

Dieter Grimm

Wahlverfahren für Verfassungsrichter

Die Wahl Horst Dreiers zum Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zustande gekommen. Die SPD hatte ihn als Nachfolger Winfried Hassemers vorgeschlagen. Die CDU war nicht bereit, diesem Vorschlag zu folgen. Wer darin einen unerhörten Vorgang sieht, irrt allerdings. Es ist keineswegs das erste Mal, dass ein Vorschlag der einen Partei an dem Veto der anderen scheiterte. Der Unterschied zu den meisten früheren Vetofällen liegt nur darin, dass die Kandidatur nicht im Stillen zwischen den Parteien beratschlagt, sondern in die Öffentlichkeit getragen wurde. Auf den neuen Kandidaten, Andreas Vosskuhle, haben sich die Parteien dagegen geräuschlos geeinigt.

Gibt das Anlass, das Wahlverfahren zu überdenken? Die Vetomöglichkeit ist eine Folge der gesetzlichen Regelung, die für Verfassungsrichterverwahlen eine Zwei-Drittel-Mehrheit in den Wahlgremien vorschreibt: dem Richterwahlausschuss des Bundestages, der die eine Hälfte, und dem Bundesrat, der die andere Hälfte der Richter wählt. Dasselbe Quorum ist für Verfassungsänderungen vorgesehen. Das entspricht der Bedeutung des Grundgesetzes. Es bildet die Konsensbasis, auf der die politischen Konkurrenten ihre Gegensätze austragen. Diese Funktion drohte es einzubüßen, wenn es von einer einfachen Mehrheit zu ihren Gunsten geändert werden könnte.

Das Bundesverfassungsgericht wiederum hat die Aufgabe, im Konfliktfall zu entscheiden, welche Anforderungen das Grundgesetz an die Politik richtet. Gäbe es eine solche Instanz nicht – und so war es in Deutschland bis 1951 –, würde sich im Zweifel stets die Auffassung der jeweiligen Mehrheit durchsetzen. Die Konsensfunktion der Verfassung würde nach und nach aufgezehrt. Die Aufgabe des Gerichts ist es demgegenüber gerade, den Sinn einer Verfassungsbestimmung unabhängig von Parteiinteressen zu ermitteln. Deswegen ist es höchst sinnvoll, auch die Wahl der Verfassungsrichter an einen überparteilichen Konsens zu binden.

Da keine Partei in der Bundesrepublik je auch nur in die Nähe einer Zwei-Drittel-Mehrheit gekommen ist, zwingt die gesetzliche Vorschrift die beiden großen Parteien dazu, sich über die Kandidaten für das Richteramt zu verständigen. Wer darin bereits einen "Kuhhandel" sehen will, hat den Sinn der Regelung nicht verstanden. Der Vorschlag, dem Veto dadurch zu entgehen, dass Verfassungsrichter künftig mit einfacher Mehrheit gewählt würden, war daher der dümmste, der gemacht werden konnte. Die Folge wäre nur, dass die

gerade an der Macht befindliche Partei die Chance erhielte, sich eine gefügte Kontrollinstanz zu schaffen, die die Verfassung stets in ihrem Sinn auslegt.

Das Zwei-Drittel-Erfordernis verhindert dagegen ein einseitig zusammengesetztes Gericht. Es garantiert aber noch lange nicht ein gutes Gericht. Als Konsequenz des Quorums wäre ja auch eine Praxis vorstellbar, bei der die Parteien sich darauf verständigten, die Richterstellen paritätisch aufzuteilen und im übrigen nach der Maxime zu verfahren: Lässt Du meinen Kandidaten durch, lasse ich Deinen Kandidaten durch. Damit erübrigte sich zwar das Veto, aber man bekäme mit hoher Wahrscheinlichkeit ein politisiertes Gericht, das nicht in Distanz zur politischen Auseinandersetzung, sondern in Fortsetzung der politischen Auseinandersetzung urteilte.

Man muss für die Möglichkeit des Vetos also dankbar sein, auch wenn es bisweilen den Falschen trifft wie im Fall Dreier oder unterbleibt, wo es angebracht wäre. Es wirkt einer Parteipolitisation des Gerichts entgegen, indem es verhindert, dass linientreue Parteigänger Verfassungsrichter werden und sich im Gericht politische Fraktionen bilden, wie man es im Obersten Gericht der USA erleben kann. Die Vetomöglichkeit hat auch dazu beigetragen, dass die politischen Parteien in der Regel um eine juristisch qualitätvolle Besetzung des Gerichts wetteifern. Keine Partei will sich nachsagen lassen, einen schwachen Kandidaten nominiert zu haben. Auch jetzt war das wieder so.

