

Umlagepflicht kann schon deswegen nicht maßgeblich sein, weil sich mit der Entstehung der Umlagepflicht die Belastung zumindest abstrakt realisiert. Verwiesen ist also auf Orientierungssicherheit als Ausdruck der Rechtssicherheit⁵², auf Vorhersehbarkeit der konkret eintretenden Belastung; der Abgabepflichtige muss sich auf diese Belastung einstellen können⁵³.

Mit Blick auf die rechtmäßige Wahrnehmung der gesetzlich bestimmten Aufsichtsaufgaben der BaFin wird sich der Umfang der Umlagepflicht, wenn auch nicht ohne Aufwand, anhand von einschlägigen Kennzahlen genauso erfassen lassen, wie es gelingt, die im Verwaltungsbereich der BaFin voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben in einem Haushaltsplan auszuweisen (vgl. § 12 Abs. 1 FinDAG). Können aber die Kosten von Amtspflichtverletzungen, also die Kosten rechtswidrigen Handelns und damit das rechtswidrige Handeln selbst, vorhergesehen und in festen Zahlenwerten vorab dokumentiert werden? Wenn man die Frage vor allem mit Blick auf den verfassungskräftigen Befehl rechtmäßigen Handelns in Art. 20 Abs. 3 GG verneint, scheidet die Umlage von Amtshaftungsaufwendungen der BaFin offensichtlich aus⁵⁴. Bejaht man die Frage demgegenüber, wird der Rechtsbruch zum eigenständigen Haushaltsposten, was den (teilweisen) Ausfall des Regelungsanspruches des Art. 20 Abs. 3 GG gezielt einkalkuliert, ihn letztlich negiert. Aus Perspektive der Rechtsordnung selbst gilt es, derartige Erscheinungen a limine zu verhindern, weil sie anderenfalls Schaden nähme, durch Akzeptanz sich selbst unterminierte. Mit anderen, nämlich den Worten von Thomas Mann: »Denn das Geld war's, woran es fehlte. Aber um

welches zu schaffen, vergriff man sich unablässig am Kapital, bis der Tag kam, da man mit Schrecken ersah, daß eine ungeahnte Entwertung dieses Kapitals eingetreten sei.«⁵⁵ Der Rechtsstaat verbietet Rechtsbruch im Vorfeld und beschränkt sich im Übrigen auf Reaktion, und zwar in der Form, dass er, wenn dieser denn – man darf hoffen: ungewollt und unvorhergesehen – doch stattfindet, insbesondere die bekannten Institute des Primär- und des Sekundärrechtsschutzes gewährleistet.

III. Ergebnis

Als durchaus eindeutiges Ergebnis vorstehender Betrachtungen darf – entgegen der Deutung des BVerwG – festgehalten werden, dass die von der BaFin beaufsichtigten Institute und Unternehmen von Verfassungs wegen nicht im Wege der Umlage nach § 16 FinDAG für finanzielle Aufwendungen der BaFin zur Regulierung von Amtshaftungsansprüchen in Anspruch genommen werden können. Denn solcherart Sonderlasten lassen sich nicht in Einklang bringen mit den Erhebungsbedingungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, den Direktiven des Art. 34 Satz 1 GG sowie dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot.

52 Vgl. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. 1984, S. 829.

53 Vgl. D. Birk, Steuerrecht, 14. Aufl. 2011, Rdnr. 175.

54 Eine Vorhersehbarkeit entsprechender Ausgaben verneinend P. Selmer, WM 2011, 1733 (1738).

55 Königliche Hoheit, 2009, S. 37 f.

Berichte

60 Jahre BVerfG: Die Verfassungsbeschwerde

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Mitglied des Verfassungsrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer, Münster/Osnabrück

Das im Herbst 1951 gegründete BVerfG ist nun gut 60 Jahre alt. Der Beitrag berichtet über die Verfassungsbeschwerde als dem mit mehr als 95 % zahlenmäßig eindeutig umfangreichsten Bereich der verfassungsgerichtlichen Verfahren auch unter Auswertung der Jahresstatistik und der Geschäftsverteilung sowie weiterer amtlicher Informationen des BVerfG – zugleich aus Anwaltssicht.*

1. Das BVerfG als Verfassungsorgan

Das BVerfG steht bei der Bevölkerung hoch im Kurs. Es wird vor allem wegen seiner Unabhängigkeit und Überzeugungskraft sehr geachtet. Und das hat einen einfachen Grund. Das höchste deutsche Rechtsprechungsorgan erfüllt als Hüterin der Verfassung wichtige Wächterfunktionen, die über die Einzelfallgerechtigkeit hinaus dem Staat und seinen Organen

seine verfassungsrechtlichen Grenzen aufzeigen und so zu einem Konsens über die Grundlagen des verfassten Gemeinwesens einen unverzichtbaren Beitrag leisten. So wird es nicht nur in Sonntagsreden verkündet, sondern es ist gelebte Verfassungswirklichkeit. Es gibt noch Richter in Karlsruhe, könnte man in Abwandlung der Warnung des Müllers von Sanssouci an die Obrigkeit dem Bürger, der gelegentlich auch wie in Stuttgart 21 zum Wutbürger werden kann, zurufen. Die öffentlich-rechtliche Rechtsprechung hat in Karlsruhe eine lange Tradition. Schon im Jahre 1863 wurde hier mit dem Badischen Verwaltungsgerichtshof das erste deutsche Verwaltungsgericht errichtet.

