

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Barbara Benkstein, Renè Bochmann, Marcus Bühl, Thomas Dietz, Peter Felser, Jörn König, Edgar Naujok, Tobias Matthias Peterka, Bernd Schattner, Jan Wenzel Schmidt, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der Gewaltenteilung

A. Problem

Die Gewaltenteilung ist ein tragendes Prinzip unseres Grundgesetzes und unseres Staatsaufbaus. Sie zielt darauf ab, Macht in unserem Staat aufzuteilen und bewirkt die gegenseitige Kontrolle der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sieht die Ausübung der Staatsgewalt durch „besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ vor. Die Gewaltenteilung wird vom Bundesverfassungsgericht als ein tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes (BVerfGE 3, 225 (247); 67, 100 (130); ähnlich auch 95, 1 (15)) angesehen. Mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und den insoweit gleichlautenden Vorgaben in Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 wird der Grundsatz der Gewaltenteilung als eine zentrale Entscheidung über den Aufbau der Staatsorganisation sowie die innerstaatliche Zuständigkeitsordnung im Grundgesetz verankert. Die Gewaltenteilung dient dem Ziel der Mäßigung der Staatsherrschaft und schützt so zugleich die Grundrechte. Ferner zielt sie nach der Rechtsprechung des BVerfG darauf, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig getroffen werden, indem jeweils die (nach Organisation und Verfahren) geeignetsten Organe tätig werden (Sachs/Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20 Rn. 81). Die Gewaltenteilung ist aktuell durch eine Vielzahl von Durchbrechungen gefährdet. Immer wieder kommt es zu Treffen und Kontaktaufnahmen von Richtern des Bundesverfassungsgerichts mit Ministern, Staatssekretären und Mitarbeitern der Bundesregierung. Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Drs. 20/11218 „Treffen von Mitgliedern der Regierung mit Richtern der obersten Gerichtshöfe und des Bundesverfassungsgerichts“ zeigt, dass eine Vielzahl von Treffen zwischen den Ministern der Bundesregierung und den Richtern des Bundesverfassungsgerichts stattfindet, so etwa am 8.11.2023, als sich alle Richter des Bundesverfassungsgerichts mit den Ministern Wissing, Paus, Heil, Habeck, Buschmann, Faeser, Özdemir, Schulze, Schmidt und Bundeskanzler Scholz in Karlsruhe zum Abendessen trafen. Darüber hinaus trafen sich am 29.6.2023 Herr Prof. Wolff und Herr Offenloch vom Bundesverfassungsgericht mit Staatssekretärin Dr. Schlunck in Karlsruhe zum Mittagessen, am 9.1.2024 traf sich Prof. Harbarth als Präsident des Bundesverfassungsgerichts mit Bundesjustizminister Buschmann zum Austausch über die Resilienz des Rechtsstaats. Darüber hinaus wurden mehrere schriftliche Kontaktaufnahmen, etwa im Juli, Juni

und November seitens des Bundesverfassungsgerichts, namentlich Herrn Präsident Harbarth mit Herrn Bundesminister Lindner dokumentiert. Diverse Telefonate, wie im Januar 2022 zwischen Prof. Huber und Staatssekretärin Schlunck, ebenfalls im Januar zwischen Herrn Offenloch und Staatssekretärin Schlunck und im November zwischen Bundesverfassungsgerichtspräsident Harbarth und Bundesjustizminister Buschmann sind ebenfalls dokumentiert. Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage legt nahe, dass die besprochenen Themen insbesondere die Digitalisierung und die Resilienz des Rechtsstaates umfassen, jedoch auch Haushalts- und Personalthemen diskutiert werden. Unter „Resilienz des Rechtsstaats“ sind Themen zu subsumieren, die das Ergreifen von Maßnahmen umfassen, die eine unabhängige Arbeit des Karlsruher Gerichts trotz einer im Bundestag stärker werdenden AfD sichern sollen (www.tagesspiegel.de/politik/schutz-des-rechtsstaats-vor-der-afd-verfassungsrichter-besuchten-justizministerium-fur-diskretes-gesprach-11419859.html). Somit ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht und die Bundesregierung sich konkret zu Ausgrenzungsmaßnahmen der Oppositionsfraktion austauschen und dies durch Haushaltsmittel finanziert wird.

