



Sachstand

Auswahl und Wahl von Richtern in Deutschland

Auswahl und Wahl von Richtern in Deutschland

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 098/17
Abschluss der Arbeit: 27. Juli 2017
Fachbereiche: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau
und Stadtentwicklung
WD 3: Verfassung und Verwaltung (Gliederungspunkt 4.1)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich der Rechtsprechung	4
3.	Richter auf Landesebene	4
3.1.	Auswahl und Wahl der Richter der Landesgerichte	5
3.1.1.	Voraussetzungen für die Berufung in das Richteramt	5
3.1.2.	Auswahlverfahren und Richterwahlausschüsse	5
3.1.3.	Versetzung, Amtsenthebung und Entlassung	7
3.1.4.	Kritik und Reformvorschläge	8
3.2.	Wahl der Richter der Landesverfassungsgerichte	9
4.	Wahl der Richter auf Bundesebene	10
4.1.	Die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts	10
4.1.1.	Rechtliche Grundlagen der Verfassungsrichterwahl	10
4.1.2.	Ausgestaltung des Wahlverfahrens	10
4.1.3.	Wahlverfahren im Bundestag	11
4.1.4.	Wahlverfahren im Bundesrat	11
4.1.5.	Staatspraxis	11
4.2.	Wahl der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes	12
4.2.1.	Rechtsgrundlagen und Verfahren	12
4.2.2.	Kritik und Reformvorschläge	14

1. Einleitung

Der nachfolgende Sachstand gibt einen Überblick über die Auswahl von Richtern in Deutschland.

Ausgehend von der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung werden zunächst die Bestimmungen zur Auswahl der Richter auf Landesebene sowie die Möglichkeiten der Versetzung, Amtsenthebung und Entlassung dargestellt. Zudem werden summarisch die Verfahren zur Wahl der Landesverfassungsrichter beschrieben.

Im Anschluss werden das Verfahren zur Wahl der Richter am Bundesverfassungsgericht sowie zur Wahl der Richter an den obersten Bundesgerichtshöfen erläutert. Dabei soll auch auf die Frage der parteipolitischen Einflussnahme auf die Wahlverfahren auf Bundesebene eingegangen werden.

2. Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich der Rechtsprechung

Nach Art. 30 GG steht die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben, zu denen auch die Rechtsprechung gehört, den Ländern zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Die Art. 92 ff. GG bestimmen abschließend, welche Gerichte der Bund errichten darf, im Übrigen ist die Organisation der Gerichte Ländersache.¹ Zur Gerichtsorganisation gehört auch die personelle Besetzung der Gerichte.²

Für den Bund sehen die Art. 92 ff. GG sowohl obligatorische, also vom Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich zwingend einzurichtende Gerichte, als auch fakultative Gerichte vor. Obligatorische Bundesgerichte sind das Bundesverfassungsgericht (Art. 94 GG), als oberste Gerichtshöfe der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht (Art. 95 Abs. 1 GG) sowie der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe (Art. 95 Abs. 3 GG). Von den fakultativ vorgesehenen Bundesgerichten (Art. 76 GG) existieren das Bundespatentgericht (Art. 96 Abs. 1 GG) und die Truppendienstgerichte (Art. 96 Abs. 4 GG).³

3. Richter auf Landesebene

Zu den Gerichten auf Landesebene gehören die Fachgerichte und die Verfassungsgerichte der Länder. Die fünf verfassungsrechtlich garantierten Fachgerichtsbarkeiten sind die ordentliche (Zivil- und Strafgerichtsbarkeit), die Verwaltungs-, die Finanz-, die Arbeits- und die Sozialgerichtsbarkeit.

1 Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 92, Rn. 77.

2 Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 92, Rn. 34.

3 Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 92, Rn. 78.

