

## Der Zugang des Bürgers zum Bundesverfassungsgericht

Die Überlastung der Richter  
beeinträchtigt die Rechte der Bürger

Joachim Wieland

Fakultät für Rechtswissenschaft

Das Bundesverfassungsgericht genießt in der Öffentlichkeit hohes Ansehen. Seine Entscheidungen haben weitreichende Auswirkungen auf praktisch alle Bereiche der Politik, aber auch auf unser tägliches Leben. Das haben in letzter Zeit etwa die Entscheidungen zur Familienbesteuerung oder zur Rechtschreibreform deutlich gemacht. Schon diese Beispiele zeigen, daß das Gericht nicht nur als Staatsgerichtshof über Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen entscheidet, sondern auch von Bürgerinnen und Bürgern angerufen werden kann, die sich durch ein Handeln des Staates in ihren Grundrechten verletzt fühlen. Von dieser

Möglichkeit haben schon weit mehr als 100 000 Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer Gebrauch gemacht. Das führt zu einer Arbeitsbelastung, die vom Gericht kaum noch bewältigt werden kann. Die Verfahren bleiben liegen, der Bürger muß unter Umständen jahrelang auf

eine Entscheidung warten. Damit aber wird der Rechtsanspruch des Bürgers auf Bescheidung seiner Verfassungsbeschwerde fragwürdig. Die Frage, wie das Bundesverfassungsgericht entlastet werden kann, ist damit keine rein justizinterne Organisationsfrage, sondern betrifft unmittelbar die Rechtsposition der Bürger gegenüber dem Verfassungsgericht.



*Die Richter und Richterinnen des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts bei der Verkündung eines Urteils zur Rentenanpassung. Das Urteil wird von Prof. Dr. Dieter Grimm (Rechtsprofessor an der Universität Bielefeld und dienstältester Richter des Ersten Senats) verlesen. Die beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts bestehen aus je acht Personen. Sie befassen sich unter anderem mit Verfassungsbeschwerden einzelner Bürgerinnen und Bürger. Es werden in jedem Jahr ungefähr 5 000 Verfassungsbeschwerden erhoben, nur über zwei bis drei wird mündlich verhandelt. Erfolgreich sind weniger als 3% aller Verfassungsbeschwerden, und das oft auch erst nach vielen Jahren. Die Überlastung des Gerichts stellt ein ernsthaftes Problem für die Gewährleistung der verfassungsmäßigen Rechte dar.*

### ■ Verfassungsbeschwerden sind formlos möglich

Liest man den Text des Grundgesetzes, so fällt auf, daß der Zugang zum Bundesverfassungsgericht in einer für Rechtsnormen relativ einfachen und klaren Sprache geregelt ist: In Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG heißt es, daß das Bundesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden entscheidet. Jedermann und natürlich auch jede Frau kann sie mit der Behauptung erheben, durch die öffentliche Gewalt – das sind neben dem Gesetzgeber die Verwaltung und vor allem auch die Gerichte – in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein. Die Verfassungsbeschwerde muß zwar schriftlich eingelegt werden, diese Voraussetzung erfüllt jedoch selbst eine Postkarte. Beschwerdeführer oder Beschwerdeführerinnen müssen nur deutlich machen, durch welches Handeln des Staates sie sich in welchem ihrer Grundrechte verletzt fühlen. Die Einschaltung eines Anwalts oder einer Anwältin ist nicht erforderlich, aber ratsam. Die Verfassungsbeschwerde muß innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des staatlichen Akts eingelegt werden, gegen den sie sich richtet; nur für Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze ist eine Jahresfrist eingeräumt. Das Verfahren ist kostenfrei.

Gegenwärtig gehen im Jahr ungefähr 5000 Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht ein. Sie werden nicht nur von Strafgefangenen und Asylbewerbern, sondern auch von großen Unternehmen, Kirchen und Rundfunkveranstaltern erhoben. Manche Verfassungsbeschwerden sind kurz und handgeschrieben, andere lang und von wissenschaftlichen Gutachten begleitet. Für das Bundesverfassungsgericht bringt die große Zahl der Verfassungsbeschwerden eine erhebliche Arbeitsbelastung mit sich.

