

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek und der Gruppe Die Linke**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Resilienz des Bundesverfassungsgerichts gegen autoritär-populistische Bestrebungen (Artikel 93 und 94 GG)**

#### **A. Problem**

Wesentliche Regelungen zur Wahl von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts und zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind derzeit nur einfachgesetzlich im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht geregelt.

Das Aufkommen autoritär-populistischer politischer Formationen und Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern haben zu einer Debatte in der Rechtswissenschaft und im politischen Raum geführt, wie das Bundesverfassungsgericht resilient gemacht werden kann.

Die ehemaligen Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht Britz und Eichberger haben in einem Meinungsbeitrag in FAZ-Einspruch am 10. Januar 2024 Vorschläge unterbreitet, wie das Bundesverfassungsgericht resilient gegen autoritär-populistische Bestrebungen gemacht werden kann. Sie schreiben: „Zentrale Bestimmungen, die sich für die Arbeitsweise des Gerichts als essenziell und besonders wertvoll erwiesen haben, haben damit lediglich den Rang sogenannten einfachen Rechts, das der jeweilige Gesetzgeber durch Mehrheitsbeschluss ändern kann. So sind insbesondere die Vorgaben, dass die Wahl eines Richters oder einer Richterin im Bundestag wie auch im Bundesrat jeweils eine Zweidrittelmehrheit fordert, dass die Amtszeit zwölf Jahre beträgt und dass eine Wiederwahl ausgeschlossen ist, allein im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelt. Warum sind diese Bestimmungen so wichtig? Es besteht Konsens, dass die Zweidrittelklausel bei der Richterwahl politische Einseitigkeit bei der Besetzung des Gerichts bislang effektiv vermieden hat. Denn um eine Zweidrittelmehrheit für einen Wahlvorschlag zu gewinnen, waren stets Kompromisse zwischen Regierungsparteien und zumindest Teilen der Opposition über die Parteigrenzen hinweg erforderlich. Die so gewonnene, im Wesentlichen politisch moderate und an richterlicher Qualität orientierte Besetzung der beiden Senate hat nach Einschätzung vieler auch wesentlichen Einfluss auf die spezifische, an sachlichem Diskurs und Konsens ausgerichtete Beratungs- und Entscheidungskultur des Gerichts. Die Begrenzung der Amtszeit der Richterinnen und Richter auf zwölf Jahre und der Ausschluss einer Wiederwahl tragen wesentlich zur Garantie ihrer Unabhängigkeit bei. Dies verhindert, dass Richterinnen und Richter bewusst oder unbewusst motiviert werden so zu entscheiden, dass sie politische Mehrheiten gewinnen, die sie im

Amt halten. Zugleich sorgt die im Vergleich eher lange Regelamtszeit von zwölf Jahren dafür, dass viele erfahrene Mitglieder im Gericht wirken und dass die Mitglieder des Gerichts typischerweise in ganz unterschiedlichen politischen Gesamtlagen gewählt sind.“ Hergeleitet aus dem Status des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan und umfangreicherer grundgesetzlicher Regelungen für andere Verfassungsorgane plädieren Britz und Eichberger für die Verankerungen von „substanziellen“ Regelungen zu Status und Entscheidungsbefugnis sowie der Wahl von Richterinnen und Richtern im Grundgesetz. Für eine solche Verankerung gibt es verschiedene Wege. Britz und Eichberger plädieren dafür, „was einfacher Änderung entzogen werden soll, ins Grundgesetz zu schreiben, das nur mit Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat geändert werden kann. Ratsam erscheint dies für die Regelungen über die Richterwahl, ihre Amtsdauer, den Ausschluss der Wiederwahl und womöglich auch über die Gesetzeskraft und Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.“

Der Input wurde in der politischen Landschaft aufgenommen. Am 30. Januar 2024 wurde in FAZ-Einspruch vermeldet, dass Gespräche zwischen Union und den Ampel-Parteien im Hinblick auf die Resilienz des Bundesverfassungsgerichts geführt werden.

Nach Presseinformationen (vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/union-bricht-gespraechе-ueber-verfassungsaenderung-ab-bverfg-resilienz-gg/>) wurden die Gespräche durch die Union mittlerweile abgebrochen.