Schon im Juni 2021 hatte sich das Bundeskabinett mit Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) mit Richtern des Ersten und Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zum Abendessen im Bundeskanzleramt getroffen. Thema war dabei auch die Corona-Politik – trotz laufender Verfahren am Bundesverfassungsgericht. Auch Verfassungsrichterin Susanne Bae hielt einen Vortrag (www.welt.de/politik/deutschland/article234481252/Corona-Dinner-im-Kanzleramt-Befangenheitsantrag-gegen-Verfassungsrichter-abgelehnt.html).

B. Lösung

Die regelmäßigen Treffen des Bundesverfassungsgerichts mit der Bundesregierung zum Gedanken- und Erfahrungsaustausch sind laut Bundesverfassungsgericht im Sinne eines „Dialogs der Staatsorgane“ Ausdruck dieses Interorganrespekts. Gleiches gelte für die regelmäßig stattfindenden Besuche des Bundespräsidenten beim Bundesverfassungsgericht sowie die Treffen des BVerfG mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages. Die Treffen im Rahmen dieses Dialogs oberster Verfassungsorgane seien gänzlich ungeeignet, Zweifel an der Unvoreingenommenheit der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts zu begründen, stellt das Bundesverfassungsgericht klar (<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/erfolgleses-afd-ablehnungsgesuch-abendessen-mit-regierungsmacht-bverfg-richter-nicht-befangen>). Dem ist aber nicht so. Tatsächlich war dem Gesetzgeber die Distanz zwischen dem Bundesverfassungsgericht und der Bundesregierung so wichtig, dass er in § 1 Abs. 2 BVerfGG festsetzte, dass der Sitz des Gerichts das entlegene Karlsruhe und nicht etwa Bonn oder nun Berlin sei. Diese gewollte Distanz wird durch eine rege Reisediplomatie zwischen Berlin und Karlsruhe immer häufiger auch räumlich unterschritten. Dies kann nicht durch den Respekt gerechtfertigt werden, den sich zwei Verfassungsorgane dadurch angeblich zollen. Vielmehr wäre es Ausdruck des Respekts der Bundesregierung vor einem Gericht, das seinem Wesen nach die Handlungen dieser Regierung zu beurteilen hat, wenn sie derartige Treffen grundsätzlich unterlassen würde, um bereits den bösen Anschein der Einflussnahme auf das Gericht zu vermeiden. Da man seitens der Bundesregierung aber offenkundig nicht gewillt ist, diese ethisch geforderte Distanz zum Gericht einzuhalten, muss sie ihr gesetzlich vorgeschrieben werden. Es ist daher eine klare Vorschrift in das Bundesverfassungsgerichts-

gesetz aufzunehmen, die Konsultationen zwischen dem Gericht und der Bundesregierung untersagt.

C. Alternativen

Eine alternative Regelung könnte vorsehen, allen obersten Gerichten die Konsultationen des Bundesverfassungsgerichts zu untersagen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine. Es ist mit Einsparungen zu rechnen, da die Reisen zum Bundesverfassungsgericht nicht mehr stattfinden.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der Gewaltenteilung

