfassungsrechtliche Grundlage. Die Länder lassen den Bund ganz pragmatisch Geldleistungen erbringen („Fondswirtschaft“), für die Wagner-Festspiele in Bayreuth beispielsweise oder für die Finanzierung von Olympiamannschaften. Es handelt sich hier und auch in anderen Fällen um politisch eher „sanfte“ Aktivitäten, die das Machtgefüge im Bundesstaat nicht wesentlich beeinflussen. Die Herstellung der Deutschen Einheit hat die pragmatische Sicht dieser Praxis der Zuwendungen noch einmal verstärkt, weil die aus der Deutschen Einheit hervorgegangenen ostdeutschen Länder in besonderer Weise auf Geldleistungen des Bundes für Zwecke von Kultur und Sport angewiesen sind.

## II. Die bundesstaatliche Neutralität des BVerfG

### 1. Das BVerfG als Verfassungsorgan des Bundes

Im System des Grundgesetzes liegt die letzte Entscheidung beim verfassungsrechtlichen Streit über die Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern in den Händen der Richter des BVerfG, also einem Verfassungsorgan des **Bundes**. Es liegt nahe zu vermuten, dass Bund und Länder in die Wahl der Richter des Gerichts auch den Gesichtspunkt einbeziehen, ob der jeweilige Kandidat föderalistisch und zentralistisch gesonnen ist. Eine verfassungsrechtliche Anknüpfung gibt es für solche Erwägungen nicht. Art. 36 Abs. 1 Satz 1 GG will zwar den Einfluss der Länder auf die Bundesverwaltung sicherstellen. Er sieht vor, dass bei den obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden sind. Das BVerfG wird von diesem Prinzip des landsmannschaftlichen Proporzes jedoch nicht erfasst. Auch der Bundesrat als Vertreter der Länderregierungen bevorzugt nicht Kandidaten, deren Einstellung zugunsten der Länder bekannt ist. Man kann natürlich diskutieren, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen der richterlichen Einstellung zu Fragen des Interessenkonflikts zwischen Bund und Ländern einerseits und dem politischen oder beruflichen Milieu andererseits, aus dem er – der Richter – kommt. Man kann vielleicht diskutieren, ob die von der eher gesamtstaatlich orientierten Freien Demokratischen Partei

vorgeschlagenen Richter bei ihrer richterlichen Arbeit vorrangig unitarisch denken. Man hat auch schon in der öffentlichen Diskussion hören können, dass Mitglieder des BVerfG, die aus der Mitte der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes zum BVerfG gewählt werden, eher gegen Länderinteressen entscheiden. Aber dies alles ist Gegenstand der Spekulation und nicht wirklich Gegenstand einer ernsthaften wissenschaftlichen Erörterung. Insgesamt sind richterliche Biographien in Deutschland wenig ergiebig für die Deutung der bundesstaatlichen Verfassungssjudikatur des Karlsruher Gerichts. Es gibt jedenfalls in Deutschland keine seriöse Theorie, dass das BVerfG primär von den Interessen des Bundes bestimmt wird, weil es dessen Verfassungsorgan ist. Das BVerfG hat dem Bund, das seinen finanziellen Aufwand finanziert, in Kompetenzstreitigkeiten mit den Ländern schon schmerzliche Niederlagen zugefügt. Dem gegenüber steht der Gerichtshof für die Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg schon eher im Verdacht, in Kompetenzfragen zu europafreundlich zu entscheiden.

## 2. Grundentscheidungen des BVerfG zum Verfassungsstatus der Länder

Bei der Formulierung allgemeiner Grundsätze, die den Verfassungsstatus der Länder unmittelbar oder mittelbar betreffen, ist das BVerfG den Ländern nichts schuldig geblieben. Das Gericht hat von Anfang an eine eigene Staatsgewalt der Länder zur Ausübung inner-