### ■ Die Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts

Das Gericht besteht aus 16 Mitgliedern, die in zwei Senaten arbeiten. Die Geschäfte sind zwischen den Senaten und den Senatsmitgliedern so verteilt, daß jede Richterin und jeder Richter für ein bestimmtes Fachgebiet wie etwa das Asylrecht, das Rundfunkrecht, das Beamtenrecht, das Steuerrecht oder das Sozialrecht zuständig ist. Rein rechnerisch ergibt sich aus der Zahl der Eingänge, daß jeder Berichterstatter ungefähr 300 Verfassungsbeschwerden im Jahr bearbeiten muß, damit keine Rückstände auflaufen. Es gelingt dem Bundesverfassungsgericht angesichts seiner gewaltigen Arbeitslast jedoch schon seit Jahren nicht mehr, solche Rückstände zu vermeiden. In den letzten Jahren sind manchmal bis zu 1000 Verfahren weniger bearbeitet worden, als neu eingegan-

gen sind. Das hat dazu geführt, daß die Zahl der Verfassungsbeschwerden, die seit fünf und mehr Jahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig sind, in den Jahren von 1992 bis 1996 von 45 auf 142 angestiegen ist. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Verfassungsbeschwerden, die bereits sieben Jahre beim Bundesverfassungsgericht anhängig sind, von 4 auf 42 gestiegen, hat sich also mehr als verzehnfacht.

### ■ Verfassungsbeschwerden sind selten erfolgreich – und dann oft erst nach Jahren

Da das Bundesverfassungsgericht tendenziell diejenigen Verfassungsbeschwerden schneller erledigt, die keinen Erfolg haben, und sich für die schwierigen Fälle mehr Zeit nimmt, ist dieses Anwachsen der Rückstände besorgniserregend. Für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer ist es schon ernüchternd, daß nur knapp 3% aller Verfassungsbeschwerden erfolgreich sind. Tritt ein so seltener Erfolg erst nach über sieben Jahren ein, kann man kaum noch von einem effektiven Rechtsschutz sprechen. Für die Wirksamkeit des Grundrechtsschutzes durch das Bundesverfassungsgericht ist es also äußerst wichtig, die Arbeitsfähigkeit des Gerichts zu erhalten. Wie das zu erreichen ist, wird schon seit langem im Gericht selbst und von Rechtswissenschaftlern diskutiert. Auch der Gesetzgeber hat das Bundesverfassungsgerichtsgesetz mehrfach reformiert, um dem Gericht die Bewältigung seiner Arbeitsbelastung durch Verfassungsbeschwerden zu erleichtern. Eine Ideallösung ist dabei allerdings noch nicht gefunden worden, sie wird sich auch kaum finden lassen. Immerhin kann man sich bemühen, eine Lösung zu suchen, die möglichst wenig Nachteile mit sich bringt.

### ■ Erhöhung der Zahl der Verfassungsrichter?

Zunächst liegt der Gedanke nahe, einfach die Zahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts zu erhöhen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben jedoch dazu geführt, daß diese Lösung fast allgemein für ungeeignet gehalten wird. In den ersten Jahren nach seiner Gründung im Jahre 1951 hatte das Bundesverfassungsgericht 24 Mitglieder, also 12 pro Senat. Die große Zahl der Senatsmitglieder hatte zur Folge, daß die Beratungen sehr viel Zeit in Anspruch genommen haben. Daher bestehen die beiden Senate heute nur noch aus je 8 Mitgliedern. Auch der Gedanke, einen dritten Senat einzurichten, ist schnell verworfen worden. Schon bei zwei Senaten ist es schwierig, eine einheitliche Auslegung der

Verfassung sicherzustellen. Zwar gibt es die Möglichkeit der Anrufung des Plenums, wenn ein Senat von der Rechtsprechung des anderen abweichen will. Dieses Verfahren hat sich jedoch als so zeitaufwendig und mühselig erwiesen, daß beide Senate in der Regel die Anrufung des Plenums vermeiden („horror pleni“). Das Hinzutreten eines dritten Senats würde die Abstimmungsprobleme potenzieren und die Einheitlichkeit der Verfassungsauslegung gefährden. Da das Bundesverfassungsgericht über keine eigenen Machtmittel verfügt, ist es darauf angewiesen, daß seine Entscheidungen die Beteiligten und die Öffentlichkeit überzeugen. Das läßt sich jedoch kaum erreichen, wenn die Entscheidungen der Senate einander widersprechen. Ein Beispiel für solche Rechtspre-

chungsdifferenzen bot in den letzten Jahren die unterschiedliche Antwort beider Senate auf die Frage, ob es mit der Würde des Menschen vereinbar ist, die Unterhaltspflicht für ein Kind als Schaden zu begreifen, wenn etwa infolge eines Fehlers des behandelnden Arztes eine Sterilisation fehl geschlagen ist.

