SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Massenverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht: Versuche der Revision von Rechtsnormen durch Bürgerinitiativen

Schreier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schreier, C. (2011). *Die Massenverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht: Versuche der Revision von Rechtsnormen durch Bürgerinitiativen.* (Opuscula, 51). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308377

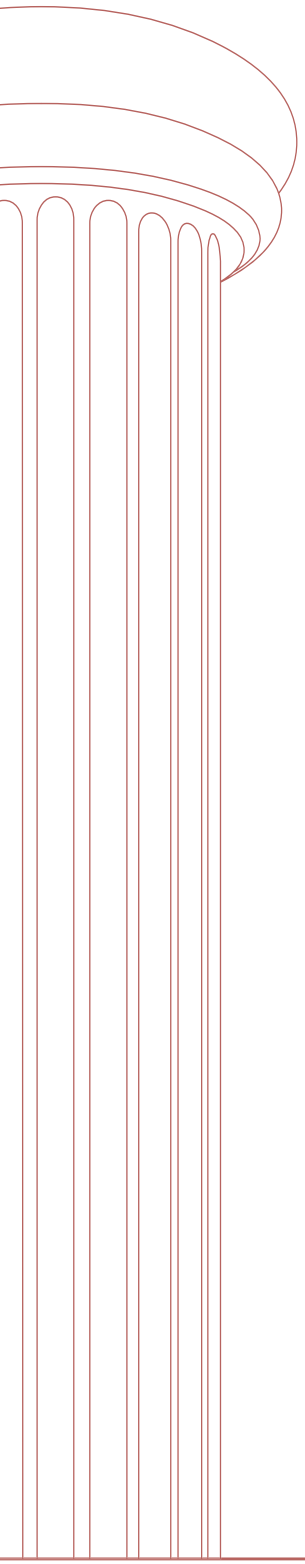
Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MAECENATA INSTITUT
FÜR PHILANTHROPIE UND ZIVILGESELLSCHAFT
AN DER HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



Christian Schreier

Die Massenverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht

Versuche der Revision von Rechtsnormen durch Bürgerinitiativen

Opusculum Nr. 51
November 2011

Der Autor

Christian Schreier, M.A. studierte an der Universität Bielefeld und der Humboldt-Universität zu Berlin Sozialwissenschaften und Literaturwissenschaft. Sein Interessensschwerpunkt liegt auf der Analyse zivilgesellschaftlicher Einflussnahme auf demokratische Systeme, Strukturen und Prozesse.

Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Maecenata Instituts und Mitglied im Maecenata Forschungscollegium.

Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank. Im Rahmen eines Kompetenzzentrums für Gemeinnützigkeit ist es mit der Beratungs- und Dienstleistungsgesellschaft Maecenata Management GmbH verbunden.

Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin. Seit 2004 ist das Institut durch Vertrag in der Form eines An-Instituts an die Humboldt-Universität zu Berlin (Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften) angegliedert.

Weitere Informationen unter: **http://www.maecenata.eu/institut**

Die Reihe Opuscula

Die Reihe **Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Nach der Umstellung der Publikationsstruktur des Maecenata Instituts in 2008, ist die Reihe *Opuscula* neben den im Verlag Lucius&Lucius erscheinenden *Maecenata Schriften*, ein wichtiger Publikationsweg des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für eine beständige Verfügbarkeit. Eine Übersicht der neuesten Exemplare erhalten Sie auf der letzten Seite jeder Ausgabe.

Die gesamte Reihe *Opuscula* finden Sie zum kostenlosen Download unter:
http://www.opuscula.maecenata.eu

Impressum

Herausgeber: MAECENATA Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Albrechtstraße 22, 10117 Berlin,
Tel: +49-30-28 38 79 09,
Fax: +49-30-28 38 79 10,
E-Mail: mi@maecenata.eu,
Website: www.maecenata.eu
Redaktion Rupert Graf Strachwitz, Christian Schreier
ISSN (Web) 1868-1840
URN: urn:nbn:de:0243-112011op511
Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.
Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland Lizenz.
Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.
Haftungsausschluss Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Inhalt

1. Einleitung 4
2. Theoretischer Rahmen 7
3. Anwendungsfälle der Massenverfassungsbeschwerde 13
3.1 Fall I: Volkszählung 1983 14
3.1.1 Rahmenbedingungen und Reaktionen 15
3.1.2 Akteure des Protests 18
3.1.3 Die Verfassungsbeschwerden 20
3.1.4 Folgen der Verfassungsbeschwerde gegen die Volkszählung 21
3.2 Fall II: Vorratsdatenspeicherung 23
3.2.1 Rahmenbedingungen und Reaktionen 24
3.2.2 Akteure des Protests 26
3.2.3 Die Verfassungsbeschwerden 28
3.2.4 Auswirkungen der Verfassungsbeschwerden 32
3.3 Weitere Beispiele von Verfassungsbeschwerden 34
3.3.1 Beitragssatzsicherungsgesetz (2002) 34
3.3.2 Änderungen im Leistungskatalog gesetzlicher Krankenkassen (2004) 35
3.3.3 Hartz-Gesetze (2005) 35
3.3.4 BKA-Gesetz (2009) 36
3.3.5 Militärsteuer (2009) 37
3.3.6 Elena (2010) 37
3.3.7 Volkszählung 2011 (2010) 38
4. Die Massenverfassungsbeschwerde 40
4.1 Grundlagen und Voraussetzungen von Verfassungsbeschwerden 40
4.1.1 Anforderungen an Verfassungsbeschwerden 40
4.1.2 Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde 42
4.1.3 Quantitative Betrachtung von Verfassungsbeschwerden 43
4.2 Unterschiedliche Aspekte der Verfassungsbeschwerden 48
4.2.1 Reichweite der Thematik 48
4.2.1.1 Partikularinteressen 48
4.2.1.2 Gesellschaftliche Kontroversen 50
4.2.1.3 Gesellschaftliche Kohärenz 52
4.2.2 Beschwerdeführer 54
4.2.2.1 Abgeschlossene Gruppen 54
4.2.2.2 Offene Beschwerde- und Unterstützergruppen 55

4.2.3 Initiierung und Organisation 57
4.2.3.1 Privatpersonen 57
4.2.3.2 Interessenvertretungen, Verbände, Gewerkschaften 57
4.2.3.3 Bürgerinitiativen und Netzwerke 58
4.2.4 Typologie und Definition der Massenverfassungsbeschwerde 58
4.2.4.1 Typologisierung 58
4.2.4.2 Minimaldefinition der Massenbeschwerde 60
5. Das Verhältnis von BVerfG und Öffentlichkeit 60
6. Fazit 64
7. Quellen 72
7.1 Literatur 72
7.2 Zeitungsartikel und Drucksachen 74
7.3 Internetquellen 75
7.4 Abbildungen und Tabellen 79

Anlagen:

A1. Übersicht relevanter Verfassungsbeschwerden
A2. Rechtssatzverfassungsbeschwerden 2000-2009
A3. E-Mail FoeBuD e.V. vom 11.Oktober 2010

„Ich kann das jetzt noch nicht beurteilen, ob das mehr oder weniger nur eine politische Show sein soll oder wirklich auf ernsthaften problemorientierten Beurteilungen eines Großteils der Bevölkerung beruht.“[1]

Hans-Jürgen Papier: Präsident des Bundesverfassungsgerichts
über die Ankündigungen von 20.000 Personen, Verfassungsbeschwerde gegen die Vorratsdatenspeicherung einlegen zu wollen.

[1] Dradio.de (2007) Interview mit Hans-Jürgen Papier vom 28.10.2007, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/687018/ (Stand: 02.01.2011)

1. Einleitung

Im März 1983 werden mehr als 1300 Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz beim Bundesverfassungsgericht (nachfolgend BVerfG) eingereicht. Dies geschieht im Kontext bundesweiter Proteste und Aktionen gegen das bereits beschlossene und von allen Parlamentsparteien unterstützte Vorhaben der Regierung. Eine Revision dieses einstimmig beschlossenen Gesetzes aufgrund der öffentlichen Stimmungslage stellt für die Bundesregierung keine Option dar, wie der damalige Bundesinnenminister in einem Interview erklärt.[2] Die einzige Möglichkeit, diese Vollerhebung noch zu verhindern, scheint daher der aktive zivile Ungehorsam eines nicht geringen Teils der Bevölkerung zu sein. Durch gezielte Störungen der Volkszählung soll diese, nach Plänen zahlreicher Protestgruppen, wertlose Ergebnisse hervorbringen. Der einzelne Bürger jedoch, der sich der Zählung widersetzt, muss mit einem Bußgeld rechnen. Auf eine für viele unerwartete Weise wird schließlich doch noch eine Option gefunden, den Konflikt auf institutionellem Weg zu lösen: das Einreichen einer Verfassungsbeschwerde beim BVerfG. Es ist zwar überaus unsicher, ob das BVerfG die Beschwerden überhaupt zulassen, geschweige denn das entsprechende Gesetz für verfassungswidrig erklären würde, dennoch ist es die letzte Möglichkeit, die Volkszählung auf legalem Weg zu verhindern. Das BVerfG untersagt in seiner Entscheidung vom Dezember 1983 schließlich nicht nur die geplante Volkszählung, es nimmt die öffentliche Stimmung und die hohe Anzahl an Verfassungsbeschwerden zu diesem Fall explizit zum Grund, weiterreichende Regelungen auf dem Gebiet des Datenschutzes in das Grundgesetz zu integrieren.[3]

Seither wächst die Zahl an Beispielen, in denen aus den Reihen organisierter Gruppen Aufrufe zur Teilnahme an Verfassungsbeschwerden erfolgen. Die Vorratsdatenspeicherung, ELENA oder der Zensus 2011 sind nur einige Schlagworte, die mit öffentlich beworbenen Verfassungsbeschwerden verbunden sind. Eine unterschiedlich große Zahl an Personen wandte sich dabei jeweils an das BVerfG, um die Umsetzung eines Gesetzes zu verhindern. Während aus juristischer Perspektive dabei in erster Linie die juristische Argumentation von Bedeutung ist, stellt sich bei sozialwissenschaftlicher Betrachtung sogleich die Frage nach dem dabei implizierten politischen Charakter des BVerfGs. Wieso sollte eine Fülle von identischen Beschwerden andere Ergebnisse hervorbringen als eine einzelne?

Der Beantwortung dieser Frage wurde bislang allenfalls in Nebensätzen in der sozialwissenschaftlichen Debatte um das BVerfG nachgegangen. Bevor darüber jedoch Aussagen getroffen werden können ist grundlegend zu klären, was unter

[2] Vgl. Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Wo ist denn die Intimität?“, (34-45) S.34.
[3] Vgl. Präambel des BVerfG Urteils 1 BvR 209; 269; 362; 420; 440; 484/83 vom 15.12.1983.

Massenverfassungsbeschwerden (folgend MVBn) zu verstehen ist und welche Einflussgrößen dabei unterschieden werden können. Anhand diesbezüglicher Überlegungen wird in dieser Arbeit die Frage in den Mittelpunkt gestellt, unter welchen Bedingungen MVBn beim BVerfG als legitimer Eingriff in den rechtlich-politischen Machtkreislauf bewertet werden können und wie sich ihre Funktion und ihre Auswirkungen demokratietheoretisch interpretieren lassen.

Bisherige Forschungsschwerpunkte über die Verfassungsgerichtsbarkeit bieten dieser Studie leider nur geringe Orientierungsmöglichkeiten. Die prominenten Ansätze der sozialwissenschaftlichen Forschung behandeln z.B. das Verfassungsgericht als negativen Gesetzgeber, der durch seine Aktivitäten zunehmend den Handlungsspielraum der Regierung und des Parlaments begrenzt. Diese These wird unter dem Begriff der Justizialisierung diskutiert.[4] Aus einer anderen Perspektive gehen Vertreter des „Attitudinalist Approach" der Frage nach, wie stark die Einstellungen einzelner Richter verfassungsgerichtliche Entscheidungen beeinflussen können.[5] Aufgrund der oftmals mangelnden Transparenz verfassungsgerichtlicher Entscheidungen wird auch versucht, den Beratungs- und Willensbildungsprozess des BVerfGs aufzuhellen.[6] Schließlich stellen die Darstellung der Rolle des BVerfGs im politischen System, im Besonderen das Verhältnis zu den anderen Verfassungsorganen[7] und das Spannungsdreieck zwischen Regierung, Opposition und BVerfG[8] Felder wachsenden wissenschaftlichen Interesses dar. Während sich die sozialwissenschaftliche Forschung dem wechselseitigen Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik inzwischen unter verschiedensten Aspekten widmet, bleibt das Verhältnis von Zivilgesellschaft, politischer Öffentlichkeit und Verfassungsgericht jedoch ein dunkler Fleck. Dieser Bereich wurde in der sozialwissenschaftlichen Forschung zum BVerfG als auch in der Engagement- und Partizipationsforschung bislang nicht behandelt. Letzteres wundert kaum, aufgrund der offenbar geringen quantitativen Bedeutung von Verfassungsbeschwerden als Instrument der Zivilgesellschaft. Relevante Anstöße zum Thema finden sich allenfalls in den Arbeiten von Hans Vorländer, insbesondere in einer Studie über die Deutungsmacht des BVerfG.[9]

Um die Frage behandeln zu können, unter welchen Bedingungen MVBn als legitimer Eingriff in den rechtlich-politischen Machtkreislauf bewertet werden können und wie diese Vorgänge

[4] Vgl. Stone Sweet, Alec: Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford: University Press 2000.
[5] Vgl. Epstein, Lee; Knight, Jack: The Choices Justices make. Washington D.C.: CQ Press 1998.
[6] Vgl. Kranenpohl, Uwe: Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts. Wiesbaden: VS-Verlag 2010.
[7] Vgl. Kneip, Sascha: Anschieber oder Bremser? Das Bundesverfassungsgericht und die Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung. In: Egle, Christoph; Zonhöfer, Reimut: Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS-Verlag 2007. (215-238).
[8] Vgl. Hönnige, Christoph: Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks. Wiesbaden: VS-Verlag 2007.
[9] Vgl. Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag 2006.

demokratietheoretisch fassbar sind, ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass bislang keine diesbezüglichen Forschungsarbeiten veröffentlicht wurden, die als Grundlage zur näheren Bestimmung von Massenverfassungsbeschwerden dienen könnten. Daher bedarf es zunächst eines theoretischen Rahmens, der hinreichend offen ist, um die noch nicht näher beschriebenen Prozesse, die bei MVBn stattfinden, fassen zu können. Hierzu wird in Kapitel 2 ein von Bernhard Peters und Jürgen Habermas entwickeltes Modell rechtlich-politischer Aktivitäten vorgestellt, das die Grundlage für die weiteren Betrachtungen darstellt. Gerade auch Habermas' Arbeit „Faktizität und Geltung"[10] bietet dazu eine Fülle an wichtigen Vorüberlegungen. Nachdem der theoretische Blick geschärft wurde, werden in Kapitel 3 zwei Fallbeispiele aufgeführt und anhand diverser Quellen dargestellt. Neben den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Reaktionen auf die später angegriffenen Gesetze (Kap. 3.1.1 bzw. 3.2.1) und einer Differenzierung zwischen den beteiligten Akteuren des Protestes (Kap. 3.1.2 bzw. 3.2.2), werden die Umstände der Verfassungsbeschwerden selbst (Kap. 3.1.3 bzw. 3.2.3) sowie deren Folgen und Auswirkungen (Kap. 3.1.4 bzw. 3.2.4) dargestellt. In Kapitel 3.3 werden, um eine breitere empirische Basis zu schaffen, sieben weitere Beispiele für relevante Verfassungsbeschwerden kurz aufgeführt. Nachdem die Grundlagen und Voraussetzungen von Verfassungsbeschwerden geklärt sind (Kap. 4.1.1 & 4.1.2), werden in Kapitel 4.1.3 vorhandene statistische Daten aufgearbeitet, um durch eine quantitative Betrachtung von Verfassungsbeschwerden eine Einschätzung über die Bedeutung von MVBn zu ermöglichen (Kap. 4.1.3). Anschließend werden anhand der beschriebenen Fälle unterschiedliche Aspekte von MVBn isoliert betrachtet (Kap. 4.2). Dieser Arbeitsschritt mündet letztlich in einen Typologisierungsvorschlag und eine Minimaldefinition von MVBn. (Kap. 4.2.4). Die bis dato diskutierten Aspekte werden in Kapitel 5 zum Anlass genommen, einen spezifischeren Blick auf das Verhältnis des BVerfGs zur politischen Öffentlichkeit zu werfen. In einem Fazit (Kap. 6) werden die erarbeiteten und deutlich gewordenen Aspekte von MVBn schließlich im Kontext des theoretischen Rahmens erneut bewertet und die Beantwortung der Forschungsfrage angestrebt.

[10] Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1992.

2. Theoretischer Rahmen

Das erwähnte Phänomen der massenhaften Adressierung des BVerfG durch öffentlich inszenierte Verfassungsbeschwerden wird in dieser Arbeit durch ein theoretisches Modell des Machtkreislaufes interpretiert, das auf Jürgen Habermas[11] und Bernhard Peters[12] zurückgeht. Es erlaubt die getrennte Betrachtung unterschiedlicher Handlungsräume von (politischen) Akteuren und verdeutlicht dabei deren spezifische Funktionen und Potentiale innerhalb der Struktur eines institutionell verdichteten Zentrums und einer ungleich loser verfassten Peripherie. Im Feld rechtlich-politischer Aktivitäten und Prozesse besteht demnach ein differenzierter institutioneller Kernbereich, der jedoch nicht unerreichbar abgeschlossen ist, sondern in ständigen Vermittlungsbeziehungen zu peripheren Strukturen und Prozessen steht.[13] Das Modell beschreibt neben dem offiziellen einen inoffiziellen Machtkreislauf, der in komplexen Gesellschaften die routinemäßige Abarbeitung ständig anfallender Aufgaben reguliert. Die dabei relevante Frage ist, ob die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten außerhalb des inoffiziellen Kreislaufes stark genug sind, um eine Abschottung dessen zu verhindern. Im Grunde richtet sich der Fokus auf zweierlei: zum einen auf die Möglichkeiten der Erzeugung legitimen Rechts und zum anderen auf die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf politische Verfahren und Entscheidungen.

2.1 Theoriegrundlagen bei Habermas

Um dieses Modell näher beschreiben zu können, bedarf es zunächst eines kurzen Einblicks in einige der theoretischen Annahmen, die dem Ansatz zugrunde liegen. Die deliberative Demokratietheorie, deren Hauptvertreter neben Habermas, unter anderen Fishkin[14] und Eriksen, Joerges und Neyer[15] sind, zeichnet sich generell durch einen starken Fokus auf die Inputseite des politischen Prozesses aus. Dieser Input sollte nach Habermas dergestalt sein, dass die durch *Diskurse* erzeugte kommunikative Macht in administrativ nutzbare Macht transformiert wird. Den Begriff der *kommunikativen Macht* übernimmt Habermas von Hannah Arendt, die darunter einen durch zwanglose Kommunikation entstandenen gemeinsamen Willen versteht.[16] „Macht entsteht zwischen Menschen, wenn sie zusammen handeln, und

[11] Hier insbesondere: Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1992.
[12] Hier insbesondere: Peters, Bernhard: Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1993.
[13] Vgl. Peters 1993, S.327.
[14] U. A.: Fishkin, James S.: Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.
[15] U. A.: Eriksen, Eric O.; Joerges, Christian und Neyer, Jürgen (Hrsg.): European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation. Oslo, Florenz: Arena Report 03/2, 2003.
[16] Vgl. Habermas 1992, S.182f.

sie verschwindet, sobald sie sich wieder zerstreuen."[17] Recht und kommunikative Macht entstammen nach diesem Modell gleichermaßen aus einer *Meinung*, auf die sich viele Akteure öffentlich geeinigt haben.[18]

Um dies besser einordnen zu können, ist ein kurzer Rückblick auf die handlungstheoretischen Annahmen von Habermas sinnvoll. Ein zentrales Element in den Habermasschen Überlegungen sind die Funktionen von *Kommunikation*. Er unterscheidet in umgangssprachliche Kommunikation (kommunikatives Handeln, Interaktion) und in Kommunikation über Kommunikation (Diskurs).[19] Kommunikatives Handeln stellt die Voraussetzung für jede Sozialintegration dar und ist damit auch konstitutiv für jede soziale Ordnung. Durch umgangssprachliche Kommunikation koordinieren und verständigen sich handelnde Subjekte. Die Sprache übernimmt hier eine Vermittlungsfunktion und dient als Steuerungsinstrument für regelgeleitetes Handeln einerseits und als Übertragungsmedium für Informationen andererseits. Sobald sich die umgangssprachliche Kommunikation jedoch aus einzelnen Handlungszusammenhängen entfernt, ein Einvernehmen über Deutungen, Rechtfertigungen und Erklärungen nicht mehr gegeben ist, aber dennoch ein Interesse an einer Interaktion zwischen den beteiligten Subjekten (fort-)besteht, wechselt die Kommunikation auf die Ebene von *Diskursen*.[20] Diese Form des analytischen Sprechens findet auf einer Meta-Ebene statt und hat die Herstellung eines Einverständnisses über die Gültigkeit von Ansichten, Regeln und Urteilen des Diskurses zum Ziel.[21]

Habermas bezieht sich in der Theorie kommunikativen Handelns auf phänomenologische Grundlagen, indem er den Ausführungen von Schütz und Luckmann[22] folgend den Begriff der *Lebenswelt* übernimmt. Lebenswelt beschreibt im Grunde: „die Welt, die uns fraglos gegeben, selbstverständlich und vertraut ist."[23] Sie ist das Ergebnis und historische Produkt kommunikativen Handelns, von Deutungskämpfen und Interpretationsleistungen früherer Generationen. Sie besteht aus etablierten Routinen und stabilen Überzeugungen; sie stabilisiert und durchdringt alle Sphären und Institutionen des gesellschaftlichen Lebens, in denen kommunikativ gehandelt wird. Neben der Lebenswelt steht der Bereich des zweckrationalen *teleologischen* Handelns. Habermas weist darauf hin, dass die Orientierung an Zwecken und das Prinzip der Rationalität immer mehr auch den Bereich des Privaten beeinflussen. Ab einem gewissen Grad dieser Rationalisierung der Lebenswelt war die

[17] Arendt, Hannah: Vita Activa oder Vom tätigen Leben, Stuttgart: Kohlhammer 1960, S.194.
[18] Vgl. Habermas 1992, S.182f.
[19] Vgl. Schenk, Michael; Döbler, Thomas: Politische Kommunikation – Soziologische Perspektiven. In: Jarren, Otfried; Sarcinelli Ulrich; Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1998 (2002), (S.138-153) S.142.
[20] Vgl. Schenk; Döbler 1998, S.142.
[21] Vgl. Abels, Heinz: Einführung in die Soziologie 2. Die Individuen in ihrer Gesellschaft. Wiesbaden: VS-Verlag 2009. S.237f.
[22] Schütz, Alfred; Luckmann, Thomas: Strukturen der Lebenswelt. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1979 (1975).
[23] Abels 2009, S.233.

Herausbildung von verselbstständigten, durch eigene Handlungsorientierungen bestimmten Subsystemen, z.B. der Ökonomie (Geld) oder der Administrative (Macht) möglich. Lebenswelt und System bildet das grundlegende Gegensatzpaar in Habermas Ansatz.

> Die Imperative der verselbstständigten Subsysteme und die aus ihnen herrührenden Diktate der Zweckrationalität, der Sachlichkeit und der Standardisierung dringen in unsere Alltagswelt ein. […] Es ist, als wenn Kolonialherren in die natürliche Ordnung einer Stammesgesellschaft eindringen und dort bestimmen, wie die Menschen von nun an zu denken und handeln haben. So spricht Habermas [nicht nur von einer *Rationalisierung*, sondern/ d. V.] auch von einer ‚Kolonialisierung der Lebenswelt'.[24]

Die Lebenswelt, die zunehmend von Verrechtlichung durchdrungen wird, stellt eine Ausprägung dieser Rationalisierung dar. Sie manifestiert sich als Kontrolle und Beschränkung (Faktizität) einerseits sowie als Absicherung und Ermöglichung des Handelns andererseits. Doch wenn die Verrechtlichung in der modernen Gesellschaft originär nicht der Lebenswelt entstammt, sondern selbst aus zweckrational orientierten Subsystemen hervorgeht, wird die Frage der Legitimität der dabei entstandenen Rechtsnormen aktuell. Die Legitimität muss, bleibt man bei dieser Argumentationslogik, über eine diskursive Verständigung erreicht werden, um die Rechtsnorm an die Lebenswelt zurück zu binden. Habermas sieht den einzigen Weg einer Erzeugung legitimen Rechts daher in der Mobilisierung der kommunikativen Freiheiten der Bürger.

Die Stabilisierung komplexer Gesellschaften erfordert Restriktionen, die sich nicht allein durch normatives Einverständnis aufgrund moralischer Normen erreichen lassen. Das Recht bindet sich jedoch an die in der Lebenswelt erzeugten moralischen Normen, ohne eine unmittelbare Folge aus ihnen zu sein. Dennoch erreicht die Moral in komplexen Gesellschaften ihre Effektivität über einen gewissen Nahbereich hinaus erst dadurch, dass sie in den Rechtskode übersetzt wird.[25] Beide – so Habermas – haben ihren Ursprung im Diskursprinzip.

> Unter ‚Recht' verstehe ich das moderne gesatzte Recht, das mit dem Anspruch auf systematische Begründung sowie verbindliche Interpretation und Durchsetzung auftritt. […] Das Recht ist beides zugleich: Wissenssystem und Handlungssystem. Es läßt sich ebenso sehr als ein Text von Normsätzen und -interpretationen wie als Institution, d.h. als ein Komplex von Handlungsregulativen verstehen.[26]

Dabei kommt der Sprache des Rechts eine besondere Bedeutung zu. Durch sie werden lebensweltliche Kommunikationen derart kodiert, dass sie auch von den Spezialcodes anderer selbstgesteuerter Handlungssysteme verarbeitet werden können. Das Recht stellt in diesem Sinne ein Medium dar, welches zwischen Lebenswelt und System vermittelt; es

[24] Abels 2009, S.233.
[25] Vgl. Habermas 1992, S.141.
[26] Ebd., S.106.

verbindet – anders ausgedrückt – die lebensweltliche und die systemische Integration moderner Gesellschaften.[27]

Den Prozess legitimer Rechtssetzung beschreiben Peters und Habermas anhand des nachfolgend einführend dargestellten Modells von Zentrum und Peripherie.

2.2 Das institutionelle Feld von Recht und Politik

Anhand Peters' und Habermas' Modell lässt sich die „Durchsetzungsfähigkeit des rechtsstaatlich regulierten Machtkreislaufs"[28] analysieren. Kommunikations- und Entscheidungsprozesse des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems sind darin auf einer Zentrum-Peripherie Achse angelegt und durch ein Schleusensystem strukturiert. Habermas versucht durch diese Konzeption darzustellen, „in welchem Maße die Öffentlichkeit Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen kann."[29]

Der polyzentrische Kernbereich dieses Modells besteht aus einem Komplex institutioneller Zentren, die in keiner klaren hierarchischen Beziehung zueinander stehen. Dieser Kernbereich wird von Peters als *‚Regierungssystem'* bezeichnet.[30] Es beinhaltet neben dem parlamentarischen Komplex (Ort der demokratischen Meinungs- und Willensbildung) mit seinen Ausschüssen, Expertenkommissionen etc. auch den Bereich von Verwaltung und Regierung (administratives System) sowie das Rechtswesen. Zum parlamentarischen Komplex werden außerdem alle Organisationen gezählt, die versuchen auf Wahlen oder parlamentarische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, also auch die Aktivitäten von Interessengruppen und Lobbyisten.[31] Dem Rechtswesen werden neben den Gerichten und den juristischen Professionen (Anwälte, Rechtsberater) auch die Rechtswissenschaft und die juristischen Ausbildungsinstitutionen zugeordnet. Darüber hinaus zählen rechtsbezogene Aktivitäten von Privatpersonen zum Rechtswesen. Das Rechtswesen hat vielfältige Funktionen. Es entscheidet Konflikte, ratifiziert außergerichtlich entstandene Verhandlungsentscheidungen oder fungiert generell als sanktionierendes Drohmittel. Im deutschen politischen System hat das Bundesverfassungsgericht überdies eine ausgeprägte Befugnis zur Kontrolle von Gesetzen oder Parlamentsentscheidungen auf deren Vereinbarkeit mit der Verfassung. „Gerichte sind […] durch die Prinzipien einer Verfassungsordnung selbst zur Ausübung irgendeiner Art von ‚judicial review' gedrängt – abgesehen davon, daß sie häufig als Instanz zur Verteidigung der Rechte von Individuen

[27] Vgl. Ebd., S.59.
[28] Ebd., S.429.
[29] Vgl. Greve, Jens: Jürgen Habermas. Eine Einführung. Konstanz: UVK, 2009. S.150.
[30] Vgl. Peters 1993, S.330-337.
[31] Vgl. Ebd., S.331.

oder Minderheiten auch gegenüber gesetzgebenden Mehrheiten gelten."[32] An den Rändern des administrativen Systems schließt sich eine Art innere Peripherie an, deren Institutionen sich durch Selbstverwaltungsbefugnisse oder staatlich delegierte Kontroll- und Hoheitsfunktionen auszeichnen. Als Beispiele dafür nennt Habermas Stiftungen, Wohlfahrtsverbände, Kammern, Standesvertretungen, Versicherungssysteme oder Universitäten.[33]

In der äußeren Peripherie des Kernbereichs befinden sich Empfänger und Sender von Kommunikationsströmen. Einerseits versuchen Empfänger auf der Seite der Implementation, Einfluss auf die Umsetzung bereits beschlossener Politiken zu erlangen. Andererseits versuchen Akteure auf der Seite der Sender, Einfluss auf die Formulierung und Durchsetzung von Politiken zu nehmen.

> Auf der Seite der Implementation sind für verschiedene Politikfelder komplexe Netzwerkstrukturen zwischen öffentlichen Verwaltungen und privaten Organisationen, Spitzenverbänden, Interessengruppen usw. entstanden, die in regelungsbedürftigen, aber intransparenten gesellschaftlichen Bereichen Koordinationsfunktionen erfüllen. Von diesen Verhandlungssystemen sind zuliefernde Gruppen, Assoziationen und Verbände zu unterscheiden, die gegenüber Parlamenten und Verwaltungen, aber auch auf dem Weg über die Justiz, gesellschaftliche Probleme zur Sprache bringen, politische Forderungen stellen, Interessen oder Bedürfnisse artikulieren und auf die Formulierung von Gesetzesvorhaben oder Politiken Einfluß nehmen. Das Spektrum reicht von Verbänden, die klar definierte Gruppeninteressen vertreten, über Vereinigungen (mit erkennbar parteipolitischen Zielsetzungen) und kulturelle Einrichtungen […] bis zu ‚public interest groups' (mit öffentlichen Anliegen […]) und Kirchen oder karitativen Verbänden.[34]

Bei diesen Akteuren handelt es sich um meinungsbildende, auf öffentlichen Einfluss spezialisierte Organisationen, die „zur zivilgesellschaftlichen Infrastruktur einer durch Massenmedien beherrschten Öffentlichkeit"[35] gezählt werden.

In diesem Kontext ist die Unterscheidung von medial erzeugter Öffentlicher- und von vorherrschender Bevölkerungsmeinung von Bedeutung. Das Verhältnis wurde von Noelle-Neumann gut veranschaulicht:

> Bei aller Würdigung der Kraft der veröffentlichten Meinung: Nicht immer springt der Funke über, nicht immer verwandelt sie sich in die überwältigende Macht, genannt öffentliche Meinung. Im Verhältnis Medien – öffentliche Meinung gibt es ganz verschiedene Konstellationen, darunter die besonders interessante, dass veröffentlichter Medientenor und Bevölkerungsmeinung auseinanderfallen. Das Ergebnis ist dann in der Regel eine schweigende Mehrheit; denn ohne die

[32] Vgl. Peters 1993, S.333.
[33] Vgl. Habermas 1992, S.430.
[34] Ebd., S.430f.
[35] Ebd., S.431.

> Stimmführerschaft der Medien kann sich die Bevölkerung nicht artikulieren. Aber auf lange Sicht setzt sich unter solchen Umständen auch der Medientenor nicht durch.[36]

Unter Öffentlichkeit wird bei Habermas ein sozialer Raum verstanden, der aus einem Netzwerk von Kommunikationen besteht und kommunikatives Handeln ermöglicht. Die Zivilgesellschaft bilden im Kern die „nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern. Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit [[37]] weiterleiten. Den Kern der Zivilgesellschaft bildet ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeiten institutionalisiert.“[38] Die Zivilgesellschaftsakteure allein sind jedoch nicht in der Lage, verbindliche Rechtsnormen zu formulieren. Um bindende und autoritär umsetzbare Entscheidungen zu erzeugen, müssen die Diskurse durch das Zentrum des politisch-rechtlichen Systems hindurch geleitet werden. Mittels eines Systems von Schleusen sind beide Bereiche miteinander verbunden und können wechselseitig Impulse für Entscheidungsprozesse aussenden. Obwohl Habermas auch im institutionellen Zentrum lebensweltliche Vernunft als Einflussgröße erkennt, ist das politische System dennoch auf den Input aus den informellen Kommunikationszusammenhängen des Bereichs der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und der Privatheit angewiesen.[39] Dies soll verhindern, dass sich sowohl die Macht des administrativen Komplexes als auch die soziale Macht der auf den Kernbereich einwirkenden intermediären Strukturen auf Kosten der kommunikativen Macht verselbstständigen.[40] Zwar merkt Peters an, dass der größte Teil der Operationen im politischen System nach etablierten Mustern und Routinen abläuft, die nicht dem offiziellen Machtkreislauf folgen, allerdings stellt das eine notwendige Entlastung dar. Routineprobleme lassen sich als solche verfahrensökonomisch vergleichsweise schnell abhandeln. Normativ betrachtet ist allein ausschlaggebend, ob diese Routinen für „erneuernde Anstöße aus der Peripherie offen bleiben.“[41]

---

[36] Noelle-Neumann, Elisabeth: Öffentliche Meinung. In: Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002. (81-94) S.83.

