

Herrn Präsidenten
des Bundesverfassungsgerichts
Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

14. August 2006
s-h

**Verfassungsbeschwerden des Schulvereins *Ich helfe Dir* e.V.
(1 BvR 1259/06) und des Vereins *Universelles Leben* e.V.
(1 BvR 1299/06)**

Sehr geehrter Herr Präsident,

vor wenigen Tagen erhielt ich die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden einer privaten Weltanschauungsschule und einer Glaubensgemeinschaft, die sich vor allem in ihren Persönlichkeitsrechten und ihren Rechten auf freie Religionsausübung beeinträchtigt sahen. Die Schule wurde von einem kirchlichen Sektenbeauftragten der Verfassungswidrigkeit verdächtigt, obwohl die zuständigen Schulbehörden keinerlei Anhaltspunkte dafür sahen. Die Glaubensgemeinschaft wurde von einem kirchlichen Sektenbeauftragten in Verruf gebracht, indem er ihre Lehre mit Hilfe eines Zitatenschnitts nach eigenem Gusto interpretierte.

Die Fachgerichte hatten all das gedeckt und entschieden, dass kirchliche Sektenbeauftragte bei der Interpretation der von ihnen verfolgten Lehren religiöser Minderheiten weder an das Selbstverständnis dieser Glaubensgemeinschaften noch an das Sachlichkeitsgebot gebunden seien. Und dass es ihnen auch erlaubt sei, Zitate aus dem Zusammenhang zu reißen und dadurch den Sinngehalt zu verfälschen.

Beide Verfassungsbeschwerden waren unter Heranziehung von Schrifttum und Rechtsprechung umfassend begründet und schienen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufzuwerfen. Auch die Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung war offensichtlich. Eine staatlich genehmigte Privatschule, der man Verfassungswidrigkeit nachsagen kann, ist in ihrer Existenz gefährdet. Und eine religiöse Minderheit, deren Lehren kirchliche Beauftragte beliebig verdrehen dürfen, um sie an den Pranger zu stellen, ist bei der Ausübung ihrer Religionsfreiheit schwer behindert.

Dennoch beschränkte sich die Reaktion des Bundesverfassungsgerichts auf diese schwerwiegenden Grundrechtsanliegen in beiden Fällen auf den gefürchteten Einzeiler: „Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.“

Da ich im Laufe meiner jahrezehntelangen Anwaltstätigkeit viele Verfassungsbeschwerden erhoben habe, bin ich mit dieser spröden Reaktion in Form eines „leeren Blattes“ und dreier Unterschriften natürlich vertraut, ebenso wie mit der niederschmetternden Annahmequote von weniger als 3 % aller Beschwerden. Ein Anwalt muss dies seinen ungläubigen Mandanten freilich immer wieder neu erklären: Der Zugang zu einer Sachentscheidung des Gerichts sei auf ein Nadelöhr verengt, weil das Verfassungsgericht vor allem zu Grundsatzentscheidungen berufen sei – deshalb würden so viele

Beschwerden gar nicht erst angenommen. Die konkret gerügte Grundrechtsverletzung sei offenbar nicht schwer genug - weshalb sich das Gericht auch aus diesem Grund nicht mit der Beschwerde befasse. Und die Überlastung des Gerichts sei grenzenlos - deshalb dürfe es seit 1993 auf die Begründung von Nichtannahmebeschlüssen verzichten.

All das ist dem rechtsuchenden Bürger schwer zu vermitteln, der sich ohne Angabe von Gründen „abgefertigt“ fühlt. Sein Anwalt kommt unversehens ins Grübeln, ob er bei seinem Vortrag vielleicht etwas versäumt habe. Er hat sich redlich Arbeit gemacht und wird nie erfahren, warum alles umsonst war. Unwillkürlich beschleicht ihn auch der Gedanke, dass von den drei Verfassungsrichtern, die einstimmig beschlossen, das Grundrechtsanliegen nicht zur Entscheidung anzunehmen, zwei den Fall nur im Minutentakt behandeln konnten. Schließlich müssen die Kammern gleichsam am Fließband arbeiten, um die Flut der Verfassungsbeschwerden wenigstens statistisch zu bewältigen. Vielleicht ist die Beschwerde ja auch an einem wissenschaftlichen Mitarbeiter gescheitert, dessen Ausarbeitung von „seinem“ Richter im Drang der Geschäfte auf den ersten Blick für richtig gehalten und als Votum in die Kammer eingebracht wurde. Auch so manches Missverständnis oder gar der Anflug eines Vorurteils - im vorliegenden Fall gegenüber den weltanschaulich ausgerichteten Beschwerdeführern - könnte im Rahmen der großen Freiheit, ein Rechtsanliegen ohne Angabe von Gründen zu verwerfen, eine Rolle gespielt haben.

