



Sachstand

Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Überblick über die Verfahrensregelungen

Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Überblick über die Verfahrensregelungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 011/23
Abschluss der Arbeit: 30.01.2023 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Die Normenkontrolle durch des Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art. 92 Grundgesetz (GG)¹ Teil der rechtsprechenden Gewalt in Deutschland. Es besteht aus Bundesrichtern und anderen Mitgliedern, welche weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören dürfen (Art. 94 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 GG). Alle Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts werden jeweils zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt (Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG). Seine Zuständigkeit ergibt sich insbesondere, aber nicht abschließend, aus Art. 93 GG. In den Zuständigkeitsbereich fallen auch die sog. Normenkontrollverfahren, im Rahmen derer das Gericht die Vereinbarkeit von Gesetzen mit dem Grundgesetz überprüfen kann. Die Verfassung und das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts sowie die Frage, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben, regelt gemäß Art. 94 Abs. 2 GG ein Bundesgesetz. Von dieser Kompetenz hat der Bundesgesetzgeber mit dem **Bundesverfassungsgerichtsgesetz** (BVerfGG)² Gebrauch gemacht.

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages (sogenannte **abstrakte Normenkontrolle**). Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG regelt zudem eine besondere Form der abstrakten Normenkontrolle für den Fall von Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit Art. 72 Abs. 2 GG, welcher die Erforderlichkeit der Kompetenzausübung durch den Bund hinsichtlich bestimmter Titel der konkurrierenden Gesetzgebung regelt.

Daneben können gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 GG auch Gerichte im Rahmen eines bei ihnen anhängigen Verfahrens dem Bundesverfassungsgericht Bundesgesetze zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit vorlegen, sofern es für die Entscheidung auf die Gültigkeit des Gesetzes ankommt (**konkrete Normenkontrolle**).

Das Verfahren der abstrakten sowie der konkreten Normenkontrolle ermöglicht dem Bundesverfassungsgericht folglich die **Überprüfung parlamentarischer Gesetze** und schafft ein **Verwerfungsmonopol**.³ Neben den Normenkontrollverfahren kann das Bundesverfassungsgericht auch im Rahmen anderer Verfahrensarten, beispielsweise der Verfassungsbeschwerde, inzident die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes überprüfen und dieses gegebenenfalls für nichtig erklären.⁴

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html>.

3 Morgenthaler, in: BeckOK Grundgesetz, Art. 93 Rn. 26.

4 Vgl. etwa § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG für den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz stattgibt.

2. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Normenkontrollverfahren

2.1. Abstrakte Normenkontrolle

Die Verfahrensvoraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 2a GG werden durch § 13 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 6a sowie §§ 76 bis 79 BVerfGG geregelt. **Antragsberechtigt** sind die **Bundesregierung**, eine **Landesregierung** und ein **Viertel der Mitglieder des Bundestags** (§ 76 Abs. 1 BVerfGG). Der Antragssteller muss das gegenständliche Bundes- oder Landesrecht wegen **förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz** oder, bei Landesrecht, mit dem sonstigen Bundesrecht für nichtig halten⁵ oder, nachdem es von einem Gericht, einer Verwaltungsbehörde oder einem Organ des Bundes oder eines Landes wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht nicht angewendet wurde, für gültig halten (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BVerfGG). Der Antrag ist gemäß § 23 Abs. 1 BVerfGG schriftlich einzureichen und zu begründen.

Kommt das Bundesverfassungsgericht zu der Überzeugung, dass das Bundesrecht mit dem Grundgesetz oder das Landesrecht mit dem Grundgesetz oder dem sonstigen Bundesrecht unvereinbar ist, **erklärt** es das Gesetz **für nichtig** (§ 78 Satz 1 BVerfGG). Daneben kann das Bundesverfassungsgericht auch lediglich die **Unvereinbarkeit** einer Norm mit dem Grundgesetz erklären (vgl. § 79 Abs. 1 BVerfGG). Die verfassungswidrige Norm wird dabei zwar nicht rückwirkend (ex-tunc) für nichtig erklärt, darf aber grundsätzlich nicht mehr angewendet werden. In der Regel ordnet das Bundesverfassungsgericht dann die Weitergeltung der Norm bis zu ihrer Neuregelung durch den Gesetzgeber an, um einen schonenden Übergang von einer verfassungswidrigen zu einer verfassungskonformen Rechtslage zu ermöglichen.⁶ Wird die Weitergeltung nicht angeordnet, sind anhängige Verfahren auszusetzen bis der Gesetzgeber eine Neuregelung geschaffen hat.

2.2. Konkrete Normenkontrolle

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG werden durch § 13 Nr. 11 und §§ 80 bis 82 BVerfGG näher konkretisiert. **Vorlageberechtigt** ist **jedes Gericht**. Vorlagegegenstand können alle **formellen**, das heißt parlamentarischen, **Gesetze** sein. Aus dem Art. 101 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 GG ergibt sich bereits, dass das Gericht von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes überzeugt sein muss und die vorgelegte Norm für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich zu sein hat. Angaben hierzu müssen in der Begründung der Vorlage enthalten sein (§ 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Zudem sind die Gerichtsakten beizufügen (§ 80 Abs. 2 Satz 1).

Auch im Verfahren der konkreten Normenkontrolle erklärt das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für nichtig, wenn es zu der Überzeugung kommt, dass das Gesetz mit dem Grundgesetz unvereinbar

5 § 76 Abs. 1 BVerfGG weicht damit von der Formulierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ab, welcher von „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln“ spricht. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass § 76 Abs. 1 BVerfGG das Grundgesetz auf verfassungskonforme Art konkretisiert, siehe nur BVerfGE 96, 133 (137).

