

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am BVerfG
Marion Albers, Karlsruhe

Freieres Annahmeverfahren für das BVerfG? *

Über die Entlastung des BVerfG wird erneut diskutiert. Die größten Realisierungsaussichten werden der Einführung eines freieren Annahmeverfahrens für Verfassungsbeschwerden zu-geschrieben. Die weitere Reduktion der bereits minimierten Bindungen der Annahmeentscheidung ist jedoch nicht ge-rechtfertigt. Alternativen bestehen darin, daß das BVerfG die derzeitigen Annahmeverfahren normgerecht umsetzt, sich rationeller organisiert und seine Selbstdarstellung nach außen angemessener gestaltet.

I. Die aktuelle Diskussion um die Entlastung des BVerfG

Die aktuelle Entlastungsdiskussion, die zur Einberufung einer Entlastungskommission geführt hat¹, ist von einigen Richtern des BVerfG selbst angeregt oder weitergeführt worden. Deren Überlegungen müssen mit Aufmerksamkeit verfolgt werden. Denn nach den Erfahrungen der Vergangenheit nimmt das Gericht erheblichen Einfluß auf die sein eigenes Verfahren betreffenden Regelungen der Gesetzgebung, wenn es nicht sogar in weiten Teilen die Feder führt.²

Bei übergreifender Sicht gibt es für die Entlastungsbestrebungen verschiedene Beweggründe und unterschiedliche Ziele, die sich nur scheinbar treffen. Stellt man für das Verfassungsbeschwerdeverfahren die Effektivität der Gewährleistung des Grundrechtsschutzes in den Mittelpunkt, muß man hinreichend absichern, daß dieses Ziel auch erreicht wird und daß es keine besseren Alternativen zu einer weiteren Einschränkung der Verfassungsbeschwerde und zu der dafür notwendigen Verfassungsänderung gibt.

Anlaß der Diskussion war die Abschiedsrede Böckenfördes³. Nur der Übergang zu einem Annahmeverfahren bei Verfassungsbeschwerden nach dem Vorbild des *US Supreme Court* könne dem bevorstehenden Kollaps des Gerichts abhelfen. Die Annahmeentscheidung sei einem Auswahlmessen der Richter zu unterstellen, das durch den Maßstab der Bedeutung der (Sach-)Entscheidung für den Grundrechtsschutz dirigiert werde. Ein solches Annahmeverfahren schließe einen Individualschutz nicht aus. Es mache das Kammersystem entbehrlich. Als Neuregelung könne formuliert werden:

Der Senat nimmt eine Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an, wenn mindestens drei Richter der Auffassung sind, daß die Entscheidung für den Grundrechtsschutz von (besonderer) Bedeutung ist. Kommt eine solche Übereinstimmung nicht zustande, ist die Verfassungsbeschwerde nicht angenommen.

Im Anschluß an diese Rede haben sich andere Bundesverfassungsrichter zu Wort gemeldet. *Kruis* hält die Verfassungsbeschwerde in der bisherigen Form für nicht länger haltbar⁴. Damit sie als Rechtsbehelf abgeschafft werde, müsse der überholte Art. 93 I Nr. 4 a GG geändert werden. Als Ersatz schlage er die Fassung vor:

Art. 93. (1) Nr. 4 a. Das BVerfG kann Eingaben, in denen die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird, als Verfassungsbeschwerden annehmen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Auch *Grimm* hält den Übergang zu einem freieren Annahmeverfahren für sinnvoll⁵. Er will jedoch an gesetzlichen Kriterien für die Annahmeentscheidung festhalten. Zu denken sei an eine Beschränkung der Annahmepflicht auf Verfassungsbeschwerden mit Fragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung. Eine Neuregelung der Annahme – die *Grimm* selbst nicht bereits formuliert hat – würde danach etwa lauten:

Die Verfassungsbeschwerde bedarf der Annahme zur Entscheidung. Sie ist zur Entscheidung anzunehmen, soweit ihr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt.

Das Erfordernis neuer Bestimmungen zur Annahme von Verfassungsbeschwerden wird mit der Entwicklung der Geschäftsbelastung begründet⁶. Wegen der Überlastung könne sich das Gericht den für den Grundrechtsschutz tatsächlich relevanten Verfahren nicht in der erforderlichen Weise widmen, und es drohe die Gefahr, daß es seine Funktionen nicht mehr hinreichend erfüllen könne⁷. Daneben werden Beispiele belangloser oder skurriler Begehren angeführt. Dazu gehören Verfassungsbeschwerden gegen ein Bußgeld wegen Falschparkens⁸, wegen der Besitzrechte an einer Waschmaschine⁹ oder gegen ablehnende Entscheidungen im Strafvollzug, die den Erhalt von Tipp-Ex-Verflüssiger oder die Haltung eines Frosches betreffen¹⁰. Man kann mit zustimmendem Kopfschütteln rechnen, wenn man fragt: Darf man das dem höchsten deutschen Gericht vorlegen? Muß das BVerfG in diesen Fällen entscheiden¹¹?

II. Die Annahmeregeln der §§ 93 a–d BVerfGG

Die Forderungen richten sich auf die Änderung von Regelungen, die die Gesetzgebung erst Mitte 1993 grundlegend neu gefaßt hat¹². Dies war veranlaßt durch Überlastungsklagen und wurde mit den Richtern und Richterinnen des Gerichts abgestimmt.

Nach § 93 a I BVerfGG bedarf die Verfassungsbeschwerde der Annahme zur Entscheidung. Sie ist nach § 93 a II BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen, soweit ihr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder wenn es zur Durchsetzung der in § 90 I BVerfGG genannten Rechte angezeigt ist; dies kann auch der Fall sein,

* Für Anregungen und Kritik danke ich zahlreichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Gerichts, insbesondere: Dr. Ulrike Bumke, Helmut Petz und Dr. Bernd Schütze.

1) Dazu FAZ v. 17. 7. 1996, S. 4.

2) Siehe die Hinw. bei Böckenförde, ZRP 1996, 281 ff. (282 f.), und bei Mahrenholz, in: Fürst/Herzog/Umbach, Festschr. f. Zeidler II, 1987, S. 1361 (1361).

3) Sie ist als Aufsatz veröffentlicht, ZRP 1996, 281.

4) *Kruis*, Focus 1996 (H. 34), S. 74 f.

5) *Grimm*, Handelsblatt v. 8. 8. 1996, S. 3.