* Weitere Informationen www.bundesverfassungsgericht.de.

Zugleich ist aber auch klar: Der Verfassungsprozess ist nicht die Fortsetzung des gerichtlichen Instanzenzuges der jeweiligen Fachgerichtsbarkeit mit vielleicht etwas anderen Mitteln und auch nicht die Fortsetzung eines politischen Schlagabtausches auf einer medienwirksamen großen Bühne. Vor allem darf man vom Verfassungsgericht auch nicht zu viel erwarten. Nicht jede Verfassungsbeschwerde, die gelegentlich mit großer Medienbegleitung in Karlsruhe eingereicht wird, ist auch von einem entsprechenden Erfolg gekrönt. Im Gegenteil: Weniger als 150 der jährlich eingehenden fast 6 000 Verfassungsbeschwerden (2011: 5 983) ist auch ein Erfolg beschieden. Und hinzu kommt: Nicht jeder, der einen Prozess gewinnt, hat auch in der Sache etwas erreicht. Häufig ist der Mandant vielmehr gut beraten, wenn er den steinigen Rechtsweg erst gar nicht beschreitet – und sich vor allem die Frage stellt: Was ist eigentlich, wenn gewonnen haben? Denn es gibt Verfahren, die man zwar gewinnt, bei denen man aber am Ende schlechter dasteht, als wenn man erst gar nicht angetreten wäre. Zudem kann man vor Gericht auch mit einer aus Parteiensicht falschen Begründung obsiegen.

2. Jedermann-Verfassungsbeschwerde

Für die Verfassungsbeschwerden gelten folgende Grundsätze: Jedermann kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte (Art. 1 bis 19 GG) oder in bestimmten grundrechtsgleichen Rechten (Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG) verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erheben (Az: 1 BvR).

Das BVerfG kann die Verfassungswidrigkeit eines Aktes der öffentlichen Gewalt feststellen, ein Gesetz für nichtig erklären oder eine verfassungswidrige Entscheidung aufheben und die Sache an das zuständige Gericht zurückverweisen. Andere Entscheidungen kann das BVerfG auf eine Verfassungsbeschwerde hin nicht treffen. Es kann weder Schadensersatz zuerkennen noch Maßnahmen der Strafverfolgung einleiten. Der Staatsbürger hat grundsätzlich auch keinen mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbaren Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers.

Verfassungsbeschwerden gegen gerichtliche Entscheidungen führen nur zur Nachprüfung auf verfassungsrechtliche Verstöße. Selbst wenn die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts, die Auslegung eines Gesetzes oder seine Anwendung auf den einzelnen Fall Fehler aufweisen sollten, bedeutet dies für sich allein nicht schon eine Grundrechtsverletzung.

3. Kommunalverfassungsbeschwerden

Gemeinden und Gemeindeverbände können eine Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass ein Gesetz des Bundes oder des Landes die Vorschriften der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) verletzt (Az: 2 BvR). Dabei ist eine bestehende Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte vorrangig (§ 91 BVerfGG). Für die Kommunalverfassungsbeschwerden gelten vom Grundsatz her die prozessualen Regelungen wie für die Jedermann-Verfassungsbeschwerde.

4. Vertretung

Der Beschwerdeführer kann die Verfassungsbeschwerde selbst erheben. Will er sich vertreten lassen, kann dies grundsätzlich nur durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Lehrer des

Rechts an einer deutschen Hochschule geschehen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Eine andere Person lässt das BVerfG als Beistand nur bei besonderer Sachdienlichkeit zu (§ 22 Abs. 1 Satz 4 BVerfGG). Die schriftlich zu erteilende Vollmacht muss sich ausdrücklich auf das Verfahren beziehen (§ 22 Abs. 2 BVerfGG).

Ein Anwaltszwang besteht nur in der mündlichen Verhandlung, wobei dort auch andere Personen als Beistand zugelassen werden können (§ 22 BVerfGG). Von dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer verlangen die Karlsruher Richter allerdings eine deutliche Spur mehr an rechtlicher Qualität als von den Naturalparteien. Wird diese nicht geliefert, kann der Schuss auch leicht den Anwalt treffen. Zugleich ist aber auch klar: Eine erfolgreiche am Küchentisch formulierte Verfassungsbeschwerde ist schon die absolute Ausnahme. Ohne anwaltlichen Rat gelingt das schwierige Geschäft, in Karlsruhe einen Verfassungsverstoß überzeugend darzulegen, noch weit seltener als bei einer durch einen Anwalt begründeten Verfassungsbeschwerde. Vielleicht werden auch deshalb etwa die Hälfte der Verfassungsbeschwerdeführer anwaltlich vertreten.