3.1. Auswahl und Wahl der Richter der Landesgerichte

3.1.1. Voraussetzungen für die Berufung in das Richteramt

Die dienstrechtliche Stellung der Berufsrichter regelt in erster Linie das Deutsche Richtergesetz (DRiG). Es dient der Sicherung der persönlichen Rechtsstellung („Status“) der Berufsrichter und enthält unter anderem Vorgaben hinsichtlich des Erwerbs zur Befähigung des Richteramtes sowie zur Begründung, Änderung und Beendigung des Richterverhältnisses.⁴

Gemäß § 5 Abs. 1 DRiG erwirbt die Befähigung zum Richteramt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Prüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt. Zudem ist nach § 7 DRiG jeder ordentliche Professor der Rechte an einer Universität in Deutschland zum Richteramt befähigt.

§ 9 DRiG bestimmt vier allgemeine materielle Voraussetzungen für die Berufung in das Richterverhältnis. Ein Richter muss demnach Deutscher im Sinne des Art. 116 GG und verfassungstreu sein, die Befähigung zum Richteramt besitzen sowie über die erforderliche soziale Kompetenz verfügen. Es handelt sich dabei nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um wesentliche Minimalvoraussetzungen.⁵ Vielmehr muss die persönliche und fachliche Eignung des Bewerbers gegeben sein. Grundsätzlich gilt auch für die Ernennung in das Richterverhältnis das Gebot der Bestenauslese, verfassungsrechtlich vorgeschrieben durch Art. 33 Abs. 2 GG, wonach jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat. Über die Auswahl darf demnach allein nach diesen Kriterien entschieden werden.⁶ In der Praxis ist bei den Bewerbern für das Richteramt auf Probe, das dem Richteramt auf Lebenszeit regelmäßig vorausgeht, für die fachliche Eignung insbesondere die Examensnote ausschlaggebend.⁷

3.1.2. Auswahlverfahren und Richterwahlausschüsse

Grundsätzlich verfügen die Landesregierungen über die Personalhoheit bei der Richterbestellung.⁸

Die Auswahlverfahren sind in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet. Zum Teil werden die Auswahlverfahren von den obersten Landesgerichten durchgeführt⁹. In anderen Bundesländern erfolgt die Auswahl zum Beispiel durch das Justizministerium, das Oberlandesgericht und

4 Staats, Deutsches Richtergesetz, 2012, Einleitung, Rn. 1 und 7.

5 Staats, Deutsches Richtergesetz, 2012, § 9, Rn. 1.

6 Staats, Deutsches Richtergesetz, 2012, § 9, Rn. 18 f.

7 Staats, Deutsches Richtergesetz, 2012, § 9, Rn. 18.

8 Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 98, Rn. 18.

9 Z.B. in Nordrhein-Westfalen: Oberlandesgericht Hamm, http://www.olg-hamm.nrw.de/behoerde/richter-auf-probe/Einstellungsverfahren/Infobroschuere_Einstellungsverfahren_2015.pdf (abgerufen am 26.07.2017).

die Generalstaatsanwaltschaft gemeinsam¹⁰ oder durch den Justizminister allein¹¹. Eine Reihe von Bundesländern hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Richterwahlausschüsse einzusetzen.

Nach Art. 98 Abs. 4 GG können die Länder bestimmen, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Landesjustizminister im Sinne der Norm ist der für die jeweiligen Gerichte des Landes funktionell zuständige Minister. Art. 98 Abs. 4 GG dient dem Zweck, auch auf Landesebene die Justiz zusätzlich demokratisch zu legitimieren und damit zugleich die Akzeptanz von Personalentscheidungen des Ministers zu erhöhen und die richterliche Unabhängigkeit zu stärken.¹² Die Richterwahlausschüsse dürfen jedoch keine Allein- oder Letztentscheidungsbefugnisse haben.¹³