6) Im Jahr 1996 sind laut Gesamtstatistik 5177 Verfassungsbeschwerden (gegenüber 5766 im Jahr 1995) eingegangen.

7) Böckenförde, ZRP 1996, 282; *Grimm* (o. Fußn. 5), S. 3.

8) Solche Begehren gehören inzwischen zu den – seltenen – Fällen, in denen das Gericht eine Mißbrauchsgebühr verhängt, vgl. BVerfG (*Kammer*), NJW 1995, 1418; NJW 1996, 2785.

9) *Steiner*, in: *Janisch*, Südwestpresse v. 13. 8. 1996.

10) *Kruis* (o. Fußn. 4), S. 74.

11) *Kruis* (o. Fußn. 4), S. 74.

12) Fünftes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das BVerfG i. d. F. der Bekanntmachung vom 11. 8. 1993, BGBl. I, 1473. Ausf. Darstellungen der bisherigen gesetzgeberischen Entlastungsbemühungen finden sich bei Heyde, in: *Grewel/Rupp/Schneider*, Festschr. f. Kutscher, 1981, S. 229 (229 ff.), und bei Wöhrmann, in: Fürst/Herzog/Umbach (o. Fußn. 2), S. 1343 (1346 ff.).

wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht. Die Annahmekriterien gelten für Senat und Kammern gleichermaßen. Die Kammer kann durch einstimmigen Beschluß die Annahme der Verfassungsbeschwerde ablehnen oder ihr unter bestimmten Voraussetzungen stattgeben; im übrigen entscheidet der Senat über die Annahme (§§ 93 b, c und d III BVerfGG). Die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde bedarf keiner Begründung (§ 93 d I 3 BVerfGG).

Der Aussagegehalt des § 93 a BVerfGG, dessen textliche Fassung verbesserungsfähig sein mag¹³, erschließt sich unter Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien¹⁴. Die Bindungen der Annahmeentscheidung sind im wesentlichen auf die Funktionen der Verfassungsbeschwerde – verbindliche Klärung verfassungsrechtlicher Fragen, Edukation, Individualrechtsschutz¹⁵ – abgestimmt. Eine Pflicht zur Annahme besteht lediglich unter bereits sehr eingeschränkten Voraussetzungen. Der erste Annahmegrund – Annahme bei *grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung* – reagiert auf die Funktion des BVerfG, offene verfassungsrechtliche Fragen durch verbindliche Auslegung des Grundgesetzes zu klären. Er steht auch in der gegenwärtigen Diskussion außer Streit. Der zweite Grund – Annahme, wenn es zur *Durchsetzung der Grundrechte* angezeigt ist – soll dem Gericht ausdrücklich Spielraum zur Gewichtung seiner Arbeit geben. Dem entspricht das *restriktive Verständnis* bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf¹⁶, das eine Entscheidung des 1. Senats weitgehend aufgegriffen hat¹⁷. Zu den konkretisierten Kriterien, bei deren Vorliegen in der Regel eine Annahme erfolgen soll¹⁸, zählt erstens eine *generell oder nachhaltig grundrechtswidrige Praxis der Fachgerichte*. Das ist Instrument zur Durchsetzung der verbindlichen Grundrechtsinterpretation des BVerfG und gehört zur Edukationsfunktion der Verfassungsbeschwerde. Der objektiven Grundrechtswahrung dient zweitens das vom 1. Senat genannte Kriterium *fallübergreifender Abschreckungseffekte*. Im Regelungszusammenhang des § 93 a BVerfGG ist es – ähnlich wie das Merkmal einer generell grundrechtswidrigen Praxis der Fachgerichte – nur gegeben, wenn eine grundrechtsverletzende Entscheidung Breitenwirksamkeit entfaltet, und entsprechend zurückhaltend einzusetzen. Drittens wird eine *extreme Nachlässigkeit des Fachgerichts im Umgang mit Grundrechten* als Kriterium genannt. Dieses Merkmal ist einzelfallbezogen und fällt bereits in den mit dem Begriff des „Angezeitseins“ eröffneten Spielraum¹⁹. In den Gesetzesmaterialien ist viertens eine *fehlende Erfahrung der Gerichte im Umgang mit den Grundrechten* genannt, hinter der die Vermutung stand, die Gerichte in den neuen Bundesländern bräuchten generell besondere Anleitungen in Grundrechtsfragen. Diese Vermutung hat sich als nicht richtig erwiesen²⁰. Das fünfte Annahmekriterium wird in § 93 a II BVerfGG ausdrücklich hervorgehoben. Die Annahme wegen eines *besonders schweren Nachteils*, der dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache entstünde, setzt eine existentielle Betroffenheit, hinreichende Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde und die Möglichkeit einer im Ergebnis günstigeren Entscheidung im Ausgangsverfahren voraus²¹. Dieses Kriterium markiert den Kern des dem einzelnen Grundrechtsträger dienenden Grundrechtsschutzes durch die Verfassungsbeschwerde, weil eine noch weiter eingeschränkte Fassung nicht denkbar ist²².

Die Regelungen sehen somit Annahmeveraussetzungen vor, die die Annahmeentscheidung, soweit es möglich ist, von der Prüfung der Erfolgsaussichten lösen und dieser wie ein Filter vorgeschaltet sein sollen²³. Die Annahmepflichten sind an dem Kernbereich der Funktionen der Verfassungsbeschwerde orientiert. Die Regelung stützt sich einerseits auf das Vertrauen, daß die Fachgerichte die auch ihnen obliegende Aufgabe des Grundrechtsschutzes wahrnehmen, andererseits auf die Überlegung, daß unter bestimmten Voraussetzungen eine

Kontrolle durch das BVerfG gewährleistet bleiben muß. Neben dem Filter der Annahmeveraussetzungen soll eine Aufgabenverteilung zwischen Kammern und Senaten bestehen, die die Senate entlastet. Deshalb stehen den Kammern im Falle einer Einstimmigkeit Nichtannahme-Entscheidungen und unter bestimmten Voraussetzungen auch stattgebende Entscheidungen zu²⁴.

