

Grundkurs Öffentliches Recht

Staats- und Verwaltungsrecht

Bearbeitet von

Von Prof. Dr. Helge Sodan, Präsident des Verfassungsgerichtshofes a.D., und Prof. Dr. Jan Ziekow,
Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

8. Auflage 2018. Buch. XLVI, 834 S. Kartoniert

ISBN 978 3 406 72034 5

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht](#)

Zu [Inhalts- und Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

d) Rücktritt und andere „Erledigung“ des Amtes des Bundeskanzlers

Neben den zuvor genannten Fällen kann das Amt des Bundeskanzlers auch durch dessen freiwilligen **Rücktritt** enden. Dann hat der Bundestag nach Art. 63 GG zu verfahren (Wahl eines neuen Bundeskanzlers). Gleiches gilt im Falle des **Todes** des Bundeskanzlers oder beim durch Richterspruch festgestellten **Verlust der Amtsfähigkeit**.

III. Aufgaben der Bundesregierung

Eine Einzelbeschreibung aller Aufgaben und Befugnisse, welche der Bundesregierung im Hinblick auf ihre Stellung als Exekutivspitze und Organ der politischen Staatsleitung zukommen, ist angesichts der Vielschichtigkeit und Offenheit dieser Kompetenzen kaum möglich (→ Rn. 1); so kann etwa im Hinblick auf ihre politische Leitungsfunktion auch von einer „politischen Allzuständigkeit“¹⁷ der Bundesregierung gesprochen werden, welche sich aus Art. 65 GG herleiten lässt. Dem BVerfG zufolge ist die „Aufgabe der Staatsleitung und der von ihr als integralem Bestandteil umfassten Informationsarbeit der Bundesregierung [...] Ausdruck ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung“¹⁸. Nur vereinzelt sind konkrete Aufgaben bzw. Befugnisse ausdrücklich im Grundgesetz geregelt:

Aufgaben und Befugnisse *einzelner Regierungsmitglieder* statuieren etwa Art. 65a und 115b GG (Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte), Art. 80 I 1 Var. 2 GG (Erlass von Rechtsverordnungen) sowie Art. 108 III 2 und Art. 112 GG (betreffend Finanzverfassung bzw. Haushaltsgesetzgebung).

Von den im Grundgesetz *ausdrücklich* geregelten Zuständigkeiten der Bundesregierung als eines „kollegial gebildeten Verfassungsorgans“¹⁹ („Kabinetts“, → Rn. 23f.) sind hier etwa zu nennen: Das Recht zur Ausübung von Bundeszwang (Art. 37 GG), das Gesetzesinitiativrecht nach Art. 76 GG, das Recht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 II 4 GG), das Recht zum Erlass von Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 I 1 Var. 1 GG, die Aufsichts- und Weisungsrechte sowie das Recht zum Erlass von Verwaltungsvorschriften beim Gesetzesvollzug durch die Länder (siehe im Einzelnen Art. 83ff. GG), bestimmte Kompetenzen im Bereich der Finanzverfassung (Art. 110, 113, 114 GG), ferner etwa die Zuständigkeiten aus Art. 26 II, 32 III, 35 III und 91 II GG. *Still schweigend* im Grundgesetz enthaltene Kompetenzen sieht das BVerfG in der „Pflicht der Bundesregierung, den Bundestag und seine Ausschüsse zu unterrichten“, sowie in der „Verpflichtung der Regierung und ihrer Mitglieder, dem Bundestag auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und seinen Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen“²⁰.

IV. Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung

Ausdrücklich im Grundgesetz geregelt ist die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung:

¹⁷ Siehe etwa D. Weckerling-Wilhelm, in: Umbach/Clemens, GG Art. 62 Rn. 7.

¹⁸ BVerfGE 105, 252 (270); vgl. auch BVerfGE 105, 279 (301). Siehe zur grundrechtlichen Relevanz staatlicher Informationstätigkeit näher → § 24 Rn. 7ff.; zur **Öffentlichkeitsarbeit** der Regierung (→ Rn. 25ff.): H. Mandelartz, DÖV 2009, 509ff.

¹⁹ BVerfGE 11, 77 (85); 26, 338 (396).

²⁰ BVerfGE 105, 252 (270).

1. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers („Kanzlerprinzip“)

- 21 Gemäß Art. 65 S. 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Davon umfasst ist die Aufstellung politischer Richtungsgrundsätze und Leitentscheidungen.²¹ Diese ergehen in der Regel als „ausfüllungs-“, d. h. umsetzungs- und konkretisierungsbedürftige Rahmenentscheidungen, innerhalb derer die Bundesminister ihre Geschäftsbereiche selbstständig und unter eigener Verantwortung leiten (Art. 65 S. 2 GG). Aufgrund der umfassenden Regierungsverantwortung des Bundeskanzlers kann hierunter aber auch eine Einzelentscheidung bzw. Einzelweisung gegenüber einem Bundesminister fallen, wenn diese prinzipielle Sachfragen betrifft. Allerdings ist dabei die Ressortkompetenz des Ministers aus Art. 65 S. 2 GG (→ Rn. 22) insoweit zu wahren, als dem Minister noch eine Möglichkeit zur „Ausfüllung“ verbleiben muss; daher ist es unzulässig, wenn der Bundeskanzler die Angelegenheit vollständig an sich zieht und selbst verfolgt, also einen „Selbsteintritt“ vornimmt.²²

2. Ressortkompetenz der Bundesminister („Ressortprinzip“)

- 22 Nach Art. 65 S. 2 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich (Ressort) innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien selbstständig und unter eigener Verantwortung. Neben der hiermit bestehenden politischen Entscheidungsgewalt umfasst diese Leitungsbefugnis insbesondere die Hoheit hinsichtlich Personalentscheidungen und der Organisationsstruktur des Ministeriums. Insoweit darf also etwa der Bundeskanzler nicht in den Ressortbereich des Bundesministers „hineinregieren“. Diese grundsätzliche Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit findet ihre Grenzen aber in der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (→ Rn. 21). Dies soll grundsätzlich auch dann gelten, wenn einzelnen Ministern (grund)gesetzliche Sonderrechte zugewiesen sind (vgl. etwa Art. 65a, 112 GG; § 28 II 2 BHO; § 26 GO-BReg)²³. Vorrangig sind auch Kollegialentscheidungen der Bundesregierung (→ Rn. 23).

3. Kollegialkompetenz der Bundesregierung („Kabinettsprinzip“)

- 23 Die Kollegialkompetenz betrifft die Zuständigkeiten der Bundesregierung als Gesamtheit; die Bundesregierung entscheidet hier als Kollegium („Kabinett“), so genanntes „Kollegial-“ oder „Kabinettsprinzip“. Neben den bereits dargestellten Zuständigkeiten (→ Rn. 19) fällt hierunter etwa die Zuständigkeit zur Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern nach Art. 65 S. 3 GG. Eine Ausweitung erfährt die Kollegialkompetenz durch § 15 GO-BReg, wonach alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung der Bundesregierung zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten sind.²⁴ Kollegialbeschlüsse der Bundesregierung gehen der Ressortkompetenz der einzelnen Minister vor. Dagegen muss nach überwiegender Ansicht die Kollegialkompetenz im Hinblick auf Richtlinienfragen im Kollisions- bzw. Streitfall hinter

²¹ Stern, StaatsR II S. 303.

²² S. Detterbeck, in: HdbStR III § 66 Rn. 19; M. Oldiges/R. Brinktrine, in: Sachs, GG Art. 65 Rn. 25.

²³ Degenhart Rn. 758; differenzierend Maurer, StaatsR I § 14 Rn. 51.

²⁴ Siehe zur Verfassungsmäßigkeit des § 15 GO-BReg A. Uhle/S. Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke Art. 65 Rn. 37; W.-R. Schenke, Jura 1982, 337 (348).

der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aufgrund dessen umfassender Richtlinienverantwortung zurückstehen²⁵.

