

Anlage zum Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94)

A. Problem und Ziel

Dem Bundesverfassungsgericht kommt eine zentrale Funktion für die Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wie auch der verfassungsrechtlichen Ordnung insgesamt zu. Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes hat sich das Bundesverfassungsgericht als Garant der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und damit als für Staat und Gesellschaft wesentliches Verfassungsorgan etabliert. Eine zentrale und unverzichtbare Voraussetzung hierfür ist die auch institutionell abgesicherte Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie Funktionsfähigkeit des Gerichts. Wesentlich hierfür sind unter anderem die einfachgesetzlichen Bestimmungen über die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, die jeweils zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Das Zweidrittelanforderung hat eine politisch einseitige Besetzung des Gerichts effektiv verhindert. Die einfachgesetzliche Amtszeitbegrenzung und der Ausschluss der Wiederwahl haben die Unabhängigkeit der Mitglieder des Gerichts zusätzlich gesichert.

Die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Funktionsfähigkeit des Gerichts werden auf unterschiedlichen Regelungsebenen abgesichert. Einige Aspekte der Stellung des Bundesverfassungsgerichts und der Wahl seiner Mitglieder sind in den Artikeln 92 bis 94 des Grundgesetzes normiert. Der Verfassungsgeber hat dabei allerdings nur punktuelle Regelungen getroffen und von einer Vollregelung abgesehen. Einzelheiten der gerichtlichen Verfassung und des Verfahrens sind nach der bislang geltenden Fassung des Artikels 94 Absatz 2 des Grundgesetzes durch einfaches Bundesgesetz zu bestimmen. Dem dient vor allem das Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

Das Zusammenspiel von verfassungsrechtlichen Regelungen und einfachgesetzlicher Ausgestaltung hat sich in der bisherigen Staatspraxis grundsätzlich bewährt. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Stellung des Bundesverfassungsgerichts weist jedoch insoweit Lücken auf, als einige grundlegende, für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Funktionsfähigkeit des Gerichts wesentliche Bestimmungen bislang nur einfachgesetzlich geregelt sind und damit mit einfacher Mehrheit geändert werden können. Dies betrifft insbesondere die Anzahl der Senate und der Mitglieder des Gerichts, das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Mitglieder des Gerichts

durch Bundesrat und Bundestag, die Dauer und Begrenzung der Amtszeit der Richterinnen und Richter sowie den Ausschluss der Wiederwahl. Auch ist die unmittelbare Bindung der anderen Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie der Behörden und Gerichte an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bislang nur einfachgesetzlich geregelt. Die lediglich einfachgesetzliche Festlegung dieser zentralen Vorgaben erscheint ausreichend, wenn und solange die gelebte Staatspraxis von dem Grundkonsens geleitet wird, dass die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im politischen Wettbewerb unangetastet bleibt und bei der Besetzung beachtet wird. Allerdings ist wegen der zentralen Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für die Sicherung der verfassungsrechtlichen Ordnung auch für den Fall Vorsorge zu treffen, dass dieser Grundkonsens künftig in Frage gestellt und durch eine Regierungsmehrheit der Versuch unternommen werden sollte, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts zu schwächen und dieses personell einseitig zu vereinnahmen. Vorsorge ist auch dagegen geboten, dass seine Funktionsfähigkeit durch eine dysfunktionale Ausgestaltung von Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren beschädigt wird.

Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Funktionsfähigkeit des Gerichts durch die Ausnutzung von Sperrminoritäten beeinträchtigt werden kann. Das Zweidrittelanfordernis für die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts ist zwar zentral, um eine einseitige Besetzung des Gerichts zu verhindern. Allerdings könnte eine Sperrminorität von mehr als einem Drittel der Stimmen im Bundestag oder im Bundesrat dazu genutzt werden, die Wahl neuer Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts zu blockieren. Bereits diese Sperrminorität könnte damit die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts beeinträchtigen. Tendenzen zu einer Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft, die sich in Parlamenten und Regierungen niederschlagen, lassen solche Blockaden wahrscheinlicher erscheinen. Es ist daher erforderlich, Regelungen zur Lösung möglicher Blockaden zu treffen.

B. Lösung

Die unabhängige und unparteiliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts sowie dessen Funktionsfähigkeit wird auf der Ebene der Verfassung zusätzlich abgesichert. Hierzu werden Artikel 93 und 94 des Grundgesetzes – unter Beibehaltung der bisherigen Regelungssystematik – punktuell ergänzt. Die unmittelbare Bindung der öffentlichen Gewalt an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird verfassungsrechtlich verankert. Die Zahl der Senate und der Mitglieder je Senat wird in den Verfassungstext aufgenommen. Zentrale Vorgaben zur Wahl und Stellung der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts werden vom einfachen Gesetzesrecht auf die Ebene der Verfassung gehoben. Dies sind insbesondere das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Mitglieder durch Bundestag und Bundesrat, die Festschreibung der Amtszeit auf zwölf Jahre, die Festlegung der Altersgrenze sowie der Ausschluss der erneuten Wählbarkeit. Außerdem wird ein Mechanismus zur Lösung dauerhafter Blockaden bei der Richterwahl vorgesehen, wonach in solchen Fällen der Bundesrat für den

