



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zur geplanten Änderung der Artikel 93 und 94 des Grundgesetzes

Zur geplanten Änderung der Artikel 93 und 94 des Grundgesetzes

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 082/24
Abschluss der Arbeit: 07.08.2024
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Aktuelle verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	4
3.	Mögliche Regelung von Strukturvorgaben auf Verfassungsebene	5
4.	Die Unabhängigkeit des BVerfG	6

1. Einleitung

Das Bundesministerium der Justiz und die Vertreter der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und CDU/CSU haben sich auf Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes (GG)¹ verständigt, mit denen bisher im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)² einfachgesetzlich getroffene Festlegungen zu Organisation und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ins Grundgesetz aufgenommen werden sollen.³ Zentrale Strukturvorgaben für das BVerfG würden damit Verfassungsrang erlangen, ohne dass damit Änderungen in der Sache verbunden wären.⁴ Darüber hinaus soll eine Regelung für den Fall geschaffen werden, dass Bundestag oder Bundesrat nicht rechtzeitig einen Nachfolger für eine vakante Richterstelle wählen. Für diesen Fall soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass das Wahlrecht hilfsweise durch das andere Wahlorgan ausgeübt werden kann. Ein entsprechender Gesetzentwurf soll zeitnah aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden. Zuvor waren bereits ein Gesetzentwurf der Gruppe DIE LINKE.⁵ sowie ein im Auftrag der Justizministerkonferenz auf Länderebene erstellter Gesetzentwurf⁶ vorgelegt worden.

2. Aktuelle verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Art. 93 und 94 GG legen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für das BVerfG fest: Art. 93 GG zählt die Kompetenzen des BVerfG auf, und Art. 94 Abs. 1 GG enthält grundlegende Festlegungen zu seiner personellen Besetzung. Die Ausgestaltung von Organisation und Verfahren überlässt Art. 94 Abs. 2 GG hingegen weitgehend dem einfachen Gesetzgeber.⁷ Diesem Regelungsauftrag wurde im Jahr 1951 mit Erlass des BVerfGG entsprochen.

Im Vergleich zu anderen Verfassungsorganen des Bundes ist das BVerfG im Grundgesetz nur rudimentär geregelt. Das liegt unter anderem daran, dass Rolle und Status des BVerfG in den ersten Jahren der Bundesrepublik noch weitgehend ungeklärt waren: Im Herrenchiemseer Verfassungskonvent wurde die Frage offengelassen, ob die Verfassungsgerichtsbarkeit als Teil der obersten

¹ [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

² Gesetz über das Bundesverfassungsgericht ([Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.08.1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 46, 47, 48 G zur weiteren Digitalisierung der Justiz vom 12.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 234).

³ Bundesministerium der Justiz, [Pressemitteilung Nr. 67/2024](#) vom 23.07.2024.

⁴ [Resilienz des Bundesverfassungsgerichts – Gemeinsames Erläuterungspapier der Fraktionen](#) vom 23.07.2024, S. 2 f.

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Resilienz des Bundesverfassungsgerichts gegen autoritär-populistische Bestrebungen (Art. 93 und 94) vom 11.04.2024, [BT-Drs. 20/11025](#).

⁶ [Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes](#) (Art. 93 und 94), Anlage zum Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“; s. auch: [Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“](#) vom 18. April 2024; 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, [Beschluss Top I.2](#), vom 5./6. Juni 2024.

⁷ Kment, in: Jarass/Pierothe, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 94 Rn. 4.

Gerichtbarkeit von einem einheitlichen obersten Bundesgericht ausgeübt werden soll oder von einem eigenständigen Verfassungsgericht.⁸ Der Konvent sprach sich jedoch dafür aus, das BVerfG als gleichberechtigtes Verfassungsorgan neben den anderen Bundesorganen anzuerkennen und diese Stellung in einem eigenen Abschnitt in der Verfassung hervorzuheben.⁹ Der Parlamentarische Rat entschied sich dann für die Einrichtung eines vom Obersten Bundesgericht unabhängigen, eigenständigen Verfassungsgerichts,¹⁰ widmete ihm jedoch keinen gesonderten Abschnitt im GG, sondern überließ – wie dargelegt – die Ausgestaltung von Organisation und Verfahren weitestgehend dem einfachen Gesetzgeber (Art. 94 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 GG).¹¹

