Humanistische Union

Bürgerklagen werden an den Rand gedrängt - Die geplante Einschränkung der Verfassungsbeschwerde

Christian Rath

Grundrechte-Report 1998, S. 256-261

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ist Schiedsrichter in Verfassungskonflikten und damit auch oberster Hüter der im Grundgesetz garantierten Grundrechte. Das Bürgerrecht der Verfassungsbeschwerde versucht sicherzustellen, daß das Gericht dabei nicht nur Machtpolitik betreibt, sondern auch den Individualrechtsschutz im Auge behält. Jetzt soll die Verfassungsbeschwerde an den Rand gedrängt werden. Angeregt hat diese Pläne das Verfassungsgericht selbst.

Die Funktion der Verfassungsbeschwerde

Jahr für Jahr werden in Karlsruhe mehrere tausend Verfahren entschieden. Die wichtigste Verfahrensart ist dabei die Verfassungsbeschwerde: Hier können Bürger, Unternehmen und sonstige Organisationen staatliche Akte daraufhin überprüfen lassen, ob eine Verletzung ihrer Grundrechte vorliegt.

Rund 97 Prozent der Verfahren im BVerfG gehören dazu. Das heißt nicht, daß das Gericht 97 Prozent seiner Arbeitszeit mit Bürgerklagen verbringt. Die anderen Verfahrensarten sind im Schnitt ungleich arbeitsintensiver, weil sie ausführlich in einem oder beiden mit je acht Richtern besetzten Senat beraten werden müssen. Zur rationellen Bearbeitung der Verfassungsbeschwerden sind die sechzehn Richter bislang in sechs Kammern á drei Richter eingeteilt. Die Kammern können Verfassungsbeschwerden ablehnen, dem Senat vorlegen oder ihnen stattgeben. In aller Regel werden die Bürgerklagen abgelehnt. Nur zwei bis drei Prozent aller Eingaben sind erfolgreich. Stattgeben kann ihnen eine Kammer nur, wenn das verfassungsrechtliche Problem bereits durch eine frühere Senatsentscheidung geklärt ist. Bei neuartigen Problemen ist der Fall dem jeweiligen Senat vorzulegen. Verfassungsbeschwerden haben damit neben dem Individualrechtsschutz und der Präventivwirkung eine Funktion für die Weiterentwicklung der Verfassung. Sie bringen dem BVerfG Material für seine Verfassungspolitik.

Abbau des Individualrechtsschutzes

Wegen der zunehmenden Anzahl von Verfassungsbeschwerden wurde in letzter Zeit der Individualrechtsschutz bereits ausgedünnt. Neue Pläne wollen ihn nun ganz an den Rand drängen.

Bei der letzten Reform 1993 wurde festgelegt, daß nicht mehr jede erfolgversprechende Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen ist. Erforderlich ist nun, daß entweder ein grundsätzliches Verfassungsproblem vorliegt oder dem Kläger ein besonders schwerer Nachteil droht. Zu großen Änderungen hat dies allerdings nicht geführt. Dank eines noch stark auf den Individualschutz ausgerichteten Arbeitsethos werden die Klagen von den Richtern intern nach wie vor intensiv geprüft.

Künftig soll der Individualschutz noch weiter zurückgenommen werden. Die vom Bundesjustizministerium (BMJ) eingesetzte Kommission zur Entlastung des Bundesverfassungsgerichts hat vorgeschlagen, daß das Gericht sich nur noch mit solchen Verfassungsbeschwerden beschäftigen soll, die mindestens drei Richter

für "bedeutend" halten. Abgestellt wird dabei ganz auf die Weiterentwicklung der Verfassung. Der Grundrechtsschutz in Durchschnittsfällen tritt weit in den Hintergrund. Damit ist aber auch die präventive Wirkung der Verfassungsbeschwerde gefährdet.

