



Ausarbeitung

Prinzip der Bestenauslese bei der Bundesrichterwahl

Prinzip der Bestenauslese bei der Bundesrichterwahl

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 166/18
Abschluss der Arbeit: 04.07.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung thematisiert das Wahlverfahren für die Bundesrichter. Dabei soll insbesondere das Verhältnis zwischen den Vorgaben zum Wahlverfahren nach Art. 95 Abs. 2 GG und dem Prinzip der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG dargestellt werden.

2. Verfahren der Bundesrichterwahl

Nach Art. 95 Abs. 2 GG beruht die Berufung der Bundesrichter auf einer gemeinsamen Entscheidung des Richterwahlausschusses und des für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Bundesministers. Der Richterwahlausschuss setzt sich aus den jeweils zuständigen Landesministern und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern zusammen, die vom Bundestag gewählt werden. Die näheren Vorgaben für das Wahlverfahren enthält das Richterwahlgesetz (RiWG).

Nach § 10 Abs. 1 RiWG können alle Mitglieder des Richterwahlausschusses und der zuständige Bundesminister Vorschläge für die Berufung von Bundesrichtern machen. In der Praxis stammen die Vorschläge in aller Regel von den Landesministern und werden in Form von Vorschlagslisten dem Richterwahlausschuss vorgelegt.¹ Ein Bewerbungs- oder Selbstvorschlagsrecht besteht nicht.² Kriterien für die Aufnahme von Kandidaten in die Vorschlagslisten oder diesbezügliche Vorgaben sind nicht bekannt.³

In der Praxis ist es üblich, dass der zuständige Bundesminister mehrere Monate vor einer Sitzung des Richterwahlausschusses bei den Mitgliedern anfragt, ob die getätigten Vorschläge aufrechterhalten bzw. ergänzt werden sollen. Auf dieser Grundlage wird sodann die Sitzung des Richterwahlausschusses vorbereitet.⁴ Insbesondere ist vor einer Wahl im Richterwahlausschuss nach § 55 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) ein Votum des Präsidialrates des jeweiligen obersten Gerichtshofes einzuholen. Den Voten kommt eine zentrale Rolle im Besetzungsverfahren zu. Dennoch sind sie rechtlich für die Entscheidung des Richterwahlausschusses sowie des Bundesministers unverbindlich.⁵ Nach § 10 Abs. 2 RiWG legt der zuständige Bundesminister dem Richterwahlausschuss zudem die Personalakten eines Vorgeschlagenen vor. Weiterhin werden zwei Mitglieder des Richterwahlausschusses nach § 10 Abs. 3 RiWG zu Berichterstattem bestellt.

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen prüft der Richterwahlausschuss nach § 11 RiWG, ob der für ein Richteramt Vorgeschlagene die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für dieses Amt besitzt. Nach § 12 Abs. 1 RiWG findet dann eine geheime Abstimmung statt, in der gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Ein gewählter Kandidat ist mit Abschluss

1 Schübel, NJW 2004, 1355 (1357).

2 Staats, in: Staats, 1. Aufl. 2003, § 10 RiWG Rn. 2.

3 Schübel, NJW 2004, 1355 (1357).

4 Staats, in: Staats, 1. Aufl. 2003, § 10 RiWG Rn. 4.

5 Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 14. Aufl. 2018, Art. 95 GG Rn. 24; ausführlich zum Präsidialratsvotum: Schübel, NJW 2004, 1355 (1356 f.).

des Wahlverfahrens jedoch noch nicht zum Bundesrichter berufen. Hierzu bedarf es vielmehr noch der Zustimmung des zuständigen Bundesministers. Dieser ist in seiner Entscheidung wiederum nicht automatisch an die Entscheidung des Richterwahlausschusses gebunden. Er muss sich zwar nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Entscheidung des Richterwahlausschusses grundsätzlich zu eigen machen,⁶ dennoch führt er eine eigenständige Prüfung über die Eignung eines Kandidaten durch.⁷ In der Praxis folgt der zuständige Bundesminister in aller Regel dem Votum des Richterwahlausschusses.⁸

Stimmt der zuständige Bundesminister zu, so hat er nach § 13 RiWG die Ernennung des Gewählten beim Bundespräsidenten zu beantragen.

3. Art. 33 Abs. 2 GG als materieller Maßstab der Auswahlentscheidung

Grundsätzlich ist das Prinzip der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG auch im Verfahren der Bundesrichterwahl nach Art. 95 Abs. 2 GG anwendbar.⁹ Es wird durch das in Art. 95 Abs. 2 GG verankerte Verfahren jedoch modifiziert. Grund dieser Modifizierung ist die kondominiale Verfahrensstruktur, die eine Kombination aus exekutiver Entscheidung durch den zuständigen Bundesminister und einer Wahlentscheidung durch den Richterwahlausschuss darstellt.¹⁰ Aus dieser Verfahrensstruktur leitet das Bundesverfassungsgericht eine Wechselbezogenheit zwischen Wahlelement und exekutiver Entscheidung durch den Bundesminister ab, die zur entsprechenden Modifikation des Art. 33 Abs. 2 GG führt.¹¹ Entsprechend den verfassungsgerichtlichen Ausführungen wirkt sich das Prinzip der Bestenauslese im Verfahren nach Art. 95 Abs. 2 GG wie folgt aus:

Die Mitglieder des Richterwahlausschusses müssen sich in ihrer Entscheidung zwar vom Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG leiten lassen, gerichtlich überprüfbar ist ihre Wahlentscheidung jedoch nicht. Dies ergibt sich bereits aus dem Wesen einer Wahlentscheidung. Eine strikte Bindung an Art. 33 Abs. 2 GG würde dem Wahlelement nicht ausreichend Rechnung tragen.¹² Zwingend beachtet werden müssen daher vorrangig nur die Wählbarkeitsvoraussetzungen. Hinsichtlich der Auswahl des „Besten“ besteht hingegen eine gewisse Wahlfreiheit. Berücksichtigen müssen die Mitglieder des Richterwahlausschusses jedoch die nach Art. 33 Abs. 2 GG bestehende Bindung des

6 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 32.