[37] Unter dem Begriff *politische Öffentlichkeit* wird nach Habermas keine Organisation oder Institution begriffen, sondern ein Netzwerk von Kommunikationen und ein sozialer Raum, der kommunikatives Handeln ermöglicht. (Habermas 1992, S.400).

[38] Ebd., S.443f.

[39] Vgl. Greve 2009, S.151.

[40] Vgl. Habermas 1992, S.432.

[41] Ebd., S.433.

Das BVerfG stellt mit der Institution der Verfassungsbeschwerde eine der geschilderten Übergangsschleusen zwischen Zentrum und Peripherie dar. Im Folgenden werden Einzelfälle der Nutzung dieser Schleuse beschrieben, die anschließend anhand des dargestellten Modells verortet und interpretiert werden.

3. Anwendungsfälle der Massenverfassungsbeschwerde

Da keine veröffentlichte Kategorisierung von Verfassungsbeschwerden existiert, die Aussagen über das Auftreten von Massenbeschwerden zulässt, können auch keine validen Aussagen über die Grundgesamtheit der relevanten Fälle getroffen werden.[42] Die angeführten Einzelfälle sind daher eine Auswahl aus dem Ergebnis eigener Recherchen. Dazu wurden Tageszeitungen, Magazine, Internetangebote, Pressemitteilungen diverser Organisationen sowie Mitteilungen des Verfassungsgerichts selbst herangezogen. Da jedoch im Kern keine Aussagen über die Häufigkeit dieses Typs der Verfassungsbeschwerde getroffen werden sollen, sondern vielmehr eine Beschreibung und Einordnung der Möglichkeit dieser Art der Einflussnahme der Zivilgesellschaft auf den Machtkreislauf des politischen Systems im Vordergrund stehen, stellt diese empirische Schwierigkeit kein grundlegendes Problem für die vorliegende Studie dar. Die Fallauswahl der beiden ausgiebiger behandelten Verfassungsbeschwerden besteht daher aus der ersten bekannten und öffentlich wahrgenommenen Beschwerde mit einer Vielzahl an Beschwerdeführern sowie in der Beschwerde mit der bislang größten Anzahl an Beschwerdeführern.

Die erste mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit verbundene Verfassungsbeschwerde, die im direkten Kontext einer Bürgerrechtsbewegung eingereicht wurde, war jene gegen das Volkszählungsgesetz, das 1982 erlassen wurde. Dieser Fall stellt den Startpunkt der Untersuchung dar, bei dessen Betrachtung deutlich wird, dass sich die Verfassungsbeschwerde als Instrument der Zivilgesellschaft zunächst als solches etablieren musste. Wie gezeigt werden wird, war die Verfassungsbeschwerde keineswegs von Beginn an das Ziel der Widerstandsbewegung gegen die Volkszählung. Ganz im Gegenteil gab es eine Reihe von Unmutsäußerungen seitens der Protestakteure über den Erfolg der Verfassungsbeschwerde. Es wurde – wie sich später zeigte – zu Recht befürchtet, dass es lediglich zu einer Verschiebung der Volkszählung kommen würde, die dann unter dem Deckmantel der Einhaltung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben der Protestbewegung den Wind aus den Segeln nehmen könnte. Der Konflikt, der durch die zahlreichen Proteste seinen Ausdruck fand und von weiten Teilen der Akteure auch als Systemkritik verstanden wurde, sollte nicht über institutionelle Prozesse durch das System selbst gelöst werden. Von

[42] Eine Annäherung an die Beantwortung der Frage nach der quantitativen Relevanz von Massenverfassungsbeschwerden wird dennoch durch ein Ausschlussverfahren in Kapitel 4.1.3 versucht.

anderer Seite jedoch wird der Erfolg der Verfassungsbeschwerde als herausragendes Beispiel für einen Sieg des Engagements der Zivilgesellschaft gewertet.[43] Das Beispiel bildet den Startpunkt in der Entwicklung dieser Form der Einflussnahme auf das politische System.

Im nachfolgenden Kapitel wird vor dem Hintergrund des theoretischen Rahmens erläutert, wie es zu dieser Verfassungsbeschwerde kam, wer die dabei maßgeblich beteiligten Akteure waren und welche Auswirkungen das angewandte Rechtsmittel auf die Protestbewegung hatte.

Anhand dieser Beschreibungen wird daran anschließend der Fall der Vorratsdatenspeicherung betrachtet, der die bislang zahlenmäßig größte Beteiligung von Beschwerdeführern aufweist. Über 34.000 Menschen hatten sich an der Verfassungsbeschwerde beteiligt, um unter Mithilfe des BVerfGs das auf breite Ablehnung in der Bevölkerung stoßende, aber von Seiten der Regierung für notwendig erachtete Vorhaben zu kippen. Wie gezeigt werden wird, hat sich das Ziel der Bürgerinitiativen derart geändert, dass in diesem Fall die Verfassungsbeschwerde und deren öffentliche Wahrnehmung der zentrale Bestandteil der Strategie war.

Die Betrachtung der Ereignisse und Entwicklungen rund um diese beiden Fallbeispiele soll dabei helfen, die jeweils vorhandenen Rahmenbedingungen und Veränderungen dieser zu beschreiben. Was trägt dazu bei, dass Proteste auf diesem institutionalisierten Weg kanalisiert und in die Sprache des Rechts übersetzt werden, anstatt allein auf die Wirkungen „klassischer“ zivilgesellschaftlicher Aktionsformen zu vertrauen. Um das Spektrum unterschiedlicher Formen von Verfassungsbeschwerden annähernd darstellen zu können, werden daran anschließend in knapper Form weitere Beispiele erwähnt. Aufbauend auf dieser empirischen Basis sollen im darauf folgenden Kapitel einzelne Bestandteile und Einflussgrößen isoliert werden, nach denen eine Interpretation dieser Form von Verfassungsbeschwerden und der Rolle des BVerfGs innerhalb des theoretischen Rahmens möglich wird.

3.1 Fall I: Volkszählung 1983

Um die Entwicklung der Verfassungsbeschwerde als zivilgesellschaftliches Instrument erklärbar und den speziellen Charakter dieses institutionellen Protestwegs deutlich zu machen, ist eine ausführliche Darstellung der Proteste rund um die Volkszählung von 1983 notwendig. Es waren besondere Umstände, die den Weg zur ersten MVB begleitet haben. „Wer die Heftigkeit der Kontroverse wirklich verstehen will, muss die damalige Volkszählung

[43] Vgl. Spörl, Gerhard: Protest verhindert wenig, doch verändert vieles. Nach der Eröffnung der Startbahn West: eine Bilanz. In: Die Zeit, 20.04.1984.

in ihrem zeitgeschichtlichen Kontext betrachten“, gibt der damalige hessische Datenschutzbeauftragte Spiros Simitis rückblickend zu bedenken.[44] Es wird nachfolgend dargestellt, unter welchen Bedingungen das BVerfG angerufen und aktiviert wurde und welche Ergebnisse im Anschluss zu verzeichnen waren.

3.1.1 Rahmenbedingungen und Reaktionen

Mit dem so genannten Volkszählungsgesetz vom 25. März 1982[45] beschloss der Deutsche Bundestag unter Zustimmung aller Parteien eine, am 23.April des Folgejahres durchzuführende Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung.[46] Dieser vierte Zensus seit dem Ende des 2.Weltkriegs sollte Auskunft geben über den „[…] Stand der Bevölkerung, ihre räumliche Verteilung und ihre Zusammensetzung nach demographischen und sozialen Merkmalen sowie über ihre wirtschaftliche Betätigung […]“[47]. Die als veraltet eingeschätzten Daten der letzten Erhebung von 1970 sollten in der aktualisierten Form neben Angaben zur Person, Familienstand, Religionszugehörigkeit und Staatsbürgerschaft auch Auskunft über den vorhandenen Wohnraum, dessen Ausstattung und Nutzung geben. Die durch diese Vollerhebung gewonnenen Daten würden, so die offizielle Darstellung, dazu dienen, staatliche Fehlplanungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Außerdem wurde propagiert, dass die Methode einer „Verknüpfung von Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung im Verbund mit gebäude- und wohnstatistischen Feststellungen sowie die Zählung der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten und Unternehmen in einer gemeinsamen Erhebungsorganisation […] zu erheblichen Einsparungs- und Rationalisierungseffekten [führe/…] und […] ferner die Anwendung modernster methodischer und technischer Verfahren [gestatte/…].“[48]

Seit den 1970er Jahren entwickelten sich die angesprochenen technischen Verfahren in Form elektronischer Datenverarbeitung zunehmend weiter und dehnten in der Folgezeit ihren Anwendungsbereich permanent aus.[49] Im selben Zeitraum, zu Beginn der 1980er Jahre, wurde beispielsweise die Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises

---

[44] Simitis, Spiros: Grußwort. In: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.): 25 Jahre Volkszählungsurteil. Datenschutz – Durchstarten in die Zukunft! Festveranstaltung am 15. Dezember 2008 aus Anlass des 25. Jahrestages der Verkündung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts. Dokumentation der von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15.12.2008 in Karlsruhe durchgeführten Veranstaltung. 2008. (29-34), S.30.

[45] Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I (1982), S. 369.

[46] Vgl. Massing, Otwin: Von der Volkszählungsbewegung zur Verrechtlichung. HiMoN Diskussionsbeiträge 60/85. Siegen: Universität – Gesamthochschule – Siegen, 1985. S.14.

[47] Bundesdrucksache 9/451, Allgemeiner Teil, 7.

[48] Massing 1985, S.13. Vgl. hierzu auch: BVerfG, AZ. 1 BvR 209/83, 269/83, 362/83, 420/83, 440/83, 484/83 vom 15.12.1983. S.13f.

[49] Vgl. Papier, Hans-Jürgen: Festvortrag: Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.): 25 Jahre Volkszählungsurteil. Datenschutz – Durchstarten in die Zukunft! Festveranstaltung am 15. Dezember 2008 aus Anlass des 25. Jahrestages der Verkündung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts. Dokumentation der von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15.12.2008 in Karlsruhe durchgeführten Veranstaltung. 2009, (13-26) S.14.

angekündigt. Bei genauerer Betrachtung wird die Verbindung beider administrativer Maßnahmen – der Einführung des computergerechten Personalausweises einerseits und der im Zuge der Volkszählung geplante Melderegisterabgleich andererseits – deutlich. So kommentiert *Der Spiegel* im April 1983:

> […/D]er umstrittene ‚Melderegisterabgleich' [ist] die wichtigste organisatorische Voraussetzung für […] die Ausstattung der Bundesbürger mit einem computergerechten Plastik-Personalausweis[./…] Der EDV-Ausweis ist zugleich Kernstück eines von Polizeistrategen und Verwaltungsexperten seit Jahren konzipierten Melde-, Fahndungs- und Überwachungssystems, dessen Dimensionen sich bislang nur wenigen Fachleuten erschlossen haben. Einig sind sich Kritiker und Befürworter nur in einem: daß der weitgehend ohne Anteilnahme der Öffentlichkeit geplante Verbund ohne Beispiel ist in der Geschichte der Menschheit.[50]

Auch die für die Datenverarbeitung nötigen Großrechner waren selten, teuer und lediglich einer kleinen Zahl von Spezialisten zugänglich. Dies alles trug dazu bei, dass die mit den neuen Technologien verbundenen exklusiven Möglichkeiten der Verwertung der gesammelten Daten von Teilen der Bevölkerung als massive Bedrohung der bürgerlichen Freiheiten und als ein Schritt in Richtung des „gläsernen Bürgers" angesehen wurde. Zusätzlich näherte man sich dem sog. „Orwell'schen Jahr"[51], was die Präsenz und Brisanz des Themas in der Öffentlichkeit in nicht geringem Maß verstärkte. Mit Blick auf die noch unbekannten Entwicklungspotentiale der Datenverarbeitung entwickelte sich im Zuge dessen zunehmend Unmut gegen die Zensus-Pläne der Bundesregierung. Doch zunächst kam es nicht zu öffentlichen Protesten gegen das Vorhaben. Auch die Medien werteten die anstehende Volkszählung nicht als medienwirksames Dauerthema; das Entstehen einer weitreichenden, ernstzunehmenden Protestbewegung zeichnete sich somit lange Zeit nicht ab.[52]

Umso stärker setzte der Protest jedoch relativ kurzfristig vor dem Stichtag der Zählung ein. Wie *Der Spiegel* berichtet, soll die zentrale westdeutsche Initiative für den Volkszählungsboykott – die ‚VoBo-Ini' – erst Ende 1982, angeblich im Anschluss an eine Theateraufführung über Personal-Informationssysteme an der Hamburger Hochschule für bildende Künste, entstanden sein.

> Der Widerwillen gegen den Vollzug der Volkszählung 1983, so der oberste Datensammler der Nation [gemeint ist der Chef des Statistischen Bundesamts, Franz Kroppenstedt] damals, sei ‚nahe Null'. Drei Monate später registrierte Kroppenstedt verblüfft, die Zählung sei nunmehr ‚in bis vor kurzem noch kaum vorstellbarer Weise Gegenstand einer öffentlichen Diskussion'. Innerhalb von Wochen ging ein ‚Flächenbrand', so die ‚taz', über den Bonner Staat, an dem sich Zehntausende

[50] Der Spiegel, Nr. 16/1983, „Dosenöffner für die Büchse der Pandora", (24-27) S.24.
[51] George Orwell schrieb im Jahr 1949 den Roman „1984". Darin beschreibt er ein Szenario staatlicher Unterdrückung und Gleichschaltung, ermöglicht durch eine absolute Kontrolle über alle Informationstechnologien und eine vollständige Überwachung des Einzelnen. Die Präsenz des Themas zeigt etwa das Titelthema der Zeitschrift *Der Spiegel* vom Januar 1983: „Der Orwell Staat". (Ebd., Nr. 01/1983).
[52] Vgl. Massing 1985, S.15.

> Bürger und mehr als 500 Boykott-Initiativen entzündeten. Aus den Keimzellen des Protests, die sich in Hamburg und Berlin gebildet hatten, erwuchs ein international beachteter Modellfall bürgerlichen Ungehorsams.[53]

Einzelne Vertreter der inzwischen nicht mehr in Regierungsverantwortung stehenden SPD gingen vorsichtig auf Distanz zu einer unveränderten Umsetzung des erlassenen Gesetzes. An der generellen Zweckmäßigkeit der Volkszählung wurde ihrerseits zwar nicht gezweifelt, jedoch wiesen sie auf die bislang nicht berücksichtigten verfassungsrechtlichen Bedenken hin, die von Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern vorgebracht worden waren.[54] Wie bei Habermas beschrieben, zeigt der parlamentarische Komplex an dieser Stelle eine hohe Sensibilität bei der Wahrnehmung gesellschaftlicher Probleme; gleichzeitig tritt jedoch auch seine ungleich geringere Kompetenz in Fragen der Problemverarbeitung auf.[55] Habermas spricht dem parlamentarischen Komplex dabei – für die meisten Situationen – die Fähigkeit ab, Konfliktfälle zu erzeugen. „Sowohl die Empfindlichkeit für latente Probleme, die von eingespielten Routinen nicht oder nur unzureichend erfaßt werden, wie auch die Initiative zur erfolgreichen dramatischen Aufarbeitung neu anfallender Probleme sind in den unter Zeitdruck entscheidenden Institutionen schwach ausgeprägt.“[56] Der administrative Komplex hingegen stellt sich genau gegenteilig dar. Er ist zwar mit der größten Problemverarbeitungskompetenz, jedoch auch mit der geringsten Problemsensibilität, ausgestattet. Die Stimmigkeit dieser Zuschreibung lässt sich auch am Beispiel beobachten. Die Regierung ignorierte den aufkeimenden Unmut und stellte, wie hier der Innenminister Friedrich Zimmermann, die Proteste öffentlich als das Werk einer „insgesamt kleine[n] Minderheit“ dar, die vielmehr einen „Angriff auf das ganze System“ [57] im Sinn habe und nicht speziell gegen die Volkszählung arbeite. Dieses Verhalten soll die, durch demokratische Verfahren erreichte, rechtlich abgesicherte Nichtverhandelbarkeit der Thematik verdeutlichen und gleichzeitig die Akteure als *Unruhestifter* darstellen. Dies ist in Peters Konzept als Taktik ausgewiesen, die verhindern soll, dass der Routinemodus politischer Kommunikation verlassen werden muss und stattdessen der Problemmodus aktiviert wird.[58] Die Bundesregierung wollte über eine Änderung der beschlossenen Zenspläne nicht diskutieren. Zimmermann rechtfertigte und unterstrich diese Haltung in einem Ende März 1983 veröffentlichten Interview:

> „Das Gesetz war vier Jahre lang in der Beratung, und es war ausreichend Zeit, sich zu äußern. Bei einem rechtskräftig beschlossenen, unterzeichneten und verkündeten Gesetz kann ich nachträgliche Einwände nicht mehr berücksichtigen. […] Bei den drei vorangegangenen Zählungen haben wir überhaupt keine zählbare negative Reaktion gehabt. Warum sollten im Jahre 1983 solche Bedenken plötzlich begründet sein? […]

[53] Der Spiegel, Nr. 16/1983, „Ohne Drohgebärde, ohne Angst“, (17-23) S.20.
[54] Vgl. Massing 1985, S.14.
[55] Vgl. Habermas 1992, S.430.
[56] Ebd., S.433.
[57] Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Wo ist denn die Intimität?“, (34-45) S.37.
[58] Vgl. Peters 1993, S.347.

> Da ist der Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland herausgefordert, ob er ein einstimmig beschlossenes Gesetz vollzieht oder nicht.“[59]

Anhand dieser strikten Haltung der Bundesregierung, die ihr Vorgehen mit dem im rechtlichen Rahmen ordnungsgemäß abgelaufene Verfahren legitimiert, wird zunächst eine Störung der Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft deutlich. Der Machtkreislauf zeigt sich nicht hinreichend offen für Anreize von außen, stattdessen wird auf den ordnungsgemäßen Ablauf im Sinne des formellen Machtkreislaufes referiert, ohne auf dabei vorhandene Bedenken einzugehen. Diese Referenz auf die Legitimation durch Verfahren lässt sich auch bei den erst kürzlich aufgekommenen Protesten um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ erkennen. Zumindest in dieser Hinsicht handelt es sich also nicht um eine genuin neue Entwicklung von Beteiligungsansprüchen der Bevölkerung bei staatlichen Vorhaben.

3.1.2 Akteure des Protests

Gegen diese strikte Haltung der Bundesregierung, die sich der wachsenden Kritik an ihrem Vorhaben nicht offiziell stellte, formierte sich alsbald eine weitreichende Protestbewegung in Deutschland. Bündnisse von Bürgerrechtsinitiativen organisierten bundesweit kurzfristig unterschiedlichste Protestaktionen gegen die geplante Vollerhebung. Dabei wurde ein breites Spektrum an Mobilisierungsmöglichkeiten für den Boykott genutzt; neben der Veröffentlichung von Flugblättern, Aufklebern und Plakaten, wurden etwa „Zählsorgentelefone“ eingerichtet oder auf Märkten Infostände aufgebaut sowie „Theater gegen Volkszählung“ aufgeführt.[60] Durch diese Art der veranstalteten Öffentlichkeit wurden die bestehenden speziellen öffentlichen Foren ausgeweitet. Das mobilisierte öffentliche Interesse am Thema und der dadurch entstandene Diskurs um die Volkszählung erreichen überdurchschnittlich weite Teile der im Normalfall weitgehend diffus eingestellten Bevölkerung.

> „Seit zwei Monaten überzieht das Land ein ‚Flächenbrand‘, so die alternative ‚Tageszeitung‘, die, mittlerweile ganzseitig, Hunderte von Kontaktadressen der Volkszählungsboykotteure (‚VoBos‘) druckt – vom ‚Deezbüller Pastorat‘ in Schleswig-Holstein bis zur ‚Bunten Hilfe‘ im schwäbischen Ravensburg. ‚Politiker fragen – Bürger antworten nicht‘, heißt die gemeinsame Parole der höchst unterschiedlichen VoBo-Gruppierungen.“[61]

Ende März 1983 wurde die Zahl der Initiativen gegen die Volkszählung bundesweit auf mehr als 500 geschätzt.[62] Dabei handelte es sich bei den Teilnehmern, Unterstützern und Sympathisanten nicht nur um jene generell politisch aktiven Bevölkerungsgruppen. Es wurde vielmehr von einer breiten Beteiligung der Bevölkerung berichtet, die auch immer mehr Teile des bürgerlichen Lagers einschloss.[63] Eine Umfrage des ZDF-Politbarometers ergab, dass

[59] Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Wo ist denn die Intimität?“, (34-45) 34; 37.
[60] Vgl. Der Spiegel, Nr. 13/1983, Volkszählung: „Laßt 1000 Fragebogen glühen“, (28-32) S.28.
[61] Ebd., S.28.
[62] Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Wo ist denn die Intimität?“, (34-45) S.34.
[63] Vgl. Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Agitieren, gezielt chaotisieren“ (50-53) S.50.

52% der Bundesbürger Misstrauen gegen die Volkszählung hegten und etwa 25% entschlossen waren, sich bei der Befragung nicht zu beteiligen.[64]

Für die im März 1983 neu in den Bundestag eingezogene Partei *Bündnis 90/Die Grünen*, war die Volkszählungsdebatte eine gute Gelegenheit, sich als politische Alternative zu präsentieren. Die Partei, die unter anderem aus den *Neuen Sozialen Bewegungen* hervorgegangen war, stellte eine der treibenden Kräfte dar, die gegen die Volkszählung mobilisiert hatten. Sie befand sich in der günstigen Position, als einzige Parlamentsfraktion nicht am Beschluss des Volkszählungsgesetzes beteiligt gewesen zu sein. Dies eröffnete ihr die Möglichkeit, sich offensiv gegen die Durchführung der Zählung zu positionieren.

Die Protestakteure waren zwar in ihren Ansichten keineswegs einheitlich, noch konnten sie sich auf eine gemeinsame Strategie des Protests einigen, jedoch war das gemeinsame Ziel ein Boykott der Volkszählung. Die Angst vor Sanktionen auf Seiten der Bürger hielt sich dabei in Grenzen. Auch weil der Pressesprecher des Innenministeriums zugeben musste, dass die Boykott-Initiativen kaum strafrechtliche Konsequenzen für ihre Boykottaufrufe zu befürchten hätten, da es sich nicht um einen Aufruf zu einer Straftat, sondern lediglich zu einer Ordnungswidrigkeit handele. Demnach sei nur der einzelne Bürger zu belangen, der sich weigert seinen Fragebogen auszufüllen. Sollte die Verweigerung jedoch zu einer Massenbewegung werden, würde auch die Verhängung von Ordnungsstrafen aufgrund mangelnder Verwaltungsressourcen illusorisch werden.[65] So sah man der Volkszählung von Seiten der Protestakteure gespannt, von Seiten der Regierung zunehmend besorgt entgegen.

Bergmann macht in einer Analyse der Proteste, die die Volkszählungen 1983 und 87 begleitet haben, drei Typen von Akteuren aus: 1.) politische und fachberufliche Protestakteure, 2.) Gewerkschaften und Interessenverbände sowie 3.) Akteure, die aus privaten oder persönlichen Gründen durch die Volkszählung betroffen waren.[66] Die dritte Gruppe fasst alle von der Volkszählung betroffenen Personen zusammen, die aus persönlicher Überzeugung gegen die geplante Totalerhebung aktiv wurden. „Diese Protestakteure übten in der Regel vor allem im privaten Bereich Kritik an der Erhebung und fühlten sich häufig erst durch die Mobilisierung durch andere Protestakteure dazu bewegt, auch öffentlich Widerstand zu leisten.“[67]

[64] Vgl. Der Spiegel, Nr. 13/1983, Volkszählung: „Laßt 1000 Fragebogen glühen“, (28-32) S.30.
[65] Vgl. Pokatzky, Klaus: Politiker fragen – Bürger antworten nicht. Gegen die umfassende Volkszählung um April regt sich zunehmend Widerstand. In: Die Zeit vom 11.02.1983.
[66] Vgl. Bergmann 2009, S.32-40.
[67] Bergmann, Nicole: Volkszählung und Datenschutz. Proteste zur Volkszählung 1983 und 1987 in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg: Diplomica Verlag 2009. S.38

In den Bereich der politischen und fachberuflichen Protestakteure fallen jene Akteure, „die sich aufgrund ihrer politischen und beruflichen Stellung mit der Thematik der Volkszählung auseinandersetzen mussten und in diesem Rahmen eine kritische Haltung entwickelten.“[68] Neben einzelnen Politikern oder Parteien und Datenschutzbeauftragten zählen dazu auch Juristen und andere Fachexperten, z.B. Informatiker und Soziologen. Diese Gruppe zeichnet aus, dass sie sich speziell zu einzelnen Aspekten des Zensus und dessen Wirkungen äußern konnten. Politische Parteien und deren Abgeordnete haben zudem mitunter direkten Zugang zum politischen System. Sie können diverse institutionalisierte Wege nutzen, um die speziellen Öffentlichkeiten zu erreichen. Unter den ersten Typus fallen auch jene Juristen, die durch ihre fachliche Spezialisierung in der Lage waren, einen institutionellen Weg des Protestes zu beschreiten.

3.1.3 Die Verfassungsbeschwerden

Weitgehend unabhängig von den Boykott-Initiativen wurden gegen das Volkszählungsgesetz insgesamt 1314 Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.[69] Als die zentralen Akteure der Verfassungsbeschwerde gelten die beiden Juristinnen Gisela Wild und Maja Stadler-Euler.[70] Sie hatten die Verfassungsbeschwerde verfasst, die vor dem BVerfG stellvertretend für alle Beschwerdeführer zur Verhandlung angenommen wurde.[71]

Neben der Strategie der Protestinitiativen, den Zensus durch Zählboykott, absichtliche Falsch- und Teilangaben oder sonstige Maßnahmen bürgerlichen Ungehorsams ins Leere laufen zu lassen, war dies der Versuch, durch Nutzung des vorhandenen Rechtsweges einen Stopp der Volkszählung zu erreichen.

> Nachdem sie sich davon überzeugt hatte, daß die Datenerhebung nach dem Volkszählungsgesetz 1983 wegen der Vermischung von statistischen Zwecken und Verwaltungsvollzug verfassungswidrig sein mußte, war sie entschlossen, den Rechtsweg zu gehen: „Probieren wir doch, ob es legal geht", sagte sie all jenen, die sofort zum Boykott aufrufen wollten.[72]

Dabei war die juristische Frage der grundlegenden Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde die unsicherste Komponente. Die Beschwerdeführer sahen die Gefahr, dass ihre Beschwerde als unzulässig bewertet werden könnte, da bei Verfassungsbeschwerden an das BVerfG zuvor der Rechtsweg, im Sinne des Grundsatzes der Subsidiarität, auszuschöpfen ist.[73] Mit dem Problem der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen

[68]. Ebd., S.38.
[69] Vgl. Simitis 2008, S.29.
[70] Das Verfassungsgericht bezog sich in seinem Urteil später auf insgesamt 30 Beschwerdeführer, die namentlich in der Urteilsschrift aufgeführt werden. Demnach gab es sechs Aktenzeichen von Verfassungsbeschwerden: Vgl. BVerfG, AZ. 1 BvR 209/83, 269/83, 362/83, 420/83, 440/83, 484/83 vom 15.12.1983. (S.1-3)
[71] Daneben gab es einige weitere Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz. Zur Fallbehandlung genügt hier die Betrachtung der genannten, zentralen Verfassungsbeschwerde.
[72] Grunenberg, Nina: Gisela Wild und Maja Stadler-Euler. „Probieren ob’s legal geht“. Zwei Anwältinnen blockieren in Karlsruhe die Volkszählung. Aus: *Die Zeit* vom 22.04.1983.
[73] Siehe dazu Kapitel 4.1.2.

die Volkszählung hatten sich bereits mehrere Juristen auseinandergesetzt: „Alle meinten, es sei sicherer abzuwarten, bis der Fragebogen vorläge, anschließend könne vor dem Verwaltungsgericht dagegen Widerspruch eingelegt werden.“[74] Da das Volkszählungsgesetz am 25. März 1982 erlassen wurde und für das Erheben von Verfassungsbeschwerden grundsätzlich eine Jahresfrist besteht, mussten die Beschwerdeführer das Risiko eingehen, dass ihre Verfassungsbeschwerde nicht angenommen werden könnte. Bei der angesetzten Jahresfrist „handelt es sich um den eigentlichen Zulässigkeitsfilter, da viele Normenbeschwerden nach Erschöpfung aller vorrangigen fachgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten verfristet sind.“[75] Tatsächlich drängte die Zeit; Wild und Stadler-Euler reichten ihre Beschwerdeschrift am 5. März 1983 ein, zweieinhalb Wochen vor Ablauf der Frist.[76]

3.1.4 Folgen der Verfassungsbeschwerde gegen die Volkszählung

Die Verfassungsbeschwerden führten dazu, dass der Vollzug des Volkszählungsurteils zunächst nach einer mündlichen Verhandlung mittels einer einstweiligen Anordnung[77] gestoppt und schließlich in Teilen für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt wurde.[78] Trotz dieses überraschenden Erfolges gab es zahlreiche kritische Stimmen gegen das Urteil des Verfassungsgerichts. So schrieb etwa der Spiegel:

> Zum erstenmal in der Geschichte der Bundesrepublik stoppte die Dritte Gewalt ein vom Parlament einmütig verabschiedetes Gesetz - ein unerhörter Vorgang, der besorgte Kritiker aufatmen, Volkszählungsboykotteure jubeln und die ‚FAZ‘ an den Richtern in ihrer ‚Glassturz-Existenz im fernen Karlsruhe‘ zweifeln ließ: ‚Das Gericht hat sich mißbrauchen lassen.‘[79]

So einmütig, wie hier geschrieben wurde, jubelten die Volkszählungsboykotteure über den Stopp des Zensus jedoch nicht. Sogar oder gerade *Die Grünen*, die von jeher auf der Seite der Boykottakteure standen, waren vom Erfolg der Beschwerden nicht begeistert. Die Tageszeitung (taz) schrieb in einem mit „*Widerstand geklaut*“ betitelten Artikel, dass die Aussetzung der Volkszählung in gewisser Weise auch eine Niederlage für die Protestbewegung sei:

> Sicher, die Entscheidung des BVerfG ist nicht ohne den Druck einer Bewegung zustande gekommen, und dennoch ist sie für die Bewegung das Schlimmste, was passieren konnte. Die übereifrigen Juristinnen und Juristen haben mit ihrem Alleingang nach Karlsruhe ein Eigentor geschossen, das dem eigentlichen Widerstand die Luft abdreht: […] Hätten die Juristen den Widerstand der Basis überlassen, wäre innerhalb von einem Monat die Volkszählung als Ganzes und nicht

[74] Grunenberg, Nina in: *Die Zeit* vom 22.04.1983.
[75] Hövel, Markus von den: Zulässigkeits- und Zulassungsprobleme der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze. Berlin: Dunker&Humblot, 1990. S.186.
[76] Vgl. Grunenberg, Nina in: *Die Zeit* vom 22.04.1983.
[77] BVerfGE 64, S.67
[78] Urteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1)
[79] Der Spiegel 16/83, „Ohne Drohgebärde, ohne Angst“, (17-23) S.17.

> nur einige Teile für unbegrenzte Zeit vom Tisch gewesen. […] Jeder Widerstand braucht auch Erfolge. Die Volkszählung hätte ein solcher Erfolg sein können, daß der ‚allmächtige Staat' nicht so allmächtig ist, wie er vorgibt.[80]

Tatsächlich handelt es sich bei dieser Form des Protestes um einen Paradigmenwechsel. Was bei einem erfolgreichen Boykott des Zensus als alleiniger Erfolg der Boykottbewegung gegolten hätte, wird nun zunächst den Initiatoren der Verfassungsbeschwerde und letztlich auch dem BVerfG zugeschrieben. Anstatt der Mobilisierung von Protest durch die politische Öffentlichkeit in Form nicht bindender und informeller Artikulation von Erwartungen gegenüber dem politischen System wurde genau jener Teil des politischen Systems aktiviert, der für die politische Konfliktlösung durch Verrechtlichung zuständig ist.[81] Über die Schleuse „Verfassungsbeschwerde" wurde das Anliegen einer spezifischen Öffentlichkeit in den transportablen Rechtscode übersetzt und auf diesem Weg in den Kernbereich des rechtlich-politischen Systems getragen. Es verwundert daher nicht, dass der gewählte Weg des Widerstandes zunächst „als Dolchstoß in den Rücken der Spontaneitätsphilosophie und -praxis interpretiert und bejammert wurde."[82] Hier kann eine systemstabilisierende Funktion des Prozesses erkannt werden. Das politische System wurde durch die Aktivität der Zivilgesellschaft in die Lage versetzt, den anstehenden Konflikt zu kanalisieren und in letzter Instanz zu vermeiden. Das Protestpotential wurde somit vom politischen System absorbiert. Darüber hinaus wird die Fähigkeit des politischen Systems sowohl zu kontrolliertem und moderatem sozialen Wandel als auch zu Revisions- und Lernfähigkeit deutlich.[83]

Den gegebenen Impuls durch die Verfassungsbeschwerden und die begleitenden Proteste nahmen die Richter des BVerfGs sichtbar auf, indem sie mit dem Urteil zur Volkszählung schließlich weit über die Erwartungen der meisten Akteure hinaus gingen. Nicht, dass sie nur den Zensus in der geplanten Form für unvereinbar mit dem Grundgesetz bewerteten; Im Zuge dieses Urteils schuf das BVerfG eigenständig das so genannte *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*. Es wurde als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG gesehen und dadurch in den Rang eines Grundrechts gehoben.[84] Dieses Vorgehen begründete das Gericht interessanterweise selbst in der Präambel des Volkszählungsurteils.

