

Gesetzentwurf

**des Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann und der Gruppe
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entwurf eines Gesetzes zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts

A. Problem

Richterinnen sind in den Senaten des Bundesverfassungsgerichts vollständig unterrepräsentiert. Die Beschränkung des Qualifikationsprofils für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts auf die Befähigung zum Richteramt verengt die Sichtweise des höchsten bundesdeutschen Gerichts auf eine schmale Funktionselite. Das Verfahren zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts schließt die Öffentlichkeit aus, ist intransparent und widerspricht der grundgesetzlichen Vorgabe der Wahl durch den Bundestag.

B. Lösung

In jeden Senat des Bundesverfassungsgerichts wird die gleiche Zahl von Richterinnen und Richter gewählt. Die Wahl erfolgt unmittelbar und nach einer ihr vorangehenden öffentlichen Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber durch den Bundestag.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2229) wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) In jeden Senat werden vier Richterinnen und vier Richter gewählt.“

2. § 3 Abs. 1 bis 3 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Die Richterinnen und Richter müssen das 35. Lebensjahr vollendet haben, zum Bundestag wählbar sein und sich schriftlich bereit erklärt haben, Mitglied des Bundesverfassungsgerichts zu werden.

(2) Sie müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz oder einen anerkannten Abschluß einer deutschen Hochschule besitzen.

(3) Sie können weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören. Die Ernennung darf nur erfolgen, wenn zwischen ihr und dem Ausscheiden aus einem der in Satz 1 genannten Organe fünf Jahre liegen. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Mitgliedschaft im Vorstand, den Vorsitz oder die Geschäftsführung einer politischen Partei auf Bundes- oder Landesebene.“

3. Die §§ 6 und 7 erhalten folgende Fassung:

„§ 6

(1) Die vom Bundestag zu berufenden Richterinnen und Richter werden in unmittelbarer Wahl gewählt.

(2) Zur Vorbereitung seiner Wahl wählt der Bundestag einen aus zwölf Mitgliedern bestehenden Ausschuß. Jede Fraktion kann einen Vorschlag

einbringen. Aus den Summen der für jeden Vorschlag abgegebenen Stimmen wird nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) die Zahl der auf jeden Vorschlag gewählten Mitglieder errechnet. Gewählt sind die Mitglieder in der Reihenfolge, in der ihr Name auf dem Vorschlag erscheint. Scheidet ein Mitglied aus oder ist verhindert, so wird es durch den nächsten Vorschlag auf der gleichen Liste ersetzt.

(3) Der Ausschuß sichtet die Wahlvorschläge. Jede Fraktion und jede Gruppe des Bundestages hat das Recht, dem Ausschuß Wahlvorschläge zu unterbreiten. Der Ausschuß lädt geeignete Bewerber und Bewerberinnen zu einer öffentlichen Anhörung. Jede Fraktion und jede Gruppe des Bundestages kann verlangen, daß mindestens so viele von ihr vorgeschlagene Personen zur Anhörung geladen werden, wie Richterinnen- und Richterstellen zu besetzen sind.

(4) In der öffentlichen Anhörung tritt der Ausschuß in eine allgemeine Aussprache mit den eingeladenen Bewerberinnen und Bewerbern ein. Er erstellt einen Bericht über das Ergebnis der Anhörung und leitet den Bericht dem Bundestag zu.

(5) Zur Richterin oder zum Richter ist gewählt, wer nach allgemeiner Aussprache des Ausschußberichtes mit zwei Drittel der Stimmenmehrheit des Bundestages gewählt ist.

