



Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

Bundesvorstand

05. September 2016

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und für
Verbraucherschutz

- per Mail -

Bundesbüro:

Martina Reeßing,
Leiterin des
Bundesbüros

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel.: 030/420223-49

Fax: -50

bb@neuerichter.de
www.neuerichter.de

Ansprechpartner:

Carsten Löbbert

Tel.: 0451 371 1576

Reform der Wahl der Richterinnen und Richter für die Bundesgerichte

Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung (NRV) zur Anhörung im Ausschuss am 7. September 2016

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 17. Februar 2016 (BT-Drs 18/7548) nimmt die Neue Richtervereinigung (NRV) wie folgt Stellung:

Wir teilen die Auffassung der antragstellenden Fraktion, dass das Wahlverfahren dringend reformiert werden muss. Das im Richterwahlgesetz (RiWG) derzeit niedergelegte Wahlverfahren ist strukturell intransparent und entspricht nicht den Anforderungen an ein zeitgemäßes Auswahlverfahren.

Sprecher des Vorstandes und Pressesprecher:

Martin Wenning-Morgenthaler, LAG Berlin- Brandenburg, Magdeburger Platz 1, 10785 Berlin, Martin.Wenning-Morgenthaler@neuerichter.de,
Tel.: 0177/20170 65 und 030/90171-349 (d.)

Brigitte Kreuder-Sonnen, LG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Brigitte.Kreuder-Sonnen@neuerichter.de, Tel.: 0451/3711809 (d.)

Weitere Mitglieder des Bundesvorstandes:

Ruben Franzen, AG Eilenburg, Walther-Rathenau-Str. 9, 04838 Eilenburg, Tel.: 03423/654-330 (d.)

Ferdinand Georgen, Ferdinand.Georgen@neuerichter.de, Kontakt über Bundesbüro

Jens Heise, SG Berlin, Invalidenstr. 52, 10557 Berlin, Jens.Heise@neuerichter.de, Tel.: 030/90227 - 3070 (d.)

Werner Kannenberg, Special Chamber of the Supreme Court, St. Nazim Gafurri 31, 10000 Pristina / Kosovo, Telefon (d.): 00386 4978 3994

Carsten Löbbert, AG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Carsten.Loebbert@neuerichter.de, Tel. 0451/3711576 (d.)

I. Rechtliche Rahmenbedingungen:

Nach Art. 95 Abs. 2 GG entscheidet der jeweils zuständige Bundesminister gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss über die Berufung von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern. Der Bundesrichterwahlausschuss ist aus Parlamentariern und Landesministern zusammengesetzt. Damit ist ein „gewaltengemischtes“ Wahlgremium zur Entscheidung berufen.

Allerdings erschöpfen sich die verfassungsrechtlichen Entscheidungsparameter nicht nur in der Beschreibung der Zusammensetzung des Wahlausschusses. Die Auswahlentscheidungen sind nach wohl übereinstimmender Auffassung gerade keine rein politischen Entscheidungen, die sich in der Einhaltung der Entscheidungsform erschöpfen. Die Auswahlentscheidung muss sich vielmehr an Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes orientieren. Unter mehreren Kandidatinnen und Kandidaten ist also der oder diejenige zu wählen, der oder die nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung am besten für das zu besetzende Amt geeignet ist.

Als drittes Element kommt hinzu, dass die Auswahl- und Berufungsentscheidungen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG unterliegen. Kandidaten müssen sich nicht allein auf das Ergebnis eines demokratischen Verfahrens verweisen lassen, sondern haben die Möglichkeit, die Entscheidungen, wie andere staatliche Entscheidungen auch, gerichtlich überprüfen lassen zu können. Das hat etwa zur Folge, dass die Entscheidungen den Kandidatinnen und Kandidaten gegenüber begründet werden müssen. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung wird eine Begründung jedenfalls von der Zustimmungsentscheidung des zuständigen Bundesministers erwarten können. Diese Frage wird im Übrigen das Bundesverfassungsgericht bald klären (vgl. das Verfahren 2 BvR 2453/15).

Das in Art. 95 Abs. 2 GG beschriebene Verfahren führt also nicht dazu, dass die Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG eingeschränkt wären, vielmehr muss das Wahlgremium die Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG umsetzen. Damit muss das Auswahlverfahren also so ausgestaltet werden, dass es eine zügige aber auch an Art. 33 Abs. 2 GG orientierte und die Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG erfüllende Entscheidungsfindung ermöglicht.