5. Form und Inhalt der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist schriftlich einzureichen und zu begründen (§ 23 Abs. 1, § 92 BVerfGG). Die Begründung muss mindestens folgende Angaben enthalten: (1) Der Hoheitsakt (gerichtliche Entscheidung, Verwaltungsakt, Gesetz), gegen den sich die Verfassungsbeschwerde richtet, muss genau bezeichnet werden; bei gerichtlichen Entscheidungen und Verwaltungsakten sollen Datum, Aktenzeichen und Tag der Verkündung bzw. des Zugangs angegeben werden. (2) Das Grundrecht oder das grundrechtsgleiche Recht, das durch den angegriffenen Hoheitsakt verletzt sein soll, muss benannt oder jedenfalls seinem Rechtsinhalt nach bezeichnet werden. (3) Es ist darzulegen, worin im Einzelnen die Grundrechtsverletzung liegt. Hierzu sind auch die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Gerichtsentscheidungen (einschließlich der in Bezug genommener Schreiben) und Bescheide in Ausfertigung, Abschrift oder Fotokopie vorzulegen. Zumindest muss ihr Inhalt einschließlich der Begründung aus der Beschwerdeschrift ersichtlich sein. (4) Neben den angegriffenen Entscheidungen müssen auch sonstige Unterlagen aus dem Ausgangsverfahren (Schriftsätze, Anhörungsprotokolle, Gutachten) vorgelegt oder inhaltlich wiedergegeben werden, soweit ohne deren Kenntnis nicht beurteilt werden kann, ob die in der Verfassungsbeschwerde erhobenen Rügen berechtigt sind. (5) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen behördliche und/oder gerichtliche Entscheidungen, so muss aus der Begründung auch ersichtlich sein, mit welchen Rechtsbehelfen, Anträgen und Rügen sich der Beschwerdeführer im Verfahren vor den Fachgerichten um die Abwehr des behaupteten Grundrechtsverstoßes bemüht hat. Dazu müssen die im fachgerichtlichen Verfahren gestellten Anträge und sonstigen Schriftsätze beigefügt oder inhaltlich wiedergegeben werden.

6. Beschwerdefrist

Verfassungsbeschwerden sind grundsätzlich innerhalb eines Monats zu erheben und vollständig zu begründen. Diese Mindestanforderungen können nicht nachgeholt werden. Die nicht verlängerbare Monatsfrist beginnt regelmäßig mit der Zustellung der in vollständiger Form abgefassten Ent-

scheidung. Bei Fristversäumung kann innerhalb von zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses und nur innerhalb eines Jahres seit ordnungsgemäßer Bekanntgabe unter strengen Voraussetzungen Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden. Das Verschulden eines Verfahrensbevollmächtigten steht dem Verschulden des Beschwerdeführers gleich (§ 93 Abs. 2 BVerfGG). Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den der Rechtsweg nicht offensteht, kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres erhoben werden (§ 93 BVerfGG). Das gilt auch für Kommunalverfassungsbeschwerden.

7. Erschöpfung des Rechtswegs

Steht gegen die gerügte Verletzung der Rechtsweg offen, so kann die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden. Das Recht, eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht zu erheben, bleibt unberührt (§ 90 BVerfGG).

a) Grundsatz

Die Anrufung des BVerfG ist grundsätzlich nur und erst dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer zuvor den Rechtsweg erschöpft und darüber hinaus die ihm ggf. zur Verfügung stehenden weiteren Möglichkeiten ergriffen hat, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erreichen oder diese zu verhindern. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, wenn eine anderweitige Möglichkeit besteht oder bestand, die Grundrechtsverletzung zu beseitigen oder ohne Inanspruchnahme des BVerfG im praktischen Ergebnis dasselbe zu erreichen.

Vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde müssen daher alle verfügbaren Rechtsbehelfe (z.B. Berufung, Revision, Beschwerde, Nichtzulassungsbeschwerde) genutzt worden sein. Die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht wird dagegen für eine zulässige Verfassungsbeschwerde zum BVerfG nicht vorausgesetzt. Zu den Möglichkeiten, den geltend gemachten Grundrechtsverstoß schon im Verfahren vor den Fachgerichten abzuwehren, gehören auch eine ausreichende Darstellung des relevanten Sachverhalts, geeignete Beweisanträge oder Wiedereinsetzungsanträge bei unverschuldeter Fristversäumung. Eine Verfassungsbeschwerde ist daher nicht zulässig, wenn diese Möglichkeiten im fachgerichtlichen Verfahren nicht voll genutzt wurden.

b) Besonderheiten bei Gehörsrügen

Wird die Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) gerügt, so ist die Verfassungsbeschwerde nur zulässig, wenn zuvor versucht wurde, durch Einlegung einer Anhörungsrüge (insbesondere § 321a ZPO, § 152a VwGO, § 178a SGG, § 78a ArbGG, § 44 FamFG, § 133a FGO, §§ 33a, 356a StPO) bei dem zuständigen Fachgericht Abhilfe zu erreichen. Die aus solchen Gründen bestehende Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde erfasst auch alle sonstigen Rügen.

c) Rechtssatzverfassungsbeschwerde

Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen können mit der Verfassungsbeschwerde nur ausnahmsweise unmittelbar angegriffen werden, wenn sie den Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar beschweren. Die Verfassungsbeschwerde muss in diesem Fall binnen eines Jahres seit

dem Inkrafttreten der Rechtsvorschrift erhoben werden (§ 93 Abs. 3 BVerfGG).