13) Der Begriff „angezeit“, der dem Gericht Spielräume verschaffen soll, bereitet Schwierigkeiten, die allerdings weniger am Begriff als an der fest verankerten Vorstellung unbedingter rechtlicher Bindung liegen (zur Diskussion des Begriffs vgl. bereits Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu dem GesetzE der BRReg. zur Änderung des Gesetzes über das BVerfG, BT-Dr 12/4842, S. 11 f.). In diesem Punkt wäre ein Ermessenstatbestand, der sich – jedenfalls nach der in Deutschland anerkannten Rechtsdogmatik – in der rechtlichen Gebundenheit von einem Beurteilungsspielräume zuweisenden Tatbestand nicht unterscheidet, keine bessere Lösung. Bei der gegenwärtigen Regelung ist außerdem nicht hinreichend deutlich, ob sie abschließend ist und dem Gericht Spielräume *nur* unter dem Begriff des Angezeitseins vermittelt oder ob sie den Schluß erlaubt, daß außerhalb des erfaßten Bereichs, in dem eine Verfassungsbeschwerde anzunehmen ist, eine Annahme erfolgen *kann*. Besser wäre möglicherweise ein Tatbestand, der eine Annahmepflicht – wie bei der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedeutung – auch für die anderen Annahmegründe, die auf die Funktionen der Verfassungsbeschwerde abgestimmt sind, und u. U. noch einen Auffangtatbestand mit einem ausdrücklichen Beurteilungsspielraum oder auch einem Ermessen vorsieht.

14) Siehe insb. die Begründung des GesetzE der BRReg. zum Entwurf eines Fünftens Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das BVerfG, BT-Dr 12/3628, mit Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRReg., sowie die Beschlußempfehlung und den Bericht des Rechtsausschusses (o. Fußn. 13).

15) Dazu Stern, in: BK, 1996, Art. 93 Rdnrn. 403 ff., Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, 1995, § 90 Rdnrn. 15 ff.; Benda/Klein, Lehrb. des VerfassungsprozeßR, 1991, Rdnrn. 331 ff.

16) Begr. des GesetzE (o. Fußn. 14), S. 14.

17) BVerfGE 90, 22 (24 ff.) = NJW 1994, 993.

18) Auch insoweit bestehen noch Entscheidungsspielräume – vgl. die Begr. des GesetzE (o. Fußn. 14), S. 14 –, die vor allem das Kriterium einer extremen Nachlässigkeit der Fachgerichte im Umgang mit Grundrechten betreffen.

19) Hinter dem Kriterium stehen zwar sowohl die Edukationsfunktion als auch die Individualrechtsschutzfunktion, jedoch nicht unbedingt deren Kernbereich. Denn weder die Einwirkung auf ein Gericht in einem Einzelfall noch der Individualrechtsschutz bei einer zwar extrem nachlässigen, aber nicht zu einer schweren Beeinträchtigung führenden Grundrechtshandhabung sind unverzichtbar.

20) Daher wird das Kriterium in BVerfGE 90, 22 (25 f.) = NJW 1994, 993, nicht genannt.

21) BVerfGE 90, 22 (25 f.) = NJW 1994, 993. Das Gericht bezeichnet die Erfolgsaussichten nicht als eine erst nach dem Annahmekriterium zu prüfende Voraussetzung, sondern als eine der Voraussetzungen des „besonders schweren Nachteils“. Man mag dies als Anzeichen dafür sehen, daß in der Praxis der Bearbeitung der Verfassungsbeschwerden keine zweigestufte Prüfung durchgeführt, sondern im wesentlichen auf die Frage der Erfolgsaussichten abgestellt wird. Vgl. noch Punkt V. Nach der Begr. des GesetzE (o. Fußn. 14), S. 14, soll die einleitende Passage in § 93 a II lit. b BVerfGG „... dies kann auch der Fall sein, wenn ...“ zum Ausdruck bringen, daß für eine Annahme noch die Erfolgsaussicht und die Möglichkeit einer im Ergebnis günstigeren Entscheidung im Ausgangsverfahren gegeben sein müssen. Anders als Pestalozza, DWiR 1992, 426 (429), meint, wird dem BVerfG damit kein Ermessen zugewiesen.

22) Der Kernbereich des Individualrechtsschutzes bestimmt sich, da dieser den Schutz gerade des einzelnen Grundrechtsträgers bezweckt, nach Kriterien der Intensität der Betroffenheit im Einzelfall und schließt einen Rechtsschutzanspruch des Grundrechtsträgers ein. Er ist also nicht bereits dann gesichert, wenn das Gericht gelegentlich auch um eines Einzelfalles willen entscheiden kann.

23) Begr. des GesetzE (o. Fußn. 14), S. 13 f. Vgl. zur Idee auch Wahl, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland gestern und heute, 1991, S. 13 (33 f.).

24) Stattgebende Kammerentscheidungen sollen in Fällen, die den Senat nicht zu belasten brauchen, den Grundrechtsschutz in der gebotenen Weise sichern. Vgl. in diesem Sinne z. B. Beschl. der 1. Kammer des 2. Senats, NVwZ 1996, Beil. 9, 65 f.: Überspannung der Anforderungen an die Darlegung erlittener Folterungen; Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 14. 8. 1996 – 2 BvR 801/96 – (unveröff.): Abwägungsanforderungen bei der Entscheidung über die Benutzung eines Keyboards im Haftraum, wenn davon der Abschluß einer Berufsausbildung abhängt. Siehe dazu außerdem Mahrenholz (o. Fußn. 2), S. 1367; E. Klein, NJW 1993, 2073 (2075). Vgl. auch die Begr. zum GesetzE (o. Fußn. 14), S. 14.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Annahmeregulierung

Die Verfassungsbeschwerde ist im Jahre 1969 im Grundgesetz verankert worden. Gleichzeitig wurde Art. 94 II GG dahin ergänzt, daß ein Bundesgesetz für Verfassungsbeschwerden ein besonderes Annahmeverfahren vorsehen kann.

Welchen Spielraum Art. 94 II 2 GG der Gesetzgebung für die Regelung des Annahmeverfahrens beläßt, ist unter Berücksichtigung des Normtextes, der Entstehungsgeschichte, der Systematik und des Sinngehalts, insbesondere des systematischen und teleologischen Zusammenhanges zwischen Art. 93 I Nr. 4 a GG und Art. 94 II GG zu beantworten. Normtext und Entstehungsgeschichte ergeben, daß die Verfassungsbeschwerde verfassungsrechtlich verankert werden und zugleich der Möglichkeit gesetzlicher Einschränkungen unterliegen sollte. Daß dies die Einführung eines von Rechtsbindungen freien Annahmeverfahrens einschließt, ergeben sie nicht²⁵. Bei systematischer und teleologischer Auslegung ist das Annahmeverfahren mit den Funktionen der Verfassungsbeschwerde und denen des BVerfG abzustimmen²⁶. Dazu gehören die verbindliche Klärung verfassungsrechtlicher Fragen, die Edukation und der Individualrechtsschutz²⁷. Die Bindungen der Annahmeentscheidung müssen daher sicherstellen, daß diese Funktionen zumindest in ihrem Kern gewährleistet sind.