Beschlussfähig ist das Kabinett gemäß § 24 I GO-BReg, wenn zumindest die Hälfte der Bundesminister einschließlich des Vorsitzenden (i. d. R. des Bundeskanzlers, vgl. § 22 I GO-BReg) anwesend ist. Für die Beschlussfassung bedarf es nach § 24 II GO-BReg der Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.²⁶

V. Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung

Zu den Aufgaben der Bundesregierung gehört es, die Öffentlichkeit „über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit“ zu informieren.²⁷ Im Rahmen ihrer **Informations- und Öffentlichkeitsarbeit** sind die Bundesregierung und ihre Mitglieder an die Grundrechte sowie an Gesetz und Recht gebunden. In grundrechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen staatliche Informationstätigkeit als Grundrechtseingriff zu bewerten ist (→ § 24 Rn. 11 f.) und ob die Befugnis der Bundesregierung zur Staatsleitung (Art. 65 GG) eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für das Informationshandeln der Bundesregierung sein kann, wenn keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist²⁸. Ferner kann die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in einem Spannungsverhältnis zum **Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit** (→ § 6 Rn. 80 ff.) stehen.²⁹

Die zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten (→ § 14 Rn. 20 f.) dargelegte Judikatur des BVerfG, welche dieses Spannungsverhältnis weitgehend zu Gunsten der Zulässigkeit von Äußerungen des Bundespräsidenten auflöst, ist jedenfalls auf Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung *nicht* zu übertragen. „Im Unterschied zur Bundesregierung und deren Mitgliedern steht der Bundespräsident weder mit den politischen Parteien in direktem Wettbewerb um die Gewinnung politischen Einflusses noch stehen ihm in vergleichbarem Umfang Mittel zur Verfügung, die es ermöglichen, durch eine ausgreifende Informationspolitik auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes einzuwirken“.³⁰ Dagegen kann das Regierungshandeln die Willensbildung des Volkes und damit Wahlentscheidungen erheblich beeinflussen.

Aus dem Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit folgt, dass die Bundesregierung über das bloße Regierungshandeln hinaus eine **parteidurchgreifende Einflussnahme** auf den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien unterlassen muss. Insbesondere darf sie sich nicht im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern identifizieren und diese mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen oder benachteiligen (→ § 6 Rn. 81 b). Dies gilt ebenso für die einzelnen Mitglieder der Bundesregierung, aber nur soweit eine **Äußerung dem Kanzler- oder Ministeramt zurechnen** ist, nicht aber wenn Regierungsmitglieder außerhalb der amtlichen Funk-

²⁵ Siehe etwa *Degenhart* Rn. 756, 759 f.; *U. Mager*, in: v. Münch/Kunig Art. 65 Rn. 9; *W. R. Schenke*, *Jura* 1982, 337 (342 ff.); a. *M. A. Uhle/S. Müller-Franken*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke* Art. 65 Rn. 39 m. w. N.; *Maurer*, *StaatsR* I § 14 Rn. 53 m. w. N.

²⁶ Zur Zulässigkeit eines „Umlaufverfahrens“ BVerfGE 91, 148 (169 ff.).

²⁷ BVerfGE 138, 102 (114).

²⁸ Vgl. BVerfGE 105, 279 (301 ff.); BVerwG, NVwZ-RR 2015, 425 (426 ff.); *T. Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1018).

²⁹ Vgl. zu parteipolitischen Äußerungen von Amtsträgern *T. Barczak*, NVwZ 2015, 1014 ff.; *H. Mandelartz*, DÖV 2015, 326 ff.; *M. Putzer*, DÖV 2015, 417 ff.

³⁰ BVerfGE 138, 102 (112).

tion, z. B. als Parteivorstandsmitglied, am politischen Meinungskampf teilnehmen.³¹ Eine Äußerung ist dem Regierungsamt zuzurechnen, wenn sie „unter Rückgriff auf die einem Regierungsmitglied zur Verfügung stehenden Ressourcen erfolgt oder eine erkennbare Bezugnahme auf das Regierungsamt vorliegt und damit die Äußerung mit einer aus der Autorität des Amtes fließenden besonderen Gewichtung versehen wird. Ist dies der Fall, unterliegt das Regierungsmitglied der Bindung an das Neutralitätsgebot. Ansonsten ist seine Äußerung dem allgemeinen politischen Wettbewerb zuzurechnen.“³²