Immerhin ist die Zahl der juristischen Hilfskräfte, die den Gerichtsmitgliedern zurarbeiten, im Laufe der Zeit erheblich erhöht worden. Mittlerweile kann jedes Mitglied des Verfassungsgerichts auf drei Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zurückgreifen, die regelmäßig von den Fachgerichten, Staatsanwaltschaften oder Verwaltungsbehörden, aber auch aus rechtswissenschaftlichen Fakultäten heraus für drei Jahre an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet

*Blick in die Geschäftsstellenräume des Bundesverfassungsgerichts. Die Kanzleiangestellte rechts hat gerade verschiedene Urteile mit den zugehörigen Akten auf ihrem Schreibtisch liegen. Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem die Versendung von Schriftstücken an die Beteiligten eines Verfahrens. Der Beamte unten ordnet gerade einen Vorgang ein. Die Fülle der gleichzeitig laufenden Verfahren erfordert die Einhaltung striktester Ordnungsprinzipien.*





werden. Sie nehmen den Verfassungsrichtern Arbeit ab, bereiten Entscheidungen vor, schreiben Gutachten und Entwürfe. Sie tragen dazu bei, daß die große Zahl der Verfassungsbeschwerden bislang im wesentlichen bearbeitet werden konnte. Auch der Zahl der Hilfskräfte sind jedoch Grenzen gesetzt, weil andernfalls die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr selbst die Verantwortung für die Entscheidungen übernehmen können.

#### ■ Einfeldern von Gerichtskosten?

Gescheitert ist der Versuch, über die Erhebung von Gerichtskosten das Aufkommen an Verfassungsbeschwerden zu verringern. Der Gesetzgeber hatte dem Bundesverfassungsgericht in den achtziger Jahren die Möglichkeit eingeräumt, vor der Erledigung offenbar aussichtsloser Verfassungsbeschwerden von den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern Kostenvorschüsse anzufordern. Damit war die Hoffnung verbunden, daß viele Betroffene ihre Verfassungsbeschwerden eher zurücknehmen würden als einen Vorschuß zu zahlen. Diese Hoffnung hat sich jedoch als trügerisch erwiesen. Tatsächlich sind angeforderte Vorschüsse häufig schnell und bereitwillig gezahlt worden, weil die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sich von der Zahlung des Vorschusses eine beschleunigte Erledigung ihrer Verfassungsbeschwerden erhofften. Daraufhin ist der Gesetzgeber wieder zur generellen Kostenfreiheit des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zurückgekehrt, von der nur in ganz seltenen Mißbrauchsfällen abgewichen wird.

#### ■ Vorselektion durch das Annahmeverfahren

Als verhältnismäßig erfolgreich hat sich über lange Zeit hinweg die Einrichtung von Kammern aus je drei Mitgliedern eines Senats des Bundesverfassungsgerichts erwiesen, die über die Annahme von Verfassungsbeschwerden entscheiden. Das Annahmeverfahren ist mehrfach reformiert worden. Nach der gegenwärtigen Rechtslage muß eine Kammer eine Verfassungsbeschwerden annehmen, soweit ihr entweder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder wenn es zur Durchsetzung der Grundrechte angezeigt ist. Letzteres kann auch der Fall sein, wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entstünde. Die Annahmeentscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung, sie ist unanfechtbar und bedarf keiner Begründung. In der Gerichtspraxis erstellt häufig ein Mitarbeiter ein kurzes Gutachten zu der betreffenden Verfassungsbe-