Die Annahmeveraussetzungen des § 93 a II BVerfGG loten, soweit sie die grundsätzliche Bedeutung der Verfassungsbeschwerde und den Individualrechtsschutz in Fällen besonders schwerer Beeinträchtigungen herausstellen sowie eine generell oder nachhaltig grundrechtswidrige Praxis der Fachgerichte erfassen, die Grenzen des durch Art. 94 II 2 GG gegebenen Spielraums aus²⁸. Ein freies Annahmeverfahren, bei dem die Annahmeentscheidung von rechtlichen Bindungen freigestellt ist, wird von den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gedeckt²⁹. Der Übergang zu einem Auswahlermessen, bei dem das Gesetz kaum Steuerungsfunktion erfüllt und das deswegen einem freien Annahmeverfahren nahekäme, wäre damit ebenfalls unvereinbar, weil er angesichts der bereits gegebenen Restriktionen des § 93 a II BVerfGG nur bedeuten kann, daß die in der Grundrechtsgarantie der Verfassungsbeschwerde angelegten Minimalia unterschritten werden³⁰. Würde die Annahmepflicht auf Beschwerden mit grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung beschränkt, würde der die subjektivrechtliche Funktion der Verfassungsbeschwerde kennzeichnende Anspruch der Grundrechtsträger auf Individualrechtsschutz vollständig aufgehoben. Auch dem stehen die verfassungsrechtlichen Vorgaben entgegen. Die vorgeschlagenen Änderungen der derzeitigen Annahmeregulierung setzen daher eine Verfassungsänderung voraus³¹.

IV. Kernpunkte und Folgen eines freieren Annahmeverfahrens

Zeichnet sich die derzeitige Regelung des § 93 a BVerfGG bereits durch weitgehende Restriktionen aus, muß man in Abgrenzung dagegen herausarbeiten, was die Einführung eines freieren Annahmeverfahrens bedeutete. Denn schon die bestehende Annahmeregulierung verlangt nicht, jede Verfassungsbeschwerde auf Zulässigkeit und Begründetheit hin zu prüfen und ihr gegebenenfalls stattzugeben. Es sind nicht die eingangs genannten Fälle, die erst zukünftig durch das Raster der Annahme fielen. Es wären insbesondere Fälle des Individualrechtsschutzes für Beschwerdeführer, die eine – letztinstanzlich bestätigte oder erst so gefällte³² – grundrechtswidrige Entscheidung existentiell beeinträchtigt.

Der Vorschlag, die Annahme der Verfassungsbeschwerden einem durch den Maßstab der (besonderen) Bedeutung für den Grundrechtsschutz dirigierten Auswahlermessen der Richter und Richterinnen zu unterstellen, zwingt vor dem Hinter-

grund der (deutschen) Vorstellung des immer auch gebundenen Ermessens zu längerer Überlegung, was genau gemeint und wie er rechtlich einzuordnen ist. Der Unterschied zur derzeitigen Regelung soll wohl nicht darin bestehen, daß die auf die Funktionen der Verfassungsbeschwerde abgestimmten, insoweit den Minimalbereich umschreibenden und deshalb einigermaßen klaren Kriterien des § 93 a II BVerfGG durch eine vollkommen schwammige Formulierung ersetzt werden. Bei der „(besonderen) Bedeutung für den Grundrechtsschutz“ soll es sich offenbar um einen bloßen Merkposten, um einen zu berücksichtigenden Gesichtspunkt handeln, über den sich die Richter und Richterinnen – aber nach welchen Maßstäben? – hinwegsetzen können.

Fällt die rechtliche Einordnung schwer, kann man dennoch faktische Folgen prognostizieren. Einerseits ist mehr als zweifelhaft, ob eine solche Regelung überhaupt Vorteile brächte. Da nur klare Kriterien zur Absicherung einer rationalen Beurteilung verhelfen, von Entscheidungsverantwortung entlasten und konsensschaffend wirken können, wird die Handhabung einer Vorschrift ohne jedes anleitende Kriterium mehr Probleme bereiten als die derzeitige Annahmeregulierung³³. Die Arbeit der Aufbereitung der Verfassungsbeschwerden würde erschwert. Eine deutliche Steigerung der Belastung entstünde bei einer Verwirklichung der Vorstellung, die Kammern könnten abgeschafft und sämtliche Verfassungsbeschwerden im Senat behandelt werden³⁴. Andererseits hätte eine solche Regelung

25) Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist die ursprüngliche Fassung, die lautete, daß das Bundesgesetz für Verfassungsbeschwerden eine vereinfachte Prüfung durch einen zuständigen Richterausschuß vorsehen kann, zwar durch die Formulierung, es könne ein besonderes Annahmeverfahren vorsehen, ersetzt worden, nachdem der Präsident des BVerfG in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses eine solche Formulierung angeregt hatte (vgl. dazu den Bericht des Rechtsausschusses über den Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Dr. V/3506 [neu], S. 1 und 3, sowie das Kurzprotokoll der 86. Sitzung des Rechtsausschusses des 5. Dt. BT mit dem Schreiben als Anl. 2). In diesem Schreiben ist aber nur die Rede davon, daß es nicht empfehlenswert sei, „eine bestimmte Form des Annahmeverfahrens (Entscheidung durch Richterausschüsse) im Grundgesetz festzulegen, um künftige Änderungen dieses Verfahrens, die sich als zweckmäßig erweisen könnten, nicht zu erschweren.“ (Hervorh. von mir). Dementsprechend heißt es in dem Bericht des Rechtsausschusses, S. 1: „Art. 1 Nr. 2 ist ohne inhaltliche Änderung durch einen Text ersetzt, den das Plenum des BVerfG vorge-schlagen hat.“

26) Vgl. auch die Begr. zum GesetzE (o. Fußn. 14), S. 8 und 13. Außerdem Seibert, in: council of Europe (ed.), The protection of fundamental rights by the Constitutional Court, 1996, S. 143 (153).

