

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender des Präsidiums der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V.

5. Indonesienreise

Vortrag am 24. Juli 2010

Universitas Islam Indonesia - Yogyakarta

„Langzeitauswertung der besonderen Struktur und Verfahrensweise von Verfassungsbeschwerden am Bundesverfassungsgericht“

I. Ausgangslage

1. Seit Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland sind seit dem 7. September 1951 bis zum 31. Dezember 2009 175.900 Verfassungsbeschwerden erhoben worden. Es handelt sich dabei um den weitaus größten Anteil der Verfahren, die beim Bundesverfassungsgericht behandelt werden (96,44 %). Des Weiteren wurden in dieser Zeit 3.622 (1,99 %) abstrakte und konkrete Normenkontrollen wie auch 8 (0,01 %) Parteiverbotsverfahren eingeleitet. 2.833 (1,55 %) Verfahren betreffen zum Beispiel Bund-, Länderstreitigkeiten oder Organstreitigkeiten in Bund und Ländern. Von den

Verfassungsbeschwerden waren in diesem Zeitraum 4.205 (= 2,4%) erfolgreich. Zum genannten Stichtag am 31. Dezember 2009 waren insgesamt noch 2.905 Verfahren anhängig, davon 2.800 (96,39 %) Verfassungsbeschwerden. Davon entfielen auf den Ersten Senat 1.741 und auf den Zweiten Senat 1.164 Verfassungsbeschwerden. 2009 wurde zugleich der Höchststand an Verfahrenseingängen verzeichnet, er lag bei 6.508, wobei beide Senate etwa gleichmäßig belastet waren und die Verfassungsbeschwerden wiederum den größten Anteil an den Verfahren ausmachten (6.308).

2. Die Erfolgsquote der Verfassungsbeschwerden liegt weit überwiegend in dem Bereich von 2,4 % plus/minus. Aufgrund von Sondereinflüssen schnellte diese Erfolgsquote mitunter nach oben, wobei das Jahr 1990 mit 17,09 % hervorsticht. In der Regel sind solche höheren Erfolgsquoten auf die Verfassungswidrigkeitserklärung von Gesetzen zurückzuführen, wenn insoweit zahlreiche Verfassungsbeschwerden erhoben wurden. Eindrucksvoll dürfte auch die Verfahrensdauer von Verfassungsbeschwerden sein. Hierfür liegt eine Einzelauswertung für die Jahre 2000 bis 2009 vor. Binnen eines Jahres wurden 69,4 % der Verfahren abgeschlossen, binnen zwei Jahren weitere 19,3 %. Drei Jahre dauerten 3,9 % der Verfahren und immerhin noch 2,2 % der

Verfahren mehr als vier Jahre. Das ist beileibe kein Ruhmesblatt für das Bundesverfassungsgericht, zumal eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips auch die Effektivität des Rechtsschutzes ist und dazu gehört eine beschleunigte Abwicklung von Gerichtsverfahren.

Insoweit hat es immer wieder Beanstandungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg gegeben. Er hat zunächst ausgehend von Verfahren, in denen eine Freiheitsentziehung inmitten stand, unter Hinweis auf Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK auf die Verpflichtung der Gerichte hingewiesen, Verfahren sehr zügig und unter der größtmöglichen Beschleunigung zum Abschluss zu bringen. Nach der genannten Bestimmung hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

In der Bundesrepublik Deutschland hat es insoweit in Teilen der Strafgerichtsbarkeit bis hin zum obersten Gerichtshof des Bundes, dem Bundesgerichtshof in Strafsachen, Fehlentwicklungen gegeben. Aus diesem Grund hat die zuständige Kammer des Zweiten Senats

des Bundesverfassungsgerichts mehrfach energisch eingegriffen, wenn auch nach langjähriger Untersuchungshaft in einem Strafverfahren (bis zu mehr als acht Jahren!) noch kein rechtskräftiges Strafurteil vorlag. Bei solchen Konstellationen hätte es keinerlei Intervention des EGMR auf Menschenrechtsbeschwerde hin bedurft. Vielmehr ergibt sich der Anspruch auf beschleunigte Durchführung zunächst von Strafverfahren zugunsten des Betroffenen aus dem Freiheitsgrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG. Hinzu tritt aber auch der Gedanke, dass der Mensch bei einem lange andauernden Gerichtsverfahren, vor allem Strafverfahren, zum Objekt staatlichen Handelns, um nicht zu sagen willkürlichen Handelns, wird.