- 28** Eine dem Amt zuzurechnende Äußerung ist anzunehmen bei ausdrücklicher Bezugnahme auf das Ministeramt, Äußerungen, die ausschließlich Maßnahmen oder Vorhaben des eigenen Ministeriums betreffen, bei Verlautbarungen in offiziellen Publikationen, Pressemitteilungen oder auf offiziellen Internetseiten des eigenen Geschäftsbereichs,³³ Verwendung von Staatsymbolen und Hoheitszeichen, Nutzung von Amtsräumen oder Äußerungen im Rahmen einer Veranstaltung, die von der Bundesregierung ausschließlich oder teilweise verantwortet wird oder an denen das Regierungsmitglied ausschließlich aufgrund seines Amtes teilnimmt. Außerhalb seiner amtlichen Funktion äußert sich ein Regierungsmitglied, wenn es im parteipolitischen Kontext agiert, vor allem auf Parteitagen oder Parteiveranstaltungen. Differenzierter Betrachtung im Einzelfall bedürfen Äußerungen auf Veranstaltungen des allgemeinen politischen Diskurses, wie Talkrunden, Diskussionsforen, Fernseh- und Zeitungsinterviews.³⁴

§ 16. Bundesverfassungsgericht

I. Verfassungsrechtliche Stellung

- 1 Die Stellung des BVerfG in der Verfassungsordnung ist durch seine **Doppelfunktion als Gericht und oberstes Verfassungsorgan des Bundes** geprägt.¹
- 2 Das BVerfG ist ein **Gericht i. S. v. Art. 92 GG**, dessen Mitgliedern als Richtern rechtssprechende Gewalt anvertraut ist (→ zu den Begriffen Gericht und Richter § 19 Rn. 4f.). Schon daraus folgt, dass seine Mitglieder ihre Entscheidungen in sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit zu treffen haben. In der gewaltenteilten Staatsorganisation ist das BVerfG somit Bestandteil der Judikative. Es stellt das höchste Gericht der Bundesrepublik Deutschland dar.
- 3 Ferner ist das BVerfG ein **oberstes Verfassungsorgan des Bundes** und steht in dieser Eigenschaft selbstständig und unabhängig neben dem Bundespräsidenten, dem Bundestag, dem Bundesrat sowie der Bundesregierung (vgl. § 1 I BVerfGG). Diese Stellung wird hauptsächlich damit begründet, dass das BVerfG befugt ist, Normen des parlamentarischen Gesetzgebers zu verwerfen, d. h. für nichtig zu erklären, sowie Streitigkeiten zwischen den anderen obersten Staatsorganen zu entscheiden. Seine Tätigkeit ist daher auf der Verfassungsorganebene angesiedelt, die es auf „gleicher Augenhöhe“ ausübt. Die **Selbständigkeit und Unabhängigkeit** hat zur Konsequenz, dass es nicht – wie die anderen Bundesgerichte – in den Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums

³¹ BVerfGE 138, 102 (116f.); vgl. RhPfVerfGH, NVwZ-RR 2014, 665 (667).

³² BVerfGE 138, 102 (118).

³³ Vgl. BVerfG, EuGRZ 2015, 699f.: In diesem Beschl. wurde dem Bundesministerium für Bildung und Forschung aufgegeben, eine Pressemitteilung „Rote Karte für die AfD“ von der Homepage des Ministeriums einstweilen zu entfernen.

³⁴ Siehe zu den einzelnen Zurechnungskriterien BVerfGE 138, 102 (118ff.); RhPfVerfGH, NVwZ-RR 2014, 665 (667); T. Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1016).

¹ Vgl. zum Status des BVerfG seine eigene Denkschrift, abgedruckt in JÖR N. F. 6 (1957), 144ff.

fällt und dessen Dienstaufsicht untersteht. Es wird im Bundeshaushalt als eigene Einheit geführt und legt in diesem Rahmen den ihn betreffenden Haushaltsentwurf selbst vor.²

II. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Nach der rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes sind alle drei Teifunktionen der Staatsgewalt umfassend an die Verfassung gebunden (Art. 20 III GG). So ist es zunächst Aufgabe jedes Staatsorgans, sein Handeln mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen. Die Vorgaben der Verfassung sind aber nicht immer klar; sie können auslegungsbedürftig sein oder in der Praxis unbewusst oder bewusst verkannt werden. Die Durchsetzung einer Verfassung hängt daher auch davon ab, dass es Instanzen gibt, die sie verbindlich auslegen und im Einzelfall die Verfassungsmäßigkeit einer staatlichen Maßnahme überprüfen können. Diese Aufgaben könnten zum einen allein durch „normale“ Gerichte (Fachgerichte) erfolgen. Unter Verfassungsgerichtsbarkeit wird dagegen die „**verselbständigte Jurisdiktion über Verfassungsfragen**“³ verstanden, welche jedoch nicht mit einer Monopolstellung über die Anwendung von Verfassungsrecht zu verwechseln ist.⁴

