

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie
des Abgeordneten Stefan Seidler

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Untersuchungsausschussgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) sieht u. a. vor, Artikel 93 des Grundgesetzes (GG) um einen Gesetzesvorbehalt zu ergänzen, der ermöglicht, den dort zugelassenen Blockadelösungsmechanismus im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) zu schaffen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll von dieser Öffnungsklausel Gebrauch gemacht werden.

Dadurch soll die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Situationen sichergestellt werden, in denen die für die Wahl der Richterinnen und Richter erforderliche Zweidrittelmehrheit in Bundestag (§ 6 BVerfGG) oder Bundesrat (§ 7 BVerfGG) absehbar nicht zustande kommt. Der im Grundgesetz zugelassene Mechanismus ermöglicht eine Wahl durch das jeweils andere Wahlorgan. Ziel der Regelung ist es, auch für Blockadesituationen eine Nachbesetzung vakanter Richterstellen unter Beibehaltung des bewährten Erfordernisses einer qualifizierten Wahlmehrheit zu ermöglichen.

Des Weiteren zieht die Neugestaltung der Artikel 93 und 94 GG redaktionelle Folgeänderungen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz und im Untersuchungsausschussgesetz nach sich.

B. Lösung

§ 7a BVerfGG wird um einen Absatz 5 ergänzt, der den im Grundgesetz zugelassenen Mechanismus zur Lösung von Wahlblockaden schafft und näher ausgestaltet. Der neue Absatz 5 bestimmt die im Grundgesetz nicht konkret vorgegebene Frist, mit deren Ablauf das Wahlrecht vom anderen Wahlorgan ausgeübt werden kann. Er legt fest, dass in diesem Fall auch das Ersatzwahlorgan die Wahl vornehmen kann und stellt klar, dass ein vom Ersatzwahlorgan gewählter Richter als vom ursprünglich zuständigen Wahlorgan gewählt gilt.

Die Verweise auf die bisher in Artikel 93 GG und nunmehr in Artikel 94 GG geregelten Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts im Bundesverfassungsgerichtsgesetz sowie im Untersuchungsausschussgesetz werden zudem an die neue Rechtslage angepasst.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für Bund, Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Untersuchungsausschussgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 121) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 7a wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Hat das zuständige Wahlorgan innerhalb von drei Monaten, nachdem ihm das Bundesverfassungsgericht einen Wahlvorschlag gemacht hat, keinen Nachfolger gewählt, kann sein Wahlrecht auch vom anderen Wahlorgan ausgeübt werden. Ein so gewählter Richter gilt als vom ursprünglich zuständigen Wahlorgan gewählt.“

2. § 13 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 3a werden die Wörter „Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4c des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 4c des Grundgesetzes“ ersetzt.
- b) In Nummer 5 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes“ ersetzt.
- c) In Nummer 6 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes“ ersetzt.
- d) In Nummer 6a werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2a des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 2a des Grundgesetzes“ ersetzt.
- e) In Nummer 6b werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 2 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 2 des Grundgesetzes“ ersetzt.
- f) In Nummer 7 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 3“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 3“ ersetzt.
- g) In Nummer 8 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes“ ersetzt.
- h) In Nummer 8a werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 4a und 4b des Grundgesetzes“ ersetzt.
- i) In Nummer 15 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 3 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 3 des Grundgesetzes“ ersetzt.

3. In § 71 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 werden jeweils die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes“ ersetzt.

4. § 76 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 in dem Satzteil vor Nummer 1 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2a des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 1 Nummer 2a des Grundgesetzes“ ersetzt.
5. In § 96 Absatz 1 werden die Wörter „Artikel 93 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes“ und die Wörter „Artikel 93 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes

In § 36 Absatz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142), das zuletzt durch Artikel 12 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3229) geändert worden ist, werden die Wörter „Artikel 93 des Grundgesetzes“ durch die Wörter „Artikel 94 des Grundgesetzes“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. September 2024

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion
Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion
Christian Dürr und Fraktion
Stefan Seidler

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) sieht vor, Artikel 93 GG um einen Gesetzesvorbehalt zu ergänzen, der ermöglicht, den dort zugelassenen Blockadelösungsmechanismus im Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu schaffen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll von dieser Öffnungsklausel Gebrauch gemacht werden. Damit soll für den Fall, dass die erforderliche Zweidrittel-Wahlmehrheit in Bundestag oder Bundesrat dauerhaft nicht erreicht wird, eine Nachbesetzung vakanter Richterstellen unter Beibehaltung dieses bewährten Wahlquorums ermöglicht werden.

