

# Karlsruhe und das Gemeinwohl: Zwei wichtige Urteile mit Tragweite

Posted on 8. September 2021 by Jutta Roitsch



Screenshot: [Bundesverfassungsgericht](#)

Der „gesellschaftliche Zusammenhalt“ wird landauf, landab beschworen: Von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in millionenschweren Forschungsprojekten, von Wahlkämpfern von Links bis Rechts, in den so genannten sozialen Medien und nicht zuletzt vom Bundespräsidenten. Die beiden Wörter signalisieren, dass etwas in Deutschland zu verkümmern droht oder bereits verkümmert ist. Gemeint ist das Denken und Handeln nicht nur für sich selbst, sondern für die und mit den Anderen. Dafür gibt es das schöne Wort Gemeinwohl, das Fundament für eine lebendige Demokratie. In zwei Urteilen innerhalb von fünf Monaten haben die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe die bisherigen wolkigen Formeln geerdet. Es sind unerhörte Töne, die vom ersten Senat im März und im August ausgestrahlt wurden.

Die Richterinnen und Richter griffen zu Worten, die in der breiten gesellschaftlichen Öffentlichkeit noch nicht angekommen sind, aber den weiteren Debatten und Auseinandersetzungen über den gesellschaftlichen Zusammenhalt eine klare Orientierung geben. Sie lauten: „Intertemporale Freiheitssicherung“ ([Urteil vom März](#)) und „föderale Verantwortungsgemeinschaft“ ([Urteil vom Juli](#), bekanntgegeben am 5. August). Großartige Wortschöpfungen, die noch viel mehr sind.

## Neue Maßstäbe für den Föderalismus

Die Pressemitteilung von Anfang August ist relativ kurz. Veröffentlicht wird der Beschluss vom 20. Juli (welch ein Datum für geschichtsbeladene Menschen), in dem der 1. Senat dem Land Sachsen-Anhalt in einer einstimmigen Entscheidung vorgeworfen hat, die „Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen

Rundfunkanstalten aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt zu haben“. In der Weigerung dieser Landesregierung, dem ersten Medienänderungsstaatsvertrag zuzustimmen, der eine unter den 16 Bundesländern ausgehandelte eher geringe Gebührenerhöhung enthielt, sieht der erste Senat die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Fernsehen nicht mehr gewährleistet.

Bei dieser Rüge bleibt es aber nicht. Das Gericht schlägt sich in einer unverschnörkelten Deutlichkeit auf die Seite der Rundfunkanstalten von ARD, ZDF und Deutschlandradio, die gegen die Verweigerung eines Bundeslandes geklagt hatten. „Für die funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht eine staatliche Gewährleistungspflicht“, heißt es in dem Beschluss wörtlich (1 BvR 2756/20, 1 BvR 2777/20, 1 BvR 2775/20). Und daraus leiten die Richterinnen und Richter ein politisches Handeln ab, das für den Föderalismus im Allgemeinen und den Ländern im Besonderen, vor allem ihrem in keiner Verfassung vorgesehenen Gremium namens Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), neue Maßstäbe setzt. Den Ländern, die die Gesetzgebungskompetenz für die Finanzierung des Rundfunks haben, obliege die Finanzierungspflicht „als föderale Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist.“ Die Wucht und Tragweite dieser Aussage erschließt sich erst durch einen Rückblick, der bis in die Jahre 1994 und 2002 reicht.

## Historische Urteile zugunsten der Bundesländer

Es geht um die 42. Änderung des Grundgesetzes am 27. Oktober 1994 und die daraus abgeleitete Rechtsprechung des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts. Es berührt eine lange wenig beachtete Weichenstellung: Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zur „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“ (Artikel 72 Grundgesetz) wurde zugunsten der Länder beschnitten und beschränkt. Der bis dahin akzeptierte kooperative Bundesstaat fand seine Grenzen.