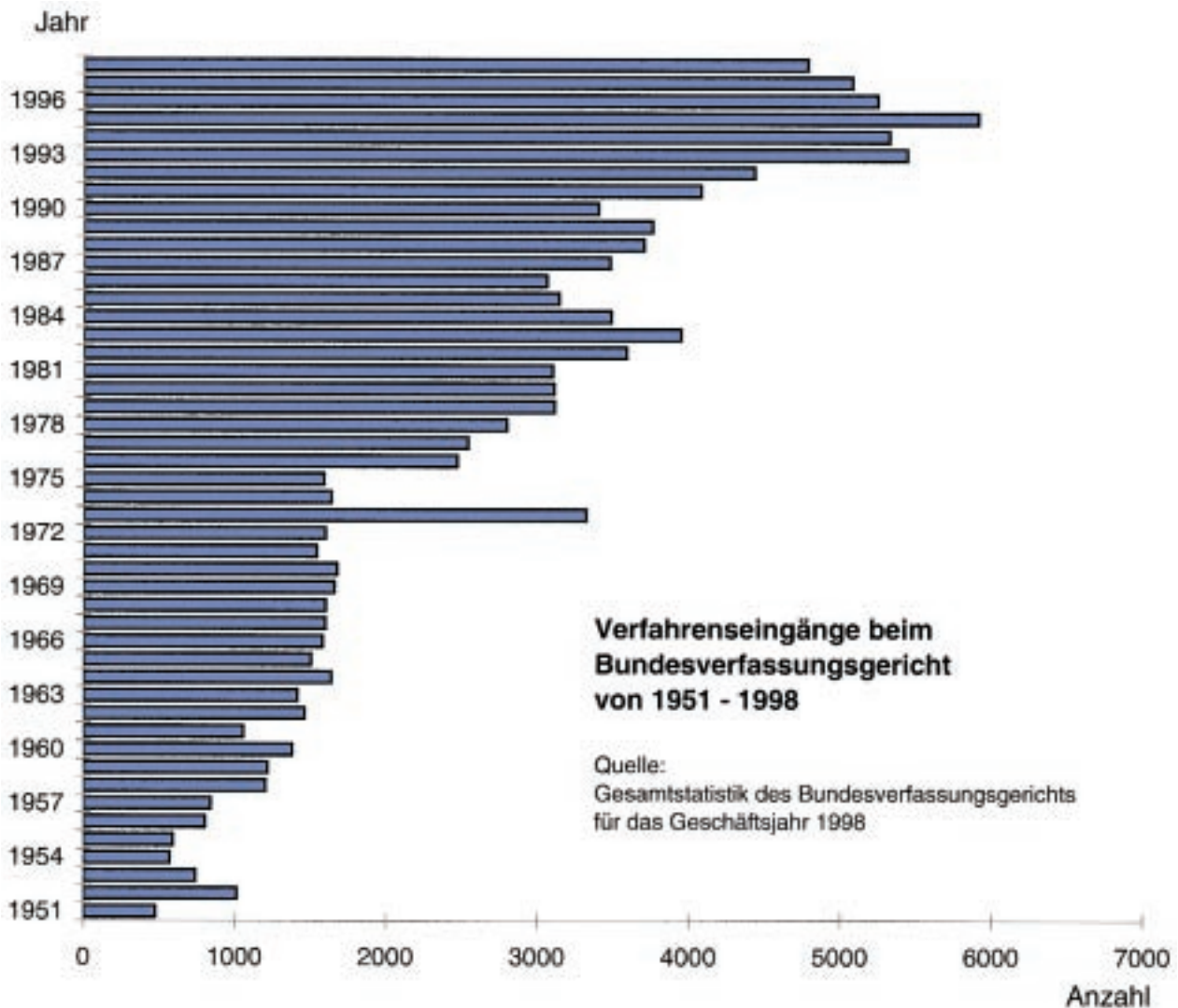
schwerde, das in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle in dem Vorschlag mündet, die Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung anzunehmen. Macht sich der zuständige Berichterstatter diesen Vorschlag zu eigen, leitet er ihn im Umlaufverfahren den beiden anderen Kammermitgliedern zu. Stimmen diese zu, was ebenfalls die Regel ist, ist die Verfassungsbeschwerden gescheitert, ohne daß der Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin den Grund für das Scheitern erfahren müssen. (Häufig wird allerdings in wenigen Sätzen begründet, warum die Kammer die Annahme der Verfassungsbeschwerden abgelehnt hat.) Nur Verfassungsbeschwerden, die das Kammerverfahren erfolgreich durchlaufen haben, gelangen in den Senat.