Durch den Abbruch der Gespräche hat sich das Problem eines nötigen Resilienzschutzes des Bundesverfassungsgerichtes nicht erledigt. Es besteht weiter. Aufgabe demokratischer Parteien ist es deshalb, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, damit über die beste Lösung gestritten werden kann. Am Ende muss ein Resilienzschutz des Bundesverfassungsgerichtes stehen.

## **B. Lösung**

Grundlegende Regelungen zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes sowie zur Wahl und Wahlvoraussetzungen sowie Amtszeiten von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts, wie sie derzeit im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht verankert sind, finden im Grundgesetz ihren Platz. Es wird eine Regelung im Grundgesetz geschaffen, die klärt, wie eine Blockade bei der Wahl von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts aufgelöst werden kann.

## **C. Alternativen**

Beibehaltung des bisherigen Zustandes oder Verankerung eines erhöhten Mehrheitserfordernisses bei Veränderungen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

## **E. Erfüllungsaufwand**

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

**F. Weitere Kosten**

Keine.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Resilienz des Bundesverfassungsgerichts gegen autoritär-populistische Bestrebungen (Artikel 93 und 94 GG)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 97 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

### Artikel 1

#### Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 93 erhält einen neuen Absatz 4 wie folgt:

„(4) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.“

2. Artikel 94 erhält folgende neue Fassung:

#### „Artikel 94

(1) Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Bundesrichtern und anderen Mitgliedern. Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrate für die Dauer von zwölf Jahren mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt. Sie dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrate, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören, mit ihrer Ernennung scheidet sie aus den Organen aus. Eine anschließende oder spätere Wiederwahl ist ausgeschlossen. Sie müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen oder bis zum 3. Oktober 1990 in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet die Befähigung als Diplomburist erworben haben und nach Maßgabe des Einigungsvertrages einen gesetzlich geregelten juristischen Beruf aufnehmen dürfen.

(2) Ein Bundesgesetz regelt, soweit die Absätze 1 und 3 keine Vorgaben machen, seine Verfassung und das Verfahren und bestimmt, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben. Es kann für Verfassungsbeschwerden die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges zur Voraussetzung machen und ein besonderes Annahmeverfahren vorsehen.“

(3) Kommt innerhalb von zwei Monaten nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines Richters die Wahl eines Nachfolgers im Bundestag oder Bundesrat nicht zustande, so hat das Bundesverfassungsgericht Vorschläge für die Wahl zu machen. Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts beschließt mit einfacher Mehrheit, wer zur Wahl als Richter vorgeschlagen wird. Ist nur ein Richter zu wählen, so hat das Bundesverfassungsgericht drei Personen vorzuschlagen; sind gleichzeitig mehrere Richter zu wählen, so hat das Bundesverfassungsgericht doppelt so viele Personen vorzuschlagen, als Richter zu wählen sind. Scheitert eine Nach- oder Neuwahl auf Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts dreimal im Bundestag oder Bundesrat, findet die Nach- oder Neuwahl durch die Präsidenten der obersten Bundesgerichte statt.“

### Artikel 2

#### Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 2 wird gestrichen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. § 3 Absatz 3 wird gestrichen.

3. § 4 Absatz 1 wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Die Amtszeit endet unabhängig von der Regelung in Artikel 94 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes mit der Erreichung der Altersgrenze.“

4. § 4 Absatz 2 wird gestrichen.

5. § 5 Absatz 1 erhält folgende neue Fassung:

„(1) Die Richter jedes Senats werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat entsprechend des Mehrheitserfordernisses nach Artikel 94 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes gewählt.“

6. § 6 Absatz 1 wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Die vom Bundestag zu berufenden Richter werden auf Vorschlag des Wahlausschusses nach Absatz 2 ohne Aussprache mit verdeckten Stimmzetteln gewählt. Gewählt ist, wer die erforderliche Mehrheit nach Artikel 94 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes erhält.“

7. § 6 Absatz 5 entfällt.

8. § 7a Absätze 1 bis 3 entfallen.

