

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Richterwahlgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Auswahl der deutschen Richter und Generalanwälte an den Gerichten der Europäischen Union und am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erfolgt bislang nicht nach einem gesetzlich geregelten Verfahren, sondern wird allein von der Bundesregierung vorgenommen. Dieses exekutivische und intransparente Verfahren wird der Bedeutung dieser Ämter nicht gerecht.

Deutscher Bundestag und Bundesrat haben daher bereits im Zusammenhang mit dem Ratifikationsverfahren betreffend den Vertrag über eine Verfassung für Europa eine (teilweise) gesetzliche Lösung des geschilderten Problems beschlossen. Angesichts des Umstands, dass der Ratifikationsprozess ins Stocken geraten ist, erscheint es indessen höchst zweifelhaft, ob und gegebenenfalls wann diese Regelungen in Kraft treten, da dies vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrags abhängt.

B. Lösung

Durch eine – alsbald in Kraft tretende – Änderung des Richterwahlgesetzes sollen die beschriebenen Mängel dadurch abgestellt werden, dass künftig die Bundesregierung das Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss herzustellen hat. Damit wird eine Regelung des bereits angesprochenen Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3178) aufgegriffen und in der Sache auf die Auswahl der Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erweitert. Die Regelung ist so gefasst, dass dieses Verfahren auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa für die Bundesrepublik Deutschland Bestand haben wird.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

Mit einer Ausweitung behördlicher Tätigkeiten und einem darauf fußenden Vollzugaufwand ist nicht zu rechnen.

E. Sonstige Kosten

Sonstige Kosten, namentlich Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, den 22. März 2006

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 819. Sitzung am 10. Februar 2006 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Richterwahlgesetzes
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Richterwahlgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Richterwahlgesetzes**

Das Richterwahlgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 301-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 werden nach dem Wort „Gerichtshof“ die Wörter „des Bundes“ eingefügt.
 - b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Bundesregierung benennt im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss die Persönlichkeiten, die von ihr für ein Amt als Richter oder Generalanwalt an den Gerichten der Europäischen Union oder als Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorgeschlagen werden.“
2. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „Gerichtshofs“ die Wörter „des Bundes“ eingefügt.
 - b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Für das Verfahren nach § 1 Abs. 3 gelten als Mitglieder kraft Amtes die von den Landesregierungen benannten Landesminister.“

3. In § 7 werden nach den Wörtern „Wahl eines Richters“ die Wörter „oder in einem Verfahren nach § 1 Abs. 3“ eingefügt.
4. Dem § 10 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Der Bundesminister der Justiz und die Mitglieder des Richterwahlausschusses können Persönlichkeiten vorschlagen, die im Verfahren nach § 1 Abs. 3 von der Bundesregierung für ein Amt als Richter oder Generalanwalt an den Gerichten der Europäischen Union oder als Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte benannt werden sollen.“
5. In § 13 werden nach dem Wort „Stimmt“ die Wörter „in den Fällen des § 1 Abs. 1 und 2“ eingefügt.

Artikel 2**Aufhebung bisherigen Rechts**

Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3178) wird aufgehoben.

Artikel 3**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Die Rechtsfindung und die Rechtsfortbildung sind auf europäischer Ebene dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und – über die Europäische Union hinaus – dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anvertraut.

Die Entscheidungen dieser Gerichte haben mittlerweile eine nicht zu unterschätzende Bedeutung auch auf nationaler Ebene gewonnen. Das gilt nicht nur für den EuGH, sondern auch für den EGMR, dessen Urteile zur Bodenreform und insbesondere zum Fall „Caroline von Hannover“ eine breite Diskussion sowohl in der Fachwelt als auch in der interessierten Öffentlichkeit angestoßen haben. Die supra- und internationalen Rechtssysteme und die mit ihrer Durchsetzung betrauten Kontrollorgane üben mithin einen erheblichen Einfluss auf die deutsche Rechtswirklichkeit aus.

In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zurück tritt allerdings häufig die Feststellung, dass hinter den Organen EuGH und EGMR Richterpersönlichkeiten stehen, von denen jede einzelne zu den Entscheidungen und ihren Begründungen beiträgt.

Artikel 223 EGV sieht eine Ernennung der Richter und Generalanwälte durch die Regierungen der Mitgliedstaaten in gegenseitigem Einvernehmen vor und überlässt die entscheidende Frage der innerstaatlichen Auswahl der vorzuschlagenden Kandidaten ebenso den Mitgliedstaaten wie Artikel 22 EMRK, der eine Wahl der Richter des EGMR durch die Parlamentarische Versammlung und damit ebenfalls eine hohe demokratische Legitimation vorsieht.