Für die Besetzung der Ausschüsse macht Art. 98 Abs. 4 GG keine Vorgaben; stehen den Ländern nach herrschender Auffassung weite Gestaltungsspielräume zu, wobei sie jedoch an die grundgesetzlichen Vorgaben, wie beispielsweise das Demokratieprinzip oder auch landesverfassungsrechtliche Vorgaben, gebunden sind.¹⁴ Nach anderer Auffassung bedarf es der demokratischen Legitimation eines jeden Mitglieds. Die Mitglieder müssten entweder ausschließlich Abgeordnete sein oder zumindest durch das Parlament gewählt werden.¹⁵ Mitglieder der Richterwahlausschüsse sind in der Regel Abgeordnete der jeweiligen Landesparlamente sowie Vertreter bestimmter Berufsstände, insbesondere Richter, aber auch Rechtsanwälte, Hochschullehrer und sonstige Personen.¹⁶ Zum Teil sind auch Mitglieder der Landesregierungen vertreten.¹⁷ Auch die Wahl der Mitglieder der Richterwahlausschüsse ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. In einigen Bundesländern werden die Mitglieder, die keinen Abgeordnetenstatus haben, durch die jeweilige Berufsgruppe vorgeschlagen und sind im Anschluss durch das Landesparlament zu bestätigen. In anderen Ländern erfolgt die Wahl der berufsständischen Mitglieder ohne Bestätigung durch die Landesparlamente.¹⁸

10 Z.B. in Niedersachsen: Oberlandesgericht Celle, <https://www.oberlandesgericht-celle.niedersachsen.de/ausbildung/richterdienst/richterin--richter-57434.html> (zuletzt abgerufen am 26.07.2017).

11 Z.B. in Thüringen: Nach Art. 89 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen entscheidet der Justizminister über die vorläufige Anstellung der Richter, über deren Berufung auf Lebenszeit entscheidet er jedoch mit Zustimmung des Richterwahlausschusses.

12 Gärditz, ZBR 2010, 109, 110; Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 98, Rn. 18.

13 Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 98, Rn. 18.

14 Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 98, Rn. 19.

15 Ausführlich dazu Hillgruber, in: Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 98, Rn. 61 ff.

16 Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 98, Rn. 61.

17 Z.B. in Bremen, § 8 Bremisches Richtergesetz.

18 Hillgruber, in: Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 98, Rn. 64.

Die Richterwahlausschüsse entscheiden gemeinsam mit dem zuständigen Justizminister in der Regel sowohl über die Einstellung neuer Richter, die Berufung in das Richteramt auf Lebenszeit als auch über Beförderungen von Richtern.¹⁹ An das Gebot der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) sind auch die Richterwahlausschüsse gebunden.²⁰

Die Einrichtung von Richterwahlausschüssen ist für die Länder optional. Die Anstellung kann auch allein durch die zuständige Exekutive erfolgen.²¹

Berufsrichter werden grundsätzlich zunächst zum Richter auf Probe ernannt, vgl. § 12 Abs. 1 DRiG. Wer mindestens drei Jahre im richterlichen Dienst tätig gewesen ist, kann zum Richter auf Lebenszeit ernannt werden, § 10 Abs. 1 DRiG. Spätestens fünf Jahre nach der Ernennung ist der Richter auf Probe zum Richter auf Lebenszeit oder unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zum Staatsanwalt zu ernennen, § 12 Abs. 2 DRiG.

3.1.3. Versetzung, Amtsenthebung und Entlassung

Art. 97 GG garantiert die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter.

Gemäß Art. 97 Abs. 1 GG sind Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (sachliche Unabhängigkeit). Dies bedeutet, dass sie bei Auslegung und Anwendung der Gesetze an keine Weisungen gebunden sind und ihre Entscheidungen eigenverantwortlich im Rahmen des Rechts zu treffen haben.²²

Die persönliche Unabhängigkeit wird durch die in Art. 97 Abs. 2 GG bestimmte grundsätzliche Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter gewährleistet. Nach Art. 97 Abs. 2 S. 1 GG können hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellte Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die persönliche Unabhängigkeit meint letztlich die Freiheit von bestimmten personalpolitischen Maßnahmen, die die Freiheit der sachlichen Unabhängigkeit gefährden können.²³ Den Richter dürfen weder beruflich noch außerberuflich wegen seiner rechtsprechenden Tätigkeit Nachteile treffen, die geeignet sind, seine sachliche Unabhängigkeit in Frage zu stellen oder ihn in seiner Rechtsprechungsaufgabe zu behindern.²⁴

19 Hillgruber, in: Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 98, Rn. 52 f.

20 Staats, Deutsches Richtergesetz, 2012, § 9, Rn. 18.

21 Hillgruber, in: Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 98, Rn. 50.

22 Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 97, Rn. 4.