Bundestag und umgekehrt das Wahlrecht ausübt. Als weitere prozedurale Sicherung gegen dysfunktionale und gezielt schwächende Änderungen der Organisation des Gerichts und seines Verfahrens wird zudem bestimmt, dass Änderungen im Bundesgesetz über das Bundesverfassungsgericht künftig der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Schließlich werden die Geschäftsordnungsautonomie des Gerichts und seine eigenständige Befugnis zur Geschäftsverteilung zwischen den Senaten im Grundgesetz verankert.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für Bund, Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... (BGBl. ... I Nr. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 93 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 3 werden nach dem Wort „Bundesgesetz“ die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ eingefügt.
- b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.“

2. Artikel 94 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 94

(1) Das Bundesverfassungsgericht besteht aus Bundesrichtern und anderen Mitgliedern, die in zwei Senate mit jeweils acht Mitgliedern gewählt werden.

(2) Die Mitglieder jedes Senats werden je zur Hälfte vom Bundestage mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder, und vom Bundesrate mit zwei Dritteln der Stimmen gewählt. Kommt binnen eines Jahres nach Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts die Wahl eines Nachfolgers durch den Bundestag oder den Bundesrat nicht zustande, wählt das jeweils andere Verfassungsorgan den Nachfolger nach den für dieses Verfassungsorgan geltenden Wahlregeln mit der nach Satz 1 erforderlichen Mehrheit. Ein so gewähltes Mitglied gilt als durch das ursprünglich zuständige Verfassungsorgan gewählt.

(3) Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts dürfen weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören.

(4) Die Amtszeit der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts dauert zwölf Jahre, längstens bis zur Altersgrenze. Altersgrenze ist das Ende des Monats, in dem das Mitglied das 68. Lebensjahr vollendet. Eine anschließende oder spätere Wiederwahl ist ausgeschlossen. Nach Ablauf der Amtszeit führen die Mitglieder ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fort.

(5) Ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates regelt die Verfassung und das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts und bestimmt, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben. Es kann für Verfassungsbeschwerden die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges zur Voraussetzung machen und ein besonderes Annahmeverfahren vorsehen.

(6) Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts gibt diesem eine Geschäftsordnung und entscheidet über die Geschäftsverteilung auf die Senate.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die personelle Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts, die Zahl der Senate und der Mitglieder je Senat sowie deren Wahl und Rechtsstellung sind in Artikel 94 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) nur in Grundzügen geregelt. Einzelheiten der Verfassung und des Verfahrens, einschließlich der Wahl der Mitglieder, sind auf der Grundlage von Artikel 94 Absatz 2 GG lediglich einfachgesetzlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz bestimmt. Der Verfassungsgeber hat insoweit auf Verfassungsebene bewusst nur punktuelle Bestimmungen zur Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts getroffen und von einer erschöpfenden Vollregelung abgesehen. Bereits der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee hob in seinem Abschlussbericht hervor, dass das Grundgesetz zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts „seiner Natur nach nur die wichtigsten Einzelheiten zu regeln“ habe und die weiteren Bestimmungen durch Bundesgesetz zu treffen seien (Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 46; vgl. zu diesem Regelungsprinzip auch *Walter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz Kommentar, 2023, Art. 94 Rn. 4). Diese Regelungssystematik hat sich in der Staatspraxis im Grundsatz bewährt und bedarf keiner grundlegenden Überarbeitung.

Die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen weisen allerdings Defizite auf. Sie bieten keinen ausreichenden Schutz gegen eine gezielte Schwächung des Gerichts durch einfachgesetzliche Änderungen.

Die unmittelbare Bindung der öffentlichen Gewalt an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist nicht verfassungsrechtlich fixiert. Wesentliche Vorgaben zur Verfassung des Gerichts sowie zur Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder sind bislang nur einfachgesetzlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz bestimmt und können damit ebenfalls durch einfache Mehrheit geändert werden. Dies betrifft insbesondere die Zahl der Senate und ihrer Mitglieder sowie das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit bei der Wahl der Mitglieder durch Bundesrat und Bundestag. Ebenfalls nur im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelt sind wesentliche Fragen der Rechtsstellung der Mitglieder des Gerichts, wie die Dauer der Amtszeit und der Ausschluss der anschließenden oder späteren Wiederwahl. Auch fehlt es bislang sowohl an einer gesetzlichen als auch verfassungsrechtlichen Regelung, die verhindert, dass die Neuwahl von Richterinnen und Richtern und damit die Nachbesetzung durch eine Sperrminorität im Bundestag oder Bundesrat verhindert wird. Eine einfachgesetzliche Festlegung oder das Fehlen von Absicherungen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz erscheint zwar hinnehmbar, wenn und solange – wie in der bislang gelebten Staatspraxis – der Grund-