9. § 7a erhält folgende neue Fassung:

Das Recht des Bundestages und des Bundesrates, Vorschläge des Bundesverfassungsgerichtes nach Artikel 94 Absatz 3 des Grundgesetzes nicht zu wählen, bleibt unberührt.“

### **Artikel 3 Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 9. April 2024

**Heidi Reichinnek, Sören Pellmann und Gruppe**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Wesentliche Regelungen zur Wahl von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts und zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind derzeit nur einfachgesetzlich im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht geregelt.

Damit besteht die Gefahr, dass autoritär-populistische politische Formationen die Chance nutzen, Regelungen zur Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts in Frage zu stellen oder abzuschaffen. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern sind insoweit eine Warnung.

Das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan ist im Grundgesetz auch im Gegensatz zu anderen Verfassungsorganen unterkomplex geregelt. Seine Unabhängigkeit und die Bindungswirkung seiner Entscheidungen sind für eine Demokratie unerlässlich.

Die ehemaligen Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht Britz und Eichberger haben in einem Meinungsbeitrag in FAZ-Einspruch am 10. Januar 2024 Vorschläge unterbreitet, wie das Bundesverfassungsgericht resilient gegen autoritär-populistische Bestrebungen gemacht werden kann. Sie plädieren für die Verankerungen von „substanziellen“ Regelungen im Grundgesetz. Dies solle ihrer Meinung nach die Regelungen „über die Richterwahl, ihre Amtsdauer, den Ausschluss der Wiederwahl und womöglich auch über die Gesetzeskraft und Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts“ umfassen.

Der vorliegende Gesetzentwurf soll die Resilienz des Bundesverfassungsgerichts gegen Angriffe auf seine Unabhängigkeit durch autoritär-populistische Formationen absichern. Er ist ein Diskussionsangebot an demokratische Parteien anhand konkreter Vorschläge, um eine Lösung zu ringen. Das Ziel muss die Sicherstellung der Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichtes sein.

#### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf überführt wesentliche Regelungen aus dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in das Grundgesetz. Dies betrifft die Bindungswirkung der Entscheidungen, die Dauer der Amtszeit von 12 Jahren, die Aufteilung des Bundesverfassungsgerichts in zwei Senate, das Erfordernis einer Mehrheit von zwei Dritteln und den Ausschluss der Wiederwahl. Darüber hinaus wird eine Vorkehrung für den Fall geschaffen, dass eine Wahl von Bundesverfassungsrichtern und Bundesverfassungsrichterinnen auf Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts, wie bereits jetzt in § 7a des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht möglich, mehrfach scheitert. In diesem Fall soll die Wahl durch die Präsidenten der obersten Bundesgerichte stattfinden.

#### III. Alternativen

Der derzeitige Zustand könnte beibehalten werden. Ebenso könnte festgehalten werden, dass Änderungen am Gesetz über das Bundesverfassungsgericht eines erhöhten Zustimmungserfordernisses bedürfen oder einer Zustimmung des Bundesverfassungsgerichtes. Die Beibehaltung des Zustandes sichert keine Resilienz, ein höheres Zustimmungserfordernis für Änderungen am Gesetz über das Bundesverfassungsgericht oder eine Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts zu Änderungen sind rechtsdogmatisch und demokratietheoretisch nicht unproblematisch.

#### IV. Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund obliegt die Gesetzgebungskompetenz für Änderungen des Grundgesetzes und für die Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht.

#### V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

#### VI. Gesetzesfolgen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

**2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung.

**3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

**4. Erfüllungsaufwand**

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

**5. Weitere Kosten**

Keine

**6. Weitere Gesetzesfolgen**

Die Änderung hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

**VII. Befristung; Evaluierung**

Keine.

**B. Besonderer Teil****Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes, Artikel 93 und 94)**

Die Änderung der Artikel 93 und 94 des Grundgesetzes reagiert auf die Herausforderung, das Bundesverfassungsgericht und die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts resilient gegen autoritär-populistische Angriffe zu schützen. Dafür soll die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die Grundzüge der Wahl der Bundesverfassungsrichterinnen und Bundesverfassungsrichter grundgesetzlich geregelt werden. Im Wesentlichen werden die Regelungen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) in das Grundgesetz übertragen und eine Neuregelung für den Fall des mehrmaligen Scheiterns von Wahlen zu Bundesverfassungsrichterinnen und Bundesverfassungsrichtern geschaffen.