Durch die Neugestaltung der Artikel 93 und 94 GG, insbesondere durch die Überführung des Regelungsinhalts des bisherigen Artikel 93 GG in den neuen Artikel 94 GG, werden zudem (formale) Folgeänderungen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz und im Untersuchungsausschussgesetz notwendig.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf macht vom Gesetzesvorbehalt des Artikels 93 Absatz 2 Satz 3 i. V. m. Absatz 5 GG Gebrauch und formt den im Grundgesetz vorgezeichneten Blockadelösungsmechanismus im Einzelnen aus. Nach der grundgesetzlichen Öffnungsklausel kann für Blockadefälle ein Wahlrecht des jeweils anderen der beiden im Grundgesetz benannten Wahlorgane vorgesehen werden. Der neue § 7a Absatz 5 BVerfGG knüpft den Ersatzwahlfall zeitlich an die Vorlage des Wahlvorschlags des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 7a Absatz 2 BVerfGG und legt fest, dass nach Ablauf weiterer drei Monate das Ersatzwahlorgan im Blockadefall neben das originär zuständige Wahlorgan tritt, wenn bis dahin kein Nachfolger gewählt wurde. Des Weiteren stellt § 7a Absatz 5 BVerfGG klar, dass ein nach diesem Modell vom Ersatzwahlorgan gewählter Richter als vom ursprünglich zuständigen Wahlorgan gewählt gilt.

Soweit Regelungen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz sowie im Untersuchungsausschussgesetz auf Artikel 93 GG verweisen, werden diese an die neue Rechtslage angepasst; Verweise auf die bisher in Artikel 93 GG normierten Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts beziehen sich zukünftig auf den neuen Artikel 94 GG.

III. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des BVerfGG ergibt sich aus Artikel 93 Absatz 5 GG.

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

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung werden von dem Entwurf nicht berührt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder der Kommunen. Mittelbare Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Der Entwurf löst keinen Erfüllungsaufwand aus.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Verbraucherpolitische, gleichstellungspolitische oder demografische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Gesetzesänderung kommt nicht in Betracht. Eine Evaluierung ist nicht erforderlich, da der Entwurf keine Kosten verursacht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)

Zu Nummer 1

Der neue § 7a Absatz 5 formt den künftig im Grundgesetz vorgegebenen Mechanismus zur Lösung von Blockaden bei der Wahl von Richterinnen und Richtern an das Bundesverfassungsgericht näher aus. Nach dem neuen Artikel 93 Absatz 5 GG kann das Bundesgesetz eine Wahl durch das andere Wahlorgan vorsehen, wenn nach dem Ende der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines Richters eine rechtzeitige Wahl seines Nachfolgers im zunächst zuständigen Organ nicht zustande kommt.

Auf dieser Grundlage bestimmt der neue § 7a Absatz 5 Satz 1, dass das Wahlrecht des zuständigen Wahlorgans – also entweder Bundestag oder Bundesrat, Artikel 93 Absatz 2 Satz 2 GG, § 5 Absatz 1 BVerfGG – auch von dem jeweils anderen Wahlorgan ausgeübt werden kann, wenn innerhalb von drei Monaten, nachdem ihm das Bundesverfassungsgericht einen Wahlvorschlag gemacht hat, kein Nachfolger gewählt wurde.

Unverändert bleibt dabei die bereits geltende Regelung des § 7a, der zufolge das zuständige Wahlorgan nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden eines Richters zunächst zwei Monate Zeit für die Wahl eines Nachfolgers hat (§ 7a Absatz 1 Satz 1, Absatz 3). Kommt in diesen zwei Monaten die Wahl eines Nachfolgers nicht zustande, muss das Bundesverfassungsgericht unverzüglich aufgefordert werden, Vorschläge für die Wahl zu machen (§ 7a Absatz 1 bzw. Absatz 3 i. V. m. Absatz 1). Die Vorschläge werden vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts beschlossen (§ 7a Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 und 3 BVerfGG). Schon für das geltende Recht ist anerkannt, dass die Aufforderung nach Absatz 1 keine zwingende Verfahrensvoraussetzung ist, sondern

das Bundesverfassungsgericht bei Ausbleiben der Aufforderung auch von sich aus Wahlvorschläge unterbreiten kann, weil sonst bei bewusster Untätigkeit im jeweiligen Wahlorgan das Vorschlagsrecht leerliefe (vgl. nur Wittmann in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 7a Rn. 25 m. w. N.). Damit ist sichergestellt, dass auch und erst recht der Ersatzwahlmechanismus nicht durch pflichtwidriges Unterlassen der Aufforderung nach § 7a Absatz 1 und 3 BVerfGG blockiert werden kann.

