

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Die Urteilsverfassungsbeschwerde im deutschen Recht

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren des Verfassungsgerichts,
sehr geehrte Damen und Herren,

es ist mir eine große Ehre, hier heute bei Ihnen zu Gast zu sein und mit Ihnen über die Perspektiven des Verfassungsprozessrechts zu sprechen. Ich danke Ihnen sehr für die Einladung und freue mich auf unseren Gedankenaustausch. Ganz besonders möchte ich auch für das Privileg danken, in deutscher Sprache zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich verneige mich tief und bin tief beeindruckt von Ihren Sprachkenntnissen. Der Sache dient das Referat in deutscher Sprache sicherlich deshalb, weil ich Ihnen die Urteilsverfassungsbeschwerde präsentieren möchte, wie sie sich im deutschen Recht entwickelt hat. Die Sprache ist das Instrument des Juristen. So sollte es dem Verständnis förderlich sein, ein Element der deutschen Rechtsdogmatik auf Deutsch darzustellen.

Ich möchte im Folgenden zunächst die historische Genese der Urteilsverfassungsbeschwerde in Deutschland nachzeichnen (I.), dann die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (II.) und das Annahmeverfahren (III.) skizzieren, darauf den materiellen Beurteilungsmaßstab für Urteilsverfassungsbeschwerden erläutern (IV.), auf die Rechtsfolgen einer begründeten Urteilsverfassungsbeschwerde eingehen (V.) und ergänzend einige Beobachtungen zur Rechtsprechungspraxis mit Ihnen teilen (VI.). Schließen werde ich mit einem kurzen Fazit (VII.).

I. Historische Genese

1. Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert

Zunächst also zur historischen Genese: Zu Beginn des 19. Jahrhunderts gewährten die Monarchen der deutschen Einzelstaaten verfassungsrechtliche Grundrechte aus eigener Machtvollkommenheit, also lediglich als hoheitliche Zugeständnisse. Die Urheber des

Entwurfs der Paulskirchenverfassung von 1848 – der Verfassung, die die Reichseinheit herstellen sollte – hatten demgegenüber ein anderes Verständnis. Sie betrachteten die Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte als natürlich gegeben. Dementsprechend sahen sie eine Verfassungsbeschwerde zum Reichsgericht in § 126 der Paulskirchenverfassung vor. Doch trat die Paulskirchenverfassung nie in Kraft. Es dauerte vielmehr noch weitere 70 Jahre, bis die Verfassungsbeschwerde nach dem Ersten Weltkrieg im Freistaat Bayern zur Verfügung gestellt wurde. In anderen deutschen Ländern und schließlich auch auf Bundesebene wurde sie sodann erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt.

2. Einführung der (echten) Verfassungsbeschwerde durch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz im Jahr 1951 (§§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG)

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes konnten sich im Jahr 1949 allerdings nicht dafür entschließen, die Verfassungsbeschwerde – die im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee enthalten war – für die Bundesebene im Grundgesetz zu verankern. Zum einen bestanden grundsätzliche Bedenken. Zum anderen wurde bezweifelt, ob die Verfassungsbeschwerde mit einer angemessen knappen Formulierung im Rechtsschutzsystem verortet werden kann.

Zwei Jahre später, 1951, wurde die Verfassungsbeschwerde dann aber auf einfachrechtlicher Ebene, mit dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, eingeführt. Doch war die Einführung umstritten. Manche Abgeordnete bezeichneten eine auch gegen Gerichtsurteile eröffnete, in diesem Sinne „echte“ Verfassungsbeschwerde als „Zuviel des Guten“, als Ausdruck einer „Überjuridifizierung“. Sie befürchteten auch eine Überlastung des Bundesverfassungsgerichts. Zudem sahen sie Schwierigkeiten, die Kassation rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht auf das übrige Rechtsschutzsystem abzustimmen. Sie sprachen sie sich deshalb zum Teil für eine nur gegen Rechtsnormen gerichtete „Grundrechtsklage“ aus, also für eine in diesem Sinne „unechte“ Verfassungsbeschwerde. Gleichwohl setzten sich diejenigen Abgeordneten durch, die von der Notwendigkeit einer uneingeschränkten Verfassungsbeschwerde auch gegen die Judikativgewalt überzeugt waren, unter anderem der Verfasser des Regierungsentwurfs des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und spätere Bundesverfassungsrichter *Willi Geiger* und der SPD-Bundestagsabgeordnete *Adolf Arndt*. *Geiger* machte geltend, dass der Rechtsweg zu den Fachgerichten zur Sicherung der Grundrechte nicht ausreichend sei, weil Gerichte die Gesetze häufig „unbesehen“ anwenden würden. Gerade die Verwaltungsgerichte seien

oftmals „verwaltungshörig“. Deshalb müsse es eine Stelle geben, die darüber urteile, ob ein Gericht die Grundrechte verletzt habe. *Arndt* ergänzte, dass die fundamentale Entscheidung für die Einklagbarkeit der Grundrechte auf halbem Weg stehenbleibe, wenn der Bürger Grundrechtsverletzungen nicht in allen Fällen vor das Bundesverfassungsgericht bringen könne. Der Bundestag beschloss das Bundesverfassungsgerichtsgesetz dann unter Einschluss der echten Urteilsverfassungsbeschwerde – geregelt in § 13 Nr. 8a und §§ 90 ff. – mit großer Mehrheit. Der Bundesrat verzichtete trotz unverändert starker Bedenken auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Nicht zu unterschätzen war in dieser Situation, dass das Gesetzgebungsverfahren von den Alliierten beobachtet wurde und dass Erleichterungen des Besatzungsstatus von der Einrichtung und substanzhaltigen Ausgestaltung des Bundesverfassungsgerichts abhängig gemacht worden waren.