Diese Rechtsprechung hat der EGMR inzwischen auch auf zum Beispiel Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren erstreckt. Das ist wenig überraschend, weil für jegliches Gerichtsverfahren der zuvor genannte übergeordnete verfassungsrechtliche Grundsatz gilt: Der Mensch darf nicht zum Objekt, zum Spielball staatlicher Gewalt werden. Gerade das ist aber der Fall, wenn Gerichtsverfahren über Gebühr verzögert werden.

Inzwischen ist man nicht nur aufgrund der Beanstandungen durch das Bundesverfassungsgericht, sondern vor allem aufgrund der Mah-

nungen des EGMR in Deutschland hellhörig geworden. Es gibt nunmehr einen Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes „über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren“. Die weitere Entwicklung, die Mitte März diesen Jahres eingesetzt hat, bleibt abzuwarten, soll uns aber hier und heute nicht hindern, diesbezügliche Fragen aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten.

II. Einzelheiten

1. Da ich 1977 bis 1979 zum ersten Mal in engeren Kontakt mit dem Bundesverfassungsgericht (seinerzeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter) gekommen bin, vermag ich in etwa 35 Jahre seiner Rechtssprechungstätigkeit bewusst und mit Hintergrunderfahrung zu überblicken. Der Beschleunigung von Verfahren beim Bundesverfassungsgericht, vor allem aber auch in Bezug auf Verfassungsbeschwerdeverfahren, stehen vor allem zwei Umstände entgegen: Der eine ist die Frage der Begründung von Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden und der andere, dass materiell nicht nach dem Gegenstand von Verfassungsbeschwerden unterschieden wird.

a) Gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG bedarf die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde keiner Begründung. Ich gehöre zu den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts (beider Senate), die hiervon am häufigsten Gebrauch machen. Vermutlich bin ich sogar dasjenige Mitglied, das nur höchst ausnahmsweise eine Begründung der Nichtannahmeentscheidung beifügt. Der Grund liegt darin, dass mit jeder Begründung einer Entscheidung ein Abstimmungsbedarf unter den mitwirkenden Mitgliedern eines Senats entsteht. Das ist bei Senatsentscheidungen das gesamte Kollegium von acht Mitgliedern, in den Kammern, die einstimmig entscheiden müssen, von drei Mitgliedern. Meine Beobachtung geht dahin, dass - unabhängig von den genannten Gremien - in der Regel das Ergebnis schneller als die mehrheitlich gebilligte Begründung gefunden ist. Insoweit geht wertvolle Zeit verloren, die für die Bearbeitung anderer Verfassungsbeschwerden fehlt, ohne dass man einen individuellen oder rechtsstaatlichen Mehrwert bei ablehnender Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht erkennen könnte. Mit herein spielt hier noch das Sondervotum, das seit 1971 vorgesehen ist, allerdings nur für Senatsentscheidungen in Betracht kommt, weil die Kammern einstimmig entscheiden müssen. Ich bin kein Anhänger des Sondervotums, weil dadurch viel Zeit und Arbeitskraft gebunden wird, die ebenfalls wieder-

rum für andere Verfahren fehlt. Immerhin wurden seit 1971 (Bände der amtlichen Sammlung 30 bis 122) zu den 1.995 durch die Senate entschiedenen Verfahren 144 Sondervoten, mit zum Teil erheblichem Umfang, gefertigt. Von daher gesehen ist bei der Ausgestaltung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens auf die Frage der Begründung und des Sondervotums besonders Bedacht zu nehmen.