23 Staats, Deutsches Richtergesetz, 2012, § 25, Rn. 7.

24 Morgenthaler, in: Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 33. Edition 2017, Art. 97, Rn. 14.

Im Gegensatz zu Art. 97 Abs. 1 GG schützt Abs. 2 nur „hauptamtlich und planmäßig“ angestellte Richter. Dies umfasst insbesondere, aber nicht ausschließlich, Richter auf Lebenszeit, nicht jedoch Richter auf Probe (§ 12 DRiG).

Entsprechend den Vorgaben des Art. 97 Abs. 2 GG können Richter auf Lebenszeit ohne ihre schriftliche Zustimmung nur in unvermeidbaren Fällen versetzt oder ihres Amtes enthoben werden. § 30 Abs. 1 DRiG enthält diesbezüglich eine abschließende Aufzählung der möglichen Gründe, nämlich im Verfahren über die Richteranklage (Artikel 98 Abs. 2 und 5 GG), im gerichtlichen Disziplinarverfahren, im Interesse der Rechtspflege (§ 31) und bei Veränderung der Gerichtsorganisation (§ 32). In den Fällen des § 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 DRiG ist die Versetzung oder Amtsenthebung zudem nur aufgrund rechtskräftiger richterlicher Entscheidung möglich.

Auch die Möglichkeiten der Entlassung sind abschließend gesetzlich geregelt.²⁵ Die Beendigung des Richterverhältnisses ist beispielsweise möglich als Folge eines Urteils eines deutschen Gerichts (§ 24 DRiG), der disziplinarrechtlichen Entfernung aus dem Dienst (§ 63 Abs. 1 DRiG iVm § 10 BDG und entsprechendes Richterdisciplinärrecht der Länder) und der Versetzung in den Ruhestand (§§ 31 Nr. 3, 34, 48 DiRG).²⁶ § 21 DRiG listet weitere Entlassungsgründe auf, zum Beispiel Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.

Im Gegensatz zu Richtern auf Lebenszeit können Richter auf Probe innerhalb der ersten zwei Jahre aus jedem sachlichen Grund entlassen werden, § 22 Abs. 1 DRiG.²⁷ Nach dem dritten oder vierten Jahr kann der Richter auf Probe entlassen werden, wenn ein Richterwahlausschuss seine Übernahme in das Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Zeit ablehnt, § 22 Abs. 2 DRiG. In der Praxis spielt die Entlassung nach § 22 DRiG eine nicht unerhebliche Rolle, um für den Richterberuf ungeeignete Richter aus dem Dienst nehmen zu können. Dabei sind jedoch stets die richterliche Unabhängigkeit und die persönlichen Rechte des Richters auf Probe zu beachten.²⁸

3.1.4. Kritik und Reformvorschläge

Der Deutsche Richterbund fordert seit mehreren Jahren eine selbstverwaltete Justiz; wie Exekutive und Legislative müsse sich auch die Judikative als dritte Gewalt in ihren Organisationsbereichen selbst verwalten können. Dies beinhalte, im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen ihre Personalentscheidungen selbst treffen zu können. Nach Ansicht des Deutschen Richterbundes halte die Exekutive die Gerichte in vielfältiger Weise in Abhängigkeit; über Einstellungen und Beförderungen von Richtern und Staatsanwälten entscheide in vielen Bundesländern der Justizminister allein. Personal- und Haushaltsmittel weise der Finanzminister zu und streiche sie wieder nach Haushaltslage. Politische Einflüsse, Partei- und Kabinettsdisziplin hinderten die Justiz-

25 Staats, Deutsches Richterrecht, 2012, § 21, Rn. 1.

26 Staats, Deutsches Richterrecht, 2012, § 21, Rn. 1 f.

27 Staats, Deutsches Richterrecht, 2012, § 22, Rn. 3.

28 Staats, Deutsches Richterrecht, 2012, § 22, Rn. 1.

minister, die nötige Abhilfe zu schaffen. An die Stelle des Justizministers solle ein Justizverwaltungsrat aus fünf Richtern und Staatsanwälten treten.²⁹ Eine direkte politische Einflussnahme auf die Unabhängigkeit der Richter wird jedoch nicht geltend gemacht.