> Da zu diesen [Bestimmungen über die Verwendung und Erhebung von Daten] nur eine lückenhafte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bestand, nötigen die zahlreichen Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983 das Bundesverfassungsgericht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes umfassender zu prüfen. Der Erlaß der einstweiligen Anordnung vom

[80] Zitiert nach: Frankfurter Rundschau vom 16. April 1983.
[81] Vgl. Massing 1985, S.23.
[82] Ebd., S.23.
[83] Vgl. Ebd., S.23.
[84] Siehe hierzu vertiefend: Garstka, Hansjürgen: Informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz. Das Recht auf Privatsphäre. In: Schulzki-Haddouti, Christiane (Hrsg.): Bürgerrechte im Netz. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003. URL: http://www.bpb.de/files/YRPN3Y.pdf (Stand: 20.12.2010)

> 13. April 1983 (EuGRZ 1983, S. 171 = BVerfGE 64, 67) hat die Voraussetzungen für eine solche Prüfung geschaffen.[85]

Mit Blick auf diese Begründung, die Verfassungsbeschwerde aufgrund der hohen Zahl von Beschwerdeführern zu nutzen um weiterreichende Regelungen zu treffen, stellt sich die Frage, ob das Gericht anders gehandelt hätte, wenn Proteste ausgeblieben und die Beschwerde öffentlich unbeachtet eingereicht worden wäre. Darüber hinaus ist die Wortwahl, das Gericht sei durch die zahlreichen Verfassungsbeschwerden zur umfassenderen Behandlung des Themas *genötigt* gewesen, ein weiteres Indiz für den politischen Charakter des Vorgehens.

Dass diese aktive Haltung des BVerfGs bei anderen politischen Akteuren regelmäßig auf Kritik stößt, zeigt etwa ein Interview von 2009 mit dem damaligen Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU). Im Zuge der Diskussion um erlassene und geplante Sicherheitsgesetze, werden darin auch die Rolle und die Befugnisse des BVerfGs thematisiert:

> Zu den weniger ruhmreichen Taten des Verfassungsgerichts in meiner Erinnerung gehört eine einstweilige Anordnung im Volkszählungsverfahren in den achtziger Jahren. Die öffentliche Erregung, die damals große Teile des Landes ergriff, kann heute niemand mehr nachvollziehen. Aber das Verfassungsgericht hat sich in seiner einstweiligen Anordnung sogar auf diese Erregung bezogen und sie als einen Grund für die Anordnung genommen. Das fand ich verfassungsrechtlich ein wenig problematisch.[86]

Das vom BVerfG in diesem Kontext geschaffene *Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung* wird inzwischen dennoch als „Meilenstein für den Datenschutz“[87] bewertet. Daran hatte sich der Gesetzgeber schließlich auch zu orientieren, als er einige Jahre später erneut einen Zensus plante. 1987 konnte die Volkszählung, dann in abgeänderter, den verfassungsgerichtlichen Vorgaben folgender Form, schließlich doch umgesetzt werden.[88]

3.2 Fall II: Vorratsdatenspeicherung

Der zweite Fall, der in dieser Arbeit ausführlicher beschrieben wird, ist die Verfassungsbeschwerde mit der bislang größten Anzahl an Beschwerdeführern. Etwa 34.000 Personen waren dem Aufruf verschiedener Organisationen und Initiativen gefolgt,

[85] Präambel des BVerfG Urteils 1 BvR 209; 269; 362; 420; 440; 484/83 vom 15.12.1983.
[86] Faz.net (2009) Wie viele Sicherheitsgesetze überlebt der Rechtsstaat? URL: http://www.faz.net/-00mj9d (Stand: 06.01.2011)
[87] Schaar, Peter: Vorwort. In: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.): 25 Jahre Volkszählungsurteil. Datenschutz – Durchstarten in die Zukunft! Festveranstaltung am 15. Dezember 2008 aus Anlass des 25. Jahrestages der Verkündung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts. Dokumentation der von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15.12.2008 in Karlsruhe durchgeführten Veranstaltung. 2009, 5-6. S.5.
[88] Vgl. Der Spiegel, Nr. 12/1987, Datenschrott für eine Milliarde?, (30-53) S.40.

Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. Im Gegensatz zur Verfassungsbeschwerde gegen die Volkszählung, war diese 26 Jahre – und einige erfolgreich inszenierte Verfassungsbeschwerden – später erklärtes Mittel zur Zielerreichung der Protestbewegung.

3.2.1 Rahmenbedingungen und Reaktionen

Erstmals wurde die Vorratsdatenspeicherung 2002 während der dänischen Ratspräsidentschaft zum Gesprächsthema auf europäischer Ebene, damals erhielt das Vorhaben jedoch nicht ausreichend Zustimmung.[89] Nach terroristischen Anschlägen in Madrid (2004) und London (2005) mehrten sich die Befürworter derartiger Sicherheitsgesetze auf europäischer Ebene. Diese Ereignisse wurden zur Legitimation der Vorhaben verwendet, wie ein Zitat aus einer Bundestagsdebatte exemplarisch zeigt:

> Nach den Attentaten von Madrid wurde anhand von Handys, die man gefunden hatte, festgestellt, mit wem die Attentäter zuvor telefoniert hatten. Auf diese Weise konnte man andere aus dem terroristischen Umfeld fangen, die an den Attentaten beteiligt waren. Das war der Anlass für England, Schweden, Frankreich und Irland, eine Initiative im Rat zu starten mit dem Ziel, dass künftig in ganz Europa Verbindungsdaten gespeichert werden.[90]

Im Dezember 2005 stimmte das Europäische Parlament und Anfang 2006 die EU-Justizminister[91], über einen erneuten Richtlinienentwurf ab, der die europaweite Einführung einer verdachtsunabhängigen Speicherung diverser Telekommunikationsdaten vorsah. Die erlassene Richtlinie war bis zum 15. September 2009 in nationales Recht umzusetzen.

In der Pressemeldung mit dem Titel: „Mehr Grundrechtsschutz bei verdeckten Ermittlungsmaßnahmen“, die nach dem Beschluss des Bundeskabinetts über den Gesetzentwurf zur Vorratsdatenspeicherung im April 2007 vom Bundesministerium der Justiz veröffentlicht wurde, heißt es: „Der Regierungsentwurf trägt zudem Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, das einen gesetzlichen Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen gefordert hat.“[92] Die dabei zum Ausdruck kommende Vorsicht der Bundesregierung begründete sich nicht zuletzt auf einer gestiegenen Sensibilität der politischen Öffentlichkeit gegenüber so genannten „Sicherheitsgesetzen“, die in Deutschland, wie auch in vielen anderen Staaten, im Lichte der New Yorker Anschläge vom 11. September 2001 von Regierungen für notwendig

[89] European Parliament and the Council (2002) Directive of the European Parliament and the Council on the Retention of Data Processed in Connection with the Provision of Public Electronic Communication Services and Amending Directive 2002/58/EC.
[90] Deutscher Bundestag (2007) 16. Wahlperiode, 124. Sitzung, Berlin,09.11.2007. Rede von Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16124.pdf (S. 12994f.) (Stand: 16.12.2010)
[91] EG (2006) Richtlinie 2006/24/EG
[92] Bundesministeriums der Justiz (2007) Pressemeldung vom 18. April 2007. URL: http://www.bmj.de/enid/85e306dce41742ee58cc1e25bb67ff4a,a84d53706d635f6964092d0934323737093a0979656172092d0932303037093a096d6f6e7468092d093034093a095f7472636964092d0934323737/Pressemitteilungen_und_Reden/Pressemitteilungen_58.html (Stand:20.12.2010)

erklärt wurden. Das BVerfG übernahm in diesem Sensibilisierungsprozess eine exponierte Rolle. In Verhandlungen über die Verfassungsmäßigkeit von einzelnen Gesetzen, wie etwa dem ‚Luftsicherheitsgesetz', das den Abschuss entführter Passagierflugzeuge erlaubte (2005 erlassen/2006 vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt) oder dem Gesetz zur ‚Rasterfahndung', mit dessen Hilfe kurz nach den Anschlägen von 2001 eine präventive Suche nach islamistischen Terroristen in Deutschland stattfand (2002 erlassen/2006 vom BVerfG beanstandet), trat das BVerfG wiederholt gegen Vorhaben der Regierung als Verteidiger der Grundrechte auf.

Die Herausforderung, der sich politische Systeme nun gegenüber wähnen, der Gefahr von international agierenden Terrornetzwerken und Schwerkriminalität zu begegnen, macht eine Stärkung der Möglichkeiten präventiver Verbrechensbekämpfung notwendig. Eine Betrachtung der seit 2001 sukzessive ausgebauten Präventivmaßnahmen durch Sicherheitsgesetze[93], zu denen auch die Vorratsdatenspeicherung zu zählen ist, verdeutlicht dieses Bestreben. Dass der Gesetzgeber im Zuge dessen oftmals das Gebot der Verhältnismäßigkeit von Freiheit und Sicherheit überschreitet, wurde mehrmals vom BVerfG festgestellt und gerügt. Hans-Jürgen Papier, der von 2002 bis 2010 Präsident des BVerfGs ist und durch die Verfassungsbeschwerden zur Vorratsdatenspeicherung sein letztes Urteil in diesem Amt verlesen hat, kommentiert die Frage der Verhältnismäßigkeit wie folgt:

> Gesetze, die Grundrechtseingriffe ermöglichen, müssen nicht nur den Menschenwürdekern unangetastet lassen, sondern auch auf ein angemessenes Verhältnis von Zweck und Mittel achten und hinreichend bestimmt sein. Einige Gesetze des Bundes und der Länder sind - absichtlich oder unabsichtlich - über das Ziel hinausgeschossen, Terrorismus oder Schwerkriminalität zu bekämpfen. […] Man muss fairerweise anerkennen, dass seit dem 11. September 2001 neue Gefährdungslagen bestehen und die verfassungsrechtlichen Grenzen neuer Instrumente etwa bei der Gefahrenabwehr noch nicht geklärt waren. Wenn wir jetzt eine gewisse verfassungsrechtliche Klärung erreicht haben, können sich Bund und Länder daran orientieren.[94]

Die Bundesregierung hatte zunächst am 09. November 2007 mit den Stimmen der SPD und CDU/CSU, die in einer großen Koalition die Regierung bildeten, das *Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG* beschlossen. Dieses Gesetz verlangte von Telekommunikationsanbietern eine sechsmonatige verdachtslose und uneingeschränkte Speicherung von Verbindungs-, Standort- und Internetnutzungsdaten, eine so genannte Vorratsdatenspeicherung; es trat am 01. Januar 2008 in Kraft.

[93] Taz.de (2010): Der Weg zum Antiterrorstaat. URL: http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/der-weg-zum-antiterrorstaat/ (Stand: 22.12.2010)
[94] Sueddeutsche.de (2010) Gegen die Totalkontrolle. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/verfassungsrichter-papier-gegen-die-totalkontrolle-1.4215 (Stand 10.12.2010)

3.2.2 Akteure des Protests

Die Partei *Bündnis 90/Die Grünen* initiierte bereits im Mai 2006 im Deutschen Bundestag einen Gruppenantrag gegen die Vorratsdatenspeicherung, der die Bundesregierung aufforderte gegen die Richtlinie beim EuGH zu klagen.[95] Zeitgleich wurde die erste Demonstration gegen die Vorratsdatenspeicherung ebenfalls für Mai geplant; diese musste jedoch aufgrund „fehlender personeller Ressourcen für die Organisation und Durchführung“[96] zunächst verschoben werden. Die Initiative für den Protest ging aus dem *‚Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung’* (AK Vorrat) hervor, der auf dem *Chaos Communication Congress* im Dezember 2005[97], einer „Europäischen Hackerkonferenz“, die seit 1984 stattfindet, gegründet wurde.[98] Im Juni 2006 konnte die Demonstration schließlich stattfinden. Eine zentrale Forderung an die Abgeordneten des Bundestages war die Unterstützung der Nichtigkeitsklage am EuGH. Der Antrag wurde zwar von weiten Teilen der Opposition unterstützt, konnte sich letztlich allerdings nicht durchsetzen. Nicht Deutschland, aber Irland und die Slowakei hatten im Juli 2006 Nichtigkeitsklage gegen die EG-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung am Europäischen Gerichtshof eingelegt, die im Februar 2009 jedoch abgewiesen wurde.[99]

Eine weitere zentrale Organisation, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt gegen die Vorratsdatenspeicherung agierte, ist die Humanistische Union (HU). Dabei handelt es sich um eine seit 1961 aktive Bürgerrechtsorganisation, die sich den Datenschutz zu einem ihrer Hauptziele gesetzt hat und auch an den Protesten rund um die Volkszählung 1983 beteiligt war. Sie beschloss auf ihrem Verbandstag am 17. September 2006 eine Kampagne gegen die Vorratsdatenspeicherung zu initiieren. An dieser Stelle wurde bereits die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen das Vorhaben thematisiert, für den Fall, dass „der politische Druck keinen Erfolg hat“.[100]

Im November 2006 startete der *AK Vorrat* den Aufruf zur Teilnahme an der Vorbereitung einer MVB gegen die Umsetzung der europäischen Richtlinie.[101] Die dabei gesammelten

---

[95] Vgl. Heise.de (2006) Bundesregierung soll gegen EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung klagen. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundesregierung-soll-gegen-EU-Richtlinie-zur-Vorratsdatenspeicherung-klagen-125918.html (Stand 23.12.2010)

[96] Ebd.

[97] Vgl. events.ccc.de (2005) 22c3 – Private Investigations, URL: http://events.ccc.de/congress/2005/index.de.html (Stand: 23.12.2010)

[98] Vgl. AK Vorrat (2010) Chronik der Vorratsdatenspeicherung, URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/Chronik_der_Vorratsdatenspeicherung (Stand: 14.12.2010)

[99] Irland und die Slowakei reichten am 6. Juli 2006 gegen die Richtlinie Klage (Az. C-301/06) vor dem Europäischen Gerichtshof ein, da sie davon ausgingen, dass die Richtlinie auf einer falschen Rechtsgrundlage erlassen wurde. Siehe auch URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Irland-und-die-Slowakei-legen-Klage-gegen-Vorratsdatenspeicherung-ein-128774.html (Stand: 23.12.2010). Das Urteil des EuGH vom 10.Februar 2009 findet sich unter URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0301:DE:HTML (Stand: 26.12.2010)

[100] Rath, Christian (2006) Kein unbeschwertes Plaudern mehr. In: Die Tageszeitung vom 18.09.2006. URL: http://www.taz.de/?id=archivseite&dig=2006/09/18/a0126 (Stand: 23.12.2010)

[101] AK Vorrat (2007) Gegner der Vorratsdatenspeicherung planen größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der BRD. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/155/79/ (Stand: 18.12.2010)

Vollmachten sollten zunächst als „politische Willensbekundungen der künftigen Beschwerdeführer“ verstanden werden und damit auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten Einfluss nehmen.[102] Man hatte gehofft, durch diesen symbolischen Akt die Abneigung der Bevölkerung diesem Vorhaben gegenüber zu verdeutlichen, um den Problemverarbeitungsmodus des Machtkreislaufes zu aktivieren und damit das Gesetz noch während des Entstehungsprozesses in der geplanten Form verhindern zu können.

Der *AK Vorrat* entwickelte sich in der Folge zum Zentrum der Protestbewegung gegen die Vorratsdatenspeicherung in Deutschland. Dieser bundesweite Zusammenschluss von Verbänden, Organisationen und Initiativen, Bürgerrechtlern, Datenschützern und Internetnutzern engagiert sich gegen anlasslose Speicherung persönlicher Daten und explizit für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Freiwillige organisieren in seinem Namen Vorträge, Kunstaktionen und Protestveranstaltungen, vertreiben Informationsmaterial und betreiben gezielte Lobbyarbeit. Außerdem engagieren sich für den Arbeitskreis auch Fachexperten, die gezielt darauf hinweisen „wenn nötig auch Verfassungsbeschwerde ein[zulegen].“[103] Dies zeigt, dass die Verfassungsbeschwerde inzwischen dezidiert als Bestandteil des Handlungsrepertoires der Organisation angesehen und faktisch als solches auch genutzt werden kann. Der Einschub „wenn nötig“ lässt darauf schließen, dass die Verfassungsbeschwerde jedoch als eine Art „letzte Möglichkeit“ angesehen wird, Forderungen geltend zu machen, falls die Bemühungen im Vorfeld keinen Erfolg haben sollten. Insofern besitzt die Verfassungsbeschwerde als Instrument bereits vor der Anwendung ein Drohpotential, durch das die Wahrnehmung anderer (gängiger) Protestformen bei den Adressaten des Protests gesteigert werden kann.

Auch im Fall der Vorratsdatenspeicherung gab es eine Vielzahl weiterer Protestmaßnahmen gegen das Vorhaben, die dem gängigen Handlungsrepertoire von Bürgerinitiativen entstammten. Nach einer *Forsa-Umfrage* vom Juni 2007 lehnten zu diesem Zeitpunkt bereits 54% der Befragten die Pläne um die Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich ab.[104] Die Aktionsformen wurden so gewählt, dass letztlich möglichst viele Menschen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen angesprochen werden konnten. So gab es neben Demonstrationen auch stärker inhaltlich orientierte Veranstaltungen. Am 17. September 2007 veranstaltete die Humanistische Union in Kooperation mit der *Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten* im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen über den Gesetzentwurf eine Fachtagung zur Einführung der Vorratsdatenspeicherung in

[102] AK Vorrat (2006) 6.000 Klagen gegen geplante Vorratsdatenspeicherung. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/67/79/lang,de/ (Stand: 18.12.2010)
[103] Vgl. AK Vorrat: Über uns. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/13/37/lang,de/ (Stand: 12.12.2010)
[104] Vgl. AK Vorrat (2007) Gegner der Vorratsdatenspeicherung planen größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der BRD. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/155/79/ (Stand: 18.12.2010)

Deutschland.[105] Ebenfalls im September wurde in Berlin eine Großdemonstration mit dem Titel *„Freiheit statt Angst. Stoppt den Überwachungswahn!“* abgehalten. Allein auf der Internetseite der Initiatoren werden 55 Organisationen, Parteien und Aktionsbündnisse als Unterstützer der Veranstaltung genannt. Die Auflistung zeigt, dass die Protestakteure aus einem breiten gesellschaftlichen Spektrum, von Gewerkschaften über Vereine bis hin zu Bürgerinitiativen stammen.[106]

Zur Teilnahme an der Massenbeschwerde hatten schließlich zahlreiche Organisationen aufgerufen. Es wurden bundesweit verschiedenste Protestveranstaltungen organisiert, die das Anliegen bekannt machen sollten. In über 40 deutschen Städten fanden z.B. am 06. November 2007 Protestaktionen statt. Diese wurden im Pressebüro des AK Vorrat in Berlin bundesweit koordiniert. Somit hatten sich inzwischen viele Organisationen und Initiativen gegen die Einführung der Vorratsdatenspeicherung gewandt, und das Thema über längere Zeit hinweg immer wieder öffentlich thematisiert. Wie berichtet, wurde das Gesetz allen Protesten zum Trotz am 9. November 2007 vom Deutschen Bundestag verabschiedet, sodass nun der Weg für eine Verfassungsbeschwerde offen stand, bzw. die Verfassungsbeschwerde als letztes Mittel eingesetzt werden sollte, um das Gesetz in seiner geplanten Form zu verhindern.

3.2.3 Die Verfassungsbeschwerden

Schon 2006 hatte der wissenschaftliche Dienst des Bundestages ein Gutachten auf Antrag der Linkspartei erstellt, das die Zweifel an der Möglichkeit einer verfassungskonformen Umsetzung der EU-Richtlinie verstärkte. Sowohl das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als auch das Telekommunikationsgeheimnis wären durch das Gesetz verletzt. Die Zweifel begründeten sich auch durch die antizipierte Haltung des BVerfGs, das bereits mit der so genannten Rasterfahndungsentscheidung diesbezüglich hohe Maßstäbe gesetzt hatte.[107]

Gut eine Woche bevor das Gesetz im Bundestag zur Abstimmung gestellt wurde, hatte der *AK Vorrat* nochmals auf die in Planung befindliche „größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der BRD“[108], mit bereits zu diesem Zeitpunkt ca. 7.000 postalisch eingegangenen Vollmachten von Bürgern hingewiesen. Außerdem hatten ca. 20.000 Personen auf elektronischem Weg ihre Teilnahme angekündigt.

---

[105] Vgl. Humanistische-Union.de (2007) Das Ende des Informanten und Datenschutzes? URL: http://www.humanistische-union.de/themen/datenschutz/vorratsdaten/fachtagung/ (Stand: 26.12.2010)

[106] Die gesamte Unterstützerliste ist veröffentlicht auf: URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/125/55/ (Stand: 19.12.2010)

[107] Vgl. Heise.de (2006) Neue Zweifel an der Rechtmäßigkeit der TK Vorratsdatenspeicherung. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Neue-Zweifel-an-der-Rechtmaessigkeit-der-TK-Vorratsdatenspeicherung-152916.html (Stand: 03.01.2011)

[108] AK Vorrat (2007) Gegner der Vorratsdatenspeicherung planen größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der BRD. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/155/79/ (Stand: 18.12.2010)

> Aus den vorliegenden Anmeldungen geht hervor, dass jeder zehnte der Beschwerdeführer gegen die Vorratsdatenspeicherung in einem Vertrauensberuf tätig ist, davon 19% als Journalisten, 7% als Ärzte, Zahnärzte oder Apotheker sowie 5% als Rechtsanwälte. Auch Geistliche, Heilpraktiker, Krankenpfleger, Psychologen, Sozialarbeiter, Sozialpädagogen und Unternehmensberater wehren sich gegen die geplante Abbildung ihrer vertraulichen Kontakte.[109]

Diese Zahlen zeigen, dass es sich um eine breite gesellschaftliche Beteiligung an der Beschwerde handelt. Die genannten Berufsgruppen sind von den angekündigten Maßnahmen besonders betroffen, da die Ausübung ihrer Tätigkeit in der Regel ein hohes Maß an Vertraulichkeit voraussetzt. Dennoch stellen diese bis zu jenem Zeitpunkt gerade zehn Prozent der Beschwerdeführer. Zwar ist jeder der Beschwerdeführer – was Voraussetzung für eine Verfassungsbeschwerde[110] ist – von dem erlassenen Gesetz unmittelbar und direkt betroffen, dennoch lässt sich eine direkt existenzgefährdende Betroffenheit nur bei wenigen feststellen; so z.B. bei Betreibern von Internet-Anonymisierungsdiensten, deren Tätigkeit durch das Gesetz unmöglich werden würde.[111] Ob eine signifikant höhere Betroffenheit der restlichen Beschwerdeführer gegenüber dem Bevölkerungsdurchschnitt vorliegt, kann nicht festgestellt, darf aber zumindest bezweifelt werden. Dies ist nicht selbstverständlich, denn gerade durch die Voraussetzungen der unmittelbaren und persönlichen Betroffenheit der Beschwerdeführer sollen Popularklagen verhindert werden und das Mittel explizit als Individualrechtsbehelf dienen.

Da man eine Fristversäumnis nicht riskieren wollte, wurde zunächst stellvertretend von acht Erstbeschwerdeführern eine ca. 150 Seiten starke Verfassungsbeschwerdeschrift eingereicht.[112] Über 30.000 Beschwerdeführer hatten bis dato den Rechtsanwalt Meinhard Starostik mit der Erhebung der Verfassungsbeschwerde gegen die Vorratsdatenspeicherung beauftragt.[113] Der zuständige 6er-Ausschuss des BVerfGs wies am 29. Januar 2008 die von Starostik vertretenen Verfassungsbeschwerden dem ersten Senat unter Vorsitz des Gerichtspräsidenten Hans-Jürgen Papier zu.[114] Am 29. Februar 2008 wurde ein Großteil der entsprechenden Vollmachten an das BVerfG übergeben. Bis Mitte März 2008 lagen alle Vollmachten der an der MVB beteiligten Beschwerdeführer (ca. 34.000) beim BVerfG vor.[115]

---

[109] Ebd.
[110] Näheres zu den Anforderungen an Verfassungsbeschwerden in Kap.4.
[111] Vgl. BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, Absatz-Nr 92. URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html (Stand: 27.12.2010)
[112] 1 BvR 256/08
[113] Weitere Verfassungsbeschwerden wurden von Burkhard Hirsch, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und anderen FDP Politikern (1 BvR 263/08), von der Gewerkschaft ver.di (1 BvR 508/08) sowie von Prof. Dr. Jens-Peter Schneider im Namen diverser Bundestagsabgeordneter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen[113] (1 BvR 586/08) eingereicht. Außerdem wurde von letzterem zusätzlich eine Organklage erhoben (1 BvE 1/08).
[114] Vgl. BVerfG, Pressemitteilung Nr. 11/2008 vom 30.01.2008: Zuständigkeit in Sachen "Vorratsdatenspeicherung" geklärt. http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg08-011.html (Stand: 27.12.2010)
[115] 1 BvR 508/08

Das Gesetz wurde zunächst auf Antrag durch eine einstweilige Verfügung am 11. März 2008 stark eingeschränkt.[116]

> Mittels einer einstweiligen Verfügung sollte §§ 113a, 113b TKG bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde außer Kraft gesetzt werden. Der Antrag wurde in Teilen bewilligt. Nur in bestimmten Situationen dürfen gespeicherte Daten weitergegeben werden. Die generelle Speicherung von Daten wurde allerdings nicht vom Vollzug ausgesetzt. Das BVerfG begründete dies damit, dass es nur mit größter Zurückhaltung in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingreifen dürfe, um seine Entscheidungskompetenz nicht zu überschreiten. […] Das Gericht entschied also vereinfacht ausgedrückt, dass die Kommunikationsdaten bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde gespeichert aber nicht benutzt werden dürfen.[117]

Verschärft wurde die Debatte um Datensicherheit und -missbrauch allgemein durch Fälle wie die so genannte *Telekom-Spitzelaffäre* im Mai 2008 oder den Missbrauch von rund 17.000 Bankkontodaten im August 2008[118]. Auch zu diesem Zeitpunkt wurden die Gefahren und Auswirkungen der Vorratsdatenspeicherung weiter öffentlich thematisiert.[119] Die Gefahren, die darin gesehen wurden, sollten durch entsprechend empörte Kommentare skandalisiert werden, was die öffentliche Aufmerksamkeit für die Thematik ebenfalls aufrecht erhielt. [120]

In der Zeit zwischen den einstweiligen Anordnungen und der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG wurden weitere Aktionen durchgeführt, die das Thema in der Öffentlichkeit präsent halten sollten. Am 11. Oktober 2008 fand z.B. wiederholt unter dem Motto „Freiheit statt Angst“ eine Demonstration in Berlin statt. Inzwischen war die Zahl der unterstützenden Organisationen auf über 100 angewachsen.[121] Die Teilnehmerzahl an der Demonstration gegen die Vorratsdatenspeicherung in 2006 wurde von den Veranstaltern auf ca. 250 geschätzt; ein Jahr später waren es bereits 15.000 und im Jahr 2008 wurden 75.000 Demonstranten gezählt. Der Anstieg an Teilnehmern um ca. 400% im Jahr 2008 (verglichen mit 2007) sowie der Anstieg der offiziell genannten unterstützenden Organisationen von 55 im Jahr 2007 auf über 100 im darauffolgenden Jahr, lassen auf eine deutlich gestiegene Wahrnehmung der Debatte um die Vorratsdatenspeicherung in der Öffentlichkeit schließen. Zumindest aber weitete sich die themenspezifische Anhängerschaft erheblich aus.

---

[116] Die Einstweilige Anordnung wurde am 01.September 2008 verlängert. Vgl. BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 28.10.2008, Absatz-Nr. (1 - 118), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081028_1bvr025608.html (Stand: 27.12.2010)

[117] BVerfG: Pressemitteilung Nr. 37/2008 vom 19. März 2008: Eilantrag in Sachen "Vorratsdatenspeicherung" teilweise erfolgreich. URL: http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg08-037.html (Stand 20.12.2010). Siehe auch: BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. (1 - 188), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr025608.html (Stand: 20.12.2010)

[118] Vgl. Spiegel.de (2008) Tarnfirmen sollen Kontodaten missbraucht haben. URL: http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,571404,00.html (Stand 26.12.2010)

[119] Vgl. Spiegel.de (2008) Telekom Affäre. Opposition stellt Vorratsdatenspeicherung in Frage. URL: http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,557132,00.html (Stand:10.12.2010)

[120] Vgl. Peters 1993, S.350.

[121] Vgl. AK Vorrat (2008) Demo „Freiheit statt Angst 2008“. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/242/144/ (Stand 23.12.2010)

Ein weiteres Beispiel ist der 23. Mai 2009, der 60. Jahrestag des Grundgesetzes, an dem ein bundesweiter Aktionstag ausgerufen wurde. In insgesamt 30 Städten wurde das so genannte „Fest der Grundrechte“ veranstaltet. Ortsgruppen des AK Vorrat organisierten in Kooperation mit Bürgerinitiativen und anderen lokalen Organisationen Informationsstände, sammelten Unterschriften und veranstalteten Flashmobs[122].[123]

Auch dass die Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) selbst zum Kreis der Beschwerdeführer zählte, verlieh dem Thema eine besondere Bedeutung.[124] Sie hatte, noch bevor sie das Regierungsamt übernahm, gemeinsam mit den FDP-Politikern Burkhard Hirsch, Hermann Otto Solms und Gerhart Baum eine gesonderte Verfassungsbeschwerde[125] eingereicht.[126]

Die Diskussionen um den Verlauf der Verfassungsbeschwerden sowie deren Konsequenzen auf nationaler und europäischer Ebene konnten gemeinsam thematisiert werden. Das dürfte auch dazu beigetragen haben, den Medienwert des Themas grundsätzlich hoch zu halten. Die Möglichkeit, mehrere Aspekte eines Themas verbinden zu können, ist ergiebiger als lediglich fragmentiert über einzelne Demonstrationen oder andere Aktionen berichten zu können. Peters beschreibt im Zusammenhang mit der Problematik des beschränkten öffentlichen Raumes, in dem um öffentliche Wahrnehmung konkurriert werden muss, den „Konzentrationseffekt“ als einen Mechanismus, der dabei hilft, die Aufmerksamkeit für bestimmte Themen zu sichern. Bestimmte Themen bieten demnach die Möglichkeit, „eine ganze Reihe von Besorgnissen und negativen Kritiken zu bündeln.“[127] Die anhängigen Verfassungsbeschwerden boten in diesem Sinne für die mediale Berichterstattung die Gelegenheit, die Einzelaktionen in einen Gesamtzusammenhang zu setzen.[128] Generell zeigen die angeführten Beispiele die Funktion zivilgesellschaftlicher Assoziationen, Diskurse in veranstalteten Öffentlichkeiten zu institutionalisieren sowie die Fähigkeit, (bei entsprechenden Ressourcen) die Argumentation in die nötige juristische Codierung zu übersetzen, um sie in das politische System über die Schleuse der Verfassungsbeschwerde einbringen zu können.

---

[122] Vgl. Heise.de (2009) Bürgerrechte-Flashmob feiert Grundgesetz. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Buergerrechte-Flashmob-feiert-Grundgesetz-219915.html (Stand: 28.12.2010)
[123] Vgl. AK Vorrat (2009) Grundrechtefeste 2009. URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/Grundrechtefeste_2009 (Stand: 28.12.2010)
[124] Vgl. Tagesschau.de (2009) Sieg gegen sich selbst – und für die Partei? URL: http://www.tagesschau.de/inland/vorratsdatenspeicherung114.html (Stand 28.12.2010)
[125] 1 BvR 263/08
[126] Vgl. Spiegel.de (2009) Anhörung zur Vorratsdatenspeicherung beginnt. URL: http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,667013,00.html (Stand 29.12.2010)
[127] Vgl. Peters 1993, S.350.
[128] Inwieweit dies tatsächlich in der medialen Berichterstattung aufgegriffen wurde, müsste durch eine detaillierte Medienanalyse ausgewertet werden.

