

**Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
XII. Kongress**

*Die Beziehungen zwischen den
Verfassungsgerichtshöfen und den übrigen
einzelstaatlichen Rechtsprechungsorganen,
einschließlich der diesbezüglichen Interferenz des
Handelns der europäischen
Rechtsprechungsorgane*

**Bericht des
Bundesverfassungsgerichts
der Bundesrepublik Deutschland**

R. Jaeger und Dr. S. Broß
Bundesverfassungsrichter

I. Der Verfassungsrichter, die übrigen Rechtsprechungsorgane und die Verfassungsmäßigkeitsprüfung¹

A. Die gerichtliche Organisation des Staates

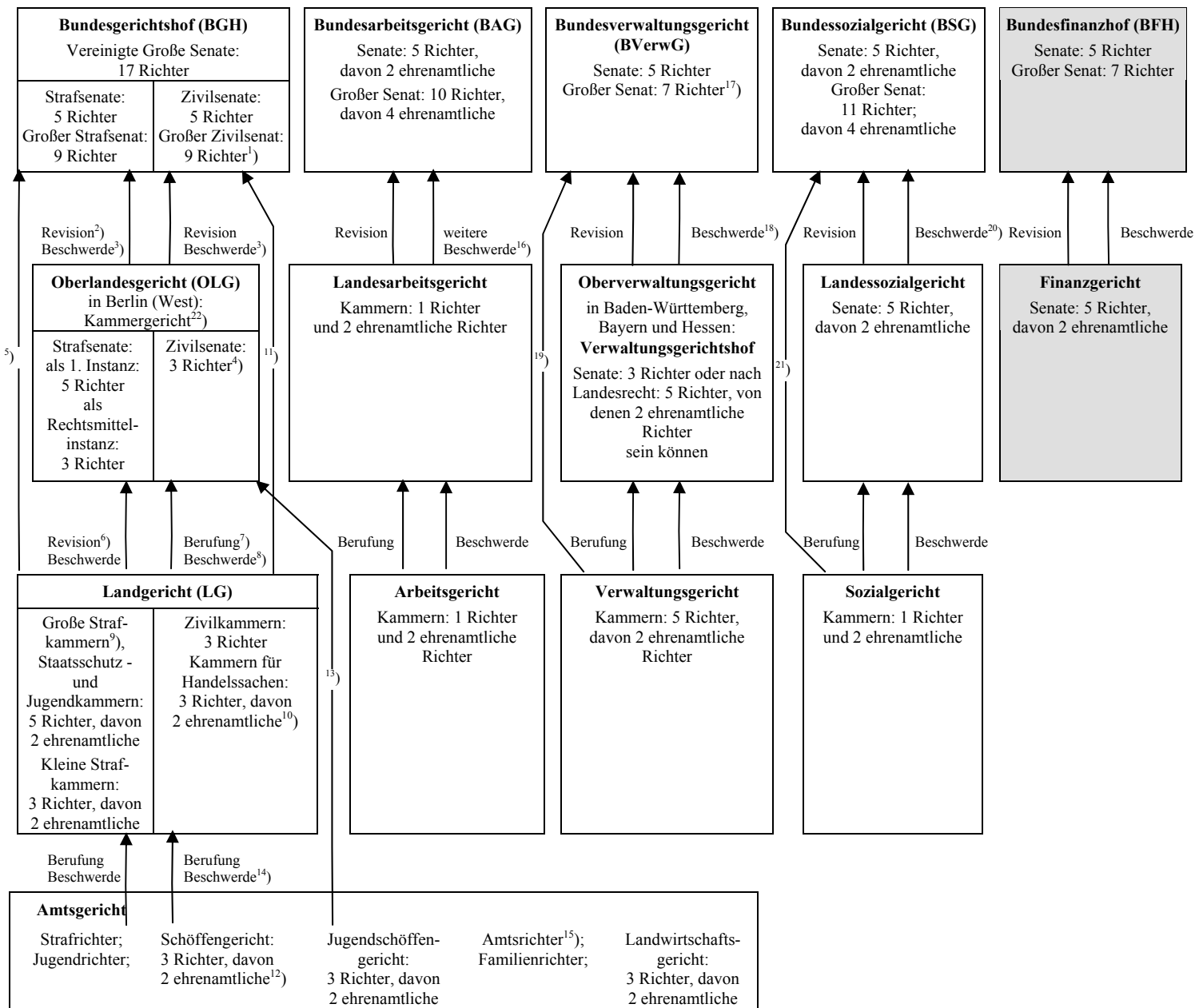
1. Das Gerichtssystem

1. Grundlage für den Aufbau der Gerichtsbarkeiten in der Bundesrepublik Deutschland sind Art. 92, 95 und 96 des Grundgesetzes - im Folgenden: GG -. Danach wird die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt.

a) Gemäß Art. 95 Abs. 1 GG ist die deutsche Gerichtsbarkeit in fünf Bereiche aufgeteilt, so genannte Zweige der Gerichtsbarkeit (vgl. hierzu das Schema, in: Brockhaus-Enzyklopädie in 24. Bänden, 19. Aufl., Band 8, Frau-Gos. 1989, Stichwort: Gericht):

¹ R. Jaeger, Karlsruhe, den 28. August 2001.

Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes: 9 Richter



¹⁾ Auch als Senate für Patentanwalts-, Steuerberater-, Wirtschaftsprüfer-, Notar-, Kartell- und Anwaltssachen sowie Richterdienstgericht des Bundes. Ein Zivilsenat ist Rechtsbeschwerde- und Berufungsinstanz gegen Entscheidungen des Bundespatentgerichts. - ²⁾ Gegen erstinstanzliche Strafurteile der OLG. - ³⁾ Nur in besonderen Fällen zulässig. - ⁴⁾ Senat für Baulandsachen: 3 Richter des OLG, 2 Richter des Oberverwaltungsgerichts; Landwirtschaftssenat: 5 Richter, davon 2 ehrenamtliche; außerdem Senat für Patentanwalt-, Steuerberater-, Wirtschaftsprüfer-, Notar- und Kartellsachen. - ⁵⁾ Revision gegen Urteile des LG im ersten Rechtszug. - ⁶⁾ Revision gegen erstinstanzliche Urteile des LG nur, wenn die Revision ausschließlich auf Verletzung von Landesrecht gestützt wird. - ⁷⁾ Berufung gegen erstinstanzliche Urteile des LG. - ⁸⁾ Und weitere Beschwerde. - ⁹⁾ In besonderen Fällen als Schwurgericht. - ¹⁰⁾ Kammer für Baulandsachen: 3 Richter des LG und 2 Richter des Verwaltungsgerichts; außerdem: Kammern für Patentanwalt-, Steuerberater- und Wirtschaftsprüfersachen. - ¹¹⁾ Sprungrevision (§ 566a ZPO). - ¹²⁾ Erweitertes Schöffengericht: 4 Richter, davon 2 ehrenamtliche. - ¹³⁾ Berufung und Beschwerde in Kindschafts- und Familiensachen vom Amtsgericht (Familiengericht) an das OLG. - ¹⁴⁾ Der Rechtsmittelzug endet bei den am Amtsgericht begonnenen Prozessen mit der Berufung zum LG. Ausnahme: Kindschafts- und Familiensachen, hier Berufung vom Amtsgericht zum OLG und Revision zum Bundesgerichtshof. - ¹⁵⁾ In Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist grundsätzlich das Amtsgericht in 1. Instanz zuständig. Seine Entscheidungen sind mit der Beschwerde

zum LG (in Familiensachen: OLG) anfechtbar, die des LG mit der weiteren Beschwerde (Rechtsbeschwerde) zum OLG, die des OLG in Familiensachen mit der weiteren Beschwerde zum Bundesgerichtshof. - ¹⁶⁾ Nur ausnahmsweise zulässig. - ¹⁷⁾ Außerdem Disziplinarsenat (3 Richter und 2 Beamtenbeisitzer) als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheidungen des Bundesdisziplinargerichts und Wehrdienstsenat (5 Richter, davon 2 ehrenamtliche) als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheidungen des Truppendienstgerichts. - ¹⁸⁾ Nur ausnahmsweise zulässig. - ¹⁹⁾ Sprungrevision oder Revision bei gesetzlichem Ausschluß der Berufung. - ²⁰⁾ Nur ausnahmsweise zulässig. - ²¹⁾ Sprungrevision - ²²⁾ In Bayern gibt es als Besonderheit die eingegangene Zuständigkeit des Bayerischen Obersten Landesgerichts.

- die **ordentliche Gerichtsbarkeit** mit dem Bundesgerichtshof an der Spitze; sie umfasst die Zivilgerichtsbarkeit, Strafgerichtsbarkeit und freiwillige Gerichtsbarkeit;
- die **Arbeitsgerichtsbarkeit** mit dem Bundesarbeitsgericht als höchste Instanz;
- die **Verwaltungsgerichtsbarkeit** mit dem Bundesverwaltungsgericht an der Spitze;
- die **Finanzgerichtsbarkeit** mit dem Bundesfinanzhof als oberstem Gericht;
- die **Sozialgerichtsbarkeit** mit dem Bundessozialgericht an der Spitze.

aa) Ordentliche Gerichtsbarkeit

Die **Zivilgerichtsbarkeit** ist zuständig für die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, also gerichtliche Verfahren, in dem der Streitgegenstand eine unmittelbare Rechtsfolge des Zivilrechts ist.

Die **Strafgerichtsbarkeit** betrifft die Strafsachen.

Die **Freiwillige Gerichtsbarkeit** ist ein staatlich geregeltes Verfahren für bestimmte (meist privatrechtliche) Angelegenheiten, das teils von Amts wegen, teils auf Antrag eingeleitet wird. Zur freiwilligen Gerichtsbarkeit gehören z.B. die Tätigkeit der Amtsgerichte als Vormundschafts-, Nachlass-, Registergericht, Grundbuchamt, die Beurkundungen, Wohnungseigentum, Landwirtschaftssachen etc.

bb) Die **Arbeitsgerichtsbarkeit** ist der selbständige Zweig der Zivilgerichtsbarkeit, dem die Streitigkeiten aus dem Arbeitsrecht zugewiesen sind.

cc) Die **Verwaltungsgerichtsbarkeit** betrifft öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, die nicht durch Bundes- oder Landesrecht anderen Gerichten zugewiesen sind.

Als selbständige Zweige gibt es hier noch:

dd) Die **Finanzgerichte**, die zuständig sind für Klagen gegen Finanzbehörden in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten über Abgabenangelegenheiten, aber auch bei berufsrechtlichen Streitigkeiten.

ee) Die **Sozialgerichtsbarkeit**, als ein besonderer Verwaltungsgerichtszweig für Entscheidungen über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, u.a. in Angelegenheiten der Sozialversicherung, der Arbeitsförderung, der Kriegsopferversorgung und der Beziehungen zwischen Kassenärzten, Krankenhäusern und Krankenkassen. Auch die Entschädigung von Opfern von Gewalttaten fällt in ihre Zuständigkeit.

Über diesen Fachgerichtsbarkeiten gibt es noch einen weiteren Spruchkörper, nämlich den Gemeinsamen Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes. Er wird nach Art. 95 Abs. 3 GG zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu gebildet.

b) Von den genannten Zweigen der Gerichtsbarkeit abzugrenzen ist die **Verfassungsgerichtsbarkeit**, deren Zuständigkeit für den Bund in Art. 93 bis 94 GG geregelt ist.

Auch die Länder haben eigene Verfassungsgerichte. Die Verfassungsgerichtsbarkeit steht außerhalb der sonstigen Zweige der deutschen Gerichtsbarkeit.

c) Schließlich kann der Gesetzgeber gemäß Art. 96 und Art. 101 Abs. 2 GG Gerichte für besondere Sachgebiete errichten, so genannte **besondere Gerichte**. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu benennen: das Bundespatentgericht, die Schiff-Fahrtsgerichte und die Truppendienstgerichte. Über eine ordnungsgemäße Berufsausübung wachen z.B. die Disziplinargerichte für Beamten und Soldaten sowie die Berufsgerichte für Rechtsanwälte und Heilberufe.