#### ■ Vorprüfung durch Verfassungsanwälte?

Auch dieses rigorose Selektionsverfahren hat jedoch in den letzten Jahren das Auflaufen von Rückständen nicht mehr verhindern können. Deshalb hat der Bundesjustizminister 1996 eine Kommission eingesetzt, die zwei Jahre später Vorschläge zur Entlastung des Bundesverfassungsgerichts vorgelegt hat. Die Entlastungskommission hat den Vorschlag zur Einrichtung einer Verfassungsanwaltschaft verworfen, der von mehreren Verfassungsrichtern gemacht worden war. Danach sollte eine Vorprüfung von Verfassungsbeschwerden durch Verfassungsanwälte erfolgen, die eine eigenständige Behörde bilden sollten. Die Entlastungskommission befürchtete jedoch eine Erhöhung des insgesamt auf eine Verfassungsbeschwerden zu verwendenden Arbeitsaufwands, der keine fühlbare Entlastung des Gerichts gegenüberstünde. Die Kommission hat auch den Vorschlag verworfen, die Verfassungsgerichte der Länder stärker in die Erledigung von Verfassungsbeschwerden einzuspannen. Zum einen könne das die Einheitlichkeit der Verfassungsrechtsprechung gefährden, zum anderen wurde darauf hingewiesen, daß die Landesverfassungsgerichte regelmäßig aus nebenamtlich tätigen Richtern bestünden, deren Arbeitskapazität nicht ausreichte, um eine größere Entlastung des Bundesverfassungsgerichts bewirken zu können.

#### ■ Das Annahmeverfahren des *Supreme Court* der USA

Die Entlastungskommission hat empfohlen, die Annahme von Verfassungsbeschwerden zukünftig in das Ermessen des Bundesverfassungsgerichts zu stellen. Dieser Vorschlag orientiert sich an der Praxis des *Supreme Court* der USA, die schon zuvor von Seiten der Rechtswissenschaft rechtsvergleichend unter-



sucht und zur Nachahmung empfohlen worden war. Der *Supreme Court* der USA stand vor achtzig Jahren vor ähnlichen Überlastproblemen wie gegenwärtig das Bundesverfassungsgericht. Auf Vorschlag des *Supreme Court* hat der Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika daraufhin 1925 den bis dahin bestehenden Rechtsanspruch auf eine Entscheidung des *Supreme Court* beseitigt. Seit dieser Zeit entscheidet der *Supreme Court* einen Rechtsstreit nur dann, wenn mindestens vier der neun Richter nach Lektüre eines verfahrenseinleitenden Schriftsatzes der Auffassung sind, daß „besondere und bedeutende Gründe“ die Annahme des Falles rechtfertigen. Auf diese Weise hat der *Supreme Court* nicht nur binnen kurzem alle Rückstände aufgearbeitet, sondern ist auch in der Lage, jährlich ungefähr 150 Fälle mündlich zu verhandeln und durch alle Mitglieder des Gerichts zu entscheiden. Demgegenüber konnten beide Senate des Bundesverfassungsgerichts in den letzten Jahren aufgrund der hohen Belastung durch das Annahmeverfahren zusammen nur noch weniger als 30 Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden fällen.

Die mehr als 4 500 Kammerentscheidungen pro Jahr, mit denen die Annahme von Verfassungsbeschwerden abgelehnt wird, fordern also ihren Tribut.

Nach amerikanischem Vorbild könnte auch beim Bundesverfassungsgericht eine eingehende Verfassungsbeschwerde zunächst dem zuständigen Berichtserstatter zugewiesen werden, der zu prüfen hat, ob wegen der Bedeutung der Sache für den Beschwerdeführer oder für die Allgemeinheit eine Annahme in Betracht kommt. Hielte der Berichtserstatter die Verfassungsbeschwerde für annahmewürdig, weil sie entweder für die Rechtsentwicklung oder für den Beschwerdeführer von großer Bedeutung ist, legte er dem Senat ein begründetes Votum vor. Verneinte der Berichtserstatter dagegen die Annahmewürdigkeit, könnte er die Verfassungsbeschwerde mit einem entsprechenden Kurzvotum einem Mitberichtserstatter zuleiten. Auch dieser hätte die Möglichkeit, die Verfassungsbeschwerde dem Senat zur Entscheidung vorzulegen, wenn er sie im Gegensatz zur Auffassung des Berichtserstatters für annahmewürdig hielte. Im anderen Fall würden die Akten den übrigen sechs

Senatsmitgliedern zugeleitet, die sich innerhalb einer bestimmten Frist schriftlich für die Annahme der Verfassungsbeschwerde aussprechen könnten. Auf dieser Grundlage könnte der Senat binnen kurzem entscheiden, ob er die Verfassungsbeschwerde annehmen wollte. Das geschähe nur dann, wenn wenigstens drei Mitglieder des Senats die Verfassungsbeschwerde für annahmewürdig hielten. Andernfalls würde der Senatsvorsitzende den Beschwerdeführer in einem kurzem, nicht begründeten Schreiben über die Nichtannahme informieren.