In der Literatur wird dem entgegen gehalten, dass die Forderung nach einer Selbstverwaltung der Justiz nicht auf die Unabhängigkeitsgarantie gestützt werden könne, da diese nur für rechtsprechende Tätigkeit, nicht aber für die Personalhoheit gelte. Zudem bedürfe es hierfür einer Verfassungsänderung. Außerdem müssten auch die Personalentscheidungen und die Haushaltswirtschaft im Bereich der Justiz wirksamer demokratischer Kontrolle unterliegen. Sie werde in der gegenwärtigen Organisationsstruktur, durch die Aufsichts-, Weisungs- und Kontrollbefugnisse der Justizminister und durch die sanktionierte parlamentarische Kontrolle der Landesregierungen gewährleistet. Im Übrigen führe die Übertragung genuin politischer, demokratisch zu legitimierender und zu verantwortender Entscheidungen auf die Justiz notwendig zu deren eigener „Politisierung“, die ihr die neutrale Erfüllung ihrer eigentlichen Rechtsprechungsaufgabe erschwere.³⁰

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass das deutsche Justizwesen in einer Untersuchung des World Economic Forums 2009 zur „Unabhängigkeit der Justiz von politischer Einflussnahme“ weltweit den vierten Platz belegt habe.³¹

3.2. Wahl der Richter der Landesverfassungsgerichte

In den jeweiligen Landesverfassungen der Bundesländer ist die Einrichtung eines Landesverfassungsgerichts (teils auch Staatsgerichtshof oder Verfassungsgerichtshof genannt) für die Klärung landesverfassungsrechtlicher Fragen vorgesehen. Details über die Einrichtung, Organisation und Besetzung dieser Landesverfassungsgerichte finden sich teils in den Landesverfassungen, vor allem aber in den Gesetzen über das jeweilige Landesverfassungsgericht und deren Geschäftsordnungen.³²

Den Verfahren gemeinsam ist, dass die Verfassungsrichter der Landesverfassungsgerichte durch den jeweiligen Landtag auf Zeit gewählt werden. Überwiegend wird dabei verlangt, dass eine Zweidrittelmehrheit erreicht wird. Eine weitere Entscheidungsebene ist nicht vorgesehen.

29 Deutscher Richterbund, Selbstverwaltung der Justiz, <http://www.drb.de/positionen/selbstverwaltung-der-justiz.html>, abgerufen am 27.07.2017.

30 Hillgruber, in: Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL 2016, Art. 97, Rn. 111 f.

31 Sennekamp, NVwZ 2010, 213, 217.

32 Ein Überblick über die jeweiligen Rechtsgrundlagen findet sich bei Walter, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Anhang zu Art. 99 GG. Die Landesverfassungsgerichte benennen zudem die jeweiligen Rechtsgrundlagen auf ihren Homepages. Eine Übersicht mit Links zu den jeweiligen Homepages findet sich auf <http://www.vgh.nrw.de/links/index.php> (zuletzt abgerufen am 27.07.2017).

Unterschiede ergeben sich dagegen zum Beispiel bei der Frage, wer die Kandidaten vorschlägt. In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise erfolgt der Vorschlag durch einen besonderen Ausschuss des Landtags.³³ In Sachsen dagegen sind die Staatsregierung und das Landtagspräsidium vorschlagsberechtigt.³⁴

Auch in Hinblick auch auf die Zusammensetzung der Mitglieder bestehen Unterschiede. Neben Berufsrichtern können sowohl Personen mit als auch solche ohne Befähigung zum Richteramt gewählt werden. Da die Landesverfassungsgerichte relativ selten angerufen werden, sind die Richter in der Regel dort nicht ausschließlich tätig, sondern nehmen diese Aufgabe zusätzlich wahr, meist ehrenamtlich.

4. Wahl der Richter auf Bundesebene

4.1. Die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts³⁵

4.1.1. Rechtliche Grundlagen der Verfassungsrichterwahl

Auf der Ebene des Verfassungsrechts schreibt Art. 94 Grundgesetz (GG) vor, dass die Bundesverfassungsrichter je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt werden. Einfachgesetzlich konkretisiert das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) diese Regelung des Grundgesetzes.