2. Der Verfassungsrichter

2. Der Verfassungsrichter gehört im weiteren Sinne zur richterlichen Gewalt.

Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts gehören einem den anderen Funktionsträgern (Parlament und Regierung) ebenbürtigen Verfassungsorgan an (BVerfGE 7, 1 <14>; 65, 152 <154> - ordnungsgemäße Besetzung des Ersten Senats). Die Richter der Verfassungsgerichte der Länder gehören zur rechtsprechenden Gewalt des jeweiligen Landes. Das Landesverfassungsgericht ist Hüter der Landesverfassung und nimmt Aufgaben eines Verfassungsorgans des Landes wahr (vgl. BVerfGE 96, 231 <245> - Volksentscheid über das Abfallrecht in Bayern).

B. Die jeweiligen Zuständigkeiten des Verfassungsrichters und der übrigen Rechtsprechungsorgane hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeitsprüfung

1. Prüfung der Gesetze und der übrigen Rechtsakte

§ 1. Art der Kontrolle

3. Das Bundesverfassungsgericht hat eine umfassende Befugnis zur Kontrolle aller drei staatlichen Gewalten anhand der Verfassung. Folgende Rechtsakte werden geprüft:

a) Gerichtsentscheidungen:

Auf Antrag eines Bürger, der sich durch eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung beschwert fühlt, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob das Gericht Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verletzt hat (so genannte **Urteilsverfassungsbeschwerde**; Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht - Bundesverfassungsgerichtsgesetz - im Folgenden: BVerfGG; vgl. BVerfGE 15, 256 <261 ff.>; 96, 231 <237>).

b) Hoheitsakte der deutschen Verwaltung und Regierung:

Das Bundesverfassungsgericht prüft auf Antrag des Bürgers, ob die Exekutive bei ihrem Handeln gegenüber dem Bürger Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verletzt hat. Diese Prüfung kann nur ausnahmsweise direkt, also im Wege der Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Exekutiventscheidung erfolgen. In der Regel ist vorher der Rechtsweg zu erschöpfen (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG; BVerfGE 8, 222 <225 f.>; 91, 1 <25>).

c) Akte der Gesetzgebung: Normen

Das BVerfG überprüft die Akte der Gesetzgebung an der Verfassung (Normenkontrolle).

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der sogenannten **abstrakten Normenkontrolle** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 2 a GG, § 13 Nr. 6 und Nr. 6 a, § 76 ff. BVerfGG und der **konkreten Normenkontrolle** aus Anlass eines bestimmten Falles in den Verfahren der Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11, § 80 ff. BVerfGG sowie der **Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a, § 90 ff. BVerfGG (vgl. dazu Frage Nr. 6). Außerdem können Gemeinden und Gemeindeverbände die so genannte **kommunale Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG; § 13 Nr. 8 a, § 91 BVerfGG mit der Behauptung erheben, ein Gesetz (oder eine Rechtsverordnung) des Bundes oder des Landes verletze das in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung (vgl. etwa BVerfGE 56, 298 - Festsetzung von Lärmschutzbereichen in der Umgebung von militärischen Flugplätzen; 59, 216 - Änderung des Gemeindefamens durch den Gesetzgeber; 86, 90 - Gebietsänderung von Gemeinden).

d) Ferner ist das Bundesverfassungsgericht zuständig für die **verfassungsgerichtliche Streitentscheidung zwischen Verfassungsorganen einschließlich der föderativen Zuständigkeiten**:

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet im Streit zwischen Verfassungsorganen um deren Rechte und Pflichten aus der Verfassung (so genannter **Organstreit**, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; § 13 Nr. 5, § 63 ff. BVerfGG; vgl. etwa BVerfGE 20, 119; 24, 300; 85, 264 - Entscheidungen zur Parteienfinanzierung; BVerfGE 44, 125 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Wahlkampfzeiten; BVerfGE 62, 1 - Auflösung des Bundestages im Jahre 1983; BVerfGE 68, 1 - Nachrüstung; BVerfGE 73, 1 - Finanzierung der parteinahen Stiftungen; BVerfGE 90, 286 - Auslandseinsätze der Bundeswehr). Der zu überprüfende Rechtsakt im Organstreit ist eine **Maßnahme oder Unterlassung eines Verfassungsorgans** (Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe, § 63 BVerfGG).

Ferner ist das Bundesverfassungsgericht zuständig für die **föderativen Streitigkeiten** zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern und innerhalb eines Landes, d.h. für:

aa) Bund-Länder-Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG; §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG: Danach entscheidet das BVerfG "bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht". Gegenstand des Streits sind **Maßnahmen oder Unterlassungen**, die innerhalb eines Bund und Land umspannenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnisses eine **verfassungsrechtliche Rechtsposition des Landes**

oder **des Bundes verletzen** oder unmittelbar **gefährden** (vgl. nur BVerfGE 95, 250 <262> - Beteiligung aus Aktienkapital eines Energieversorgungsunternehmens m.w.N.).

bb) Andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, § 13 Nr. 8, § 71 f. BVerfGG: Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 1. Variante GG entscheidet das BVerfGG "in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bunde und den Ländern". Hier kommen nur öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, die in Gesetzen oder Staatsverträgen begründet sind, in Betracht. Diese Zuständigkeit des BVerfG in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern ist aber nur eröffnet, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist (Subsidiarität). Da dieser in der Regel zum Bundesverwaltungsgericht eröffnet ist, läuft Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 1. Variante GG praktisch leer. Das Bundesverfassungsgericht hat daher bis heute nur eine Sachentscheidung auf der Grundlage dieser Zuständigkeit getroffen (BVerfGE 1, 299 - Wohnungsbauförderung). Zu dem damaligen Zeitpunkt bestand eine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit noch nicht.

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 2. Variante GG ist das Bundesverfassungsgericht zuständig für Streitigkeiten "zwischen verschiedenen Ländern". Diese Kompetenz umfasst sowohl verfassungsrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Streitigkeiten. Allerdings gilt auch hier die Subsidiaritätsklausel: Für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben. Damit bleiben dem Bundesverfassungsgericht nur verfassungsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Ländern als Zuständigkeit erhalten (vgl. etwa BVerfGE 22, 221 - Staatsvertrag über die Vereinigung Coburgs mit Bayern).

cc) Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Variante, Art. 99 GG, § 13 Nr. 10, § 73 ff. BVerfGG: Das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Variante GG über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist. Einen anderen Rechtsweg zu eigenen Landesverfassungsgerichten haben die meisten Bundesländer geschaffen (vgl. BVerfGE 90, 40 <42 f.> - vorrangige Zuständigkeit des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs). Art. 99 GG erlaubt die Eröffnung der primären Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes durch Landesgesetz. Von dieser Möglichkeit hat nur Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht (vgl. Art. 44 <früher: Art. 37> Landesverfassung vom 1. August 1990, GVOBl. S. 391; vgl. BVerfGE 27, 44 <51>; 60, 53 <61>).

dd) Sonstige durch Bundesgesetz zugewiesene Fälle, Art. 93 Abs. 2 GG: Zu den föderativen Streitigkeiten im weiteren Sinne gehört auch das Beschwerdeverfahren gegen die Zulassung oder Nichtzulassung eines Volksbegehrens auf Herstellung einer einheitlichen Landeszugehörigkeit (vgl. Art. 29 Abs. 4 und 6 GG; vgl. BVerfGE 96, 139 - Volksbegehren auf Herstellung eines Landes Franken). Die Einzelheiten regelt das Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1317; im Folgenden: G Artikel 29 Abs. 6 GG). Über den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens entscheidet der Bundesminister des Innern. Nach § 24 Abs. 5 Satz 3 G Artikel 29 Abs. 6 GG ist gegen die Ablehnung Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.

Nach den § 50 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO), § 39 Abs. 2 des Sozialgerichtsgesetzes (im Folgenden: SGG) sind sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundessozialgericht in Fällen des Bund-Länder-Streits oder von Streitigkeiten zwischen den Ländern, die bei ihnen anhängig geworden sind, verpflichtet, die Sache dem

Bundesverfassungsgericht vorzulegen, wenn sie die Streitigkeit für eine verfassungsrechtliche halten.

e) Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht weitere Zuständigkeiten, so spezielle Verfahren zum **Schutz der Verfassung**, wie z.B.

- **über die Verfassungswidrigkeit von Parteien** nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG; § 13, Nr. 2, § 43 ff. BVerfGG zu befinden.

Das Bundesverfassungsgericht kann mit konstitutiver Wirkung über die Verfassungswidrigkeit und über die damit verbundene Auflösung einer Partei entscheiden. Die beiden bisher durchgeführten Verfahren waren erfolgreich (BVerfGE 2, 1 - Sozialistische Reichspartei; 5, 85 - Kommunistische Partei Deutschlands). Neuere Verbotsanträge hat das Bundesverfassungsgericht als unzulässig verworfen, da die angegriffenen Vereinigungen keine Parteien im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 des Parteiengesetzes waren (BVerfGE 91, 262 <272 ff.> - Nationale Liste; 91, 276 <290 ff.> - Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei). Gegenwärtig ist das Verbotverfahren betreffend die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) auf Antrag der Bundesregierung und des Bundestages anhängig (2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01 und 2 BvB 3/01).

- **die Anklage gegen den Bundespräsidenten** nach Art. 61 GG; § 13 Nr. 4, § 49 ff. BVerfGG; sie ist noch nicht vorgekommen.

f) Schließlich ist das Bundesverfassungsgericht zuständig für das **Wahlprüfungsverfahren** nach Art. 41 Abs. 2 GG, § 13 Nr. 3, § 48 BVerfGG. Die Wahlprüfung ist Sache des Bundestages, Art. 41 Abs. 1 Satz 1 GG. Gegen dessen Beschlüsse über die Gültigkeit einer Wahl oder den Erwerb oder Verlust der Mitgliedschaft eines Abgeordneten im Bundestag ist die Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht zulässig.

4. Bei den genannten Zuständigkeiten handelt es sich überwiegend um eine ausschließliche Zuständigkeit:

Auch die Fachgerichte sind allerdings in der Lage, die Verfassungsmäßigkeit von Normen zu überprüfen. Das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts besteht nur bei Bundesgesetzen, jedoch nicht für Rechtsverordnungen (vgl. BVerfGE 71, 305 <337> - Milch-Garantiemengen-Verordnung) und nicht für vorkonstitutionelles Recht aus der Zeit vor Erlass des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 2, 124 <128 ff.>; 70, 126 <129 f.> - Gesetz über den Versicherungsvertrag vom 30. Mai 1908 <RGBl S. 263>). Hierüber darf jedes Gericht selbst entscheiden. Außerdem sind die Gerichte auch in der Lage, die Verfassungsmäßigkeit von sonstigen Rechtsakten zu überprüfen.

5. Die Kontrolle durch den Verfassungsrichter kann sowohl vor- als auch nachgeordnet sein.

a) Allerdings kann vor Erlass eines Gesetzes keine Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht erfolgen.

b) Eine den sonstigen Gerichten **vorgeordnete Normenkontrolle** sieht Art. 100 GG vor:

Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, ist nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für die Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichts des Landes, wenn es sich um die Verletzung des Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, so genannte **konkrete Normenkontrolle** oder Richtervorlage.

Ferner ist auch ausnahmsweise eine **Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz** (vgl. § 95 Abs. 3 BVerfGG) möglich, wenn der mit dem Grundsatz der Subsidiarität (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) verfolgte Zweck, eine fachgerichtliche Klärung der Sach- und Rechtsfragen herbeizuführen, nicht erreichbar ist (BVerfGE 65, 1 <38> - Volkszählung; 72, 39 <44>; 79, 1 <20>).