Die Funktion der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit – sowohl des Bundes als auch der Länder – besteht darin, den **Schutz der jeweiligen Verfassung** zu gewährleisten. Dementsprechend versteht sich das BVerfG selbst als „Hüter der Verfassung“⁵. Eine Monopolstellung hat es hinsichtlich dieser Aufgabe nicht⁶; ihm wurden aber – im Gegensatz zu anderen Organen der öffentlichen Gewalt – besondere Kompetenzen eingeräumt, u. a. das Normverwerfungsmonopol nach Art. 100 I GG sowie die besondere Bindungswirkung seiner Entscheidungen nach Art. 100 III GG und § 31 BVerfGG. Das BVerfG ist nicht generell für „Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art“ (vgl. auch die verwaltungsprozessuale Generalklausel des § 40 I 1 VwGO⁷) zuständig, sondern nur für bestimmte, ihm im Grundgesetz oder im Bundesverfassungsgerichtsgesetz ausdrücklich zugewiesene Verfahrensarten (vgl. insbes. Art. 93 I GG und § 13 BVerfGG).

Der (gegenwärtige) Schutz hat verschiedene Dimensionen. Diese werden an den unterschiedlichen verfassungsprozessuellen Verfahrensarten deutlich (→ zum Verfassungsprozessrecht näher §§ 50 ff.): Zum einen geht es um die Einhaltung und Durchsetzung des Grundgesetzes, insbesondere der Grundrechte, im **Verhältnis des Staates zum Bürger** (Verfassungsbeschwerde, konkrete Normenkontrolle). Ferner erfolgt eine Klärung verfassungsmäßiger Rechte und Pflichten im Verhältnis **zwischen den obersten Bundesorganen** (Organstreitverfahren). Des Weiteren können Streitigkeiten **zwischen dem Bund und den Ländern**, **zwischen verschiedenen Ländern** und sogar **innerhalb eines Landes**⁸ vom BVerfG zu entscheiden sein (Bund-Länder-Streitverfahren, abstrakte Normenkontrolle). Hinzu kommen spezielle, das Verfassungsleben betreffende **weitere Aufgaben** (Wahlprüfungsverfahren, Parteienverbot, Bundespräsidentenanklage).

² Siehe zu den formalen Konsequenzen der Verfassungsorganeigenschaft H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 37.

³ E. Friesenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1963, S. 7.

⁴ Vgl. auch Schlaich/Korioth Rn. 9 ff.

⁵ So etwa BVerfGE 1, 184 (195, 197); 1, 396 (408); 2, 124 (129, 131); 6, 300 (304); 40, 88 (93). Siehe zur verfassungstheoretischen Auseinandersetzung über die Frage, wem die spezifische Funktion eines „Hüters der Verfassung“ zukommt, H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 12ff.

⁶ Vgl. etwa BVerfGE 47, 144 (145); 68, 337 (345); 68, 376 (380).

⁷ Siehe dazu näher H. Sodan, in: Sodan/Ziekow § 40 Rn. 183 ff.

⁸ Vgl. dazu bspw. BVerfGE 109, 275 (278 f.); 110, 199 ff.