6 Vgl. Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: BeckOK BVerfGG, 14. Edition, Stand: 01.12.2022, § 78 Rn. 35 f.; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Werkstand: 62. EL Januar 2022, § 78 Rn. 56 f.

ist (§ 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 1 BVerfGG). Die Erklärung der Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz ist ebenfalls möglich (vgl. § 78 Satz 1 BVerfGG, siehe unter Punkt 2.1).

3. Zuständiger Senat

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus **zwei Senaten**, die **jeweils mit acht Richtern** besetzt sind (§ 2 Abs. 1 und 2 BVerfGG). Die **Zuständigkeitsbereiche** der jeweiligen Senate sind in § 14 Abs. 1 bis 3 BVerfGG näher bestimmt.

Danach ist der **erste Senat** für Normenkontrollverfahren des Art. 93 Nr. 2 und 100 Abs. 1 GG bzw. § 13 Nr. 6 und Nr. 11 BVerfGG zuständig, in denen überwiegend die Unvereinbarkeit einer Vorschrift mit Grundrechten oder Rechten aus den Artikeln 33, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes geltend gemacht wird (§ 14 Abs. 1 BVerfGG). Neben den Grundrechten geht es hier um sogenannte grundrechtsgleiche Rechte: staatsbürgerliche Gleichheitsrechte aus Art. 33 GG, prozessuale Mindeststandards aus Art. 101 und 103 GG sowie Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung aus Art. 104 GG. Der **zweite Senat** ist für alle übrigen Normenkontrollverfahren zuständig, die nicht dem ersten Senat zugewiesen sind (§ 14 Abs. 2 BVerfGG). Ist die Zuständigkeit zweifelhaft, entscheidet darüber ein Ausschuss bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier Richtern (§ 14 Abs. 5 BVerfGG).

Grundsätzlich entscheidet im Normenkontrollverfahren der jeweilige Senat, nicht das Plenum des Bundesverfassungsgerichts. In **Ausnahmefällen** muss hingegen das **Plenum** des Bundesverfassungsgerichts, das heißt alle 16 Mitglieder des Gerichts, entscheiden. Das ist notwendig, wenn ein Senat in einer Rechtsfrage von der in einer Entscheidung des **anderen Senats** enthaltenden **Rechtsauffassung abweichen** will (§ 16 Abs. 1 BVerfGG).

4. Mehrheitsvoraussetzungen

Jeder **Senat** ist **beschlussfähig**, wenn **mindestens sechs Richter** anwesend sind (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Entscheidet das **Plenum**, ist die Beschlussfähigkeit gegeben, wenn von **jedem Senat zwei Drittel der Richter** anwesend sind (§ 16 Abs. 2 BVerfGG).

In der Regel entscheidet der Senat mit **einfacher Mehrheit** seiner an der Entscheidung **mitwirkenden** Mitglieder (§ 15 Abs. 4 Satz 2 BVerfGG). Bei regulärer Besetzung von acht Mitgliedern entscheidet der Senat folglich mit einer Mehrheit von fünf Mitgliedern. Bei einer Besetzung mit sechs oder sieben Mitgliedern liegt die Mehrheit jeweils bei vier Richtern. Die einfache Mehrheit genügt hingegen nicht, soweit das Gesetz etwas anderes bestimmt. Insbesondere regelt § 15 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG eine **Zwei-Drittel-Mehrheit für bestimmte Verfahren**. Darunter fallen jedoch keine Verfahren der abstrakten oder konkreten Normenkontrolle. Eine Zwei-Drittel-Mehrheit ist beispielsweise dann erforderlich, wenn im Rahmen eines Eilverfahrens die einstweilige Anordnung über sechs Monate hinaus verlängert werden soll (§ 32 Abs. 6 Satz 2).

Bestimmte Entscheidungen können auch von den **Kammern** getroffen werden, welche die Senate für die Dauer eines Geschäftsjahres berufen und die aus jeweils drei Richtern bestehen (§ 15a Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfGG). Die Kammern sind Spruchkörper des Bundesverfassungsgerichts, denen im BVerfGG bestimmte Zuständigkeiten eingeräumt werden. Insbesondere können sie unter bestimmten Voraussetzungen die Annahme einer Verfassungsbeschwerde entscheiden

(vgl. § 93b Satz 1 i.V.m. § 93c BVerfGG). Eine Verfassungsbeschwerde kann danach zur Entscheidung von der Kammer angenommen werden, wenn dies zur Durchsetzung eines Grundrechts oder eines der in Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und 104 GG enthaltenen Rechte angezeigt ist, die maßgebliche verfassungsrechtliche Frage durch das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden wurde und die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist (§§ 93c Abs. 1 Satz 1, 93a Abs. 2 Buchstabe b, 90 Abs. 1 BVerfGG). Die Entscheidungen der Kammer im Annahmeverfahren ergehen durch einstimmigen Beschluss (§ 93d Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Darüber hinaus kann die Kammer durch einen einstimmigen Beschluss auch die Unzulässigkeit eines Antrags der konkreten Normenkontrolle nach § 80 BVerfGG feststellen (§ 81a Satz 1 BVerfGG).⁷

⁷ Die Entscheidung bleibt hingegen dem Senat vorbehalten, wenn der Antrag von einem Landesverfassungsgericht oder von einem obersten Gerichtshof des Bundes gestellt wird (vgl. § 81a Satz 2 BVerfGG).