3.2.4 Auswirkungen der Verfassungsbeschwerden

Am 15. Dezember 2009 fand die mündliche Verhandlung vor dem BVerfG in Karlsruhe statt. Dabei kündigte der Gerichtspräsident Hans-Jürgen Papier an: „Es wird das verfassungsrechtliche Grundsatzproblem zu beleuchten sein, ob eine anlasslose Vorratsdatenspeicherung über einen Zeitraum von sechs Monaten, […] überhaupt mit dem Telekommunikationsgeheimnis vereinbar sein kann."[129] Die Antwort darauf wurde erst einige Wochen später verkündet. Am 02. März 2010 wurde das Gesetz vom BVerfG insofern gestoppt, als dass die konkrete Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt wurde. Zwar sei eine Vorratsdatenspeicherung generell nicht verfassungswidrig, allerdings setzt das Gericht höhere Anforderungen an den Umgang mit den erhobenen Daten. Die Verfassungsbeschwerden hatten also das Ziel erreicht, die Vorratsdatenspeicherung zu stoppen. Gleichzeitig verbietet das Urteil bei entsprechender Überarbeitung des Gesetzes die Vorratsdatenspeicherung nicht generell. Das Gericht musste in seinem Urteil der Situation Rechnung tragen, dass es sich um die Umsetzung einer EU-Richtlinie handelt. Vorab war unklar, wie die Zuständigkeiten zwischen Europäischem Gerichtshof (EuGH), Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Fall der Vorratsdatenspeicherung interpretiert werden würden.[130] Das BVerfG fand schließlich eine Lösung, ohne damit einen Kompetenzstreit der Institutionen auszulösen. Da die EU-Richtline nur Vorgaben für die Speicherung der Daten vorsieht, konnte das BVerfG die innerdeutschen Verwendungsregeln monieren, ohne das Anliegen dem EuGH vorlegen zu müssen.[131]

Wie schon beim Urteil über die Volkszählung von 1983 wurde der Erfolg der Verfassungsbeschwerden nicht von allen Seiten und auch nicht innerhalb der einzelnen Lager gleichermaßen bewertet. Zwar hätten die Gegner der Datenspeicherung gewonnen, aber gesiegt hätten sie nicht, kommentierte die Süddeutsche Zeitung, wobei sich der Autor durchaus für einen stärkeren Datenschutz aussprach.[132] Nur in Verbindung mit einer präzisen Zweckbestimmung ist eine Speicherung personenbezogener Daten mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar, erklärte Gerichtspräsident Papier.[133] Das Bundesministerium der Justiz bewertet die Entscheidung offiziell als „Herausragende[…/n]

[129] Tagesschau.de (2009) Ein Angriff auf die Freiheitsrechte? URL: http://www.tagesschau.de/inland/vorratsdatenspeicherung120.html (Stand: 20.12.2010)
[130] Vgl. Kahler, Thomas: Vorratsdatenspeicherung: Wer spricht Recht? BVerfG, EuGH, EGMR und die Klage gegen die Vorratsdatenspeicherung. In: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 7/2008, S.449-454.
[131] Vgl. BVerfG, Pressemitteilung Nr. 11/2010 vom 2. März 2010: Konkrete Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung nicht verfassungsgemäß. URL: http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-011.html (Stand 20.12.2010)
[132] Vgl. Prantl, Heribert (2010) Urteil zur Vorratsdatenspeicherung. Gruselige Aussichten. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/urteil-zur-vorratsdatenspeicherung-gruslige-aussichten-1.11309 (Stand 27.12.2010)
[133] Sueddeutsche.de (2010) Gegen die Totalkontrolle. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/verfassungsrichter-papier-gegen-die-totalkontrolle-1.4215 (Stand: 10.12.2010)

Tag für Grundrechte und Datenschutz“[134]. Leutheusser-Schnarrenberger, die als Justizministerin die Seite der Bundesregierung vertrat und gleichzeitig als Beschwerdeführerin agierte, sah die Entscheidung des BVerfGs in einer Linie mit Urteilen zum Großen Lauschangriff, zur Telefonüberwachung, zur Rasterfahndung, zur Pressefreiheit und zur Online-Durchsuchung. Dies alles würde den Auftrag an die Regierung bedeuten, künftig eine grundrechtsschonende Innenpolitik umzusetzen.[135]

Dass das BVerfG allerdings mit dem Urteil einen neuen Weg einschlagen könnte, wurde ebenfalls befürchtet, denn erstmals wird die generelle Möglichkeit der Vorratsdatenspeicherung als verfassungskonform bewertet. Der ehemalige Richter am Bundesgerichtshof, Wolfgang Neskovic, sah in dem Urteil gar auf lange Sicht eine Niederlage für den Datenschutz, da mit der in Aussicht gestellten Speicherung ohne Anlass eine Grenze überschritten wurde, die auch für den Fall, dass die gesamte EU-Richtlinie nach diesem Urteil gekippt werden würde, neue Möglichkeiten der verfassungskonformen Datenerhebung für den Gesetzgeber bereitstellt.[136] Dennoch fanden sich auf europäischer Ebene durchaus positive Resonanzen auf das Urteil. Die Vizepräsidentin der EU-Kommission, Viviane Reding, erhielt damit Unterstützung in ihren Bemühungen, die EU-Richtlinie auf Übereinstimmung mit den europäischen Grundrechten prüfen zu lassen.[137] Der AK Vorrat hatte auch sogleich angekündigt, dass es sich lediglich um einen Etappensieg handele. Dennoch wurde die Datenschutzbewegung durch das Urteil gestärkt und die Chancen gesteigert, die gesamte EU-Richtlinie zu kippen.[138]

Auch bei diesem Fall lassen sich die Akteure in die Gruppen der Interessenverbände, der fachberuflich damit Betrauten sowie der privat davon Betroffenen aufteilen. Jedoch wird eine stärkere Verknüpfung der Akteursgruppen gegen die Vorratsdatenspeicherung deutlich, als es noch bei den Kampagnen gegen die Volkszählung der Fall war. Besonders stark ist die Integration der privat Betroffenen in die Aktionsformen des zentralen Bündnisses der Bürgerrechtsbewegung rund um den AK Vorrat. Dieser koordiniert auch die öffentliche Darstellung von fachberuflich mit der Thematik vertrauten Personen. Er vereint etwa informationstechnologisches Know-how mit verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

---

[134] Vgl. Bmj.de (2010) Pressemeldung des Bundesministeriums der Justiz vom 02. März 2010. URL: http://www.bmj.de/enid/56fd0a9f1e624f730040e7266f4116a4,49af9c706d635f6964092d0936353639093a0979656172092d0932303130093a096d6f6e7468092d093033093a095f7472636964092d0936353639/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html (Stand: 20.12.2010)

[135] Vgl. Ebd.

[136] Vgl. Dradio.de (2010) Kein Sieg für den Datenschutz, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1136038/ (Stand: 27.12.2010)

[137] Brak.de (2010) Pressemitteilung der Bundesrechtsanwaltkammer vom 02. März 2010. URL: http://www.brak.de/seiten/04_10_1.php (Stand:02.01.2011)

[138] Vgl. Spiegel.de (2010) Speichergegner wollen EU-Spährichtlinie kippen. URL: http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,681245,00.html (Stand: 27.12.2010)

3.3 Weitere Beispiele von Verfassungsbeschwerden

Neben diesen zwei Beispielen werden nun in Kurzform einige weitere Beschwerdeverfahren aufgezeigt. Dabei soll die Bandbreite deutlich werden, in der die Klagen thematisch verhaftet sind. Außerdem werden Unterschiede in der Herangehensweise der Initiatoren der Verfassungsbeschwerde verdeutlicht, die eine anschließende Isolation bestimmter Merkmale des Instruments ermöglichen sollen.

3.3.1 Beitragssatzsicherungsgesetz (2002)[139]

Hierbei handelte es sich um einen, auf einen bestimmten Personenkreis abgestellten Aufruf zur Beteiligung an einer Verfassungsbeschwerde über das Beitragssatzsicherungsgesetz (BSSichG). Die Beschwerde wurde 2002 vom Deutschen Apothekerverband (DAV), von der Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände (ABDA)[140] sowie dem Verband Deutscher Zahntechniker-Innungen (VDZI)[141] eingereicht. Es wird von rund 5000 Apothekern und knapp 1000 Zahntechnikerbetrieben berichtet, die als Beschwerdeführer auftraten, um das Gesetz zunächst mittels einer einstweiligen Anordnung vom Vollzug auszusetzen und anschließend dessen Verfassungswidrigkeit feststellen zu lassen. Die ursprünglich angestrebte Zahl von 1000 Beschwerdeführern wurde dementsprechend weit übertroffen. Die beauftragten Rechtsanwälte sahen die Chancen der Beschwerde durch eine hohe Anzahl an Beschwerdeführern deutlich verbessert, da dadurch die juristischen Argumente untermauert würden. Neben den Apothekern klagten auch Zahntechniker und ein Pharmagroßhändler vor dem BVerfG gegen das Gesetz.[142] Die einstweilige Anordnung wurde mit Beschlüssen vom 14. und 15. Januar 2003 jedoch abgelehnt, da die absehbaren Folgen für das Gemeinwohl höher zu bewerten seien als der Schaden für die Beschwerdeführer. Die Apotheken machten neben der Beschwerde auch durch andere Aktionen auf ihr Anliegen aufmerksam. So organisierten sie eine Demonstration vor dem Brandenburger Tor in Berlin oder verhängten symbolisch Schaufensterscheiben von Apotheken.[143] Das Gesetz wurde jedoch im September 2005 durch den Zweiten Senat des BVerfG für vereinbar mit dem Grundgesetz befunden.[144]

---

[139] Aktenzeichen 1 BvR 2415/02

[140] Vgl. Ladesapothekerverband Baden-Württemberg e.V. aktuell, Nr. 73/2002. URL: www.bueger.de/LAV_aktuell_73_02.pdf (Stand: 30.12.2010)

[141] Vgl. Zahntechnik Infoline. Newsletter für das Deutsche Zahntechniker Handwerk 01/03. S.3. URL: http://www.vdzi.de/resdb.nsf/resbyname/Info01_03.pdf/$File/Info01_03.pdf (Stand 30.12.2010)

[142] Rückere, Daniel (2003) Apotheker klagen gegen Spargesetze, in: Pharmazeutische Zeitung, Ausgabe 01/2003, URL: http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=pol1_01_2003&no_cache=1&sword_list[0]=verfassungsbeschwerde (Stand 30.12.2010)

[143] Vgl. Pharmazeutische-Zeitung.de (2003) Kein gutes Jahr, in: Pharmazeutische Zeitung, Ausgabe 21/2003. URL: http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=titel1_21_2003&no_cache=1&sword_list[0]=verfassungsbeschwerde (Stand 30.12.2010)

[144] Das Urteil wurde im Rahmen eines Antrags der Baden-Württembergischen und der Saarländischen Landesregierungen gefällt. Damit war auch über die Verfassungsbeschwerden entschieden. Vgl. BVerfG, 2 BvF

3.3.2 Änderungen im Leistungskatalog gesetzlicher Krankenkassen (2004)[145]

Bis zur Vorratsdatenspeicherung verzeichnete eine Verfassungsbeschwerde gegen die Streichung von Naturarzneimitteln aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherungen im Jahr 2004 die bislang höchste Beteiligungszahl. Im Vorfeld der Beschwerde versuchte der Dachverband Anthroposophische Medizin zusammen mit anderen Verbänden durch Unterschriftenlisten und mit dem Slogan "Naturarznei hilft - Kein neuer § 34" auf das Anliegen aufmerksam zu machen. Durch gezielte Ansprache der politischen Institutionen, wie z.B. des Gesundheitsministeriums, suchte man bereits im Vorfeld nach einer Einigung, um den juristischen Weg nicht bestreiten zu müssen. Letztlich beteiligten sich 6.575 Menschen auf eine Initiative des anthroposophischen Vereins *Gesundheit Aktiv* an der Verfassungsbeschwerde.[146] Die Beschwerde wurde vom BVerfG jedoch aus formalen Gründen nicht zur Verhandlung angenommen. Der vorgeschriebene Rechtsweg wurde nicht ausgeschöpft und damit war der Grundsatz der Subsidiarität verletzt, begründete das BVerfG die Nichtannahme.[147] Jedoch wurde in einem Kommentar von der Patientenvereinigung *Gesundheit Aktiv* erwogen, dass die damals „aufsehenerregende Anzahl von über 6.500 Verfassungsklägern […] mit dazu beigetragen [habe], dass bisher weitere einschneidende gesetzliche Einschränkungen unterblieben."[148]

3.3.3 Hartz-Gesetze (2005)[149]

Bei dieser Verfassungsbeschwerde gegen die sogenannten Hartz-Gesetze wurde darauf verzichtet, eine offene Zahl an Beschwerdeführern zuzulassen. Es handelte sich somit eigentlich nicht um eine MVB, jedoch sprechen einige andere Punkte für eine Erwähnung an dieser Stelle. Die Beschwerde wurde öffentlich und transparent durch eine Privatperson vorbereitet und initiiert. Insgesamt konnte diese vorab über 9.000,- € an zumeist Kleinstspenden von vorwiegend Privatpersonen zur Deckung der anfallenden Kosten über das Internet akquirieren. In einer veröffentlichten Übersicht der Zahlungseingänge werden ca. 800 Positionen aufgeführt, die Aufschluss über die unterstützenden Organisationen und Personen geben. Es handelte sich, aus diesem Blickwinkel betrachtet, nicht um eine Individualbeschwerde. Außerdem wurden exemplarisch einzelne Vertreter aus dem Kreis der betroffenen Personen als Beschwerdeführer ausgewählt. Diese Verfassungsbeschwerde

---

2/03 vom 13.9.2005, Absatz-Nr. 1 - 268, URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050913_2bvf000203.html (Stand 30.12.2010)

[145] Aktenzeichen 1 BvR 1076/04

[146] Vgl. Institut für soziale Dreigliederung (2004) Gesundheitsreform und Naturarzneimitttel - Ein Interview. URL: http://www.dreigliederung.de/essays/2004-04-002.html (Stand: 26.12.2010)

[147] Vgl. BVerfG, 1 BvR 1076/04 vom 4.8.2004, Absatz-Nr. (1 - 9), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20040804_1bvr107604.html (Stand: 26.12.2010)

[148] Gesundheit Aktiv, Verfassungsbeschwerde. URL: http://www.gesundheitaktiv-heilkunst.de/top.php?ref=r10 (Stand: 26.12.2010)

[149] Aktenzeichen 1 BvR 2675/05

wurde jedoch vom BVerfG nicht zur Verhandlung angenommen, da die Beschwerdeführer im Vorfeld den Rechtsweg nicht ausgeschöpft hatten.[150]

3.3.4 BKA-Gesetz (2009)[151]

In dem Fall des BKA-Gesetzes, das heimliche Online-Durchsuchungen zur Terrorabwehr zulassen sollte, handelte es sich nicht um Aufrufe zur Beteiligung als Beschwerdeführer. Es sind repräsentativ handelnde Personen, die Anfang 2009 gegen das Gesetz klagten. Auch hier wurden jedoch (in erster Linie durch soziale Macht erreichbare) Kanäle genutzt, um das Anliegen über die Medien in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Darüber hinaus wurden Spenden für das Vorhaben gesammelt, um anfallende Kosten decken zu können. Die Journalistin, die als Beschwerdeführerin auftrat, wurde von einem Anwalt der Humanistischen Union unterstützt. In derselben Formation war man kurz zuvor gegen das Verfassungsschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen erfolgreich vor das BVerfG gezogen. Die Initiatoren waren daher auch in den Kreisen der Datenschutzaktivisten und interessierten Teilöffentlichkeit nicht unbekannt. Neben dem AK Vorrat und der Piratenpartei warben verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen um ideelle und finanzielle Unterstützung des Anliegens.[152]

Eine zweite, ebenfalls anhängige Beschwerde[153] zum selben Gesetz stammte u. A. vom früheren Bundesinnenminister Gerhart Baum, vom Präsident der Bundesärztekammer und des Deutschen Ärztetages sowie von einem der Herausgeber der Wochenzeitung ‚Die Zeit'. Unterstützt wurde die Klage unter anderem vom Deutschen Journalisten Verband.[154] Allein die Bekanntheit der Beschwerdeführer erzeugte eine breite Medienwirkung. Baum war darüber hinaus in der Vergangenheit an erfolgreichen Verfassungsbeschwerden gegen diverse Gesetze beteiligt: gegen den großen Lauschangriff, gegen das Luftsicherheitsgesetz, gegen die Vorratsdatenspeicherung sowie gegen die Online-Durchsuchung in Nordrhein-Westfalen.[155]

In dem zuletzt genannten Verfahren gegen die Online-Durchsuchung wurde durch das BVerfG – wie schon beim Volkszählungsgesetz von 1983 – ein neues Grundrecht im Zuge einer Verfassungsbeschwerde, die von einer breiten gesellschaftlichen Aufmerksamkeit begleitet wurde, verankert.[156] Mit dem *Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und*

---

[150] Vgl. Flegel-g.de (2006) 21.02.2006 – Gescheiterte Verfassungsklage. URL: http://www.flegel-g.de/index-verfassungsklage-ohne-java.html (Stand: 26.12.2010)
[151] Aktenzeichen unbekannt.
[152] Vgl. Piratenpartei.de (2008) Bürgerrechtlerin Twister kündigt Verfassungsbeschwerde gegen das BKA-Gesetz an. URL: https://www.piratenpartei.de/node/552 (Stand: 30.12.2010)
[153] PTK-Hessen.de (2009) Beschwerdeschrift BKA-Gesetz, URL: http://www.ptk-hessen.de/neptun/neptun.php/oktopus/download/359 (Stand: 30.11.2010)
[154] Vgl. Djv.de (2009) DJV stellt Beschwerde vor. URL: http://www.djv.de/SingleNews.20+M5df2585791d.0.html?&tx_ttnews[pointer]=1 (Stand: 25.12.2010)
[155] Vgl. Prantl, Heribert (2009) Gegen den Sicherheitsstaat. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/bka-gesetz-gegen-den-sicherheitsstaat-1.405592 (Stand: 30.12.2010)
[156] Aktenzeichen 1 BvR 370; 595/07

Integrität informationstechnischer Systeme entwickelt das BVerfG das Grundgesetz fort, um entstandene Lücken im Rechtsschutz zu schließen.[157] Baum spricht dabei von einem wegweisenden Urteil, mit dem das BVerfG im Computerzeitalter angekommen sei.[158]

3.3.5 Militärsteuer (2009)[159]

Im Februar 2009 reichten zehn Mitglieder des *Netzwerks Friedensteuer* eine Verfassungsbeschwerde[160] gegen das deutsche Haushaltsgesetz 2009 ein. Sie beklagten die Verwendung von Steuermitteln für Rüstung und Militär und forderten, dass alle von ihnen entrichteten Steuern nur für zivile, nichtmilitärische Zwecke verwendet werden. Außerdem sammelte das Netzwerk Unterschriften von Personen, die das Vorhaben unterstützen und legte diese Liste der Beschwerdeschrift bei. Bis November 2009 versammelten sie dadurch 1170 Unterstützer hinter ihrer Beschwerde. Durch Öffentlichkeitsarbeit versuchten die Initiatioren die Initiative VbMiSt (Verfassungsbeschwerde Militär-Steuer) einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen und für Unterstützung zu werben.[161] Das Netzwerk, das auch Träger des Aachener Friedenspreises 1993 ist, engagiert sich seit geraumer Zeit für dieses Thema. Es versucht Gesetzesentwürfe im Deutschen Bundestag anzustoßen und hat im Jahr 2005 bereits 12.000 Unterschriften von Unterstützern der Kampagne für eine Zivilsteuer beim Bundestagspräsidenten eingereicht. Über den Verlauf der Verfassungsbeschwerde wurde bislang nichts bekannt gegeben.[162]

3.3.6 Elena (2010)[163]

Das Gesetz über den *Elektronische Entgeltnachweis* (kurz ELENA) war Anlass zu einem Aufruf, sich an einer Verfassungsbeschwerde gegen diese Vorratsdatenspeicherung sensibler Arbeitnehmerdaten zu beteiligen. Seit Anfang 2010 wird eine zentrale Datenbank geführt, in der jeden Monat persönliche Daten über alle Arbeitnehmer gespeichert werden. Die Verfassungsbeschwerde wurde von der Organisation *FoeBuD e.V*. organisiert, die seit 1987 aktiv ist und durch die regelmäßige Verleihung der *BigBrotherAwards*[164] bereits einige öffentliche Aufmerksamkeit erlangen konnte. Die Mitzeichnung der Verfassungsbeschwerde war bis Ende März 2010 möglich; 22.005 Personen hatten bis dahin online das Beschwerdeformular ausgefüllt, eine Vollmacht ausgedruckt und an die Organisatoren

---

[157] Vgl. BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008, Absatz-Nr. (1 - 333), URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html (Stand: 26.12.2010)
[158] Vgl. Humanistische-Union.de (2010) Gastkommentar von Gerhard Baum. URL: https://www.foebud.org/datenschutz-buergerrechte/stand-der-datenschutzdiskussion (Stand: 27.12.2010)
[159] Aktenzeichen unbekannt
[160] Netzwerk-Friedensteuer.de (2009) Beschwerdeschrift Militärsteuer, URL: http://www.netzwerk-friedenssteuer.de/index.php?option=com_remository&Itemid=76&func=download&id=176&chk=f9cfc5a0a35730214a173a2c0514220a&no_html=1&fname=2009-01-31_Beschwerdeschrift+VB-Militaersteuer.pdf (Stand: 30.12.2010)
[161] Netzwerk-Friedensteuer.de (2009) Informationsflyer der VbMiSt. URL: http://www.netzwerk-friedenssteuer.de/index.php?option=com_remository&Itemid=76&func=startdown&id=150 (Stand 30.12.2010)
[162] Vgl. Netzwerk-Friedensteuer.de (2009) Verfassungsbeschwerde Militärsteuer. URL: http://www.netzwerk-friedenssteuer.de/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=53&Itemid=104 (Stand: 30.12.2010)
[163] Aktenzeichen 1 BvR 902/10
[164] Vgl. BigBrotherawards.de (2010) URL: http://www.bigbrotherawards.de/ (Stand: 05.01.2011)

gesandt. Unterstützt wurde die Beschwerde u. A. von der Gewerkschaft Ver.di[165] und dem Zentralrat der Juden in Deutschland[166]. Beteiligt an der Verfassungsbeschwerde war auch der *AK Vorrat* und Rechtsanwalt Meinhard Starostik, der bereits die Klage gegen die Vorratsdatenspeicherung erfolgreich vertrat. Die große Teilnehmerzahl der Klage lässt sich auch durch den Erfolg der Klage gegen die Vorratsdatenspeicherung und die damit gewonnene Popularität der Initiatoren rund um den AK Vorrat erklären. Man kann sie als prominenten Teil einer neuen, jedoch bereits etablierten Bürgerrechtsbewegung für Datenschutz und Bürgerrechte im Internetzeitalter beschreiben. In einer medienwirksamen Aktion wurden die 62 Aktenordner mit den Verfassungsbeschwerden am 31. März an das BVerfG übergeben.[167] Am 05.07.2010 gab Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle (FDP) in einem Interview mit dem Handelsblatt bekannt, dass „verschärft über ein Moratorium“[168] nachgedacht werden müsse, da die Belastung der öffentlichen Haushalte durch das Verfahren möglicherweise zu groß seien. Außerdem wurde von datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten berichtet, die stärker bedacht werden müssen. Die Verfassungsbeschwerde[169] ist derzeit anhängig. Jedoch wurde inzwischen in einer Pressemitteilung vom 18.07.2011 von den zuständigen Bundesministerien bekanntgegeben, dass das Projekt ELENA eingestellt und die bislang gespeicherten Daten unverzüglich gelöscht werden sollen. Dies wird zentral mit datenschutzrechtlichen Problemen begründet.[170]

3.3.7 Volkszählung 2011 (2010)[171]

Der *AK Zensus*, eine Untergruppe des *AK Vorrat,* hat im Juli 2010 eine Verfassungsbeschwerde gegen das Zensusgesetz 2011 eingereicht, das eine Volkszählung und Zusammenführung von Datensätzen der Meldeämter und der Bundesagentur für Arbeit vorsieht.[172] 13.077 Personen unterstützten die Beschwerde der vier repräsentativen Beschwerdeführer namentlich. In diesem Fall wurden aus „verfahrensökonomischen

[165] Vgl. Ver.di Hessen (2010) Aufruf zur Beteiligung an Verfassungsbeschwerde gegen Elena. URL: http://besondere-dienste.hessen.verdi.de/service_fuer_aktive/aktuelles-ab-jan-2010_1/16-03-10-beteiligen-sie-sich-an-der-verfassungsbeschwerde-gegen-elena (Stand: 05.01.2011)
[166] Vgl. Zentralrat der Juden in Deutschland (2010) Aufruf zur Beteiligung an Verfassungsbeschwerde gegen Elena. URL: http://www.zentralratdjuden.de/de/article/2961.html (Stand: 27.12.2010)
[167] Vgl. ZDF.de (2010) Bericht über Verfassungsbeschwerde gegen Elena. URL: http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1011318/Verfassungsbeschwerde+gegen+Elena#/beitrag/video/1011318/Verfassungsbeschwerde-gegen-Elena (Stand: 27.12.2010)
[168] Handelsblatt.com (2010) Brüderle stoppt Speicherung von Mitarbeiterdaten. URL: http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/elena-bruederle-stoppt-speicherung-von-mitarbeiterdaten;2612903 (Stand: 10.01.2011)
[169] FoeBud.org (2010) Verfassungsbeschwerde ELENA – 1 BvR 902/10, URL: http://www.foebud.org/datenschutz-buergerrechte/arbeitnehmerdatenschutz/elena/verfassungsbeschwerde-elena-verfahrensgesetz.pdf/download (Stand: 28.12.2010)
[170] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Pressemitteilung vom 18.07.2011: http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=424742.html (Stand: 25.07.2011)
[171] Aktenzeichen 1 BvR 1865/10
[172] Vgl. Zensus11.de, URL: http://zensus11.de/ (Stand: 27.12.2010)

Gründen“[173] keine Vollmachten gesammelt, allerdings konnten Personen über ein Formular im Internet als Unterstützer der Beschwerde auftreten, sich dabei auf die Beschwerdeschrift beziehen und durch die Möglichkeit des persönlichen Kommentars auch individuelle Bedenken und Gründe angeben. Eine Tabelle mit namentlicher Auflistung der Personen, die sich vom 22. Juni 2010 bis 13. Juli 2010 online registriert hatten, wurde der Verfassungsbeschwerdeschrift als Anlage beigelegt.[174] Der Aufruf wurde von zahlreichen Organisationen unterstützt, darunter der Verein *FoeBuD e.V*. und das *Forum Informatiker für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V.*. Das Bündnis der beteiligten Organisationen rief außerdem zu gemeinsamen Aktionen auf, bei denen die Bedenken gegen den Zensus einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht werden sollten. Das geweckte öffentliche Interesse am Thema lässt sich jedoch eher als gering einstufen. Die erfolgte Presseresonanz beruht wohl eher auf dem inzwischen erarbeiteten Ruf des AK Vorrat, mit seinen eingereichten Verfassungsbeschwerden verhältnismäßig häufig erfolgreich zu sein.[175] Um die geplante Erhebung zu stoppen, hätte das BVerfG ihre Durchführung mittels einer einstweiligen Anordnung untersagen müssen. Wie das BVerfG im Oktober 2010 jedoch erklärte, wurde die Beschwerde zurückgewiesen.

> Die Verfassungsbeschwerde genügt nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgerichtsgesetz an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde stellt. Bei Rechtsnormen reicht es regelmäßig nicht aus, das gesamte Gesetz zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zu machen. Notwendig ist vielmehr die exakte Bezeichnung der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Bestimmungen.[176]

In einer E-Mail erklärten die Initiatoren der Verfassungsbeschwerde am 11. Oktober:

> Ein vertiefender Nachtrag zu den in der Verfassungsbeschwerde [4] angebrachten Grundrechtsproblemen war in Arbeit und dem BVerfG bereits angekündigt. Hier müssen wir selbstkritisch feststellen, dass wir diesen Nachtrag hätten zügiger voranbringen müssen. In der dem Gericht zugegangenen Beschwerdeschrift befanden [sic!/sich] zudem einige Fehler, die leider die Kurzfristigkeit widerspiegeln, in der die Beschwerdeschrift verfasst wurde.[177]

Die Initiatoren wiesen also selbst auf eine ungenügend vorbereitete Beschwerdeschrift hin und kritisierten die Entscheidung des BVerfGs demnach nicht direkt. An diesem Beispiel wird der hohe Anspruch an die Beschwerdeschriften deutlich, der – mitunter – auf Seiten des BVerfGs gestellt wird.

---

[173] Zensus11.de (2010) Verfassungsbeschwerdeschrift gegen den Zensus 2011. URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/images/VB_Zensus_anonymisiert.pdf (Stand: 27.12.2010), S. 3.
[174] Vgl. Ebd., S.3.
[175] Vgl. Zensus11.de (2010) Pressespiegel. URL: http://zensus11.de/presse/pressespiegel/ (Stand: 27.12.2010)
[176] BVerfG, Pressemitteilung Nr. 90/2010 vom 1. Oktober 2010. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-090.html (Stand: 12.12.2010)
[177] Zitiert aus der E-Mail des FoeBuD e.V. vom 11. Oktober 2010. Die vollständige Kopie der E-Mail ist als Anlage 3 angehängt.

Eine mögliche Interpretation dieser Situation wäre, dass die Beschwerde nicht zuletzt aus taktischen Gründen zurückgewiesen wurde. Wie erwähnt haben die Akteure rund um den AK Vorrat in den letzen Jahren gehäuft erfolgreiche Verfassungsbeschwerden initiiert und sich damit eine gewisse Popularität und soziale Macht erarbeitet. Das Verfassungsgericht ist bei anderen politischen Akteuren dadurch immer wieder in Misskredit geraten, was auch aus dem folgenden Zitat einer Bundestagsdebatte deutlich wird:

> Im Übrigen dürfen wir nicht immer wie das Kaninchen vor der Schlange vor verfassungsgerichtlichen Entscheidungen stehen, die noch gar nicht gefallen sind. (Beifall bei der CDU/CSU sowie bei Abgeordneten der SPD – Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]: So ist das! Wir sind der Gesetzgeber!)[178]

Die Zurückweisung einer öffentlich inszenierten Beschwerde, wie der gegen den Zensus 2011, kann dem Verdacht einer Instrumentalisierbarkeit des BVerfGs entgegenwirken und seine Autonomie unterstreichen. Die unvollständige und damit angreifbare Beschwerdeschrift der Initiatoren böte dafür die passende Gelegenheit.

4. Die Massenverfassungsbeschwerde

Nach diesen Fallbeschreibungen wird im folgenden Kapitel zunächst die Verfassungsbeschwerde mit ihren Anforderungen und Grundlagen generell betrachtet. Mittels einer Auswertung der vom BVerfG selbst veröffentlichten Daten werden für die Arbeit relevante Anwendungsbereiche der Verfassungsbeschwerde näher charakterisiert. Darauf aufbauend wird anhand der beschriebenen Einzelfälle eine Definitionsgrundlage für die MVB in ihren verschiedenen Ausprägungen und Charakteristika gelegt. Zuvor wird jedoch der grundlegende Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen Verfassungsbeschwerden anwendbar sind.

4.1 Grundlagen und Voraussetzungen von Verfassungsbeschwerden

4.1.1 Anforderungen an Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerde wird juristisch als außerordentlicher Individualrechtsbehelf interpretiert.[179] Dem Einzelnen „Grundrechtsträger“[180] wird damit die Möglichkeit gegeben, gegen die vermeintliche, durch die öffentliche Gewalt begangene Verletzung seiner

[178] Deutscher Bundestag (2007) 16. Wahlperiode, 124. Sitzung, Berlin,09.11.2007. Rede von Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16124.pdf (S. 12994f.) (Stand: 16.12.2010)

[179] Vgl. Gusy, Christoph: Die Verfassungsbeschwerde. In: Ooyen, Robert Chr. van; Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): Das Bundesverfassungsgericht im politischen System. Wiesbaden: VS-Verlag 2006 (S.201-213), S. 204.

[180] Dazu zählen Privatpersonen sowie juristische Personen des Privatrechts, die sich mehrheitlich in privater Hand befinden. Nach überwiegender Meinung sind juristische Personen des öffentlichen Rechts keine Grundrechtsträger, da sich ihr handeln nicht als Ausdruck der Grundrechtsverwirklichung Privater interpretieren lässt. Näheres dazu bei: Epping, Volker: Grundrechte. Berlin, Heidelberg: Springer 2010 (S. 66-73).