3. Konstitutionalisierung im Jahr 1969 (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG)

1969, also 18 Jahre später, wurde die Verfassungsbeschwerde dann konstitutionalisiert, dies im Rahmen eines politischen Kompromisses. Denn gleichzeitig wurden verschiedene weitere Verfassungsänderungen beschlossen, um das Grundgesetz wehrhafter zu machen; unter anderem durch die Schaffung der Möglichkeit, Grundrechte im Notstandsfall zu beschränken. Seit 1969 ist die echte Verfassungsbeschwerde nunmehr durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG verfassungsrechtlich gewährleistet.

II. Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht sind in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und §§ 90 ff. BVerfGG klar strukturiert.

1. Beschwerdeberechtigung und Verfahrensfähigkeit

Beschwerdeberechtigt ist jeder Grundrechtsträger. Dies ist jeder Mensch, bei den Deutschengrundrechten jeder Deutsche. Inländische juristische Personen wie zum Beispiel Wirtschaftsunternehmen können Grundrechte geltend machen, soweit sie ihrem Wesen nach auf die juristische Person anwendbar sind, wie etwa die Berufs- oder die Eigentumsfreiheit. In Sonderfällen sind auch ausländische juristische Personen und juristische Personen des öffentlichen Rechts beschwerdeberechtigt.

Juristische Personen müssen von ihren Vertretungsorganen vertreten werden, Minderjährige von ihren Eltern.

2. Beschwerdegegenstand

Zulässiger Beschwerdegegenstand ist jeder Akt deutscher „öffentlicher Gewalt“, so ausdrücklich Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Dies entspricht der Reichweite der materiellen Grundrechtsverpflichtung durch Art. 1 Abs. 3 GG. Denn dort heißt es, dass die Grundrechte „Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ binden. Damit ist verfassungsrechtlich geklärt, dass die Verfassungsbeschwerde auch gegen Entscheidungen staatlicher Gerichte zulässig ist. Lediglich Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind nicht verfassungsbeschwerdefähig, um einen regressus ad infinitum zu vermeiden.

3. Beschwerdebefugnis

Eine wichtige Filterfunktion hat sodann die Zulässigkeitsvoraussetzung der Beschwerdebefugnis. Der Beschwerdeführer muss substantiiert geltend machen, dass die Möglichkeit einer eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Grundrechtsverletzung besteht, dass eine solche Verletzung also nicht von vornherein auszuschließen ist. Mit Blick auf Gerichtsurteile stellt sich hier die Frage nach dem genauen Umfang der grundrechtlichen Nachprüfbarkeit fachgerichtlicher Entscheidungen. Ich komme darauf bei meinen Ausführungen zum materiellen Beurteilungsmaßstab zurück. Ein Wort aber noch zur erforderlichen Unmittelbarkeit der Beschwer: Dieses Unmittelbarkeitserfordernis schließt Verfassungsbeschwerden direkt gegen Gesetze, die eines Vollzugsakts bedürfen, im Regelfall aus. Soweit es nicht unzumutbar ist, muss der Vollzugsakt abgewartet werden. Nur selbstvollziehende, self-executing-Gesetze können direkt mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Zulässig ist die Verfassungsbeschwerde weiterhin nur dann, wenn der Rechtsweg gegen die behauptete Grundrechtsverletzung erschöpft worden ist, soweit er offensteht (§ 90 Abs. 2

BVerfGG). Widerspruch, Klage, Berufung, Revision, gegebenenfalls auch ein Antrag auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle oder eine Anhörungs- oder Verzögerungsrüge müssen also, soweit nicht offensichtlich unzulässig, eingelegt worden sein. Gegen Parlamentsgesetze und Bundesrechtsverordnungen gibt es demgegenüber keinen Rechtsweg. Die Verfassungsbeschwerde gegen self-executing-Gesetze dieser Art scheitert also niemals an mangelnder Rechtswegerschöpfung.

Ungeschrieben ist daneben die – die Rechtswegerschöpfung ergänzende – Zulässigkeitsvoraussetzung der Subsidiarität, die ihrerseits der Entlastung des Bundesverfassungsgerichts dient. Danach muss der Beschwerdeführer auch über die formale Rechtswegerschöpfung hinaus alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt haben, um die gerügte Grundrechtsverletzung im fachgerichtlichen Verfahren zu beseitigen. Praktische Relevanz hat dies für die schon genannten self-executing-Gesetze. So wird diskutiert, hier zunächst eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage zu verlangen.

5. Frist und Begründung

Die Verfassungsbeschwerde muss nach § 93 Abs. 1 BVerfGG innerhalb einer Frist von einem Monat seit Bekanntgabe der Entscheidung, also des letztinstanzlichen Urteils, eingelegt werden. Wird das Urteil zunächst ohne Urteilsgründe verkündet, kann eine Fristunterbrechung beantragt werden. Zudem kommt eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand in Betracht, wenn der Beschwerdeführer unverschuldet daran gehindert war, die Frist einzuhalten. Bei zulässigen Gesetzesverfassungsbeschwerden gilt dagegen eine Frist von einem Jahr seit Inkrafttreten des Gesetzes (§ 93 Abs. 3 BVerfGG).