konsens besteht und das Handeln der politischen Akteure leitet, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu wahren sind. Angesichts der zentralen Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der verfassungsrechtlichen Ordnung insgesamt ist es jedoch angezeigt, für den Fall Vorsorge zu treffen, dass sich künftige Regierungsmehrheiten der bislang konsentierten Staatspraxis verschließen und Anstrengungen unternehmen sollten, die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit oder Funktionsfähigkeit gezielt zu schwächen oder das Bundesverfassungsgericht personell einseitig zu vereinnahmen. In der verfassungspolitischen Diskussion wird daher bereits seit längerem erwogen, weitere Vorgaben für die Wahl und Besetzung des Bundesverfassungsgerichts auch verfassungsrechtlich abzusichern (vgl. bereits BT-Drs. 7/1064). In jüngerer Zeit hat sich unter anderem der Deutsche Juristentag mehrheitlich dafür ausgesprochen, das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, die Bestimmung der Amtszeit und den Ausschluss einer Wiederwahl in das Grundgesetz aufzunehmen (vgl. Beschluss des 73. Deutschen Juristentages 2022, S. 24, B. VII. Nr. 51).

Die bestehenden Schwachstellen sollen durch eine Ergänzung der Artikel 93 und 94 GG beseitigt werden. Die Änderungen verfolgen das Ziel, die unabhängige und unparteiliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts auf Ebene der Verfassung zusätzlich abzusichern und die Wehrhaftigkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung insgesamt zu stärken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf stärkt die Widerstandsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Wesentlichen in dreifacher Weise.

Das Bundesverfassungsgericht wird – erstens – dagegen abgesichert, dass seine Stellung und Wirkmacht durch einfachgesetzliche Änderungen insbesondere des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes angegriffen werden. Es werden zentrale Regelungen zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Gerichts sowie zur Zahl, Wahl, Stellung und Amtszeit der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts nebst der Zahl der Senate unmittelbar verfassungsrechtlich geregelt. Sie sind damit einer Änderung durch den Gesetzgeber mit einfacher Mehrheit entzogen. Zudem werden die Geschäftsordnungsautonomie des Gerichts und seine eigenständige Befugnis zur Geschäftsverteilung zwischen den Senaten im Grundgesetz verankert.

Die Neuregelungen schützen das Bundesverfassungsgericht – zweitens – gegen mögliche Beeinträchtigungen, die vor dem Hintergrund der zunehmenden Ausdifferenzierung des politischen Systems dadurch drohen, dass eine Sperrminorität die Nachwahl und Nachbesetzung dauerhaft blockieren könnte. Hierzu wird ein Lösungsmechanismus gegen Dauerblockaden von Richternachwahlen eingefügt. Dieser wird eng an den

schon bisher im einfachen Recht geregelten „Normalfall“ der Nachwahl angelehnt, indem anstelle des blockierten Verfassungsorgans das jeweils andere Verfassungsorgan für die Richterwahl zuständig ist, das seinerseits über demokratische Legitimation und Wahlerfahrung verfügt. Der Gefahr einer Blockade von Nachwahlen soll dagegen nicht durch die Aufgabe des bewährten und sichernden Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit begegnet werden. Vielmehr wird das Zweidrittelquorum beibehalten und um einen Mechanismus zur Auflösung von Blockaden ergänzt.

Die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts wird – drittens – dadurch zusätzlich gegen eine dysfunktionale und gezielt schwächende Ausgestaltung von Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren abgesichert, dass Änderungen des einfachen Gesetzes über die gerichtliche Verfassung und das Verfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Hiervon unberührt bleibt die geübte, ständige Staatspraxis, wonach Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Einvernehmen mit dem Bundesverfassungsgericht erfolgen. Die Grundsätze der Organtreue und des Interorganrespekts gebieten, das betroffene Verfassungsorgan in die Änderung der Regeln über seine Arbeitsweise einzubinden. Die wechselseitige Rücksichtnahme der Verfassungsorgane trägt zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit von Änderungen der Organisations- und Verfahrensregeln bei, weil das betroffene Organ regelmäßig am besten Auskunft geben kann, inwiefern sich die Änderungen auf seine Arbeitsweise auswirken und ob sie seine verfassungsrechtlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit unzulässig beeinträchtigen würden.

Mit diesen Ergänzungen wird die bisherige Grundsystematik beibehalten, dass die Verfassung zu Besetzung, Stellung und Verfahren des Gerichts nur punktuelle Vorgaben macht. Über den bisherigen Rechtszustand hinaus werden nur solche Vorgaben verfassungsrechtlich fixiert, die der Stellung des Gerichts als Verfassungsorgan, auch im Vergleich zur verfassungsrechtlichen Regelungsdichte bei anderen Verfassungsorganen, angemessen sind und die Schutz gegen spezifische Gefahren einer politischen Vereinnahmung des Bundesverfassungsgerichts bieten sollen. Eine Überfrachtung der Verfassung mit Detailregelungen wird so vermieden. Die Gefahr, dass es durch die Regelung im Grundgesetz zu einer unerwünschten Erstarrung des Systems kommen könnte, weil erforderliche und sinnvolle Anpassungen nicht mehr mit der nötigen Flexibilität durch einfache Mehrheit im Bundesverfassungsgerichtsgesetz herbeigeführt werden könnten, besteht nicht, weil Organisation und Verfahren weiterhin in großen Teilen im einfachen Recht geregelt werden.

III. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands und damit Hinnahme von Risiken ohne hinreichende verfassungsrechtliche Absicherung des Bundesverfassungsgerichts und damit verbundener Gefahren für dessen Funktionsfähigkeit.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Änderung des Grundgesetzes nach Artikel 79 Absatz 1 GG ist Sache des Bundes. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben mit den in Artikel 79 Absatz 2 GG vorgesehenen Mehrheiten zu entscheiden.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht berührt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder der Kommunen. Mittelbare Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Der Entwurf löst keinen Erfüllungsaufwand aus.

5. Weitere Kosten

Keine.

VII. Befristung, Evaluierung

Eine Befristung der Grundgesetzänderung kommt nicht in Betracht. Eine Evaluierung ist nicht erforderlich, da der Entwurf keine Kosten verursacht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderungen des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 (Artikel 93 GG)

Zu Buchstabe a (Absatz 3)

Die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts bestimmen sich nach der geltenden Rechtslage im Wesentlichen nach Artikel 93 GG. Über die Auflistung in Artikel 93 Absatz 1 Nummer 1 bis 4c und Absatz 2 GG hinaus verweist Artikel 93 Abs. 1 Nr. 5 GG dynamisch auf die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in den übrigen im Grundgesetz vorgesehenen Fällen. Außerdem eröffnet Artikel 93 Absatz 3 GG die Möglichkeit, dem Bundesverfassungsgericht weitere Zuständigkeiten durch einfaches Bundesgesetz zuzuweisen.

Bislang hat der einfache Gesetzgeber von der Befugnis des Artikel 93 Abs. 3 GG maßvoll und jeweils gut nachvollziehbar Gebrauch gemacht. Indessen lassen sich unmittelbar aus dem Wortlaut des Artikel 93 Absatz 3 GG keine begrenzenden Maßstäbe entwickeln. Insbesondere ist der Gesetzgeber nicht darauf beschränkt, dem Bundesverfassungsgericht nur verfassungsrechtliche Streitigkeiten zuzuweisen; dies dürfte auch aus systematischen oder funktionellen Gründen nicht in Betracht kommen (*Burkiczsak* in: Bonner Kommentar, Art. 93, 208. Aktualisierung Okt. 2020, Rn 625 f.; *Walter* in; Dürig/Herzog/Scholz, Art. 93 GG, 103. EL Januar 2024, Rn. 465). Eine Grenze dürfte sich daher nur in anderen grundgesetzlichen Vorgaben finden, insbesondere, wenn dem Bundesverfassungsgericht durch (vermehrte) Zuweisungen die Erfüllung seiner anderen, von Verfassung wegen zugewiesenen Aufgaben, unmöglich gemacht würde. Dies birgt zugleich das Missbrauchsrisiko, dass das Bundesverfassungsgericht über einfachgesetzliche Zuweisungen mit Verfahren geflutet werden könnte und auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Gerichts beeinträchtigt, wenn nicht ausgehebelt, werden könnte. Es bedarf daher einer Beschränkung, die zugleich den Charakter des Bundesverfassungsgerichts wahrt, ohne weitere Zuständigkeitszuweisungen durch den Gesetzgeber, die aus sachlichen Gründen erforderlich werden könnten, zu verhindern. Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts soll deshalb die Zuweisung weiterer Zuständigkeiten an das Bundesverfassungsgericht von der Zustimmung des Bundesrats zum Bundesgesetz abhängig gemacht werden.

Zu Buchstabe b (Absatz 4)

Durch den neu angefügten Absatz 4 wird die Bindungswirkung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich abgesichert. Hierzu wird die einfachgesetzliche Regelung in § 31 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) wörtlich übernommen. Danach sind die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Die verfassungsrechtliche Sicherung dieser Bindungswirkung erscheint geboten, um zu verhindern, dass durch einfachgesetzliche Änderungen die Bindung der öffentlichen Gewalt – insbesondere der Bundesregierung und der Landesregierungen – an die Entscheidungen des Gerichts abgeschwächt oder gänzlich aufgehoben und damit eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle ausgeschlossen wird. Die Bindungswirkung stellt eine für die effektive verfassungsgerichtliche Kontrolle unverzichtbare Bestimmung dar, über die nicht durch einfache Mehrheit disponiert werden soll. Die über diese Bindungswirkung hinausgehende Gesetzeskraft von Entscheidungen in bestimmten Verfahrensarten (§ 31 Absatz 2 BVerfGG) soll dagegen – wie bislang auch (Artikel 94 Absatz 2 Satz 1 GG) – durch den einfachen Gesetzgeber flexibel bestimmt werden.