Grundrechte (Art. 1 bis 19 GG) oder bestimmten grundrechtsgleichen Rechte (Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103, 104 GG) vorzugehen.[181] Beschwerdefähig ist, wer Träger des Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts ist, dessen Verletzung er rügt.[182] Außerdem wird zur Anerkennung der Beschwerdebefugnis verlangt, dass der Beschwerdeführer *selbst, gegenwärtig und unmittelbar*[183] betroffen ist. Durch die Verfassungsbeschwerde kann das Gericht die Verfassungswidrigkeit eines Aktes der öffentlichen Gewalt feststellen, die Nichtigkeit von Gesetzen erklären oder verfassungswidrige Entscheidungen aufheben und die Sache an das zuständige Gericht zurückverweisen. In Normenkontrollverfahren muss eine Beschwerde innerhalb einer Jahresfrist ab Verkündigung der entsprechenden Norm eingehalten werden. Gegen welche Angriffsgegenstände mit der Verfassungsbeschwerde generell vorgegangen werden kann, haben Hillgruber und Goos übersichtlich dargelegt.[184]

Die formalen Anforderungen an eine Verfassungsbeschwerde sind vergleichsweise gering gehalten – auf den sonst im Rechtssystem angelegten Rechtskode wird zugunsten einer umgangssprachlichen Kommunikation (zumindest offiziell) weitgehend verzichtet – und es besteht kein Anwaltszwang. Zwar ist die Zahl der durch Rechtsanwälte eingereichten Beschwerden zwischen 1955 (19%) und 1995 (67%) kontinuierlich gestiegen, jedoch stieg die Chance auf Erfolg der Beschwerde damit nur gering.[185] Grundsätzlich muss eine Verfassungsbeschwerde in schriftlicher Form beim BVerfG eingereicht und begründet[186] werden. Das Verfahren ist durch diverse Auflagen begrenzt, die einer Überlastung des BVerfGs entgegenwirken sollen. Diese gehen soweit, dass seit 1985 dem Beschwerdeführer für missbräuchlich eingereichte Verfassungsbeschwerden Gebühren von bis zu 2600 Euro auferlegt werden können[187], was allerdings nur selten Anwendung findet[188]. Aufgrund der ansteigenden Zahl an Verfassungsbeschwerden und der daraus resultierenden zunehmenden Arbeitsbelastung des Gerichtes, wurden verschiedentlich Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) erlassen, die eine Entlastung durch

[181] Vgl. BVerfG: Merkblatt über die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/vb_merkblatt.html (Stand 31.12.2010)
[182] Vgl. BVerfGE 28, 314, 323.
[183] Vgl. Epping 2010, S.76.
[184] Vgl. Hillgruber, Christian; Goos, Christoph: Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, München: C.F. Müller, 2006. S.62ff.
[185] Vgl. Blankenburg, Erhard: Die Verfassungsbeschwerde – Nebenbühne der Politik und Klagemauer von Bürgern. In: Kritische Justiz, 31. Jahrgang 1998. S.203-218. S.211.
[186] Die Begründung muss mindestens folgende Fragen und Angaben abdecken: 1. Gegen welchen Hoheitsakt richtet sich die Beschwerde, 2. Welches Grundrecht soll verletzt sein, 3. Worin besteht die Grundrechtsverletzung, 4. Alle Unterlagen und Dokumente aus dem Ausgangsverfahren, die nötig sind um die Berechtigung der Verfassungsbeschwerde einschätzen zu können, sind einzureichen, 5. Bei Beschwerden gegen gerichtliche Entscheidungen muss aus der Begründung ersichtlich sein, durch welche Rechtsbehelfe, Anträge und Rügen sich der Beschwerdeführer bemüht hat, die behauptete Grundrechtsverletzung abzuwenden. (Vgl. § 23 Abs. 1, § 92 BVerfGG)
[187] Vgl. BVerfGG, §93d Abs. 1.
[188] Vgl. Hillgruber 2006, S.55.

veränderte Annahmeverfahren bei Verfassungsbeschwerden ermöglichten.[189] Dabei ist die tatsächliche Annahmepraxis undurchsichtig, der große Teil der nicht angenommenen Verfassungsbeschwerden wird sogar gänzlich ohne Kommentierung abgelehnt.[190] Demgegenüber können die Verfassungsrichter in weitgehendem Ermessen diejenigen Beschwerden auswählen, denen sie grundsätzliche Bedeutung zukommen lassen wollen.[191]

4.1.2 Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

Die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde bedeutet allgemein, dass eine Verfassungsbeschwerde nicht zulässig ist, wenn anderweitig Möglichkeiten bestehen, um die Grundrechtsverletzung zu beseitigen. Im BVerfGG steht hierzu, dass die Verfassungsbeschwerde nicht erhoben werden kann, wenn der Beschwerdeführer in zumutbarer Weise einen wirkungsvollen Rechtsschutz zunächst durch Anrufung der Fachgerichte erlangen kann, weil der angebliche Verfassungsverstoß noch innerhalb der einfachen Rechtsprechung beseitigt werden kann.[192] Wie das nachfolgende Zitat zeigt, wird das Subsidiaritätsprinzip selbst in der juristischen Literatur als „unübersichtlich" bezeichnet, wodurch das Einreichen einer Verfassungsbeschwerde stets ein schwer abzuwägendes Risiko für die Antragsteller darstellt, dem BVerfG jedoch eine gewisse Flexibilität in seiner Annahmepraxis eingeräumt wird.

> Dann [wenn es einheitliche, rational nachvollziehbare und klare Zulässigkeitsaussichten gäbe] lassen sich auch die Erfolgs-, zumindest Zulässigkeitsaussichten einer Verfassungsbeschwerde besser für Beschwerdeführer und Anwälte kalkulieren; […] Wer weiß jetzt schon, ob sich das BVerfG nicht vielleicht doch zu einer Ausnahme des unübersichtlichen Subsidiaritätsprinzips entschließt und die Verfassungsbeschwerde – bei interessanter Rechtslage – zuläßt? Insoweit wird die Risikobereitschaft des Beschwerdeführers unnötig gefördert.[193]

Denn rechtlich hält sich das BVerfG in § 90 BVerfGG offen, über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort zu entscheiden, falls sie von allgemeiner Bedeutung ist oder dem Beschwerdeführer ein unabwendbarer und schwerer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Diese Regelung verleiht dem BVerfG weitgehende Freiheiten in der Auswahl der Verfassungsbeschwerden, die zur Verhandlung angenommen werden. Gusy interpretiert die Verfassungsbeschwerde dementsprechend auch als „einen Weg zur Initiierung der institutionell und damit auch inhaltlich verselbstständigten Verfassungsinterpretation durch das BVerfG".[194] Das BVerfG ist dazu lediglich auf einen Anstoß von außen angewiesen, da es selbst nicht aktiv werden kann.

---

[189] Eine Übersicht der Verfahrensänderungen bietet Blankenburg, Erhard: Die Verfassungsbeschwerde – Nebenbühne der Politik und Klagemauer von Bürgern. In: Kritische Justiz, 31. Jahrgang 1998. S.203-218.
[190] Vgl. Blankenburg 1998, S.215.
[191] Vgl. Ebd. S.215f.
[192] Vgl. Hövel 1990, S.75f.
[193] Ebd., S.181.
[194] Gusy 2006, S.212.

In den dargestellten Fällen handelt es sich um unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen vorgebrachte Verfassungsbeschwerden. In diesen so genannten *Rechtssatz-Verfassungsbeschwerden*, die einer konkreten Normenkontrolle sehr ähnlich sind, entscheidet das BVerfG allein über die Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Norm. Da es gegen erlassene Normen keinen Rechtsweg einzuhalten gibt, entfällt der Grundsatz der Subsidiarität als Annahmekriterium einer Verfassungsbeschwerde in diesen Fällen.[195]

> Hinsichtlich formeller Gesetze folgt die überwiegende Ansicht der traditionellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach könne § 90 II 1 BVerfGG bei Parlamentsgesetzen überhaupt nicht gelten, weil es gegen formelle Gesetze keinen Rechtsweg gäbe. Daher sei auch § 90 II 2 BVerfGG bei formellen Gesetzen nicht anwendbar.[196]

In § 90 II 1 BVerfGG wird die Subsidiaritätsbestimmung für die Verhandlung von Verfassungsbeschwerden gegen formelle Gesetze geregelt.

> Der entscheidende Grund wird vom Gericht selbst also darin gesehen, daß (unbestrittenermaßen) das Verwerfungsmonopol für formelle Gesetze auf der Bundesebene bei Ihm – dem Bundesverfassungsgericht – liegt.[197]

Dennoch können auch Verfassungsbeschwerden, die gegen Gesetze und Rechtsnormen eingelegt werden, aufgrund der Subsidiaritätsbestimmung abgelehnt werden. So wurden etwa die Beschwerden gegen eine Streichung von Naturarzneimittel aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherungen[198] zurückgewiesen, obwohl die Beschwerde direkt gegen ein Gesetz[199] gerichtet war. Die Kläger hätten jedoch nach Urteil des BVerfG die Möglichkeit, nach der Ablehnung einer Leistung durch die Versicherung gegen diese Entscheidung vor den Sozialgerichten zu klagen. Daraus wird deutlich, dass allein der Bezug einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz nicht ausreicht, um die Subsidiaritätsbestimmungen zu erfüllen.

4.1.3 Quantitative Betrachtung von Verfassungsbeschwerden

Eine Betrachtung der Häufigkeit und Menge an Verfahren und Eingängen von Verfassungsbeschwerden, soll im Folgenden sowohl einen Eindruck über die quantitative Relevanz dieser Verfahrensart als auch über die unterschiedlichen Varianten, die unter dieser Bezeichnung versammelt sind, geben. Da in der ständigen Möglichkeit, das BVerfG im Einzelfall durch Verfassungsbeschwerde anrufen zu können, auch ein zentraler Grund für die hohe Akzeptanz des Gerichts gesehen wird, ist eine grundlegende Beschränkung des

[195] Vgl. Benda, Ernst; Klein, Eckart: Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: C.F. Müller 2001. S. 203f.
[196] Warmke, Reinhard: Die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. Berlin: Dunker & Humblot 1993, S.53.
[197] Ebd., S.54.
[198] Vgl. BVerfG, 1 BvR 1076/04
[199] Die Verfassungsbeschwerde richtete sich gegen: § 34 Abs.1 Satz 1 bis 5 SGB V in der Fassung des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 14. November 2003 (BGBl I S.2190)

Rechtsbehelfs nicht vorgesehen.[200] Der Versuch, das BVerfG jedoch durch eine Beschränkung der Anzahl zu bearbeitender Verfassungsbeschwerden zu entlasten, ist verständlich, da diese, wie in Tabelle 1 zu sehen ist, mit einem Anteil von 96,44% konstant die häufigste Verfahrensart am BVerfG darstellen.

Jahr	7.9.1951 bis 31.12.99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ges.
Eingegangene VB[201]	122.257	4.705	4.483	4.523	5.055	5.434	4.967	5.918	6.005	6.245	6.308	**175.900**
Summe Verfahrensseingänge	127.196	4.831	4.620	4.692	5.200	5.589	5.105	6.115	6.154	6.378	6.508	**182.388**
Anteil VB in %	**96,12**	**97,39**	**97,03**	**96,40**	**97,21**	**97,23**	**97,30**	**96,78**	**97,58**	**97,91**	**96,93**	**96,44%**

Tabelle 1: Anteil der eingereichten Verfassungsbeschwerden an gesamt Verfahren. (Ohne Parallelverfahren[202]) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)[203]

Auf der anderen Seite wird bei einer Betrachtung der Erfolgsquoten (siehe Tabelle 2a und 2b) die Filterfunktion der Vorauswahl deutlich, da der größte Teil der eingereichten Verfassungsbeschwerden direkt abgewiesen wird. Zwischen 1955 und 2009 waren nur 2,45% der eingereichten Verfassungsbeschwerden erfolgreich. Dennoch ist die Zahl der eingehenden Verfassungsbeschwerden steigend.

Zeitraum	1955 - 1999	2000 - 2009	Ges. 1955- 2009
Entschiedene VB	119.548	52.237	**171.785**
Davon erfolgreich	3103	1102	**4205**
Anteil erfolgreicher VB	**2,60%**	**2,11%**	**2,45%**

Tabelle 2a: Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden 1987-2009 (Ohne Parallelverfahren) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)[204]

Bei einer maximalen Abweichung von nur -0,55% (2000) und + 0,66% (2005) vom arithmetischen Mittel des Zeitraumes von 2000-2009 ($\tilde{x}$ = 2,11%; Der Median liegt in diesem

[200] Vgl. Interview mit Andreas Voßkuhle, Präsident des BVerfGs: „Plebiszitäre Elemente sind sinnvoll." In: Die Tageszeitung vom 18.März 2010, S.3.
[201] Abkürzung VB: Verfassungsbeschwerde
[202] Die Statistik des BVerfGs berücksichtigt Parallelverfahren, also Verfahren in denen derselbe Gegenstand behandelt wird, nicht mehrfach.
[203] Vgl. BVerfG, Jahresstatistik 2009/4. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-I-4.html (Stand 02.01.2011)
[204] Vgl. BVerfG, Jahresstatistik 2009/2. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-IV-2.html (Stand: 02.01.2011)

Zeitraum bei $\tilde{x}$ = 2,07%) wird die Kontinuität der Erfolgshäufigkeit deutlich (siehe Tabelle 2b). In den 1990er Jahren lag die Quote noch bei einem Median von $\tilde{x}$ = 3,11%. Dies ergibt sich vor allem aus einer großen Zahl von Asylverfahren, die in diesem Zeitraum anhängig wurden.[205] Dennoch ist die relative Erfolgsquote (1955-2009) mit einem Wert von $\tilde{x}$ = 2,45% konstant niedrig. Offensichtlich beeinflusst die geringe Erfolgsquote die Motivation der Bürger, eine Verfassungsbeschwerde einzulegen, nicht.

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Entschiedene VB	4.884	4.575	4.452	4.499	5.343	4.808	5.876	6.037	5.852	**5.911**
Davon erfolgreich	76	89	100	81	117	133	136	148	111	**111**
Anteil erfolgreicher VB	**1,56%**	**1,95%**	**2,25%**	**1,80%**	**2,19%**	**2,77%**	**2,31%**	**2,45%**	**1,90%**	**1,88%**

Tabelle 2b: Anteil der erfolgreichen an den entschiedenen[206] Verfassungsbeschwerden 2000-2009. (Ohne Parallelverfahren) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)[207]

Das Gesamtaufkommen der Verfassungsbeschwerden lässt sich auch nach deren Angriffsgegenstand unterscheiden. Der größte Anteil richtet sich gegen Gerichtsentscheidungen. Von insgesamt 29.443 eingereichten Verfassungsbeschwerden im Zeitraum 2005-2009 fielen 27.304, also über 90% in diesen Bereich. Den zweitgrößten Fall stellt die Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze bzw. Rechtsnormen dar. Diese sind für den Untersuchungsgegenstand von besonderer Bedeutung, da die in dieser Arbeit relevanten Fälle dort verortet sind.[208]

Wie aus Tabelle 3 zu entnehmen ist, sind Verfassungsbeschwerden, die mittelbar oder unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen gerichtet sind, mit 2,23% nicht wesentlich häufiger Erfolgreich als der Durchschnitt aller Verfassungsbeschwerden (2,11%) im Untersuchungszeitraum[209]. Die unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen gerichteten Verfassungsbeschwerden sind im Zehnjahresdurchschnitt mit 3,00% etwas häufiger erfolgreich. Die Daten zeigen aber auch, dass die Erfolgsquote in der ersten Hälfte des Jahrzehnts (2000-2004) mit 1,27% deutlich niedriger lag als die Quote der zweiten Hälfte, die

[205] Damit es keine statistischen Verzerrungen durch einzelne Jahreswerte gibt (z.B. 1990 mit 17,09% oder 1991 mit 7,13% erfolgreichen Verfassungsbeschwerden), wird hier der *Median* als Mittelwert herangezogen.
[206] In der Statistik wird unterschieden in eingereichte und entschiedene Verfassungsbeschwerden. Da eingegangene Verfahren oft eine lange Bearbeitungszeit beanspruchen, können in einem Jahr auch mehr Fälle entschieden worden als eingegangen sein.
[207] Vgl. BVerfG, Jahresstatistik 2009/2. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-IV-2.html (Stand 02.01.2011)
[208] Siehe dazu Kap. 4.1.2.
[209] Der Zeitraum (2000-2009) ist exemplarisch zur Veranschaulichung gewählt. In diesem Zeitraum traten zum einen keine erkennbaren Unregelmäßigkeiten durch externe Effekte auf, wie es etwa zu Beginn der 1990er Jahre der Fall war. Zum anderen ist die Datengrundlage für den gewählten Zeitraum zugänglich.

mit 4,06% fast doppelt so hoch ausfällt wie der Durchschnitt aller Verfassungsbeschwerden. Gerade die Verfahren der Jahre 2007-2009 bedingen die erhöhte Erfolgsquote. Generell befinden sich jedoch sämtliche Erfolgsquoten deutlich im einstelligen Bereich. Gleichzeitig nimmt die Aussagekraft mit der geringer werdenden Fallzahl dergestalt ab, dass Vergleiche über Erfolgsaussichten unterschiedlicher Arten der Verfassungsbeschwerde (in Bereichen solch geringer prozentualer Abweichungen) nur noch geringe Aussagekraft besitzen. Gleichwohl lässt sich aus Tabelle 3 jedoch ein stetiger Anstieg der unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen eingelegten, so genannten Rechtssatz-Verfassungsbeschwerden erkennen. Wurden in der ersten Hälfte des Jahrzehnts 471 Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen eingereicht, waren es in der zweiten Hälfte bereits 763, was einen Anstieg um ca. 62% bedeutet (siehe Abbildung 1) bei einem gleichzeitigen Anstieg aller Verfassungsbeschwerden von nur ca. 20%.

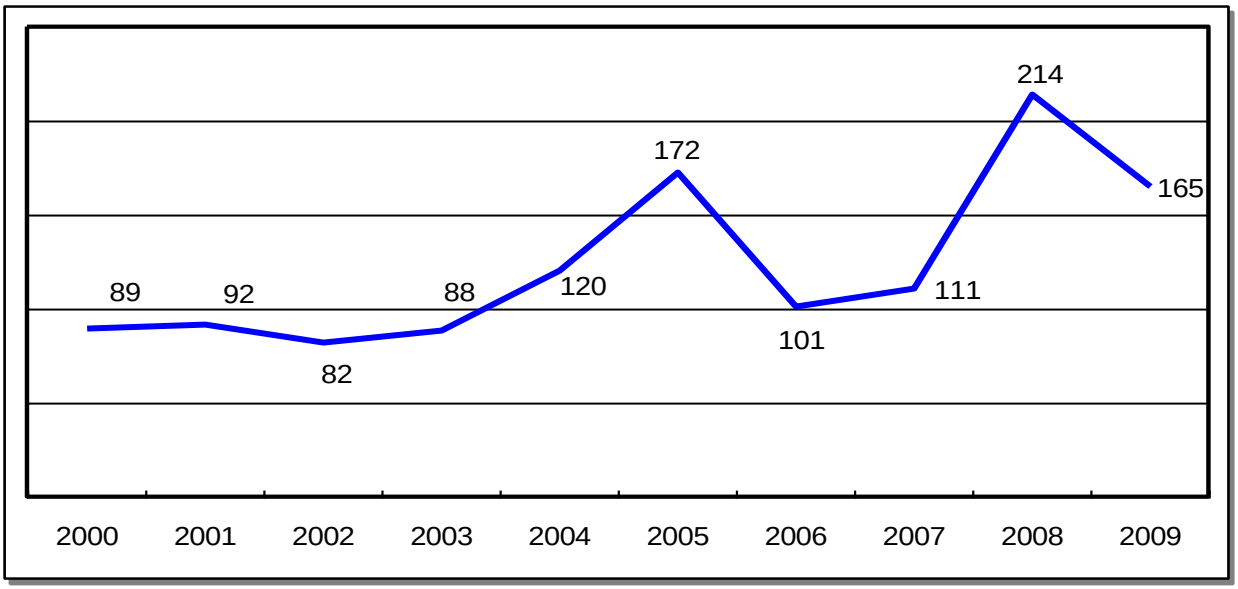


Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl entschiedener Rechtssatz-Verfassungsbeschwerden; unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen gerichtet; Zeitraum 2000-2009 (Quelle: Eigene Darstellung/ Daten: Vgl. Tabelle 3).

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ges.
Entschiedene VB gesamt	4.884	4.575	4.452	4.499	5.343	4.808	5.876	6.037	5.852	5.911	**52.237**
- Anteil Rechts-satz-VB gesamt (Anteil an VB ges. in %)	251 (5,13)	265 (5,79)	266 (5,97)	335 (7,45)	373 (6,98)	401 (8,34)	348 (5,92)	373 (6,18)	512 (8,75)	467 (7,90)	**3591 (6,87)**
- Anteil unmittelbar gegen G&R[210] (Anteil an VB ges. in %)	89 (1,82)	92 (2,01)	82 (1,84)	88 (1,96)	120 (2,25)	172 (3,58)	101 (1,72)	111 (1,84)	214 (3,66)	165 (2,79)	**1234 (2,36)**
VB, durch die Rechtsvorschriften min. teilweise unvereinbar oder nichtig erklärt wurden. (davon unmittelbar[211])	6 (2)	2 (1)	4 (0)	11 (0)	12 (3)	12 (4)	4 (1)	10 (10)	8 (7)	11 (9)	**80 (37)**
Erfolg - min. teilweise unvereinbar oder nichtig - VB gegen G&R ges. in %	2,39	0,75	1,50	3,28	3,22	2,99	1,15	2,68	1,56	2,36	**2,23**
Erfolg von VB unmittelbar gegen G&R in %	**2,25**	**1,09**	**0**	**0**	**2,5**	**2,33**	**0,99**	**9,01**	**3,27**	**5,45**	**3,00**

Tabelle 3: Erfolg von Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze und Rechtsnormen 2000-2009 (Ohne Parallelverfahren)[212] (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)[213]

Die Auswertung der Daten ergibt, dass es in den Jahren 2000-2009 insgesamt 37 Fälle gab, die auf das zu beschreibende Phänomen zutreffen können und erfolgreich waren. Die nähere Betrachtung dieser 37 Rechtssatzverfassungsbeschwerden[214], bei denen mindestens ein Gesetz oder eine Rechtsnorm für mindestens *teilweise unvereinbar* mit dem Grundgesetz erklärt wurde, zeigt, dass bei einigen davon Merkmale zu erkennen sind, die über die grundlegenden Anforderungen eines Individualrechtsbehelfs hinausgehen. Die Auswertung der bereitgestellten Daten macht aber auch deutlich, dass die Anzahl der relevanten Fälle in einem überschaubaren Rahmen bleibt. Die Datenlage erlaubt es in diesem Fall nicht, valide Aussagen über unterschiedliche Erfolgshäufigkeiten oder dementsprechende Tendenzen zu treffen. Um dennoch eine weitere Schärfung der Konturen des Phänomens der Massenbeschwerde zu erreichen, werden die Beispiele nun nach bestimmten Kriterien qualitativ analysiert. Die Daten lassen keine Auskunft über Art und

[210] Abkürzung G&R: Gesetze und Rechtsnormen
[211] Unmittelbar gegen Gesetze oder Rechtsnormen eingelegte Verfassungsbeschwerden greifen das G. oder die R. direkt (unmittelbar) an. *Mittelbar gegen G. oder R. gerichtet* mein, dass die VB z.B. gegen einen Verwaltungsakt gerichtet ist und das G. oder die R. dadurch indirekt angegriffen wird.
[212] Vgl. BVerfG, Aufgaben, Verfahren und Organisation des Bundesverfassungsgerichts. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html (Stand: 02.01.2011)
[213] Vgl. BVerfG: Daten aus Jahresstatistiken 2000-2009, URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html (Stand: 02.01.2011)
[214] siehe Anlage 2

Häufigkeit von abgewiesenen Verfassungsbeschwerden zu, die sich bei genauerer Betrachtung als MVBn herausstellen könnten.

4.2 Unterschiedliche Aspekte der Verfassungsbeschwerden

Im Folgenden werden einzelne Fälle von Verfassungsbeschwerden herangezogen, um übergreifende Charakteristika zu beschreiben, die zur näheren Bestimmung von MVBn benötigt werden. Grundlage für diese Konzeptionalisierung sind die ausgewerteten Fälle, in denen Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen Gesetze oder Rechtsnormen eingereicht wurden.[215] Die Fälle werden nach Initiatoren, Beschwerdeführern und Unterstützern sowie nach der Art und Weise der Reaktion bzw. Integration von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Öffentlichkeit in laufende Prozesse untersucht. Zunächst ist jedoch interessant, wie die Reichweite der vertretenen Interessen variiert und welche Auswirkungen dadurch in Bezug auf die Zivilgesellschaft erkannt werden können.

4.2.1 Reichweite der Thematik

In diesem Abschnitt wird die gesellschaftliche Reichweite der beklagten Gegenstände näher betrachtet, um Unterschiede der Verfassungsbeschwerden in Bezug auf die politische Öffentlichkeit sowie die Einbindung und Reaktionen der Zivilgesellschaft zu differenzieren. Es soll sich an die Frage angenähert werden, unter welchen Rahmenbedingungen MVBn initiiert werden. Dazu ist keine Zuschreibung einzelner Beschwerden zu Policy-Feldern hilfreich, vielmehr soll nach den möglichen Perspektiven der Initiatoren auf ihr jeweiliges Anliegen differenziert werden. Aus diesen Perspektiven werden einzelne Elemente in Bezug auf die Charakterisierung von MVBn deutlich. Es wird unterschieden in Verfassungsbeschwerden die 1.) Partikularinteressen vertreten, 2.) gesellschaftliche Kontroversen behandeln, die mitunter von politischer Seite nicht ausreichend gelöst werden können und 3.) in der politischen Öffentlichkeit populäre und weit verbreitete Ansichten gegen Vorhaben des politischen Systems verteidigen, ohne, dass es eine vergleichbare Öffentlichkeit mit gegenteiliger Ansicht gäbe. Natürlich können einzelne Klagen mitunter auch aus unterschiedlicher Perspektive interpretiert werden; zur Veranschaulichung werden die in Anlage 1 aufgeführten Fälle jedoch exemplarisch zugeordnet.

4.2.1.1 Partikularinteressen

Verfassungsbeschwerden, die aus Interessenschutz (#2, 14, 15, 16, 17, 18)[216] eingereicht werden, rekrutieren in erster Linie direkt betroffene Personen als Unterstützer.[217] Verbände

[215] Eine Auswahl an Verfassungsbeschwerden, die über Individualbeschwerden hinausreichende Charakteristika aufweisen, ist in *Anlage 1* aufgelistet. Diese Auflistung hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da die genauen Umstände, unter denen die Verfassungsbeschwerden eingereicht wurden, nur insoweit bekannt werden, wie sie von den Beschwerdeführern im Anschluss oder parallel zu den Verfahren selbst veröffentlicht werden.
[216] Die Nummern beziehen sich auf die Auflistung der Fälle in Anlage I.

und andere Interessenvertretungen – sofern vorhanden – können durch die Mobilisierung ihrer Mitglieder auf kurzem Weg betroffene Personen erreichen und Verfassungsbeschwerden zentral innerhalb eines Netzwerks koordinieren. So hat etwa der *Anthroposophische Verein* als Interessenvertretung für Naturmedizin 6.575 Beschwerdeführer (#2) für ein öffentlich eigentlich nicht sehr präsentes Thema gewinnen können. Auch die Verfassungsbeschwerde zum Beitragssatzsicherungsgesetz (#15) erreichte, über die Interessenverbände beworben, eine Beschwerdeführerzahl von ca. 6000. Die Themen betreffen in der Regel distinkte Gruppen, z.B. einzelne Berufssparten. Auch die Verfassungsbeschwerden über legalen Schusswaffenbesitz (#14) oder das Züchten von Kampfhunden (#16) sind zunächst in diesem Bereich zu verorten. Auch wenn diese Themen ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotential bergen, wird dieses von den Initiatoren oft nicht verwendet, um Aufmerksamkeit für die Verfassungsbeschwerde zu erzeugen. Dies geschieht unter Umständen aus dem Bewusstsein heraus, eine in breiten Teilen der Bevölkerung als unpopulär geltende, in der öffentlichen Meinung mitunter sogar negativ besetzte Ansicht zu vertreten.

Es lässt sich beobachten, dass, falls das Anliegen der Beschwerdeführer nicht konform mit einer antizipierten Mehrheitsmeinung ist, das Werben um Unterstützer oft auf die betroffenen Kreise beschränkt wird, um keine für die Verfassungsbeschwerde möglicherweise negative öffentliche Debatte anzustoßen. Dies ist dann der Fall, wenn die in der Lebenswelt ausgehandelten und bestehenden Moralvorstellungen mit den beklagten Normen übereinstimmen. So wird etwa die Beschwerdeschrift in der Verfassungsbeschwerde über legalen Waffenbesitz (#14) bewusst nicht veröffentlicht, bis das Gericht darüber befunden hat. In einem Internetforum, über das sich die Initiatoren und Unterstützer über den Fortgang der Beschwerde austauschen, wird explizit auf die Gefahr einer unerwünschten Medienkampagne hingewiesen, die den Ausgang des Verfahrens beeinflussen könnte.[218]

Auf der anderen Seite gibt es Versuche, Partikularinteressen in Argumente zu übersetzen, die eine breitere Öffentlichkeit betreffen. So etwa bei den Apotheken (#15), die sich durch ein Gesetz in ihrer Existenz bedroht sahen und versuchten Öffentlichkeitswirkung zu erzeugen, indem sie negative gesellschaftliche Auswirkungen von Apothekenschließungen antizipierten. In anderen Fällen wird hingegen augenscheinlich überhaupt nicht erwogen, die Öffentlichkeit mit einzubeziehen oder bewusst fern zu halten (#17, 18). Die Partikularinteressen werden nicht in, auf das Gemeinwohl abzielende Argumente übersetzt; die Verfassungsbeschwerde wird dennoch von möglichst vielen Akteuren eingelegt, um

[217] Zu unterscheiden sind Unterstützer von Beschwerdeführern, da letztere wie erwähnt sowieso nur bei persönlicher Betroffenheit als Beschwerdeführer auftreten können. Als Unterstützer werden generell aktive Befürworter des beklagten Sachverhalts gesehen.
[218] Vgl. Forum.waffen-online.de, URL: http://forum.waffen-online.de/index.php?showtopic=395021&st=1500 (Stand:10.01.2011)

einerseits die Reichweite der Betroffenheit anzuzeigen, und andererseits, um durch individuelle Unterschiede der Beschwerdeführer möglichst viele Aspekte der persönlichen Betroffenheit darstellen zu können. Dies erhöht unter Umständen die Erfolgschancen, jedoch bleibt die Klage im Rahmen einer konventionellen Verfassungsbeschwerde.

Für das hier interessierende Modell der MVB ist Öffentlichkeit, in Form einer prinzipiellen Unabgeschlossenheit des Publikums[219], ein konstitutives Element. Die Fälle lassen sich demnach unterscheiden in jene, die bewusst Öffentlichkeit herstellen möchten, indem sie versuchen die Partikularinteressen in eine Gemeinwohlargumentation einzubinden und jene, die öffentlicher Aufmerksamkeit gleichgültig bis ablehnend gegenüber stehen. Die Fälle, in denen Partikularinteressen verteidigt werden, sind damit nicht von vornherein aus der Typologie der MVBn auszuschließen, jedoch erreichen sie auch bei einer hohen Zahl von Beschwerdeführern selten eine breite gesellschaftliche Unterstützung. Peters schreibt allgemein dazu: „Obwohl ein gewisses öffentliches Interesse mobilisiert wird, bleibt das Verhältnis des größeren Teils der Bevölkerung gewöhnlich diffus; nur relativ wenige Themen bewirken eine Meinungsbildung und engagierte Parteinahme durch eine große Mehrheit.“[220]

4.2.1.2 Gesellschaftliche Kontroversen

Eine zweite Kategorie umfasst Verfassungsbeschwerden, die polarisierende Wertvorstellungen behandeln und dabei öffentlich konfliktreich diskutierte Themen ansprechen (#7, 8, 12, 13). Habermas würde in diesem Kontext von „pragmatischen Diskursen“ sprechen, die auf Kompromisse abzielen, sobald unterschiedliche Interessen in Einklang gebracht werden müssen. „In ethisch-politischen Diskursen geht es um die Klärung einer kollektiven Identität, die Raum lassen muß für die Mannigfaltigkeit individueller Lebensentwürfe. Das Problem der Zumutbarkeit moralischer Gebote motiviert zum Übergang von der Moral zum Recht.“[221] Befinden sich Moralvorstellungen im Umbruch, bzw. sind sie noch nicht in einem lebensweltlichen Konsens geronnen, kann *Recht* in der Form eines Kompromisses nach einem meinungsbildenden Diskurs fungieren.

Allein durch die unterschiedlichen Lager, die sich innerhalb der zivilgesellschaftlichen Sphäre aufgrund kontroverser Ansichten bilden können, gehen mit diesen Fällen oft eine hohe mediale Präsenz sowie eine begleitende gesellschaftliche Diskussion einher. Hierzu zählen auch generell am BVerfG populär verhandelte Themen, wie z.B. die Verfassungsbeschwerden über religiöse Symbole (Kruzifix) in Klassenzimmern[222], das Tragen von Kopftüchern als Lehrerin[223] oder die Regelungen zu

[219] Vgl. Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1990. S.98.
[220] Peters 1993, S.349.
[221] Habermas, Jürgen: Erläuterungen zur Diskursethik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1991, S.117.
[222] BVerfG, 1 BvR 1087/91 (1995).
[223] BVerfG, 2 BvR 1436/02 (2003).

Schwangerschaftsabbrüchen[224]. Unterschiedlich ist, wie diese Fälle vor das BVerfG und in die öffentliche Diskussion gelangen. Oftmals entstehen die Diskussionen erst nachdem von Einzelpersonen Verfassungsbeschwerde eingelegt wurde, wie etwa bei den erwähnten Fällen um die Kreuze oder das Kopftuch. Es handelt sich zwar tatsächlich um Individualbeschwerden, jedoch lösten diese auch breite und kontroverse gesellschaftliche Debatten aus. Ein Unterschied – und dieser schließt diverse Fälle wiederum aus der Methodik des Instruments der MVB aus – liegt darin, dass die Öffentlichkeitswirkung nicht intendiert, die Aktivierung der Öffentlichkeit kein Ziel der Initiatoren der Verfassungsbeschwerden war oder die bereits aktive öffentliche Debatte nicht für die Präsentation und Hervorhebung der Verfassungsbeschwerde herangezogen wurde.

In der in Anlage 1 getroffenen Auswahl an Beispielverfahren, kann man hierzu jedoch die Verfahren zur Militärsteuer (#7) sowie zur Umsetzung der Agenda 2010 (#12) zählen. Die Fälle dieser Kategorie zeichnen sich durch oftmals gesellschaftlich stark kontrovers debattierte Themen aus. Dabei werden die unterschiedlichen Ansichten in vergleichbarer Stärke in der medialen Öffentlichkeit kommuniziert. Hat das BVerfG Themen zu entscheiden, die von gesellschaftlichen Kontroversen flankiert sind, wird die Deutungsmacht, die dem Gericht zugeschrieben wird[225], besonders stark strapaziert. In Fällen wie dem Beschluss über Kruzifixe in Klassenzimmern wurde dies deutlich, als stürmische Proteste gegen die Entscheidung des Gerichts folgten, weil es dem BVerfG nicht gelang, durch sein Urteil einen gesellschaftlich für alle Seiten akzeptablen Kompromiss zu vermitteln.[226] Die lebensweltlichen Ansichten einer nicht geringen Bevölkerungsgruppe wurden dabei nicht berücksichtigt.