Die Auswahl der deutschen Kandidaten für diese Richterämter erfolgt bislang in einem intransparenten und exekutivischen Verfahren, das der Bedeutung der Ämter nicht gerecht wird. Eine (teilweise) normative Regelung des innerstaatlichen Auswahlverfahrens ist erstmals in Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3178) vorgesehen; das Inkrafttreten dieses Gesetzes ist allerdings vom Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa für die Bundesrepublik Deutschland abhängig. Ob und wann dieses erfolgen wird, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Damit steht das Vorschlagsrecht für die Richterämter nach wie vor allein der Bundesregierung zu. Bundestag und Bundesrat werden über die getroffene Auswahl erst im Nachhinein unterrichtet.

Durch eine – alsbald in Kraft tretende – Änderung des Richterwahlgesetzes sollen die beschriebenen Mängel des Auswahlverfahrens dadurch abgestellt werden, dass künftig die Bundesregierung das Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss herzustellen hat. Damit wird eine Regelung des bereits angesprochenen Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union aufgegriffen und in der Sache auf die Auswahl der Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erweitert. Die Regelung ist so gefasst, dass dieses Verfahren auch nach dem

Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa für die Bundesrepublik Deutschland Bestand haben wird.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Richterwahlgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 2, 3 – neu – RiWG)

Zu Absatz 2

Die Änderung in Absatz 2 soll klarstellen, dass die Regelung nur für die Wahl der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes gilt. Dies beugt dem Missverständnis vor, etwa auch den EuGH als obersten Gerichtshof im Sinne des Wortlauts der bisherigen Regelung anzusehen.

Zu Absatz 3 – neu –

Der neue Absatz 3 sieht vor, dass die von der Bundesregierung für die Ernennung zu Richtern und Generalanwälten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, für die Ernennung zu Mitgliedern des Gerichts erster Instanz und für die Wahl zu Richtern des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorzuschlagenden Persönlichkeiten künftig von der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss benannt werden.

Die Norm stellt damit das Kernstück des Gesetzentwurfs dar. Sie gewährleistet zum einen, dass nach wie vor die Bundesregierung die – dem Bereich der auswärtigen Beziehungen (Artikel 32 GG), die grundsätzlich Sache des Bundes sind, zuzurechnende – Benennung der deutschen Richterkandidaten durchführt. Zum anderen wird durch die Notwendigkeit, vor dieser Benennung das Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss vorzunehmen, die demokratische Legitimation des Auswahlverfahrens erhöht, da dieser Ausschuss zur Hälfte aus Mitgliedern kraft Wahl besteht, die vom Deutschen Bundestag berufen werden (§ 5 Abs. 1 RiWG). Schließlich gewährleistet die Vorschrift durch die Beteiligung der Landesminister als Mitglieder des Richterwahlausschusses kraft Amtes eine angemessene Mitwirkung der Länder bei der Benennung der deutschen Kandidaten für die Richterämter.

Die vorgenannten Gesichtspunkte gelten nicht nur für die Richter und Generalanwälte am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und die Mitglieder des Gerichts erster Instanz, sondern auch für die deutschen Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Das Vorschlagsrecht im Hinblick auf die zuletzt Genannten wird daher von der Neuregelung ebenfalls erfasst.

Zu Nummer 2 (§ 3 Abs. 1, 3 – neu – RiWG)

Zu Absatz 1

Auf die Einzelbegründung zu § 1 Abs. 2 RiWG-E wird verwiesen.

Zu Absatz 3 – neu –

§ 3 Abs. 1 RiWG weist die Mitgliedschaft kraft Amtes im Richterwahlausschuss demjenigen Landesminister zu, zu

dessen Geschäftsbereich die dem jeweiligen obersten Gericht untergeordneten Gerichte des Landes gehören. Damit bedarf es im Hinblick auf die Fälle des neuen § 1 Abs. 3 RiWG-E einer Sondervorschrift, da § 3 Abs. 1 RiWG diese nicht regelt. Die Bestimmung des jeweiligen Mitglieds kraft Amtes, das ebenfalls ein Landesminister sein muss, überlässt der neue Absatz 3 der Landesregierung.

Zu Nummer 3 (§ 7 RiWG)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei dem Verfahren der Einvernehmensherstellung nicht um die „Wahl eines Richters“ handelt, wie es bei den obersten Gerichtshöfen des Bundes der Fall ist. Das neue Verfahren der Einvernehmensherstellung nach § 1 Abs. 3 RiWG-E ist daher ausdrücklich zu benennen.

Zu Nummer 4 (§ 10 Abs. 1 Satz 2 – neu – RiWG)

Von besonderer Bedeutung für eine sachgerechte Auswahl der vorzuschlagenden Persönlichkeiten ist das Vorschlagsrecht. Nur eine transparente und ausgewogene Regelung dieses Bereichs vermag zu gewährleisten, dass das Ziel der Neuregelung in vollem Umfang erreicht wird. Der neue Satz 2 weist diese Befugnis dem Bundesminister der Justiz und den Mitgliedern des Richterwahlausschusses zu. Hierdurch

wird wiederum eine angemessene Mitwirkung der Länder gewährleistet. Eine derartige Möglichkeit der Länder, gestaltenden Einfluss zu nehmen, berücksichtigt insbesondere den Umstand, dass Richterpersönlichkeiten in der Regel im Dienste der Länder herangebildet werden.