Außerdem entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 2 GG auf eine Richtervorlage hin über die Frage, ob eine Regel des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts ist.

Schließlich ist auch die **Divergenzvorlage der Landesverfassungsgerichte** nach Art. 100 Abs. 3 GG eine Form von "vorgeordneter Kontrolle": Will ein Landesverfassungsgericht bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichts eines anderen Landes abweichen, so hat es die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Rechts(Auslegungs-)Frage.

c) **Nachgeordnete Kontrolle** findet sich hingegen beispielsweise bei der Verfassungsbeschwerde gegen Hoheitsakte der deutschen Verwaltung und Regierung und gegen gerichtliche Entscheidungen, wenn die der Entscheidung zugrunde gelegte Norm mittelbar angegriffen wird.

6. Es gibt sowohl abstrakte als auch konkrete Kontrollen. Die abstrakte kommt eher selten vor; sie betrifft vor allem politisch hoch umstrittene Sachverhalte.

a) Bei der so genannten "**abstrakten Normenkontrolle**" nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG können bestimmte Verfassungsorgane (Bundesregierung, Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages) eine Norm zur Kontrolle vorlegen. "Abstrakt" bedeutet, dass der Antrag keinen "konkreten" Fall voraussetzt. Gewichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ergangen, so z.B. zum Grundlagenvertrag mit der Deutschen Demokratischen Republik (BVerfGE 36, 1); zur Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 39, 1); zur steuerlichen Berücksichtigung von Beiträgen und Spenden an politische Parteien (BVerfGE 52, 63); zur Neuordnung des Rechts der Kriegsdienstverweigerung (BVerfGE 69, 1); zum niedersächsischen Landesrundfunkgesetz (BVerfGE 73, 118), Länderfinanzausgleich (BVerfGE 72, 330; 86, 148; 101, 158) und Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 88, 203).

b) Bei der "**konkreten Normenkontrolle**" nach Art. 100 Abs. 1 GG kommt es zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht durch einen Richter, dessen Entscheidung eines konkreten Falles von der Gültigkeit der fraglichen Norm abhängt. Das Bundesverfassungsgericht prüft die Norm in dem Umfang nach, wie sie für den "Ausgangsfall" entscheidungserheblich ist.

c) Des Weiteren kann es zur konkreten Normenkontrolle im Rahmen einer **Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG kommen. Die Verfassungsbeschwerde kann sich unmittelbar gegen ein Gerichtsurteil richten und sich in der Begründung (mittelbar) auf die Verfassungswidrigkeit der in der Entscheidung für verfassungsmäßig gehaltenen und deshalb angewandten Norm stützen. Hält das Bundesverfassungsgericht die der Gerichtsentscheidung zugrunde gelegte Norm für verfassungswidrig, so hebt es nicht nur die Entscheidung auf, sondern erklärt auch - veranlasst durch die Verfassungsbeschwerde - die Norm für verfassungswidrig. Außerdem gibt es ausnahmsweise die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz (vgl. oben 5. b). Die Prüfung ist konkret, weil der Beschwerdeführer darlegen muss, dass ihn die Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar betrifft. Die Entscheidung über die Norm ist jedoch im Ausspruch und in den Rechtsfolgen vom Ausgangsfall losgelöst (vgl. zu den Auswirkungen der Entscheidungen im Einzelnen Frage 37).

Auch die übrigen Streitigkeiten (wie der Organstreit, die föderativen Streitigkeiten, Verfassungsbeschwerden gegen Akte der Exekutive) sowie die Verfassungsschutzverfahren und die Verfahren der Wahl- und Mandatsprüfung sind insoweit konkret, als sie aus Anlass eines bestimmten "Falles" bzw. im Falle der Wahlprüfung aus Anlass einer Wahl entstanden sind.

§ 2. Die Befassung des Verfassungsrichters

a. Befassungsweisen

7. Zugang zum Verfassungsrichter und Anzahl der Rechtssachen

Verfahrensart:	Anzahl
Beispiel: Jahr 2000	
Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG)	-
Verfassungswidrigkeit von Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG)	-
Wahl und Mandatsprüfung (Art. 41 Abs. 2 GG)	6
Präsidentenanklage (Art. 61 GG)	-
Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG)	2
Abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG)	1
Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 84 Abs. 4 Satz 2 GG)	2
Andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG)	-
Richteranklage (Art. 98 Abs. 2 und 5 GG)	-
Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes (Art. 99 GG)	1
Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG)	26
Nachprüfung von Völkerrecht (Art. 100 Abs. 2 GG)	-
Vorlagen von Landesverfassungsgerichten (Art. 100 Abs. 3 GG)	-
Fortgelten von Recht als Bundesrecht (Art. 126 GG)	-
Sonst. durch Bundesgesetz zugewiesene Fälle (Art. 93 Abs. 2 GG)	-
Einstweilige Anordnung (§ 32 BVerfGG)	88
Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a, b GG)	4.705

vgl. im Folgenden auch die tabellarische Übersicht aus den letzten 15 Jahren.

Erledigungen (Plenums-/Senats-/Kammerentscheidungen)

Verfahrensart	AZ	bis 1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	gesamt
Verwirkung von Grundrechten Art. 18 GG	BvA	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Verfassungswidrigkeit von Parteien Art. 21 Abs. 2 GG	BvB	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	4
Wahl- und Mandatsprüfung Art. 41 Abs. 2 GG	BvC	54	-	6	-	-	2	8	3	-	-	-	12	8	-	17	110
Präsidentenanklage Art. 61 GG	BvD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organstreit Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG	BvE	35	-	-	1	7	2	3	-	3	2	1	2	2	2	1	61
Abstrakte Normenkontrolle Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG	BvF	52	1	2	2	3	1	4	3	-	3	1	3	2	4	-	81
Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 u. Art. 84 Abs. 4 Satz 2 GG)	BvG	10	-	-	-	1	2	-	-	1	2	1	1	-	1	1	20
Andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG	BvH	25	1	-	-	-	-	2	-	3	1	-	1	1	1	2	37
Richteranklage Art. 98 Abs. 2 und 5 GG	BvJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Verfassungsstreitigkeiten innerhalb Eines Landes Art. 99 GG	BvK	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	14
Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG) - Senate - - Kammern seit 11.08.1993 -	BvL	830	12	20	16	10	8	17	10	8	6	7	5	15	8	4	976
Nachprüfung von Völkerrecht Art. 100 Abs. 2 GG	BvM	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	7
Vorlagen von Landesverfassungs- gerichten Art. 100 Abs. 3 GG	BvN	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	5
Fortgelten von Recht als Bundesrecht Art. 126 GG	BvO	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Sonst. durch Bundesgesetz zugewiesene Fälle (Art. 93 Abs. 2 GG) - ab 1971 -	BvP	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	5
Einstweilige Anordnung (§ 32 BVerfGG) und - bis 1970 - sonstige Verfahren	BVQ	231	33	14	22	24	27	44	66	46	47	29	38	39	68	67	795
Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a, 4 b GG) - Senate - - Richterausschüsse bzw. Kammern -	BvR	3.529 49.393	46 2.517	28 2.794	26 2.996	25 2.939	28 3.224	29 3.592	17 4.794	22 4.768	13 4.600	18 4.684	20 4.476	29 4.480	15 4.774	10 4.755	3.855 104.786
Plenarsachen (16 Abs. 1 BVerfGG)	BvU / PBvU	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3
Summe aller Verfahren:		54.205	2.611	2.864	3.063	3.009	3.294	3.699	4.901	4.871	4.684	4.755	4.575	4.588	4.891	4.883	110.893

- Zur **Verwirkung von Grundrechten** nach Art. 18 GG, § 13 Nr. 1, § 36 ff. BVerfGG:

Auf Antrag des Bundestages der Bundesregierung oder einer Landesregierung (§ 36 BVerfGG) entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach Art. 18 GG über die Verwirkung grundrechtlich geschützter Betätigungsmöglichkeiten. Diesem Verfahren kam bislang keine praktische Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat zwei Anträge wegen nicht ausreichender Begründung zurückgewiesen (BVerfGE 11, 282; 38, 23).

- Zum **Parteiverbotsverfahren** nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG; § 13 Nr. 2, § 43 ff. BVerfGG (vgl. oben Frage 3 e):

Auf Antrag von Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung (§ 43 Abs. 1 BVerfGG) entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungswidrigkeit und über die damit verbundene Auflösung einer Partei. Das Parteiverbotsverfahren dient dem präventiven Verfassungsschutz. Dem Bundesverfassungsgericht steht das Entscheidungsmonopol zu. Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der politischen Partei ist nach § 15 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG eine Zweidrittelmehrheit im Senat erforderlich.

- Zur **Richteranklage** nach Art. 98 Abs. 2 und 5 GG; § 13 Nr. 9, § 58 ff. BVerfGG:

Auf Antrag des Bundestages kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit anordnen, dass der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist, Art. 98 Abs. 2 Satz 1 GG. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden (Art. 98 Abs. 2 Satz 2 GG), wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt. Die Landesgesetzgeber werden durch Art. 98 Abs. 5 GG ermächtigt, eine dem Absatz 2 entsprechende Regelung für Landesrichter zu treffen. Aber auch dann steht die Entscheidung über die Richteranklage allein dem Bundesverfassungsgericht zu (Art. 98 Abs. 5 Satz 3 GG).

Seit dem Bestehen des Bundesverfassungsgerichts kam diese Vorschrift nicht zur Anwendung.

- Zum **Fortgelten von Recht als Bundesrecht** (Art. 126 GG):

Nach Art. 126 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten "über das Fortgelten von Recht als Bundesrecht". Durch das Bundesverfassungsgericht soll der Rang einer vorkonstitutionellen Norm als Bundesrecht festgestellt werden (vgl. BVerfGE 7, 18 - Bayerisches Ärztegesetz). Antragsberechtigt sind Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und die Länderregierungen sowie ein Gericht, für das die Norm entscheidungserheblich ist.

- Zu den **Verfassungsbeschwerden** (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG):

Jedermann kann **Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG mit der Behauptung erheben, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art. 20 Abs. 4, Art. 33, Art. 38, Art. 101, Art. 103 und Art. 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Statistisch gesehen kommt ihr die größte Bedeutung zu.

Außerdem ist das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG zuständig für die **Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden** wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 28 Abs. 2 GG durch ein Gesetz (vgl. dazu Frage 3 c). So haben sich Gemeinden beispielsweise erfolgreich gegen eine gesetzliche Einschränkung ihrer Planungshoheit (BVerfGE 56, 298) und gegen eine willkürliche Namensänderung (BVerfGE 59, 216) sowie gegen eine Neugliederung der Gemeinden (BVerfGE 86, 90) durch Landesgesetz gewehrt.

b. Nichtigkeitsklage

8. Als "direktes Rechtsmittel" gegen Gesetze oder gegen andere Normen und Rechtsakte kann die **abstrakte Normenkontrolle** bezeichnet werden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Prüfungsgegenstand dieses Verfahrens kann Bundes- oder Landesrecht sein.

Außerdem kann auch im **Bund-Länder-Streit** Streitgegenstand ein Gesetz sein. Ferner ist die **kommunale Verfassungsbeschwerde** als direktes Rechtsmittel gegen ein Gesetz anzusehen.

9. Im **abstrakten Normenkontrollverfahren** sind antragsberechtigt nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG die Bundesregierung, die Landesregierungen oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages. Für den Antrag ist keine Frist vorgeschrieben.