Zu Nummer 2 (Artikel 94 GG)

Zu Absatz 1

Die derzeit nur einfachgesetzlich in § 2 Absatz 1 und 2 BVerfGG geregelte Zahl der Senate des Bundesverfassungsgerichts und der Mitglieder je Senat wird auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert. Die Gliederung in zwei Senate ist seit Bestehen des Bundesverfassungsgerichts unverändert. Die Zahl von acht Mitgliedern je Senat wurde durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 662) eingeführt, das für eine Übergangszeit eine schrittweise Absenkung der Zahl von zwölf auf zehn und schließlich auf acht Mitglieder je Senat vorsah. Nach Ablauf der Übergangszeit im Jahr 1963 sind die Senate unverändert mit acht Richterinnen und Richtern zu besetzen. Die Zahl der Senate und Mitglieder je Senat hat sich in der Staatspraxis bewährt und ist fest etabliert. Die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Regelung sichert die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Funktionsfähigkeit des Gerichts. Sie soll sicherstellen, dass das Bundesverfassungsgericht hinreichend effektiv arbeiten und zugleich den Geschäftsanfall erledigen kann. Die Regelung soll zudem verhindern, dass eine einfache Mehrheit die Zahl der Senate oder der Richterinnen und Richter erhöht und im Zuge der Wahl der neuen Mitglieder das Gericht mehrheitlich mit politisch genehmen Personen besetzt (sog. „court-packing“).

Zu Absatz 2

Durch Satz 1 wird zum einen klargestellt, dass das Gebot der paritätischen Wahl der Mitglieder durch Bundestag und Bundesrat für jeden Senat (Spruchkörper) des Bundesverfassungsgerichts und nicht nur für das Gericht als Gesamtheit gilt. Der bisherige Wortlaut von Artikel 94 Absatz 1 Satz 2 bestimmt dies nur für die Mitglieder des Gerichts als Gesamtheit und sieht eine paritätische Besetzung der einzelnen Senate jedenfalls nicht ausdrücklich vor (BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1965, 1 BvR 124/65, juris Rn. 11). Während der Grundgesetzentwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee eine paritätische Besetzung der einzelnen Senate noch ausdrücklich beinhaltete (Artikel 100 Absatz 2 GG-Entwurf Herrenchiemsee, vgl. dazu die Kommentierung in dem Abschlussbericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 90), wurde in den späteren Entwürfen des Parlamentarischen Rates – wie auch in der geltenden Fassung – nur allgemein eine paritätische Wahl der „Mitglieder“ des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949, Bd. 7, S. 79). Wenn gleich auch hier die Vorstellung einer paritätischen Besetzung nicht nur des Gerichts insgesamt, sondern auch der einzelnen Spruchkörper leitend gewesen sein dürfte, fehlt es insoweit an einer ausdrücklichen Klarstellung im Verfassungstext. Die paritätische Besetzung der einzelnen Senate ist dementsprechend nur einfachgesetzlich in § 5 Absatz 1 BVerfGG ausdrücklich geregelt. Durch die Änderung wird die paritätische Wahl der Senate nun auch auf Verfassungsebene gesichert. Die Regelung in der Verfassung sichert die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich ab. Der paritätische Wahlmodus für jeden Spruchkörper schließt dabei insbesondere aus, dass durch eine Änderung des einfachen Gesetzes einzelne Senate jeweils ausschließlich durch eines der beiden Wahlorgane – Bundestag oder Bundesrat – besetzt werden können. Damit wird etwa verhindert, dass die jeweilige Mehrheit in einem der beiden Wahlorgane beherrschenden Einfluss auf die Besetzung eines ganzen Senats nehmen kann.

In dem neu gefassten Satz 1 wird zum anderen das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch beide Wahlorgane verfassungsrechtlich verankert. Dies ist bislang nur einfachgesetzlich in § 6 Absatz 1 Satz 2 und § 7 BVerfGG normiert. Das Zweidrittelquorum für die Wahl durch den Bundestag und den Bundesrat sichert in besonderer Weise die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BT-Drs. 18/2737, S. 5). Es verhindert den Zugriff der jeweiligen einfachen politischen Mehrheiten auf die Besetzung des Gerichts. Der in den vergangenen Jahrzehnten für das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit stets erforderliche Kompromiss über die Grenzen der jeweiligen Regierungsmehrheiten hinweg hat eine einseitige Besetzung des Gerichts effektiv verhindert. Die Zweidrittelmehrheit wird in der verfassungsrechtlichen Literatur als verfassungspolitisch notwendig erachtet (vgl. etwa *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 94 Rn. 1; *Detterbeck*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 94 Rn. 4; *Morgenthaler*, in: BeckOK, Grundgesetz, Art. 94 Rn. 5), ist aber in der bisherigen Fassung des Artikels 94 GG nicht verfassungsrechtlich festgeschrieben (BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 1998, 1 BvR 2470/94, juris Rn. 35). Das verfassungspolitisch gebotene Zweidrittelquorum ist nach geltendem

Recht daher nur einfachgesetzlich gesichert und kann mit einfacher Mehrheit geändert werden. Der verfassungsrechtliche Schutz des Bundesverfassungsgerichts vor einem direkten Durchgriff der jeweiligen (einfachen) Regierungsmehrheit auf die personelle Besetzung des Gerichts bleibt insoweit unvollständig. Diese Schutzlücke wird durch die verfassungsrechtliche Verankerung des Zweidrittelquorums geschlossen.

