

Kurzgutachten
zu einer Rechtsfrage bezüglich der Zusammensetzung
des Richterwahlausschusses

I. Auftrag

Der Präsident hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst (WPD) um eine gutachterliche Stellungnahme zu folgender Rechtsfrage gebeten:

Ist es rechtlich zulässig, Richterinnen oder Richter, die sich im Ruhestand befinden oder deren Amtsausübung ruht (z. B. weil sie Mitglied des Abgeordnetenhauses sind) in den Richterwahlausschuss zu wählen?

II. Gutachterliche Stellungnahme

A. Sachverhalt

Wahl und Zusammensetzung des Richterwahlausschusses regelt das Berliner Richter-gesetz¹.

Die maßgebliche Vorschrift des § 12 lautet wie folgt:

¹ Berliner Richter-gesetz- RiGBln - vom 9. Juni 2011 (GVBl. S. 238), verkündet als Artikel II des Gesetzes zur Angleichung des Richterrechts der Länder Berlin und Brandenburg vom 9. Juni 2011 (GVBl. S. 238), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 1482).

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

„§ 12
Wahl des Richterwahlausschusses

(1) Das Abgeordnetenhaus wählt zu ständigen Mitgliedern des Richterwahlausschusses

- 1. acht Abgeordnete oder sonstige Personen, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen, und ihre Stellvertretung auf Grund von Vorschlägen aus der Mitte des Parlaments,*
- 2. zwei Personen aus der Richterschaft und ihre Stellvertretung aus der Vorschlagsliste nach § 15 Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz,*
- 3. eine Person aus der Rechtsanwaltschaft und ihre Stellvertretung aus der Vorschlagsliste nach § 15 Absatz 2 Satz 1.*

Darüber hinaus wählt es zu nichtständigen Mitgliedern des Richterwahlausschusses eine Person aus der Staatsanwaltschaft und ihre Stellvertretung aus der Vorschlagsliste nach § 15 Absatz 3 Satz 1 und je eine Richterin oder einen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit sowie deren Stellvertretung aus den Vorschlagslisten nach § 15 Absatz 1 Satz 1 zweiter Halbsatz. Bei der Wahl der Abgeordneten und ihrer Stellvertretung sollen die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke berücksichtigt werden.

(2) Die Wahl jedes Mitglieds bedarf der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten. “

Das Berliner Richtergesetz in der geltenden Fassung – und somit auch der oben zitierte § 12 – ersetzte das Berliner Richtergesetz in der Fassung vom 27. April 1970 (GVBl. S. 642, 1638), das zuletzt durch Artikel XII Nummer 41 des Gesetzes vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70) geändert worden ist. Bis zur o. a. Neufassung des Berliner Richtergesetzes war die dem § 12 Abs. 1 entsprechende Vorschrift in § 9 Abs. 1 geregelt, der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 wie folgt lautete:

„§ 9
Zusammensetzung

(1) Das Abgeordnetenhaus wählt zu Mitgliedern des Richterwahlausschusses

- 1. sieben Mitglieder und ihre Stellvertreter auf Grund von Vorschlägen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses,²*
- 2. (...)“*

² Abghs-Drs. 16/3849, S. 12 der Synopse (S. 140 der Drucksache).

Die Wahl von Abgeordneten war demnach gemäß der früheren Rechtslage ohne jede Einschränkung möglich, aber nicht zwingend.

Die Formulierung in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 des geltenden Gesetzes „ (...) *oder sonstige Personen, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen,*“ war in der vom Senat eingebrachten Vorlage – zur Beschlussfassung – für das Berliner Richterrecht nicht enthalten³ und wurde erst im Rahmen der Ausschussberatungen in den Gesetzestext aufgenommen.⁴

In der vom Senat eingebrachten Fassung des § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 war vorgesehen, dass „*acht Abgeordnete und ihre Stellvertretung auf Grund von Vorschlägen aus der Mitte des Parlaments*“ vom Abgeordnetenhaus zu ständigen Mitgliedern des Richterwahlausschusses gewählt werden.⁵

Der schriftlich von den Koalitionsfraktionen dazu in die Beratungen des Rechtsausschusses eingebrachte Änderungsantrag sah vor, dass in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Senatsvorlage „*das Wort ‚Abgeordnete‘ durch die Wörter ‚Personen, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen‘ und ein Komma ersetzt*“ (wird).⁶