Schließlich muss die Verfassungsbeschwerde schriftlich erhoben und – ebenfalls innerhalb der Einlegungsfrist – begründet werden. Dabei sind sowohl die gerügte staatliche Handlung als auch die Grundrechte, die der Beschwerdeführer als verletzt ansieht, zu bezeichnen. Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen mehrere, aufeinander aufbauende Akte – wie zum Beispiel gegen ein Gesetz, auf dem ein Verwaltungsakt beruht, der durch ein Gerichtsurteil bestätigt wird –, kann gegen alle Akte vorgegangen werden. Es reicht aber ein Vorgehen gegen die letztinstanzliche Entscheidung aus. Uneinig sind sich die beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts über die Frage, ob der Antrag des Bürgers die zu prüfenden Grundrechte abschließend umgrenzt. Der Zweite Senat vertritt hier, anders als der Erste Senat,

dass das Bundesverfassungsgericht auch nicht geltend gemachte Grundrechte anlegen darf und muss (*iura novit curia*). Unstreitig ist dagegen, dass der Beschwerdeführer keine juristisch korrekten Begriffe benutzen muss. Es muss nur deutlich werden, was er begehrt.

III. Annahmeverfahren und Missbrauchsgebühr

1. Zuständigkeit der Kammern im Annahmeverfahren

Die Verfassungsbeschwerde bedarf sodann, nach §§ 93a ff. BVerfGG, der Annahme zur Entscheidung. Das Annahmeverfahren wurde 1963 eingerichtet, nachdem das Bundesverfassungsgericht von Beginn an unter Überlastung durch die hohe Zahl eingelegter Verfassungsbeschwerden gelitten hatte. Aufgrund der immer weiter steigenden Eingangszahlen wurden die Annahmeveroraussetzungen 1970, 1985 und schließlich nochmals 1993 schrittweise verschärft. Bis heute ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde – aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Garantie – gleichwohl nicht in das Ermessen des Gerichts gestellt. Vielmehr besteht nach heutiger Rechtslage ein Anspruch auf Annahme, wenn entweder (a) der Entscheidung grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder (b) die Annahme zur Durchsetzung der Grundrechte angezeigt ist. Letzteres soll dann der Fall sein, wenn die Grundrechtsverletzung besonderes Gewicht hat oder den Beschwerdeführer existentiell betrifft oder wenn ihm durch die Versagung des Grundrechtsschutzes ein besonders schwerer Nachteil entsteht. In der Praxis wird entscheidend auf die Erfolgsaussichten abgestellt: Bestehen Erfolgsaussichten in der Sache, nimmt das Gericht die Beschwerde in der Regel an.

Ist die Verfassungsbeschwerde nach diesen Maßgaben abzulehnen, entscheidet die mit drei Richtern besetzte Kammer auf der Basis von Einstimmigkeit ohne mündliche Verhandlung in unanfechtbarer Weise. Die Ablehnungsentscheidung der Kammer bedarf keiner Begründung; in der Praxis auf eine Begründung oftmals verzichtet. Die Kammer ist auch dann zuständig, wenn die Annahme zur Durchsetzung der Grundrechte angezeigt ist, soweit schon einschlägige Rechtsprechung existiert und die Beschwerde offensichtlich begründet ist. In diesem Fall gibt die Kammer der Verfassungsbeschwerde statt. In den übrigen Fällen (also: bei grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung der Sache oder zur Durchsetzung der Grundrechte bei weniger klarer Rechtslage) wird die Annahmeverfahren durch den mit

acht Richtern besetzten Senat getroffen; dabei müssen mindestens drei Richter für die Annahme stimmen. Das Verfahren wird dann zum Senatsverfahren.

2. Die Missbrauchsgebühr und die Rechtsfriedensfunktion der Verfassungsbeschwerde

Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist kostenfrei. Das Gericht hat aber die Möglichkeit, eine Missbrauchsgebühr in Höhe von bis zu 2.600 Euro aufzuerlegen, wenn eine Verfassungsbeschwerde missbräuchlich eingelegt wird (§ 34 Abs. 2 BVerfGG). Dies kommt bei ganz offensichtlicher Unzulässigkeit oder Unbegründetheit in Betracht, insbesondere bei unsachlichen oder beleidigenden Verfassungsbeschwerden. In der Praxis werden jedoch nur ganz vereinzelt Missbrauchsgebühren festgesetzt, in der Regel nur in etwa 30 Fällen pro Jahr. Mitunter wird der Prozessbevollmächtigte mit der Missbrauchsgebühr belegt.

Die sehr zurückhaltende Auferlegung von Missbrauchsgebühren erklärt sich nicht zuletzt dadurch, dass der Verfassungsbeschwerde in Deutschland von Beginn an auch die Funktion zukam und bis heute zukommt, dem aufgebrachten Bürger nochmals Gehör zu verschaffen und dadurch zum Rechtsfrieden beizutragen. Auch unzulässige und unbegründete Beschwerden können diesem rechtsstaatlich wichtigen Zweck dienen.

IV. Materieller Beurteilungsmaßstab im Fall der Urteilsverfassungsbeschwerde

Damit wende ich mich dem materiellen Beurteilungsmaßstab zu, also der Frage nach der Begründetheit einer zulässigen Verfassungsbeschwerde. Ich konzentriere mich dabei auf den Fall der Urteilsverfassungsbeschwerde. Das Bundesverfassungsgericht hat hier darüber zu befinden, ob und inwieweit die Entscheidung eines Fachgerichts gegen die Grundrechte verstoßen hat.

