

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Heuer, Ulla Jelpke, Dr. Gregor Gysi
und der Gruppe der PDS**

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

A. Problem

Die in § 6 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes vorgesehene indirekte und der Öffentlichkeit entzogene Wahl der vom Deutschen Bundestag zu wählenden Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter durch den „Wahlausschuß für die Richter des Bundesverfassungsgerichts“ trifft seit Bestehen der Norm immer wieder sowohl auf verfassungsrechtliche als auch auf verfassungspolitische Bedenken. Ein aus zwölf Personen bestehender Wahlausschuß steht allzu offensichtlich im Widerspruch zu der Regelung des Artikels 94 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, nach der die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts zur Hälfte vom Deutschen Bundestag gewählt werden. Die jüngsten Auseinandersetzungen um die Rechtsprechung des Gerichts und die damit verbundenen Attacken auf seine Mitglieder lassen die Unzulänglichkeiten der demokratischen Legitimation dieses mit höchster Autorität ausgestatteten Verfassungsorgans erneut deutlich werden.

Die beiden Senate des Gerichts bestehen fast ausschließlich aus Männern. Als besonders gravierend wurde dies in der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über den § 218 des Strafgesetzbuches empfunden. Hier entschied ein Gremium, in dem Frauen eklatant unterrepräsentiert sind, über Belange die in erster Linie Frauen betreffen.

B. Lösung

An die Stelle des bisherigen Wahlverfahrens tritt die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch das Plenum des Deutschen Bundestages. Dieses entscheidet mit Zweidrittelmehrheit auf der Grundlage einer Vorschlagsliste, die zuvor vom Rechtsausschuß ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet

wurde und mindestens dreimal so viele Kandidatinnen bzw. Kandidaten enthält, wie Stellen zu besetzen sind. Zur Vorbereitung der Wahl führt der Rechtsausschuß öffentliche Anhörungen der Kandidatinnen bzw. Kandidaten durch. Kriterien der Wahl sind unter anderem die bis 1961 im Bundesverfassungsgerichtsgesetz enthaltenen „besonderen Kenntnisse im öffentlichen Recht“ und „Erfahrung im öffentlichen Leben“. Frei werdende Stellen werden öffentlich ausgeschrieben. Die Senate des Gerichts werden künftig je zur Hälfte mit Frauen besetzt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Geringfügige Mehrkosten durch die Organisation und Durchführung der Anhörungen.

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) In jeden Senat werden vier Richterinnen und vier Richter gewählt. Bis zum Erreichen der geschlechtssparitätischen Besetzung tritt an die Stelle jedes ausscheidenden Richters eine Richterin.“

2. § 3 wird wie folgt geändert:

Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Sie müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen, über besondere Kenntnisse im öffentlichen Recht verfügen und im öffentlichen Leben erfahren sein.“

3. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

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

b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Der Rechtsausschuß des Bundestages verabschiedet mit Zweidrittelmehrheit auf der Grundlage einer öffentlichen Anhörung eine Vorschlagsliste mit den Namen der Kandidatinnen und Kandidaten, deren Wahl zu Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts er dem Plenum empfiehlt. Die Zahl der vorgeschlagenen Kandidatinnen bzw. Kandidaten muß mindestens dreimal so groß sein wie die Zahl der zu besetzenden Stellen. Der Bundestag wählt nur solche Personen zu Mitgliedern des

Gerichts, die auf der Vorschlagsliste aufgeführt sind.“

c) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

„(3) Die öffentliche Anhörung der Kandidatinnen bzw. Kandidaten vor dem Rechtsausschuß des Bundestages dient der sachlichen Auswahl der Qualifiziertesten im Sinne des § 3 Abs. 1 und 2. Fragen aus dem höchstpersönlichen und intimen Bereich sind unzulässig.“

d) Absatz 4 wird wie folgt gefaßt:

„(4) Zum Mitglied des Bundesverfassungsgerichts ist gewählt, wer mindestens zwei Drittel der Stimmen der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt.“

e) Absatz 5 wird gestrichen.

4. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Die Bundesministerin der Justiz führt eine weitere Liste, in die alle Personen aufzunehmen sind, die von der Bundesregierung oder einer Landesregierung für das Amt eines Richters bzw. einer Richterin am Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen werden und die die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 und 2 erfüllen.“

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die frei werdenden Stellen, über deren Neubesetzung gemäß Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes und § 5 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG der Bundestag zu entscheiden hat, werden rechtzeitig öffentlich ausgeschrieben. Bewerbungen sind an die Präsidentin/den Präsidenten des Bundestages zu richten.“

Artikel 2

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 18. Oktober 1995

Dr. Uwe-Jens Heuer
Ulla Jelpke
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung**A. Allgemeines**

1. Das Bundesverfassungsgericht ist trotz seiner unbestrittenen Gerichtsqualität ein mit höchster Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan (vgl. Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1952, abgedruckt in JöR N. F. 6, S. 144 ff.), dessen Rechtsprechung eine große Nähe zum politischen Prozeß aufweist. Dies wird daran deutlich, daß bestimmten seiner Entscheidungen gemäß Artikel 94 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes i. V. m. § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft zukommt. Die herausragende Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit wird denn auch vom Grundgesetz in Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes mit der Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch die gesetzgebenden Körperschaften dokumentiert. Im Gegensatz zur „Berufung“ der Bundesrichter gemäß Artikel 95 Abs. 2 des Grundgesetzes ist in Artikel 94 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich davon die Rede, daß die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts „gewählt“ werden.

Die Unabhängigkeit des Gerichts und seine enorme Kompetenzfülle erfordern ein ausreichend hohes Maß an demokratischer Legitimation, um die Bedingung der Rückbindung aller öffentlichen Gewalt an das Volk gemäß Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes zu erfüllen. Der Verfassungsgeber hat dies mit der Wahl der Verfassungsrichtern und Verfassungsrichter durch Bundestag und Bundesrat gemäß Artikel 94 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes berücksichtigt.

2. Durch die derzeit gültige Fassung des § 6 BVerfGG, nach der die vom Deutschen Bundestag zu wählenden Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts nicht vom Parlament selbst, sondern vom „Wahlausschuß für die Richter des Bundesverfassungsgerichts“ gewählt werden, wird der Regelung des Artikels 94 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entsprochen. Die demokratische Legitimation des Gerichts wird deutlich abgeschwächt. Es findet eine faktische Ausschaltung des Deutschen Bundestages als Verfassungsorgan statt, für die es keine sachliche Begründung gibt. Die Gründe, die ursprünglich die indirekte Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigen sollten, nämlich die Zurückdämmung der Parteieneinflüsse und die Versachlichung der Kandidatenwahl, haben sich als nicht stichhaltig erwiesen. Die personellen Absprachen und Vorentscheidungen über die Kandidatinnen bzw. Kandidaten werden real in einer informellen „Arbeitsgruppe“ getroffen. Der Wahlausschuß ist nur noch das Vollzugsorgan der „Arbeitsgruppe“. Überdies sind Einwände der „Praktikabilität“ oder „Zweckmäßigkeit“ (vgl. Arndt, DVBl. 1951, S. 298) nicht geeignet, verfassungsrechtliche Bedenken zu zer-

streuen (vgl. Stern, Bonner Kommentar, Rn. 83 zu Artikel 94).

Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes hat die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts unzweideutig dem Deutschen Bundestag – und das heißt grundsätzlich dem Plenum – zugewiesen. Zwar kann der Deutsche Bundestag entsprechend seiner Geschäftsordnungsautonomie Ausschüsse als vorbereitende Beschlußorgane einsetzen. Sofern es um wesentliche Entscheidungen mit Außenwirkung geht, besteht jedoch ein Plenarvorbehalt (Kasten, DÖV 1985, S. 222 ff.), der durch die indirekte Wahl durch den Wahlausschuß durchbrochen wird. Überdies ist der Wahlausschuß durch seine geringe Größe nicht in der Lage, die politische Zusammensetzung des Deutschen Bundestages widerzuspiegeln. Kleinere Gruppen oder einzelne Abgeordnete sind in ihm nicht vertreten. Er repräsentiert daher das Plenum nicht adäquat im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 des Grundgesetzes.