In der Regel bedürfen Rechtsvorschriften jedoch des Vollzuges, sodass die Verfassungsbeschwerde erst nach der Entscheidung des letztinstanzlichen Gerichts zulässig ist (§ 90 Abs. 2 BVerfGG).

Die im Jahre 2011 eingegangenen 2 183 Verfassungsbeschwerden gegen Gerichtsentscheidungen der ordentlichen Gerichte betrafen vor allem Strafsachen (1 412) und mit einigem Abstand Zivilsachen einschließlich der freiwilligen Gerichtsbarkeit (771). Weitere der insgesamt 2 819 Verfassungsbeschwerden gegen Gerichtsentscheidungen betrafen die Verwaltungsgerichte (352), die Finanzgerichte (74) und doch recht weit abgeschlagen die Sozialgerichte (1). Auch Verfassungsbeschwerden gegen die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe (6), disziplinar-, berufs- oder ehrengerichtliche Entscheidungen (3) sowie den BGH in Anwalts- oder Notarsachen (1) sind nicht gerade hoch im Kurs. Gegen Gesetze und Rechtsverordnungen sowie ein Unterlassen des Gesetzgebers wurden im Jahre 2011 21 Verfassungsbeschwerden erhoben.

8. Spezifische Verfassungsrechtsverletzung

Die verfassungsgerichtliche Prüfung ist grundsätzlich an das einfache Gesetzesrecht und dessen Auslegung durch die Gerichtsbarkeit gebunden. Auch enthält nicht jeder Verstoß gegen das einfache Gesetzesrecht in der Auslegung des Tat- oder Revisionsrichters zugleich auch einen Verstoß gegen das Willkürverbot des Art. 3 GG. Die Verletzung oder unzutreffende Auslegung einfach-rechtlicher Vorschriften führt erst dann zu einem Grundrechtsverstoß, wenn die Fachgerichte bei der Auslegung oder Anwendung der einfach-rechtlichen Vorschriften die Bedeutung und Tragweite der Grundrecht verkannt haben und hierdurch das unabdingbare Maß verfassungsrechtlich verbürgter Grundrechte oder des verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsschutzes verkürzt worden ist. Denn die Rechtsanwendung durch die Fachgerichte darf nicht gegen das Willkürverbot des Art. 3 GG und das Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen.

Deshalb kann auch die Nichtbeachtung einfachrechtlicher Regelungen zugleich im Hinblick auf die Willkürfreiheit staatlichen Handelns einen Verfassungsverstoß beinhalten, wenn der Richter sich unter offener Verknennung dieser Zusammenhänge bewusst über die gesetzgeberischen Wertentscheidungen hinwegsetzt. Aus dem Willkürverbot kann sich dann für den rechtsanwendenden Richter ggf. auch ein Begründungserfordernis ergeben.

9. Annahmeerfordernis

Die Verfassungsbeschwerde bedarf der Annahme zur Entscheidung. Der Verfassungsbeschwerde muss grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommen oder die Annahme zur Durchsetzung der Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte angezeigt sein (§ 93a BVerfGG) – etwa wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht (§ 93a Abs. 2 BVerfGG). Eine Verfassungsbeschwerde hat regelmäßig keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung, wenn die von ihr aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen bereits geklärt sind. Zur Durchsetzung der Grundrechte kann die Annahme der Verfassungsbeschwerde insbe-

sondere angezeigt sein, wenn einer grundrechtswidrigen allgemeinen Praxis von Behörden und Gerichten entgegenwirkt werden soll oder ein Verfassungsverstoß für den Beschwerdeführer besonders schwerwiegend ist.

Die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde kann durch einstimmigen Beschluss der aus drei Richtern bestehenden Kammer erfolgen (§ 93d BVerfGG). Der Beschluss bedarf keiner Begründung und ist nicht anfechtbar (§ 93d Abs. 1 BVerfGG). Die Annahme der Verfassungsbeschwerde kann grundsätzlich nur durch den Senat erfolgen; sie ist beschlossen, wenn mindestens drei Richter ihr zustimmen (§ 93d BVerfGG). Ist es zur Durchsetzung der Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte geboten (§ 93a BVerfGG) und ist die maßgebliche verfassungsrechtliche Frage durch das BVerfG bereits entschieden, kann die Kammer der Verfassungsbeschwerde ohne Senatsbefassung stattfinden, wenn sie offensichtlich begründet ist (§ 93c BVerfGG). Dann dürfen allerdings keine neuen verfassungsrechtlichen Fragestellungen im Spiel sein. Die Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung ergeht ohne mündliche Verhandlung durch die Kammer oder den Senat. Die Entscheidung ist unanfechtbar. Ein einzelner Berichterstatter kann über die Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde nicht entscheiden. Die mit drei Verfassungsrichtern besetzten Kammern müssen zu rechtlich übereinstimmenden Erkenntnissen gelangen (Sechsaugenprinzip).