halb der grundgesetzlichen Vorschriften über die Verteilung der Kompetenzen anerkannt. Die Glieder des Bundesstaates Deutschland – also die Länder – haben Staatsqualität. Sie sind nicht nur hochentwickelte Selbstverwaltungseinheiten. Die Länder haben eigene Verfassungen. Das BVerfG spricht von einem selbständigen Verfassungsraum der Länder. Zu den bundesstaatlichen Grundentscheidungen darf man weiter die ständige Rechtsprechung des BVerfG rechnen, dass Rechtsungleichheit im Bundesstaat, die auf inhaltlichen Unterschieden der kompetenzgemäßen Ländergesetze beruhen, vom Grundgesetz erlaubt ist. Sie kann nicht unter Berufung auf den Gleichheitssatz des Art. 3 GG verfassungsrechtlich in Frage gestellt werden. Hinzu kommt noch – als wichtige dritte Grundlinie – die Rechtsprechung des BVerfG zur „Verfassungspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten“. Dieses Prinzip kann das Gericht als Rechtsprinzip einsetzen, um – wenn ich dies so allgemein umschreiben darf – den Bund zu einem fairen und rücksichtsvollen Verhalten gegenüber den Ländern bei der Ausübung seiner Kompetenzen zu veranlassen (und umgekehrt). Theoretisch mangelt es den Ländern an Staatlichkeit nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht. In praktisch-politischer Hinsicht kommt noch ein wichtiger Grundsatz hinzu: Bedarf auch nur ein Teil eines Bundesgesetzes der Zustimmung des Bundesrates, etwa der organisationsrechtliche Teil des Gesetzes wegen Art. 84 GG, so bedarf das gesamte Gesetz der Zustimmung. Diese vom BVerfG aufgestellte

Regel will die Föderalismusreform 2006 jetzt zumindest abschwächen.

### 3. Der verfassungsgerichtliche Schwerpunkt: Rechtsprechung zu den Gesetzgebungszuständigkeiten

a) Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern hat für jedes bundesstaatliche System zentrale Bedeutung. Das Parlamentsgesetz ist nach wie vor in Deutschland das wichtigste Instrument der politischen Gestaltung. Was wesentlich ist und insbesondere die Grundrechte berührt, hat nach deutscher Doktrin das Parlament zu entscheiden. Ist aber das Gesetz wichtig, so ist natürlich wichtig, wer die Kompetenz zur Gesetzgebung bestimmt. Dies ist eine Schlüsselfrage der Machtverteilung im Bundesstaat. Wenn für Deutschland bilanziert wird, dass der Bund das politisch-kompetenzielle Übergewicht bei den Gesetzgebungskompetenzen hat (die Länder dagegen im Bereich des Gesetzesvollzugs durch die Verwaltung), so ist dies primär eine Folge der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund im Wege der Verfassungsänderungen in den vergangenen Jahrzehnten. Die Länder übertrugen dem Bund Zuständigkeiten zur Gesetzgebung, um zum Ausgleich für diesen Verlust auf die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten mit Hilfe des Bundesrates Einfluss zu nehmen. Man will andererseits auch beobachten, dass der Bund dazu neigt, wie wohl jeder Gesamtstaat, seine Kom-

petenztitel extensiv auszulegen und die vom Grundgesetz gezogenen Grenzen seiner Gesetzgebung soweit als möglich hinauszuschieben. In der Tat kann man nicht ausschließen, dass der erste, entschlossene „Zugriff“ des Bundes auf Gesetzgebungsmaterien in der politischen Praxis und vielleicht auch sogar vom BVerfG in gewisser Weise prämiert wird. Insgesamt aber lässt sich feststellen, dass die Auslegung der einzelnen Kompetenztatbestände des Grundgesetzes durch das BVerfG erkennbar nicht von einer bundes- oder länderfreundlichen Haltung bestimmt ist. Dies gilt auch für seine Rechtsprechung zu den „implied powers“. Das Gericht hat in den Fällen keine besonderen Schwierigkeiten, seine neutrale Position zwischen Bund und Ländern zu wahren, wo es bei der Interpretation einzelner Gesetzgebungszuständigkeiten, wie z.B. im Verkehrswesen, vor allem an die historische Vorstellung des Parlamentarischen Rates – als dem Schöpfer des Grundgesetzes – über deren Inhalt und Umfang anknüpft. Diese Interpretation ist freilich nicht durchgehend die ausschlaggebende Methode, vor allem nicht bei offenen und dynamischen Kompetenztiteln, wie beispielsweise im Bereich der Wirtschaft oder der Umwelt. Es gibt in der Rechtsprechung des BVerfG Beispiele sowohl für Fälle, in denen ein Kompetenzanspruch des Bundes bestätigt wurde, als auch Fälle, in denen er zurückgewiesen wurde. Die Bilanz von Sieg und Niederlage beider Seiten, Bund und Ländern, scheint in der Geschichte der Rechtsprechung des BVerfG ausgeglichen zu sein.