7 Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 14. Aufl. 2018, Art. 95 GG Rn. 24.

8 Staats, in: Staats, 1. Aufl. 2003, § 12 RiWG Rn. 9.

9 Vgl. hierzu schon: OVG Schleswig, Beschluss vom 15. Oktober 2001 - 3 M 34/01 -, juris 1. LS.

10 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 27.

11 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 27.

12 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 28.

zuständigen Bundesministers. Demnach muss der Richterwahlausschuss grundsätzlich jemanden wählen, dessen Wahl der zuständige Bundesminister zustimmen kann.¹³

Aufseiten des Bundesministers ist zunächst davon auszugehen, dass dieser bei seiner Entscheidung über die Zustimmung unmittelbar an die Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG gebunden ist.¹⁴ Dennoch ist auch diese Bindung gegenüber rein exekutiv ausgestalteten Verfahren modifiziert. Eine strikte Bindung des Bundesministers an Art. 33 Abs. 2 GG würde im Ergebnis die Wahlfreiheit des Richterwahlausschusses sinnentleeren. Der Bundesminister ist daher auch nicht gehalten strikt nur den „Besten“ auszuwählen. Vielmehr muss er sich die Entscheidung des Richterwahlausschusses grundsätzlich zu eigen machen. Eine ablehnende Entscheidung kommt nur in Betracht, wenn die formellen Ernennungsvoraussetzungen fehlen, die verfahrensrechtlichen Vorgaben nicht eingehalten wurden oder das Ergebnis nach Abwägung aller Umstände und insbesondere vor dem Hintergrund der Wertungen des Art. 33 Abs. 2 GG nicht mehr nachvollziehbar erscheint.¹⁵

4. Besonderes Verfahrenserfordernisse

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus der dargestellten Modifizierung des Grundsatzes der Bestenauslese im Verfahren nach Art. 95 Abs. 2 GG besondere Verfahrenserfordernisse ab. Durch diese soll das „Verfahren selbst entsprechend ausgestaltet und die Wahl eignungs- und leistungsorientiert eingeeht“ werden.¹⁶ Dieses Einhegen soll durch besondere Begründungspflichten sichergestellt werden.

Die Wahl durch den Richterwahlausschuss erfolgt geheim und wird daher naturgemäß nicht begründet. Auch den zuständigen Bundesminister treffen in der Regel keine umfassenden Begründungspflichten, da er sich die Wahlentscheidung grundsätzlich zu eigen machen muss. Eine Begründung wird jedoch dann erforderlich, wenn der Richterwahlausschuss erkennbar „relevante Aspekte zur Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Art. 33 Abs. 2 GG) der Vorgeschlagenen in einer den Spielraum des Art. 95 Abs. 2 GG überschreitenden Weise missachtet hat.“ Eine Begründung ist nach den weiteren Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts daher insbesondere in zwei Fallkonstellationen erforderlich. Zum einen muss der zuständige Bundesminister seine Entscheidung begründen, wenn er der Wahl durch den Richterwahlausschuss nicht zustimmt. Hier ergibt sich das Begründungserfordernis bereits aus dem institutionellen Treueverhältnis. Zum anderen ist eine Begründung erforderlich, wenn der zuständige Bundesminister der Wahl eines nach der Stellungnahme des Präsidialrats oder den dienstlichen Beurteilungen nicht Geeigneten zustimmt. Zwar haben wie dargestellt weder das Votum des Präsidialrates noch die dienstlichen Beurteilungen eine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts erfordert „der auch dem öffentlichen Interesse der bestmöglichen Besetzung des öffentlichen Dienstes dienende Grundsatz der Bestenauslese [...], Entscheidungen nachvollziehbar zu machen und über sie Rechenschaft abzulegen, wenn sie derart weit von

13 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 31.

14 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 29.

15 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 32.

16 BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 33.

grundlegenden Eignungsanforderungen entfernt zu sein scheinen. Art. 33 Abs. 2 GG unterliegt insoweit zwar Modifikationen, wird von Art. 95 Abs. 2 GG aber nicht vollständig verdrängt.“¹⁷

5. Ergebnis

Das Prinzip der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG gilt grundsätzlich auch im Verfahren der Wahl der Bundesrichter nach Art. 95 Abs. 2 GG. Aufgrund der besonderen Verfahrensstruktur wird der Grundsatz jedoch erheblich modifiziert. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Kriterien der Bestenauslese im Rahmen eines weiten Entscheidungsspielraumes berücksichtigt werden müssen, dennoch aber nicht in der Weise gelten, wie dies bei rein exekutiven Entscheidungen der Fall ist. Verfahrenstechnisch wird dieser weite Entscheidungsspielraum durch besondere Begründungserfordernisse in den aufgezeigten Fällen eingehegt.

* * *

17 Zum Ganzen: BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, juris Rn. 35.