Über die genaue Ausgestaltung des BVerfG herrschte zunächst politisch Uneinigkeit: Während sich die Bundesregierung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer dafür aussprach, ein Gericht unter der Verwaltungshoheit des Bundesjustizministers zu errichten, plädierte die Opposition für ein BVerfG als Verfassungsorgan mit eigenem Haushalt.¹² Nachdem 1951 das BVerfG eingerichtet und das BVerfGG erlassen wurde, schaltete sich das BVerfG selbst in den Streit ein: In der Status-Denkschrift vom 27. Juni 1952¹³ begründete es seinen Status als Verfassungsorgan.¹⁴ Die Denkschrift war das Produkt einer eigens vom BVerfG eingerichteten Kommission zur Klärung der Statusfrage. Sie wurde vom Gericht im Plenum angenommen und anschließend an die obersten Bundesorgane verschickt.¹⁵ Seinen Status als Verfassungsorgan betonte das BVerfG auch in seiner Rechtsprechung.¹⁶ Diese Auffassung setzte sich schließlich durch. Heute ist das BVerfG als Verfassungsorgan anerkannt.

3. Mögliche Regelung von Strukturvorgaben auf Verfassungsebene

Dem verfassungsändernden Gesetzgeber steht es frei, Regelungen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise des BVerfG, die bisher auf einfachgesetzlicher Ebene im BVerfGG getroffen sind, ins Grundgesetz aufzunehmen. Innerhalb der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG kommt dem verfassungsändernden Gesetzgeber weitgehende inhaltliche Gestaltungsfreiheit zu. Einer Begründung oder Rechtfertigung bedürfen Verfassungsänderungen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht.

⁸ Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 10.

⁹ Chatziathanasiou, Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, RW 2 (2020), 145 (150).

¹⁰ Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 16.

¹¹ Chatziathanasiou, Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, RW 2 (2020), 145 (150).

¹² Chatziathanasiou, Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, RW 2 (2020), 145 (150 f.).

¹³ Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, JöR 6 (1957), 109 – 221.

¹⁴ BVerfGE 7, 1 (14): „Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts ist eine andere als die der obersten Bundesgerichte. Es ist als Gericht zugleich ein oberstes Verfassungsorgan“.

¹⁵ Häußler, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung, 1. Aufl. 1994, S. 24 f.

¹⁶ S. dazu ausführlich: Chatziathanasiou, Die Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts, RW 2 (2020), 145 ff.; Lange, Der Dehler-Faktor – Die widerwillige Akzeptanz des Bundesverfassungsgerichts durch die Staatsrechtslehre, Der Staat 56 (2017), 77 ff.

Eine solche normhierarchische „Hochstufung“ einzelner Bestimmungen zum BVerfG hätte zur Folge, dass diese der Abänderbarkeit durch den einfachen Gesetzgeber entzogen wären. Während die Regelungen des BVerfGG mit einfacher Mehrheit geändert werden können, ist eine Änderung des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 2 GG nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates möglich.¹⁷

4. Die Unabhängigkeit des BVerfG

Welche gegenwärtigen Bestimmungen des BVerfGG eine „politisch motivierte Entmachtung“ des BVerfG ermöglichen könnten, ist eine spekulative Frage, die durch die Wissenschaftlichen Dienste nicht beantwortet werden kann. Den Wissenschaftlichen Diensten sind keine Fälle bekannt, in denen das BVerfG vor einer solchen „Entmachtung“ stand oder politisch unter Druck gesetzt wurde, um eine Entscheidung in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Anekdotisch überliefert ist, wie Bundeskanzler Konrad Adenauer vor dem Bundestag das 1. Rundfunkurteil von 1961¹⁸ beurteilte, mit dem das Gericht die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH durch den Bund für verfassungswidrig erklärt hatte: „Das Kabinett war sich darin einig, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts falsch ist“¹⁹. Hierfür erntete er viel Kritik.²⁰ In den folgenden Jahrzehnten wurde es etablierte Staatspraxis, dass Mitglieder von Exekutive und Legislative bei der Kommentierung von Urteilen des BVerfG größte Zurückhaltung walten lassen.

* * *

¹⁷ Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 7.

¹⁸ BVerfGE 12, 205.

¹⁹ [BT-Protokoll III, 147. Sitzung](#), 8.3.1961, S. 8308; dazu Wilmes, Das letzte Wort hat Karlsruhe, 22.09.2021, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/70-jahre-bundesverfassungsgericht-das-letzte-wort-hat-100.html> (letzter Abruf: 07.08.2024).

²⁰ S. etwa BT-Protokoll III, 147. Sitzung, 8.3.1961, S. 8317 zur Reaktion des Oppositionsführers Fritz Erler (SPD); Häußler, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung, 1. Aufl. 1994, S. 51.