27) Vgl. bereits o. Fußn. 15.

28) Dazu, daß die Gesetzgebung erstens darum gewußt und dies zweitens beabsichtigt hat, siehe die Begr. zum GesetzE (o. Fußn. 14), S. 13 f.

29) So auch u. a. Rinken, in: AKGG II, 2. Aufl. (1989), Art. 93 Rdnr. 75; Winter, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, § 93 a Rdnr. 25; Benda/Klein (o. Fußn. 15), Rdnr. 330; Umbach, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, Vorb. §§ 93 a ff. Rdnrn. 19 ff., bes. 44, 47 ff.; Schlaich, Das BVerfG, 3. Aufl. (1994), Rdnr. 264; Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 386; Graf Vitzthum, in: Festschr. f. Bachof, 1984, S. 293 (314 ff.); E. Klein, in: Piazzolo, Das BVerfG, 1995, S. 227 (235); W. Roth, AöR 121 (1996), 544 (555 ff.). A. A. mit nicht durchgreifender Argumentation zur Entstehungsgeschichte (vgl. o. Fußn. 25) Heyde (o. Fußn. 12), S. 244; Wieland, Der Staat 29 (1980), 333 (350 ff.). Anderer Ansicht für den Individualrechtsschutz insgesamt, dies mit der nicht begründeten und in dieser Generalisierung unzutreffenden These, die Durchsetzung der Grundrechte im Einzelfall sei nicht unbedingt Aufgabe des BVerfG, Clemens, in: Umbach/Clemens, § 93 d Rdnrn. 20 ff.

30) Siehe noch sogleich Punkt IV.

31) Siehe auch Kruis (o. Fußn. 4), S. 74.

32) Schon deswegen geht das Argument fehl, der Grundrechtsschutz durch das BVerfG brauche wegen des fachgerichtlichen Rechtsschutzes nicht in bisheriger Form gewährleistet zu sein, so aber Wahl/Wieland, JZ 1996, 1137 (1142, 1143). Bei begründeten Verfassungsbeschwerden hat man nicht selten mit grundrechtsverletzenden Entscheidungen erst der zweiten Instanz zu tun.

33) Dazu und zu den ambivalenten Folgen von Regelungen, die nicht eindeutig sind und/oder Handlungsspielräume zuweisen, vgl. z. B. Mayntz, in: Grimm/Maihofer, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, 1988, S. 130 (146 ff.).

34) Zutr. die Einschätzung bei Umbach (o. Fußn. 29), Rdnrn. 38 u. 41.

die Nachteile eines rechtlich nur vage gesteuerten Annahmeverfahrens, bei dem Bedenken laut werden könnten, daß „Grundrechtsschutz als Gnadenakt“³⁵ gewährt werde. Dabei handelt es sich um nur eine der denkbaren Formen skeptischer Beobachtung von außen. Im Falle eines Auswahlermessens wird die Selektivität der Entscheidungen des Gerichts im Hinblick auf die Möglichkeit anderer Entscheidungen zu anderen Fällen viel stärker als bisher unter nicht-rechtlichen Kriterien – parteipolitische Aspekte, Rechts/Links-Schema, Minderheitenbevorzugung oder -vernachlässigung, Schichtenspezifität – beobachtet werden³⁶.

Der Vorschlag, die Annahmepflicht auf Verfassungsbeschwerden mit grundsätzlicher Bedeutung zu beschränken, ist rechtlich eindeutig. Den Grundrechtsträgern wird auch in Fällen einer existentiellen Betroffenheit durch eine verfassungswidrige Entscheidung ihr bislang bestehender Rechtsanspruch genommen, daß das BVerfG über ihre Verfassungsbeschwerde in der Sache entscheidet. Die Funktion der Verfassungsbeschwerde, Grundrechte als subjektive Rechte der einzelnen Bürger und Bürgerinnen durchzusetzen, wird vollständig aufgegeben. Ist es die Idee der Grundrechte, daß sie durchsetzbare Rechte einzelner sind, veränderte eine solche Reduktion der Verfassungsbeschwerde auch die Grundrechtskultur³⁷.

Gegen diese rigide Sicht wird man einwenden können, daß das Kriterium der existentiellen Betroffenheit eines Grundrechtsträgers durch eine verfassungswidrige Entscheidung im allgemeinen eines ist, an dem sich entscheidende Personen von sich aus orientieren würden, um den Kern ihres Gerechtigkeits- und Verantwortungsgefühls zu wahren. Regelungen, die grundlegenden Orientierungen der entscheidenden Personen entgegenlaufen, setzen sich nicht durch. Daher wäre – in den jeweiligen Aufmerksamkeitsbereichen der Richter und Richterinnen – zu erwarten, daß die dem Begriff der „grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedeutung“ im jetzigen Regelungszusammenhang zukommende Bedeutung verändert würde³⁸. Der Begriff selbst ist durchaus flexibel³⁹. Außerdem läßt sich seine Ausfüllung durch die Wahl des Konkretionsgrades der Fallbeschreibung beeinflussen. Im faktischen Ergebnis wird sich der Vorschlag einer solchen Restriktion der Annahmepflicht von einem vage dirigierte Auswahlermessen daher gar nicht so sehr unterscheiden. Ihr Nutzen wäre zweifelhaft, denn eine Regelung, die Interpretationskünste nach sich zöge, führte statt zu einer Entlastung zu Aufwand bei der Aufbereitung der jeweiligen Fälle für ein eigentlich nicht passendes Annahmekriterium. Zugleich könnten aber die Grundrechtsträger auch in Fällen existentieller Betroffenheit durch eine grundrechtsverletzende Entscheidung nicht mehr sicher sein, daß ihre Verfassungsbeschwerde angenommen und ihr stattgegeben wird.

Die Kosten sind also außerordentlich hoch. Sie könnten lediglich bei einer Bedrohung der Funktionsfähigkeit des BVerfG gerechtfertigt werden. Der Begriff der Funktionsfähigkeit, der häufig als leerformelhaft qualifiziert wird, erfordert eine Aufschlüsselung, nähere Analysen der Arbeitsweise des Gerichts und einen Beleg, daß es aus Gründen der Aufgabenüberlastung nicht in der Lage ist, die ihm obliegenden Aufgaben zu bewältigen. Dieser Beleg ist – was ich im nächsten Punkt darlegen werde – nicht erbracht. Zu den hohen Kosten kommen die berechtigten Zweifel hinzu, ob neue Annahmeregeln überhaupt einen Nutzen brächten. Man fragt sich im Gegenteil, warum die derzeitige Annahmeregulation in ihren Grundgedanken nicht gut sein soll.