Ein weiterer Zusatz räumte dem Bundesrat, einer Landesregierung oder einem Landesparlament das Recht ein, bei Meinungsverschiedenheiten das Bundesverfassungsgericht anzurufen (Artikel 93, Absatz 2a). Acht Jahre später machte die bayerische Staatsregierung davon erstmals Gebrauch. Worum es ging? Um einen Beruf, der in den heutigen pandemischen Zeiten beklatscht und als systemrelevant hochgelobt wurde – den Altenpfleger, die Altenpflegerin, ein nichtakademischer Ausbildungsberuf, dem die damalige rot-grüne Bundesregierung erstmals eine bundeseinheitliche Aufwertung und Struktur geben wollte. Die Bayern beharrten auf ihrer Zuständigkeit für diese Ausbildung in überwiegend privaten und öffentlichen (Krankenhaus)Schulen. Das Normenkontrollverfahren landete beim 2. Senat, der für Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern zuständig ist.

Und hier fiel am 24. Oktober 2002 jenes folgenschwere Urteil, das mit dem bisherigen kooperativen Bundesstaat, dem Bestreben von Gleichheit und Gleichwertigkeit aufräumte.

Der Kernsatz damals lautete:

*„Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikulardifferenzierte Regelungen zu eröffnen“ (BVerfG, 2BvF1/01).*

Für den Beruf der Altenpflege sahen die Richterinnen und Richter in dem einstimmigen Beschluss zwar letztlich kein Bedürfnis für „partikulardifferenzierte Regelungen“, weil es dem Bund schließlich um einen zeitgerechten, modernen Ansatz und eine „Aufwertung“ gegangen sei. Unterschiedliche Ausbildungsvoraussetzungen könnten schließlich „im deutschen Wirtschaftsgebiet störende Grenzen aufrichten“, meinte die Richterschaft geschlossen.

In zwei weiteren Klagen der bayerischen Staatsregierung (2004 und 2005) gegen die Einführung von Juniorprofessuren sowie des Verbots von Studiengebühren sah der 2. Senat dann sehr wohl störende Grenzen und Eingriffe in die akademische Welt, die die Länder regeln. Er untersagte dem Bund, unterschiedliche Wege zum Beruf des Hochschullehrers oder der Hochschullehrerin gesetzlich zu eröffnen, ein Verbot von Studiengebühren vorzugeben. Mehrheitlich sah er seine Aufgabe darin, die Position der Länder zu stärken und sie aufzufordern, Vielfalt und Wettbewerb zu gestalten. Zwei Richterinnen und ein Richter kritisierten in einem bemerkenswert klaren und scharfen Minderheitsvotum die enge Auslegung der Grundgesetzänderungen aus dem Jahr 1994 durch die Senatsmehrheit, „die dem Bund praktisch jede Möglichkeit zu neuer politischer Gestaltung (...) verschließt“.



Quelle: © Bundesverfassungsgericht | bild\_raum stephan baumann, Karlsruhe

## Was ist aus der Machtverlagerung geworden?

Der Rückblick auf eine einschneidende Änderung des Grundgesetzes und die Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht ein Jahrzehnt später belegt die Verschiebung der gesamtstaatlichen Verantwortung zugunsten der Länder. Ihnen fiel und fällt es zu, über den sozialen und kulturellen Zusammenhalt der Gesellschaft zu entscheiden, Vielfalt und Differenz, Unterschiede und Ungleichheit auszubalancieren. Was ist aus dieser vom Bundesverfassungsgericht absegneten Machtverlagerung in den letzten fünfzehn Jahren geworden? In den pandemischen, wahlkämpferisch aufgemischten Zeiten häufen sich die Vorwürfe gegen den Föderalismus schlechthin und reichen vom Vorwurf der organisierten Verantwortungslosigkeit insbesondere der Kultusministerinnen und Kultusminister bis zum Rundumschlag gegen den kleinstaatlichen Flickenteppich.