Nach Aussprache wurde dieser Änderungsantrag vom Rechtsausschuss schließlich mit weiteren Änderungen in der Fassung des nunmehr geltenden § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln (s. o.) angenommen und eine entsprechende Beschlussempfehlung an das Plenum abgegeben.⁷

In der Plenarsitzung hat das Abgeordnetenhaus sodann die vom Senat eingebrachte Vorlage – zur Beschlussfassung – über ein Gesetz zur Angleichung des Richterrechts der Länder Berlin und Brandenburg (Drucksache 16/3849) mit den Änderungen gemäß der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (Drucksache 16/4166) angenommen.⁸

B. Stellungnahme

Ob nach der geltenden Rechtslage Berufsrichterinnen oder Berufsrichter, deren Amtsausübung ruht, weil sie ein Abgeordnetenmandat angenommen haben, oder die sich im

³ Abghs-Drs. 16/3849, S. 15 und Besonderer Teil S. 7.

⁴ Wortprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011 S. 6.

⁵ Abghs-Drs. 16/3849, S. 15.

⁶ Beschlussprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011 S. 6.

⁷ Beschlussprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011 S. 2 und 3.

⁸ Plenarprotokoll 16/83 vom 26. Mai 2011, S. 8012, 8017.

Ruhestand befinden, in den Richterwahlausschuss gewählt werden können, ist eine Frage der Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Berliner Richtergesetzes.

Zur Methodik der Gesetzesauslegung hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung Folgendes festgestellt:

„Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (vgl. BVerfGE 1, 299 [312] = NJW 1952, 737 Ls.; BVerfGE 11, 126 [130f.] = NJW 1960, 1563; BVerfGE 105, 135 [157] = NJW 2002, 1779; stRspr). Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen (vgl. BVerfGE 11, 126 [130]= NJW 1960, 1563; BVerfGE 105, 135 [157]= NJW 2002, 1779). Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf⁹ (vgl. BVerfGE 122, 248 [283] = NJW 2009, 1469 – abwM). Dessen Aufgabe beschränkt sich darauf, die intendierte Regelungskonzeption bezogen auf den konkreten Fall – auch unter gewandelten Bedingungen – möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 96, 375 [394f.] = NJW 1998, 519). In keinem Fall darf richterliche Rechtsfindung das gesetzgeberische Ziel der Norm in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen oder an die Stelle der Regelungskonzeption des Gesetzgebers gar eine eigene treten lassen (vgl. BVerfGE 78, 20 [24] = NJW 1988, 1902 mwN). Für die Beantwortung der Frage, welche Regelungskonzeption dem Gesetz zu Grunde liegt, kommt daneben den Gesetzesmaterialien und der Systematik des Gesetzes eine nicht unerhebliche Indizwirkung zu. Die Eindeutigkeit der im Wege der Auslegung gewonnenen gesetzgeberischen Grundentscheidung wird nicht notwendig dadurch relativiert, dass der Wortlaut der einschlägigen Norm auch andere Deutungsmöglichkeiten eröffnet, soweit diese Deutungen offensichtlich eher fernliegen. Anderenfalls wäre es für den Gesetzgeber angesichts der Schwierigkeit, textlich Eindeutigkeit herzustellen, nahezu unmöglich, sein Regelungs-

⁹ Unterstreichungen vom Verfasser.

anliegen gegenüber der Rechtsprechung über einen längeren Zeitraum durchzusetzen (vgl. BVerfGE 122, 248 [284] = NJW 2009, 1469 – abwM).“¹⁰

Maßgebend ist demnach der „objektivierte Wille“ des Gesetzgebers. Ausgangspunkt für dessen Ermittlung ist der Wortlaut der Vorschrift.

Demnach ist ausgehend vom Wortlaut zunächst zu prüfen, ob sich der vom Rechtsausschuss durch den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 nach den Wörtern „acht Abgeordnete oder sonstige Personen“ eingefügte Relativsatz „,die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen, (...)“ nur auf die „sonstige(n) Personen“ oder auch auf die ebenfalls genannten „acht Abgeordnete(n)“ bezieht.

Der Wortlaut ist insoweit nicht eindeutig. Rein sprachlich kann sich der einschränkende Relativsatz sowohl auf die „acht Abgeordneten“ als auch auf die genannten „sonstigen Personen“ beziehen. § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln kann aber auch so verstanden werden, dass sich der einschränkende Relativsatz ausschließlich auf die (zuletzt genannten) „sonstigen Personen“ bezieht.