V. Andere Perspektiven: Die defizitäre Umsetzung der gegenwärtigen Annahmestimmungen

In allen Analysen, die sich mit Systemen wie Verwaltungsbehörden oder auch Gerichten beschäftigen, ist anerkannt, daß die gesetzlichen Determinanten des Entscheidungsverfahrens zwar ein beliebter Anknüpfungspunkt für die Externalisierung interner Defizite, aber nur ein und keineswegs der wichtigste

Einflußfaktor für die tatsächlichen Verhaltens- und Entscheidungsweisen sind. Die Implementationsdiskussion hat gezeigt, daß gesetzliche Bestimmungen als externe Bedingungen nicht unmittelbar in die Entscheidungsorganisation und die Entscheidungsverfahren einfließen, sondern umgesetzt werden müssen⁴⁰. Die dafür bedeutsamen, innerhalb eines Systems strukturgebenden Faktoren sind interne Entscheidungsprogramme, Organisation und Personal⁴¹. In jeder längerfristig bestehenden Institution spielen sich Formen der Routine ein⁴². Innovationen stoßen auf deren hohes Beharrungsvermögen⁴³ und auf die Spielräume, die intern für die Behandlung von eigentlich Neuem bestehen. Neuerungen – etwa neue gesetzliche Entscheidungsvorgaben – sind deshalb stets gefährdet, von eingefahrenen Verhaltensmustern aufgesaugt, also „entweder ignoriert oder assimiliert“⁴⁴ zu werden⁴⁵. Nicht mehr passende Muster ändern sich in der Regel nur in einer Krise, die das System als intern erzeugt (oder jedenfalls ermöglicht) sich zu rechnet und aus der es lernt⁴⁶. Eine permanente Änderung äußerer Bedingungen ist dagegen kontraproduktiv, weil sie einerseits als Externalisierungsangebot die notwendigen Lernprozesse verhindert und andererseits mit ihren Innovationsanreizen sofort wieder von den Routinemustern absorbiert werden kann.

Auch wenn das BVerfG überlastet ist, wäre es somit verkürzt, den Blick allein auf die Annahmeregeln der §§ 93 a–d BVerfGG zu richten. Vielmehr lohnt sich eine nähere Untersuchung der Organisations- und Entscheidungsstrukturen des Gerichts. Hier können nur einige Gesichtspunkte herausgegriffen werden.

Der erste und wichtigste Aspekt ist der der *intern bestehenden Entscheidungsprogramme*. Nach den gesetzlichen Vorgaben müßte das Gericht Verfassungsbeschwerden anhand der Annahmeveraussetzungen und nur bei deren Vorliegen auch nach der Erfolgsaussicht aufbereiten⁴⁷. Das tatsächliche Auf-

35) Schneider, NJW 1996, 2630 (2631).

36) Zur Beobachtung der Fallselektion beim US Supreme Court vgl. *Province, Case Selection in the United States Supreme Court*, 1980, S. 46 ff.

37) Zu dem denkbaren Einwand, daß Grundrechtsschutz insoweit durch die Fachgerichtsbarkeit geleistet werde, siehe o. Fußn. 32. Dazu, daß das Grundrechtsbewußtsein der Bevölkerung, zu dem gerade das BVerfG beigetragen hat, fundamental verändert würde, wenn die Grundrechtsträger sich nur noch in der Position bloßer Initiatoren von Entscheidungen über Fragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung sähen, vgl. auch E. Klein (o. Fußn. 29), S. 238 f.; Stern, Das StaatsR der BRRep. Dtschld. III/2, 1994, S. 1290 f.

38) Das gilt auch, wenn man eine außerhalb der Annahmepflicht bestehende Annahmemöglichkeit berücksichtigt, denn der Berichterstatter oder die Berichterstatterin wird bemüht sein, einen aus seiner oder ihrer Sicht unbedingt stattzugebenden Fall nicht in diesem Bereich zu belassen.

39) Zu Erweiterungsmöglichkeiten Stern (o. Fußn. 37), S. 1296 f.; zu Restriktionsmöglichkeiten Bryde (o. Fußn. 29), S. 382 f.

40) Übergreifend und grundlegend siehe die Beiträge in Mayntz, Implementation politischer Programme, 1980, sowie dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, 1983. Siehe außerdem Mayntz (o. Fußn. 33), bes. S. 134 f., 141 ff.

41) Siehe etwa Luhmann, in: Küpper/Ortmann, Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, 1988, S. 165 ff. (176 ff.).

42) Luhmann, in: ders., Politische Planung, 1971, S. 113 (117 ff.); Wollmann, in: ders., Politik im Dickicht der Bürokratie, 1979, S. 9 (36 f.); Ahlemeyer, in: Dammann/Grunow/Japp, Die Verwaltung des politischen Systems, 1994, S. 183 (185 ff.).

43) Wollmann (o. Fußn. 42), S. 36.

44) Luhmann (o. Fußn. 42), S. 133.

45) Luhmann (o. Fußn. 42), S. 132 ff.; Ahlemeyer (o. Fußn. 42), S. 186 f.

46) Luhmann (o. Fußn. 42), S. 133, 134.; vgl. außerdem Kasper, Die Handhabung des Neuen in organisierten Sozialsystemen, 1990, S. 378 ff. Die Aussage bezieht sich gerade nicht auf rein „hausgemachte“ Krisen, sondern auf solche, bei denen Veränderungen äußerer Umstände interne Umorganisationen und Umstrukturierungen erforderten, die aber regelmäßig erst nach Lernprozessen erfolgen.