1. Beschränkung auf die Prüfung „spezifischer“ Verfassungsrechtsverletzungen

Dabei ist zunächst auf ein fundamentales Problem einzugehen. Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die rechtsprechende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Es gilt also der Grundsatz des Gesetzesvorrangs als Verfassungsgrundsatz. Jede richterliche Nichtbeachtung des einfachen Rechts ist deshalb zugleich ein Verfassungsverstoß. Ein einfachrechtlich unzutreffendes

Gerichtsurteil, das zu einer Belastung führt, könnte deshalb als Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit oder auch gegen den Gleichheitsgrundsatz zu qualifizieren sein.

Doch ergibt sich schon aus einer systematischen Auslegung der Art. 92 ff. GG, dass das Bundesverfassungsgericht nicht die Aufgabe haben soll, höchstrichterliche Fachgerichtsentscheidungen nochmals vollständig auf ihre einfachrechtliche Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Das Bundesverfassungsgericht ist keine „Superrevisionsinstanz“. Das deutsche Prozessrecht folgt dem sogenannten Trennungsmodell. Das Bundesverfassungsgericht überprüft Gerichtsentscheidungen deshalb nur auf Verletzungen „spezifischen Verfassungsrechts“. In einer viel zitierten Entscheidung zu einem patentrechtlichen Streit aus dem Jahr 1964 hat das Bundesverfassungsgericht dazu selbst formuliert: „Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen; nur bei einer Verletzung von spezifischem Verfassungsrecht durch die Gerichte kann das Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsbeschwerde hin eingreifen... Spezifisches Verfassungsrecht“, so das Bundesverfassungsgericht weiter, „ist aber nicht schon dann verletzt, wenn eine Entscheidung, am einfachen Recht gemessen, objektiv fehlerhaft ist; der Fehler muß gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten liegen.“ (BVerfGE 18, 85 (92 f.)) Diese Aussage wird auch Heck'sche Formel bezeichnet, nach *Karl Heck*, dem berichterstattenden Richter in diesem Verfahren. Im Verfassungsbeschwerdeverfahren relevant sind danach nur solche fachgerichtlichen Fehler, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts beruhen und die auch materiell für den konkreten Fall von Gewicht sind.

2. Fallgruppen „spezifischer“ Verfassungsrechtsverletzungen durch fachgerichtliche Entscheidungen

Dies führt zu der Frage, wann genau von einer solchen, qualifizierten Nichtbeachtung von Grundrechten durch ein Fachgericht auszugehen ist. Schon in einer Entscheidung aus dem Jahr 1960 hat das Bundesverfassungsgericht dazu ausgeführt, dass ein Gericht dann gegen Grundrechte verstößt, „wenn das Gericht durch verfahrensrechtliche Maßnahmen verfassungsmäßige Rechte eines Beteiligten beeinträchtigt oder bei seiner Entscheidung

willkürlich“ handelt „oder bei der Auslegung der Gesetze gegen Grundrechtssätze“ verstößt „oder grundrechtswidrige Gesetze“ anwendet „und die Entscheidung darauf“ beruht (BVerfGE 11, 343 (349)). Dies lässt sich in folgenden Fallgruppen strukturieren.

a) Anwendung einer verfassungswidrigen Rechtsnorm (Parlamentsgesetz, Rechtsverordnung)

Erstens und insbesondere handelt ein Gericht grundrechtswidrig, wenn es sein Urteil auf eine abstrakt-generell verfassungswidrige Rechtsnorm stützt. Die Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil ist in diesem Fall begründet. In der Sache erscheint die Beschwerde hier als Rechtssatzverfassungsbeschwerde, eingekleidet in einen konkreten Verfahrenszusammenhang.

Ist die verfassungswidrige Norm ein Parlamentsgesetz, hätte das Fachgericht das Verfahren aussetzen und einen Antrag auf konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG stellen müssen. Viele Fachgerichte scheuen sich, einen solchen Antrag zu stellen, weil das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen an die Zulässigkeit des Antrags stellt. Im Ergebnis kann die Verfassungsbeschwerde in diesem Zusammenhang eine unterbliebene konkrete Normenkontrolle substituieren.

Wenn die verfassungswidrige Norm dagegen eine Rechtsverordnung ist, also ein exekutiver Rechtsakt auf parlamentsgesetzlicher Grundlage, hätte das Fachgericht die Norm aus eigener Kompetenz im Einzelfall außer Anwendung lassen und demgemäß entscheiden müssen. Im Verfassungsbeschwerdeverfahren prüft das Bundesverfassungsgericht die gerichtliche angewandte Rechtsverordnung ihrerseits auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Hier stellt sich das Problem, dass Art. 80 Abs. 1 GG eine hinreichend bestimmte parlamentsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung verlangt. Dies führt zu der Frage, inwieweit das Bundesverfassungsgericht die parlamentsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage auszulegen hat, um festzustellen, ob die Rechtsverordnung dem Vorbehalt des Art. 80 Abs. 1 GG Genüge geleistet hat. Auch hier sollte es im Ergebnis nicht dazu kommen, dass das Bundesverfassungsgericht detailgenau am Maßstab einfachen Rechts prüft.