Wie bislang bindet der Wahlvorschlag des Gerichts das Wahlorgan nicht (§ 7a Absatz 4 BVerfGG). Er setzt aber künftig die dreimonatige Frist in Gang, mit deren Ablauf das Wahlrecht auch vom anderen Wahlorgan ausgeübt werden kann, wenn dem zunächst zuständigen Wahlorgan bis dahin keine Wahl gelungen ist.

Zuzüglich der zwei Monate bis zur Entstehung des Vorschlagsrechts des Bundesverfassungsgerichts und der – hier mit einem Monat veranschlagten – Zeit, die das Bundesverfassungsgericht zur Vorlage seines Vorschlags braucht, stehen dem originär zuständigen Organ somit etwa sechs Monate für eine Wahl zur Verfügung. Diese Bemessung der Frist bis zum Eintritt des Ersatzwahlfalls ist Ergebnis einer Abwägung zwischen den beiden Zielen, einerseits dem Wahlorgan eine angemessene Frist für seine Entscheidung einzuräumen und andererseits längere Vakanz am Bundesverfassungsgericht zu vermeiden. Dabei wurde berücksichtigt, dass der Ablauf einer Amtszeit den Regelfall einer Nachbesetzung darstellt und das Amtszeitende für das Wahlorgan schon lange im Voraus absehbar ist, wobei § 5 Absatz 2 BVerfGG die Wahl eines Nachfolgers sogar schon (bis zu drei Monate) vor Ablauf der Amtszeit des Vorgängers zulässt.

Kommt innerhalb dieser Frist im zunächst zuständigen Wahlorgan eine Wahl nicht zustande, kann das Wahlrecht auch vom anderen Wahlorgan ausgeübt werden. Die Formulierung „auch“ bringt zum Ausdruck, dass eine zusätzliche Zuständigkeit des anderen Wahlorgans geschaffen werden soll; mit Fristablauf sind also beide Wahlorgane gleichermaßen zur Wahl berechtigt. Zum Zuge kommt letztlich das Organ, in dem die Wahl zuerst gelingt. Das Recht beider Organe zur Besetzung der vakanten Position erlischt, wenn eines der beiden Organe diese Position durch Wahl eines Nachfolgers besetzt hat. Um Unsicherheiten darüber zu vermeiden, welches Wahlorgan zuerst (und damit alleine wirksam) entschieden hat, wird der Wahlzeitpunkt im jeweils tätig werdenden Wahlorgan präzise zu dokumentieren sein.

Satz 2 des neuen Absatzes 5 stellt klar, dass ein vom Ersatzwahlorgan gewählter Richter als vom ursprünglich zuständigen Wahlorgan gewählt gilt. Danach trifft das Ersatzwahlorgan im Blockadefall keine Wahl in eigener Zuständigkeit, sondern es tritt an die Stelle des regulär zuständigen Wahlorgans und handelt für dieses. Dementsprechend sind hinsichtlich der Wahl von Bundesrichtern an das Bundesverfassungsgericht (§ 5 Absatz 1 Satz 2 BVerfGG) auch im Falle der Ersatzwahl, die Vorgaben maßgeblich, die für das regulär zuständige Wahlorgan gelten. Auch fällt die Befugnis zur Wahl des Nachfolgers eines durch Ersatzwahl bestimmten Richters automatisch wieder dem zunächst zuständig gewesenem Wahlorgan zu, weil der Ausscheidende als von diesem ursprünglich zuständigen Wahlorgan gewählt gilt.

Zu den Nummern 2 bis 5

Die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts, die bisher in Artikel 93 GG geregelt wurden, werden durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) nunmehr inhaltlich unverändert in Artikel 94 GG normiert. Die insoweit unrichtig werdenden Verweise in den §§ 13, 71, 76 und 96 BVerfGG werden entsprechend angepasst.

Zu Artikel 2 (Änderungen des Untersuchungsausschussgesetzes)

Der durch die Neuregelung der Artikel 93 und 94 GG unrichtig werdende Verweis auf Artikel 93 GG in § 36 Absatz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes wird ebenfalls an den neuen Regelungsstandort der bundesverfassungsgerichtlichen Zuständigkeiten im neuen Artikel 94 GG angepasst.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