Kein Angriff auf das Gericht

Auf den ersten Blick mag die Zurückdrängung der Verfassungsbeschwerde vielleicht wie ein Angriff auf das Verfassungsgericht aussehen, etwa als Retourkutsche für unbequeme Urteile. Gegen diese Vergeltungsthese spricht jedoch einiges.

So ist schon der Eindruck falsch, das Verfassungsgericht würde überwiegend fortschrittliche Urteile produzieren und dabei die etablierte Politik verärgern. Einige Urteile haben zwar besonders intensive Reaktionen hervorgerufen bis hin zu Boykottdrohungen aus Bayern, im selben Zeitraum hat das Gericht jedoch auch betont konservative Entscheidungen erlassen. So mußte der Bundestag die Beratungslösung bei Schwangerschaftsabbrüchen verschärfen, später wurden Out-of-area-Einsätze der Bundeswehr zugelassen und die Demontage des Asylrechts abgesegnet.

So gesehen ist das Verfassungsgericht mit seinen beiden Senaten ein echter Januskopf. Gar nicht zufälligerweise stammen nämlich die drei fortschrittlichen Urteile alle aus dem liberaleren Ersten Senat, während die drei konservativen Entscheidungen vom Zweiten Senat stammen.

Ist also schon das Gericht selbst nicht eindeutig politisch zu verorten, so gelingt dies erst recht nicht mit "den Grundrechten" oder "der Verfassungsbeschwerde". Die Meinungsfreiheit ist weder "links" noch "rechts", vielmehr kommt es darauf an, wessen Meinung vor welchen Angriffen geschützt werden soll. Selbst das Eigentumsrecht ist politisch betrachtet ambivalent. Es hat eine andere Stoßrichtung, wenn sich etwa McDonald's gegen eine kommunale Verpackungssteuer wehrt, als wenn aufmüpfige Bauern gegen ihre Enteignung zugunsten einer Daimler-Teststrecke klagen. Welchen politischen Interessen die geplante Reform der Verfassungsbeschwerde also tatsächlich nützen wird, ist kaum eindeutig festzustellen.

Zur Demontage-These paßt auch nicht die Tatsache, daß das Gericht die Reform geradezu selbst angestoßen hat. Schon seit den fünfziger Jahren wird aus der Mitte des Gerichts immer wieder der Übergang zum amerikanischen Verfahren der "freien Annahme" gefordert. Und der Ruf wurde in den letzten Jahren immer lauter.

Keine Frage der Überlastung

Nun wird die Reform gerne als Notbremse gegen die immer stärkere Überlastung des Verfassungsgerichts präsentiert. Im Vorjahr gingen immerhin rund 5000 Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe ein, mehr als doppelt so viele wie noch vor 20 Jahren. Dennoch hat man den Eindruck, daß die Überlast nur benutzt wird, um eine seit Jahrzehnten erfolglos geforderte Reform endlich hoffähig zu machen.

Zum einen ist die Zahl der Bürgerklagen seit dem Rekordjahr 1995 mit damals 6000 Verfassungsbeschwerden bereits deutlich zurückgegangen. Zum anderen würde das Verfassungsgericht durch das von der Reformkommission vorgeschlagene Modell gar nicht wirklich entlastet. Neben der "freien Annahme" wird nämlich noch eine zweite, in dieser Hinsicht völlig kontraproduktive Maßnahme vorgeschlagen: die Abschaffung der Kammern, die bisher den Großteil der Verfassungsbeschwerden erledigen. Auch über Bürgerklagen soll künftig nur noch in den achtköpfigen Senaten entschieden werden. Zur Begründung heißt es, daß dies die Autorität des Verfassungsgerichts erhöhe.

Tatsächlich wird dadurch aber erst einmal nur die Arbeitskapazität der Roten Roben verringert. Schließlich muß künftig zu acht erledigt werden, was heute in der Regel drei Köpfe können. Auch sind die Senate jetzt schon überlastet und kaum in der Lage, noch viele zusätzliche Verfassungsbeschwerden zu verhandeln. Es

wird also ein künstliches Nadelöhr geschaffen, die Bürgerklage wird an den Rand gedrängt.