b) Grundrechtswidrige Auslegung und Anwendung einer abstrakt-generell verfassungsgemäßen Rechtsnorm (Tatbestands- und Rechtsfolgenseite)

Zweitens verstößt ein fachgerichtliches Urteil dann gegen spezifisches Verfassungsrecht, wenn das Fachgericht eine abstrakt-generell verfassungsgemäße Rechtsnorm im Einzelfall unter Fehleinschätzung oder auch völliger Verkennung der Grundrechtswirkungen ausgelegt und angewendet hat. Dies kann unbestimmte Rechtsbegriffe auf Tatbestandsseite oder auch ein eröffnetes Ermessen auf Rechtsfolgenseite betreffen. Ein bekanntes Beispiel zur Tatbestandsseite ist die Auslegung des Begriffs „Gewalt“ im strafrechtlichen Nötigungstatbestand (§ 240 StGB). Das Bundesverfassungsgericht hat den Strafgerichten abverlangt, das Tatbestandsmerkmal Gewalt in Fällen sogenannter Sitzblockaden verfassungskonform restriktiv zu interpretieren, um den Grundrechten auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen. Auf der Rechtsfolgenseite ist beispielsweise das verwaltungsrechtliche Ermessen grundrechtskonform auszuüben. Unverhältnismäßige Verwaltungsakte sind ermessensfehlerhaft und vom Verwaltungsgericht aufzuheben, wie etwa ein Versammlungsverbot bei nur sehr geringfügiger Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Unterlässt es ein Verwaltungsgericht, einen unverhältnismäßigen Verwaltungsakt aufzuheben, ist das Urteil seinerseits grundrechtswidrig und eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil begründet.

Diese Fallkategorie zeigt den eigentlichen Wert der echten Urteilsverfassungsbeschwerde. Eine reine Rechtssatzverfassungsbeschwerde kann an dieser Stelle nicht weiterhelfen, weil sie schon dann unbegründet ist, wenn die Möglichkeit einer verfassungskonformen Normauslegung besteht. Legen die Verwaltung und die Fachgerichte eine Norm im Einzelfall aber nicht verfassungskonform aus und beachten sie die Grundrechte der Bürger – eventuell sogar in ständiger Verwaltungspraxis und Rechtsprechung – nicht in hinreichendem Maße, kann nur die echte Urteilsverfassungsbeschwerde Abhilfe schaffen. Das Bundesverfassungsgericht kann durch entsprechende Entscheidungen Impulse setzen und die Verwaltungspraxis wie auch die Rechtsprechung justieren.

Erleichtert wird die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts in dieser Fallkategorie durch die Anwendung der sogenannten Schumann'schen Formel, die auf die Dissertation des bayerischen Juristen *Ekkehard Schumann* („Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen“) aus dem Jahr 1963 zurückgeht. Danach ist eine tatsächliche oder vermeintliche Fehlinterpretation einfachen Gesetzesrechts durch ein Fachgericht für das Bundesverfassungsgericht so lange irrelevant, wie „der einfache

Gesetzgeber bei der Regelung der betreffenden Materie ohne grundrechtliche Beanstandung zu derselben Rechtsfolge wie die (angeblich) unrichtige Auslegung hätte kommen können“. Die Verfassungsbeschwerde ist also begründet, wenn „der angefochtene Richterspruch eine Rechtsfolge annimmt, die der einfache Gesetzgeber nicht als Norm erlassen dürfte“.

c) Richterliche Willkür

Von der grundrechtswidrigen Gesetzesauslegung wird – drittens – die richterliche Willkür unterschieden, die ebenfalls zur Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein fachgerichtliches Urteil führt. Die Rechtsprechung ist den Gerichten nach Art. 92 GG „anvertraut“. Dieses Vertrauen richtet sich darauf, dass der Richter das Recht in methodisch vertretbarer Weise anwendet und dass sein Urteil auf sachgerechten Erwägungen beruht. Setzt sich der Richter nicht mit der Rechtslage auseinander, wendet er das Recht in methodisch haltloser Weise an und stützt er sein Urteil auf sachfremde Gesichtspunkte, handelt er jenseits seiner Kompetenz (*ultra vires*). Gerügt wird hier nicht das Ergebnis als solches, sondern die Art und Weise seiner Entstehung. Das Bundesverfassungsgericht stellt in einem solchen Fall einen Verstoß gegen das Willkürverbot fest, das in Art. 3 Abs. 1 GG, dem allgemeinen Gleichheitssatz, wurzelt. Auch hier hilft, wenn der Instanzenzug durchlaufen ist, allein die echte Urteilsverfassungsbeschwerde. In der Praxis wird man einem Richter freilich nur in seltenen Fällen Willkür, strafbare Rechtsbeugung, vorwerfen wollen.