III. Organisation

- 7 Das BVerfG besteht aus **zwei Senaten** mit jeweils **acht Richtern**; drei Richter eines Senats stammen aus der Richterschaft der obersten Gerichtshöfe des Bundes (§ 2 BVerfGG). Die **Amtszeit** der Richter dauert jeweils 12 Jahre, längstens bis zur Altersgrenze von 68 Jahren; eine **Wiederwahl** ist zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit unzulässig (vgl. § 4 BVerfGG). Das **Plenum** besteht aus allen sechzehn Richtern des BVerfG. Es hat zu entscheiden, wenn ein Senat von der Rechtsauffassung des anderen abweichen will (§ 16 I BVerfGG).⁹
- 8 Die Richter jedes Senats werden **je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt** (Art. 94 I 2 GG, § 5 I 1 BVerfGG). Für die vom Bundestag zu wählenden Richter sah § 6 BVerfGG a. F. ein besonderes, nämlich indirektes Wahlverfahren vor¹⁰: Der Bundestag selbst wählte einen aus 12 Bundestagsabgeordneten bestehenden Wahlausschuss, welcher mit einer Mehrheit von acht Stimmen die Richter wählte. Zweck dieser Regelung war es, parteipolitischen Streit um Kandidaten in möglichst kleinem Kreis auszutragen, um die Bewerber und das Amt nicht zu beschädigen. Seit dem 30.6.2015 ist in § 6 BVerfGG ein anderes Wahlverfahren geregelt. Weiterhin wird vom Bundestag der aus 12 Abgeordneten bestehende Wahlausschuss gewählt (§ 6 II BVerfGG). Auf Vorschlag des Wahlausschusses wählt der Bundestag nunmehr selbst die von ihm zu berufenden Richter, und zwar ohne Aussprache und mit verdeckten Stimmzetteln (§ 6 I 1 BVerfGG). Zum Richter ist gewählt, wer eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt (§ 6 I 2 BVerfGG). Im Bundesrat ist nach § 7 BVerfGG eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.
- 9 Untergliederungen eines Senats sind die aus drei Richtern desselben Senats bestehenden **Kammern** (§ 15a BVerfGG), welche ausschließlich bei *Verfassungsbeschwerden* (→ § 51) und im *konkreten Normenkontrollverfahren* (→ § 54) tätig werden können. Die Kammer kann gemäß § 93b S. 1 BVerfGG die Annahme der Verfassungsbeschwerde ablehnen, wenn die Voraussetzungen des § 93a II BVerfGG nicht vorliegen, also insbesondere auch deshalb, weil der Verfassungsbeschwerde keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt (§ 93a II Buchst. a BVerfGG). Die Kammer kann der Verfassungsbeschwerde stattgeben, wenn diese zur Durchsetzung der in § 90 I BVerfGG genannten Rechte angezeigt, die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgebliche verfassungsrechtliche Frage durch das BVerfG bereits entschieden und die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist (§ 93c I 1 i. V. m. § 93a II Buchst. b BVerfGG). Beschlüsse der Kammer müssen *einstimmig* ergehen (§ 81a S. 1, § 93d III 1 BVerfGG). Die Erklärung der Unvereinbarkeit eines formellen Gesetzes mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht oder die Feststellung der Nichtigkeit eines formellen Gesetzes ist dem *Senat vorbehalten* (§ 81a S. 1 ex contrario; § 93c I 3 BVerfGG), ebenso die Aussetzung der Anwendung eines solchen Gesetzes durch eine einstweilige Anordnung (§ 93d II 2 BVerfGG).
- 10 Unverkennbar ist seit längerem eine Tendenz zur „Verkammerung“ des BVerfG: Die Kammern setzen sich „zunehmend an die Stelle der Senate [...], indem sie Verfassungsfragen ohne ausreichende Rückbindung an deren Präjudizien entscheiden“¹¹. Diese Entwicklung¹² wird vom Gesetzgeber begünstigt durch die allzu vagen Nichtannahme- und Stattgabevoraussetzungen, für deren

⁹ Siehe z. B. BVerfGE 132, 1ff.; siehe auch im Anschluss daran BVerfGE 133, 241 (253ff.).

¹⁰ Siehe zur Verfassungsmäßigkeit dieser Praxis BVerfGE 131, 230 (234ff.); C. Landfried/R. Scholz, ZRP 2012, 191; E. M. Schnelle, NVwZ 2012, 1597ff.; D. Wiefelspütz, DÖV 2012, 961ff.

¹¹ G. Hermes, in: FS 50 Jahre BVerfG I, S. 725 (748).

¹² Siehe zu einem konkreten Beispiel H. Sodan, NJW 2003, 257 (259).

Konkretisierung die Kammern des BVerfG einen großen Spielraum für sich in Anspruch nehmen und denen damit die notwendige Steuerungswirkung fehlt.