b) In zwei wesentlichen Punkten hat das BVerfG freilich grundsätzliche Kritik erfahren. Zum einen: Art. 72 Abs. 2 GG in seiner ursprünglichen Fassung sah vor, dass der Bund das Recht zur Gesetzgebung in Materien der konkurrierenden Zuständigkeit nur hat, wenn ein – näher bestimmtes – Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht. Es war zunächst ständige Rechtsprechung des BVerfG, dass der Bund über das Vorliegen eines solchen Bedürfnisses im Rahmen seines politischen Ermessens selbstständig entscheiden kann und diese Entscheidung vom BVerfG praktisch nur bei evidentem Ermessensmissbrauch beanstandet werden kann. Die Verfassungsreform des Grundgesetzes von 1994 hat aus dieser Rechtsprechung – wie schon erwähnt – zum Schutz der Länderinteressen materielle und verfassungsgerichtliche Folgerungen gezogen. Auf der Grundlage dieser Verfassungsreform hat das BVerfG in jüngerer Zeit mehrere Bundesgesetze wegen mangelnder Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung aufgehoben. Dies hat den Bund überrascht. Aber auch das BVerfG muss von Zeit zu Zeit die politischen Kräfte und die Öffentlichkeit daran erinnern, was geltendes Verfassungsrecht ist.

c) Die Föderalismusreform von 2006 hat die Gesetzgebungs-zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern neu geregelt und insbesondere die Länder wieder stärker in die legislative Verantwortung genommen. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung wurden verringert. Die Reform hat sich – mit

anderen Worten – an einer Politikentflechtung im deutschen Bundesstaat versucht. Die neuen Vorschriften sind allerdings zu jung, um bereits Gegenstand der Rechtsprechung des BVerfG zu sein.

#### 4. Zusammenfassung

Selbstverständlich gestaltet das BVerfG das bundesstaatliche System mit. Es ist hier aber nur die dritte Kraft neben der staatlichen (Regierungs-)Praxis und den allgemeinen, auf förmliche Fortentwicklung des verfassungsrechtlichen Systems bedachten politischen Kräften.

a) Die staatliche Praxis hat vor allem durch die Idee des – streitvermeidenden – sog. kooperativen Bundesstaates auf die Wirklichkeit der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland Einfluss genommen. Sie hat bewirkt, dass die Gesetze der Länder in vielen Bereichen auf Grund von Absprachen zwischen ihnen inhaltlich identisch oder jedenfalls sehr ähnlich gestaltet sind. Diese Beobachtung gilt für technische Materien, wie z.B. das Bau- und Straßenrecht, ebenso wie für kulturelle Gegenstände der Gesetzgebung, wie das Rundfunk- und Medienrecht. Das BVerfG hat sie an dieser Politik nicht gehindert. Man hat gelegentlich in dieser Praxis eine Perversion des föderalen Gedankens gesehen; immerhin schaffen die Länder selbst einheitliches deutsches Landesrecht, das

zur bundesweiten Rechtseinheit beiträgt, und verzichten auf einen Wettbewerb um die besseren Rechtsordnungen. Man kann aber auch positiv formulieren, Kommunikation und Kooperation seien eben ein Lebensgesetz der auf Vitalität bedachten Länderebene. Im Augenblick ist die Politik jedenfalls der großen Länder in Deutschland wieder mehr auf Wettbewerb ausgerichtet.

b) Der Einfluss der politischen Kräfte auf die bundesstaatliche Ordnung ist vor allem von der Tatsache bestimmt, dass im Wesentlichen die gleichen politischen Parteien für die Übernahme der politischen Verantwortung im Bund und in den Ländern zur Verfügung stehen. Dies kann beispielsweise zur Folge haben, dass eine wirksame politische Opposition im Bund nicht von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages, sondern von der Mehrheit des Bundesrates betrieben wird. Diesem Phänomen will die Föderalismusreform 2006 entgegenwirken.