Und in diese gereizte bis empörte Stimmung platzt das Bundesverfassungsgericht mit seinen beiden Entscheidungen zur „föderalen Verantwortungsgemeinschaft“ und „intertemporalen Freiheitssicherung“. Sie sind eine Mahnung an die Länder und den Bund, vielleicht auch an den eigenen zweiten Senat, die Sichtweise der Partikulardifferenzierung, der betonten Aufforderung zu Konkurrenz und Wettbewerb aufzugeben. Bei der Klage der Rundfunkanstalten gegen das Land Sachsen-Anhalt leuchtet die Antwort aus Karlsruhe unmittelbar ein: Alle 16 Länder haben sich schließlich auf ein Verfahren zur Finanzierung geeinigt. Will ein Land aus dieser Einigung heraus, dann muss es sich mit allen anderen fünfzehn auf eine neue Struktur, ein neues Verfahren einigen. Sich nur zu verweigern, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht verantwortungslos. Ganz so unwirsch hat es der 1. Senat nicht formuliert, aber dennoch unmissverständlich erklärt: „Eine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für das Unterlassen der Zustimmung des Landes zum Staatsvertrag (... ) besteht nicht“. Doch nicht nur diese drastische Rüge macht den Beschluss vom 20. Juli so bemerkenswert.

Die Verpflichtung auf eine Verantwortungsgemeinschaft lässt sich auch auf die Kläger ausdehnen. Der Absatz über Ziel und Zweck der grundgesetzlichen Rundfunkfreiheit dürfte in die Schulbücher und sonstigen Handbücher zur Pressefreiheit eingehen. „Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“, heißt es zunächst eher selbstverständlich. Der Auftrag im Grundgesetz „zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck finden“. Und zwar sicherstellt

*„durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den*

*Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden. Dies gilt gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits.“*

Das sind Sätze von Gewicht. An ihnen wird der heftige aktuelle Streit über die Programmpolitik der Rundfunkanstalten zu messen sein.

## Auch Zukunft verpflichtet

Wie hoch das Verfassungsgericht die Messlatte bei der zweiten Entscheidung zur „intertemporalen Freiheitssicherung“ gelegt hat, ist bislang weniger klar. In dem Urteil zum Klimaschutzgesetz vom 24. März (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) dehnen die Richterinnen und Richter den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit im Artikel 2 des Grundgesetzes (Absatz 2, Satz 1) „auch“ auf eine in die Zukunft weisende Verpflichtung aus, „Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen“: Der heutige Gesetzgeber, der die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen (so im Klimaschutz) stelle, habe die Verhältnismäßigkeit der Auswirkungen zu prüfen. Und notfalls die Weichen umzustellen, rechtzeitig. Die „intertemporale Freiheitssicherung“ erklärt der erste Senat mit einem einzigen Satz: „Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung der Freiheitschancen über die Generationen.“

In dem umfangreichen Urteil wird die richterliche Wortschöpfung nicht weiter erläutert. Es fehlen die sonst üblichen Verweise auf die Literatur oder die eigene, bisherige Rechtsprechung. Und so hat in den letzten Wochen und Monaten unter Verfassungsjuristen (es sind weitgehend nur Männer) und Politikwissenschaftlern die Deutung und Ausleuchtung begonnen.

Eine gewählte Plattform ist das Internet, genauer „[verfassungsblog.de](https://www.verfassungsblog.de)“. Marten Breuer, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Konstanz, zeigt sich am 18. Mai überrascht, dass der 1. Senat ohne Begründung eine neue Grundrechtsdimension eröffnet habe und das angesichts der „sonst üblichen Begründungstiefe“. Er sieht darin ein hohes Missbrauchsrisiko. Aus Grundrechten würden Grundpflichten, „indem man beim Gebrauch der Grund- und Freiheitsrechte heute stets auch die Auswirkungen für den künftigen Freiheitsgebrauch anderer mitzuberücksichtigen hat“. Es beunruhigt ihn die „gewisse Diffusität“ und eine mögliche „unkontrollierbare Ausweitung“, denn betroffen sei nach dem Urteil „praktisch jegliche Freiheit“, die der Heutigen wie „die Freiheit der Anderen“ (so nennt er seinen Text). Er erinnert an Themen wie die Staatsverschuldung, die sozialen Sicherungssysteme mit der Rente oder die Festlegungen innerhalb von militärischen Bündnissen.