Da der Wortlaut keine hinreichenden und eindeutigen Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers gibt, kommt es – den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts folgend – auf die vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption an, die aus Sinn und Zweck der Regelung sowie den Gesetzesmaterialien und der Gesetzssystematik zu ermitteln ist.

Danach kann zunächst festgehalten werden, dass mit der Neufassung des Berliner Richtergesetzes eine Angleichung zwischen dem Berliner Richtergesetz und dem Brandenburgischen Richtergesetz angestrebt wurde. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Brandenburgischen Richtergesetzes¹¹ wählt der Landtag zu ständigen Mitgliedern des Richterausschusses acht Abgeordnete aufgrund von Vorschlägen aus der Mitte des Parlaments ohne jede auf diese Personen bezogene Einschränkungen. Dem entspricht die ursprünglich vom Senat eingebrachte Fassung der Vorschrift.¹²

Der schriftlich von den Koalitionsfraktionen dazu eingebrachte Änderungsantrag, wonach in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Senatsvorlage das Wort „Abgeordnete“ durch die Wörter „Personen, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen“ ersetzt werden sollte, trug Einwänden von Anzuhörenden zu dem ursprünglichen Gesetzentwurf

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 26.8.2014 – 2 BvR 2400/13 = NJW 2014, 3504, Rn. 15 (zitiert nach beck-online).

¹¹ Richtergesetz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Richtergesetz – BbgRig) vom 12. Juli 2011 (GVBl. I Nr. 18 S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. I Nr. 34).

¹² Abghs-Drs. 16/3849, S. 15.

Rechnung. So sah z. B. die Rechtsanwaltskammer „*die Gefahr, dass künftig parteipolitische Kriterien für die Auswahl und Beförderung von Richtern einen immer stärkeren Einfluss erhalten. Ohne Zustimmung der Mitglieder des Abgeordnetenhauses wird künftig keine Richterstelle mehr besetzt und kein Richter mehr befördert werden können.*“¹³

Zu diesem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, wonach die Wahl durch das Abgeordnetenhaus nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ausnahmslos nur für solche Personen möglich sein sollte, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen, erfolgte im Verlauf der Aussprache der Hinweis, dass dies dann auch für Abgeordnete gelten würde, die Berufsrichter sind und bei denen die Ausübung des Richteramts aufgrund des Abgeordnetenmandats lediglich ruht.¹⁴

Dieser Hinweis ist auch zutreffend. Denn nimmt ein Richter oder eine Richterin die Wahl in die gesetzgebende Körperschaft eines Landes an, so enden lediglich das Recht und die Pflicht zur Wahrnehmung des Richteramts nach näherer Bestimmung der jeweiligen Gesetze (§ 36 Abs. 2 DRiG¹⁵). Nach übereinstimmender Regelung aller dieser Gesetze ruht das Richteramt während der fraglichen Zeit der Zugehörigkeit zu Parlament oder Regierung.¹⁶ Das Dienstverhältnis zu dem jeweiligen Dienstherrn bleibt folglich bestehen. Der Abgeordnete, der zugleich Berufsrichter ist, wäre damit weiterhin „im Dienst des Landes Berlin“ im Sinne des schriftlichen Änderungsantrages der Fraktion der SPD und der Fraktion Die Linke. Wäre dieser Antrag Gesetz geworden, so wäre ein Abgeordneter, der zugleich Berufsrichter ist, mithin nicht wählbar.

Da dies ausweislich der Äußerungen im Rechtsausschuss, u.a. des damaligen rechtspolitischen Sprechers der Fraktion der SPD, seitens der Koalitionsfraktionen nicht beabsichtigt war,¹⁷ wurde der schriftliche Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen von SPD und Linke zu § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in der Sitzung des Rechtsausschusses vom 18. Mai 2011 mündlich dahingehend verändert und beschlossen, dass das Abgeordnetenhaus zu ständigen Mitgliedern des Richterwahlausschusses acht Abgeordnete wählt *oder sonstige Personen, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen (...).*¹⁸

¹³ Wortprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011 S. 4.

¹⁴ Wortprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011 S. 4 und 6.

¹⁵ Deutsches Richtergesetz (DRiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154).

¹⁶ *Johann-Friedrich Staats*, in: Deutsches Richtergesetz, 1. Aufl. 2012, DRiG § 36 Rn. 2.