In diesem Mahlstrom gingen auch die eingangs erwähnten Beschwerden unter. Ihre insgesamt 60 Seiten umfassenden Begründungen waren sorgfältig auf die Annahmenvoraussetzungen von Verfassungsbeschwerden abgestimmt. Dennoch hielt man es nicht für nötig, den Beschwerdeführern wenigstens andeu-

tungsweise die Gründe der Nichtannahme mitzuteilen. Fehlte es an der grundsätzlichen Bedeutung, fehlte es an der Grundrechtsverletzung, oder hat der Anwalt versagt? Wenn Verfassungsbeschwerden der vorliegenden Art (und es wird viele davon geben!) wortlos abgeschmettert werden, degeneriert die vom Grundgesetz garantierte Grundrechtsbeschwerde zum Gnadengesuch.

Und was für das Gemeinwohl noch schlimmer ist: Da der größte Teil der Eingänge beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden sind, entsteht der Eindruck, dass das Gericht in seiner wichtigen Funktion als Hüter der Grundrechte nicht mehr voll funktionsfähig ist. Die Rede vom „Kollaps des Gerichts“ macht ja längst die Runde, seit Ernst-Wolfgang Böckenförde in seiner dramatischen Abschiedsrede von 1996 die Zahl der Eingänge, der Richter und der Arbeitstage zueinander in Beziehung setzte und am Ende konstatierte: „Verantwortlich wahrgenommen, beansprucht die Erledigung der Kammerfälle 76 Arbeitstage mehr als verfügbar. Also bleibt als Ausweg nur, entweder die Vorbereitung auf die Senatsberatungen oder die Bearbeitung eigener Voten für den Senat ganz einzustellen oder beide schludern zu lassen, oder eben doch den unzulässigen Weg reihenweiser Blindunterschriften unter Kammerfälle zu gehen. Man kann es drehen und wenden, wie man will, die Rechnung geht nach keiner Seite mehr auf.“

Nachdem alle Reformbemühungen gescheitert sind, geht die Rechnung heute weniger denn je auf. Eigentlich müsste die Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts den Grundrechtsbürgern einmal jährlich sagen: „Ihr habt das Recht, Grundrechtsverletzungen durch Verfassungsbeschwerden zu rügen; doch ihr habt so gut wie keine Aussicht auf Erfolg, da wir die allermeisten eurer Beschwerden aus Zeitgründen gar

nicht zur Entscheidung annehmen. Und wir sagen euch nicht einmal, warum, weil wir auch dafür keine Zeit haben.“ Diese harte Wahrheit will man dem Staatsvolk und seinem Verfassungsgericht nicht zumuten. Also „zieht“ der Bürger weiterhin wohlgenut und selbstbewusst „vor das höchste Gericht“, von dem er keine Antwort mehr erhält. Mit dem Geld, das er dem Anwalt dafür bezahlt, hätte er mit ähnlichen Erfolgchancen ein Lotterielos kaufen können.

Im Grunde genommen müsste man von Verfassungsbeschwerden von vornherein abraten, um die Rechtsuchenden vor Schaden und Enttäuschung zu bewahren. Für einen Anwalt, der den Weg nach Karlsruhe dennoch geht, nach reiflicher Überlegung und Ausarbeitung einer umfangreichen Verfassungsbeschwerde, sind solche Erfahrungen zutiefst frustrierend. Nicht selten hat er sich schon gesagt: „Das war das letzte Mal.“ Und dann kommt der nächste Fall auf ihn zu, in dem die Fachgerichtsbarkeit denn doch zu nachlässig mit den Grundrechten seines Mandanten umging. Darf er ihm sagen, dass es dagegen den „Rechtsbehelf“ der Verfassungsbeschwerde gibt, aber dass deren Erhebung das Porto nicht wert ist? Es könnte sich ja um einen der 2-3 von 100 Fällen handeln, in denen ein Grundrechtsanliegen die engen Annahmeschleusen vom wissenschaftlichen Mitarbeiter über den Berichterstatter und die übrigen Kammermitglieder bis hin zum Annahmebeschluss passiert. Also fühlt sich ein gewissenhafter Advokat verpflichtet, wider besseres Wissen eine aufwendige Beschwerdeschrift zu verfassen – nur um sich keine Vorwürfe machen zu müssen, er habe nicht alles versucht, seinem Mandanten zu helfen. Ein unerfreuliches Geschäft!