### III. Ein Sonderproblem: Die unitarische Grundrechtsauslegung durch das BVerfG

#### 1. Die allgemeine Problematik

Die Grundrechte des Grundgesetzes gelten für ganz Deutschland. Art. 1 Abs. 3 GG stellt dies klar: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als

unmittelbar geltendes Recht.“ Gebunden sind durch die Bundesgrundrechte auch die Staatsgewalt der Länder und insbesondere deren Gesetzgebung. Daran knüpft sich ein einfacher Zusammenhang: Je intensiver und je extensiver die Auslegung der Bundesgrundrechte durch das BVerfG erfolgt, umso stärker bestimmt Bundesrecht die Gestaltung der Lebenssachverhalte auch im Bereich der Zuständigkeiten der Länder. Die Auslegung der Grundrechte wird bekanntlich in Deutschland von einer kräftigen, ausgreifenden und innovativen Grundrechtsdogmatik bestimmt. Grundrechtsrechtsprechung durch das BVerfG hat damit notwendig eine starke unitarische Wirkung. Sie verringert die politischen und legislatorischen Gestaltungsräume der Länder. Für die europäische Rechtsprechung wird eine ähnliche Entwicklung für möglich gehalten, wenn die Europäische Union eine eigene Grundrechts-Charta durch die Ratifizierung des Lissabonner Reformvertrages erhält. Aus der Sicht der Länder wird diese unitarische Wirkung besonders spürbar in Politikbereichen, in denen ihnen schwerpunktmäßig das Recht der Gesetzgebung zusteht. Dies ist der Bereich des Rundfunks, der Bereich von Kunst und Kultur und vor allem der von Schulen und Hochschulen. Ich wähle aus diesen Bereichen zwei Beispiele: ein Beispiel aus der langjährigen Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkordnung (a) und ein politisch und verfassungsrechtlich besonders umstrittenes Beispiel (b): die sog. Kruzifix-Entscheidung des Gerichts von 1995.

## 2. Einzelbeispiele

a) Die Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkordnung wird von vielen Fachleuten als der extremste Fall eines tiefen Eingriffs in das den Ländern zustehende Recht zur Rundfunkgesetzgebung gesehen. Die verfassungstextliche Grundlage ist verhältnismäßig schmal: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet für den Rundfunk, der Fernsehen und Hörfunk einschließt, lediglich die Freiheit der Berichterstattung. Die Rechtsprechung des BVerfG hat daraus ein allgemeines Grundrecht der Rundfunkfreiheit entwickelt und in zahlreichen Urteilen im Einzelnen entfaltet. Ausgangspunkt ist die Vorstellung, dass die Rundfunkfreiheit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung schlechthin konstituierende Bedeutung habe. Der Rundfunk sei Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Aus dieser „demokratisch-funktionalen“ Sicht des Grundrechts wird eine Fülle ganz konkreter Anforderungen an die rechtliche Ordnung des Rundfunks gezogen. Etwa: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk – Rundfunk also in den Formen einer Anstalt des öffentlichen Rechts – ist in besonderem Maße verfassungsrechtlich geprägt. Er muss staatsfern sein, sein Bestand und seine Entwicklung sind zu garantieren, und seine Eigenfinanzierung durch Gebühren habe Vorrang vor der Finanzierung durch Werbung. Seine Kollegialorgane sind „pluralistisch“ zu besetzen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sichere eine aus-

gewogene „Grundversorgung“ der Bevölkerung. Zwar haben Private ebenfalls einen Anspruch auf Veranstaltung von Rundfunk aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Aber auch der private Rundfunk müsse durch den Landesgesetzgeber an Leitgrundsätze gebunden werden, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Die Deutschen sprechen in diesem Zusammenhang vom „dualen System des Rundfunks“. Damit ist klar: Das BVerfG hat durch seine Rechtsprechung die Grundzüge einer Rundfunkverfassung geschaffen, und dies im Kernbereich einer Kompetenz der Länder.

b) Der sog. Kruzifix-Beschluss des Ersten Senates des BVerfG vom 16. Mai 1995 – mein zweites Beispiel – hat eine öffentliche Auseinandersetzung wie keine andere Entscheidung des BVerfG zuvor ausgelöst. Entschieden hat das Gericht, die staatliche Anordnung der Anbringung eines Kreuzes oder Kruzifixes in den Unterrichtsräumen einer staatlichen Pflichtschule, die keine Bekennnisschule sei, verstöße gegen Art. 4 Abs. 1 des Grundgesetzes. Sie sei unvereinbar mit dem Grundrecht der negativen Glaubensfreiheit und damit mit dem Recht der Eltern, die Kinder von Glaubensüberzeugungen fernzuhalten, die den Eltern falsch oder schädlich erscheinen. Aus der umfassenden, überwiegend kritischen fachlichen Auseinandersetzung mit dieser Entscheidung interessiert hier nur der föderale Aspekt: Die Schulhoheit liegt nach dem Grundgesetz bei den Ländern. Diese formulieren den Erziehungs-

auftrag, und sie bestimmen dabei auch die religiöse und weltanschauliche Prägung des Schulsystems. Die Bayerische Verfassung – und um bayerische Schulen ging es in der genannten Entscheidung – sieht in Art. 135 Sätze 1 und 2 vor, dass die Schüler in den für alle gemeinsamen Volksschulen „nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen“ werden. Zu den obersten Bildungszielen bayerischer Schulen zählen Ehrfurcht vor Gott und die Achtung vor religiöser Überzeugung (Art. 131 Abs. 2). Bayern hat durch seine Gesetzgebung versucht, möglichst viel von diesen Verfassungsgrundsätzen vor der Entscheidung des BVerfG zu "retten".