Zu Nummer 5 (§ 13 RiWG)

Die Änderung stellt klar, dass diese Verfahrensbestimmung nur für die Wahl der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes gilt. Für das neu einzufügende Verfahren gilt hinsichtlich der Tätigkeit der Bundesregierung das Ressortprinzip nicht.

Zu Artikel 2 (Aufhebung bisherigen Rechts)

Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3178) wird durch die Regelungen in Artikel 1 obsolet und kann daher aufgehoben werden.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zum Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf des Bundesrates wird nicht befürwortet.

Das innerstaatliche Verfahren der Auswahl der deutschen Richter und Generalanwälte an den Gerichten der Europäischen Union ist bereits durch das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3178) geregelt. Dieses Gesetz enthält in Artikel 2 Abs. 3 eine Änderung des Richterwahlgesetzes, die sachlich dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf des Bundesrates entspricht. Nach dem dort angefügten § 1 Abs. 3 des Richterwahlgesetzes werden die von der Bundesregierung zur Ernennung zu Richtern und Generalanwälten des Gerichtshofs und zu Mitgliedern des Gerichts vorzuschlagenden Persönlichkeiten von der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss benannt. Gemäß der dort ebenfalls angefügten Ergänzung des § 10 Abs. 1 des Richterwahlgesetzes haben der Bundesminister der Justiz und die Mitglieder des Richterwahlausschusses ein Vorschlagsrecht. Diese Regelung tritt nach Artikel 3 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union an dem Tag in Kraft, an dem der Vertrag über eine Verfassung für Europa in Kraft tritt.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates hat hinsichtlich der Auswahl der deutschen Richter und Generalanwälte an den Gerichten der Europäischen Union im Wesentlichen zum Ziel, dass die Regelung aus dem Begleitgesetz zum EU-Verfassungsvertrag vorzeitig in Kraft tritt. Zur Begründung wird im Vorblatt ausgeführt: Angesichts des Umstands, dass der Ratifikationsprozess ins Stocken geraten ist, erscheine es höchst zweifelhaft, ob und gegebenenfalls wann diese Regelungen in Kraft treten.

Aus Sicht der Bundesregierung ist dies kein Grund, um den Teil des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, der die Auswahl der deutschen Richter und Generalanwälte an den Gerichten der Europäischen Union betrifft, herauszulösen und vorzeitig in Kraft zu setzen.

Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union ist erst am 25. November 2005 verkündet worden. Die Regelung über das Verfahren der Auswahl der deutschen Richter und Generalanwälte an den Gerichten der Europäischen Union wurde in dieses Gesetz auf der Grundlage einer Vereinbarung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz bei einem Treffen am 28. April 2005 aufgenommen, bei dem letzte Hindernisse für eine abschließende Abstimmung über die Europäische Verfassung im Bundesrat am 27. Mai 2005 aus dem Weg geräumt wurden. Aus diesem Kompromisspaket kann nicht einseitig die Regelung für die Benennung europäischer Richter herausgenommen und vorgezogen werden.

Für das Inkrafttreten der Regelung gleichzeitig mit dem EU-Verfassungsvertrag besteht auch eine sachliche Rechtfertigung. Maßgeblicher Hintergrund für die Regelung war der Umstand, dass durch den Verfassungsvertrag die Vorschriften über den Gerichtshof neu gefasst, seine Zuständigkeiten insbesondere im Bereich Justiz und Inneres erweitert und eine Subsidiaritätsklage im Auftrag der Kammern der nationalen Parlamente, also von Deutschen Bundestag und Bundesrat, eingeführt werden.

Aus Sicht der Bundesregierung wäre es ein falsches Signal, wenn jetzt nationale Regelungen unter Hinweis auf die Ungewissheit des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages vorgezogen würden. Die Bundeskanzlerin hat in ihrer Regierungserklärung vom 30. November 2005 klar herausgestellt, dass die Bundesregierung den Verfassungsvertrag zu einem Erfolg machen will. Die Bundesregierung tritt dafür ein, die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages fortzuführen und unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 neue Anstöße zu geben.

Die Bestimmung der Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vollzieht sich auf europäischer Ebene nach einem anderen Verfahren als die Beschlussfassung über die Richter und Generalanwälte an den Gerichten der Europäischen Union. Jeder Staat des Europarats legt lediglich eine Liste mit drei Vorschlägen vor. Die Wahl findet durch die Parlamentarische Versammlung des Europarats statt. Für die Aufstellung der deutschen Wahlvorschläge erscheint das Verfahren des Richterwahlausschusses nicht sachgerecht.