10. Geschäftsverteilung in Senaten und Kammern

Die Rechtsprechung im BVerfG zu Verfassungsbeschwerden teilt sich in die Zuständigkeit der beiden jeweils aus 8 Richtern bestehenden Senate und der in ihnen gebildeten gegenwärtig jeweils drei Kammern. Die Verfassungsrichter werden ohne Wiederwahlmöglichkeit auf 12 Jahre gewählt. Sie scheiden spätestens mit Vollendung des 68. Lebensjahres aus (§ 4 Abs. 3 BVerfGG). Dabei ist der 1. Senat für die allgemeinen Verfassungsbeschwerden (§ 90 BVerfGG), der 2. Senat für die Kommunalverfassungsbeschwerden (§ 91 BVerfGG) und die des Wahlrechts zuständig. Die verfahrenseinleitenden Anträge werden nach originären Sachgebieten und in einem Umlaufverfahren auf die einzelnen Richter aufgeteilt. Jeder Richter ist als Berichterstatter für bestimmte Sachgebiete zuständig, die in einem Geschäftsverteilungsplan für ein Jahr im Voraus festgelegt werden.

Die Kammern bestehen aus jeweils drei Richtern (§ 15a BVerfGG). Die Richter können abschließend nur entscheiden, wenn sie einer Meinung sind und der Fall keine grundsätzlich neuen Verfassungsrechtsfragen aufwirft, sondern er sich anhand der vorliegenden Rechtsprechung des BVerfG entscheiden lässt. Die Entscheidung von grundsätzlich klärungsbedürftigen Verfassungsfragen oder die Fortentwicklung der Rechtsprechung ist den Senaten vorbehalten. Eine Annahme kann grundsätzlich nur durch den Senat erfolgen (§ 93b BVerfGG). Die Kammer kann die Verfassungsbeschwerde nur annehmen, wenn die maßgebliche verfassungsrechtliche Frage bereits durch das BVerfG entschieden ist und die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist (§ 93c BVerfGG). Stattgebende Entscheidungen zu Verfassungsbeschwerden setzen daher in aller Regel eine Senatsbefassung voraus. Die Kammerentscheidungen sind regelmäßig auf die Nichtannahme oder eine Zurückweisung

der Verfassungsbeschwerde wegen Unzulässigkeit oder Unbegründetheit begrenzt.

11. Beteiligung von Verfassungsorganen und von Dritten

Das BVerfG gibt dem Verfassungsorgan des Bundes oder des Landes, dessen Handlung oder Unterlassung in der Verfassungsbeschwerde beanstandet wird, Gelegenheit zur Äußerung. Ging die Handlung oder Unterlassung von einem Minister oder einer Behörde des Bundes oder des Landes aus, so ist dem zuständigen Minister Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, so gibt das BVerfG auch dem durch die Entscheidung Begünstigten Gelegenheit zur Äußerung (§ 94 BVerfG).

Das BVerfG kann nach eigenem Ermessen auch sachkundigen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme geben (§ 27a BVerfG). Gelegentlich sind an diesem Meinungsbildungsprozess des Gerichts auch die Verfassungsrechtsausschüsse der Bundesrechtsanwaltskammer und des Deutschen Anwaltvereins beteiligt. Sie erhalten vor allem in bedeutenderen Verfahren durch den jeweiligen Berichterstatter in Abstimmung mit dem Senatsvorsitzenden (kleine Zustellung) oder durch eine Senatsentscheidung (große Zustellung) neben anderen gelegentlich auch politisch oder weltanschaulich ausgerichteten Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme. Und davon machen die beiden Verfassungsrechtsausschüsse seit drei Jahrzehnten durchweg regen Gebrauch. Anfragen des BVerfG sind von diesen Ausschüssen stets zum Teil mit umfangreichen Voten beantwortet worden. Von Zeit zu Zeit tritt man dem Vernehmen nach auch am Schlossbezirk oder während der Zeit des Umbaus des Gerichtsgebäudes am Dienstsitz Waldstadt an der Rintheimer Querallee zu einem kleinen Meinungsaustausch zusammen.

Dabei interessiert das Gericht offenbar nicht nur die Einschätzung der Anwälte zur verfassungsrechtlichen Rechtslage, sondern vielfach auch, welche Folgen sich aus der jeweiligen Streitentscheidung aus der Sicht der Erfahrungen der Anwaltschaft für die Praxis ergeben. Die Beteiligung der Verfassungsrechtsausschüsse erfolgt vor allem in den Kernmaterien, in denen es um die Berufsausübung der Rechtsanwälte aber auch der Notare geht. Nicht selten wird der Blick auch auf andere freie Berufe wie beispielsweise Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer erweitert. Aber auch in komplizierten steuerrechtlichen Fragen, in solchen der Krankenausfinanzierung aber natürlich auch des Prozess- oder Kostenrechts werden die Verfassungsrechtsausschüsse um Stellungnahme gebeten. Sie machen ihre Arbeit gern und freuen sich auf ihre Mitwirkungsmöglichkeiten, verlautet aus dem Kreis der Ausschussmitglieder.