Auf Dauer lässt sich der klagende Bürger kaum wie ein lästiger Bittsteller abspeisen – auch nicht von einem Verfassungsorgan, zumal er dafür mit seinen Steuern aufkommt.

Wenn sich die höchstrichterliche Nichtachtung der Beschwerdeführer durch das Bundesverfassungsgericht herumspricht und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mehr und mehr an Bedeutung und Publizität gewinnt, ist nicht auszuschließen, dass eines Tages Karlsruhe nur mehr als Durchgangsstation auf dem Weg nach Straßburg wahrgenommen wird. Niemand kann es sich wünschen, dass das deutsche Verfassungsgericht sein hohes Ansehen als Garant der Grundrechte aufs Spiel setzt, indem es vor allzu vielen Grundrechtsbeschwerden die Rollläden herunterlässt und die meisten davon auf unkontrollierbare Weise „erledigt“. Deshalb ist es höchste Zeit, dem „muddling-through“ (von dem die kenntnisreiche Insiderin Marion Albers vor Jahren sprach) im Interesse aller Verfassungspatrioten und des Gerichts ein Ende zu bereiten, indem man überholte und überforderte Organisations- und Entscheidungsstrukturen überprüft und womöglich ändert.

Als Außenstehender maße ich mir ein Urteil über Details nicht an. Einige Fragen seien mir dennoch erlaubt:

Wäre es nicht den Versuch wert, im Annahmeverfahren den Einzelrichter einzuführen? Faktisch, so scheint es mir, existiert er ohnehin bereits, als Leiter eines Dezernats, meist von der Größe eines BGH-Senats, der die Annahmeentscheidungen über die ihm zufallenden Verfassungsbeschwerden weitgehend mit seinem Mitarbeiterstab bewältigt. Wenn die bisherigen Kammermitglieder nur mehr über die Annahme ihrer eigenen Fälle entscheiden müssen, könnten sie dies wohl gründlicher als bisher tun. Vielleicht könnte man sich folgendes Procedere vorstellen: Nimmt der Einzelrichter die Beschwerde nicht an, ist der Fall erledigt. Nimmt er die Beschwerde an, leitet er sie an den Senat weiter. Finden sich dort zwei weitere Senatsmitglieder, die eine Annahme

befürworten, entscheidet der Senat; andernfalls kommt die vom Einzelrichter zunächst angenommene Beschwerde doch nicht zum Zug. Für die Beschwerdeführer ist es wichtiger, dass der jeweils zuständige Richter mehr Zeit für ihre Sache hat, als dass auf dessen Votum auch noch der flüchtige Blick aus anderen Dezernaten fällt. Und für die Richter ließe sich dadurch nicht nur die von Böckenförde beschriebene Gefahr des „Blindunterschreibens“ verringern, sondern auch das bizarre Übergewicht von 70 wissenschaftlichen Mitarbeitern gegenüber 16 Verfassungsrichtern, denn mit jeder Annahmeentscheidung wäre ja zunächst nur ein Richter und ein Mitarbeiter befasst.

Wäre es dann nicht auch leichter möglich, die Entscheidungen über die Nichtannahme von Verfassungsbeschwerden wenigstens mit einer Kurzbegründung zu versehen – ein Gebot jeden fairen Verfahrens? Kann die geringe Arbeitserleichterung, die der Verzicht auf jegliche schriftliche Niederlegung des ohnehin bereits Durchdachten bietet, den großen Vertrauensverlust auf Seiten der Petenten annähernd aufwiegen? Da die Begründung nur Grundlinien andeutet, kann ich auch nicht die vielbeschworene Gefahr von „Kammerpräjudizien“ erkennen.