In Anbetracht dieser Mängel ist der jetzige § 6 BVerfGG nicht mit dem Grundgesetz konform (so auch Thoma, JöR 6 N. F., S. 188; Majer, BVerfGG-Mitarbeiterkommentar, 1992, Rn. 39 zu § 6; Preuß, ZRP 1988, S. 389 ff.; Kasten, a. a. O., S. 226).

3. Der oftmals hochgradig politische Charakter der Verfassungsgerichtsbarkeit liegt auf der Hand: er zeigt sich in seinen Entscheidungskompetenzen über die Verfassungswidrigkeit von Parteien (Artikel 21 Abs. 2 GG), über Anklagen gegen den Bundespräsidenten (Artikel 61 GG), über Organstreitigkeiten und in besonderem Maße in der Befugnis zur Normenkontrolle. Damit ist in der Parteidemokratie auch notwendig ein Einfluß der Parteien auf die Bestellung der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts gegeben. Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts ist in jedem Fall eine politische Entscheidung. Problematisch und undemokratisch ist jedoch, daß die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts real zwischen den beiden großen Fraktionen der CDU/CSU und der SPD ausgehandelt wird und sich das derzeitige Wahlverfahren jeder öffentlichen Kontrolle, die in einer Demokratie selbstverständlich sein sollte, entzieht. Mit der öffentlichen Anhörung wird für die Öffentlichkeit deutlich, daß der Kandidat bzw. die Kandidatin im politischen Leben steht, und welches seine bzw. ihre politischen und verfassungsrechtlichen Grundpositionen sind, die ja ohnehin auch bei den bisherigen Entscheidungen eine Rolle spielten, jedoch öffentlich nicht nachvollziehbar waren.

Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch das Plenum des Deutschen Bundestages und die öffentliche Anhörung gewährleisten

mehr Transparenz, eine sachgerechtere Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten nach vorwiegend qualitativen Gesichtspunkten und mehr Publizität. Die Einflußnahme der politischen Parteien würde transparent gemacht. Durch die öffentliche Ausschreibung und die damit gegebene Möglichkeit der Selbstbewerbung wären die Kandidatinnen bzw. Kandidaten überdies unabhängiger von der Gunst der jeweiligen Parteiführungen (Majer, a. a. O., Rn. 46). Die wiedereingeführten Qualifikationsmerkmale der besonderen Kenntnisse im öffentlichen Recht und der Erfahrung im öffentlichen Leben gewährleisten hohe juristische Qualifikation und Sensibilität für gesellschaftliche Bedeutung und Wirkungen von Verfassungsgerichtsentscheidungen. Wenn sich die Verfassungsrichtern und Verfassungsrichter in einem im Lichte der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung stattfindenden Verfahren um ihr Amt bewerben, werden sich Ansehen und Legitimation sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch seiner einzelnen Mitglieder erhöhen. Im Gegensatz dazu nimmt gerade das derzeitige taktische Spiel des geheimen Wahlverfahrens „gelegentlich Formen an, daß der Ruf der ‚Ins-Gespräch-Gebrachten‘ leidet und manch einer von ihnen nicht bereit ist, sich in dieses undurchsichtige Hin und Her verwickeln zu lassen“ (Geiger, EuGRZ 1983, S. 397, 398). Unwürdigen Angriffen auf die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, wie sie im Zusammenhang mit der „Kruzifix-Entscheidung“ zu beobachten sind, würde der Boden entzogen, wenn die Richterinnen und Richter durch die öffentliche Wahl ihre demokratische Legitimation voll und ganz erreichen (vgl. Wesel, Fernseh-/Hörfunkspiegel Inland II, S. 6 vom 22. August 1995).