Quelle: © Bundesverfassungsgericht | bild\_raum stephan baumann, Karlsruhe

Screenshot: Website Bundesverfassungsgericht

Siehe auch den *Bruchstücke*-Beitrag von Martin Dieckmann  
„[Das vorletzte Wort: 70 Jahre Bundesverfassungsgericht](#)„

## Macht Karlsruhe zu viel Politik?

Eine Woche später (am 25. Mai) steigt Breuers Kollege an der Freien Universität Berlin, Christian Callies, im „verfassungsblog“ in die Deutungsgeschichte ein, in „rechtsdogmatischer Hinsicht“ ebenfalls misstrauisch. Sein Vorwurf gegen die Richterschaft ist nicht neu und lautet in immer anderen Varianten: Karlsruhe mache zu viel Politik. Mit diesem Urteil zum Klimaschutzgesetz werde das Bundesverfassungsgericht zum „Hüter der Generationengerechtigkeit“, der „die vom Gesetzgeber vorgenommene ‚Freiheitsverteilung‘ überprüft“. Warum nicht, wenn die Politik nur in Legislaturperioden denkt und handelt? Wenn die Parteien nur die heutige Wählerschaft fest im Blick haben, Kinder und Jugendliche, die nächste und übernächste Generation keine Rolle spielen? Wer vertritt ihre Grundrechts- und Freiheitsinteressen, die in den pandemischen Zeiten schon so schmachvoll missachtet wurden? Offen ist, wie die Ausleuchtung des Spruchs aus Karlsruhe fortgesetzt wird und längst vorhandene wissenschaftliche Auseinandersetzungen zur Generationengerechtigkeit zur Kenntnis genommen werden.

Die Fragen treiben auch den Demokratieforscher Wolfgang Merkel um, wenn er sich in der Online-Zeitschrift IPG äußert, die die Friedrich Ebert Stiftung herausgibt (Interview vom [11. Mai](#)). Er sieht in dem

Urteil einen „demokratieabträglichen Trend“, weil es an der „Doktrin der richterlichen Selbstbeschränkung“ kratze. Den Jubel der Klimaaktivisten teilt Merkel nicht: „Es mag ein guter Tag im symbolischen Kampf gegen die Erderwärmung gewesen sein, ob es auch ein guter Tag für die parlamentarische Demokratie war, wage ich zu bezweifeln,“ sagt er in dem IPG-Interview. Und er erinnert daran, dass immer mehr nicht gewählte Institutionen wie die Europäische Zentralbank, die EU-Kommission oder die Ministerpräsidentenkonferenz weitreichende „intertemporale“ Entscheidungen trafen: In der Umwelt- und Klimapolitik, aber auch in der Geld- und Sozialpolitik. Er nennt diesen Trend „Expertokratisierung der Demokratie“ und an diesem Trend seien die Richterinnen und Richter in Karlsruhe beteiligt. Ein nicht sehr neuer Vorwurf oder eine demokratisch-engagierte Warnung?

Die ersten Kommentare aus der Wissenschaft fallen bisher eher kurzatmig aus, erneuern bekannte Bedenken. Doch vor allem im Rückblick auf die Änderungen des Grundgesetzes, die Streichung der einheitlichen Lebensverhältnisse, die Beschneidung des Bundes in der Gesetzgebung zu Gunsten der Länder und die bisherigen Auslegungen durch das Bundesverfassungsgericht können die beiden Urteile dieses Jahres auch als wahrhaft demokratieförderlich eingestuft werden: Als eine höchstrichterliche Mahnung zu einem neuen Gesellschaftsvertrag über die Generationen hinweg und zu einer neuen Verantwortungsgemeinschaft. Eine solche Mahnung zu hören, täte der Republik gut. Allen daran Beteiligten.

*Zur Entstehung und Hintergründen siehe auch: Jutta Roitsch, Partikular Differenz statt Bundesstaat, in: vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 2, Juni 2005, S.117 ff*

Unter dem Titel „[Unerhörte Töne aus Karlsruhe](#)“ erschien der Beitrag zuerst auf [Faust-Kultur](#).

• [E-Mail](#)

• [teilen](#)

• [teilen](#)

• [teilen](#)

•  [teilen](#)

## Entdecke mehr von bruchstücke

Melde dich für ein Abonnement an, um die neuesten Beiträge per E-Mail zu erhalten.

Gib deine E-Mail-Adresse ein ...

Abonnieren