b) In Deutschland hat man aus gutem Grund trotz der erheblichen Überlastung des Bundesverfassungsgerichts der Versuchung widerstanden, Wertgrenzen für die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde einzuführen. Das ist von der Idee der Menschen- und Grundrechte wie auch des Rechtsstaats nahe liegend und richtig; denn die Verletzung von verfassungsrechtlich geschützten Individualrechtspositionen haben nichts mit materiellen Werten, sondern unmittelbar und vital mit dem objektiven Rechtsstaat zu tun. Man kann hieran ablesen, wie sich ein Rechts- und Kulturstaat im Umgang mit den seiner staatlichen Gewalt anvertrauten Menschen selbst definiert.

Allerdings kann man bei einer fortwährend anschwellenden Verfahrensflut daran denken, die Entscheidungseinheit innerhalb eines Senates zahlenmäßig noch kleiner als die Kammern zu bilden. So haben wir beim Verfassungsgericht jedes Jahr nicht wenige Verfassungsbe-

schwerden aus dem Zivil- oder Ordnungswidrigkeitenrecht, wie auch dem Sozial- und öffentlichen Dienstrecht, die auch für arme Menschen geringfügige Beträge betreffen, zum Beispiel 5, 10 oder 20 Euro. Hier ist nicht der nahe liegende Gedanke, die Verfassungsbeschwerde aufgrund des Einziehens einer Wertgrenze zu verschließen, sondern man sollte verstärkt darüber nachdenken, ob solche Streitigkeiten in einer solchen geringfügigen Größenordnung nicht von einem richterlichen Mitglied eines Senats abschließend entschieden werden kann. Das hätte eine große Entlastungswirkung zur Folge.

2. Es gilt noch anderes zu bedenken. Aufgrund meiner Erfahrungen in nunmehr knapp zwölf Jahren als Richter des Bundesverfassungsgerichts ist mir aufgefallen, dass wir über die Jahre stets wiederkehrende Sachverhaltskonstellationen als Gegenstand von Verfassungsbeschwerden mit wiederum jeweils identischem Ergebnis haben. Das hat mich schon vor Jahren veranlasst, auf die Suche nach gemeinsamen Grundstrukturen zu gehen. Daraus ergibt sich Folgendes (Beispiele):

a) Das Begehren, einen Hauptverhandlungstermin - zumal in einem Strafverfahren - aufzuheben und zu verschieben, kann nach der

insoweit gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ganz ausnahmsweise Erfolg haben. Gleichwohl werden solche Verfahren intern durch ein mehr oder minder umfangreiches Rechtsgutachten aufbereitet. Dessen bedürfte es nicht, weil man insoweit ein standardisiertes Formblatt ohne große Mühe entwickeln und zugrunde legen könnte. Der Arbeitsaufwand wäre deutlich reduziert.

b) Nach der Strafprozessordnung dürfen unter bestimmten Voraussetzungen von Vorbestraften Speichel- oder Blutproben entnommen und die Analyse einer Datenbank zugeführt werden. Hiergegen wenden sich zahlreiche Betroffene. Auch hier könnte man mit standardisiertem Formblatt zu einer schnellen Entscheidung ohne größeren Arbeitsaufwand schon deshalb gelangen, weil dieser Eingriff der Staatsgewalt nur bei bestimmten Vortaten (sogenannte Katalogtaten) zulässig ist.

c) Auch bei Ordnungswidrigkeiten aus dem Bereich des Straßenverkehrs können wir stets wiederkehrende Sachverhaltsgestaltungen beobachten, so vor allem die Geschwindigkeitsüberschreitung oder den Rotlichtverstoß. Auch insoweit ist es nicht fern liegend, an die Entwicklung von Formblättern zu denken, weil regelmäßig geltend

gemacht wird, der Betroffene sei nicht am Steuer des Fahrzeugs gesessen oder die Filmkamera oder das Messgerät seien fehlerhaft. Es handelt sich hierbei um Fragen, die sich der verfassungsrechtlichen Beurteilung entziehen und ausschließlich auf der Ebene der Gesetze unterhalb der Verfassung beantwortet werden müssen. Verfassungsrelevant wären diese Vorgänge nur, wenn etwa gegen die Gebote Gewährung rechtlichen Gehörs oder gesetzlicher Richter verstoßen worden wäre.