Wenn wir es bei dem Quorum also mit einer sinnvollen Regelung und einer vernünftigen Praxis zu tun haben, so fragt sich, ob das auch für die Intransparenz des Auswahlverfahrens gilt. Sie ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern hat sich eingespielt. Diese Frage ist viel schwerer zu beantworten als die erste, weil sie in ein Dilemma führt. Einerseits besteht ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit daran, zu erfahren und erörtern zu können, wer als Verfassungsrichter ins Auge gefasst ist. Andererseits ist es nicht leicht, eine Form der Transparenz zu finden, die das öffentliche Interesse befriedigt, ohne die Funktion des Gerichts zu mindern.

Das öffentliche Interesse ist allein deswegen legitim, weil das Verfassungsgericht Anteil an der politischen Herrschaft hat. Es kann Parlament und Regierung an Entscheidungen hindern, weil sie gegen das Grundgesetz verstoßen, oder sie zum Handeln verpflichten, weil das Grundgesetz dies verlangt. Das öffentliche Interesse lässt sich auch nicht mit dem Einwand bestreiten, das Gericht wende ja nur Vorentscheidungen der Verfassung auf konkrete Streitfälle an. Die Anwendung verlangt eine Interpretation der

Verfassung, und dafür lassen die Normen mehr oder weniger große Spielräume. Wie sie gefüllt werden, ist von hoher politischer Relevanz.

Es liegt also im öffentlichen Interesse, dass Personen gewählt werden, die geeignet sind, den langfristig gültigen Prinzipien und Normen der Verfassung zur Durchsetzung gegenüber dem meist von der nächsten Wahl diktierten Kurzfristnutzen der Politik zu verhelfen. Diese Funktion kann nur in Distanz zur Politik und in Treue zur Verfassung erfüllt werden. Sie setzt äußere und innere Unabhängigkeit der Richter voraus und Offenheit für die Argumentation der Streitparteien. Sie verlangt erstklassige Rechtskenntnis, gepaart mit Einsicht in die Grenzen des Rechts und den Eigenwert des demokratischen Entscheidungsprozesses, den ein Gericht nicht ersetzen kann.

Das Wahlverfahren soll dafür sorgen, dass die für die Aufgabe geeignetsten Personen ins Amt gelangen. Verfahren haben eine dienende Funktion. Sie sind kein Selbstzweck, sondern legitimieren sich durch ihren Ergebnisbeitrag. Das gilt auch für Transparenzbedürfnisse. Auch sie müssen sich dem Verfahrensziel unterordnen. Die Preisfrage lautet also, wie man ihnen Rechnung tragen könnte, ohne dadurch das Ziel zu gefährden. Meist wird zur Herstellung größerer Transparenz eine öffentliche Anhörung möglicher Kandidaten ins Spiel gebracht, an die dann, vermittelt durch die Medien, eine öffentliche Diskussion anknüpfen könnte, bevor es zu Entscheidung kommt.

Wie hätte man sich eine solche Anhörung vorzustellen? Ein Programm kann ein Richterkandidat nicht verkünden. Sein Programm ist das Grundgesetz. Wie er es auslegen wird, wenn das Stammzellgesetz auf dem gerichtlichen Prüfstand steht oder das Kopftuch oder der Mindestlohn, darf er nicht sagen, weil er sonst befangen wäre. Ja, er darf es nicht einmal im Voraus wissen, weil er sich für die Argumente beider Seiten offen halten muss. Bei Professoren kann man sich auf ihre Schriften stützen. Aber die Mehrzahl der Richter kommt nicht aus dem Professorenstand. Und welcher Professor hätte wohl die besten Aussichten – vielleicht der, der niemals etwas Widersprucherregendes geäußert hat?

Diese Zweifel rufen freilich die Gegenfrage auf den Plan, ob denn das bisherige intransparente Verfahren eine Garantie für gute Ergebnisse enthält. Garantien kann kein Verfahren bieten. Wohl aber lässt sich feststellen, dass wir in den vergangenen 57 Jahren mit dem Verfassungsgericht gut gefahren sind. Die Bundesrepublik wäre ohne es in schlechterem Zustand. Das kann man sagen, ohne damit jedes einzelne Karlsruher Urteil zu rechtfertigen. In der Welt gehört das Bundesverfassungsgericht zu den angesehensten Gerichten. Viele

Länder orientieren sich an seiner Rechtsprechung. Das Verfahren hat sich also bewährt. Man sollte es nicht leichtfertig ungewissen Neuerungen opfern..