d) Offenkundig fehlerhafte Tatsachenfeststellungen

Eine Urteilsverfassungsbeschwerde ist – viertens – auch dann begründet, wenn nicht auszuschließen ist, dass ein Gericht seiner Entscheidung offenkundig fehlerhafte Tatsachenfeststellungen zugrunde gelegt oder auch mehrdeutige Äußerungen des Beschwerdeführers ohne Rückfrage zu dessen Nachteil ausgelegt hat. Überschreitet ein Fachgericht den ihm in diesem Zusammenhang prozessrechtlich eröffneten Beurteilungsspielraum, handelt es ebenfalls jenseits seiner Kompetenz. Wichtige Anwendungsfälle finden sich dazu im Bereich der strafrechtlichen Äußerungsdelikte. Wenn ein Strafgericht einen Angeklagten wegen Beleidigung verurteilt und dabei den Sinn der inkriminierten Äußerung erkennbar verfehlt, dann verstößt das Urteil gegen die Meinungsäußerungsfreiheit des Angeklagten und kann mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden. Ein prominentes, aber auch sehr umstrittenes Beispiel ist der „Soldaten

sind Mörder“-Fall von 1995. Das Bundesverfassungsgericht hatte dabei eine strafrechtliche Verurteilung aufgehoben, weil das Strafgericht den Bedeutungsgehalt der auf ein Zitat von *Kurt Tucholsky* zurückgehenden Aussage „Soldaten sind Mörder“ nicht angemessen gewürdigt habe (BVerfGE 93, 266).

e) Überschreitung der Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung

Fünftens verletzt ein Fachgericht schließlich auch dann spezifisches Verfassungsrecht, wenn es die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschreitet. Gerichte sind nach dem vorherrschenden Verständnis in Deutschland nicht nur zur Rechtsauslegung, sondern auch zur methodengerechten Rechtsfortbildung befugt. Diese umfasst im Wesentlichen – soweit im konkreten Rechtsbereich zulässig – die Analogie und die teleologische Reduktion. Setzt sich ein Gericht über die methodischen Voraussetzungen der Rechtsfortbildung hinweg, judiziert es im Ergebnis ohne gesetzliche Grundlage und handelt verfassungswidrig, ähnlich wie in Fallkategorie eins. Das berühmteste Beispiel ist der Soraya-Fall von 1973, in dem es um die Zuweisung von Schadensersatz wegen der Verletzung immaterieller Güter ohne gesetzliche Grundlage ging. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die – Schadensersatz zusprechenden, sehr großzügigen – zivilgerichtlichen Urteile, nahm aber zugleich zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung Stellung (BVerfGE 34, 269).

Die Beurteilung kann hier sehr schwierig sein. Gegenwärtig wird in Deutschland intensiv darüber diskutiert, inwieweit die Fachgerichte zur „Reparatur“ schlechter Gesetze durch Rechtsfortbildung befugt sind und wann – alternativ – ein Antrag auf konkrete Normenkontrolle gestellt werden muss.

3. Anforderungen der Prozessgrundrechte

Ganz eigenständige verfassungsrechtliche Anforderungen ergeben sich für die Fachgerichte schließlich aus den Prozessgrundrechten der Art. 101 und 103 GG, die unmittelbar an die Gerichte adressiert und ebenfalls mit der Verfassungsbeschwerde einklagbar sind.

Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter. Dies ist der Richter, der nach der zuvor aufgestellten, abstrakt-generellen Zuständigkeitsordnung für

das Verfahren zuständig ist. Wird das Verfahren einem anderen Richter zugewiesen oder wird ein Richter mit Blick auf ein bestimmtes Verfahren versetzt, dann verstößt das Urteil gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Das gleiche gilt, wenn eine Vorlageentscheidung hätte eingeholt werden müssen, dies aber unterblieben ist; auch dann entscheidet nicht der gesetzliche Richter. Dies betrifft zum einen den Fall der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, zum anderen den Fall der Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Art. 103 Abs. 1 GG garantiert daneben rechtliches Gehör vor Gericht. Wird das rechtliche Gehör im Gerichtsverfahren verweigert, beispielsweise auch dadurch, dass sich ein wesentliches Argument einer Partei in der Urteilsbegründung nicht wiederfindet, dann verstößt das Urteil gegen dieses Prozessgrundrecht. Eine Verfassungsbeschwerde ist begründet.

V. Rechtsfolgen einer begründeten Urteilsverfassungsbeschwerde

Lassen Sie mich nun zu den Rechtsfolgen einer begründeten Urteilsverfassungsbeschwerde übergehen. Diese sind im Kern in § 95 BVerfGG geregelt.

1. Aufhebung und Zurückverweisung

Wird einer Urteilsverfassungsbeschwerde stattgegeben, hebt das Bundesverfassungsgericht das Urteil insoweit auf, als es verfassungswidrig ist, und verweist die Sache zur abschließenden Entscheidung an ein zuständiges Gericht zurück – normalerweise an das Ausgangsgericht, je nach Sachlage, etwa bei dessen Unzuständigkeit, aber auch an ein anderes Gericht. Bei einem Vorgehen gegen mehrere, aufeinander aufbauende Entscheidungen hebt das Bundesverfassungsgericht in der Regel alle Entscheidungen auf, die selbst grundrechtswidrig sind. Mitunter beschränkt sich das Gericht aber auch auf die Aufhebung nur der letztinstanzlichen Entscheidung und auf die Zurückverweisung an die letzte Instanz, wenn dem Beschwerdeführer damit am besten gedient ist; so insbesondere dann, wenn der Sachverhalt geklärt und nur eine Rechtsfrage verfassungsrechtlich zutreffend zu würdigen ist. In Ausnahmefällen entscheidet das Bundesverfassungsgericht ganz ohne Zurückverweisung in der Sache selbst, wenn für fachgerichtliche Erwägungen keinerlei Raum mehr ist.