In Deutschland und vor allem innerhalb des Bundesverfassungsgerichts lassen sich solche Vereinfachungen des Verfahrensablaufs bisher nicht durchsetzen. Die Anhänger einer sorgfältigen und ausführlichen Ausarbeitung und häufig auch nachfolgenden Begründung nach außen hängen in der Regel der Fehlvorstellung nach, dass man auch solche Menschen überzeugen könne, die man letztlich nie überzeugen kann, wenn sie nicht Recht bekommen. Innerhalb eines Gremiums - hier des richterlichen Spruchkörpers - muss man auch konzedieren, dass dem Rechtsstaat und den Menschen nur gedient werden kann, wenn man vertrauensvoll zusammenarbeitet und dieses wechselseitig entgegengebrachte Vertrauen auch gerechtfertigt ist. Ein Verfassungsgericht darf nicht - wie auch sonst kein Gericht - zur Arena per-

sönlicher Interessen oder Eitelkeiten werden. Im Mittelpunkt allen Denkens und Handelns müssen der Rechtsstaat und die Menschen stehen.

3. a) Zur Beruhigung aller Beobachter der Entwicklung der Verfassungsbeschwerde in Deutschland und der zuletzt doch deutlich höheren Zahl des Eingangs beim Bundesverfassungsgericht muss ich darauf hinweisen, dass in Deutschland in allen Gerichtsbarkeiten (Zivil-, Strafgerichts-, Verwaltungsgerichts-, Finanzgerichts-, Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit) zusammen mehr als 3 1/2 Millionen Gerichtsverfahren anhängig gemacht werden. Von daher ist die Zahl von Verfassungsbeschwerden von etwas mehr als 6.000 verschwindend gering. Die insoweit verhältnismäßig geringe Zahl von Verfassungsbeschwerden hat selbstverständlich auch damit zu tun, dass alle Gerichte in Deutschland die Verfassung beachten müssen und vor allem dafür zu sorgen haben, dass die Menschen nicht in ihren Grundrechten oder diesen gleichgestellten Rechten verletzt werden. Daraus folgt nahe liegend, dass eine ausgebaute rechtsstaatliche Gerichtsbarkeit unterhalb des Verfassungsgerichts sehr wohl geeignet ist, dieses in Verfahren der Verfassungsbeschwerde zu entlasten. Dieser Effekt tritt ver-

hältnismäßig schnell ein, wie die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1951 gezeigt hat.

b) Neben der Verfassungsbeschwerde spielt beim Bundesverfassungsgericht noch ein so genanntes Allgemeines Register eine nicht zu unterschätzende Rolle. Es wird außerhalb und neben dem Gerichtsregister geführt. Es weist für die Jahre 1999 bis 2009 eine fast stetig steigende Zahl von Eingängen von 7.750 auf 9.187 aus. Davon umfasst sind zum Beispiel allgemeine Anfragen, allgemeine Zuschriften und Meinungsäußerungen, aber auch Eingaben und „Verfassungsbeschwerden“ vor ihrer Umschreibung. Auf diese Gruppe fielen in den Jahren 1999 bis 2009 zum Teil erheblich schwankend 5.586 und zuletzt 5.537, also rund 50 Eingänge weniger. Dieses allgemeine Register ist eine sinnvolle Ergänzung der Verfassungsbeschwerde, weil sich hier die Menschen auch dann ein Ventil für ihre Empfindungen gegenüber dem Staat und der staatlichen Gewalt verschaffen können, obwohl sie nicht die Absicht haben, eine förmliche Verfassungsbeschwerde zu erheben. Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit auch das geeignete Instrument in einem modernen demokratischen Rechtsstaat, dem Verfassungsgericht die Beobachtung des Zustands des Gemeinwesens zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund

spreche ich von der „Beobachtungs- und Ventilfunktion“ eines Verfassungsgerichts, was auch zu Befriedung und zu Zufriedenheit in Teilen der Bevölkerung führen kann, die man sonst nicht erreicht. Alle Eingaben werden nämlich - sofern sie nicht künftig als Verfassungsbeschwerden behandelt werden - mit einem korrekten und höflichen Schreiben beantwortet. Selbstverständlich ist auch mir bewusst, dass man nicht alle Menschen in einem Staatswesen erreichen kann, gleichwohl ist der Aufwand für diese „Dienstleistung“ am Rechtsstaat im Verhältnis zu anderen unter finanziellen Gesichtspunkten als gering einzuschätzen.

4. Zum Abschluss möchte ich noch kurz darauf eingehen, wie es sich mit der Aufhebung von Entscheidungen oberster Bundesgerichte verhält. Wegen weiterer Einzelheiten darf ich auf meinen Vortrag vom April 2005 anlässlich meiner zweiten Indonesienreise verweisen.

Seit 1991, also nunmehr etwa 20 Jahren, wurden etwa 91.000 Verfassungsbeschwerden gegen Gerichtsentscheidungen erhoben. Zivilgerichte waren, weil dort die meisten Rechtsstreitigkeiten in Deutschland geführt werden, nahe liegend am meisten betroffen, nämlich mit 35.855. Die Erfolgsquote war nicht übermäßig hoch; denn nur 2.430 Gerichtsentscheidungen wurden aufgehoben. Hierbei handelte es sich

zu einem nicht geringen Teil, nämlich 505 Entscheidungen, um solche in Asylverfahren, die mit einer grundlegenden Neuregelung zusammenhängen. Nach Klärung der Verfassungsstreitfragen durch das Bundesverfassungsgericht hat sich die Lage insofern beruhigt, als die Stattgaben nicht mehr ins Gewicht fallen.

Im selben Zeitraum (1991 bis 2009) wurden 17.007 Entscheidungen von obersten Bundesgerichten angefochten, davon 7.082 des Bundesgerichtshofs. Erfolgreich waren insgesamt 299 Verfassungsbeschwerden, davon 112 gegen Entscheidungen des Bundesgerichtshofs und 117 gegen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (bei „lediglich“ 2.817 angefochtenen Entscheidungen). Auf die Sonderproblematik des Verhältnisses des Verfassungsgerichts zu einem obersten Gericht, ob und wenn ja wie seine Entscheidung durch das Verfassungsgericht überprüft werden darf, können wir gegebenenfalls in der Diskussion eingehen. Diese Problematik ist in dem Vortrag von 2005 ausführlich behandelt.

III. Ausblick

Das heutige Thema ist von aktueller Brisanz, weil in der jüngsten Vergangenheit verstärkt von verschiedener Seite erneut über eine Entlastung des Bundesverfassungsgerichts nachgedacht wird. Bisher

wurde allen Versuchen in diese Richtung eine unmissverständliche Absage erteilt. Ich hoffe, es bleibt auch in der Zukunft so. Es ist als maßgeblich zugrunde zu legen, dass die Einführung einer Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht in einem modernen demokratischen Rechtsstaat nur dann sinnvoll ist, wenn man es ehrlich in dem Sinne meint, dass sich jeder Mann und jede Frau dorthin wenden kann, wenn sie sich in bestimmten im einzelnen genannten Verfassungsrechten verletzt fühlen. Auf diese Weise wird breites Vertrauen in die Bevölkerung getragen und nicht von ungefähr rangiert das Bundesverfassungsgericht in der Bundesrepublik Deutschland traditionell mit an der Spitze der Beliebtheitsskala. Es wäre verhängnisvoll und für Staat und Gesellschaft mittel- und längerfristig verheerend, wenn hier Ausflüchte dahingehend gesucht würden, dass man den Zugang zum Verfassungsgericht durch Einengung bei der Handhabe der Verfassungsbeschwerde oder ihrer Inanspruchnahme erschwert und weitgehend verschließt.