Satz 2 sieht für den Fall einer längeren Blockade der Nachwahl einer Richterin oder eines Richters ein besonderes Wahlverfahren zu deren Auflösung vor. Die Einführung einer solchen Regelung ist geboten, weil das im geltenden Recht geregelte Verfahren längere Blockaden der Richternachwahl nicht lösen kann. Zugleich wächst mit zunehmender Ausdifferenzierung des Parteienspektrums die Gefahr, dass im Bundestag oder ggf. auch im Bundesrat die erforderliche Zweidrittelmehrheit für die Neuwahl von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts über einen längeren Zeitraum nicht erzielt werden kann. Wird das Erfordernis der Zweidrittelmehrheiten, wie in Satz 1 vorgesehen, verfassungsrechtlich verankert, kann dies die Gefahr von länger andauernden Blockaden in einem Wahlorgan verstärken, weil dem einfachen Gesetzgeber eine Absenkung des Zweidrittelquorums verwehrt wäre. Es bedarf daher eines eigenen Verfahrens, das für den Fall einer Blockade zuverlässig und mit hinreichender demokratischer Legitimation eine Lösung bietet.

Nach der bislang geltenden Rechtslage schlägt mit dem Auslaufen der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines vom Bundestag gewählten Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts der nach § 6 Absatz 2 BVerfGG im Bundestag gebildete Wahlausschuss einen Nachfolgekandidaten vor, über deren Wahl der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit entscheidet (§ 6 Absatz 1 BVerfGG). Kommt es innerhalb von zwei Monaten nach dem Auslaufen der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden nicht zur Wahl eines Nachfolgers, hat das Bundesverfassungsgericht nach Maßgabe des in § 7a BVerfGG vorgesehenen Verfahrens dem Bundestag mehrere Wahlvorschläge je offener Stelle zu unterbreiten. Erreicht auch danach keiner der Kandidaten die erforderliche Zweidrittelmehrheit, sieht das geltende Recht keine zusätzlichen Lösungsmechanismen vor. Für Wahlen in der Zuständigkeit des Bundesrates gilt im Ergebnis Entsprechendes (§§ 7, 7a Absatz 3 BVerfGG). Eine etwaige Blockade der Wahl kann hierdurch nicht gelöst werden. Es kommt nicht zur Nachwahl. Vielmehr führen nach § 4 Absatz 4 BVerfGG die Richterinnen und Richter, deren Amtszeit abgelaufen ist, die Amtsgeschäfte bis zur Ernennung ihrer Nachfolger fort. Für den Fall, dass eine Nachwahl über einen längeren Zeitraum nicht zustande kommt, erscheint eine solche Lösung nicht ausreichend. Richterinnen oder Richter, die nach Ende ihrer Amtszeit die Amtsgeschäfte fortführen, ohne zu wissen, wann sie abgelöst werden, können insbesondere nicht sinnvoll die in ihrer Zuständigkeit liegenden Großverfahren in Angriff nehmen. Die Arbeitssituation des gesamten Gerichts wird dadurch auf Dauer in Mitleidenschaft gezogen. Außerdem widerspricht eine lang andauernde Fortführung der Amtsgeschäfte, die durch die politischen Akteure jederzeit beendet werden kann, dem Prinzip der festen Amtsdauer und stellt die damit verfolgte Sicherung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter in Frage.

Dementsprechend sieht Satz 2 einen Mechanismus vor, um die zeitnahe Nachwahl sicherzustellen. Dieser bedarf einer verfassungsrechtlichen Verankerung, weil von dem regulären Wahlverfahren nach Satz 1 abgewichen wird. Wenn binnen eines Jahres nach dem Auslaufen der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines vom Bundestag oder vom Bundesrat gewählten Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts der Nachfolger nicht durch das originär zuständige Verfassungsorgan mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit gewählt ist, gehen das Wahlrecht und die Wahlpflicht für diese Stelle ausnahmsweise auf das jeweils andere Verfassungsorgan über.