2. Nichtig- oder Unvereinbarerklärung eines zugrundeliegenden Gesetzes

Wenn eine fachgerichtliche Entscheidung aufgehoben wird, weil sie auf einem grundrechtswidrigen Gesetz beruht, erklärt das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für nichtig (§ 31 Abs. 2 BVerfGG), dies immer in Senatsbesetzung. Ebenso wie bei der Normenkontrolle kann sich das Bundesverfassungsgericht jedoch auch auf eine Unvereinbarerklärung oder auch auf eine befristete Weitergeltungsanordnung verbunden mit einer Neuregelungsverpflichtung beschränken. Dies geschieht immer dann, wenn diese Tenorierung den zu berücksichtigenden, verfassungsrechtlich geschützten Interessen besser dient als die ex tunc-Nichtigklärung. Gegebenenfalls wird der Rechtsfolgenausspruch auch auf weitere Vorschriften des zugrundeliegenden Gesetzes erstreckt. Bei unbegründeten Verfassungsbeschwerden kann das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz im Übrigen für mit dem Grundgesetz vereinbar erklären.

3. Auswirkungen auf andere, zumal abgeschlossene Verwaltungs- und Gerichtsverfahren

Es bleibt die Frage, welche Auswirkungen der Erfolg einer Urteilsverfassungsbeschwerde auf andere, zumal abgeschlossene Verwaltungs- und Gerichtsverfahren hat.

a) Bei Nichtig- oder Unvereinbarerklärung eines Gesetzes

Soweit das Bundesverfassungsgericht auf eine Verfassungsbeschwerde hin ein Gesetz für nichtig oder für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, gilt insoweit die Regelung des § 79 BVerfGG, auf die § 95 BVerfGG verweist. Danach ist gegen Strafurteile, die auf dem verfassungswidrigen Gesetz beruhen, die Wiederaufnahme des Verfahrens zulässig. Andere bestands- oder rechtskräftige Entscheidungen, also Verwaltungsakte und Gerichtsurteile in den anderen Fachgerichtsbarkeiten, bleiben dagegen unberührt. Der Rechtsfrieden obsiegt hier gegenüber der materiellen Richtigkeit. Für noch laufende Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gilt, dass sie im Fall der Unvereinbarerklärung eines Gesetzes in der Regel ausgesetzt werden, bis der Gesetzgeber eine Neuregelung geschaffen hat.

b) Bei verfassungsrechtlichen Mängeln allein des fachgerichtlichen Urteils

Ist die Urteilsverfassungsbeschwerde dagegen allein deshalb begründet, weil das fachgerichtliche Urteil im Einzelfall verfassungsrechtliche Mängel enthält, dann ergeben sich die weiteren Konsequenzen der Tenorierung aus der allgemeinen Norm des § 31 Abs. 1 BVerfGG. Danach binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Dies bedeutet, dass sich alle Behörden und Gerichte in Zukunft an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu halten haben. Nicht ganz klar ist dabei mitunter die Bindungswirkung einzelner Elemente der Begründung. Für das Verfassungsbeschwerdeverfahren tritt ergänzend die Möglichkeit des Bundesverfassungsgerichts hinzu, ein ausdrückliches, an alle potentiell zuständigen Stellen gerichtetes Wiederholungsverbot auszusprechen (§ 95 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). Dies ist in der Praxis allerdings erst ein einziges Mal, in der Frühzeit der Rechtsprechung, geschehen.

VI. Beobachtungen zur Praxis der Urteilsverfassungsbeschwerde

1. Verfahrenszahlen

Lassen Sie mich abschließend noch einige Beobachtungen zur Praxis der Urteilsverfassungsbeschwerde mit Ihnen teilen. Zunächst zu den Verfahrenszahlen: Die Verfassungsbeschwerden machen seit jeher über 95 % der Verfahren beim Bundesverfassungsgericht aus. Jährlich gehen etwa 6.000 neue Verfassungsbeschwerden ein. 80 bis 90 % dieser Beschwerden sind Urteilsverfassungsbeschwerden. In der Sache stehen oftmals verfahrensbezogene Rügen im Vordergrund, also Rügen mangelnden rechtlichen Gehörs oder auch der Versagung von Prozesskostenhilfe. Teilweise wird dabei freilich auch die Verfassungswidrigkeit von Rechtsnormen gerügt. Etwa 2.000 Verfassungsbeschwerden pro Jahr betreffen Urteile der Zivilgerichte, rund 1.500 Verfassungsbeschwerden pro Jahr Urteile der Strafgerichte, jeweils rund 500 Beschwerden Urteile der Verwaltungsgerichte und der Sozialgerichte. Die übrigen Beschwerden beziehen sich überwiegend auf die Arbeits- und die Finanzgerichte.

Fast alle Verfassungsbeschwerden werden durch die Kammern erledigt, die allermeisten davon durch Nichtannahme. Etwa 100 Verfassungsbeschwerden pro Jahr wird durch die Kammern stattgegeben. Nur circa 20 Verfahren gehen in die beiden Senate. Hier wird dem

ganz überwiegenden Teil der Beschwerden stattgegeben. Im Ganzen sind etwa 2 % der eingelegten Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgreich. Das Bundesverfassungsgericht hebt dabei pro Jahr etwa 100 Gerichtsentscheidungen auf, davon im Schnitt etwa 10 % Entscheidungen von Bundesgerichten. Die Verfahrensdauer beträgt bei 65 % der Verfassungsbeschwerden weniger als ein Jahr, bei 20 % der Beschwerden bis zu zwei Jahre, 15 % der Verfahren dauern länger. In der Gesamtschau sind die Verfahrenszahlen mithin recht hoch, aber auch stabil und gerade durch das Annahmeverfahren der Kammern zu bewältigen.