Fälle, die gesellschaftliche Kontroversen behandeln, zeichnen sich somit dadurch aus, dass die Konfliktlinie, um die vor dem BVerfG gestritten wird, die politische Öffentlichkeit teilt. Es gibt sowohl ein Lager, das öffentlich für und ein Lager, das öffentlich gegen den Streitgegenstand Stellung bezieht, sowie eine zumeist große, dem Thema gleichgültig gegenüberstehende Masse. Dem BVerfG wird bei derartigen Verfahren die Fähigkeit zugeschrieben, integrativ zu wirken und anhand einzelner Fälle gesellschaftliche Konfliktlösungen zu unterstützen. Schaal diskutiert dazu vier Modi der Integrationsfunktion von Verfassung: Integration durch Wertekonsens, durch Diskurs, durch Neutralität und durch Konflikt.[227] Dabei unterstützen und ergänzen sich diese Modi stets gegenseitig. Das BVerfG sorgt in diesem Spektrum für Rechtssicherheit, indem es die Verfassung autoritativ

[224] BVerfG, 1 BvR 2306/96 (1998).
[225] Vgl. Vorländer, Hans: Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag 2006. S. 9-33.
[226] Vgl. Wesel, Uwe: Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik. München: Karl Blessing Verlag 2004, S.315ff.
[227] Vgl. Schaal, Gary S.: Vier normative Konzepte von Integration qua Verfassung. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002. (S.71-100).

interpretiert. Es regelt Konflikte, indem es sie entweder befriedet oder schlicht auf bestehende, unlösbare Differenzen innerhalb der Gesellschaft hinweist. Allein durch die Einordnung und die Verdeutlichung der Berechtigung der je unterschiedlichen Interessen kann das BVerfG sozialintegrativ wirken. Gleichzeitig aktualisiert es Wertentscheidungen und kann damit auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren oder Kontinuität in seiner Rechtsprechung beweisen. Letzteres sorgt für eine grundlegende Erwart-, und Berechenbarkeit seiner Entscheidungen. Darüber hinaus sorgt es zum Schutz der individuellen Freiheit für grundlegende Rechte des Einzelnen, die die Offenheit des pluralistischen Willensbildungsprozesses sichern.[228]

4.2.1.3 Gesellschaftliche Kohärenz

Die dritte Kategorie beschreibt Fälle, in denen die Meinungen und Wertevorstellungen der Akteure in der öffentlichen Wahrnehmung eher konvergieren. Was damit gemeint ist, sollen einige Beispiele beschreiben. Dies kann etwa dann eintreten, wenn externe Effekte politische Reaktionen auslösen, die weite Teile der Gesellschaft betreffen und grundlegende Wertvorstellungen tangieren, wie es etwa beim großen Lauschangriff (#9), bei der Online-Durchsuchung (#5) oder beim Luftsicherheitsgesetz (#10) der Fall war. Ebenfalls kann es dazu kommen, wenn durch technische oder soziale Entwicklungen gesellschaftliche Veränderungen hervorgerufen wurden, die jedoch in der Entscheidungspraxis von politischer Seite nicht ausreichend bedacht werden. Dies zeigt sich am Beispiel der Volkszählung von 1983 (#4) oder der Vorratsdatenspeicherung (#3). Darüber hinaus kann dieser Fall eintreten, wenn von Seiten der Regierung nicht erreicht wird, politische Entscheidungen plausibel zu kommunizieren und sich im Anschluss an die getroffene Entscheidung, die Bevölkerungsmeinung dagegen richtet. Dies war z.B. bei der elektronischen Einkommensteuerdatenbank ELENA (#1), bei der Volkszählung 2011 (#6) oder beim BKA-Gesetz (#11) der Fall.

Es handelt sich um einen Ausdruck selbstreferentieller, nicht an die Lebenswelt und die öffentliche Meinung rückgebundener Gesetzgebung. Die in der Lebenswelt etablierten Ansichten und Moralvorstellungen werden nicht als Entscheidungsgrundlage in den politischen Machtkreislauf aufgenommen, bzw. dessen Ausdruck durch veranstaltete Öffentlichkeit oder massenmediale Inszenierung bewusst ignoriert. Ein weiterer Diskurs über die politische Entscheidung wird nicht gestattet, was die politische Öffentlichkeit nach anderen Wegen (z.B. der Verfassungsbeschwerde) suchen lässt, um dennoch Einfluss auf den politischen Prozess auszuüben.

[228] Vgl. Kranenpohl, Uwe: Funktionen des Bundesverfassungsgerichts. Eine politikwissenschaftliche Analyse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50-51/2004. S.39-46 (S.42f.).

Auch in diesen Fällen wird es in jeder pluralistischen Gesellschaft kontroverse Diskussionen geben, jedoch ist allen beschriebenen Fällen gemein, dass die Gruppe der Gegner des politischen Vorhabens (, gegen das sich die Verfassungsbeschwerde richtet,) für sich beansprucht die vorherrschende Bevölkerungsmeinung zu vertreten. Eine der Meinungen erlangt in diesem Fall eine Dominanz gegenüber anderen. Wie in den Fallbeispielen der Vorratsdatenspeicherung und der Volkszählung `83 deutlich wurde, wird von den Protestgruppen versucht, diese nicht beachtete Bevölkerungsmeinung zunächst in der Öffentlichkeit präsent darzustellen, um ihr entsprechenden Ausdruck zu verleihen. Denn, die Bevölkerungsmeinung ist nicht gleich der öffentlichen Meinung – es handelt sich dabei um „unterschiedliche Größen“[229].

Die über die Medien vermittelten öffentlichen Kommunikationen beeinflussen einerseits und repräsentieren andererseits jeweils zum Teil die Bevölkerungsmeinung.[230] Die öffentliche Meinung ist in diesem Arenenfokussierten-Ansatz „ein kollektives Produkt von Kommunikationen, das sich zwischen den Sprechern als ‚herrschende' Meinung darstellt".[231] Dabei ist auch die öffentliche Meinung nicht gegeben, sondern wird ständig durch entsprechend privilegierte Akteure in Öffentlichkeitsarenen inszeniert. Neidhardt spricht daher auch von den „öffentlichen Meinungen unter den Öffentlichkeitsakteuren, also denen, die das Publikum wahrnehmen kann.“[232] Bedeutend für die Funktion der MVB ist die Auswirkung der Relation zwischen öffentlicher Meinung und Bevölkerungsmeinung. Die Extrempunkte finden, nach Neidhardt vereinfacht ausgedrückt, zwei Ausprägungen: Stimmen beide weitgehend überein entsteht politischer Handlungsdruck; liegen beide sehr weit auseinander, besteht die Möglichkeit des Entstehens einer sozialen Bewegung, durch welche die Vertreter der Bevölkerungsmeinung versuchen werden, selbst Zugang zu den entsprechenden Öffentlichkeitsarenen zu erlangen, um öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung einander anzunähern und wenn möglich, zur Deckung zu bringen.[233] Die aktive Zivilgesellschaft bildet sich sozusagen aus dem mobilisierten Publikum, das durch öffentliche Proteste auf sich aufmerksam machen möchte, um seine Ansichten in Öffentlichkeitsforen zu öffentlichen Kommunikationen werden zu lassen. „Mit Protestbewegungen mobilisieren sich bestimmte Publikumssegmente, die sich öffentlich nicht hinreichend vertreten fühlen, und ihre Proteste dienen als Geräuschverstärker für die Themen und Beiträge, für die sie öffentliche Aufmerksamkeit und Zustimmung anstreben. Protestdemonstrationen erscheinen insofern als ein funktionales Äquivalent für die

[229] Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag 1994. (7-41), S.8.
[230] Ebd., S.30.
[231] Ebd., S.26.
[232] Ebd., S.7.
[233] Ebd., S.8.

Pressekonferenzen jener Akteure, die sich im Kommunikationssystem Öffentlichkeit schon etabliert haben."[234]

Verfolgt man diesen Gedanken weiter, stößt man auf weitere Faktoren, die mit der Stellung der Initiatoren der Verfassungsbeschwerde und mit der Auswahl der Beschwerdeführer zusammenhängen.

4.2.2 Beschwerdeführer

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal von Verfassungsbeschwerden sind die Akteure, die als Beschwerdeführer in den untersuchten Fällen auftreten. Generell lassen sich anhand der Beispiele zwei Übergruppen differenzieren: 1.) abgeschlossene und 2.) offene Beschwerde- und Unterstützergruppen.

4.2.2.1 Abgeschlossene Gruppen

i.) Personen mit speziellem Profil, die Verfassungsbeschwerde ermöglichen

Im Falle der Beschwerde gegen die Hartz-Gesetze (#12) z.B. traten repräsentativ drei betroffene Personen als Beschwerdeführer auf. Vorab wurde von dem Initiator der Beschwerde ein Aufruf gestartet, der betroffene Personen aufforderte sich zu melden, sofern sie bereit sind als Beschwerdeführer zu agieren.[235] In diesem Fall war es notwendig Personen zu finden, die das spezielle Anforderungsprofil erfüllten, damit die notwendige persönliche Betroffenheit vor Gericht nachgewiesen werden konnte. Gerade wenn es notwendig ist, ein enges Anforderungsprofil zu erfüllen um als Beschwerdeführer aufzutreten, können Verfassungsbeschwerden durch das Einsetzen repräsentativer Beschwerdeführer umgesetzt werden. Ein Großteil der Unterstützer der Beschwerde ist möglicherweise nicht berechtigt, selbst als Beschwerdeführer aufzutreten, was diesen *Umweg* nötig macht.

ii.) Repräsentative Auswahl betroffener Personen

Die Beschwerden gegen das Hufbeschlaggesetz (#18), gegen die Regeln zur Zucht bestimmter Hunderassen (#16) oder für legalen Waffenbesitz (#14) zählen zu den Fällen, in denen aus der relativ eng definierbaren Gruppe von Betroffenen, eine repräsentative Auswahl (ohne besondere Abgrenzungsmerkmale gegenüber anderen Betroffenen) als Beschwerdeführer auftritt. Die Beschwerdeführer gegen das Hufbeschlaggesetz stellten etwa eine Auswahl unterschiedlich betroffener Personengruppen dar und zeigen damit das Spektrum der Betroffenheit auf. Im Fall der Hundezucht beteiligten sich Hundehalter und Züchter entsprechender Rassen als Beschwerdeführer. Die Auswahl verschiedener Beschwerdeführer stellt hier in erster Linie den Zweck der Begründbarkeit von Argumenten

[234] Ebd., S.32.
[235] Vgl. Flegel-g.de (2006) Korrespondenz mit Prof. Goebel. URL: http://www.flegel-g.de/Verfassungsklage-0040.html (Stand: 26.12.2010)

und das Aufzeigen von vielseitiger Betroffenheit durch die beklagte Regelung. Eine Öffentlichkeitswirkung durch die Auswahl der Beschwerdeführer ist in diesen Fällen, wenn überhaupt, sekundäre Selektionsgrundlage.

iii.) Repräsentative Auswahl an Personen in exponierter Stellung

Dabei handelt es sich um Akteure, die bereits als Öffentlichkeitsakteure[236] wahrgenommen werden und damit ihre Stimme direkt über die Öffentlichkeitsarenen verbreiten können. Auf diese Art wurde z.B. bei den Verfassungsbeschwerden gegen die Online-Durchsuchung (#5), gegen den großen Lauschangriff (#9), gegen das Luftsicherheitsgesetz (#10) oder auch gegen das BKA-Gesetz (#11) verfahren. Die exponierte Stellung der Beschwerdeführer erhöht die Medienwirksamkeit der Verfassungsbeschwerden und erleichtert damit die Thematisierung des Anliegens in der Öffentlichkeit. Sie agieren sozusagen auch als Werbeträger für die Verfassungsbeschwerde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zivilgesellschaft in dieser Form nicht direkt in den Vorgang der Verfassungsbeschwerde eingebunden wird. Die Beschwerdeführer sind entweder als Personen in exponierten gesellschaftlichen Positionen von sich aus in der Lage, mediale Aufmerksamkeit zu erzeugen, oder aber eine Medienwirkung wird durch die Verfassungsbeschwerde gar nicht angestrebt. Die Anlage der Verfassungsbeschwerde reicht dann in der Regel nicht über den juristischen Sachverhalt hinaus. Durch mehrere Beschwerdeführer werden in diesen Fällen unterschiedliche Aspekte der Betroffenheit verdeutlicht.

Verspricht die Auswahl der Beschwerdeführer jedoch mediale Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen und wird die Beschwerde in den Kontext eines durch die politische Öffentlichkeit geforderten Sachverhalts gesetzt, erhält dieser einen, über den juristischen hinausgehenden, politischen Charakter. Die Zivilgesellschaft kann insofern indirekt an der Verfassungsbeschwerde beteiligt sein. Einen prominenten Standpunkt der politischen Öffentlichkeit in eine Verfassungsbeschwerde zu übersetzen, war z.B. das Vorgehen bei der Volkszählung `83. In diesem Fall wurde jedoch zusätzlich eine direkte Beteiligungsmöglichkeit geboten. Eine Beschreibung der Fälle mit direkter Beteiligungsmöglichkeit folgt.

4.2.2.2 Offene Beschwerde- und Unterstützergruppen

i) Jedermann kann die Beschwerde unterstützen, indem er sich in eine, dem Gericht anschließend zugestellte Unterstützerliste einträgt – die Klage an sich wird repräsentativ eingelegt.

[236] siehe Kap. 2.2.1

In den Fällen gegen die Militärsteuer (#7) oder gegen die Volkszählung 2011 (#6) wurden die Verfassungsbeschwerden von repräsentativen Gruppen eingelegt. Im ersten Fall waren es zehn Mitglieder des Initiatorennetzwerks, die als Beschwerdeführer auftraten. Der Beschwerdeschrift wurden jedoch Listen beigelegt, die über hunderte von Unterstützern Auskunft gaben. Auch im quantitativ wesentlich umfangreicheren Rahmen wurde diese Variante der Einbindung der Zivilgesellschaft im Fall der Volkszählung 2011 gewählt. Neben einer Gruppe von vier Beschwerdeführern meldeten sich insgesamt 13.077 Personen bei den Initiatoren, die die Beschwerde mittragen wollten. In diesem Fall konnte jedermann auf elektronischem Weg und ohne größeren Aufwand an der Beschwerde partizipieren. Der einzige Unterschied dieser symbolischen zu einer faktischen Beschwerdeführerschaft aller war, dass die Vollmachten aus ökonomischen Gründen nicht unterschrieben eingereicht wurden.[237]

ii.) Jedermann, der von der entsprechenden Regelung betroffen ist, kann an der Beschwerde partizipieren, indem er eine an den Bevollmächtigten der Sammelklage gerichtete Vollmacht erteilt.

Zu dem damit beschriebenen Fall der Beschwerdeführerschaft zählen die prominenten Beispiele: Volkszählung `83 (#4), Vorratsdatenspeicherung (#3) und ELENA (#1). Auch die Beschwerde über die Naturarzneimittel (#2) wurde auf diese Weise initiiert. Öffentliche Aufrufe, an der Beschwerde zu partizipieren, sorgten für die oftmals sehr hohe Zahl an Beschwerdeführern. Gerade die Fähigkeit zur Erzeugung einer ersten öffentlichen Wahrnehmung ist grundlegend. Dazu ist eine Art spezifische Öffentlichkeit notwendig, die durch bestimmte Öffentlichkeitsarenen, zu denen die Initiatoren bereits Zugang haben, als Publikum erreichbar ist. Spezielle Internetforen, Szene-Zeitschriften oder Ähnliches können diese Öffentlichkeitsarenen bilden.

In der Regel bleibt der Aufwand für eine Teilnahme gering und beschränkt sich auf das Ausstellen einer entsprechenden Vollmacht. Auch gehen die Beschwerdeführer mit ihrer Teilnahme kein finanzielles Risiko ein – bei den oben genannten Beispielen war eine Beteiligung kostenfrei, es wurden lediglich Spenden durch die Initiatoren gesammelt. Bei dem Aufruf an die Apotheker (#15) wurde hingegen ein Unkostenbeitrag von 500,- € pro Beschwerdeführer veranschlagt, um die anfallenden Kosten der Beschwerde zu decken. Jedoch war die Interessenlage für das Zustandekommen der Klage bei letzteren ungleich höher, da sie massive finanzielle Einbußen durch das beklagte Gesetz befürchteten. Allein

[237] Das dieser Weg gewählt wurde, hat nach der Begründung in der Beschwerdeschrift mit einem Ressourcenmangel seitens der Initiatoren zu tun. Die gewählte Variante erfordert weit weniger Verwaltungsaufwand als der Umgang mit tausenden Vollmachten und sei dadurch aus „verfahrensökonomischen Gründen“ (Zensus11.de (2010) Verfassungsbeschwerdeschrift gegen den Zensus 2011, URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/images/VB_Zensus_anonymisiert.pdf (Stand 27.12.2010) S.3) gewählt worden.

die große Zahl an Beschwerdeführern hat bei den genannten Beispielen medial für Aufsehen gesorgt. Im Falle ELENA wurden die eingereichten Vollmachten z.B. durch die Initiatoren der Beschwerde medienwirksam in einem LKW an das BVerfG geliefert. Einige der Verfassungsbeschwerden erlangten auf vergleichbare Weise hohe Bekanntheitsgrade, wodurch auch der Handlungsdruck auf die betroffenen politischen Akteure nicht gesunken sein dürfte.

4.2.3 Initiierung und Organisation

Beschwerdeführer und Initiatoren der Verfassungsbeschwerden können aber müssen nicht deckungsgleich sein. Nachfolgend werden in Kürze einige der deutlich gewordenen unterschiedlichen Akteure differenziert, über die Verfassungsbeschwerden initiiert und organisiert werden.

4.2.3.1 Privatpersonen

Dass Verfassungsbeschwerden als Individualrechtsbehelf von Privatpersonen initiiert werden, ist der gängige Fall. Nicht so häufig sehen sich diese Personen in der Rolle von Advokaten und streben im Zuge dessen eine Öffentlichkeitswirkung an. Advokaten vertreten Gruppen oder Kategorien, die sich als nicht ausreichend verfasst erweisen, um sich geschlossen selbst zu artikulieren. Es handelt sich um eine Art „virtuelle Repräsentation“[238]; wobei den angeblich Repräsentierten keine Möglichkeit der Kontrolle eingeräumt wird. Die Beschwerde gegen die Hartz-Gesetze (#12) wurde auf Initiative einer Privatperson initiiert und mithilfe eines durch gesammelte Spenden finanzierten Rechtsanwalts umgesetzt. Auch im Fall um die Ratifikation des Lissabon-Vertrages hatte u. a. eine Gruppe von vier Privatpersonen Verfassungsbeschwerde eingelegt, die damit ein wenig mediale Aufmerksamkeit erzeugen konnten. Eine Öffnung des Prozesses für über die Unterstützung durch Spenden hinausgehendes bürgerschaftliches Engagement wird in diesen Fällen jedoch nicht geleistet. Im hier behandelten Rahmen scheinen diese Verfahren jedoch die geringste Öffentlichkeitswirkung erzielen zu können.

4.2.3.2 Interessenvertretungen, Verbände, Gewerkschaften

Klientel-Verfassungsbeschwerden werden oft über die zugehörigen Interessenvertretungen und deren Rechtsvertretungen repräsentativ organisiert, so z.B. bei der Beschwerde für legalen Waffenbesitz (#14), gegen das Beitragssatzsicherungsgesetz (#15) oder gegen die Zuchtbeschränkungen von Hunderassen (#16). Aber auch in anderen Fällen beteiligen sich Gewerkschaften an Verfassungsbeschwerden. Ver.di hat etwa die Klagen gegen die Vorratsdatenspeicherung und gegen ELENA durch ihre öffentliche Thematisierung unterstützt. In wieweit jedoch die Beteiligung an diesen Klagen nur symbolischer Natur sind,

[238] Vgl. Peters, Bernhard: Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag 1994. (42-76),S. 57.

bleibt offen. Die Repräsentanten der verfassten Interessengruppen nehmen öffentlich für sich in Anspruch, die Interessen und Ansichten der repräsentierten sozialen Gruppierung zu vertreten.[239] Inwiefern das tatsächlich zutrifft, ist unklar, wenn die vertretene Meinung nicht direkt mit den repräsentierten Personen abgestimmt wird.

4.2.3.3 Bürgerinitiativen und Netzwerke

Viele der beschriebenen Verfassungsbeschwerden wurden im Rahmen von Bürgerinitiativen und deren Netzwerken initiiert und organisiert. Werden bei Verfassungsbeschwerden Vollmachten von Beschwerdeführern ausgestellt oder Unterstützerlisten angefügt, handeln die Initiatoren der Beschwerde ebenfalls als Repräsentanten der beteiligten Unterstützer.

Unter dem Dach des AK Vorrat, und dem ihn umgebenden Netzwerk von Organisationen und Bürgerinitiativen waren und sind Akteure an vielen der entsprechenden Fälle, wie z.B. der Vorratsdatenspeicherung, ELENA oder der Volkszählung 2011 an zentraler Stelle beteiligt. Die vorhandenen Strukturen bieten dabei im besten Fall Zugang zu Ressourcen wie Erfahrung, Fachkompetenz, Finanzmittel oder engagementbereiten Personen. Die Organisationen werben mitunter öffentlich für die Möglichkeiten der aktiven Mitarbeit. Durch diese Strukturen ist das Erreichen einer zuvor beschriebenen spezifischen Öffentlichkeit erleichtert und eine Verknüpfung von verschiedenen Arten der Bekanntmachung von Anliegen möglich. Durch die Organisation von Demonstrationen, Aufklärungskampagnen und anderen gängigen Aktionsformen aus dem Repertoire zivilgesellschaftlicher Organisationen können Verfassungsbeschwerden in ein umfassenderes Konzept eingebettet und über die spezifische Öffentlichkeit hinaus auch einer breiteren, massenmedialen Öffentlichkeit nahe gebracht werden. Dies führte in der Vergangenheit – wie gezeigt wurde – oft zu einer starken Öffentlichkeitswirkung. Doch wieso wird dieser immense Aufwand von den Initiatoren der Verfassungsbeschwerde überhaupt betrieben? Dieser Frage soll in Kapitel 5 weiter nachgegangen werden.

4.2.4 Typologie und Definition der Massenverfassungsbeschwerde

Zunächst werden jedoch die unterschiedenen Merkmale in einer ersten Typologie der MVB verbunden.

4.2.4.1 Typologisierung

Anhand der isolierten Kategorien können die untersuchten Verfassungsbeschwerden, die in ihrem Charakter über Individualrechtsbehelfe hinaus gehen, unterschieden werden.

[239] Vgl. Ebd., S.56.

I.) Als *klientelorientierte Verfassungsbeschwerde* kann demnach jene gelten, die repräsentativ für eine distinkte, verfasste Akteursgruppe durch eine, sich von den betroffenen Akteuren dazu als legitimiert verstehende Organisation (Interessenvertretung) eingelegt wird. Um aktive Beteiligung, z.B. als Beschwerdeführer oder Geldspender, wird höchstens innerhalb der Klientel durch die Initiatoren geworben. Nicht direkt betroffene Akteure werden, wenn überhaupt, als Publikum adressiert, indem die vertretenen Partikularinteressen in eine Gemeinwohlargumentation übersetzt werden. Der juristische Charakter des Verhandlungsgegenstandes wird so also kaum beeinflusst.

II.) Diesem Fall nahe steht die *Sammelverfassungsbeschwerde,* jedoch handelt es sich bei den betroffenen Personen zwar um eine distinkte, nicht aber um eine verfasste Akteursgruppe. Die Initiatoren sind selbst betroffen, sehen ihre Interessen aber nicht ausreichend vertreten und nehmen deshalb *die Sache selbst in die Hand*. Dabei sammeln sie Unterstützung vorwiegend finanzieller Art, z.B. über Internetforen, indem sie sich als Vertreter der Gruppe der Betroffenen darstellen. Dies unterscheidet sie zwar von gängigen Verfassungsbeschwerden, löst darüber hinaus aber kaum öffentliche Beteiligung aus. Auch hier ist der juristische Charakter der Verfassungsbeschwerde nahezu unverändert.

III.) Als Advokaten agieren die Initiatoren der *repräsentativ geführten Verfassungsbeschwerde.* Das dabei behandelte Thema ist von großer Reichweite, so dass es als gesamtgesellschaftliches Anliegen interpretiert werden kann und als solches auch öffentlich dargestellt wird. Die Öffentlichkeit des Verfahrens wird durch mediale Inszenierung bewusst hergestellt. Auch hier bleiben die Zivilgesellschaftsakteure Beobachter und damit in der passiven Rolle des Publikums der politischen Öffentlichkeit. Je nachdem wie konzeptionell ausgeprägt die prozessbegleitende Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, kommt diese Inszenierung der Verfassungsbeschwerde den, durch den Begriff *Litigation-PR* beschriebenen Verfahren am nächsten. Dieses aus den USA stammende Instrument wird beschrieben als: „das Steuern von Kommunikationsprozessen während juristischen Auseinandersetzungen oder eines gerichtlichen Verfahrens, mit dem Ziel, dessen Ergebnis zu beeinflussen oder die Auswirkungen auf die Reputation des Klienten abzupuffern.“[240] Dieser Fall geht bereits deutlich über einen rein juristischen Charakter hinaus. Das BVerfG soll durch öffentliche Inszenierung und Begleitung der Verfassungsbeschwerden in seinem Verhalten beeinflusst werden. Das Verfahren kann dadurch einen deutlich erkennbaren politischen Charakter erhalten.

IV.) Ein im Vergleich zu den bislang beschriebenen Varianten unterschiedlicher Charakter, zeichnet die *Massenverfassungsbeschwerde* aus. Der generelle Unterschied besteht in der

[240] Vgl. Holzinger, Stephan; Wolff, Uwe: Im Namen der Öffentlichkeit. Litigation-PR als strategisches Instrument bei juristischen Auseinandersetzungen. Wiesbaden: Gabler Verlag, 2009. S.18.

Verbindung der Verfassungsbeschwerde mit der Aktivität zivilgesellschaftlicher Akteure. Dabei betrifft das Anliegen der Verfassungsbeschwerde generell große Teile der Gesellschaft. Die Initiatoren nutzen die Medienwirksamkeit und Popularität der Thematik, um ihre Verfassungsbeschwerde in den Fokus der Öffentlichkeit zu setzen. Dabei kann es, wie im Fall der Volkszählung 1983, sein, dass das Thema bereits vor der Verfassungsbeschwerde in der politischen Öffentlichkeit populär verhandelt wurde und sich die Initiatoren diese Popularität zunutze gemacht haben. Andererseits kann, wie im Fall der Vorratsdatenspeicherung, die politische Öffentlichkeit im Zuge der Vorbereitung und Planung der Verfassungsbeschwerde über das Initiatorennetzwerk erst für das Thema sensibilisiert worden sein. In beiden Fällen wird die Verfassungsbeschwerde von einer gesellschaftlichen Bewegung unterstützt.

Natürlich besitzt jeder Vorgang, der sich im Rahmen von Verfassungsbeschwerden abspielt, einen stark juristisch geprägten Charakter, jedoch ist ein Einfluss politischer Überlegungen und Handlungsformen an verschiedenen Stellen nicht einfach zu negieren.

4.2.4.2 Minimaldefinition der Massenbeschwerde

Nach den bisherigen Überlegungen kann eine MVB durch vier Punkte näher eingegrenzt werden. Eine Verfassungsbeschwerde wird dann zu einer *Massenverfassungsbeschwerde*, wenn:

- öffentlich zu einer (wie auch immer gearteten) Partizipation an der Vorbereitung, Durchführung oder anderen Unterstützung der Verfassungsbeschwerde aufgerufen wird,

- die Wahrnehmung der Verfassungsbeschwerde durch die massenmedial inszenierte Öffentlichkeit und die Darstellung des Themas als gesamtgesellschaftliches Anliegen, Teil der Strategie der Initiatoren sind,

- die Initiatoren der Verfassungsbeschwerde ein über ihre Individualinteressen hinausgehendes Anliegen verfolgen, also die Verfassungsbeschwerde gerade nicht als Individualrechtsbehelf Verwendung findet,

- versucht wird, den inoffiziellen politischen Machtkreislauf zu stören, um durch die öffentliche Artikulation einer Bevölkerungsmeinung politischen Handlungsdruck zu erzeugen.

5. Das Verhältnis von BVerfG und Öffentlichkeit

Nachdem die MVB als solche beschrieben und ihre spezifischen Aspekte dargestellt wurden, werden nun ihre Funktionen für das politische System näher betrachtet. Eine, den politischen Charakter der MVB verdeutlichende Frage ist, wieso einem Gericht, dessen Aufgabe es ist, die Verfassungskonformität politischer Maßnahmen zu überwachen, eine Vielzahl von Beschwerden vorgelegt wird, wenn doch aus juristischer Sicht auch ein einzelner Beschwerdeführer ausreichen würde, um theoretisch dieselben institutionellen Vorgänge auszulösen und Ergebnisse zu schaffen? So kommentiert etwa die Tageszeitung (taz) die MVB gegen die Vorratsdatenspeicherung:

> Die Erfolgsaussichten werden durch die bloße Zahl der Beschwerdeführer natürlich nicht erhöht. Für die Initiatoren war die Sammelklage eher ein politisches Instrument. So konnten sie verdeutlichen, dass von der Zwangsspeicherung der Verbindungsdaten fast jeder betroffen ist.[241]

Eine These wäre, dass das Verfassungsgericht zur Erfüllung seiner Aufgaben auf gesellschaftliche Reputation angewiesen ist, was dazu führt, dass dem Gericht stark öffentlich präsente Forderungen, die in Form von MVBn ihren faktischen Ausdruck finden, einen höheren Handlungsdruck auferlegen, jedoch gleichzeitig auch eine höhere Handlungslegitimation zusprechen, als es Individualbeschwerden können. Neben der Fähigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure, ein Anliegen öffentlichkeitswirksam zu vertreten, muss dabei auch das BVerfG gewillt sein, eine Entscheidung zu treffen, die möglicherweise tradierte Standpunkte früherer Entscheidungen verlässt oder direkt gegen Standpunkte anderer Verfassungsorgane gerichtet ist. Diese Richtungsentscheidungen in einem Legitimationsvakuum zu treffen könnte die Stellung des BVerfGs langfristig auch beschädigen, weil die Folgebereitschaft anderer politischer Akteure darunter leiden würde.

Die Frage, inwieweit Verfassungsgerichte selbst als politische Akteure anzusehen sind, wurde bereits unter verschiedenen Aspekten behandelt. Glaeßner stellt bei der Verortung des BVerfGs im politischen System z.B. nicht die Frage, ob es sich um einen politischen Akteur handele oder nicht; er geht vielmehr der Ausprägung des politischen Charakters des BVerfGs nach und verortet es zwischen *Mitregent* und *Gegenregierung.* Er bezieht mit Blick auf das politische System den Einfluss der Öffentlichkeit auf die Entscheidungen des BVerfGs nicht mit ein, sondern vertritt die Ansicht, das Gericht hätte einen gewissen Handlungsspielraum innerhalb dessen Entscheidungen von der Politik akzeptiert werden würden:

> Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit ist es, politische Entscheidungen am Maßstab der Verfassung zu überprüfen. Da sie über keine eigenen Machtmittel verfügt, löst sie das Problem nur so lange und insoweit, als die Politik bereit ist, ihrem

[241] Rath, Christian (2008) 30.000 ziehen nach Karlsruhe. Massenklage gegen Vorratsdatenspeicherung. URL: http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/30000-menschen-klagen-in-karlsruhe/?src=MT& (Stand: 09.01.2011).

> Urteil zu folgen. Andererseits wird die Politik sich nur so lange dem Spruch des Verfassungsgerichts unterwerfen, als dieses sich in seinen Entscheidungen eine gewisse Selbstbeschränkung (*judical self-restraint*) auferlegt und der Versuchung widersteht, unter dem Deckmantel der Verfassungsauslegung selbst Politik zu betreiben.[242]

Selbstbeschränkung auf einen klar zugeschriebenen Handlungsrahmen mag als Erklärung, wieso Entscheidungen des Gerichts im politischen System akzeptiert und umgesetzt werden, in vielen Fällen ausreichen. Diese Sicht stößt aber m. E. an ihre Grenzen, wenn stark öffentlich beförderte Entscheidungen gegen den klaren Willen der Regierung getroffen werden. Hier tritt die Sanktionsmacht der Öffentlichkeit gegenüber den auf Wiederwahl konzentrierten politischen Akteuren zu Tage. Die erwähnte Macht der Öffentlichkeit und der *Öffentlichen Meinung* erhält demnach zwei Ausprägungen: dem BVerfG droht ein Verlust von Legitimation bei ständigem Nichterfüllen der lebensweltlich verankerten Erwartungen, der Politik droht die Sanktionierung bei den nächsten Wahlen (und Umfragen) bei Nichtumsetzung von Entscheidungen des BVerfGs. Man kann an dieser Stelle also von einer gewissen „Stimmungsdemokratie“ sprechen und rückt damit in die Nähe von seit geraumer Zeit immer wieder aufkeimenden Diskussionen über die Einbindung von direktdemokratischen Elementen auch auf Bundesebene. Kritisch betrachtet handelt es sich bei diesem Phänomen um eine, dem Begründungsargument repräsentativer demokratischer Ordnung entgegengesetzte Entwicklung.