Satz 3 bestimmt, dass das im Verfahren nach Satz 2 gewählte Mitglied als durch das ursprünglich zuständige Verfassungsorgan gewählt gilt. In Bezug auf die nach Satz 1 vorgesehene paritätische Besetzung ist bei späteren Wahlen kein Ausgleich herzustellen. Die Regelung trägt dem Gedanken Rechnung, dass bei der Ersatzwahl das andere Verfassungsorgan nur für das originär zuständige Verfassungsorgan eintritt. Sie schafft zugleich einen Anreiz, sich im regulären Wahlverfahren zu einigen. Endet die Amtszeit eines auf der Grundlage dieser Ausnahmeregelung gewählten Mitglieds, fällt die Zuständigkeit für die Neubesetzung der Stelle wieder an das originär dazu berufene Verfassungsorgan zurück.

Dieser Wahlmechanismus ist geeignet, sowohl die erforderliche demokratische Legitimation zu vermitteln als auch eine Blockadesituation hinreichend zuverlässig zu überwinden. Dass es sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat gleichzeitig zu einer Blockade der Nachwahl kommt, ist zwar nicht ausgeschlossen, die Gefahr einer solchen doppelten Blockade erscheint jedoch wegen der grundsätzlich unterschiedlichen Funktionsweise und Mehrheitsbildung in beiden Verfassungsorganen gering. Gegenüber anderen in Frage kommenden Lösungsmechanismen – beispielsweise der Bestimmung eines Wahlausschusses aus dem Kreis der Richterinnen und Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes – ist die in Satz 2 vorgesehene Regelung vorzugswürdig, weil das jeweils zum Zuge kommende Ersatzwahlorgan auch Verfassungsorgan ist und in beiden Fällen über eine hohe demokratische Legitimation verfügt. Zudem sind die Ersatzwahlorgane ihrerseits im Grundgesetz als Regelwahlorgane für Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen. Sie verfügen damit über die entsprechenden organisatorischen und verfahrensmäßigen Kapazitäten und Erfahrungen bei der Richterwahl in ihrer Regelzuständigkeit.

Zu Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 94 Absatz 1 Satz 3. Dieser wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit als eigenständiger Absatz gefasst.

Zu Absatz 4

Durch den neuen Absatz 4 werden künftig die Dauer der Amtszeit und der Ausschluss der Wiederwahl verfassungsrechtlich normiert. Mit ihm werden die derzeit in § 4 BVerfGG einfachgesetzlich geregelten Bestimmungen in der Verfassung verankert.

Die Vorgaben zur Amtszeit, zur Altersgrenze und zum Ausschluss der Wiederwahl sowie die Übergangsregelung tragen in hohem Maße zur Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter bei. Sie sind als zentrale Vorgaben verfassungsrechtlich zu verankern. Dies erscheint geboten, weil die Regelungen in besonderer Weise der Gefahr ausgesetzt sein können, als Einfallstor für eine politische Vereinnahmung des Gerichts zu dienen, etwa indem die Amtszeiten nach Bedarf gezielt verkürzt oder verlängert oder Altersgrenzen herab- oder heraufgesetzt werden und weil über die Möglichkeit der Wiederwahl sowohl die Gefahr als auch der Anschein politischer Einflussnahme auf die Mitglieder des Gerichts erhöht wird. Die in Absatz 4 vorgesehene Fassung übernimmt im Wesentlichen die seit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Dezember 1970 (BGBl. I S. 1765) geltende Regelung, wonach die Amtszeit der Richterinnen und Richter einheitlich auf zwölf Jahre, längstens bis zur Altersgrenze begrenzt und eine anschließende oder spätere Wiederwahl ausgeschlossen ist. Die Bestimmung der Amtszeit schließt wie bislang das freiwillige Ausscheiden eines Mitglieds nicht aus. Eine Entlassung auf Antrag einer Richterin oder eines Richters ist damit weiter möglich (§ 12 BVerfGG). Darüber hinaus wird auch die Festlegung der Altersgrenze auf die Vollendung des 68. Lebensjahrs in die Verfassung übernommen. Eine Festlegung von Altersgrenzen ist dem Grundgesetz nicht fremd (vgl. Artikel 54 Absatz 1 GG). Zudem erscheint gerade die Bestimmung der Altersgrenze anfällig für Versuche, die Besetzung des Gerichts durch ein Herab- oder Heraufsetzen dieser Grenze zu beeinflussen. Darüber hinaus wird eine Übergangsregelung für die Fortführung der Geschäfte nach Ablauf der Amtszeit aufgenommen. Diese stellt sicher, dass keine Vakanzen entstehen und damit die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts durchgehend gewährleistet ist. Die Übergangsregelung ist im Zusammenhang mit dem Wahlmechanismus in Absatz 2 Satz 2 zu sehen, der längere Übergangszeiten verhindert.