Im **Bund-Länder-Streit** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG sind Antragsteller und Antragsgegner gemäß § 68 BVerfGG für den Bund die Bundesregierung und für ein Land die jeweilige Landesregierung. Im Fall des Art. 84 Abs. 4 GG bedarf es eines Vorverfahrens in der Form eines Beschlusses des Bundesrates, der auf Antrag der Bundesregierung feststellt, dass ein Land Bundesgesetze nach Art. 84 GG nicht ordnungsgemäß ausgeführt hat (Mängelrüge). Erst gegen den Beschluss des Bundesrates kann nach Art. 84 Abs. 4 Satz 2 GG das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Der Beschluss des Bundesrates kann nur binnen Monatsfrist angefochten werden (§ 70 BVerfGG), während im Übrigen gemäß § 69 in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG die Frist von sechs Monaten zur Verfügung steht.

Bei der **kommunalen Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG können Gemeinde und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz (oder eine Rechtsverordnung; vgl. BVerfGE 26, 228 <236>; 76, 107 <114> - Raumordnung und Landesplanung) erheben. Die Verfassungsbeschwerde kann nach § 93 Abs. 3 BVerfGG binnen eines Jahres seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsaktes erhoben werden.

Auch einzelne Personen können sich mit ihrer **Verfassungsbeschwerde** erfolgreich gegen Normen wenden (vgl. BVerfGE 102, 26 - Frischzellen-Verordnung).

10. Das Bundesverfassungsgericht kann Gesetze oder andere Normen und Rechtsakte im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG außer Vollzug setzen.

c. Vorabentscheidungsfrage - Einrede der Verfassungswidrigkeit

Wer kann den Verfassungsrichter befassen?

11. Nach Maßgabe des Art. 100 GG können die Gerichte das Bundesverfassungsgericht befassen. Der Gerichtsbegriff des Art. 100 Abs. 1 GG ist der allgemeine Gerichtsbegriff des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 4, 331 <344>). Gerichte sind danach von der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt geschiedene, unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen staatliche Organe der rechtsprechenden Gewalt (vgl. BVerfGE 4, 331 <346 f.>; 14, 56 <67 f.>). Es gibt keine enge oder weite Auslegung von Art. 92 GG.

12. Bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 100 GG (u.a. Entscheidungserheblichkeit der Norm; Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes des Bundes oder der Länder) sind die Rechtsprechungsorgane verpflichtet, das Bundesverfassungsgericht anzurufen (vgl. oben Frage 5). Es ist nicht ausreichend, dass der Richter nur Zweifel an der Verfassungswidrigkeit des anzuwendenden Rechts äußert (vgl. BVerfGE 80, 54 <59> m.w.N.). Das Gericht braucht außerdem nicht vorzulegen, wenn es die Möglichkeit hat, die Norm verfassungskonform auszulegen und so die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Norm beseitigen kann (vgl. BVerfGE 66, 84 <92>; 68, 337 <344>; 80, 54 <58>).

13. Nein. Es gibt keinen Zwischenstreit über die Vorlage.

14. Zur Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG berechtigt ist jeder zuständige Spruchkörper eines jeden Gerichts einer jeden Instanz. Die Prüfung geschieht von Amts wegen.

Sofern die Parteien die entscheidungserhebliche Norm für verfassungswidrig halten, werden sie ihren Rechtsstandpunkt darlegen und auf eine Richtervorlage hinwirken. Auf die Meinung der Parteien kommt es aber nicht an (§ 80 Abs. 3 BVerfGG).

15. Der vorliegende Richter hat die Kompetenz zu prüfen, ob eine Norm in Einklang mit dem Grundgesetz steht. Er äußert seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit und begründet sie. Außerdem befindet er über die Verfassungsmäßigkeit der Norm selbst und legt dann nicht vor.

Die verbindliche Entscheidung über die Ungültigkeit der Norm ist jedoch dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Ihm steht die Verwerfungskompetenz zu (vgl. oben Frage 4).

Filterverfahren

16. Nach § 24 BVerfGG können unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge durch einstimmigen Beschluss des Gerichts verworfen werden (vgl. BVerfGE 7, 59; 76, 100; 85, 165; 86, 52).

Außerdem kann nach § 81 a BVerfGG eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts durch einstimmigen Beschluss die Unzulässigkeit einer Richtervorlage feststellen (vgl. etwa den Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgericht vom 13. Juli 1994, DVBl 1994, S. 1404 - Richtervorlage zur Verfassungsmäßigkeit der Abschiebungshaft). Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern. Jeder Senat beruft für jeweils ein Jahr mehrere Kammern (§ 15 a Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Jede Kammer besteht aus drei Richtern (§ 15 a Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). Im Jahre 2000 wurden 25 von 29 konkreten Normenkontroll-Verfahren auf diese Weise durch die Kammer erledigt (vgl. die Jahresstatistik 2000, S. 12).

Wie bei Frage Nr. 12 bereits dargelegt, ist eine Richtervorlage unzulässig, wenn die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung besteht (vgl. BVerfGE 66, 84 <92>; 68, 337 <344>; 80, 54 <58>). So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise ausgeführt (BVerfGE 78, 20 <24>): "Sinn des Art. 100 Abs. 1 GG ist die Überprüfung des Gesetzgebers beim Bundesverfassungsgericht zu konzentrieren (BVerfGE 17, 208 <210>). Dagegen bleibt die Frage, wie eine Norm auszulegen ist, grundsätzlich dem Fachgericht überlassen. Ist es der Auffassung, eine Norm, über deren Auslegung Streit besteht, sei nur bei einer bestimmten Auslegung mit der Verfassung vereinbar, so muss es diese Auslegung seiner Entscheidung zugrunde legen und kann nicht das Bundesverfassungsgericht anrufen" (vgl. BVerfGE 22, 373 <377>).

Ausdehnung der Befassung des Verfassungsrichters

17. Das Bundesverfassungsgericht prüft die vorgelegte Norm unter allen denkbaren, nicht nur unter den vom vorlegenden Gericht geltend gemachten (verfassungs-)rechtlichen Gesichtspunkten nach (vgl. BVerfGE 26, 44 <58>; 61, 43 <62>). Der Verfassungsrichter kann sich also über die Erwägungen zur Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Norm seitens des vorlegenden Gerichts hinwegsetzen.

Beschränkt durch den Ausgangsfall ist nur der Prüfungsgegenstand: Die Formulierung der Rechtsfrage, über die das Bundesverfassungsgericht entscheiden soll (vgl. § 81 BVerfGG), obliegt dem vorlegenden Gericht. Das erfordert die Bezeichnung der für ungültig gehaltenen Gesetzesvorschrift. Offenbare Irrtümer in der Bezeichnung berichtigt das Bundesverfassungsgericht; es schränkt zu weit gefasste Vorlagefragen ein und stellt den Inhalt der von ihm zu entscheidenden Vorlagefrage notfalls klar (vgl. etwa BVerfGE 13, 153 <157 f.>, 15, 268 <270 f.>; 67, 348 <361 f.>).

Eine Erweiterung der Vorlagefrage kommt in Betracht, wenn der Gesamtzusammenhang des Vorlagebeschlusses ergibt, dass das vorlegende Gericht noch andere Fragen als die ausdrücklich angesprochenen erwogen hat und als erheblich ansieht. Eine Erstreckung der Vorlagefrage auf weitere Gesichtspunkte ist auch dann geboten, wenn sie anderenfalls einer sinnvollen Prüfung nicht zugänglich wären oder wenn sich ein enger innerer Zusammenhang zwischen der entscheidungserheblichen Problematik und einer anderen Frage ergibt, so dass auch diese als zur Prüfung vorgelegt angesehen werden muss (vgl. BVerfGE 96, 345 <360> m.w.N.).

Erklärt das Bundesverfassungsgericht eine Vorschrift für nichtig (§ 82 Abs. 1, § 78 Satz 1 BVerfGG) und sind weitere Bestimmungen des gleichen Gesetzes aus denselben Gründen mit

dem Grundgesetz unvereinbar, so kann es nach § 82 Abs. 1, § 78 Satz 2 BVerfGG diese gleichfalls für nichtig erklären. Das gleiche gilt für die Unvereinbarkeitserklärung.

Außerdem kann es in entsprechender Anwendung der § 82 Abs. 1, § 78 Satz 2 BVerfGG geboten sein, die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nicht nur auf die zur Prüfung gestellte, sondern auch auf die nicht zur Prüfung gestellte gleichlautende Vorschrift der neuen, geltenden Fassung des Gesetzes zu erstrecken (BVerfGE 28, 324 <363>; 65, 237 <243 f.>).

Schließlich kann sich die Nichtigerklärung/Unvereinbarkeits-erklärung auch auf inhaltsgleiche Bestimmungen anderer Gesetze erstrecken (BVerfGE 94, 241 <265 f.> - rentenrechtliche Bewertung von Kindererziehungszeiten; 99, 202 <216> - Nachfolgevorschrift).

18. Nach § 81 BVerfGG entscheidet das Bundesverfassungsgericht nur über die Rechtsfrage, d.h. über die Vereinbarkeit bzw. Unvereinbarkeit der vorgelegten Norm mit dem Grundgesetz. Über den Ausgangsfall entscheidet das Bundesverfassungsgericht nicht.

Die Sachdienlichkeit der Frage

19. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG muss es bei der Entscheidung im konkreten Ausgangsverfahren auf die Gültigkeit der vorgelegten Norm ankommen; sie muss entscheidungserheblich sein. Die Entscheidungserheblichkeit muss das vorlegende Gericht begründen. Sie ist Voraussetzung der Zulässigkeit der Richtervorlage. Ist die vorgelegte Norm nicht entscheidungserheblich, stellen die Kammer und/oder der Senat die Unzulässigkeit der Richtervorlage fest (§ 81 a BVerfGG) und entscheiden nicht über die Frage. Für die Entscheidungserheblichkeit kommt es aber auf die Rechtsauffassung und Beweiswürdigung des Richters a quo an, der später auch den Rechtsstreit entscheiden wird.

Auslegung der Frage

20. Wie bereits dargelegt, kann das Bundesverfassungsgericht zu weit gefasste Vorlagefragen einschränken und den Inhalt der von ihm zu entscheidenden Vorlagefrage klarstellen (vgl. z.B. BVerfGE 3, 187 <196>; 3, 208 <211>; 7, 129 <138>; 58, 300 <327 f.>). Auch eine Erweiterung der Vorlagefrage kommt in Betracht (vgl. BVerfGE 96, 345 <360> m.w.N.). Über die Frage, in welchem Maße Vorlagebeschlüsse umgedeutet werden, liegen keine statistischen Erkenntnisse vor. Die Umdeutung kommt jedenfalls nur in wenigen Fällen, bei den im Übrigen zulässigen Vorlagen in Betracht.

Auslegung der geprüften Norm

21. Bei der Sachprüfung, ob eine Norm mit dem Grundgesetz in Einklang steht, legt das BVerfG die zur Prüfung gestellte Norm selbständig und ohne Bindung an die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts oder anderer Gerichte aus (vgl. BVerfGE 98, 145

<154> m.w.N.). Erst dies ermöglicht die verfassungskonforme Auslegung, die eine häufig geübte Praxis ist (vgl. BVerfGE 2, 266 <282>; 67, 70 <88> m.w.N.; BVerfGE 96, 315 <329 f.>).

Jus superveniens

22. Entfallen durch eine Gesetzesänderung die Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 GG, wird die Vorlage unzulässig (vgl. BVerfGE 29, 325 <326>). Das ist nur der Fall, wenn das geänderte Recht auch für den Ausgangsfall beim *judex a quo* gilt. Wirkt die Änderung nur für die Zukunft, bleibt die Vorlage zulässig (vgl. BVerfGE 96, 315 <324 f.>). Manchmal wirkt sich das neue Recht auch auf die Auslegung des alten Gesetzes aus (vgl. BVerfGE 98, 70 <81 f.>).