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Dem § 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes 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 folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Konsultationen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und anderen Verfassungsorganen des Bundes und der Länder, mit Ausnahme der Landesverfassungsgerichte, finden nicht statt. Ebenso wenig findet eine Beratung dieser Verfassungsorgane durch das Bundesverfassungsgericht statt. Das Bundesverfassungsgericht tritt diesen ausschließlich in der Form von Urteilen und Beschlüssen gegenüber.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 5. Juni 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Dem Bundesverfassungsgericht wird seitens der Bevölkerung großes Vertrauen entgegengebracht; es ist Umfragen zufolge die staatliche Institution, der die Bevölkerung das größte Vertrauen schenkt (www.n-tv.de/politik/Arzte-und-Polizei-geniessen-das-groesste-Vertrauen-article24636553.html). Dieses hohe Ansehen darf nicht durch das Verhalten von einzelnen Richtern gefährdet werden. So hatte bereits im Jahr 2021 die Nachricht, dass die Richter des Bundesverfassungsgerichts – insbesondere während der Corona-Pandemie und in zeitlichem Zusammenhang mit der Verkündung von Entscheidungen – sich mit der damaligen Bundeskanzlerin zum Essen trafen, für Unmut gesorgt (www.focus.de/politik/deutschland/vor-prozess-gegen-kanzlerin-merkel-laedt-verfassungsrichter-zum-essen-spaeter-sollen-diese-ueber-sie-urteilen_id_13485292.html). Weniger als zwei Wochen vor der Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts über Äußerungen der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Thüringer Ministerpräsidentenwahl hatte die AfD als Klägerin einen Befangenheitsantrag gegen die zuständigen Richter eingereicht. Grund dafür war der Empfang von Richtern des Ersten und Zweiten Senats zum alljährlichen Abendessen im Bundeskanzleramt, das am 30. Juni stattfand (www.focus.de/politik/deutschland/vor-prozess-gegen-kanzlerin-merkel-laedt-verfassungsrichter-zum-essen-spaeter-sollen-diese-ueber-sie-urteilen_id_13485292.html). Ein Ablehnungsgesuch wegen Befangenheit hielt das Bundesverfassungsgericht später für offensichtlich unzulässig. Die regelmäßigen Treffen des Bundesverfassungsgerichts mit der Bundesregierung „zum Gedanken- und Erfahrungsaustausch“ seien „im Sinne eines ‚Dialogs der Staatsorgane‘ Ausdruck dieses Interorganrespekts“ (www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-redet-mit-bundesregierung-19295577.html). Auch im November des vergangenen Jahres kam es zu einem solchen Treffen. Thema dieses Treffens war die „Krise als Motor der Staatsmodernisierung“. Die Referenten waren Bundesjustizminister Marco Buschmann und die Verfassungsrichterin Astrid Wallrabenstein sowie Bundesfamilienministerin Lisa Paus und Verfassungsrichter Martin Eifert zum Thema „Generationsgerechtigkeit – Politisches Leitbild und Verfassungsprinzip“. Die Verbindungen zwischen den obersten Bundesrichtern und den Mitgliedern der Bundesregierung sind jedoch enger als bisher angenommen: Die „WELT AM SONNTAG“ hat beim Bundesverfassungsgericht sowie bei allen Ministerien nachgefragt, wann sich amtierende Richter und der Kanzler, seine Minister oder deren Staatssekretäre begegnet sind oder im Austausch miteinander standen (www.welt.de/politik/deutschland/plus249376384/Justiz-Wie-Verfassungsrichter-und-Politik-ihr-Netzwerk-pflegen.html). Allein in der aktuellen Legislaturperiode nannte das Bundesverfassungsgericht nach einer Auswertung der Terminpläne und Teilnehmerlisten knapp 80 „dienstliche Anlässe“, bei denen es zu einem Aufeinandertreffen der besagten Vertreter von Judikative und Exekutive kam. Nicht selten handelte es sich um offizielle Feier- oder Gedenkveranstaltungen, zu denen beide Verfassungsorgane Vertreter schickten. Darüber hinaus fanden aber auch persönliche Kontakte statt: So telefonierte Verfassungsrichter Stephan Harbarth am 27. Februar und 31. Mai des letzten Jahres mit Bundeskanzler Olaf Scholz, wobei das gemeinsame Abendessen beider Verfassungsorgane am 8. November in Karlsruhe thematisiert wurde. Auch telefonische Kontakte zwischen dem Bundesverfassungsrichter Harbarth und Justizminister Marco Buschmann über das Vorhaben der Bundesregierung, eine elektronische Verfassungsbeschwerde einzuführen, sind dokumentiert. Ziel des Gesetzesvorhabens ist die Sicherstellung der Distanz zwischen Bundesverfassungsgericht und der Bundesregierung. Eine Notwendigkeit zu regelmäßigen Konsultationen, Besuchen und dem gemeinsamen Speisen gibt es nicht. Dass dem Gesetzgeber die Distanz zwischen Bundesverfassungsgericht und Bundesregierung wichtig war, ist nicht zuletzt in der Festlegung zu erkennen, die den Sitz des Bundesverfassungsgerichts fernab der Bundeshauptstadt in Karlsruhe sieht. Hätte der Gesetzgeber sich einen regelmäßigen Austausch mit gemeinsamen Treffen und Essen sowie Austauschen zu vielerlei Fachfragen gewünscht, hätte er schlicht das Bundesverfassungsgericht in der Nachbarschaft des Bundeskanzleramts ansiedeln können.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Konsultationen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und anderen Verfassungsorganen des Bundes und der Länder, mit Ausnahme der Landesverfassungsgerichte, zukünftig verboten werden. Eine Beratung der genannten Verfassungsorgane durch das Bundesverfassungsgericht findet zukünftig nicht mehr statt. Das Bundesverfassungsgericht tritt diesen ausschließlich in der Form von Urteilen und Beschlüssen gegenüber. Die Bundesregierung verfügt in der Beamtenschaft über hinreichend viele und hochkarätige Verfassungsjuristen, die sie hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit ihrer Vorhaben und Handlungen beraten kann und zu deren Aufgabenbereich dies zählt. Einer Beratung durch das BVerfG bedarf es nicht. In den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden sind laut Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (20/11197) mehr als 10.000 Juristen beschäftigt. Zudem gibt die Bundesregierung mehr als 30 Millionen Euro für die externe juristische Beratung aus. Es ist davon auszugehen, dass Konsultationen mit dem Bundesverfassungsgericht zu Themen wie der Digitalisierung daher nicht notwendig sind (www.wiwo.de/politik/deutschland/beratung-ministerien-der-bundesregierung-zahlen-30-millionen-fuer-externe-juristen/29779176.html).