12. Entscheidungen und ihre Begründung

Entscheidungen aufgrund einer mündlichen Verhandlung (in der Regel weniger als 10 im Jahr) ergehen als Urteil, alle übrigen Entscheidungen als Beschluss.

Die abweisenden Entscheidungen werden vielfach nicht begründet. Ob dies sinnvoll ist, wird ambivalent gesehen und kann wohl nicht für jeden Fall einheitlich beantwortet werden. Die Anwälte haben vor allem die Sorge, dass sie ihrem Mandanten erklären müssen, warum eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen oder auch

als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen worden ist. Sie wünschen sich daher nicht selten eine Begründung, die sie ihrem Mandanten gegenüber aus der Schusslinie bringt.

Wird aber die Verfassungsbeschwerde mit einer Begründung versehen, so ist das natürlich aus Anwaltssicht auch nicht ganz ungefährlich. Dies gilt vor allem dann, wenn dem Verfassungsbeschwerdeführer und damit zugleich dem Anwalt bescheinigt wird, dass die Sache keinerlei Aussicht auf Erfolg hatte. Da kann auch schon einmal ein unbegründeter Beschluss, in den der Anwalt mit einiger Phantasie einen positiven Inhalt hineinlesen kann, besser sein als die eingehend begründete Aussage, dass die Beschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist – vor allem, wenn in einer Tenorbegründung auf die Schwachstellen der Verfassungsbeschwerde hingewiesen wird. Dann ist eine fehlende Begründung eben doch besser als eine aus der Sicht des Anwalts schlechte Begründung, so Vizepräsident Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof.

Besonders gefährlich kann es für den Anwalt werden, wenn das Scheitern der Verfassungsbeschwerde damit begründet wird, dass der Anwalt die spezifischen verfassungsrechtlichen Rechtsverstöße nicht ausreichend dargelegt habe. Nicht selten ist dann ein nicht nur aus der Sicht des Anwalts unerfreuliches haftungsrechtliches Nachspiel vorprogrammiert. Vielleicht wäre diesem Anliegen bereits dann Rechnung getragen, wenn die hohen Verfassungsrichter in geeigneten Fällen hinzufügen würden, dass tragfähige Zulassungsgründe auch sonst nicht ersichtlich sind, sodass der Misserfolg nicht an der Anwaltsrobe kleben bleibt. Vielfach liegt das Fehlen einer Begründung auch schlicht daran, dass die Kammer nicht einer Senatsentscheidung vorgreifen und die verfassungsrechtlichen Fragestellungen weiterhin noch offen halten möchte. Oder das Dreiergremium kann sich zwar recht schnell auf das Ergebnis, nicht aber ohne eingehende Beratung auf eine weitergehende einheitliche Begründung einigen. Nicht alle nicht weiter begründeten Abweisungsbeschlüsse sind daher als Ohrfeige für die Anwaltschaft zu verstehen. Das ist aus den Reihen der Bundesverfassungsrichter nicht selten zu vernehmen.

Zu Senatsentscheidungen können die Verfassungsrichter ein Sondervotum abgeben (§ 30 Abs. 2 BVerfGG). Das ist immerhin seit Einführung des »dissenting vote« Ende 1970 in 146 Fällen von insgesamt 2 047 in der amtlichen Sammlung (BVerfGE) abgedruckten Entscheidungen geschehen.

13. Einstweilige Anordnung

Das BVerfG kann eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist (Az: BvQ). Dafür gelten auch bei guten Erfolgsaussichten in der Hauptsache sehr strenge Voraussetzungen, weshalb der Erlass einer einstweiligen Anordnung nur selten vorkommt (2010: 9, 2011: 11 von den 2010: 132 und 2011: 103 eingegangenen Anträgen). Vielfach nimmt das BVerfG den Eilantrag auch zum Anlass, zeitnah über die Hauptsache (allerdings nicht selten negativ) zu entscheiden, sodass sich der Eilantrag hierdurch erledigt. Ein Eilantrag, der den Richtern in einer roten Mappe vorgelegt wird, trägt jedenfalls in aller Regel zur Beschleunigung bei. Eine erlassene einstweilige Anordnung tritt nach 6 Mo-

naten außer Kraft, kann aber verlängert werden (§ 32 BVerfGG).

14. Allgemeines Register (AR)

Eingaben, mit denen der Absender weder einen bestimmten Antrag verfolgt noch ein Anliegen geltend macht, für das eine Zuständigkeit des BVerfG besteht, werden im Allgemeinen Register erfasst und als Justizverwaltungsangelegenheit bearbeitet. Das sind immerhin jährlich etwa 9 000 Eingänge. Im Allgemeinen Register können auch Verfassungsbeschwerden registriert werden, bei denen eine Annahme zur Entscheidung (§ 93a BVerfGG) nicht in Betracht kommt, weil sie offensichtlich unzulässig sind oder unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG offensichtlich keinen Erfolg haben können (2011: nach vorheriger Belehrung: 1 549, ohne vorherige Belehrung 2 977 Verfahren). Das geschieht nicht selten auch bei Verfassungsbeschwerden, die sich gegen als unzulässig abgewiesene Entscheidungen der Gerichte wenden. Ein größerer Teil (2011: 4 505) der AR-Verfahren kann nach einer entsprechenden Belehrung endgültig erledigt werden.