Die genannten Normen des Grundgesetzes sind dabei nicht als Gegensätze zu verstehen, sondern spannen gemeinsam den normativen Rahmen auf. Unterschiedliche Aspekte der Normen sind im Wege der praktischen Konkordanz zu lösen.

1. Subjektivität von Personalentscheidungen

Auch in Anerkennung der beschriebenen rechtlichen Anforderungen wird man nicht umhinkommen, anzuerkennen, dass Personalauswahlentscheidungen in einem Wahlausschuss, zumal solchen in geheimer Abstimmung, immer auch Akte subjektiv wertender Erkenntnisse sind. Auch bei identischen normativen Anforderungen können unterschiedliche Personen deswegen zu unterschiedlichen Ergebnissen

kommen. Das führt dazu, dass es bei solchen Personalauswahlentscheidungen einen von der Rechtsprechung auch anerkannten Beurteilungsspielraum gibt, der die Entscheidung der vollständigen gerichtlichen Nachprüfung entzieht. Das gilt zuvörderst hinsichtlich der geheimen Abstimmung im Wahlausschuss und, allerdings eingeschränkt für die Zustimmungsentscheidung des Bundesministers.

2. Bedeutung des Verfahrens

Im Rahmen der praktischen Konkordanz zwischen dem, in Art 95 Abs. 2 GG niedergelegten Verfahren einerseits und den Anforderungen der Art. 33 Abs. 2 und 19 Abs. 4 GG andererseits kommt deswegen dem Verfahren, das zu einer Entscheidung führt, erhebliche Bedeutung zu. Das Verfahren muss nicht nur zu qualitativ guten und deswegen auch begründbaren Entscheidungen führen (Ergebnisqualität), es muss auch demokratische Legitimation liefern und die Entscheidung für die Beteiligten und die Öffentlichkeit nachvollziehbar machen (Verfahrensqualität).

Ein Element mag dabei zwar sein, dass der Wahlakt durch demokratische gewählte EntscheidungsträgerInnen erfolgt, die aufgrund der Zusammensetzung des Ausschusses unterschiedlichen politischen und weltanschaulichen Richtungen angehören dürften und die jeweils für sich an Art. 33 Abs. 2 GG gebunden sind. Dadurch erfolgt eine Qualitäts- und Verfahrenssicherung durch demokratische Legitimation, die auch in einem reformierten Verfahren einen maßgeblichen Aspekt darstellen sollte.

Die demokratische Legitimation kann aber nicht die einzige Verfahrenssicherung sein. Denn das liefe darauf hinaus, Entscheidungen solcher Gremien generell jeder ernsthaften inhaltlichen Bewertung und Kontrolle zu entziehen. Die Bedeutung des Art. 33 Abs. 2 GG und die Verfahrensrechte der Beteiligten aus Art. 19 Abs. 4 GG machen es aus unserer Sicht vielmehr erforderlich, dass das Verfahren selbst hohen qualitativen Anforderungen genügt. Dabei sind die Anforderungen an das Verfahren umso höher, je größer der Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum der Verantwortlichen ist. Eine entsprechende Qualität sehen wir durch das derzeitige, aus dem Jahre 1950 stammende, Verfahren nicht gewährleistet:

- Das Auswahlverfahren läuft von Beginn an ohne eine subjektive Beteiligung der KandidatInnen. Sie können sich nicht bewerben, sondern kommen in das Verfahren überhaupt nur hinein, wenn sie von einem Mitglied des Wahlausschusses vorgeschlagen werden. Welche Auswählerwägungen für die Mitglieder des Ausschusses leitend sind, jemanden vorzuschlagen oder nicht vorzuschlagen, wird nicht offengelegt. An einer Tätigkeit als BundesrichterIn Interessierte sind damit vom Wohlwollen der Ausschussmitglieder abhängig. Das sollte es in einem demokratischen Staat im 21. Jahrhundert nicht geben.
- Im Rahmen des derzeitigen Verfahrens ist es nicht vorgesehen, dass vorgeschlagene KandidatInnen an irgendeiner Stelle Kontakt zu den für die Berufung verantwortlichen Personen haben. Nach bisheriger Handhabung werden die KandidatInnen nur von dem Präsidialrat des jeweiligen

Bundesgerichts angehört. Dieser gibt eine – zu Recht nicht bindende – Stellungnahme ab. Ansonsten werden die KandidatInnen am Verfahren nicht weiter beteiligt.