Zwar bliebe die Verfassungsbeschwerde erhalten, doch änderte sich ihre Funktion grundlegend. Die Bürger hätten nur noch das Recht, dem Verfassungsgericht Material zu liefern, aus dem es sich nach Gusto bedienen kann. Auf der Strecke blieben dann nicht nur die Beschwerden, die schon bisher keinen Erfolg gehabt hätten. Auch die unspektakuläre Hilfe im Einzelfall wäre nicht mehr möglich, etwa wenn es um den (häufigen) Vorwurf eines unfairen Gerichtsprozesses geht.

Dabei gäbe es effizientere Alternativen, die Überlastung des Verfassungsgerichts zu verringern. So wird immer wieder gefordert, Karlsruhe möge seine internen Abläufe einmal von einem Unternehmens- und Organisationsberater unter die Lupe nehmen lassen.

Lieber allerdings diskutiert man in Karlsruhe (auch unter den Gegnern der Kammer-Abschaffung) über eine zweite Alternative: die Reduktion der eigenen Aufgaben. Große Sympathie findet dabei der Vorschlag, alle Fälle, in denen Bürger sich über unsaubere Gerichtsverfahren beschweren, künftig abschließend von den Fachgerichten entscheiden zu lassen. Auf diese Weise würde das Gericht um etwa zwei- bis dreitausend komplizierte Fälle pro Jahr entlastet. Kritiker dieses Vorschlags wenden jedoch ein, daß die Verfahrensrechte (etwa der Anspruch auf "rechtliches Gehör", Art. 103 GG) damit zu Grundrechten zweiter Klasse würden. In der Reformkommission war dieser Vorschlag vor allem an den Vertretern der Länder gescheitert.

Machtpolitik statt Bürgerschutz

Auch nach Ansicht der BMJ-Kommission wäre für ein neues Modell eine Verfassungsänderung erforderlich. Es kann jedoch bezweifelt werden, ob die erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zusammenkommen. Schließlich geht der geplante "Systemwechsel" (sic!) nicht nur zu Lasten der Bürger, sondern auch zu Lasten der Politik.

Denn das BVerfG hätte nicht mehr viel mit einem normalen Gericht gemein, es würde vielmehr zum unkontrollierbaren Super-Staatsorgan. So müßte es anders als normale Gerichte nicht mehr alle Fälle entscheiden, die ihm vorgelegt werden. Es bliebe als einzige Beschränkung, daß es nicht von sich aus tätig werden kann. Diese Hürde aber ist nicht hoch, mittlerweile wird das Verfassungsgericht in fast jedem gesellschaftlichen Konflikt angerufen. Karlsruhe könnte dann relativ frei entscheiden, in welchen Fällen es "Verfassungspolitik" betreiben will und welche ihm eher unangenehm oder lästig sind.

Das Gericht hat sich zwar bisher nicht davon abhalten lassen, seine eigene Politik zu betreiben. So hat es sich häufig als Ersatzgesetzgeber aufgespielt (z. B. im Abtreibungsrecht), Rechtsprechung auf Vorrat betrieben (z. B. bei der Vermögenssteuer) und sich in Dinge jenseits der eigenen Zuständigkeit eingemischt (z. B. in der Europapolitik). Das alles verbraucht Zeit und Arbeitskraft, die an anderer Stelle fehlt. Um so nachdrücklicher sollte deshalb die geplante Demontage der Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen werden.

Literatur:

Bundesministerium der Justiz (Hg.), Entlastung des Bundesverfassungsgerichts. Bericht der Kommission, 1998.

Rolf Lamprecht, Zur Demontage des Bundesverfassungsgerichts [nach der Kruzifix-Entscheidung], Baden-Baden 1996.

https://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte-report/1998/publikation/buergerklagen-werden-an-den-rand-gedraengt-die-geplante-einschraenkung-der-verfassungsbeschwerde/
Abgerufen am: 12.11.2026