47) An dieser Stelle muß man die Einschränkung machen, daß es Dezerate gibt – insbesondere auch das ehemals von Böckenförde bearbeitete Dezernat mit dem Schwerpunkt Asylrecht –, bei denen im Falle einer Erfolgsaussicht ein Annahmegrund in aller Regel gegeben ist und die deshalb keinen Ausgleichspuffer nicht näher zu prüfender Fälle haben. Das ist aber eine Frage der Geschäftsverteilung.

bereitungs- und Entscheidungsmuster ist jedoch überwiegend das der gründlichen Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit geblieben⁴⁸. Dafür gibt es verschiedene Mechanismen, sei es, daß man immer gleich zur Erfolgsaussicht springt, sei es, daß man das Kriterium der „krassen“ Grundrechtsverletzung als Einstieg in die gewohnte Prüfung der Verfassungsmäßigkeit nutzt. So entscheidet das BVerfG über eine Verfassungsbeschwerde gegen die Berechnung einer Aktenübersendepauschale in Höhe von 15 DM⁴⁹, über die Ablehnung des von Dritten bezahlten Bezugs privater Wäsche im Strafvollzug⁵⁰ oder über Gehörverstöße, die keinerlei Besonderheit erkennen lassen und Beträge in Höhe von 630 DM oder von 723,70 DM betreffen⁵¹. Im ersten Beispiel gelangt die Kammer zu einer Nichtannahme, deren sorgfältige Begründung bei einem Fall von Gewicht beeindrucken würde; die letzten drei Beispiele sind Stattgaben. Es handelt sich nur um Beispiele. Auch Außenstehende kommen dann zu dem Schluß, daß überwiegend immer noch nahezu jeder Fall nach Rechtmäßigkeitskriterien bearbeitet wird.

Grund für dieses notwendig in die Überlastung führende Vorgehen ist die *Kraft der Routinemechanismen*. Weitere Gründe sind feste interne Erwartungsstrukturen und ein persönliches Verantwortungsempfinden, aufgrund dessen man grundrechtsverletzende Entscheidungen, mögen sie im Gewicht auch unbedeutend sein, nicht passieren lassen will. Das wirkt sympathisch, und man mag es keiner Kritik unterziehen. Im Ergebnis wird es aber unverständlich, wenn es leichter zu fallen scheint, die Abschaffung oder weitere Einschränkungen der Verfassungsbeschwerde zu fordern oder solchen Forderungen nicht entgegenzutreten, als die Hilfsbereitschaft auf die unter die Annahmekriterien fallenden Fälle zu konzentrieren.

Der zweite Aspekt ist der Aspekt der *Organisation*. Neben Kammern und Senaten als Entscheidungseinheiten steht dem BVerfG das Allgemeine Register zur Verfügung (§§ 60 ff. BVerfG-GeschO), in dem unter bestimmten Voraussetzungen auch Verfassungsbeschwerden registriert und behandelt werden können (§ 60 II BVerfG-GeschO). In solchen Fällen erhalten die Beschwerdeführer ein Schreiben, das sie über die Rechtslage unterrichtet; es steht ihnen frei, danach dennoch eine richterliche Entscheidung zu begehren (§ 61 II BVerfG-GeschO). Das AR-Verfahren wird gelegentlich kritisiert⁵²; als ein auf die Rechtslage hinweisender Filter ist es aber sinnvoll und Korrelat des unbeschränkten Zugangs zum Gericht⁵³. Als Filter müßte es allerdings auf die Annahmeveraussetzungen des § 93 a BVerfGG ausgerichtet sein. Eine solche Anpassung ist jedoch nicht erfolgt. Die Schreiben sind im Gegenteil immer noch ganz an den Erfolgsaussichten orientiert und länger denn je. Sie regen dadurch zu weiteren Begehren an.

In den Kammern ist die Abarbeitung der mit „Kurzvoten“ vorbereiteten Sachen im Umlaufverfahren organisiert. Das hat bestimmte Vorteile. Die Effektivität wäre aber voraussichtlich durch eine Mischung aus Umlauf und Besprechungssitzung steigerbar. Eine solche Mischung wäre zumindest bei einer Orientierung an den Annahmeveraussetzungen möglich und ein Ausprobieren wert. Daß die Senate, die aus verschiedenen Gründen auch in Zukunft überlastet bleiben werden, sich ebenfalls rationeller organisieren könnten, wird gelegentlich behauptet.

Das *Personal* gilt als der Faktor, der „kurzfristig kaum veränderbar“⁵⁴ und für die Fortführung überholten Routineverhaltens anfällig ist. Für die Richter und Richterinnen trifft das nicht uneingeschränkt zu. Einerseits kann sich eine jeder Änderung entgegenwirkende Routine in Personen kristallisieren. Andererseits kann eine in längerfristiger Tätigkeit gewonnene Erfahrung dazu verhelfen, Innovationen zu fördern. Soweit dies der Fall ist, reicht die Durchsetzungskraft persönlicher Initiativen aber nicht aus. Bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen behindert gerade die hohe Fluk-

tuation ein Mehr an Effektivität. Kommt jemand neu, gibt es Einfindungs-, Vertrauensbildungs- und Profilierungsgründe, jeden Fall in besonderer Gründlichkeit zu bearbeiten. Dies wird jedoch zur Gewohnheit. Das wiederum wird durch die internen Erwartungsstrukturen erst ermöglicht – und könnte auch anders werden.

Nicht der unwichtigste Punkt ist die *Selbstdarstellung des BVerfG nach außen*. Das Gericht pflegt das Bild einer sich um alles sorgenden Institution. Dadurch weckt es Erwartungen bei den Bürgern und Bürgerinnen, die es mit seinen unbegründeten Nichtannahme-Beschlüssen enttäuscht, und produziert zugleich unnötig hohe Eingangszahlen. So sind die Annahmeveraussetzungen, wie die Begründung der eingehenden Verfassungsbeschwerden zeigt, den Beschwerdeführern und in der Regel auch deren Bevollmächtigten unbekannt. Auch dies wird vom Gericht, zum Beispiel durch sein „Merkblatt“⁵⁵, eher gefördert als richtiggestellt. Es würde das Bild des Gerichts in der Öffentlichkeit stärken, wenn die Bürger und Bürgerinnen die Grenzen der Annahme von Verfassungsbeschwerden kennen, zugleich aber die Gewißheit haben und behalten, daß das Gericht sich um die Fälle kümmert, in denen jemand besonders schwere Beeinträchtigungen zu erleiden hätte.

Die Überlastung liegt also wesentlich auch daran, daß das BVerfG der Belastung nicht angemessen begegnet. Das Selbstverständnis der Institution müßte mehr Raum für eine kritische Selbstreflektion belassen. Die Beibehaltung überholter Organisations- und Entscheidungsstrukturen endet bei hohen Eingangszahlen in einem „muddling-through“⁵⁶. Die Internalisierung einer Kontrolle nach Rechtmäßigkeits- statt – vorab – nach Annahmekriterien mag beruhigend sein; sie droht aber jetzt in eine Krisenstimmung und zu krassen Nachteilen für den Grundrechtsschutz zu führen. Es ist nicht so, daß das Gericht an einer wieder nur „halbherzigen“ Regelung des Annahmeverfahrens scheitern müßte⁵⁷.