§ 7

Die vom Bundesrat zu berufenden Richterinnen und Richter werden nach einer öffentlichen Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber mit zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates gewählt. § 6 Abs. 4 Satz 1 gilt sinngemäß.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 5. Juli 1993

Dr. Wolfgang Ullmann
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

A. Allgemeines

1. Das Bundesverfassungsgericht hat als eines der obersten Verfassungsorgane in den vergangenen Jahrzehnten das Verfassungsleben der Bundesrepublik Deutschland entscheidend mitgeprägt. In vielen Bereichen hat das Bundesverfassungsgericht eine positive integrative Funktion erfüllt. Allerdings hat insbesondere das Instrument der abstrakten Normenkontrolle dazu geführt, daß das Bundesverfassungsgericht zunehmend in „hochpolitischen“ Angelegenheiten angerufen wurde und seine Entscheidungen gerade nicht zur gesellschaftlichen Konsensbildung beigetragen haben. Die politisch taktische Instrumentalisierung des Bundesverfassungsgerichts mittels der abstrakten Normenkontrolle ist aber auch deshalb möglich, weil die Wahl der Richterinnen und Richter mittlerweile vollständig der Macht der Parteien anheim gegeben worden ist. Damit droht das Bundesverfassungsgericht seine integrative Funktion zu verlieren, die ja ihren Ursprung in einer pluralen Repräsentation der Bevölkerung hat.

Nach Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes werden die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Dieser durch das Grundgesetz bestimmte besondere Wahlmodus verstärkt einerseits die demokratische Legitimation des Bundesverfassungsgerichts und ergänzt sie durch föderale Gesichtspunkte. Die Verfassung verwirklicht damit ein wesentliches Stück „gewaltenteilender Machthemmung und Machtbalance“. Die vom Grundgesetz gewünschte demokratische Legitimation wird durch die Einzelregelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes konterkariert. Nach § 6 Bundesverfassungsgerichtsgesetz werden die vom Bundestag zu wählenden Richter in indirekter Wahl durch einen vom Bundestag nach den Regeln der Verhältniswahl bestellten Ausschuß von 12 Wahlmännern gewählt. Zur Wahl einer Richterin oder eines Richters sind mindestens 8 Stimmen erforderlich. In der Praxis vollzieht dieser Wahlmännernausschuß jedoch nur Vorentscheidungen, die in sogenannten Arbeitsgruppen, die von den Bundestagsfraktionen beschickt sind, getroffen werden. In diesem „Geheimgremium“ werden die Entscheidungen fast ausschließlich parteipolitisch und unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen. Diese Praxis ist als verfassungswidrig anzusehen. Der Wortlaut des Artikels 94 Grundgesetz spricht dafür, daß als Wahlakt im Sinne dieser Bestimmung die unmittelbare Wahl durch den Bundestag gemeint ist. Überdies läßt sich Artikel 94 des Grundgesetzes nur unter dem Aspekt verstehen, daß das Verfassungsorgan Bundesverfassungsgericht mit seinen weitreichenden Kompetenzen in besonderer Weise legitimiert wer-

den sollte. Eine solche Legitimation kann nur durch die unmittelbare Wahl durch den Bundestag selbst vermittelt werden.

Auch verfassungspolitisch sind die geltenden Regelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes verfehlt. Dem dort vorgesehenen Verfahren ermangelt es an der für die Demokratie essentiellen Transparenz. Zu Richterinnen und Richtern werden Personen berufen, deren Qualitäten der Öffentlichkeit verborgen bleiben. Derzeit spielt der Parteienproporz eine überragende Rolle bei der Auswahl der Bundesverfassungsrichterinnen und Bundesverfassungsrichter. Auf der Grundlage der den Parteien bei der Erstbestellung zugefallenen Richterquote hat sich eine Art „festes Planstellensystem“ herausgebildet, aufgrund dessen eine Partei beansprucht, jeweils die Nachfolge für eine von ihr vorgeschlagene Richterin oder einen Richter zu präsentieren. Überdies scheint das Bundesverfassungsgericht in diesem „Planstellenkarussell“ zu dem Ort zu werden, wo unter anderem altgediente oder auch nicht mehr so erwünschte Parteivertreterinnen und Parteivertreter untergebracht werden.

Durch das derzeit geltende Verfahren wird die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts der Macht der Parteien anheimgegeben. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit und damit eine demokratische Kontrolle findet nicht statt. Für die Beibehaltung des bestehenden Rechtszustandes gibt es keine Rechtfertigung.