Die Jahresstatistik des BVerfG für 2016 weist folgende Zahlen aus¹³: 2016 ging mit 5.754 Eingängen die Anzahl der Verfahren im Vergleich etwa zum Jahr 2014 (mit dem bisherigen Rekordwert von 6.811 Eingängen) zurück. Unter den Neueingängen des Jahres 2016 befanden sich 5.654 Verfassungsbeschwerden, 116 Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, 17 konkrete Normenkontrollverfahren, 6 Organstreitverfahren sowie keine abstrakten Normenkontrollen. Dem standen 6.181 Verfahrenserledigungen gegenüber. In 5.778 Fällen wurden durch Kammerbeschlüsse Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung angenommen und in 10 Fällen durch Senatsentscheidung zurückgewiesen. Eine Stattgabe von Verfassungsbeschwerden erfolgte 2014 in 109 Fällen durch Kammerbeschlüsse und in 8 Fällen durch Senatsentscheidungen. Die Erfolgsquote ist also außerordentlich gering (vgl. auch → § 51 Rn. 1). Obgleich die Anzahl der unerledigten Verfahren auf knapp 3.200 gesunken ist, sorgt die hohe Anzahl von Verfahrenseingängen teilweise für eine erhebliche Verfahrensdauer, währenddessen der Beschwerdeführer mit den (ggf. wirtschaftlichen) Folgen leben muss.¹⁴

11

IV. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern

Nach der Errichtung von Verfassungsgerichten auch in den neuen Bundesländern und in Berlin¹⁵ gibt es in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland eine Landesverfassungsgerichtsbarkeit.¹⁶

12

Eine verfassungsprozessuale Besonderheit galt bis 2008 in *Schleswig-Holstein*. Dieses Land hatte durch Art. 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein a. F. von der Möglichkeit des Art. 99 GG Gebrauch gemacht, wonach dem BVerfG durch Landesgesetz die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zugewiesen werden kann. Das BVerfG wurde insoweit als LVerfG tätig.¹⁷ Es handelte sich um einen Fall der so genannten Organleihe. Durch eine Änderung seiner Verfassung¹⁸ und das Gesetz über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht¹⁹ errichtete auch das Land Schleswig-Holstein schließlich ein eigenes Landesverfassungsgericht, das seit dem 1.5.2008 tätig ist.

13

Die Kompetenz der Länder zur Regelung des Landesstaatsrechts ergibt sich aus ihrer Eigenstaatlichkeit (→ § 8 Rn. 7 ff.). Kraft ihrer Verfassungsautonomie können die Länder daher auch **eigene Verfassungsgerichte** einrichten. Da die Verfassungsräume von Bund und Ländern im föderativ gestalteten Staat grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen, gilt dies entsprechend für die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder.²⁰ Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf den Gebieten der Gerichts-

14

¹³ Siehe http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2016/statistik_2016_node.html, zuletzt aufgerufen am 15.12.2017.

¹⁴ Siehe zur so genannten Verzögerungsbeschwerde → § 50 Rn. 6a.

¹⁵ Siehe speziell zur Berliner Verfassungsgerichtsbarkeit H. Sodan, DVBl. 2002, 645 ff.

¹⁶ Einen Überblick über die Landesverfassungsgerichtsbarkeit geben Degenhart Rn. 896 ff. sowie H. Sodan, NdsVBl. 2009, 158 ff.; ders., LKV 2010, 440 (441 ff.). Siehe zur Bedeutung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Bundesverfassungsgerichtsbarkeit H.-J. Papier, in: H. Sodan (Hrsg.), Zehn Jahre Berliner Verfassungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 19 ff.; F. Kirchhof, VBlBW 2003, 137 (142).

¹⁷ BVerfGE 7, 77 (83); 10, 285 (293 f.); 27, 240 (244).

¹⁸ Siehe das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein v. 17.10.2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 220).

¹⁹ V. 10.1.2008 (GVOBl. Schl.-H. S. 25).