¹⁷ Wortprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011, Äußerung Abg. Dr. Fritz Felgentreu, S. 6.

¹⁸ Wortprotokoll Recht 16/76 vom 18. Mai 2011, S. 14 f.

Dadurch sollte als Ergebnis der Aussprache und entsprechend dem gesetzgeberischen Willen klargestellt werden, dass von den nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zu wählenden Personen, soweit es sich bei ihnen um Abgeordnete handelt, diese – entsprechend der bis dato geltenden Rechtslage – ohne die in der Vorschrift genannten Einschränkungen wählbar sind.

Wie oben ausgeführt, ergibt sich dies zwar nicht eindeutig aus dem Gesetzestext alleine, lässt sich aber – entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts – aus dem Wortlaut des § 12 RiGBln (n.F.) im Zusammenhang mit der Regelungskonzeption des Gesetzgebers, die sich wiederum aus den Gesetzesmaterialien und der Gesetzessystematik eruieren lässt, gewinnen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass „sonstige Personen“, die zwar Berufsrichterin oder Berufsrichter, aber keine Abgeordneten sind und bei denen die Ausübung des Richteramtes aus anderen Gründen ruht, grundsätzlich nicht nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in den Richterwahlausschuss gewählt werden können, da solche Personen – wie oben ausgeführt – weiterhin „im Dienst“ des jeweiligen Landes stehen. Ggf. Abweichendes beurteilt sich nach dem Grund für das Ruhen der Ausübung des Richteramtes in jedem Einzelfall.

Unproblematisch ist hingegen die Wahl solcher – ehemaligen – Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aufgrund von § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln, die aus dem Amt ausgeschieden sind, weil sie die Altersgrenze erreicht haben (§ 3 Abs. 1 RiGBln). In diesen Fällen ist das Dienstverhältnis vollständig beendet; die jeweiligen Personen stehen nicht mehr als Richterin oder Richter bzw. Staatsanwältin oder Staatsanwalt „im Dienst“ des Landes Berlin oder Brandenburg, so dass ihrer Wahl in den Richterwahlausschuss jedenfalls aus diesem Grund nichts entgegensteht.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Aus dem Wortlaut der Vorschrift des § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln allein ergibt sich nicht zweifelsfrei, ob sich der nach den Wörtern

„Das Abgeordnetenhaus wählt (...) acht Abgeordnete oder sonstige Personen“ eingefügte einschränkende Relativsatz *„, die nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg sein dürfen, (...)“*

nur auf die dort zuletzt genannten „sonstige(n) Personen“ oder auch auf die dort ebenfalls genannten „acht Abgeordnete(n)“ bezieht. Der Gesetzeswortlaut bedarf insoweit einer Auslegung.

Ausgehend von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Auslegung von Gesetzen ergibt sich – unter Heranziehung des Wortlautes, der Gesetzesmaterialien und der Gesetzssystematik –, dass nach der Regelungskonzeption des Gesetzgebers eine Einschränkung der Wählbarkeit von Abgeordneten in den Richterwahlausschuss nicht beabsichtigt war. Für diesen Personenkreis gilt die Einschränkung daher nicht.

2. Die Einschränkung, wonach gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln nur gewählt werden kann, wer nicht Berufsrichterin oder -richter oder Staatsanwältin oder Staatsanwalt im Dienst des Landes Berlin oder des Landes Brandenburg ist, bezieht sich daher nur auf die in der Vorschrift genannten „sonstigen Personen“.

Solche „sonstigen Personen“, die zwar Berufsrichterin oder Berufsrichter in Berlin oder Brandenburg sind, bei denen die Ausübung des Richteramtes aber ruht, können grundsätzlich nicht nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln in den Richterwahlausschuss gewählt werden, da in diesen Fällen das Dienstverhältnis fortbesteht.

Unproblematisch ist hingegen die Wahl solcher – ehemaligen – Berufsrichterinnen und Berufsrichter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Länder Berlin und Brandenburg, die aus dem Amt ausgeschieden sind, weil sie die Altersgrenze erreicht haben (§ 3 Abs. 1 RiGBln). In diesen Fällen ist das Dienstverhältnis vollständig beendet; die jeweiligen Personen stehen nicht mehr als Richterin oder Richter „im Dienst“ ihrer Bundesländer, so dass ihrer Wahl in den Rechtsausschuss nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RiGBln jedenfalls aus diesem Grund nichts entgegensteht.

* * *