**Zu Nummer 1 (Artikel 93 Absatz 4 des Grundgesetzes)**

Der neue Absatz 4 übernimmt die Regelung des § 31 Absatz 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht. Zum Schutz vor autoritär-populistischen Angriffen wird grundgesetzlich die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassungsorgane von Bund und Ländern sowie alle Gerichte und Behörden im Grundgesetz verankert.

**Zu Nummer 2 (Artikel 94 des Grundgesetzes)****Zu Absatz 1**

Die Regelung über die Höchstdauer der Amtszeit für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts aus § 4 Absatz 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht ebenso grundgesetzlich verankert, wie das bislang in § 6 Absatz 1 und § 7 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht geregelte Mehrheitserfordernis von zwei Drittel. Gleichfalls wird die bisherige Regelung in § 3 Absatz 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht zu Inkompatibilitäten und dem Ausscheiden aus Organen bei Ernennung zu Richterinnen und Richtern am Bundesverfassungsgericht in das Grundgesetz übernommen. Der bislang in § 4 Absatz 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht geregelte Ausschluss der Wiederwahl wird im Grundgesetz verankert. Auch die Regelung des § 3 Absatz 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Hinblick auf die

Qualifikationsanforderungen für Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht wird ebenfalls in das Grundgesetz überführt.

Zu Absatz 2

Der bisherige Absatz 2 wird dahingehend präzisiert, dass das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht nur insoweit Regelungen zur Verfassung des Bundesverfassungsgerichts, das Verfahren und im Hinblick auf die Bestimmungen, in welchen Fällen die Entscheidungen Gesetzeskraft haben treffen kann, wie nicht die Absätze 1 und 3 des Artikel 94 des Grundgesetzes keine Vorgaben macht.

Zu Absatz 3

Der Satz 1 ist die präzisierte und zusammengefasste Wiedergabe der bisherigen Regelungen in § 7a des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht. Der Satz 2 regelt das Verfahren, wenn eine Nach- oder Neuwahl von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts auf Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts dreimal im Bundestag oder Bundesrat scheitert. In diesem Ausnahmefall sollen die Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Bundesgerichte die Wahl vornehmen können. Die obersten Bundesgerichte werden in Artikel 95 Absatz 1 des Grundgesetzes legal definiert.

### **Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht)**

Die Änderungen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht sind Folgeänderungen aus den mit Artikel 1 dieses Gesetzes vorgenommenen Änderungen des Grundgesetzes.

Zu Nummer 1 (Streichung § 3 Absatz 2)

Die Regelung wurde mit Artikel 1 in das Grundgesetz überführt.

Zu Nummer 2 (Streichung § 3 Absatz 3)

Die Regelung wurde mit Artikel 1 in das Grundgesetz überführt.

Zu Nummer 3 (§ 4 Absatz 1)

Die Neufassung ist eine redaktionelle Umformulierung nach der Neufassung des Artikel 94 Absatz 1 des Grundgesetzes.

Zu Nummer 4 (Streichung des § 4 Absatz 2)

Die Regelung wurde mit Artikel 1 in das Grundgesetz überführt.

Zu Nummer 5 (§ 5 Absatz 1)

Die Neuregelung berücksichtigt redaktionell die Änderung des Artikel 94 Absatz 1 des Grundgesetzes.

Zu Nummer 6 (§ 6 Absatz 1)

Die Neuregelung berücksichtigt redaktionell die Änderung des Artikel 94 Absatz 1 des Grundgesetzes.

Zu Nummer 7 (Streichung des § 6 Absatz 5)

Der Absatz 5 kann auf Grund der Regelung zum Mehrheitserfordernis in Artikel 94 Absatz 1 des Grundgesetzes entfallen.

Zu Nummer 8 (Streichung des § 7a Absätze 1 bis 3)

Die Absätze entfallen, da eine grundgesetzliche Regelung in Artikel 94 Absatz 3 des Grundgesetzes erfolgt.

Zu Nummer 9 (§ 7a)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der § 7a entspricht im Grundsatz dem bisherigen Absatz 4 und ist redaktionell an die Neufassung des Artikel 94 Absatz 3 des Grundgesetzes angepasst.

**Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*