²⁰ H. Sodan, Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit, 2010, S. 74.

verfassung und des gerichtlichen Verfahrens aus Art. 74 I Nr. 1 GG erstreckt sich nicht auf die Verfassungsgerichtsbarkeit.²¹

- 15** Die Verfassungsgerichte der Länder sind **Hüter der jeweiligen Landesverfassung**. Ihre Jurisdiktion erstreckt sich nur auf Organe des Landes, da Bundesorgane nicht an Landesverfassungen gebunden sind. Hinsichtlich der Verfahrensarten gibt es Parallelen, aber auch deutliche Unterschiede zum Verfassungsprozessrecht des Bundes. Eine Möglichkeit von Individuen, die Verletzung von Landesgrundrechten durch Landesorgane mittels einer Landesverfassungsbeschwerde zu rügen, existiert derzeit in elf Bundesländern.
- 16** Im Verhältnis von **Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit** bezüglich der Prüfung von Grundrechtsverletzungen stellen sich einige **Abgrenzungsfragen**. Zu deren Klärung hat insbesondere ein Beschluss des Zweiten Senats des BVerfG vom 15.10.1997²² beigetragen. Diese Entscheidung beschäftigte sich auf eine Vorlage des SächsVerfGH hin mit der Frage, ob es mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vereinbar ist, eine Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht eines *Landes* gegen Entscheidungen von Gerichten des *Landes* zu eröffnen, die in einem *bundesrechtlich* geregelten Verfahren ergangen sind. Nach Art. 142 GG bleiben ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. Das BVerfG vertrat die Auffassung, damit solle der Schutz der Grundrechte auch durch die Landesverfassungsgerichte ermöglicht werden. Art. 142 GG sei „daher auf alle mit einer Verfassungsbeschwerde geltend zu machenden Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen zu erstrecken“ und erfasse „auch nicht nur die subjektiven Verfassungsrechte, die schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes in den Verfassungen der Länder der Bundesrepublik geregelt“ gewesen seien²³. Für die in Art. 142 GG genannte *Übereinstimmung* forderte das BVerfG, dass der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander nicht widersprechen dürften; diese Widerspruchsfreiheit bestehe bei Grundrechten, die „inhaltsgleich“ seien²⁴. Inhaltsgleich und damit zulässiger Prüfungsmaßstab für das Landesverfassungsgericht sei das entsprechende Landesgrundrecht nur, wenn es in dem zu entscheidenden Fall zu demselben Ergebnis führe wie das Grundgesetz; bei der Prüfung dieser Frage sei das LVerfG gemäß § 31 BVerfGG an die Rechtsprechung des BVerfG gebunden.²⁵ Dementsprechend nimmt etwa der BerlVerfGH seine Prüfungsbefugnis in Fällen, in denen jeweils Gegenstand der Verfassungsbeschwerde auf Bundesrecht beruhende Entscheidungen Berliner Gerichte sind, in den Grenzen der Art. 142 und 31 GG hinsichtlich solcher Grundrechte aus der Verfassung von Berlin an, die mit vom Grundgesetz verbürgten Grundrechten übereinstimmen²⁶. Will ein LVerfG den Inhalt eines inhaltsgleichen Grundrechts anders bestimmen als zuvor das BVerfG oder das Verfassungsgericht eines Landes, so hat es im Wege der Vorlage nach Art. 100 III GG die Entscheidung des BVerfG über die Rechtsfrage einzuholen. Daraus wird deutlich, dass die Autonomie der Landesverfassungsgerichtsbarkeit bei der Auslegung und Anwendung von Grundrechten erheblich beschränkt ist. Nach dem genannten bundesverfassungsgerichtlichen Beschluss aus dem Jahre 1997 darf die Landesverfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen der Gerichte eines Landes „nur insoweit zugelassen werden, als ein von den Verfahrensordnungen des Bundes eröffneter

²¹ BVerfGE 96, 345 (368 f.).

²² BVerfGE 96, 345 ff.; siehe dazu etwa K. Lange, NJW 1998, 1278 ff.

²³ BVerfGE 96, 345 (364) – Hervorhebung durch Verf.

²⁴ BVerfGE 96, 345 (365).

²⁵ BVerfGE 96, 345 (LS 4a und b).

²⁶ So die st. Rspr.: siehe etwa LVerfGE 1, 169 (179ff.); 2, 19 (23); 9, 41 (43); NJW 1999, 47; NStZ-RR 2001, 337; NVwZ-RR 2001, 60. Siehe zur Überprüfbarkeit landesgerichtlicher Anwendung materiellen Bundesrechts auf Grund einer Landesverfassungsbeschwerde H. Sodan, in: HGR III § 84 Rn. 62ff.; ders., NdsVBl. 2009, 158 (163).