Parteien

23. § 82 BVerfGG trifft Regelungen über Beitritts- und Äußerungsberechtigte.

a) Nach § 82 Abs. 3 BVerfGG gibt das Bundesverfassungsgericht den **Beteiligten des Ausgangsverfahrens** Gelegenheit zur Äußerung. Wer Beteiligter des Ausgangsverfahrens ist, bestimmt sich nach der für die Gerichte geltenden Verfahrensordnung.

b) Nach § 82 Abs. 1 BVerfGG in Verbindung mit § 77 BVerfGG wird denjenigen Organen, die ein zur Prüfung vorgelegtes Gesetz geschaffen haben, Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Ferner wird denjenigen **Verfassungsorganen**, denen durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG das Recht eingeräumt ist, im abstrakten Normenkontrollverfahren die Gültigkeit eines Gesetzes vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, ein Anspruch auf Anhörung zuerkannt. Der Kreis der Anhörungsberechtigten unterscheidet sich danach, ob eine bundes- oder landesrechtliche Regelung Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist. Anhörungsberechtigte sind demnach Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Volksvertretung und Regierung des betroffenen Landes. Nach § 82 Abs. 2 BVerfGG können die in § 77 BVerfGG genannten Verfassungsorgane von sich aus in jeder Lage des Verfahrens beitreten.

c) Außerdem sieht § 82 Abs. 4 BVerfGG die Möglichkeit der Anhörung **oberster Gerichtshöfe des Bundes und oberster Landesgerichte** vor.

Den unter a) bis c) genannten Äußerungs- und Beitrittsberechtigten wird die Richtervorlage förmlich zugestellt.

d) Das Gericht hört aber auch von sich aus im Zuge der Amtsermittlung weitere Behörden und Verbände als sachkundige Dritte an (§ 27 a BVerfGG).

Eine Möglichkeit zur Intervention von außenstehenden Dritten, die in § 82 BVerfGG nicht genannt sind, gibt es nicht.

24. "Das Anwaltsamt" ist nicht vorgesehen, es gibt auch keine Staatsanwaltschaft beim Bundesverfassungsgericht.

Die Prozessvertretung vor dem Bundesverfassungsgericht regelt § 22 BVerfGG. Danach können die Beteiligten das Verfahren grundsätzlich selbst betreiben, es besteht außerhalb der mündlichen Verhandlung kein Vertretungszwang.

Zwischenfälle im Verfassungsprozess

25. Die Beteiligten des Ausgangsverfahrens können durch **prozessbeendende Erklärungen** (z.B. Klage-, Berufungs-, Revisionsrücknahme, Vergleich) das Ausgangsverfahren beenden. Hierdurch wird zugleich das anhängige konkrete Normenkontrollverfahren gegenstandslos (vgl. BVerfGE 14, 140 <142>; 29, 325 <326>). Die Vorlage ist vom Vorlagegericht zurückzunehmen. Geschieht dies nicht, ist sie als unzulässig zu verwerfen.

Im Falle des **Todes** einer am Verfahren beteiligten natürlichen Person oder der Auflösung einer verfahrensbeteiligten Personengesellschaft muss das Vorlagegericht prüfen, ob das Verfahren dort noch anhängig bleibt, was regelmäßig der Fall ist; anderenfalls ist der Vorlagebeschluss aufzuheben.

d. Die Verfassungsbeschwerde

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde

26. a) Gegenstand der **Individualverfassungsbeschwerde** ist die Behauptung des Beschwerdeführers, durch die "öffentliche Gewalt" in seinen Grundrechten oder seinen grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG). Darunter fallen alle Maßnahmen der deutschen unmittelbaren und mittelbaren Staatsgewalt. Die Verfassungsbeschwerde ist demnach unmittelbar gegen Gesetze möglich; dass § 90 Abs. 1 BVerfGG hiervon ausgeht, zeigen die § 93 Abs. 3, § 94 Abs. 4, § 95 Abs. 3 BVerfGG. Auch Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen können mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden (BVerfGE 84, 90 <113> - Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage 1945 bis 1949). Außerdem sind Verfassungsbeschwerden gegen Rechtsverordnungen (vgl. BVerfGE 62, 117 <119, 153> - Zulassung zum Zweitstudium; 65, 248 <249> - Preisabgabenverordnung) und Satzungen (BVerfGE 65, 325 <326> - Zweitwohnungssteuer) zulässig. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind nur Akte der deutschen Gewalt; außerdeutsche Hoheitsakte können vom Bundesverfassungsgericht nicht geprüft werden (BVerfGE 1, 10 <11>; 66, 39 <56 ff.> - Cruise Missile).

Die meisten Verfassungsbeschwerden richten sich aber gegen Entscheidungen von Gerichten. Das Bundesverfassungsgericht kann insoweit nur untersuchen, ob spezifisches Verfassungsrecht verletzt worden ist. Spezifisches Verfassungsrecht ist nicht schon dann verletzt, wenn eine Entscheidung, am einfachen Recht gemessen, objektiv fehlerhaft ist; der Fehler muss gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten liegen (BVerfGE 18, 85 <92>; 62, 338 <343>; 80, 81 <95>).

Das Bundesverfassungsgericht klärt den Sachverhalt, sofern kein Gerichtsverfahren vorgeschaltet ist, selbst. Auch an gerichtliche Feststellungen ist es nicht gebunden,

wenngleich es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist, die Würdigung der Beweisaufnahme und die tatsächlichen Feststellungen zu überprüfen, soweit hierbei keine Willkür erkennbar ist (vgl. BVerfGE 4, 294 <297>; 34, 384 <397>). Die Anhörung sachkundiger Beteiligter ändert allerdings gelegentlich den faktischen Hintergrund der angegriffenen Gerichtsentscheidungen. Außerdem prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG), ob ein Gericht seiner Pflicht, das Vorbringen der Parteien zur Kenntnis zu nehmen und zu erwägen, nicht nachgekommen ist (BVerfGE 25, 137 <140>; 85, 386 <404>).

b) Gegenstand der **kommunalen Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 13 Nr. 8 a, § 91 BVerfGG sind ausschließlich Rechtsverordnungen des Bundes oder eines Landes (vgl. BVerfGE 26, 228 <236>; 76, 107 <114>; 78, 331 <340>).

Zulässigkeit der Beschwerde

27. Bei der **Individualverfassungsbeschwerde** ist antragsberechtigt "jedermann", soweit er fähig ist, Träger von Grundrechten zu sein. Ausländer sind antragsberechtigt, soweit sie sich auf ein Grundrecht berufen können, das auch Ausländern zukommt. Bei inländischen juristischen Personen ist entscheidend, ob ihnen das Grundrecht seinem Wesen nach zustehen kann, Art. 19 Abs. 3 GG.

Antragsberechtigt bei der **kommunalen Verfassungsbeschwerde** sind nur Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 91 BVerfGG).

Die Verfassungsbeschwerde ist schriftlich nach § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG binnen eines Monats zu erheben und zu begründen. Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakte, gegen den ein Rechtsweg nicht offen steht, so kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsaktes erhoben werden (§ 93 Abs. 3 BVerfGG).

Weitere Formvorschriften gibt es nicht; auch besteht kein Anwaltszwang. Allerdings sind nach § 92 BVerfGG in der Begründung der Beschwerde das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu "bezeichnen"; hieran werden nicht unerhebliche Anforderungen gestellt.

28. Die Verfassungsbeschwerde setzt nach § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG die Erschöpfung des Rechtsweges voraus. Das Bundesverfassungsgericht kann jedoch nach § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.

Filterverfahren

29. Die Verfassungsbeschwerde bedarf nach § 93 a Abs. 1 BVerfGG der Annahme zur Entscheidung. Nach § 93 a Abs. 2 BVerfGG ist sie zur Entscheidung anzunehmen,

a) soweit ihr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt,

b) wenn es zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 genannten Rechte (Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte) angezeigt ist; dies kann auch der Fall sein, wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht.

Daran fehlt es, wenn die Verfassungsbeschwerde unzulässig ist: In der Praxis spielen insbesondere die Einhaltung der Monatsfrist (§ 93 BVerfGG), die Beachtung der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) und die ordnungsgemäße Begründung der Verfassungsbeschwerde (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) eine wichtige Rolle.

Die Entscheidung über die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist keine Ermessensentscheidung, sondern eine volle Rechtsprüfung durch die Kammer oder den Senat. Die Entscheidungen der Kammer ergehen durch einstimmigen Beschluss, § 93 d Abs. 3 Satz 1 BVerfGG. Die Annahme durch den Senat ist beschlossen, wenn mindestens drei Richter ihr zustimmen, § 93 d Abs. 3 Satz 2 BVerfGG.

Von den im Jahr 2000 erledigten 5.072 Verfassungsbeschwerden endeten 4.802 mit einer Nichtannahme in der Kammer des Bundesverfassungsgerichts, also 94,68 % (vgl. S. 11, 14 der Jahresstatistik 2000 des Bundesverfassungsgerichts).

Ein weiterer "Filter" ist die **stattgebende Kammerentscheidung** nach § 93 c BVerfGG. Danach kann die Kammer der Verfassungsbeschwerde durch einstimmigen Beschluss stattgeben, wenn die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgebliche verfassungsrechtliche Frage durch das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden und die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Der Beschluss steht einer Entscheidung des Senats gleich. Die stattgebende Kammerentscheidung entlastet den Senat bei Folgeverfahren und beschleunigt die Bearbeitung des Verfahrens. Mit ihrer Hilfe verleiht das Bundesverfassungsgericht durch die Kammerrechtsprechung den Senatsentscheidungen Nachdruck, wenn einzelne Gerichte bereits entschiedene verfassungsrechtliche Fragen nicht genügend beachtet haben.

"Parteien"

30. Sofern eine mündliche Verhandlung stattfindet, kann der Beschwerdeführer an ihr teilnehmen. Allerdings sieht das Bundesverfassungsgericht häufig von einer mündlichen Verhandlung ab (vgl. § 94 Abs. 5 Satz 2 BVerfGG).

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, so gibt das Bundesverfassungsgericht nach § 94 Abs. 3 BVerfGG auch dem durch die Entscheidung Begünstigten Gelegenheit zur Äußerung.

Außerdem gibt das Bundesverfassungsgericht dem Verfassungsorgan des Bundes oder des Landes, dessen Handlung oder Unterlassung in der Verfassungsbeschwerde beanstandet wird, Gelegenheit, sich binnen einer zu bestimmenden Frist zu äußern (§ 94 Abs. 1 GG).

Ging die Handlung oder Unterlassung von einem Minister oder einer Behörde des Bundes oder des Landes aus, so ist dem zuständigen Minister Gelegenheit zur Äußerung zu geben (§ 94 Abs. 3 BVerfGG).

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz, so ist nach § 94 Abs. 4 BVerfGG die Vorschrift des § 77 BVerfGG entsprechend anzuwenden, d.h. denjenigen Organen, die ein zu prüfendes Gesetz geschaffen haben, wird Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Die Verfassungsorgane können dem Verfahren beitreten.

Schließlich kann das Bundesverfassungsgericht nach § 27 a BVerfGG sachkundigen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

31. Nein, vgl. Antwort zu Frage 24.

2. Beilegung von Konflikten zwischen Rechtsprechungsorganen

32. Der Verfassungsrichter hat nicht die Aufgabe, die jeweiligen Zuständigkeiten der anderen Rechtsprechungsorgane zu klären. Rügt aber der Beschwerdeführer die Verletzung seines Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG), weil ein Gericht zu Unrecht seine Zuständigkeit bejaht habe, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob die Maßnahme oder Entscheidung des Gerichts auf Willkür beruht (BVerfGE 29, 45 <49>; 58, 1 <45>). Nur in einem solch krassen Fall bestimmt das Bundesverfassungsgericht, wer der zuständige Richter ist oder wie er ermittelt werden muss.