Nach § 2 BVerfGG besteht das Bundesverfassungsgericht aus zwei Senaten, mit je acht Richtern. Von den jeweils acht Richtern werden gemäß § 2 Absatz 3 BVerfGG je drei aus dem Kreis der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes gewählt. Alle Kandidaten für das Verfassungsrichteramt müssen ein Mindestalter von 40 Jahren erreicht haben, die Wählbarkeit zum Bundestag besitzen und zum Richteramt befähigt sein.

Das Bundesministerium der Justiz führt nach § 8 Abs. 1 BVerfGG eine ständig zu aktualisierende Liste mit den für das Verfassungsrichteramt geeigneten Bundesrichtern sowie nach § 8 Abs. 2 BVerfGG eine Liste mit den Vorschlägen der Fraktionen, der Bundesregierung oder der Landesregierungen. Diese Listen sind nicht bindend, werden den Wahlorganen von Bundesrat und Bundestag jedoch vor einer Wahl zugeleitet.

4.1.2. Ausgestaltung des Wahlverfahrens

In der Praxis teilen Bundestag und Bundesrat die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts wie nachfolgend beschrieben auf: Der Bundestag wählt je Senat zwei Bundesrichter sowie zwei sonstige Mitglieder. Der Bundesrat wählt einen Bundesrichter sowie drei sonstige Mitglieder.

33 § 4 Abs. 1 Landesverfassungsgerichtsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LVerfGG M-V).

34 § 3 Abs. 2 Sächsisches Verfassungsgerichtshofsgesetz (SächsVerfGHG).

35 Den Ausführungen liegen im Wesentlichen die Darstellungen des Sachstandes WD 3 - 3000 - 258/16 zugrunde.

Bei der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten wechseln sich die Bundesorgane gemäß § 9 BVerfGG ab.³⁶

4.1.3. Wahlverfahren im Bundestag

Die Wahl der vom Bundestag zu berufenden Richter des Bundesverfassungsgerichts ist in § 6 BVerfGG geregelt. Danach werden die Richter durch das Plenum des Bundestages auf Vorschlag des sog. Wahlausschusses gewählt. Der Wahlausschuss wird zu Beginn jeder Wahlperiode eingesetzt und besteht aus zwölf Mitgliedern des Bundestages, die auf Vorschlag der Fraktionen nach den Regeln der Verhältniswahl vom Bundestag gewählt werden. Entfallen im Wahlausschuss auf einen Kandidaten für das Richteramt am Bundesverfassungsgericht mindestens acht Stimmen der Mitglieder des Wahlausschusses, wird der Kandidat dem Plenum des Bundestages zur Wahl vorgeschlagen. Die Wahl des Kandidaten im Plenum erfolgt ohne Aussprache und mit verdeckten Stimmzetteln. Gewählt ist ein Kandidat durch das Plenum, wenn er eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt.

4.1.4. Wahlverfahren im Bundesrat

Die Wahl der vom Bundesrat zu berufenden Richter des Bundesverfassungsgerichts ist in § 7 BVerfGG geregelt. Die zu berufenden Richter werden nach einem Beschlussvorschlag einer Findungskommission gewählt. Erforderlich ist eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen des Bundesrates, nicht nur der abgegebenen Stimmen. Im Übrigen gelten die allgemeinen Beschlussregeln des Bundesrates. Das Wahlverfahren des Bundesrates ist damit einschließlich der Abstimmung öffentlich. Dabei wird grundsätzlich durch Handaufheben, auf Verlangen eines Landes durch Aufruf der Länder abgestimmt.

4.1.5. Staatspraxis

In der Staatspraxis ist das Wahlverfahren von spezifischen politischen Gepflogenheiten geprägt. Diese genießen zwar grundsätzlich keine rechtliche Verbindlichkeit und sind auch nicht kodifiziert; dennoch wird in der juristischen Literatur ein klar strukturierter Auswahlprozess beschrieben:³⁷

Demnach habe sich ein Modus entwickelt, in welchem die beiden großen politischen Parteien für jeweils die Hälfte der Richter in einem Senat das Vorschlagsrecht innehaben. Der Gegenseite komme

36 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts, Aktueller Begriff Nr. 37/06, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/189672/b56ac462bac28ad61cf0d3fa011f77f4/die_wahl_von_richtern_des_bundesverfassungsgerichts-data.pdf (Stand: 21.07.2017).