2. Grundsätzlich stabiles Verhältnis zu den Fachgerichtsbarkeiten

Richtet man den Blick auf das tatsächliche Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Fachgerichtsbarkeiten, so ist festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht über die genannten Fallgruppen spezifischer Verfassungsrechtsverletzungen beträchtlichen Einfluss auf die Rechtsprechung der Fachgerichtsbarkeiten nimmt und damit dazu beiträgt, das einfache Recht auch in seiner exekutiven und judikativen Einzelfallanwendung auf das Verfassungsrecht hin auszurichten. Zugleich haben die Fallgruppen das Verhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und den Fachgerichtsbarkeiten aber auch stabilisiert und die Kompetenzsphären im Allgemeinen in Abstimmung gehalten.

3. Bereiche, die kritischer Aufmerksamkeit bedürfen – insbesondere zur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte im Zivilrecht

Wenn dem Bundesverfassungsgericht heute mitunter vorgeworfen wird, die Grenzen seiner Kompetenz zu missachten, betrifft dies mithin eher das Verhältnis zur Politik als das Verhältnis zu den Fachgerichten. Gleichwohl gibt es einzelne Bereiche und Entwicklungen, die kritischer Aufmerksamkeit bedürfen.

Zu nennen ist dabei insbesondere das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zur Zivilgerichtsbarkeit. Hier vermittelt sich der Einfluss des Bundesverfassungsgerichts vor allem über die Rechtsfigur der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte im Zivilrecht. Diese Rechtsfigur geht auf das Lüth-Urteil aus dem Jahr 1958 zurück, in dem das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte als auf das gesamte Rechtssystem ausstrahlende Wertordnung interpretiert hat (BVerfGE 7, 198). Danach sind die Wertungen der Grundrechte

auch bei der Auslegung des Zivilrechts zu berücksichtigen, insbesondere bei der Auslegung seiner Generalklauseln wie § 242 BGB (Treu und Glauben). Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechtsfigur der grundrechtlichen Drittwirkung zu einer immer stärkeren Konstitutionalisierung des Zivilrechts, konkret etwa des Verbraucherschutzrechts, genutzt, was – prozessual gewendet – die dauerhafte Selbständigkeit der Zivilgerichtsbarkeit gegenüber dem Bundesverfassungsgericht in Frage stellt.

Auch auf bestimmten anderen Feldern, die von vergleichsweise abstrakten Normen und zugleich von beträchtlicher Grundrechtserheblichkeit geprägt sind, hat das Bundesverfassungsgericht die Normauslegung mittlerweile in weitreichender Art und Weise konstitutionalisiert. Dies gilt insbesondere für das Strafprozessrecht, das das Bundesverfassungsgericht durch sehr kleinteilige Vorgaben zu den Normauslegungen anleitet.

Diese Entwicklungen werden in der Literatur durchaus kritisch begleitet. Das Bundesverfassungsgericht wird auch in Zukunft für die richtige Balance zwischen der Durchsetzung der Grundrechte im Einzelfall und dem gebotenen Respekt vor dem Selbststand des einfachen Rechts, insbesondere des Zivilrechts, sorgen müssen.

VII. Fazit: Die Urteilsverfassungsbeschwerde als eigentlicher „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaats“

Gleichwohl lässt sich in der Gesamtschau eindeutig feststellen, dass sich die Urteilsverfassungsbeschwerde für Deutschland bewährt hat. Das Bundesverfassungsgericht sichert mit der Urteilsverfassungsbeschwerde die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit und der Rechtsprechung auch im Einzelfall. Gefahren für den Verfassungsstaat können sich eben nicht nur aus verfassungswidrigen Parlamentsgesetzen ergeben, sondern gerade auch durch eine Verwaltung und eine Gerichtsbarkeit, die in ihrer konkreten Praxis vom Gesetz abweichen oder auch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume in einer Weise ausfüllen, die die Freiheit und Gleichheit des Bürgers missachtet. Die echte Urteilsverfassungsbeschwerde schafft hier Abhilfe. Sie erweist sich damit, um ein Wort von *Richard Thoma* abzuwandeln, noch über die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG hinaus als eigentlicher „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaats“. Die Urteilsverfassungsbeschwerde dient dabei nicht nur dem subjektiven Rechtsschutz. Vielmehr dient sie in ihrer objektiven Funktion, und dies erscheint mir sehr wichtig, auch

einer einheitlichen, verfassungskonformen Rechtsanwendung durch die Verwaltung und die Gerichte.

Ein gutes Verhältnis zu den Fachgerichtsbarkeiten lässt sich in diesem Zusammenhang durch eine angemessen zurückhaltende Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe sichern, beispielsweise durch die Gewährung von Auslegungsspielräumen. Die Sorge vor hohen Verfahrenszahlen ist freilich berechtigt. Doch lässt sich die Verfahrenslast durch Vorprüfungen wie ein Annahmeverfahren bewältigen. Auch können klare und eindeutige Rechtsprechungslinien des Verfassungsgerichts dazu beitragen, dass die Fallzahlen über die Zeit sinken.

Jedes Staatswesen muss für sich entscheiden, ob sich eine echte Urteilsverfassungsbeschwerde gut in das Rechtsschutzsystem einfügt. In Deutschland leistet die Urteilsverfassungsbeschwerde in meinen Augen einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit des Staatshandels.

Ich danke Ihnen sehr für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die Diskussion.