Begehrt der Einsender nach Unterrichtung über die Rechtslage eine richterliche Entscheidung, so wird die Verfassungsbeschwerde in das Verfahrensregister übertragen und weiterbehandelt (§ 61 Abs. 2 GOBVerfG).

15. Kosten

Das Verfahren beim BVerfG ist zwar grundsätzlich kostenfrei. Es kann allerdings vor allem bei Verfassungsbeschwerden eine Missbrauchsgebühr bis zu 2 600 Euro erhoben werden (§ 34 BVerfGG). Bei einer erfolgreichen Verfassungsbeschwerde sind dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu meist auf der Grundlage einer recht moderaten Streitwertfestsetzung ganz oder teilweise zu erstatten. Das kommt allerdings nur sehr selten vor (2010: in 8, 2011: in 7 Fällen).

Ansonsten gilt: Für den Anwalt bedeutet es eine Ehre, vor dem höchsten deutschen Gericht für seine Mandanten, auch wenn sie mittellos sind, als »advocatus pauperum« einzustehen – ganz im Sinne des Heiligen St. Ivo Hélorý (1247–1303), dem Schutzpatron der Anwälte und Richter, dessen Wahlspruch lautete: »Ich werde Dir für Gotteslohn zur Seite stehen« (»ego adjuvabo te pro deo«) – eben ein echter barmherziger Samariter. Eine Lichtgestalt in Zeiten eines »goldenen Stundenhonorars«, zu hoch ausfallender Rechnungen (»over-billings«), verschlei-erter Doppelabrechnungen von Stunden (»double-billings«) und eines »Marquis-de-Sade-billings«, bei dem das Honorar treffsicher die Honorar-Schmerzgrenze des Mandanten erreicht, in Zeiten großer Anwaltsfirmen, die von New York über London in einer NYLON-Connection den europäischen Anwaltsmarkt aufrollen, und der sprichwörtlichen kleinen Winkeladvokaten – im Gegensatz dazu ein eben auch heute noch vorzeigbarer Gottesmann. »Pro Deo« heißt das Armenrechtsverfahren in Belgien und in den Niederlanden bezeichnender Weise noch bis auf den heutigen Tag (Stüer, AnwBl. 2007, 432).

16. Geringe Erfolgsquote – Beschwerdelotto?

Den Verfassungsbeschwerden ist statistisch nur ein geringer Erfolg beschieden. Aber es gäbe ja auch keine Lottokönige, wenn nicht seit Gründung des Deutschen Lottoblocks im

Jahre 1955 jede Woche für 6 aus 49 von Millionen Teilnehmern ein Wetteinsatz gewagt würde, für den am Ende des Spiels die Losung am Roulettetisch gilt: »Es ist alles bezahlt. Es wechselt die Hand. Ich bitte, das Spiel neu zu machen«. Für die Zeit vom 07.09.1951 bis zum 31.12.2011 waren beim BVerfG insgesamt 195 018 Verfahren anhängig. Die ganz überwiegende Zahl betraf mit 188 187 (96,5 %) Verfassungsbeschwerden. 3 683 abstrakte und konkrete Normenkontrollen (1,89 %) wurden erhoben. Die Erledigungsquote über die 60 Jahre beträgt 98,4 %. Im Ersten Senat (2011: 3 288) gehen dabei in den letzten Jahren durchschnittlich 10 % mehr Verfahren als beim Zweiten Senat (2011: 2 920) ein.

Von den 188 187 Verfassungsbeschwerden der letzten 60 Jahre waren 4 401 erfolgreich. Wenn damit nur ein Bruchteil von 2,4 % der Verfassungsbeschwerden ein Erfolg beschieden war – eine etwa gleichhohe Chance, wie beim Lotto zu gewinnen (1,86 %), während alle anderen Teilnehmer (97,6 %) ähnlich wie beim Lotto (98,1 %) verlieren, wenn sie beim BVerfG bei einer entsprechenden Begründung im Gegensatz zum Glücksspiel auch nicht immer leer ausgehen, dann liegt das nach Aussage der Verfassungsrichter an einer einfachen Erkenntnis: Wir leben eben nicht in einer Republik, in der ein Verfassungsverstoß an der Tagesordnung ist.