Anreize für Innovationen müssen demnach Anreize zur Umorganisation und zur Umsetzung der bestehenden Annahmeverordnungen sein. Kleinere, vielleicht nützliche Modifikationen der gesetzlichen Vorschriften – zum Beispiel eine gesetzlich verankerte Stufung des Beschwerdevorbringens – sind dabei eingeschlossen. In diesem Rahmen ist der Blick auf den *US Supreme Court* angebracht. Dessen Effektivität beruht vor allem auch auf dessen internem Procedere. Man könnte bereits jetzt Beschwerdeführer auf die Annahmeveraussetzungen hinweisen und ihnen aufgeben, ebenso gründlich wie kurz darzulegen, warum diese Voraussetzungen vorliegen sollen. Man könnte eingehende Verfassungsbeschwerden statt mit langen Abhandlungen über Zulässigkeit und Begründetheit knapp und an den Annahmekriterien orientiert aufbereiten⁵⁸. Man könnte die Vorteile des reinen Umlaufverfahrens gegen die

48) In diesem Punkt zutreffend *Wahl/Wieland* (o. Fußn. 32), S. 1140.

49) Beschluß der 2. Kammer des 2. Senats vom 6. 3. 1996, NJW 1996, 2222.

50) Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats v. 14. 8. 1996 – 2 BvR 2626/95 – (veröff. in juris).

51) Beschl. der 3. Kammer des 1. Senats v. 26. 1. 1995 – 1 BvR 1625/94; Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats v. 23. 9. 1996 – 2 BvR 430/96 – (beide unveröff.).

52) *Schlink*, NJW 1984, 89 (90 f.), insb. hinsichtlich der mangelnden Absicherung im BVerfGG.

53) Näher *Langrock*, in: *Umbach/Clemens* (o. Fußn. 29), nach §§ 90–93 Rdnrn. 6 ff.

54) *Ahlemeyer* (o. Fußn. 42), S. 189, dort in bezug auf die Austauschbarkeit, oben in doppeltem Sinne.

55) In dem „Merkblatt“ über die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG, das jeder Eingangsbestätigung beigelegt wird, gehen die Annahmeveraussetzungen vollständig unter.

56) Der Begriff stammt von *Lindblom*, *Public Administration Review* Bd. 19 (1959), 79 ff.

57) So aber *Schneider* (o. Fußn. 35), S. 2630 u. 2631.

58) Zu den Memoranden beim *US Supreme Court* *Wieland* (o. Fußn. 29), S. 347.

voraussichtlich höhere Effektivität einer Kombination von Umlauf und Besprechungssitzung der Kammer abwägen⁵⁹. Zwischen der nicht rechtlich gebundenen Annahme, wie sie dem *US Supreme Court* zur Verfügung steht, und vielen seiner Verfahrensregeln besteht kein so unauflösbarer Zusammenhang, daß sich nicht auch im Rahmen der gegenwärtigen Annahmenvorschriften Anregungen für das *BVerfG* ergäben. Dies zu erreichen, könnte eine Leistung der gegenwärtigen Diskussion sein.

Demgegenüber wäre eine weitere Einschränkung der Bindungen bei der Annahme mit tiefen Einschnitten in die Absicherung des Grundrechtsschutzes verbunden⁶⁰. Zwecke bloßer Innovationsanreize scheiden als Legitimationsgrund dafür aus. Unabhängig davon würde eine dahingehende Eilfertigkeit der Gesetzgebung gerade erst in Gang gekommene Reflexionsprozesse stören. Es gehört zur Verantwortung des *BVerfG*, die erheblichen Rationalisierungsmöglichkeiten erst auszuschöpfen, bevor es die Abschaffung oder weitere Restriktion der Verfassungsbeschwerde fordert.

Die Entlastungskommission wird daher über die allgemeine Diskussion hinauskommen müssen. Eine nähere Beschäftigung mögen Vorschläge wie die Auslagerung der Gehörsrüge verdienen⁶¹. Eine weitere Restriktion der Annahmenvoraussetzungen bei Verfassungsbeschwerden ist dagegen nicht gerechtfertigt. Die Entlastungskommission sollte aber Fragen der gerichtlichen Organisation und Verfahren gründlich erörtern und dazu Vergleiche anstellen, Vorschläge machen oder nähere Untersuchungen anregen. Solche Perspektiven wären neu und erfolgversprechend.

VI. Fazit

Der Umgang mit der Belastung stellt sich im wesentlichen als eine Aufgabe für das *BVerfG* selbst dar. Sie wäre durch eine effektive Organisation der Entscheidungsfindung, durch eine Umsetzung der bereits bestehenden Annahmennormen und durch eine adäquate Darstellung nach außen zu leisten. Der Grundrechtsschutz, auch in seiner subjektivrechtlichen Seite, ist zu wichtig, als daß man ihn leichtfertig über Bord werfen dürfte. Die Diskussion um die Aufhebung der bereits minimierten Bindungen bei der Annahme von Verfassungsbeschwerden darf daher nicht kleinen Zirkeln überlassen bleiben. Sie muß öffentlich geführt werden, denn sie geht die Bürger und Bürgerinnen etwas an.

59) Zur wöchentlichen Konferenz beim *US Supreme Court* mit der – auch aus dem Bearbeitungszwang resultierenden – Folge effektiver Erledigung vgl. Wieland (o. Fußn. 29), S. 346; Umbach (o. Fußn. 29), Rdhrn. 27 ff.

60) Das wird in der Öffentlichkeit auch bereits jetzt so wahrgenommen. Vgl. etwa Janisch, in: Südwestpresse v. 13. 8. 1996. Ähnl. Bommaricus, in: Das Sonntagsblatt v. 23. 8. 1996.

61) Die Auslagerung der Gehörsrüge wird vom *BVerfG* immer wieder angestrebt, ist aber bislang am Widerstand der Landesjustizverwaltungen gescheitert. Vgl. dazu Mahrenholz (o. Fußn. 2), S. 1362f.; Wöhrmann (o. Fußn. 12), S. 1358.