> Die Aufgabe der Institutionen repräsentativer Demokratie – Parlamente, Parteien, Regierung, Verwaltung, Gerichte – besteht gerade darin, die Konzipierung und Durchsetzung stimmiger politischer Programme zu ermöglichen, die nicht durchweg dem Räsonnement der Öffentlichen Meinung folgen, wohl aber insgesamt dem Urteil des demokratischen Souveräns unterworfen werden. Dieser Logik des demokratischen Verfassungsstaates laufen alle Bestrebungen einer emphatischen ‚Politisierung der Weltgesellschaft‘ zuwider, die politische Entscheidungen in globalem Maßstab durch öffentlichen, von Verbänden und Medien inszenierten Meinungsdruck an den Institutionen der repräsentativen Demokratien vorbei zu bestimmen suchen.[243]

Deutlich wird aus dieser Perspektive, dass das BVerfG ein juristisch-politischer Doppelcharakter auszeichnet.[244] Gerade die wechselseitige Beziehung der Öffentlichkeit zum BVerfG lässt diesen deutlich werden. Die Öffentlichkeit nimmt das BVerfG als juristischen, von alltagspolitischen Problemen und Streitigkeiten verschonten Akteur wahr, dem in seiner Verpflichtung gegenüber der Verfassung eine starke Gemeinwohlorientierung zu Eigen ist. Das laut Studien hohe Vertrauen der Bevölkerung in die Institution des BVerfGs

[242] Glaeßner, Gerd-Joachim: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Münkler, Herfried: Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 2003. (245-284) S.267.
[243] Kevenhörster, Paul: Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Wiesbaden: VS-Verlag 2008. S.378f.
[244] Vgl. Kranenpohl 2004, S.39-46

unterstreicht dies.[245] Andererseits ist das BVerfG auf jenes Vertrauen angewiesen, um seine Entscheidungen im politischen System durchsetzen zu können. Es wurde gezeigt, dass Entscheidungen des Gerichts von Seiten der Politik durchaus ignoriert und verschleppt werden können. Dies ist allerdings nur möglich, wenn die Öffentlichkeit an dem entsprechenden Fall kein oder nur geringes Interesse zeigt. Ansonsten sind die Befürchtungen, die Gunst der Wähler zu verlieren, zu groß, um dem Verfassungsgericht nicht in seiner Entscheidung zu folgen.

Das Gericht ist in diesem Sinne ein politischer Akteur, welcher seine Machtstellung im politischen System aufgrund einer fehlenden Exekutivgewalt (es kann – einfach ausgedrückt – seine Entscheidungen nicht durchsetzen, indem es z.B. Militäreinheiten entsendet, die eine Umsetzung der Entscheidung erzwingen) über den Umweg der öffentlichen Zustimmung sichern muss. Weitergehend gibt es zwar eine Exekutivgewalt gegenüber Bürgern, nicht jedoch gegenüber Trägern staatlicher Gewalt. Das bedeutet, dass die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen gegen Hoheitsträger letztlich an ihrem eigenen Rechtsbindungswillen haftet. „Insofern ist es auffällig, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen im Falle eines Konfliktes mit dem Gesetzgeber faktisch durchzusetzen vermag, obwohl es formal an dem dafür notwendigen Sanktionspotential zu mangeln scheint.“[246] Brodocz erklärt diese Auffälligkeit mit der Existenz einer, durch das Vertrauen der Bevölkerung existenten Deutungsmacht, die durch eine mittelbare Sanktionsgewalt getragen wird.[247] MVBn verstärken in dieser Argumentation die Macht und Durchsetzungsfähigkeit des BVerfGs gegenüber der Politik, da die Bevölkerung selbst *massenhaft* Interesse am Thema deutlich gemacht hat.

Hier wiederum entsteht aus dem besagten Doppelcharakter auch die Notwendigkeit unterschiedlicher Kommunikationsstrategien für das BVerfG. Diese unterscheiden sich grundlegend in eine, in das Zentrum des Regierungssystems gerichtete und eine, in die Peripherie gerichtete Kommunikationsweise.

Erstere kann nur in der Sprache des Rechts konfliktfrei erfolgen. Der Output des Gerichts muss, anders ausgedrückt, als Spezialcode Anschlussfähigkeit an andere selbstgesteuerte Handlungssysteme zulassen. Deutlich wird diese Notwendigkeit sofort, wenn dagegen verstoßen wird. Der Bezug auf die vielen Verfassungsbeschwerden als Begründung des Gerichts im Volkszählungsurteil von 1983 und die an dieser Begründung geäußerte Kritik

[245] Vgl. Vorländer, Hans; Brodocz, André: Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag 2006. S.261 (259-295).
[246] Brodocz, André: Die souveränen Deuter. Symbolische Voraussetzungen – instrumentelle Rahmenbedingungen – praktische Auswirkungen. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag 2006, (95-119) S.96.
[247] Vgl. Ebd., S.99.

von anderen Akteuren des politisch-administrativen Systems zeigen diese Notwendigkeit beispielhaft. In der Handlungslogik des Rechts unterscheidet sich eine von einer Einzelperson eingereichte VB eben nicht von einer zwar identischen aber von einer Vielzahl von Beschwerdeführern eingereichten VB. Die Referenz auf das dadurch zum Ausdruck gebrachte öffentliche Interesse an einer näheren Betrachtung des Sachverhalts wurde somit nicht problemlos von anderen Handlungssystemen aufgenommen.

Die besondere Abhängigkeit des BVerfG von seiner öffentlichen Reputation wiederum nötigt es zu einer zweiten Kommunikationsstrategie neben der nach innen gerichteten, rein juristischen Argumentation. Die Rückbindung von Recht an die Lebenswelt erfolgt dabei durch die Übermittlung von Normsätzen und Interpretationen im Zuge der diskursiven Auseinandersetzung. Recht als Wissenssystem (und nicht als mit Handlungsregulativen beladene Institution betrachtet) erfüllt somit die Funktion des Verbindungsstücks zwischen lebensweltlicher und systemischer Integration.

Dieser Doppelcharakter ergibt sich aus der Position des BVerfGs an der Schnittstelle von Zentrum und Peripherie. Dadurch ist es in der Lage eine Schleusenfunktion zu erfüllen, die im Kern darin besteht, die lebensweltlichen und systemischen Kommunikationen jeweils in ein anschlussfähiges Format zu transformieren. Als These kann diesbezüglich formuliert werden, dass sich das BVerfG in einem evolutionären Prozess der institutionellen Entwicklung diesen politisch-juristischen Doppelcharakter angeeignet hat, wodurch auf unterschiedlichen Kommunikationswegen auf unterschiedliche Weise kommuniziert wird. Nach Innen gerichtet mit einem auf Handlungsregulativen beruhenden Rechtscode, nach Außen als Teilnehmer in einem auf Normen und Interpretationen ausgerichteten, lebensweltlich orientierten Diskurs.

6. Fazit

Abschließend werden die Fragen diskutiert, welche Auswirkungen die MVB verglichen mit normalen Verfassungsbeschwerden hat und aus welchen Gründen das Verfassungsgericht bewusst von mehreren Beschwerdeführern adressiert werden könnte, wenn juristisch bei einer Einzelbeschwerde dieselben Entscheidungen getroffen werden müssten. Ist es möglich und demokratietheoretisch begründbar, durch das Inszenieren einer öffentlichen Stimmung die Entscheidung des Verfassungsgerichts zu beeinflussen?

Das behandelte Thema zeigt eine notwendig interdisziplinäre Sichtweise. Neben der Einbettung von MVBn in politische Partizipationsformen unterschiedlicher Ausprägung spielen juristische und politikwissenschaftliche Aspekte eine wichtige Rolle. Auch Jahre nach

der ersten erfolgreichen öffentlich inszenierten Verfassungsbeschwerde gegen die Volkszählung und vielen weiteren erfolgreichen Anwendungsfällen, wird das Instrument der MVB als Grundlage für bürgerschaftliches Engagement in der politischen Öffentlichkeit noch nicht entsprechend wahrgenommen. Dabei scheint die Aussicht, über diesen Weg direkten Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen, letztlich die Entscheidung doch einer vertrauenswürdigen Institution (die die Regierung in diesem Maße nicht darzustellen vermag) zu überlassen, inzwischen positiv besetzt zu sein. Die überschaubare Relevanz des Instruments liegt zum einen an dem, verglichen mit der Fülle an gesellschaftlichen Integrationsproblemen im allgemeinen, relativ kleinen Anwendungsspektrum, in dem eine MVB überhaupt möglich ist. Zum anderen bestehen, gemessen an der geringen Erfolgsquote, offensichtlich relativ hohe Hürden, was die juristischen Kompetenzen betrifft, um eine Verfassungsbeschwerde aussichtsreich zu begründen. Darüber hinaus liegt ein Hemmnis der strategischen Anwendung des Instruments in der traditionellen Verortung zivilgesellschaftlicher Einflussnahme, die (auch bei Habermas) auf der Seite der ‚Zulieferer' zu Beginn des politischen Prozesses gesehen wird. Dies zeigt exemplarisch der Ausschnitt eines Zeitungsartikels über die anhaltende Klagewelle in Karlsruhe:

> „Aber es gibt auch kritische Stimmen zum Gang vors Verfassungsgericht. Felix Kolb von der Plattform Campact etwa, die linke politische Kampagnen übers Internet organisiert, sieht in Klagen zumindest bedingt das Eingeständnis der Niederlage. Wenn die Klage nötig werde, sei man eigentlich zu spät, um den politischen Prozess noch zu beeinflussen, sagt Kolb. Zugleich aber zeigt sich Kolb beeindruckt, in welch kurzer Zeit die Datenschutzbewegung imstande ist, so viele Leute zu organisieren."[248]

Vielmehr weisen die beschriebenen Verfahren eine Dualität der Interventionszeitpunkte auf. Mithilfe der traditionellen Instrumente des zivilgesellschaftlichen Handlungsrepertoires (z.B. Protesten und Demonstrationen) können Initiativen als ‚Sender' von Meinungen auftreten und zu Beginn des politischen Prozesses aktiv werden. Wird dies im Kontext der Planung einer Rechtssatzverfassungsbeschwerden getan, die eingelegt werden soll, falls ein Gesetz trotz der Proteste erlassen wird, setzt diese zwar rechtlich an einem Punkt zwischen Gesetzesverkündung und Implementation ein, faktisch aber verbindet sich Protest und Verfassungsbeschwerde zu einem den Gesamtprozess andauernden Vorgehen. In dieser Darstellung muss auch die von Habermas konstatierte Begründung für Protest und zivilen Ungehorsam zumindest erweitert werden. Habermas schrieb: „Wer sich zu zivilem Ungehorsam entschließt, will sich angesichts der Tragweite einer für illegitim gehaltenen

[248] Lee, Felix: Von Karlsruhe beflügelt. In: Die Tageszeitung vom 27./28. März 2010, S.20.

Regelung nicht damit zufrieden geben, daß die institutionell vorgesehenen Revisionsmöglichkeiten ausgeschöpft sind."[249]

Das beschriebene Verfahren zeigt eine Tendenz, die weg führt von der stark repräsentativ organisierten Demokratie, in der der Bürger als Informationssubjekt angesehen wird und allenfalls institutionalisierte Partizipationswege angeboten bekommt, hin zu einer stärker zivilgesellschaftlich getragenen diskursiv und interaktiv angelegten Demokratie. Im Falle der MVB sind – wie gezeigt wurde – Protest und ziviler Ungehorsam die ersten Schritte, um die Aufmerksamkeitsschwelle der Massenmedien zu überschreiten und das Anliegen im Radius der öffentlichen Wahrnehmung zu thematisieren. Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde fungiert als Revisionsmöglichkeit und formuliert auf institutionellem Weg über das Gerichtssystem Einwände gegen aus dem administrativen Komplex hervorgehende Entscheidungen. Proteste können also auch Teil einer institutionalisierten Revisionsbemühung sein. Die durch die Verfassungsbeschwerde formulierten Einwände können, wie gezeigt wurde, auf drei unterschiedliche Arten an das BVerfG transportiert werden.

- Dies kann weitgehend im Privaten geschehen und von anderen Systemen kaum wahrgenommen werden. Peters zufolge werden – wie erwähnt – rechtsbezogene Aktivitäten von Privatpersonen dem Rechtssystem des polyzentrischen Kernbereichs des politischen Systems zugerechnet.[250] Dieser Fall unterscheidet sich nicht weiter von konventionellen Verfassungsbeschwerden.

- Die Einwände können – durch dazu fähige Akteure initiiert – über instrumentalisierte *soziale Macht* transportiert werden, was dem Thema möglicherweise eine gewisse Öffentlichkeitswirkung verschafft. Wie erwähnt handelt es sich in diesen Fällen jedoch um die Strategie, gezielt die erhöhte Durchsetzungskraft privilegierter Interessen zu nutzen. Inwiefern dies vor dem BVerfG erfolgreich ist, wäre eine andere Frage, die im Kontext einer Betrachtung der angesprochenen Litigation-PR Strategien (oder prozessbegleitender Öffentlichkeitsarbeit) betrachtet werden müsste.

- Außerdem können die Einwände – nach der Habermasschen Theorie die entscheidende Form – mittels *kommunikativer Macht* über eine entsprechende politische Öffentlichkeit wirken, durch welche sie dementsprechend stärker legitimiert werden. Dabei wird kommunikative Macht nicht als Potential verstanden, das für die Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden kann und auch nicht als Fähigkeit

[249] Habermas, Jürgen: Ziviler Ungehorsam - Testfall für den demokratischen Rechtsstaat. Wider den autoritären Legalismus in der Bundesrepublik . In: Die Neue Unübersichtlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1985, (S.79-99) S.83.
[250] Vgl. Peters 1993, S.332.

kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen, sondern vielmehr als *legitimierende Kraft*.[251] Entscheidet das BVerfG im Sinne der „mehr oder weniger diskursiv, in offenen Kontroversen erzeugten öffentlichen Meinung“[252] und verwirft eine angegriffene Norm, bietet es dem Gesetzgeber damit faktisch die Möglichkeit, die potentiell vorhandene kommunikative Macht zu nutzen, um die Rechtsnorm stärker an die Lebenswelt zurück zu binden. Wenn durch institutionalisierte Verfahren demokratischer Meinungs- und Willensbildung die so generierte öffentliche Meinung in kommunikative Macht übergeht und diese „in legitime Rechtsetzung eingeht, kann aus der faktisch generalisierten öffentlichen Meinung eine unter dem Gesichtspunkt der Interessenverallgemeinerung geprüfte Überzeugung hervorgehen, die politische Entscheidungen legitimiert.“[253] Anhand dieser Beschreibung wird die erwähnte Schleusenfunktion der Verfassungsbeschwerde deutlich.

Die peripheren Strukturen der Meinungsbildung sind in dieser Logik gefordert, gesamtgesellschaftliche Probleme lautstark in Aufmerksamkeit erregender Weise zu thematisieren, um der illegitimen Verselbstständigung administrativer Macht und sozialer Macht entgegen zu wirken.[254] Neben der einzellfallspezifischen kann somit auch eine generelle, systemische Korrektivfunktion in der MVB erkannt werden. Die einzelnen Teile des Funktionsgefüges des politischen Systems werden durch *kontrollierte Störungen* im Gesamtsystem neu kalibriert. Eine MVB stellt in diesem Sinne solch eine kontrollierte Störung dar.

Von Seiten des politischen Systems bereitgestellte Beteiligungsmöglichkeiten, wie z.B. Online-Petitionen, entwickeln hingegen nicht die entsprechende Präsenz, um den geänderten Realitäten des Informationsaustausches, der Organisation und Kumulierung kollektiver Interessen, die in Zeiten des Web 2.0 entstanden sind, gerecht zu werden. In dieser Sichtweise bleibt sich die traditionelle Proteststrategie der Zivilgesellschaft treu, wenn sie nicht (ausschließlich) öffentlich bereitgestellte, vom administrativen System gebilligte und vorbereitete Kanäle nutzt, um Anliegen *störungsarm* und vermutlich genauso wirkungsarm in den Kernbereich des politischen Systems einzubringen. Vielmehr wird eine grundgesetzlich verankerte Institution – im Falle geeigneter Rahmenbedingungen – besetzt und über diese versucht, den politischen Prozess zu beeinflussen. Gerade das BVerfG hat die Möglichkeit, Themen in die öffentliche Diskussion zu bringen. „Schließlich signalisiert es über seine Annahmepraxis auch die Relevanz einer Frage, denn wenn Karlsruhe eine Verfassungsbeschwerde annimmt oder sogar eine mündliche Verhandlung anberaumt,

[251] Vgl. Habermas 1992, S.184.
[252] Ebd., S.449.
[253] Ebd., S.449.
[254] Vgl. Ebd., S.434.

unterstreicht es die Bedeutung des Gegenstandes – unabhängig von der letztendlichen Entscheidung. So vermag das BVerfG dazu beizutragen, dass ein Anliegen die „Aufmerksamkeitsschwelle“ des öffentlichen Diskurses überwindet.“[255] Freilich bleibt auch dann der Ausgang von Verfassungsbeschwerden abhängig vom spezifischen Entscheidungsprozess des BVerfGs, doch die damit erzeugte Öffentlichkeit wird auch dem parlamentarischen und dem administrativen Komplex nicht vorenthalten bleiben.

Die Doppelstrategie der Kombination traditioneller Protestformen mit Verfassungsbeschwerden adressiert auch unterschiedliche Empfänger. Während Protestformen durch die erwähnte höhere Problemsensibilität vom parlamentarischen System eher wahrgenommen werden, adressieren Verfassungsbeschwerden, bzw. die daraus möglicherweise resultierenden Entscheidungen, die Regierung und das administrative System.

Die Ziele des Störens von Routinen und damit des Verhinderns einer selbstreferentiellen Abschottung des politischen Machtkreislaufs tragen in jedem Fall dazu bei, den offiziellen Machtkreislauf und die im politischen System angelegte Gewaltenteilung zu stärken. Habermas verweist auf Ingeborg Maus, die in der Gewaltenteilung eine notwendige Unterbrechung eines sonst selbstreferentiell geschlossenen Legitimationsprozesses sieht. Sie stellt fest, dass die politische Macht auf keiner Stufe des Entscheidungsprozesses befugt ist, sich an dem Recht zu legitimieren, das sie selbst gesetzt hat. Der Gesetzgeber kann sich daher einerseits nur an der Einhaltung der prozeduralen Vorgaben der Verfassung und andererseits an dem ihm vorausliegenden aktuellen Volkswillen legitimieren.[256] Auf der anderen Seite ist das Verfassungsgericht wiederum im Sinne der Gewaltenteilung beauftragt, „eben jenes System der Rechte [zu/ d. V.] hüten, welches die private und öffentliche Autonomie der Staatsbürger ermöglicht.“[257] Gerade das Bewusstsein um diese Verschränkung der Legitimation des Gesetzgebers am aktuellen Volkswillen mit dem Bürgerrecht, diesen Willen diskursiv zu generieren und anschließend auf selbst gewählte Weise zu artikulieren, wird mit dem Umweg über Karlsruhe in Form von MVBn adressiert und gestärkt. „Das Recht“, schreibt Habermas diesbezüglich, „kann auch in modernen Gesellschaften die Funktion der Erwartungsstabilisierung nur erfüllen, wenn es einen internen Zusammenhang mit der sozialintegrativen Kraft kommunikativen Handelns bewahrt.“[258]

Die Behauptung, das BVerfG ließe sich in seinen Urteilen nennenswert von MVBn beeinflussen, lässt sich an dieser Stelle weder be- noch widerlegen. Die Faktoren, die

[255] Kranenpohl 2004, S.44.
[256] Vgl. Habermas 1992, S.318.
[257] Ebd., S.320.
[258] Ebd., S.111.

letztlich Entscheidungsprozesse des BVerfGs im Ganzen sowie der Richter im Einzelnen bestimmt haben, sind aufgrund der nicht vorhandenen Transparenz der Entscheidungsfindung nicht endgültig festzustellen. Allerdings bestehen Thesen, dass sich das BVerfG prominenten Diskursen nicht problemlos entziehen kann, wenn es nicht dauerhaft seine Stellung im politischen System gefährden möchte. „Das BVerfG kann nur dadurch Folgebereitschaft finden, dass es seine Entscheidungen in die unterschiedlichen Diskurse einpasst, d.h. sich ‚Legitimation durch Kommunikation' verschafft."[259]

Die quantitativ ermittelte hohe Ablehnungsquote, die unter den Rechtssatzverfassungsbeschwerden nicht erkennbar geringer ist als in der Gesamtheit der Verfassungsbeschwerden, sowie die qualitative Analyse geben jedoch keine direkten Hinweise darauf, dass sich das BVerfG in dezidierter Form durch MVBn genötigt oder unter Druck gesetzt fühlen würde, im Sinne der Beschwerdeführer zu entscheiden. Jedoch wurde auch deutlich, dass die Öffentlichkeit des Prozesses und die durch eine politische Öffentlichkeit vertretenen Argumente, eine Legitimationsbasis für diesbezügliche Entscheidungen darstellen. Diese kann mitunter auch für die Durchsetzung weitergehender Entscheidungen, z.B. der spezifischen Weiterentwicklung der Verfassung nützlich sein. Der deutliche Verweis im Volkszählungsurteil auf die Nötigung des BVerfGs zu einer genaueren Behandlung der Thematik aufgrund der hohen Zahl an Verfassungsbeschwerden bestätigt dieses Argument. Diesbezügliche Aussagen seitens des BVerfGs sind natürlich die Ausnahme, da es seine Entscheidungen grundsätzlich nach juristischen und nicht nach politischen Abwägungen zu begründen hat und für andere Begründungsmuster kritikanfällig ist. Die Weiterentwicklung oder Anpassung der Verfassung an eine sich ändernde soziale Wirklichkeit ist jedoch eine Aufgabe des BVerfGs, bei dessen Erfüllung es mit größeren Widerständen von verschiedenen Seiten rechnen muss. Gerade weil das BVerfG keine Exekutivgewalt besitzt und die Umsetzung seiner Entscheidung nicht gewaltsam erzwingen kann, ist es auf günstige Rahmenbedingungen angewiesen, um mit der Folgebereitschaft anderer Akteure rechnen zu können.

Das hohe Vertrauen der Öffentlichkeit in die Institution BVerfG gilt dabei als bedeutender Machtfaktor des Gerichts. "The central claim is that public support provides one important enforcement mechanism for judicial decisions, and that the nature of this enforcement mechanism has important ramifications for the effectiveness with which constitutional courts can exercise their powers."[260] Politische Akteure müssen daher bei Nichtbeachtung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen die Gefahr des Verlustes politischer Macht durch Sanktionen an der Wahlurne oder, was kurzfristiger eintritt, Zustimmungsentzug bei

[259] Kranenpohl 2004, S.46.
[260] Vanberg, Georg: The Politics of Constitutional Review in Germany. Cambridge: University Press 2005, S.61f.

Meinungsumfragen durch die Bevölkerung erwarten. Dieses Machtpotential liegt allerdings nur vor, wenn die Prozesse öffentlich beobachtet werden und es verstärkt sich demnach, wenn Teile der politischen Öffentlichkeit direkt darin involviert sind. Stimmt die juristische Einschätzung des BVerfGs schließlich mit den durch eine MVB vorgebrachten Einwänden überein, fällt es dem BVerfG leichter, Entscheidungen auch gegenüber dem administrativen System durchzusetzen. Das *Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung* oder das *Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme* sind deutliche Ausdrücke dessen.

Auf der Grundlage dieser ersten Einordnung von MVBn, ihrer Funktionen im und Auswirkungen auf das politische System, lassen sich eine Fülle an Anknüpfungspunkten und offenen Fragen finden, deren Bearbeitung eine lohnenswerte Aufgabe für die sozialwissenschaftliche Forschung darstellt. Die Schnittmengen der Themenbereiche Verfassungsgerichtsbarkeit einerseits, politische Öffentlichkeit, Partizipation und Zivilgesellschaft andererseits, bieten weiterhin reichlich Raum für eine wissenschaftliche Bearbeitung. Was sagt es etwa über den politischen Prozess aus, wenn die Zivilgesellschaft diesen doch eher ungewöhnlichen Weg wählt (oder wählen muss), um ihr Anliegen an das politische System heranzutragen? Lässt dies auf einen Mangel an plebiszitären Elementen schließen, der durch derart ‚innovative' Partizipationsmodelle fallweise kompensiert werden soll? Kann man gar von einer Instrumentalisierung des BVerfGs durch die Zivilgesellschaft sprechen, die sich der ihr zugesprochenen Macht gegenüber des BVerfGs bedient? Deutet das vermehrte Aufkommen von Verfassungsbeschwerden dieser Art auf eine Professionalisierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren hin? Welche Aussagen lassen sich generell anhand der Etablierung von MVBn über eine sich durch neue Medien sowie neue Kommunikations- und Partizipationsmuster verändernde Öffentlichkeit treffen?

Generell kann die MVB als eine von vielen performativen Praxen angesehen werden, die dazu beitragen, Demokratie erlebbar zu machen. Im Sinne Habermas' lässt sich sagen, dass das subjektive Vertrauen der Bevölkerung in die Chancen der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse, die Input-Legitimation des politischen Systems steigert. Doch was Kersting über politische Partizipationsformen allgemein aussagt, gilt auch in diesem Fall: „Verfahren sind aus unserer Sicht Prozessinnovationen für demokratische Gesellschaften, deren Wirkmächtigkeit kontextuell ausgehandelt werden muss."[261] Ob die MVB als explizites Verfahren politischer Partizipation in dieser Form künftig eine wachsende Bedeutung einnehmen wird oder ob sie den Höhepunkt ihrer Wirkmächtigkeit bereits überwunden hat ist ungewiss. Vielmehr ist die Entwicklung und Etablierung von Partizipationsformen wie der

[261] Vgl. Kersting, Norbert: Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag 2008. (11-39) S.12.

MVB ein lebendiges Argument gegen die oftmals behauptete steigende Politikverdrossenheit.

7. Quellen

7.1 Literatur

Abels, Heinz: Einführung in die Soziologie 2. Die Individuen in ihrer Gesellschaft. Wiesbaden: VS-Verlag, 2009.

Arendt, Hannah: Vita Activa oder Vom tätigen Leben, Stuttgart: Kohlhammer, 1960.

Benda, Ernst; Klein, Eckart: Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: C.F. Müller, 2001.

Bergmann, Nicole: Volkszählung und Datenschutz. Proteste zur Volkszählung 1983 und 1987 in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg: Diplomica Verlag, 2009.

Blankenburg, Erhard: Die Verfassungsbeschwerde – Nebenbühne der Politik und Klagemauer von Bürgern. In: Kritische Justiz, 31. Jahrgang, 1998. (203-218)

Brodocz, André: Die souveränen Deuter. Symbolische Voraussetzungen – instrumentelle Rahmenbedingungen – praktische Auswirkungen. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag, 2006. (95-119)

Epping, Volker: Grundrechte. Berlin, Heidelberg: Springer, 2010.

Epstein, Lee; Knight, Jack: The Choices Justices make. Washington D.C.: CQ Press, 1998.

Eriksen, Eric O.; Joerges, Christian und Neyer, Jürgen (Hrsg.): European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation. Oslo, Florenz: Arena Report 03/2, 2003.

Fishkin, James S.: Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

Garstka, Hansjürgen: Informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz. Das Recht auf Privatsphäre. In: Schulzki-Haddouti, Christiane (Hrsg.): Bürgerrechte im Netz. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003. URL: http://www.bpb.de/files/YRPN3Y.pdf (Stand: 20.12.2010)

Glaeßner, Gerd-Joachim: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Münkler, Herfried: Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2003. (245-284)

Greve, Jens: Jürgen Habermas. Eine Einführung. Konstanz: UVK, 2009.

Gusy, Christoph: Die Verfassungsbeschwerde. In: Ooyen, Robert Chr. van; Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): Das Bundesverfassungsgericht im politischen System. Wiesbaden: VS-Verlag, 2006 (201-213)

Habermas, Jürgen: Ziviler Ungehorsam - Testfall für den demokratischen Rechtsstaat. Wider den autoritären Legalismus in der Bundesrepublik . In: Die Neue Unübersichtlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1985. (79-99)

Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1992.

Habermas, Jürgen: Erläuterungen zur Diskursethik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1991.

Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1990.

Hönnige, Christoph: Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks. Wiesbaden: VS-Verlag, 2007.

Hövel, Markus van den: Zulässigkeits- und Zulassungsprobleme der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze. Berlin: Dunker & Humblot, 1990.

Hillgruber, Christian; Goos, Christoph: Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, München: C.F. Müller, 2006.

Holzinger, Stephan; Wolff, Uwe: Im Namen der Öffentlichkeit. Litigation-PR als strategisches Instrument bei juristischen Auseinandersetzungen. Wiesbaden: Gabler Verlag, 2009.

Kahler, Thomas: Vorratsdatenspeicherung: Wer spricht Recht? BVerfG, EuGH, EGMR und die Klage gegen die Vorratsdatenspeicherung. In: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 7/2008. (449-454)

Kersting, Norbert: Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag 2008. (11-39)

Kevenhörster, Paul: Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Wiesbaden: VS-Verlag, 2008.

Kneip, Sascha: Anschieber oder Bremser? Das Bundesverfassungsgericht und die Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung. In: Egle, Christoph; Zonhöfer, Reimut: Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS-Verlag, 2007. (215-238)

Kranenpohl, Uwe: Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts. Wiesbaden: VS-Verlag, 2010.

Kranenpohl, Uwe: Funktionen des Bundesverfassungsgerichts. Eine politikwissenschaftliche Analyse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50-51/2004. (39-46)

Massing, Otwin: Von der Volkszählungsbewegung zur Verrechtlichung. HiMoN Diskussionsbeiträge 60/85. Siegen: Universität – Gesamthochschule – Siegen, 1985.

Neidhardt, Friedhelm: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994. (7-41)

Noelle-Neumann, Elisabeth: Öffentliche Meinung. In: Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. (81-94)

Papier, Hans-Jürgen: Festvortrag: Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.): 25 Jahre Volkszählungsurteil. Datenschutz – Durchstarten in die Zukunft! Festveranstaltung am 15. Dezember 2008 aus Anlass des 25. Jahrestages der Verkündung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts. Dokumentation der von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15.12.2008 in Karlsruhe durchgeführten Veranstaltung, 2009. (13-26)

Peters, Bernhard: Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994. (42-76)

Peters, Bernhard: Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1993.

Schaal, Gary S.: Vier normative Konzepte von Integration qua Verfassung. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. (71-100)

Schaar, Peter: Vorwort. In: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.): 25 Jahre Volkszählungsurteil. Datenschutz – Durchstarten in die Zukunft! Festveranstaltung am 15. Dezember 2008 aus Anlass des 25. Jahrestages der Verkündung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts. Dokumentation der von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15.12.2008 in Karlsruhe durchgeführten Veranstaltung, 2009. (5-6)

Schenk, Michael; Döbler, Thomas: Politische Kommunikation – Soziologische Perspektiven. (1998) In: Jarren, Otfried; Sarcinelli Ulrich; Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002.

Schütz, Alfred; Luckmann, Thomas: Strukturen der Lebenswelt. (1975) Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1979.

Simitis, Spiros: Grußwort. In: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.): 25 Jahre Volkszählungsurteil. Datenschutz – Durchstarten in die Zukunft! Festveranstaltung am 15. Dezember 2008 aus Anlass des 25. Jahrestages der Verkündung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts. Dokumentation der von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15.12.2008 in Karlsruhe durchgeführten Veranstaltung, 2008. (29-34)

Stone Sweet, Alec: Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford: University Press, 2000.

Vanberg, Georg: The Politics of Constitutional Review in Germany. Cambridge: University Press, 2005.

Vorländer, Hans: Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag, 2006. (9-33)

Vorländer, Hans; Brodocz, André: Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden: VS-Verlag, 2006. (259-295)

Warmke, Reinhard: Die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. Berlin: Dunker & Humblot, 1993.

Wesel, Uwe: Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik. München: Karl Blessing Verlag, 2004.

7.2 Zeitungsartikel und Drucksachen

Bundesdrucksache 9/451, Allgemeiner Teil, 7.

Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Wo ist denn die Intimität?“, (34-45).

Der Spiegel, Nr. 13/1983, „Agitieren, gezielt chaotisieren“ (50-53).

Der Spiegel, Nr. 13/1983, Volkszählung: „Laßt 1000 Fragebogen glühen“, (28-32).

Der Spiegel, Nr. 15/1983, Heiße Ohren, (28-30).

Der Spiegel, Nr. 16/1983, „Ohne Drohgebärde, ohne Angst“, (17-23).

Der Spiegel, Nr. 16/1983, „Dosenöffner für die Büchse der Pandora“, (24-27).

Der Spiegel, Nr. 12/1987, Datenschrott für eine Milliarde?, (30-53).

Die Tageszeitung (taz) vom 18.März 2010. Interview mit Andreas Voßkuhle, Präsident des BVerfGs: „Plebiszitäre Elemente sind sinnvoll.“ S.03.

EG (2006) Richtlinie 2006/24/EG

European Parliament and the Council (2002) Directive of the European Parliament and the Council on the Retention of Data Processed in Connection with the Provision of Public Electronic Communication Services and Amending Directive 2002/58/EC.

FoeBuD e.V. (2010) E-Mail vom 11. Oktober 2010. (Anlage 3)

Grunenberg, Nina: Gisela Wild und Maja Stadler-Euler. „Probieren ob's legal geht". Zwei Anwältinnen blockieren in Karlsruhe die Volkszählung. Aus: Die Zeit vom 22.04.1983.

Lee, Felix: Von Karlsruhe beflügelt. In: Die Tageszeitung (taz) vom 27./28. März 2010, S.20.

Pokatzky, Klaus: Politiker fragen – Bürger antworten nicht. Gegen die umfassende Volkszählung im April regt sich zunehmend Widerstand. In: Die Zeit, 11.02.1983.

Spörl, Gerhard: Protest verhindert wenig, doch verändert vieles. Nach der Eröffnung der Startbahn West: eine Bilanz. In: Die Zeit, 20.04.1984.

7.3 Internetquellen

AK Vorrat (2006) 6.000 Klagen gegen geplante Vorratsdatenspeicherung. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/67/79/lang,de/ (Stand: 18.12.2010)

AK Vorrat (2006) Videobotschaft. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=55 (Stand: 18.12.2010).