2. In den vergangenen Jahrzehnten ist es nicht gelungen, Frauen in ausreichender Weise zu Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts zu ernennen. Die Gründe hierfür liegen vor allem in dem immer noch geltenden Dominanz- und Machtmodell, das die Repräsentation der Geschlechter in der Öffentlichkeit bestimmt.
3. Nach § 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes müssen alle Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen. Mit dieser Entscheidung gegen jedes „Laienelement“ und für die volljuristische Qualifikation wird die Verfassungsgerichtsbarkeit einer schmalen Funktionselite überantwortet. Die Sichtweisen anderer gesellschaftlicher Disziplinen, kurz die plurale Öffentlichkeit, ist damit in der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht repräsentiert. Es droht die Verrechtlichung aller politischen Fragen.

B. Im einzelnen

1. Die ausreichende Repräsentanz von Frauen wird durch ein festes Quorum sichergestellt. Für die

Senate des Bundesverfassungsgerichts sind je 4 Richterinnen und 4 Richter zu ernennen.

2. Das Gesetz vollzieht eine Abkehr von der ausschließlichen volljuristischen Qualifikation. Neben der festen Anzahl von Bundesrichtern können auch Hochschulabsolventen anderer Fachdisziplinen zu Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts ernannt werden.

Um den Einfluß der Parteien bei der Ernennung der Richterinnen und Richter zu schwächen, wird gesetzlich vorgeschrieben, daß zwischen der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag oder einem Landtag sowie der Übernahme eines Regierungs- oder hohen Parteiamtes und der Ernennung zur Richterin oder zum Richter des Bundesverfassungsgerichts eine Frist von fünf Jahren liegen muß. Damit soll das bruchlose Überwechseln vom Parteivorsitzenden oder Bundes- oder Landesminister zur Richterin oder zum Richter des Bundesverfassungsgerichts verhindert werden.

3. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung soll der Ausschuß gemäß § 6 des Bundesverfassungsgesetzes die Richterinnen- und Richterwahl nicht selbst durchführen, sondern lediglich vorbereiten. Zu diesem Zweck soll er Bewerbungen sichten und eine Vorauswahl durchführen. Die als Richterinnen oder Richter in Betracht kommenden Personen sollen in einer öffentlichen Anhörung ihre Vorstellungen darlegen können und sie sollen befragt werden können. Damit nicht die Mehrheit des Ausschusses durch die Vorauswahl die endgültige

Wahl präjudiziert, soll den Fraktionen und Gruppen das Recht zugebilligt werden zu verlangen, daß von ihr benannte Personen zur Anhörung geladen werden. Es ist nicht sinnvoll, den Themenkatalog der Anhörung zu beschränken etwa auf den Bereich „Recht und Verfassung“ oder „Rechtspolitik“. Der Versuch einer solchen Eingrenzung muß scheitern, da solche Begriffe nicht in justizabler Weise konkretisierbar sind. Deswegen muß es dem einzelnen Abgeordneten überlassen bleiben, nach seinen persönlichen und politischen Vorstellungen sich selbst Grenzen des Fragerechtes aufzuerlegen.

Der Ausschuß soll das Ergebnis der Anhörung in einem Ausschußbericht festhalten und dem Bundestag zuleiten. Der Bundestag wählt sodann die Richterinnen und Richter aus dem Kreis der im Ausschußbericht genannten Personen mit Zweidrittelmehrheit nach allgemeiner Aussprache.

Dem Wahllakt werden naturgemäß Absprachen vorhergehen. Durch die öffentliche Anhörung ist jedoch gewährleistet, daß über die zu berufenden Richter in den Parteien und in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß die Wahl ausschließlich nach Proporzgesichtspunkten vollzogen wird. Die allgemeine Aussprache hat mithin weniger die Funktion, bestimmendes Moment der Wahlentscheidung des einzelnen Abgeordneten zu sein, sondern sie soll bewirken, daß die Kriterien für die Wahlentscheidung transparent gemacht werden.