37 Vgl. nur: Kischel, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 21 ff.; Meyer, in: Münch/Kunig Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 94 GG Rn. 11 ff.; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Art. 94 GG Rn. 43 ff.; Wieland, in: Dreier Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 94 GG Rn. 13 ff.

dabei nur noch ein Vetorecht zu, von dem in der Praxis jedoch nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werde.³⁸ Zwei Richter jedes Senats sollen zudem parteipolitisch neutral sein. Ferner habe sich die Praxis eingebürgert, dass für jeweils eine Richterstelle das Vorschlagsrecht von einer der beiden großen Parteien an die FDP beziehungsweise an Bündnis 90/Die Grünen abgetreten werde.³⁹ Dieses Auswahlprozedere habe insgesamt dazu geführt, dass jede Richterstelle parteipolitisch zuzuordnen sei und auch das jeweilige Vorschlagsrecht bereits vorher feststehe.⁴⁰ In der Praxis seien daher auch sog. Paketlösungen etabliert, bei denen mehrere Richterstellen, die in zeitlicher Nähe zu besetzen sind, zwischen den Vorschlagsberechtigten als Gesamtpaket verabredet würden.⁴¹

An der aufgezeigten Staatspraxis wird in der juristischen Literatur Kritik geltend gemacht. Diese stützt sich vor allem auf den Einwand der Bildung parteipolitischer „Erbhöfe“.⁴² Geltend gemacht wird aber auch die Intransparenz des Auswahlverfahrens sowie eine Vereinheitlichung der eigentlich getrennten Auswahlverfahren in Bundestag und Bundesrat.⁴³ Die kritischen Stimmen sind dabei überwiegend rechtspolitischer Natur, die hinsichtlich einzelner Teile des Verfahrens aber auch durchaus den Einwand der Verfassungswidrigkeit aufwerfen.⁴⁴

4.2. Wahl der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes

4.2.1. Rechtsgrundlagen und Verfahren

Gemäß Art. 95 Abs. 2 GG entscheidet über die Berufung der Richter der obersten Bundesgerichtshöfe⁴⁵ der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss. Der Richterwahlausschuss besteht aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt werden, Art. 95 Abs. GG. Der Ausschuss hat der derzeit 32 Mitglieder: 16 Mitglieder kraft Amtes (zuständige Landesminister) und 16 Mitglieder kraft Wahl (berufen durch den Deutschen Bundestag).

38 Wieland, in: Dreier Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 94 GG Rn. 13.

39 Kischel, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 21.

40 Kischel, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 22.

41 Kischel, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 24.

42 Vgl. umfassend m.w.N.: Kischel, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 27 ff.

43 Kischel, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 24, 26.

44 Vgl. etwa zur Ablehnung des „großen Vorschlagsrechts“: Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Art. 94 GG Rn. 47.

45 Die obersten Bundesgerichtshöfe sind der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht, vgl. Art. 95 Abs. 1 GG.

Der Bundestag beruft die Mitglieder kraft Wahl nach den Regeln der Verhältniswahl, § 5 Abs. 1 RiWG. Jede Fraktion kann einen Vorschlag einbringen, § 5 Abs. 2 S. 1 RiWG. Die Ausschussmitglieder müssen zum Bundestag wählbar und im Rechtsleben erfahren sein (§ 4 Abs. 1 RiWG); sie müssen jedoch nicht selbst Abgeordnete sein.⁴⁶ In der Praxis werden zumeist Mitglieder, gelegentlich auch ehemalige Mitglieder, des Bundestages, jeweils mit der Befähigung zum Richteramt berufen.⁴⁷ Richter können während ihrer Amtszeit hingegen nicht Mitglied im Richterwahlausschuss sein.⁴⁸