AK Vorrat (2007) Gegner der Vorratsdatenspeicherung planen größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der BRD. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/155/79/ (Stand: 18.12.2010)

AK Vorrat (2007) Unterstützerliste der Demonstration „Freiheit statt Angst". URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/125/55/ (Stand: 19.12.2010)

AK Vorrat (2008) Demo „Freiheit statt Angst 2008". URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/242/144/ (Stand 23.12.2010)

AK Vorrat (2009) Grundrechtefeste 2009. URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/Grundrechtefeste_2009 (Stand: 28.12.2010)

AK Vorrat (2010) Chronik der Vorratsdatenspeicherung, URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/Chronik_der_Vorratsdatenspeicherung (Stand: 14.12.2010)

AK Vorrat: Über uns. URL: http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/13/37/lang,de/ (Stand: 12.12.2010)

BigBrotherawards.de (2010) URL: http://www.bigbrotherawards.de/ (Stand: 05.01.2011)

Bmj.de (2010) Pressemeldung des Bundesministeriums der Justiz vom 02. März 2010. URL: http://www.bmj.de/enid/56fd0a9f1e624f730040e7266f4116a4,49af9c706d635f6964092d0936353639093a0979656172092d0932303130093a096d6f6e7468092d093033093a095f7472636964092d0936353639/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html (Stand: 20.12.2010)

Brak.de (2010) Pressemitteilung der Bundesrechtsanwaltskammer vom 02. März 2010. URL: http://www.brak.de/seiten/04_10_1.php (Stand: 02.01.2011)

Bundesministeriums der Justiz (2007) Pressemeldung vom 18. April 2007. URL: http://www.bmj.de/enid/85e306dce41742ee58cc1e25bb67ff4a,a84d53706d635f6964092d0934323737093a0979656172092d0932303037093a096d6f6e7468092d093034093a095f7472636964092d0934323737/Pressemitteilungen_und_Reden/Pressemitteilungen_58.html (Stand: 20.12.2010)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011) Pressemeldung vom 18.07.2011. URL: http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=424742.html (Stand: 25.07.2011)

BVerfG, 1 BvR 1076/04 vom 4.8.2004, Absatz-Nr. (1 - 9), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20040804_1bvr107604.html (Stand: 26.12.2010)

BVerfG, 2 BvF 2/03 vom 13.9.2005, Absatz-Nr. (1 - 268), http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050913_2bvf000203.html (Stand: 30.12.2010)

BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008, Absatz-Nr. (1 - 333), URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html (Stand: 26.12.2010)

BVerfG, Pressemitteilung Nr. 11/2010 vom 2. März 2010: Konkrete Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung nicht verfassungsgemäß. URL: http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-011.html (Stand: 20.12.2010)

BVerfG, Pressemitteilung Nr. 90/2010 vom 1. Oktober 2010. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-090.html (Stand: 12.12.2010)

BVerfG: Daten aus Jahresstatistiken 2000-2009, URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html (Stand: 02.01.2011)

BVerfG, Jahresstatistik 2009/2. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-IV-2.html (Stand: 02.01.2011)

BVerfG, Jahresstatistik 2009/4. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-I-4.html (Stand: 02.01.2011)

BVerfG: Merkblatt über die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/vb_merkblatt.html (Stand: 31.12.2010)

BVerfG, Aufgaben, Verfahren und Organisation des Bundesverfassungsgerichts. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html (Stand: 02.01.2011)

BVerfG: Daten aus Jahresstatistiken 2000-2009, URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html (Stand: 02.01.2011)

BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, Absatz-Nr 92. URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html (Stand: 27.12.2010)

BVerfG, Pressemitteilung Nr. 11/2008 vom 30.01.2008: Zuständigkeit in Sachen "Vorratsdatenspeicherung" geklärt. http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg08-011.html (Stand: 27.12.2010)

BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 28.10.2008, Absatz-Nr. (1 - 118), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081028_1bvr025608.html (Stand: 20.12.2010)

BVerfG, Pressemitteilung Nr. 37/2008 vom 19. März 2008: Eilantrag in Sachen "Vorratsdatenspeicherung" teilweise erfolgreich. URL: http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg08-037.html (Stand: 20.12.2010).

Deutscher Bundestag (2007) 16. Wahlperiode, 124. Sitzung, Berlin,09.11.2007. Rede von Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16124.pdf (S. 12994f.) (Stand: 16.12.2010)

Djv.de (2009) DJV stellt Beschwerde vor. URL: http://www.djv.de/SingleNews.20+M5df2585791d.0.html?&tx_ttnews[pointer]=1 (Stand: 25.12.2010)

Dradio.de (2007) Interview mit Hans-Jürgen Papier vom 28.10.2007, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/687018/ (Stand: 02.01.2011)

Dradio.de (2010) Kein Sieg für den Datenschutz, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1136038/ (Stand: 27.12.2010)

Eur-lex.europa.eu (2006) Urteilsschrift des EuGH vom 10.Februar 2009. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0301:DE:HTML (Stand: 26.12.2010)

events.ccc.de (2005) 22c3 – Private Investigations, URL: http://events.ccc.de/congress/2005/index.de.html (Stand: 23.12.2010)

Faz.net (2009) Wie viele Sicherheitsgesetze überlebt der Rechtsstaat? URL: http://www.faz.net/-00mj9d (Stand: 06.01.2011)

Flegel-g.de (2006) 21.02.2006 – Gescheiterte Verfassungsklage. URL: http://www.flegel-g.de/index-verfassungsklage-ohne-java.html (Stand: 26.12.2010)

Flegel-g.de (2006) Korrespondenz mit Prof. Goebel. URL: http://www.flegel-g.de/Verfassungsklage-0040.html (Stand: 26.12.2010)

FoeBud.org (2010) Verfassungsbeschwerde ELENA – 1 BvR 902/10, URL: http://www.foebud.org/datenschutz-buergerrechte/arbeitnehmerdatenschutz/elena/verfassungsbeschwerde-elena-verfahrensgesetz.pdf/download (Stand: 28.12.2010)

Forum.waffen-online.de (2010) URL: http://forum.waffen-online.de/index.php?showtopic=395021&st=1500 (Stand:10.01.2011)

Gesundheit Aktiv, Verfassungsbeschwerde. URL: http://www.gesundheitaktiv-heilkunst.de/top.php?ref=r10 (Stand: 26.12.2010)

Handelsblatt.com (2010) Brüderle stoppt Speicherung von Mitarbeiterdaten. URL: http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/elena-bruederle-stoppt-speicherung-von-mitarbeiterdaten;2612903 (Stand: 10.01.2011)

Heise.de (2006) Bundesregierung soll gegen EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung klagen. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundesregierung-soll-gegen-EU-Richtlinie-zur-Vorratsdatenspeicherung-klagen-125918.html (Stand: 23.12.2010)

Heise.de (2006) Irland und die Slowakei legen Klage gegen Vorratsdatenspeicherung ein. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Irland-und-die-Slowakei-legen-Klage-gegen-Vorratsdatenspeicherung-ein-128774.html (Stand: 23.12.2010).

Heise.de (2006) Neue Zweifel an der Rechtmäßigkeit der TK Vorratsdatenspeicherung. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Neue-Zweifel-an-der-Rechtmaessigkeit-der-TK-Vorratsdatenspeicherung-152916.html (Stand: 03.01.2011)

Heise.de (2009) Bürgerrechte-Flashmob feiert Grundgesetz. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/Buergerrechte-Flashmob-feiert-Grundgesetz-219915.html (Stand: 28.12.2010)

Humanistische-Union.de (2007) Das Ende des Informanten und Datenschutzes? URL: http://www.humanistische-union.de/themen/datenschutz/vorratsdaten/fachtagung/ (Stand: 26.12.2010)

Humanistische-Union.de (2010) Gastkommentar von Gerhard Baum. URL: https://www.foebud.org/datenschutz-buergerrechte/stand-der-datenschutzdiskussion (Stand: 27.12.2010)

Institut für soziale Dreigliederung (2004) Gesundheitsreform und Naturarzneimitttel - Ein Interview. URL: http://www.dreigliederung.de/essays/2004-04-002.html (Stand: 26.12.2010)

Ladesapothekerverband Baden-Württemberg e.V. aktuell, Nr. 73/2002. URL: www.bueger.de/LAV_aktuell_73_02.pdf (Stand: 30.12.2010)

Netzwerk-Friedensteuer.de (2009) Beschwerdeschrift Militärsteuer, URL: http://www.netzwerk-friedenssteuer.de/index.php?option=com_remository&Itemid=76&func=download&id=176&chk=f9cfc5

a0a35730214a173a2c0514220a&no_html=1&fname=2009-01-31_Beschwerdeschrift+VB-Militaersteuer.pdf (Stand 30.12.2010)

Netzwerk-Friedensteuer.de (2009) Informationsflyer der VbMiSt. URL: http://www.netzwerk-friedenssteuer.de/index.php?option=com_remository&Itemid=76&func=startdown&id=150 (Stand: 30.12.2010)

Netzwerk-Friedensteuer.de (2009) Verfassungsbeschwerde Militärsteuer. URL: http://www.netzwerk-friedenssteuer.de/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=53&Itemid=104 (Stand 30.12.2010)

Pharmazeutische-Zeitung.de (2003) Kein gutes Jahr, in: Pharmazeutische Zeitung, Ausgabe 21/2003. URL: http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=titel1_21_2003&no_cache=1&sword_list[0]=verfassungsbeschwerde (Stand 30.12.2010)

Piratenpartei.de (2008) Bürgerrechtlerin Twister kündigt Verfassungsbeschwerde gegen das BKA-Gesetz an. URL: https://www.piratenpartei.de/node/552 (Stand 30.12.2010)

Prantl, Heribert (2009) Gegen den Sicherheitsstaat. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/bka-gesetz-gegen-den-sicherheitsstaat-1.405592 (Stand: 30.12.2010)

Prantl, Heribert (2010) Urteil zur Vorratsdatenspeicherung. Gruselige Aussichten. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/urteil-zur-vorratsdatenspeicherung-gruslige-aussichten-1.11309 (Stand: 27.12.2010)

PTK-Hessen.de (2009) Beschwerdeschrift BKA-Gesetz, URL: http://www.ptk-hessen.de/neptun/neptun.php/oktopus/download/359 (Stand: 30.11.2010)

Rath, Christian (2008) 30.000 ziehen nach Karlsruhe. Massenklage gegen Vorratsdatenspeicherung. URL: http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/30000-menschen-klagen-in-karlsruhe/?src=MT& (Stand: 09.01.2011)

Rath, Christian (2006) Kein unbeschwertes Plaudern mehr. In: Die Tageszeitung vom 18.09.2006. URL: http://www.taz.de/?id=archivseite&dig=2006/09/18/a0126 (Stand: 23.12.2010)

Rückere, Daniel (2003) Apotheker klagen gegen Spargesetze, in: Pharmazeutische Zeitung, Ausgabe 01/2003, URL: http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=pol1_01_2003&no_cache=1&sword_list[0]=verfassungsbeschwerde (Stand 30.12.2010)

Spiegel.de (2008) Tarnfirmen sollen Kontodaten missbraucht haben. URL: http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,571404,00.html (Stand 26.12.2010)

Spiegel.de (2008) Telekom Affäre. Opposition stellt Vorratsdatenspeicherung in Frage. URL: http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,557132,00.html (Stand:10.12.2010)

Spiegel.de (2009) Anhörung zur Vorratsdatenspeicherung beginnt. URL: http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,667013,00.html (Stand 29.12.2010)

Spiegel.de (2010) Speichergegner wollen EU-Spährichtlinie kippen. URL: http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,681245,00.html (Stand: 27.12.2010)

Sueddeutsche.de (2010) Gegen die Totalkontrolle. URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/verfassungsrichter-papier-gegen-die-totalkontrolle-1.4215 (Stand 10.12.2010)

Tagesschau.de (2009) Sieg gegen sich selbst – und für die Partei? URL: http://www.tagesschau.de/inland/vorratsdatenspeicherung114.html (Stand 28.12.2010)

Tagesschau.de (2009) Ein Angriff auf die Freiheitsrechte? URL: http://www.tagesschau.de/inland/vorratsdatenspeicherung120.html (Stand: 20.12.2010)

Taz.de (2010): Der Weg zum Antiterrorstaat. URL: http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/der-weg-zum-antiterrorstaat/ (Stand: 22.12.2010)

Ver.di Hessen (2010) Aufruf zur Beteiligung an Verfassungsbeschwerde gegen Elena. URL: http://besondere-dienste.hessen.verdi.de/service_fuer_aktive/aktuelles-ab-jan-2010_1/16-03-10-beteiligen-sie-sich-an-der-verfassungsbeschwerde-gegen-elena (Stand 05.01.2011)

Zahntechnik Infoline. Newsletter für das Deutsche Zahntechniker Handwerk 01/03. S.3. URL: http://www.vdzi.de/resdb.nsf/resbyname/Info01_03.pdf/$File/Info01_03.pdf (Stand: 30.12.2010)

ZDF.de (2010) Bericht über Verfassungsbeschwerde gegen Elena. URL: http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1011318/Verfassungsbeschwerde+gegen+Elena#/beitrag/video/1011318/Verfassungsbeschwerde-gegen-Elena (Stand: 27.12.2010)

Zensus11.de, URL: http://zensus11.de/ (Stand: 27.12.2010)

Zensus11.de (2010) Verfassungsbeschwerdeschrift gegen den Zensus 2011. URL: http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/images/VB_Zensus_anonymisiert.pdf (Stand: 27.12.2010)

Zensus11.de (2010) Pressespiegel. URL: http://zensus11.de/presse/pressespiegel/ (Stand: 27.12.2010)

Zentralrat der Juden in Deutschland (2010) Aufruf zur Beteiligung an Verfassungsbeschwerde gegen Elena. URL: http://www.zentralratdjuden.de/de/article/2961.html (Stand: 27.12.2010)

7.4 Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1 46

Entwicklung der Anzahl entschiedener Rechtssatz-Verfassungsbeschwerden; unmittelbar gegen Gesetze und Rechtsnormen gerichtet; Zeitraum 2000-2009 (Quelle: Eigene Darstellung/ Daten: Vgl. Tabelle 3)

Tabelle 1 44

Anteil der eingereichten Verfassungsbeschwerden an gesamt Verfahren. (Ohne Parallelverfahren) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)

Tabelle 2a 44

Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden 1987-2009 (Ohne Parallelverfahren) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)

Tabelle 2b 45

Anteil der erfolgreichen an den entschiedenen Verfassungsbeschwerden 2000-2009. (Ohne Parallelverfahren) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)

Tabelle 3 47

Erfolg von Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze und Rechtsnormen 2000-2009 (Ohne Parallelverfahren) (Quelle: BVerfG/Eigene Darstellung)

Anlage 1

Verfassungsbeschwerden mit über Individualbeschwerden hinausgehenden Charakteristika

#	AZ	Thema (Stich-wort)	Beschwerdeführer / Konzeption der VB	Unterstützer und Anhängerschaft	Öffentliche Wahrnehmung des Themas	Bezug auf Aktivierung der pol. Öffentlichkeit für VB
1	1 BvR 902/10	Elena Einkommen-steuerdatenba nk	Bevollmächtigter mit ca. 22.000 Vollmachten/ Offen	starker Fokus auf Erreichen möglichst vieler Personen	Mittel, wird im Zuge gegenwärtiger Datenschutz-debatten geführt	sehr groß, wird aktiv eingebunden und Instrumentalisiert
2	1 BvR 1076/04	Naturarznei-mittel	laut Initiator 6.575 Beschwerdeführer /Offen	Initiiert durch Interessenvertretung	Als Teilbereich von Reform war dieser nicht überaus präsent, Fachkreise u. betroffene Patienten	gering, Kampagne durch Klientel, bzw. in Community. Jedoch keine große Wirkung über Community hinaus
3	1 BvR 508/08	Vorratsdaten-speicherung	Offen, insg. ca. 34.000 Vollmachten	breites Bündnis an Unterstützer-organisationen	sehr groß, über lange Zeit hinweg durch Aktionsbündniss immer wieder aufrecht erhalten; auch kontrovers diskutiert	sehr groß, diverse Aktionen, Proteste, Demonstrationen
4	1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83	Volkszählung 1983	1314 Personen, mehrere Parallelverfahren, 3 zentrale bevollmächtigte Beschwerdeführer bei Verhandlung/ Offen	Breite Unterstützung in der Öffentlichkeit; unterschiedliches Klientel	sehr groß: Mit dem Beschluss des Zensus entwickelte sich ges. Widerstand. Bevölkerungsgruppenü bergreifende Proteste	Sehr stark, Öffentlichkeit aktiv gegen das Gesetz, VB jedoch nicht das Ziel vieler Gegner. Erfolg war unsicher, Reaktionen auf allen Seiten geteilt
5	1 BvR 370, 595/07	Online-Durchsuchung NRW	min. 2 Parallelverfahren, repräsentativ durch Personen in exponierter Stellung	Spendensammlung und Öffentlichkeitsarbeit	groß, breite auch kontroverse Diskussion des Themas	mittel, gesellschaftliche Stimmung geteilt, durch hohe Medienpräsenz wurden VBn beachtet
6	1 BvR 1865/10	Volkszählung 2011	Repräsentative Gruppe von 4 Personen, zusätzlich wurden Listen mit 13.077 Personen erstellt, die die Klage unterstützen. Keine Sammlung von Vollmachten (Ressourcenmangel)	starker Fokus auf Erreichen möglichst vieler Personen	mittel; Im Zuge der Debatten um Datenschutz. Nicht so brisant wie 1983	sehr groß, wird aktiv aufgefordert und eingebunden. Auch nach der Zurückweisung durch das BVerfG wird das Thema anderweitig weiterverfolgt. (Pläne anderweitiger Aktionen)
7	Unbekannt	Militärsteuer	Repräsentativ 10 Beschwerdeführer des Initiatoren-Netzwerks	Unterstützerlisten mit hunderten Einträgen als Anlage, Öffentlichkeitsarbeit, Langjährige Initiative	Gering, da keine Tagespolitische relevanz	mittel; soll möglichst breit erreicht werden, PR wird betrieben, um Unterschriften zu sammeln auch über VB hinaus; Wirkung gering
8	1 BvR 2306; 2314/96; 1108; 1109; 1110/97	Schwangersch aftsabbruch (Bayern)	5 Ärzte	stark eingeschränkter Personenkreis	hoch, kontrovers diskutiert	k. A.
9	1 BvR 2378; 1084/99	Großer Lauschangriff	7 öffentlich bekannte Personen	VB nicht öffentlich	groß, breite auch kontroverse Diskussion des Themas	große Medienresonanz aber keine auf VB bezogene Aktivierung
10	1 BvR 357/05	Luftsicherheits-gesetz	einige öffentlich bekannte Personen	VB nicht öffentlich	groß, breite auch kontroverse Diskussion des Themas	große Medienresonanz, VB in kurzem Zeitraum medial beachtet
11	Unbekannt	BKA-Gesetz	Repräsentative Gruppen (wie bei Online-Durchsuchung NRW)	Bündnis von ZG Orgas. Wirbt für Unterstützung/Medie nwirksame Aktionen	Mittel, wird im Zuge gegenwärtiger Datenschutzdebatten geführt	mittel, lediglich um Spenden und Öffentlichkeitsarbeit für Thematik wird geworben

Anlage 1

#	AZ	Thema (Stich-wort)	Beschwerdeführer / Konzeption der VB	Unterstützer und Anhängerschaft	Öffentliche Wahrnehmung des Themas	Bezug auf Aktivierung der pol. Öffentlichkeit für VB
12	1 BvR 2675/05	Hartz-Gesetze	repräsentative Auswahl von 3 Personen	Spendensammlung über Online-Portal, über 800 Spendeneingänge	ständig präsente Thematik, vielschichtig - daher kein Fokus auf VB	mittel/ transparente Vorbereitung jedoch sehr begrenzte Öffentlich-keitswirksamkeit
13	2 BvR 1010/08; 2 BvR 1022/08; 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09	Ratifikation Lissabon Vertrag	2 Organstreitverfahren & 4 VB: 2 von Einzelpers. 1 von 53 MDBs& 1 von 4 Personen anhängig.	VB nicht Öffentlich, repräsentativ durchgeführt ohne Einbindung der Öffentlichkeit	breite Wahrnehmung durch politische Öffentlichkeit, kontrovers diskutiert	große Medienresonanz der Thematik aber keine Aktivierung zur Unterstützung der VB
14	Unbekannt	Legaler Schuß-waffenbesitz	Repräsentativ organisiert über Interessenvertretung	Spendensammlung und Organisation über Internet Foren und Community.	abhängig von Ereignissen, zeitweise sehr groß, aber sehr kontrovers und i.d.R. negativ besetzt - keine Debatte über die VB	weitgehend vermieden über Community hinaus zu kommunizieren; wgen befürchteter negativer Öffentlichkeit werden fast keine Informationen veröffentlicht
15	1 BvR 2415/02	Beitragsatz-sicherungsges etz	Apotheker u. Zahntechniker, insg.ca. 6000 Beschwerdeführer	eingeschränkter Personenkreis, Berufsgruppen von Gesetz direkt betroffen, Initiatoren sind Interessens-vertretungen	gering, Beschwerdeführer übersetzten eigene Nachteile in Bedeutung für Gesellschaft	mittel, es wurde durch Protestaktionen versucht öffentlich wahrgenommen zu werden
16	1 BvR 1778/01	Kampfhunde	53 Halter und Züchter best. Hunderassen	nicht öffentlich beworben; nur innerhalb der spezifischen Community	Abhängig von Ereignissen präsent, i.d.R. negativ besetztes Thema	Über Klientel hinaus kaum verbreitet
17	1 BvR 2270/05; 809/06; 830/06	Rundfunk-gebühren	diverse öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	definierte Gruppe	keine	keine (geringe selbstthematisierung der Medien ausgenommen)
18	1 BvR 2186/06	Hufbeschlag-gesetz	Hufpfleger, Auszubildende und Fachlehrer	stark eingeschränkter Personenkreis	keine	keine

Anlage 2

Rechtssatzverfassungsbeschwerden 2000 - 2009

Übersicht der Verfassungsbeschwerden in deren Zuge ein Gesetz
oder eine Rechtsnorm für unvereinbar mit dem GG erklärt wurde

Jahr	Aktenzeichen	Rechtssatzvb. unmittelbar	Rechtssatzvb. mittelbar	keine Rechtssatzvb. VerfG agiert über VB hinaus
2000	1 BvR 335/97		X	
	1 BvR 284/96		X	
	1 BvR 1659/96		X	
	1 BvR 321/96			X
	1 BvR 420/97	X		
	1 BvR 539/96	X		
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2001	1 BvR 81/98		X	
	1 BvR 1629/94	X		
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2002	1 BvR 525/99			X
	1 BvR 1644/01		X	
	1 BvR 1236/99		X	
	1 BvR 794/95		X	
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2003	1 BvR 1972/00		X	
	1 BvR 70/01		X	
	1 BvR 1493/96			X
	1 BvR 1724/01			X
	1 BvR 487/01		X	
	2 BvR 400/98		X	
	2 BvR 1735/00		X	
	2 BvR 716/01		X	
	1 BvR 302/96		X	
	1 BvR 238/01		X	
	1 BvR 10/99		X	
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2004	1 BvR 193/97		X	
	1 BvR 2515/95		X	
	1 BvR 2130/98		X	
	1 BvR 1298/94			X
	1 BvR 1299/94			X
	1 BvR 1332/95			X
	1 BvR 613/97			X
	1 BvR 2378/98	X		
	1 BvR 1084/99	X		
	1 BvR 1778/01	X		
	2 BvR 834/02		X	
	2 BvR 1588/02		X	
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2005	1 BvR 2561/03		X	
	1 BvR 774/02		X	
	2 BvR 2335/95	X		
	2 BvR 2391/95	X		
	1 BvR 2236/04			X
	1 BvR 782/94			X
	1 BvR 957/96			X
	1 BvR 668/04	X		

Anlage 2

	1 BvR 1232/00		X	
	1 BvR 2627/03	X		
	2 BvR 524/01		X	
	2 BvR 396/98		X	
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2006	1 BvR 357/05	X		
	1 BvR 1054/01			X
	1 BvR 1484/99			X
	1 BvR 293/05		X	
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2007	2 BvR 2433/04	X		
	2 BvR 2434/04	X		
	1 BvR 2270/05	X		
	1 BvR 809/06	X		
	1 BvR 830/06	X		
	1 BvR 2186/06	X		
	1 BvR 1290/05	X		
	1 BvR 1550/03	X		
	1 BvR 2357/04	X		
	1 BvR 603/05	X		
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2008	1 BvR 370/07	X		
	1 BvR 595/07	X		
	1 BvR 2074/05	X		
	1 BvR 1254/07	X		
	1 BvR 3262/07	X		
	1 BvR 402/08	X		
	1 BvR 906/08	X		
	1 BvR 2310/06			X
		unmittelbar	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
2009	2 BvR 743/01		X	
	2 BvR 890/06	X		
	1 BvR 825/08	X		
	1 BvR 831/08	X		
	2 BvR 1010/08	X		
	2 BvR 1022/08	X		
	2 BvR 1259/08	X		
	2 BvR 182/09	X		
	1 BvR 2857/07	X		
	1 BvR 58/07	X		
	2 BvR 758/07		X	
	Gesamtsumme	**unmittelbar**	**mittelbar**	**VerfG agiert über VB hinaus**
	80	**37**	**29**	**14**

Ak Zensus: Verfassungsbeschwerde nicht angenommen - Widerstand gegen Volkszaehlung geht weiter

FoeBuD e.V. <mail@foebud.org> **11. Oktober 2010 12:16**
An: XXXXX@XXXXX

Liebe Mitstreiterin, lieber Mitstreiter,

unsere von Dir unterstützte Verfassungsbeschwerde gegen die Volkszählung 2011 ist vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) leider nicht angenommen worden (Links siehe unter: [1] und [2])
Es gibt eine Pressemitteilung des AK Zensus zum Thema. [3]

Wir bedauern die Nichtannahme unserer Verfassungsbeschwerde. Trotzdem wollen wir die juristischen Möglichkeiten natürlich weiterhin ausschöpfen. Die Aufarbeitung des verworrenen Zensusgesetzes zur Volkzählung 2011 und die Klärung datenschutzbezogener Auswirkungen ist weiterhin Bestandteil unserer Arbeit. Ein vertiefender Nachtrag zu den in der Verfassungsbeschwerde [4] angebrachten Grundrechtsproblemen war in Arbeit und dem BVerfG bereits angekündigt. Hier müssen wir selbstkritisch feststellen, dass wir diesen Nachtrag hätten zügiger voranbringen müssen. In der dem Gericht zugegangenen Beschwerdeschrift befanden zudem einige Fehler, die leider die Kurzfristigkeit widerspiegeln, in der die Beschwerdeschrift verfasst wurde.

Doch der Widerstand gegen die Volkszählung 2011 geht weiter. Der AK Zensus besteht bisher noch aus einem relativ kleinen Kreis an ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern. Deshalb freuen wir uns über jede Art der Unterstützung. Deine Hilfe ist gern gesehen und unbedingt willkommen!

Was kannst Du konkret tun?

- Als Kläger/in mit uns im jeweiligen Bundesland gegen den an Dich erlassenen Zählungs-Bescheid vorgehen. Damit können im Einzelnen die Ausführungsgesetze und auch das Zensusgesetz erneut zur Prüfung herangezogen werden.

- Befrage Dein zuständiges Meldeamt, wann sie welche Daten übertragen und leite uns die Antwort der Behörden (natürlich anonymisiert) zu.

- Kläre Deine Familie und Deine Freunde über die Volkszählung auf und gib Flyer weiter. <http://zensus11.de>

- Beteilige Dich am Logo- und Aufkleberwettbewerb des AK Zensus. <http://zensus11.de/wettbewerb/>

- Wenn die Aufforderung zur Auskunftserteilung (durch den Erhebungsbeauftragten persönlich oder per Bescheid) kommt: Führe ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren und/oder Klagverfahren durch. Wende Dich für Unterstützung ruhig an uns!

- Gewinne Anwälte und Juristen für die weitere Mitarbeit in den kommenden Verfahren.

- Wenn Du selbst Anwalt bist: Deine Hilfe beim Bearbeiten der jeweiligen Ausführungsgesetze in den einzelnen Bundesländern ist

herzlich willkommen!

- Unterstütze unsere Arbeit mit einer Spende.

Hilf uns bei der Arbeit gegen die Volkszählung 2011. Wende Dich an:
kontakt@zensus11.de

Mit besten Grüßen,

AK Zensus im Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung

Links:
[1] Pressemeldung des BVerfG
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-090.html>
[2] Entscheidung des BVerfG
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20100921_1bvr186510.html>
[3] Pressemeldung des AK Zensus
<http://zensus11.de/2010/10/ak-zensus-kundigt-weitere-proteste-gegen-die-volkszahlung-2011-an/>
[4] Beschwerdeschrifth
<http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/images/VB_Zensus_anonymisiert.pdf>

Über uns:
Die Kampagne gegen die Volkszählung 2011 ist eine Initiative des Arbeitskreises Zensus, der unter dem Dach des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung (AK Vorrat) gegründet wurde. Im Rahmen seiner Arbeit will der AK Zensus gegen das neue Gesetz zur Vollerfassung der Bevölkerung vorgehen und gleichzeitig datenschutzfreundlichere Lösungen entwickeln. Auf seiner Webseite www.zensus11.de informiert er über das Gesetz und die möglichen Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger. Der AK Vorrat ist ein Zusammenschluss von Bürgerrechtlern, Datenschützern und Internetnutzern, der in Zusammenarbeit mit weiteren zivilgesellschaftlichen Initiativen überparteilich und unabhängig agiert. Die Initiative gegen die Volkszählung 2011 wird durch weitere Organisationen unterstützt, zum Beispiel durch den FoeBuD e.V. und das “Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V.” (FIfF)

www.zensus11.de www.vorratsdatenspeicherung.de www.foebud.org www.fiff-ev.de

Spenden:
FoeBuD e.V., Konto 2129799, Sparkasse Bielefeld, BLZ 480 501 61,
Kennwort "zensus11", Online spenden: https://www.foebud.org/spende/

Reihe Opuscula (Auszug)

Kostenfreier Download unter http://www.opuscula.maecenata.eu

2008	**Nr.31**	**Protokoll des Workshops Bürgerengagement und Stadtentwicklung.** Strukturen und Bedarfe. *Maecenata Institut*
2009	**Nr.32**	**Effizienzuntersuchung gemeinnütziger Stiftungen** Ein internationaler Vergleich aus Managementperspektive *Janna Lena Förschner*
	Nr.33	**Die Einnahmequellen des 3. Sektors in Ungarn** *Kata Imre, Mariusz Rybak und Szabina Nemes*
	Nr. 34	**Das Konzept „Social Franchising“** Die systematische Verbreitung von gemeinnützigen Projekten *Christian Schreier*
	Nr. 35	**Nachhaltige Kapitalanlagen für Stiftungen.** Chancen und Herausforderungen für Stiftungen im 21. Jahrhundert. *Melinda Köszegi*
	Nr. 36	**Stiftungen und bürgerschaftliches Engagement.** Problemaufriss für den Engagement-Bericht des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. *Rupert Graf Strachwitz, Thomas Ebermann, Henrik Neuke*
	Nr. 37	**Zivilgesellschaftspolitik in Japan.** Die Entwicklung der organisierten Zivilgesellschaft. *Daniel Backhouse, Robert Hoffmann und Christian Schreier*
	Nr. 38	**Maecenas Erben. Vom Mäzenatentum zum Sponsoring?** Gründungsideen und heutige Organisationsformen deutschsprachiger Kultureinrichtungen in Italien. *Corinna Pregla*
	Nr. 39	**Der zivilgesellschaftliche Mehrwert** Beiträge unterschiedlicher Organisationen *Amanda Groschke, Wolfgang Gründinger, Dennis Holewa, Christian Schreier und Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 40	**Zivilgesellschaft in der Stadt- und Raumentwicklung** *Elke Becker*
2010	**Nr. 41**	**Bürgergesellschaftskonzepte** Programmatische und demokratietheoretische Betrachtung von Reformleitbildern der SPD und CDU *Christian Schreier*
	Nr. 42	**50 Jahre DESY** Zur Rechtsformproblematik einer vom Staat gegründeten Stiftung *Wiebke Eggers*
	Nr. 43	**Engagierte Menschen** Vier Fallstudien *Priska Daphi, Angela Berger, Sandra Rasch und Anna Steinfort*
	Nr. 44	**Tranzparenz, Akzeptanz und Legitimität** Der Bund der Vertriebenen in zivilgesellschaftlicher Perspektive *Eva Maria Hinterhuber und Rupert Graf Strachwitz* *Mitarbeit: Christoph Kahlert*
	Nr. 45	**Erfolgskritische Governancestruktur in Netzwerken** *Alexander Freiherr v. Strachwitz*
	Nr. 46	**Transparenz in der Zivilgesellschaft** *Rupert Graf Strachwitz*
2011	**Nr. 47**	**Zivil-militärische Zusammenarbeit in Krisengebieten** Aktuelle Forschungsergebnisse mit zivilgesellschaftlichem Fokus *Andreas Werner*
	Nr. 48	**Der neue Bundesfreiwilligendienst** Eine kritische Bewertung aus Sicht der Zivilgesellschaft *Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 49	**Die Legitimität von Stiftungen und philanthropischem Handeln** Eine theoretische Annäherung an den Fallbeispielen Bertelsmann Stiftung und The Giving Pledge *Carolin Häberlein, Johannes Nössler und Stefanie Vorberger*
	Nr. 50	**Empirische Studien zur Zivilgesellschaft** Stiftungen, Bibliotheken, Internet *Rainer Sprengel*

URN: urn:nbn:de:0243-062011op511

ISSN (Reihe Opuscula) 1868-1840