#### ■ Die Vorteile eines solchen Verfahrens

Die Vorteile eines solchen Verfahrens lägen darin, daß das Annahmeverfahren von vornherein auf die Ermittlung der für die Entwicklung des Verfassungsrechts oder für den Grundrechtsschutz des Beschwerdeführers wirklich bedeutenden Verfassungsbeschwerden ausgerichtet wäre. Die Bedeutung eines Falles läßt sich in aller Regel viel leichter und mit geringerem Zeitaufwand klären als die rechtliche Zulässigkeit oder Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde, deren Prüfung häufig ein sorgfältiges Aktenstudium und das Eindringen in komplexe Probleme einzelner Rechtsgebiete voraussetzt. Das Bundesverfassungsgericht macht zwar in den letzten Jahren auch stärker als früher von der ihm prozeßrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, der Bedeutung eines Verfahrens mehr Gewicht für dessen Annahme zuzumessen als der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen, es ist jedoch in seiner Grundtendenz bislang der deutschen Rechtsprechungstradition verhaftet geblieben, für die Zulässigkeit und Begründetheit eines Rechtsbehelfs im Vordergrund stehen. Die Klärung dieser Fragen ist jedoch regelmäßig so arbeitsaufwendig, daß insgesamt gesehen die Befassung eines gesamten Senats mit der Entscheidung über die Bedeutung aller eingehenden Verfassungsbeschwerden geringer ist als der Arbeitsaufwand, der nach herkömmlichem Vorgehen in den drei Kammern eines Senats zusammen anfällt. Zudem böte das hier vorgeschlagene Annahmeverfahren den Vorteil, daß alle Mitglieder eines Senats über alle bei diesem Senat eingehenden Verfahren informiert würden und die notwendigen Auswahlentscheidungen gemeinsam treffen könnten. Der Preis für diese Entlastung des Bundesverfassungsgerichts läge allerdings in dem nicht gering zu veranschlagenden Verlust des Rechtsanspruchs jedes Bürgers auf Bescheidung eingeleiteter Verfassungsbeschwerden.

#### ■ Was nützt ein Rechtsanspruch, wenn er nur in der Theorie besteht?

Das Bundesverfassungsgericht hat das skizzierte Verfahren im letzten Sommer zwei Monate lang erprobt. Dabei haben sich zwar gewisse Arbeiterleichterungen ergeben, jedoch überwiegt offenbar im Gericht das Bedenken gegen eine Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Bescheidung einer Verfassungsbeschwerde. Dieser Verlust des Rechtsanspruchs wäre tatsächlich ein gravierender Nachteil eines freien Annahmeverfahrens. Mir erscheint es aber fraglich, ob der gegenwärtig bestehende, tatsächlich bei einer Erfolgsquote von weniger als 3% aller eingelegten Verfassungsbeschwerden jedoch eher theoretische Anspruch auf Entscheidung für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer tatsächlich besonders wertvoll ist. Das gilt vor allem, wenn man berücksichtigt, daß der Erfolg einer vor mehr als fünf Jahren eingelegten Verfassungsbeschwerde in der Rechtswirklichkeit den Betroffenen oft nicht mehr viel nützen wird. Daneben stellt sich die Frage, ob es zu verantworten ist, ein so bedeutsames Verfassungsorgan wie das Bundesverfassungsgericht in der täglichen Kleinarbeit fast ersticken zu lassen, während kaum Zeit für die Großverfahren bleibt, deren Entscheidung für die Staatspraxis häufig von herausragender Bedeutung ist. Die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika sprechen dagegen.

*Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., studierte Rechtswissenschaft in Bielefeld und Cambridge (Großbritannien), promovierte 1984 an der Universität Freiburg und habilitierte sich dort 1989. Von 1984 bis 1988 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht, seit 1991 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld. Professor Wielands Arbeitsschwerpunkte liegen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, Kommunalrecht, Finanzrecht und Europarecht; es gibt von ihm mehrere Veröffentlichungen zum Zugang zum Bundesverfassungsgericht und zum Supreme Court der USA.*