4. Die bisherige Asymmetrie zwischen der Kompetenzfülle und der Unabhängigkeit des Gerichts einerseits und seiner mangelhaften demokratischen Legitimation andererseits kommt auch darin zum Ausdruck, daß in den beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts Frauen eklatant unterrepräsentiert sind. Mit der in Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes getroffenen Wertentscheidung des Verfassungsgebers ist diese Situation unvereinbar. Die Verfassungsgerichtsbarkeit kann sich nicht länger dem dringenden Erfordernis verschließen, Frauen an wichtigen Entscheidungen gleichberechtigt teilhaben zu lassen. Daher müssen die Senate des Gerichts künftig je zur Hälfte mit Frauen besetzt sein.

B. Zu den einzelnen Änderungen

1. Zu Artikel 1

a) Zu § 2

Absatz 2 Satz 1 sieht die Besetzung der Senate je zur Hälfte mit Richterinnen vor. Damit wird der Wertentscheidung des Verfassungsgebers in Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes Rechnung getragen. Satz 2 regelt

das künftige Verfahren bis zum Erreichen der geschlechtsparitätischen Besetzung im Sinne einer Übergangsregelung.

b) Zu § 3

Der neu eingefügte zweite Halbsatz regelt das Erfordernis der besonderen Kenntnisse im öffentlichen Recht und der Erfahrung im öffentlichen Leben. Hieraus ergeben sich objektive Kriterien des Wahlverfahrens, insbesondere für die öffentliche Anhörung.

c) Zu § 6

§ 6 Abs. 1 schreibt die direkte Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch das Plenum des Deutschen Bundestages vor und erfüllt damit den Verfassungsauftrag des Artikels 94 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

§ 6 Abs. 2 regelt das Verfahren der Wahl. Das Erfordernis von dreimal so vielen Vorschlägen wie zu besetzenden Stellen (Satz 2) gewährleistet eine echte Wahlmöglichkeit des Deutschen Bundestages. Durch Satz 3 wird die Möglichkeit unterbunden, daß aufgrund informeller Absprachen Kandidaten gewählt werden, die sich der Anhörung und der Öffentlichkeit entzogen haben. Der Wahlausschuß der alten Fassung fällt weg. Er kann aufgelöst werden. Statt seiner ist der Rechtsausschuß kompetent und zuständig, zumal der Wahlausschuß ohnehin vom Sekretariat des Rechtsausschusses mitbetreut wurde.

§ 6 Abs. 3 umreißt Zweck und Inhalt der Anhörung. Durch Satz 2 wird der Schutz der Privatsphäre der Kandidatinnen und Kandidaten gewährleistet. Der Regelungsgegenstand des alten Absatz 3 ist weggefallen.

§ 6 Abs. 4 sieht das nach wie vor notwendige Zweidrittelquorum vor. Dieses war bislang in Absatz 5 geregelt, der gestrichen wird. Die Regelung des bisherigen Absatz 4 ist durch das Verfahren der öffentlichen Anhörung weitgehend obsolet geworden. Im übrigen gelten die Bestimmungen des Datenschutzes hinsichtlich der persönlichen Verhältnisse der Kandidatinnen und Kandidaten.

d) Zu § 8

§ 8 Abs. 2 gilt fortan nur noch für diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die vom Bundesrat gewählt werden. Eine Beteiligung der Bundesregierung am Wahlverfahren des Deutschen Bundestages ist nicht vorgesehen. Durch die Möglichkeit der Selbstbewerbung ist sie auch nicht mehr notwendig.

Der neue Absatz 4 regelt die öffentliche Ausschreibung und die Selbstbewerbung. Die Weiterleitung der Bewerbungen an den zuständigen Rechtsausschuß versteht sich von selbst.

2. Zu Artikel 2

Geregelt wird das Inkrafttreten des Gesetzes.