II. Beziehungen zwischen dem Verfassungsrichter und den übrigen Rechtsprechungsorganen²

A. Organische Verbindung

33. Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern, § 2 Abs. 1 und 2 BVerfGG. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG werden drei Richter jedes Senats aus der Zahl der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes gewählt. Gewählt werden sollen nur Richter, die wenigstens drei Jahre an einem obersten Gerichtshof des Bundes tätig gewesen sind, § 2 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG. Gemäß § 8 Abs. 1 BVerfGG führt der Bundesminister der Justiz eine Liste der in Betracht kommenden Bundesrichter, die schriftlich ihre Bereitschaft für eine eventuelle Wahl zum Mitglied des Bundesverfassungsgerichts erklärt haben. Das Wahlverfahren für diese Mitglieder unterscheidet sich im Übrigen nicht von demjenigen für andere Mitglieder.

² R. Jaeger, Karlsruhe, den 28. August 2001.

B. Verfahrensmäßige Verbindung

34. Ist eine Richtervorlage gegenstandslos geworden (vgl. Frage 25), ist der Vorlagebeschluss aufzuheben. Anlass für die Überprüfung, ob die Vorlagevoraussetzungen (noch) gegeben sind, kann eine Verfügung des Bundesverfassungsgerichts sein, in der auf die Unzulässigkeit der Vorlage oder auf ihre fehlende Erfolgsaussicht in der Sache hingewiesen wird. Den Gerichten werden zum Teil auch Hinweise gegeben, an welchen Mängeln ein Vorlagebeschluss leidet, damit der Richter a quo den Beschluss nachbessern kann.

Darüber hinaus kann das Bundesverfassungsgericht nach § 82 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG Oberste Gerichtshöfe des Bundes oder Oberste Landesgerichte um die Mitteilung ersuchen, wie und auf Grund welcher Erwägungen sie das Grundgesetz in der streitigen Frage bisher ausgelegt, ob und wie sie die in ihrer Gültigkeit streitige Rechtsvorschrift in ihrer Rechtsprechung angewandt haben und welche damit zusammenhängenden Rechtsfragen zur Entscheidung anstehen. Es werden auch einzelne Fragen gestellt.

Darüber ob und inwieweit ein "Dialog" zwischen den Fachgerichten und dem Bundesverfassungsgericht stattfindet, liegen keine statistischen Erkenntnisse vor. Die Gerichte werden jedoch regelmäßig bei Senatssachen und bei stattgebenden Kammerentscheidungen beteiligt.

C. Funktionale Verbindung

§ 1. Die Prüfung und ihre Auswirkungen

35. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden alle Gerichte (§ 31 Abs. 1 BVerfGG). Das gilt auch für stattgebende Kammerentscheidungen (§ 93 c Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). Die Nichtannahme hat über die Entscheidung im Einzelfall hinaus keine präjudizielle Wirkung. Das Bundesverwaltungsgericht hat für den Fall, dass mit eingehender Begründung nach § 24 BVerfGG entschieden wurde, sogar der a-limine-Abweisung einer Verfassungsbeschwerde die Bindungswirkung gemäß § 31 BVerfGG zuerkannt (BVerwGE 24, 1 - Wehrpflicht für Zeugen Jehovas).

De facto kommt einer begründeten Nichtannahme durch die Kammer aber erhebliche Wirkung zu. Die Gerichte übernehmen durchweg die verfassungsrechtliche Wertung in späteren Judikaten.

36. Arten der Prüfung

a) bei Normenkontrollen:

aa) Kommt das Bundesverfassungsgericht in einer der dazu vorgesehenen Verfahrensart (abstrakte oder konkrete Normenkontrolle, Verfassungsbeschwerde unmittelbar oder mittelbar gegen ein Gesetz) zu der Überzeugung, dass ein von ihm zu überprüfendes Gesetz gegen die Verfassung verstößt, so erklärt es das Gesetz für **nichtig**. Das ist in § 78 Satz 1, § 82 Abs. 1,

§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG vorgesehen. Für Rechtsverordnungen und Satzungen gilt dasselbe.

bb) Außerdem kann sich das Gericht darauf beschränken, ein Gesetz **mit dem Grundgesetz** für **unvereinbar** zu erklären, ohne dessen Nichtigkeit festzustellen (vgl. § 31 Abs. 2, § 79 Abs. 1 BVerfGG). Bei dieser Tenorierungsvariante lassen sich insbesondere drei Fallgruppen unterscheiden:

(1) Gleichheitsverstoß: Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers:

Die gesetzgeberischen Verstöße gegen Gleichheitssätze (Art. 3 Abs. 1 bis 3, Art. 6 Abs. 5, Art. 33 Abs. 1 bis 3, Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG) bilden die zentrale Fallgruppe der bloßen Unvereinbar-Erklärung. Wenn der Kreis der Normbegünstigten ungerecht abgegrenzt bzw. materiell gleichgelagerte Sachverhalte oder Verfassungsaufträge nicht berücksichtigt wurden (beispielsweise im Steuerrecht BVerfGE 25, 101 <111>; 33, 1 <12>; 61, 319; im Sozialversicherungsrecht, Witwen, BVerfGE 29, 57 <70 f.>; 57, 335 <346>), würde die Kassation gleichheitswidriger Begünstigung oder Belastung das Problem nicht lösen. Das Gericht würde der Wahl des Gesetzgebers vorgreifen, der bei Gleichheitsverstößen mehrere Möglichkeiten hat, die Gleichbehandlung herzustellen.

Eine Nichtigerklärung wird insoweit ausnahmsweise dann als zulässig angesehen, wenn nur eine Möglichkeit zur Beseitigung des Gleichheitsverstoßes ersichtlich ist oder der Gesetzgeber sicher einen bestimmten Weg gewählt hätte (z.B. infolge Verfassungsauftrags BVerfGE 6, 246; 17, 148 <152 f.>; 21, 329 <338, 351 ff.>) oder weil der Systematik der Regelung nur eine Lösung entspricht (BVerfGE 27, 220 <230 f.>; 38, 187 <205>), d.h. wenn die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auf eine verfassungsmäßige Alternative geschrumpft ist (vgl. etwa BVerfGE 16, 94; 61, 319).

(2) Übergangsregelungen nach Inkrafttreten des GG:

Die Möglichkeit, dass ein aus der Zeit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes stammendes Gesetz während einer Übergangsphase noch nicht nichtig sein muss, ist im Grundgesetz vorgezeichnet: Nach Art. 117 Abs. 1 GG blieb das dem Art. 3 Abs. 2 GG entgegenstehende Recht bis zum 31. März 1953 in Kraft. Das Bundesverfassungsgericht hat auch in anderen Fällen so genanntes Übergangsrecht nicht für nichtig erklärt, wenn der Gesetzgeber historisch keine Regelungsalternative hatte (BVerfGE 4, 157 <169> - Saarstatut; 9, 63 <72> - Mühlenkontingent; 12, 281 <293> - Devisenbewirtschaftung I; 18, 353 <356> - Devisenbewirtschaftung II; 84, 90 - Wiedergutmachung und 133 - Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten im öffentlichen dienst der DDR) oder wenn Besatzungsrecht für "bloß unvereinbar" mit dem Grundgesetz erklärt wurde (BVerfGE 15, 337 <339> - Höfeordnung; 36, 146 <169> - Eheverbot).

(3) Relativ größere Verfassungsnähe:

Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich auf eine bloße Unvereinbar-Erklärung, wenn das Fehlen der verfassungswidrigen Norm dem verfassungsgemäßen Zustand noch weniger entspreche als der durch sie bewirkte Verfassungsverstoß, so z.B. für solche Status- und Organisationsnormen, bei deren Verwerfung mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt ex tunc ein Rechtsvakuum oder einzelne Regelungslücken bis hin zu einem Chaos bewirkt würden (vgl.

BVerfGE 16, 130 <142 f.> - Wahlkreis; 33, 1 <13> - Strafvollzug; 37, 217 <260> - Staatsangehörigkeit;; 72, 330 <333> - Länderfinanzausgleich).

Folge der Unvereinbarkeits-Erklärung

Rechtsfolge der Unvereinbarkeitserklärung ist, dass die Gerichte und Behörde die Norm ihren Entscheidungen nicht mehr zugrunde legen dürfen (BVerfGE 37, 217 <261>). Der Gesetzgeber ist zur Folgestaltung verpflichtet. Hiervon gibt es Ausnahmen, in denen die Fortgeltung verfassungswidriger Normen für eine Übergangszeit toleriert wird, um ein Chaos im System des geltenden Rechts zu vermeiden (vgl. BVerfGE 41, 251 <266 f.> - Schulordnung; 61, 319 <356> - Ehegattensplitting; 85, 386 <401> - Erfassung von Ferngesprächsdaten; 91, 186 <207> - Kohlepfennig). Schließlich gibt es Fälle, in denen das Gericht die Rechtsfolgen im Einzelfall durch eigene Formulierung von Übergangsregelungen selbst bestimmt hat gemäß § 35 BVerfGG (BVerfGE 73, 40 - Parteispenden; 84, 9 - Ehefrau; 88, 203 <209 ff.> - Schwangerschaftsabbruch). Für eine gewisse Zeit ist das Gericht Ersatzgesetzgeber.

cc) Das Bundesverfassungsgericht kann auch feststellen, dass das Gesetz **"noch" verfassungsmäßig** ist. Es appelliert aber an den Gesetzgeber, tätig zu werden, um einen uneingeschränkt verfassungsmäßigen Zustand herzustellen oder eine in der Zukunft drohende Verfassungswidrigkeit abzuwenden (vgl. etwa BVerfGE 16, 130 - Wahlkreiseinteilung; 53, 257 <312 f.> - Versorgungsausgleich nach Ehescheidung; 80, 1 <31 ff.> - ärztliche Prüfungen). Die Entscheidungsvariante des "noch verfassungsmäßig" mit Appell ist ein Sonderfall der Vereinbarkeitserklärung.

dd) Eine weitere Entscheidungsvariante ist die **verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen**. Lässt eine Norm mehrere Auslegungen zu, die teils zu einem verfassungswidrigen, teils zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führen, so ist die Norm verfassungsgemäß und muss verfassungskonform ausgelegt werden (BVerfGE 64, 229 <242>; 69, 1 <55>; 74, 297 <299, 345, 347> - Landesmediengesetz; 88, 203 <331>). Das Bundesverfassungsgericht stellt dann fest, in welcher Auslegung das Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar bzw. nicht vereinbar ist.

ee) Bei Normenkontrollentscheidungen braucht sich das Bundesverfassungsgericht nicht darauf zu beschränken, den Antrag als unbegründet zurückzuweisen; es kann zugleich positiv die **Vereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz** feststellen (§ 31 Abs. 2 BVerfGG; vgl. z.B. BVerfGE 95, 143).

b) Der Entscheidungsausspruch bei Verfassungsbeschwerden:

aa) Das Bundesverfassungsgericht kann nach § 93 b Satz 1, § 93 d Abs. 1 und 3 BVerfGG die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung annehmen.

bb) Wird der Verfassungsbeschwerde stattgegeben, so ist in der Entscheidung festzustellen, welche Vorschrift des Grundgesetzes und durch welche Handlung oder Unterlassung sie verletzt wurde (§ 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht kann zugleich

aussprechen, dass auch jede Wiederholung der beanstandeten Maßnahme das Grundgesetz verletzt (§ 95 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG).

Wird der Verfassungsbeschwerde gegen eine Gerichts- oder Verwaltungsentscheidung stattgegeben, so hebt das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung auf (§ 95 Abs. 2 BVerfGG). Das gilt für jede Maßnahme der öffentlichen Gewalt, die nach § 90 Abs. 1 BVerfGG Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein kann.