III. Alternativen

Alternativ könnten Konsultationen zwischen allen obersten Gerichten und anderen Verfassungsorganen des Bundes und der Länder, mit Ausnahme der Landesverfassungsgerichte verboten werden und es könnte die Beratung dieser Verfassungsorgane durch die obersten Gerichte verboten werden. Die obersten Bundesgerichte könnten dazu verpflichtet werden, diesen ausschließlich in der Form von Urteilen und Beschlüssen gegenüberzutreten.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des BVerfGG ergibt sich aus Art. 94 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG).

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

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

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen ist nicht zu rechnen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist nicht betroffen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund, Länder und Gemeinden werden durch das Gesetz nicht durch zusätzliche Haushaltsausgaben belastet.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung entsteht kein weiterer Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Es entstehen keine sonstigen Kosten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Gesetzesfolgen im Sinne der Gleichstellungspolitik der Bundesregierung und Auswirkungen auf die Verbraucher sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung dieses Gesetzes ist nicht vorgesehen. Die Sicherstellung der Gewaltenteilung ist ein dauerhaftes Ziel und bedarf keiner Evaluierung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Die neue Regelung dient der Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in das Bundesverfassungsgericht. Die Treffen zwischen der Bundesregierung und den Richtern des Bundesverfassungsgerichtes haben in der Bevölkerung für großes Misstrauen gesorgt. Selbst die Befangenheit der Richter stand im Raum. Um in Zukunft keine solchen Vertrauensbrüche zu ermöglichen, werden Konsultationen zwischen den Richtern des Bundesverfassungsgericht und den Mitgliedern der Bundesregierung verboten. Die Beratung hinsichtlich Fachfragen, die derzeit nach Auskunft der Bundesregierung im Mittelpunkt des Austauschs zwischen Bundesministern, Staatssekretären und den Richtern des Bundesverfassungsgerichts stand, wird zukünftig durch die festgestellten Juristen der Ministerien geleistet werden müssen. Es steht außer Frage, dass die tausenden angestellten Juristen in Fragen der Digitalisierung und der Resilienz des Rechtsstaats ebenso auskunftsfähig sind wie die Richter des Bundesverfassungsgerichts. Die Maßnahme dient der Stärkung des Rechtsstaats und der Gewaltenteilung.

Zu Artikel 2:

Regelt das Inkrafttreten.