### 3. Zusammenfassung

Jede dieser Entscheidungen kann in sich fachlich diskutiert und gegebenenfalls kritisiert werden. Hier geht es nur um die allgemeine Beobachtung: Die Auslegung der Grundrechte durch das BVerfG bewirkt – objektiv formuliert und ohne Bewertung – Eingriffe von beachtlicher Tiefe in die Gesetzgebungshoheit der Länder. In dieser Rolle ist das BVerfG nicht mehr nur Schiedsrichter im föderalen Konflikt; es rückt in die Rolle des Spielgestalters. Grenzen kann sich das Gericht hier nur selbst setzen; sein Kursbuch schreibt es selbst. Die unitarische Wirkung der Grundrechtsauslegung durch das BVerfG wird im Übrigen noch dadurch verstärkt, dass sich auch die Interpretation der Grundrechte in den Verfassungen der Länder

durch die dort in der Regel eingerichteten Verfassungsgerichte stark an der Rechtsprechung des BVerfG orientiert, soweit die Landesverfassungen – was überwiegend der Fall ist – inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Rechtsgewährleistungen enthalten. Dies ist eine Folge der Autorität der Rechtsprechung des BVerfG. Bewirkt wird diese Art von „Auslegungsgehorsam“ aber auch durch eine besondere, im deutschen Rechtssystem eröffnete Möglichkeit: Verfassungsbeschwerde zum BVerfG kann mit der Begründung erhoben werden, die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts verletzte Grundrechte des Grundgesetzes.

#### IV. Deutsche Bundesstaatlichkeit und europäische Einigung

Das BVerfG hat durch seine Rechtsprechung über fünf Jahrzehnte die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland wesentlich mitgeprägt, aber nicht dominiert. Verfassungsändernder Gesetzgeber und politische Praxis waren die beherrschenden Kräfte. Das BVerfG hat aber die Rolle eines neutralen Schiedsrichters in Interessenkonflikten zwischen Bund und Ländern am Maßstab des Grundgesetzes gespielt. Seine Aufgabe als Hüter des Grundgesetzes wird aber zunehmend schwieriger, weil das föderale Klima in Deutschland bestimmt ist von dem Rangverlust, den die deutschen Bundesländer als Folge der europäischen Einigung erleiden. Sie sind in der europäischen Union nurmehr die dritte politische Ebene. Durch mehrere Entwicklungen sehen sich die Länder in ihrer staat-

lichen Substanz bedroht. Sie sorgen sich, dass das europäische Gemeinschaftsrecht dort zunehmend die Rechslage bestimmt, wo die Länder primär die staatsrechtliche und politische Verantwortung gegenüber dem Bürger tragen: Schule, Bildung, Kultur, Rundfunk und Daseinsvorsorge, aber auch die öffentliche Sicherheit. Die Länder müssen weiter zur Kenntnis nehmen, dass die Politik der Europäischen Union auf einen einheitlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedsstaaten und damit auch **innerhalb** der bundesstaatlich organisierten Mitgliedsstaaten ausgerichtet ist. Insofern bedroht die Europäische Union die Länder auch dort, wo sie im System des Grundgesetzes eine zentrale Verantwortung haben, nämlich im Bereich des Vollzugs von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts. Inzwischen enthält das Grundgesetz eine Reihe von materiellen und prozeduralen Regelungen, die Kompetenzverluste der Länder zugunsten der Europäischen Union beschränken oder doch an Bedingungen knüpfen. Über deren Einhaltung wacht das BVerfG. Es ist vor allem dann in der Rolle eines Hüters des Grundgesetzes, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Europäische Einigung die Bundesrepublik Deutschland ihre Staatlichkeit und insbesondere ihre Bundesstaatlichkeit verliert (Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG). Der gegenwärtig zur Ratifizierung anstehende EU-Reformvertrag von Lissabon begründet eine solche Gefahr allerdings nicht.