Wird der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz stattgegeben, ist nach § 95 Abs. 3 BVerfGG das Gesetz für nichtig zu erklären. Das gleiche gilt, wenn der Verfassungsbeschwerde gemäß § 95 Abs. 2 BVerfGG stattgegeben wird, weil die aufgehobene Entscheidung auf einem verfassungswidrigen Gesetz beruht. Gerichtsentscheidungen werden ganz oder teilweise aufgehoben und an die zuständigen Gerichte zurückverwiesen.

cc) Daneben sind - wie bei in den Normenkontrollverfahren - die oben genannten Entscheidungsvarianten möglich.

c) Der Entscheidungsausspruch bei **Unzulässigkeit und Unbegründetheit**: Im Übrigen können unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge nach § 24 BVerfGG durch einstimmigen Beschluss des Gerichts verworfen werden. Unzulässige Vorlagen oder Anträge werden im Tenor als solche bezeichnet bzw. als unzulässig verworfen oder abgelehnt, unbegründete Anträge werden "zurückgewiesen".

37. Die Auswirkungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gehen weiter als diejenigen anderer Gerichte.

a) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erwachsen in **Rechtskraft** wie auch die ein Verfahren abschließenden Entscheidungen anderer Gerichte (BVerfGE 4, 31 <38>; 20, 56 <86 f.>; 69, 92 <103>). Rechtskraft bedeutet zunächst die Unwiderruflichkeit der eigenen Entscheidung. Außerdem ist die erlassene Entscheidung unanfechtbar (formelle Rechtskraft). Schließlich gehört zur Rechtskraft die materielle Rechtskraft, die Bindung der Beteiligten des Verfahrens an die formell rechtskräftige Entscheidung über das Verfahren selbst hinaus, vor allem in einem späteren Prozess. Die Verfassungsbeschwerde oder Vorlage darf nicht wiederholt werden.

Die materielle Rechtskraft endet, wenn sich der entscheidungserhebliche Sachverhalt gegenüber dem Zeitpunkt der Entscheidung ändern (vgl. BVerfGE 39, 169 <181 f.>); dazu gehören die Rechtsordnung oder auch die Lebenswirklichkeit und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dann wird eine erneute Vorlage oder Verfassungsbeschwerde möglich.

b) Nach § 31 Abs. 1 BVerfGG **binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden**. Damit wird die Rechtskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts personell auf alle staatlichen Organe erstreckt.

Die Entscheidungen über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung einschließlich der Feststellungen der Nichtigkeit haben darüber hinaus **Gesetzeskraft** (§ 31 Abs. 2 BVerfGG). Damit ist die verfassungsgerichtliche Entscheidung über Gesetze gegenüber allen Bürgern und nicht nur gegenüber den Staatsorganen verbindlich.

c) Wird ein Gesetz für nichtig erklärt, wirkt das ex tunc. Die Folgen können durch eine Vollstreckungsanordnung des Gerichts nach § 35 BVerfGG abgemildert werden. Wird ein Gesetz nur für unvereinbar erklärt, treten die Wirkungen der Entscheidung regelmäßig erst in der Zukunft mit dem neuen gesetzgeberischen Akt ein. § 79 BVerfGG ist der allgemeine Rechtsgrundsatz zu entnehmen, dass eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, mit der eine Vorschrift für nichtig erklärt wird, grundsätzlich keine Auswirkungen auf **abgewickelte Rechtsbeziehungen** haben soll, abgesehen von der Ausnahme des rechtskräftigen Strafurteils (BVerfGE 32, 387 <389 f.>).

38. In der Regel wird die Rechtskraft und Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 BVerfGG beachtet. Der Gesetzgeber, die Verwaltungen und die Gerichte einschließlich der obersten Gerichtshöfe des Bundes folgen durchgängig (fast ausnahmslos) dem Bundesverfassungsgericht. Vereinzelt gibt es auch Untergerichte, die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichen (vgl. etwa BVerfGE 40, 88 <93 f.>), jedoch bleiben diese Abweichungen Einzelfälle, denen in stattgebenden Kammerentscheidungen abgeholfen wird. Manchmal gibt es Verzögerungen des Gesetzgebers (Beispiele: Regelung des vorläufigen Rechtsschutzes im Sozialgerichtsverfahren, BVerfGE 46, 166 <181 ff.>; unterschiedliche Besteuerung von Versorgungsbezügen und Renten, BVerfGE 54, 11 <36 ff.>; 86, 369). Auch ist es schon vorgekommen, dass der Gesetzgeber eine bereits für verfassungswidrig erklärte Norm wiederholt hat (BVerfGE 96, 260 - Hessisches Sonderurlaubsgesetz; vgl. auch BVerfGE 102, 127 <140 ff.> - Berechnung beitragsfinanzierter Lohnersatzleistungen).

§ 2. Auslegung durch den Verfassungsrichter

a. Annahme der Rechtsprechung der anderen Rechtsprechungsorgane durch den Verfassungsrichter in der Ausübung seiner eigenen Zuständigkeit

39. Wie bereits zu Frage 21 dargelegt, legt das Bundesverfassungsgericht bei der Sachprüfung die Normen selbständig aus und ist an die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts oder anderer Gerichte nicht gebunden. Regelmäßig bewegen sich die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts aber im fachgerichtlich gezogenen Rahmen, soweit es nicht gerade um die verfassungsrechtliche Streitfrage geht.

Nur bei der Zulässigkeitsprüfung einer konkreten Normenkontrolle legt das Bundesverfassungsgericht die Rechtsauffassung des iudex a quo zugrunde (vgl. BVerfGE 79, 240 <243 f.>).

b. Auswirkungen der Auslegung durch den Verfassungsrichter und Annahme der Rechtsprechung des Verfassungsrichters durch die anderen Rechtsprechungsorgane in der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeit

40. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfalten seine Entscheidungen gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG eine über den Einzelfall hinausgehende Bindungswirkung insofern, als die sich aus dem Tenor und den tragenden Gründen der Entscheidung ergebenden Grundsätze für die Auslegung der Verfassung von den Gerichten in allen künftigen Fällen beachtet werden müssen (vgl. nur BVerfGE 40, 88 <93> m.w.N.). Wenn die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts von einem Gericht nicht beachtet wird, können gegen dessen Entscheidung Rechtsmittel vor den Fachgerichten eingelegt und anschließend (auch) Verfassungsbeschwerde erhoben werden, die zu einer stattgebenden Kammerentscheidung führen kann.

41. Ja, vgl. Antwort zu Frage 36 d (dd).

Diese Auslegungsmethode kommt relativ häufig vor, da nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die verfassungskonforme Auslegung vorrangig geboten ist: "Denn es spricht nicht nur eine Vermutung dafür, dass ein Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist, sondern das in dieser Vermutung zum Ausdruck kommende Prinzip verlangt auch im Zweifel eine Verfassungskonforme Auslegung des Gesetzes" (BVerfGE 2, 266 <282> - Notaufnahme von Deutschen im Bundesgebiet; 7, 120 <126>; 8, 28 <33 f.>; 8, 38 <41>; 8, 274 <324> - Preisgesetz; 12, 45 <61> - Kriegsdienstverweigerung; 18, 70 <80>; 19, 1 <5>; 19, 76 <84>; 30, 129 <148>; 31, 119 <132>; 32, 373 <383 f.>; 44, 105 <122>; 47, 285 <317> - Herabsetzung notarieller Regelgebühren; 88, 203 <331> - Schwangerschaftsabbruch; 95, 64 <93> - Verlängerung der Wohnungsbindung). Sie kann vom "lebendigen Recht" abweichen. Das geschieht nicht selten, wenn dieses "lebendige Recht", das seine Gestalt im Wesentlichen durch die Fachgerichte gewonnen hat, mit der Behauptung angegriffen wird, es sei verfassungswidrig.

42. Eine verfassungskonforme Auslegung des Bundesverfassungsgerichts hat Teil an der besonderen Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 Abs. 1 BVerfGG. Dies bedeutet, dass die anderen Rechtsprechungsorgane von dieser Auslegung nicht abweichen dürfen.

III. Interferenz der europäischen Rechtsprechungsorgane³

Entsprechend der Aufteilung zwischen dem Ersten und Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts nehme ich nachfolgend zu den Fragen unter III. A. und B. Stellung.

A. Der Verfassungsrichter und die übrigen Rechtsprechungsorgane angesichts der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

43. Das Bundesverfassungsgericht ist durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht gebunden. Nach der in Deutschland bestehenden Verfassungsrechtslage ist von folgenden Rahmenbedingungen auszugehen:

a) Im Wesentlichen regeln zwei Verfassungsbestimmungen das Verhältnis von Völkerrecht zu innerstaatlichem Verfassungsrecht und diesem im Range nachfolgenden Recht. Nach Art. 25 Satz 1 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes. Nach Satz 2 dieser Bestimmung gehen sie den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Es handelt sich hierbei - wohlgermerkt - nicht um Völkervertragsrecht. Es geht um die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes, die dann allerdings zwar unterhalb des Verfassungsrechtes in Deutschland stehen, aber den Gesetzen unterhalb der Verfassung sowohl des Bundes als auch der Länder vorgehen. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes haben sonach einen zwischen dem Verfassungsrecht und dem sonstigen Gesetzesrecht angesiedelten "Zwischenrang".

Des Weiteren ist Art. 59 Abs. 2 GG für die hier in Rede stehende Europäische Menschenrechtskonvention einschlägig. Nach Maßgabe dieser Bestimmung werden völkerrechtliche Verträge - hierzu rechnet die Europäische Menschenrechtskonvention - über ein Zustimmungsgesetz des Bundes auf die Ebene eines Bundesgesetzes transformiert. Das heisst, dass die Europäische Menschenrechtskonvention über das Zustimmungsgesetz nach Maßgabe des Art. 59 Abs. 2 GG den Rang eines einfachen Bundesgesetzes erhält. Soweit Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zugleich den Gehalt allgemeiner Regeln des Völkerrechtes aufnehmen, haben diese Bestimmungen den zuvor gekennzeichneten Rang, das heisst, sie gehen den Bundesgesetzen und den Landesgesetzen vor. Allerdings muss - generell - festgehalten werden, dass die Europäische Menschenrechtskonvention in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes hat (BVerfGE 19, 342 <347>; 74, 358 <370>).

b) Von dieser materiell-rechtlichen Ausgangslage ist die prozessuale zu unterscheiden. Sie hat in Deutschland mit Rücksicht auf den außerordentlichen Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde einen besonderen Aspekt: Auf die Europäische Menschenrechtskonvention kann eine Verfassungsbeschwerde nicht gestützt werden (z.B. BVerfGE 10, 271 <274>; 34, 384 <394>; 41, 126 <149>). In den genannten Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht allerdings die Problematik nicht erörtert, geschweige denn vertieft.

³ S. Broß, Karlsruhe, den 17.10.2001.

Soweit ersichtlich finden wir erstmals in BVerfGE 64, 135 (157) neben diesem Obersatz einen Hinweis darauf, dass das Bundesverfassungsgericht nicht am Maßstab der in der Menschenrechtskonvention enthaltenen Garantien eines fairen Verfahrens (Art. 6 EMRK) entscheidet.

Einen Einfluss auf das Vorgehen des deutschen Verfassungsrichters hat die Europäische Menschenrechtskonvention nur sehr mittelbar. So kann vor allem die Entscheidung in BVerfGE 6, 389 zu der damals umfassend strafbaren männlichen Homosexualität nicht als Beleg für eine unmittelbare Beachtung herangezogen werden; denn die insoweit einschlägigen Ausführungen (a.a.O. S. 440 f.) sind letztlich nicht mehr als ein obiter dictum, das sich mit dem recht weitläufigen Rügevortrag des Beschwerdeführers auseinandersetzt. Keinesfalls ist damit die Anerkennung, einen Verstoß gegen die EMRK im Verfassungsbeschwerde-Verfahren zu rügen, verbunden.