Ist es nicht viel schlimmer, dass das Gericht einen Schleier des Geheimnisses ausbreitet, unter dem sich ein Großteil seiner Arbeit verbirgt, wenn man liest, dass 95 % aller Verfahren Verfassungsbeschwerden betreffen, von denen wiederum 97 % nicht angenommen werden. Da sich dieses Verhältnis über alle Reformen und unterschiedlichen Vorprüfungs-, Ablehnungs- und Annahmeregulierungen hinweg kaum verändert hat, entsteht der Eindruck, dass das Gericht pro Jahr eben gerade so viele Beschwerden annimmt, als es seine Kapazität zulässt. Zwangsläufig fällt dabei eine Vielzahl von Be-

schwerden durch den Rost, bei denen man ebenfalls der Auffassung sein könnte, sie seien von „grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung“ oder ihre Annahme sei zur Grundrechtsdurchsetzung „angezeigt“. Aber nach welchen Kriterien wird dann innerhalb der nach der gesetzlichen Regelung anzunehmenden Beschwerden ausgewählt? Wenn das Gericht, gewissermaßen nach dem Grundsatz „Not kennt kein Gebot“, längst ein freies Annahmeverfahren praktiziert - wäre es dann nicht umso notwendiger, dass es nicht zum Geheimverfahren wird, damit sich verantwortungsvolle Anwälte und rechtsbewusste Bürger wenigstens annäherungsweise ein Bild machen können, wann ihre Anliegen für das Verfassungsgericht noch „interessant“ sind oder nicht? Es darf doch nicht der Eindruck entstehen, dass sich im Schatten des lichtvollen Gerichtsgebäudes im Karlsruher Schlosspark allmählich eine Art Bermudadreieck entwickelt, in dem sich auch noch so ernsthafte Grundrechtsanliegen aus unbekannten Gründen in Nichts auflösen.

Lassen Sie mich zum Schluss auch noch an einem Tabu rütteln: die Beschränkung des Gerichts auf zwei Senate. Lässt es sich wirklich verantworten, bei der Reform des Verfassungsbeschwerdeverfahrens lieber auf die Grundrechtsdurchsetzung zu verzichten, als einen dritten Senat zu installieren? Wäre das nicht ehrlicher, als ganze Heerscharen wissenschaftlicher Mitarbeiter nach Karlsruhe zu holen? Ursprünglich gab es schon einmal 22 Verfassungsrichter. Die Unbeweglichkeit von 11-er Senaten führte zur Begrenzung. Doch dies geschah, als der Zuständigkeitsbereich des Gerichts sich noch auf die alten Bundesländer beschränkte. Wie soll die selbe Zahl von Richtern, die nicht einmal die Verfassungsbeschwerden Westdeutschlands bewältigte, nunmehr in verantwortbarer Weise über die Verfassungsbeschwerden aus ganz Deutschland entscheiden? Ist damit nicht zwangs-

läufig eine mindestens teilweise Aushöhlung des Rechts auf den gesetzlichen Richter verbunden, weil für viele Nichtannahmeentscheidungen die Weichen von wissenschaftlichen Mitarbeitern gestellt werden, die bei aller Tüchtigkeit eben keine gewählten Verfassungsrichter sind? Wäre es nicht ehrlicher und dem Ansehen des Gerichts förderlicher, dem ewigen Gerede vom „dritten Senat der Mitarbeiter“ dadurch zu begegnen, dass man sich zu einem „echten“ weiteren Senat entschließt?

Vermutlich halten Sie mir entgegen, dass all diese Fragen längst durchdiskutiert und entschieden wurden. Aber halten Sie mir dann bitte auch zugute, dass all die Diskussionen bislang zu nichts führten; auch nicht die Vorschläge der hochkarätig besetzten „Entlastungskommission“. Auf das Bürgerrecht zur verfassungsgerichtlichen Grundrechtsdurchsetzung durch einen Federstrich des Verfassungsgesetzgebers zu verzichten und die Annahme von Verfassungsbeschwerden zur reinen Ermessenssache zu machen, wäre ein Rückschritt für die Rechtskultur unseres Landes. Es genügt bereits, dass das Bundesverfassungsgericht de facto gezwungen ist, die geltenden gesetzlichen Annahmenvoraussetzungen „kapazitätsbezogen“ auszulegen.

Als langjähriger und vielfach enttäuschter „Kunde“ des Bundesverfassungsgerichts darf ich diese kritischen Anmerkungen und Fragen anlässlich meiner jüngsten Erfahrungen zu Protokoll geben. Ich bin als Anwalt nur ein schlichtes „Organ der Rechtspflege“, während Sie, sehr geehrter Herr Präsident, der Vertreter eines Organs der Verfassung sind. Trotz dieses Rangunterschieds darf ich im Interesse unseres sicherlich gemeinsamen Anliegens einer funktionsfähigen Verfassungsgerichtsbarkeit diese „Protokollnotiz“ Ihrer geschätzten Aufmerksamkeit empfehlen.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Christian Sailer)