Zu Absatz 5

Absatz 5 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 94 Absatz 2. Anders als bislang wird vorgesehen, dass ein Bundesgesetz, das die Verfassung und das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts regelt, der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das Zustimmungserfordernis erscheint aus zwei Gründen angezeigt: Zum einen wird damit berücksichtigt, dass Bundestag und Bundesrat zu gleichen Teilen die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts wählen, also von der Verfassung als gleichberechtigte Kurationsorgane vorgesehen sind. Es erscheint daher folgerichtig, dass der Bundesrat nicht nur bei der Wahl der Mitglieder, sondern auch bei der gesetzlichen Ausgestaltung der gerichtlichen Verfassung und des Verfahrens des Bundesverfassungsgerichts qua-

liziert, also durch Zustimmung mitwirkt. Zum anderen und vor allem schützt das Zustimmungserfordernis gegen eine Ausgestaltung von Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren des Gerichts, die dessen Funktionsfähigkeit beeinträchtigen oder seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gefährden. Gesetzesänderungen zur Schwächung der Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts werden durch den Zustimmungsvorbehalt erheblich erschwert. Dabei kann das in den Ländern vorhandene Erfahrungswissen aus der justiziellen Praxis bei der Beurteilung der Gerichtsverträglichkeit von Vorhaben der Bundesregierung und des Bundestages nutzbar gemacht werden. Die Zustimmungsbedürftigkeit sichert das Bundesverfassungsgericht so zusätzlich ab und fügt sich damit in die übrigen Änderungen ein. Da die Mehrheits- und Koalitionsverhältnisse in Bundestag und – über die Landesregierungen – im Bundesrat regelmäßig nicht gleichlaufen, bedarf es für eine Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates regelmäßig einer breiteren Unterstützung und Abstimmung mit den Ländern. Ein „Durchregieren“ der jeweiligen Regierungsmehrheit im Bundestag mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts und seine unabhängige und unparteiliche Stellung zu schwächen, wird damit erheblich erschwert.

Die neu vorgesehene Zustimmung des Bundesrates lässt die bisherige, ständige Staatspraxis unberührt, wonach Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Einvernehmen mit dem Bundesverfassungsgericht erfolgen. Die Grundsätze der Organtreue und des Interorganrespekts gebieten, das betroffene Verfassungsorgan in die Änderung der Regelungen über seine Arbeitsweise einzubinden. Die wechselseitige Rücksichtnahme der Verfassungsorgane trägt zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit von Änderungen der Organisations- und Verfahrensregeln bei, weil das betroffene Verfassungsorgan regelmäßig am besten Auskunft geben kann, inwiefern sich die Änderungen auf seine Arbeitsweise auswirken und ob sie seine verfassungsrechtlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit unzulässig beeinträchtigen würden.

Zu Absatz 6

Mit dem neuen Absatz 6 wird die aus dem Status des Bundesverfassungsgerichts als oberstem Verfassungsorgan folgende Geschäftsordnungsautonomie (siehe etwa *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 123) klarstellend im Grundgesetz verankert. Dies entspricht den Regelungen zu anderen obersten Verfassungsorganen (Artikel 40 Absatz 1 Satz 2, Artikel 52 Absatz 3 Satz 2, Artikel 65 Satz 4 GG) und dient der Absicherung des Gerichts für den Fall, dass eine Regierungsmehrheit versucht, sich Zugriff auf die Tätigkeit des Gerichts zu verschaffen. Potenzielle Überlegungen des einfachen Gesetzgebers, dem Bundesverfassungsgericht eine Geschäftsordnung zu oktroyieren und damit seine Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen, werden damit von vornherein unterbunden. Entsprechend der bisherigen einfachgesetzlichen Regelung in § 1 Absatz 3 BVerfGG wird der Beschluss über die Geschäftsordnung dem Plenum übertragen. Daneben wird die Regelung der Geschäftsverteilung zwischen den

Senaten in die Hände des Plenums des Bundesverfassungsgerichts gelegt. Diese richtet sich bisher nach den einfachgesetzlichen Vorgaben des § 14 BVerfGG. Dort sind die Zuständigkeiten der Senate gesetzlich bestimmt (Absätze 1 bis 3) und die Möglichkeit vorgesehen, durch Plenumsbeschluss mit Wirkung vom Beginn des nächsten Geschäftsjahres eine abweichende Regelung zu treffen, wenn dies infolge einer nicht nur vorübergehenden Überlastung eines Senats unabweislich geworden ist (Absatz 4). Mit der nunmehr vorgesehenen vollumfänglichen Übertragung der Geschäftsverteilung auf das Bundesverfassungsgericht wird der Möglichkeit entgegengewirkt, diese mit einer einfachen Mehrheit durch eine Änderung des § 14 BVerfGG aus sachfremden Gründen zu beeinflussen und Materien gezielt auf einen bestimmten Senat zu übertragen. Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts kann zudem künftig Belangen, die für eine Änderung der Geschäftsverteilung zwischen den Senaten sprechen, nicht mehr nur in den Grenzen des § 14 Absatz 4 BVerfGG Rechnung tragen. Die bisher in der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts (§ 72) und in § 14 Absatz 4 Satz 3 BVerfGG vorgesehene Bekanntmachung der Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilungsbeschlüsse wird nicht in Absatz 6 aufgenommen, sondern bleibt der einfachgesetzlichen Normierung überlassen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.