Man kann allerdings davon ausgehen, dass das Bundesverfassungsgericht selbstverständlich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Kenntnis nimmt und diese in Erwägung zieht, ohne damit eine irgendwie geartete Bindungswirkung zum Ausdruck zu bringen. Diese Folgerungen lassen sich aus der Entscheidung in BVerfGE 74, 358 (370) ziehen. Dort hat das Bundesverfassungsgericht der EMRK den Rang eines Bundesgesetzes unter Hinweis auf BVerfGE 19, 342 (347); 22, 254 (265); 25, 327 (331); 35, 311 (320) zuerkannt. Es hat aber auch hervorgehoben, dass etwa Art. 6 Abs. 2 EMRK nicht den Rang von Verfassungsrecht genießt. Allerdings wird weiter dargelegt, dass bei der Auslegung des Grundgesetzes auch Inhalt und Entwicklungsstand der EMRK in Betracht zu ziehen sind, sofern dies nicht zu einer Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt, eine Wirkung, die die Konvention indes selbst ausgeschlossen wissen will (Art. 53 EMRK).

Vor diesem Hintergrund sieht das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes an. Die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind im Einklang mit deren völkerrechtlichen Verpflichtungen auszulegen und anzuwenden, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag geschlossen wurde. Innerstaatlich ist für Deutschland anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht eindeutig und klar durch einen Vorbehalt bekundet hat, nicht von den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen möchte.

44. Auf Grund der vorstehenden Erläuterungen ist das Verhältnis von EMRK zu den von den Richtern der Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen klar: Für den Verfassungsrichter ist in Deutschland allein das Grundgesetz Maßstab seiner Rechtsprüfung, für die Gerichte aller Gerichtsbarkeiten ist neben den Bundes- und - je nach Instanz - neben den Landesgesetzen etwa auch die EMRK zu beachten. Auf Grund der Verfassungsprozessrechtssituation, dass im Wege der Verfassungsbeschwerde kein Verstoß gegen die EMRK geltend gemacht werden kann, ist nach deutschem Recht verfassungsprozessual die Nichtbeachtung der EMRK unerheblich. Man könnte insoweit allenfalls bei "willkürlicher Nichtbeachtung" an eine Berücksichtigung über eine entsprechende Grundrechtsrüge denken.

45. Für die Frage der Rechtswegerschöpfung ergibt sich nach dem deutschen Recht folgendes: Die Verfassungsbeschwerde ist ein außerordentlicher Rechtsbehelf und gehört innerstaatlich nicht zum Instanzenzug. Des Weiteren gilt, dass - wie dargelegt - ein Verstoß gegen Bestimmungen der EMRK im Verfahren der Verfassungsbeschwerde nicht rügefähig ist (hierzu auch noch BVerfGE 9, 36 <39>; 74, 102 <128>). Aus deutscher Sicht wäre deshalb die Forderung, nach Abschluss des in der jeweiligen Prozessordnung vorgesehenen Instanzenzuges vor Anrufung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auch noch eine Verfassungsbeschwerde zu erheben, für die Betroffenen unzumutbar.

Allerdings verlangt diese Frage eine differenzierende Antwort. Gemäß Art. 35 EMRK kann sich der Gerichtshof mit einer Angelegenheit erst nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts befassen, wie Absatz 1 unter anderem fordert. Der Gerichtsalltag zeigt nun, dass nicht wenige auf einen Verstoß gegen die EMRK gestützte Beschwerden einen Regelungsbereich betreffen, der auch nach innerstaatlichem deutschen Verfassungsrecht grundrechtlich oder durch den Grundrechten gleichgestellte Rechte verfassungsrechtlich in materieller Hinsicht und prozessual durch die Möglichkeit, eine Verfassungsbeschwerde zu erheben, abgesichert ist. In solchen Fällen gehört es aus deutscher Sicht mit Rücksicht vor allem auch auf den Grundsatz der Subsidiarität, wie er in Art. 35 Abs. 1 EMRK ausgedrückt ist, zu einer ordnungsgemäßen Erschöpfung des Rechtsweges, dass vor Einlegung der Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte der ernsthafte Versuch unternommen wird, durch Inanspruchnahme auch des außerordentlichen Rechtsbehelfs der Verfassungsbeschwerde innerstaatlich auf Behebung des behaupteten Verstoßes zu dringen.

Der EGMR hat in einer Deutschland betreffenden Entscheidung (28. September 2000 - Nr. 51342/99 Kalantari) befunden, dass die Regel der innerstaatlichen Rechtswegerschöpfung sich nicht für eine automatische Anwendung eignet und keinen absoluten Charakter hat. Bei der Kontrolle ihrer Beachtung sind die Umstände des Falles zu berücksichtigen. Außerdem ist Art. 35 Abs. 1 EMRK mit einer gewissen Flexibilität und ohne exzessiven Formalismus anzuwenden. Darüber hinaus ist der Zweck dieser Regel zu berücksichtigen: Den Vertragsstaaten soll die Möglichkeit gegeben werden, den ihnen vorgeworfenen Verletzungen vorzubeugen oder Abhilfe zu schaffen, bevor sie dem Gerichtshof vorgelegt werden (veröffentlicht zum Beispiel in Beilage Nr. I 9/2001 zu Heft 10/2001 der NVwZ, S. 105 f.).

B. Der Verfassungsrichter und die übrigen Rechtsprechungsorgane angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

46. Der Verfassungsrichter ist in der Bundesrepublik Deutschland durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften nicht gebunden. Allerdings würde diese Antwort, wenn man sie unkommentiert im Raume stehen ließe, zu kurz greifen. Eine angemessene Beurteilung erschließt sich erst, wenn die Rahmenbedingungen im Einzelnen beschrieben sind.

a) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften genießt das Gemeinschaftsrecht einen Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht. Diese Forderung des Anwendungsvorrangs hat der EuGH ausdrücklich auch auf das nationale Verfassungsrecht erstreckt (Urteil im Verfahren internationale Handelsgesellschaft, EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1970, Slg. 1970, 1125 ff., Rn. 3). Diese nicht ausdrücklich in den

Verträgen genannte Kollisionsnorm leitete der EuGH bereits in der Entscheidung Costa/E.N.E.L. aus dem Jahr 1964 aus der besonderen Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts ab. Nach dieser Rechtsprechung hat der EG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Die Mitgliedstaaten hätten durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und vor allem mit echten, aus der Beschränkung der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet sei, einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sich selbst verbindlich sei. Das Gemeinschaftsrecht fließe somit aus einer autonomen Rechtsquelle, der wegen ihrer Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen könnten (vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Slg. 1964, 1251 ff., Rn. 8 ff.).

Demgegenüber anerkennt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 29. Mai 1974 (2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271 ff. - Solange I) zwar, dass das Gemeinschaftsrecht weder Bestandteil der nationalen Rechtsordnung noch Völkerrecht ist, sondern eine eigenständige Rechtsordnung bildet, die aus einer autonomen Rechtsquelle fließt (a.a.O., S. 277 f.). Es hat aus dieser - mit der Rechtsprechung des EuGH übereinstimmenden - Ausgangsüberlegung aber nicht geschlossen, dass das Gemeinschaftsrecht in jedem Fall dem nationalen Recht vorgehe, sondern es hat lediglich angenommen, dass daraus zwei unabhängig nebeneinander stehende Rechtskreise mit jeweils eigenem Geltungsanspruch entstünden (a.a.O., S. 278). Für den Fall eines Konfliktes von Gemeinschaftsrecht mit deutschen Grundrechten hat das Gericht wegen der besonderen Bedeutung des Grundrechtsteils für die Verfassungsstruktur des Grundgesetzes einen Vorrang des nationalen Rechts angenommen (a.a.O., S. 280 f.). Daran hält das Bundesverfassungsgericht mehr oder weniger prononciert auch in seiner späteren Rechtsprechung fest (BVerfGE 73, 339 ff. - Solange II; 89, 155 ff. - Maastricht; s.a. Beschluss vom 7. Juni 2000 - 2 BvL 1/97 -, BVerfGE 102, 147 ff. - Bananenmarktordnung).

Ungeachtet dessen ist darauf hinzuweisen, dass zunächst eine Bindung des nationalen Verfassungsgerichts an die Rechtsprechung des EuGH schon deshalb nicht entstehen kann, weil der Maßstab, der der jeweiligen Prüfung zu Grunde gelegt werden muss, nichts Gemeinsames hat. Der EuGH hat als Prüfungsmaßstab die Gemeinschaftsverträge, das Bundesverfassungsgericht hat als Prüfungsmaßstab lediglich das Grundgesetz. Es wäre einerseits dem EuGH verwehrt, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit als Prüfungsmaßstab heranzuziehen, andererseits wäre es genauso dem Bundesverfassungsgericht verwehrt, die Gemeinschaftsverträge als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Das hat das Bundesverfassungsgericht so auch ganz deutlich ausgesprochen (BVerfGE 52, 187 <200 ff.>).

b) Von einem Einfluss des EuGH auf die Vorgehensweise des Verfassungsrichters kann vor diesem Hintergrund nicht gesprochen werden. Es trifft die Gegebenheiten sicher besser, wenn man annimmt, dass sich EuGH und BVerfG - wenn möglich - aus dem Wege gehen. Der entscheidende Punkt ist, was geschieht, wenn aus nationaler verfassungsrechtlicher Sicht der EuGH seine Zuständigkeit überschreitet. Hierfür ist in den Gemeinschaftsverträgen keine Vorsorge getroffen. Es fehlt an einer Kollisionsnorm. Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe des BVerfG, darauf zu achten, ob sich die Gemeinschaftsorgane einschließlich des EuGH innerhalb der übertragenen Zuständigkeiten bewegen. Insofern ist die Rechtsprechung des

EuGH sehr wohl von Einfluss auf die Vorgehensweise des Verfassungsrichters. Er begegnet dem EuGH mit wohl wollender Aufmerksamkeit.

47. Das BVerfG hat den EuGH noch nicht befasst und sieht wegen des beschriebenen ganz unterschiedlichen Prüfungsmaßstabes hierzu auch in der Zukunft keinerlei Anlass. Andererseits besteht hierzu eine Verpflichtung der nationalen Fachgerichte im Rahmen des Art. 234 EGV.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht mit der Frage zu befassen, ob innerstaatliche Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Eine solche Fragestellung fällt - wie dargelegt - nicht in seine Zuständigkeit.

Die Verletzung der Vorlagepflicht der Fachgerichte nach Maßgabe des Art. 234 EGV berührt das Bundesverfassungsgericht der Gestalt, dass immer wieder Verfassungsbeschwerden mit der Rüge erhoben werden, ein Gericht habe willkürlich keine Vorlage zu der Rechtsfrage, ob deutsches Recht mit Gemeinschaftsrecht in Einklang stehe, an den EuGH gefertigt. Allerdings ist die Schwelle, einen solchen Verstoß anzunehmen, sehr hoch (Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Januar 2001 - 1 BvR 1036/99 -, NJW 2001, S. 1267).

48. Die innerstaatlichen Rechtsprechungsorgane haben keine Wahl zwischen der Befassung des BVerfG und der Befassung des EuGH. Das folgt schon aus dem unterschiedlichen Prüfungsmaßstab. Sollte sich allerdings ergeben, dass eine innerstaatliche gesetzliche und - nach deutschem Verfassungsrecht - nachkonstitutionelle Regelung mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht übereinstimmt, wäre die Vorlage nach Art. 234 EGV an den EuGH vorrangig, wenn zugleich die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht in Zweifel steht. Das hat das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 85, 191 (203 ff.) befunden. Hiernach ist die Entscheidungserheblichkeit des Gesetzes nicht gegeben, solange die Anwendbarkeit einer Gesetzesbestimmung im Inland wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht nicht geklärt ist. Daraus ergibt sich der Vorrang der Anrufung des EuGH (hierzu auch noch BVerfGE 31, 145 <174 f.> und 82, 159 <191>).

Ein Gesetz ist nicht entscheidungserheblich im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG wenn feststeht, dass es auf Grund entgegenstehenden Gemeinschaftsrecht nicht angewandt werden darf (BVerfGE 85, 191 <203 ff.>).