17. Mutwillensgebühr

Die Eingangszahlen sind im Rückblick auf die 60 Jahre seit Gründung des Gerichts stark angestiegen. Lagen die Eingänge bis zum Jahre 1970 noch bei jährlich etwa 1 500, so stiegen sie in den Folgejahren allerdings mit einigen Kursauschlägen erheblich an und liegen seit 2006 über der kritischen Marke von jährlich 6 000 Neueingängen. Das Gericht sah sich deshalb zur dauerhaften Sicherung seiner Funktionsfähigkeit gezwungen – so Präsident Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, dem Gesetzgeber die Einführung einer »Mutwillensgebühr« vorzuschlagen. Ist eine Verfassungsbeschwerde nach einer ersten Prüfung des Gerichts offensichtlich aussichtslos, wird dies dem Beschwerdeführer mitgeteilt und die weitere Bearbeitung von der Zahlung einer angemessenen Gebühr abhängig gemacht. Das gibt dem Beschwerdeführer Gelegenheit, seine Verfassungsbeschwerde im Lichte der Ersteinschätzung des Gerichts und der zu zahlenden Gebühr nochmals zu überdenken. Eine solche Neuregelung kann, wenn von ihr behutsam Gebrauch gemacht wird, durchaus berechtigte Entlastungseffekte erzielen.

18. Anwaltserfahrungen

Kein kluger Anwalt kann so dumm denken, wie ein kluger Richter entscheidet (Stüer, NJW 1995, 2142). Diese alte Anwaltsweisheit gilt natürlich auch für die 16 richterlichen Häuptlinge mit ihren aus der Festschrift für Friedrich Gottlob Nagelmann bekannten wissenschaftlichen Mitarbeitern des »dritten Senats« als Indianern.

Angesichts der zahlenmäßig geringen Aussichten von Verfassungsbeschwerden von nur ca. 2,5 % wird der Anwalt allerdings in aller Regel den Mandanten richtig beraten, wenn er die Erfolgsaussichten eines Gangs nach Karlsruhe im Allge-

meinen eher kritisch bewertet. So konnte es Anfang der 70er Jahre auch schon einmal geschehen, dass auf die telefonische Anfrage beim BVerfG, ob eine von einem renommierten Staatsrechtslehrer gegen die Eingemeindung der Geburtsstadt Hoffmann von Fallerslebens eingelegte Verfassungsbeschwerde beim BVerfG eingegangen sei, der Geschäftsstellenmitarbeiter den Eingang nicht nur bestätigte, sondern leutselig hinzufügte: »Ich kann Ihnen auch gleich den Tenor mitteilen, wenn Sie das interessiert: Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.« So geschah es dann auch einige Monate später durch einen nicht weiter begründeten Beschluss. Kontakte auf Wachtmeisterebene können eben auch beim BVerfG durchaus ertragreich sein. Der auch als Anwalt prominente Verfassungsrechtler wurde übrigens später zugleich mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung (BVerfGE 82, 310 = DVBl 1990, 930) durchaus fürstlich entschädigt (BVerfGE 86, 90 = DVBl 1992, 960 – Papenburg).

Die Anwälte müssen allerdings nicht alle Grundsatzentscheidungen des BVerfG zitierfest auswendig aufsagen können. Zu Zeiten des BVerfG-Präsidenten Ernst Benda hatten die Richterinnen Plätzchen gebacken, unter denen sich auf einer Oblate zwei kommagetrennte Zahlen mit Fundstellen aus der Entscheidungssammlung BVerfGE fanden. Das Plenum konnte die Entscheidungen zwar bemerkenswert häufig benennen, aber keinesfalls immer.

Es gibt bekanntlich zwei Methoden, ein erfolgreicher Anwalt zu werden: Die eine ist, sein Handwerk als Bäcker und Gastwirt zu kombinieren: Von morgens 2:00 Uhr bis 14:00 Uhr in die Backstube und anschließend bis 1:00 Uhr nachts in die Gaststätte. Das liegt nicht jedem – wohl auch nicht jedem Anwalt. Die andere Methode, ein erfolgreicher Anwalt zu werden, ist ganz einfach. Man nimmt nur Fälle an, die man gar nicht verlieren kann. Auch Juristen-Schutzpatron St. Ivo übernahm das Mandat übrigens erst dann, wenn er zuvor nach strengen Maßstäben geprüft hatte, ob es sich um eine gerechte Sache (»*justa causa*«) handelte. Wird behauptet, ein aussichtsloses Verfahren unter dem Beistand eines anderen Anwalts gleichwohl zu gewinnen, soll dem Vernehmen nach in einigen Anwaltskanzleien als Wetteinsatz eine Champagnerflasche bereitstehen – die allerdings bereits seit Jahrzehnten reichlich Staub angesetzt hat.

Wenn die Anwälte in der Kombination beider Methoden in Zukunft so verfahren und aussichtslose Mandate – abgesehen von denen, die der Mandant aus nachvollziehbaren Gründen, wie etwa bei einigen politisch motivierten Verfahren, gar nicht gewinnen will – generell ablehnen, wird auch das BVerfG seine richterlichen Kapazitäten besser auf sein Kerngeschäft konzentrieren und sich vielleicht stärker als bisher und mit einem wie gewohnt großen Engagement den wirklich wichtigen Verfassungsfragen zuwenden können. Das ist neben einem Dank für die geleistete Arbeit dem mit vielen erfolglosen Verfassungsbeschwerden überlasteten höchsten deutschen Gericht für die nächsten 40 Jahre bis zum 100. Geburtstag durchaus zu wünschen.