Ausschließlich der zuständige Bundesminister und die Mitglieder des Richterwahlausschusses können einen Kandidaten zur Wahl vorschlagen, § 10 Abs. 1 Satz 1 RiWG. Bewerbungen aus Eigeninitiative sind folglich nicht möglich. Eine öffentliche Ausschreibung der zu besetzenden Stellen erfolgt nicht. In der Praxis stammen die meisten Vorschläge aus den Länderministerien.⁴⁹

Als Teil der Vorbereitung der Entscheidung gibt der Präsidialrat des Bundesgerichts, bei dem der Richter verwendet werden soll, gemäß §§ 55, 57 DRiG eine den Ausschuss nicht bindende schriftliche Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung der Kandidaten ab.⁵⁰

Der Richterwahlausschuss prüft sodann, ob der für ein Richteramt Vorgeschlagene die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für dieses Amt besitzt, § 11 RiWG. Der Ausschuss entscheidet in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, § 12 Abs. 1 RiWG. Die Sitzungen des Ausschusses sind nicht öffentlich, § 9 Abs. 2 RiWG. Nach der Wahl hat der zuständige Bundesminister eigenverantwortlich zu prüfen, ob der Vorgeschlagene die »sachlichen und persönlichen Voraussetzungen« erfüllt und er der Ernennung zustimmt, § 13 RiWG.⁵¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt auch für die Entscheidung des Richterwahlausschusses das Gebot der Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG; das durch Art. 95 GG vorgeschriebene Wahlverfahren bedinge jedoch Modifikationen. Der Ausschuss hat demnach die Bindung des zuständigen Bundesministers, der der Entscheidung des Ausschusses letztlich zustimmen muss, zu beachten. Gleichzeitig hat sich der Bundesminister bei seiner Entscheidung den Ausgang der Wahl grundsätzlich zu eigen zu machen, es sei denn, die formellen Ernennungsvoraussetzungen seien nicht gegeben, die verfahrensrechtlichen Vorgaben seien nicht

46 Deutscher Bundestag, Richterwahlausschuss, http://www.bundestag.de/service/glossar/glossar/R/richterwahl_aussch/245530 (abgerufen am 27.07.2017).

47 Staats, Richterwahlgesetz, 2003, § 4, Rn. 1.

48 Staats, Richterwahlgesetz, 2003, § 4, Rn. 3.

49 Gärditz, ZBR 2015, 325, 330; Schübel, NJW 2014, 1355, 1357.

50 Gärditz, ZBR 2015, 325, 330.

51 Staats, NomosOnline Bundesrecht, Erläuterungen zum Richterwahlgesetz, § 13 RiWG (abgerufen am 27.07.2017).

eingehalten oder das Ergebnis erscheine nach Abwägung aller Umstände und insbesondere vor dem Hintergrund der Wertungen des Art. 33 Abs. 2 GG nicht mehr nachvollziehbar.⁵²

4.2.2. Kritik und Reformvorschläge

Das Verfahren ist durchaus Gegenstand einer aktuelleren Debatte. Gefordert werden insbesondere eine stärkere Orientierung am Grundsatz der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) und die Herstellung von mehr Transparenz, unter anderem durch Ausschreibung der zu besetzenden Stellen und Bekanntgabe von Anforderungsprofilen und Auswahlkriterien, sowie die Einführung einer Frauenquote.⁵³

Auch die Kritiker des Auswahlverfahrens stellen dieses allerdings nicht grundsätzlich in Frage. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem kürzlich die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens bestätigt und die Verfassungsbeschwerde einer unterlegenen Kandidatin zurückgewiesen.⁵⁴

* * *

52 BVerfG, NJW 2016, 3425, 3426 ff.

53 Schübel, NJW 2014, S. 1355, 1356, 1358; Deutschen Juristinnenbund, Pressemitteilung vom 28.04.2015, <https://www.djb.de/st-pm/pm/pm15-17/> (zuletzt abgerufen am 27.07.2017); Bundesvorstandes der Neuen Richtervereinigung, Pressemitteilung des vom 12.06.2015, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/das-richterwahlgesetz-des-bundes-muss-nach-65-jahren-in-den-ruhestand-gehen-407.html> (zuletzt abgerufen am 27.07.2017); Deutscher Bundestag, Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/7548.

54 BVerfG, NJW 2016, 3425.