- Etwaige Vorüberlegungen oder eine Vorauswahl unter den KandidatInnen, gibt es nach unserer Kenntnis faktisch in Form von Beratungen der Vertreter jeweils der A- und B- Ländern mit anschließenden Absprachen zwischen diesen beiden „politischen Blöcken“. Ein in irgendeiner Form gegliedertes, transparentes Verfahren gibt es nicht. Noch viel weniger werden die wesentlichen Auswählerwägungen für diese „Vorauswahl“ niedergelegt oder sind für KandidatInnen sonst in irgendeiner Form transparent.

Das derzeitige Verfahren gibt allein den Mitgliedern des Richterwahlausschusses maximale Handlungsfreiheit, ohne auf die anderen Aspekte Rücksicht zu nehmen. Das passt weder in einen modernen Rechtsstaat, noch wird es auf Dauer eine hohe Qualität der Auswahlentscheidungen sicherstellen.

II. Die vorgeschlagenen Eckpunkte:

Wir begrüßen deswegen den Vorschlag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN eine Reform des Wahlverfahrens anzustoßen. Zu den angesprochenen Eckpunkten merken wie folgendes an:

1. Ausschreibung aller Stellen:

Offene Stellen an den Bundesgerichten sollten durch das jeweils zuständige Bundesministerium bundesweit ausgeschrieben werden. Ausschreibungen sind selbstverständliche Elementen moderner und demokratischer Besetzungsverfahren für öffentliche Ämter. Sie sind auch ein Gebot der Chancengleichheit. Durch eine Ausschreibung haben jeder Interessent und jede Interessentin die Möglichkeit, sich durch eine direkte Bewerbung in das Verfahren einbringen. Nur Ausschreibungen erfüllen den Bewerbungsverfahrensanspruch aus Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. auch OVG Schleswig, Beschluss vom 15.10.2001 - 3 M 34/01). Interessenbekundungsverfahren auf Landesebene sind demgegenüber weder nötig noch angemessen. Die Bundesrichterstellen unterscheiden sich insoweit nicht von anderen Bundeseinrichtungen.

2. Anforderungsprofile:

Die NRV befürwortet die Festlegung und Veröffentlichung von Grundanforderungen, die an zukünftige BundesrichterInnen gestellt werden. Dabei sollte man sich jedoch auf einige wenige Grundanforderungen beschränken, um eine Uniformität der KandidatInnen zu vermeiden. Das Auswahlverfahren sollte vielmehr eine plurale Zusammensetzung der Kollegien fördern. In den Grundanforderungsprofilen müsste etwa festgelegt werden, ob sich nur Richterinnen und Richter bewerben können, oder ob auch Bewerbungen etwa von HochschullehrerInnen mit der Befähigung zum Richteramt und AnwältInnen möglich sein soll. Es müsste festgelegt werden, ob, und wenn ja in welchem Umfang forensische Erfahrung (bei Rechtsmittelgerichten?) für

erforderlich gehalten wird. Schließlich wäre festzulegen, ob und ggf. in welchem Umfang qualitative wissenschaftliche Veröffentlichungen gefordert werden. Eine weitere Einengung sollte aber, um eine Konformität der Lebensläufe zu vermeiden, nicht vorgenommen werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass als Spiegelbild zu den Anforderungsprofilen **bundeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien** erstellt werden müssten. Derzeit werden (vorgeschlagene) Kandidatinnen und Kandidaten nach den in den jeweiligen Ländern geltenden Beurteilungsrichtlinien beurteilt. Diese sind nach Struktur, Schwerpunktsetzung und Bewertungssystem uneinheitlich. Das erschwert die Auswahl unter den KandidatInnen unnötig. Es sollte deswegen in Bundesbeurteilungsrichtlinien vorgegeben werden, wie jede Bewerberin und jeder Bewerber aus Anlass der Bewerbung zu beurteilen ist. Die Richtlinien sollten festlegen

- Welche äußere Form eine Beurteilung haben muss
- Wer die Beurteilung verfasst (ggf. ein Erstbeurteiler und ein Zweitbeurteiler)
- Welcher (dann für alle KandidatInnen einheitliche) Zeitraum zu beurteilen ist (z.B. die letzten drei oder fünf Jahre)
- Was die Grundlagen der Beurteilung sein sollen
- Welche Aspekte beurteilt werden sollen (z.B. Fachkompetenz, Auffassungsgabe, Verhandlungsgeschick, etc.) und
- Welche Beurteilungsstufen es gibt und was diese bedeuten

Auf Landesebene sind (einheitliche) Beurteilungsschemata selbstverständliche Elemente jedes Besetzungsverfahrens. Es ist aus unserer Sicht ebenso selbstverständlich, dass es bei Besetzungsverfahren auf Bundesebene ein einheitliches Beurteilungsmuster geben muss, um die Vergleichbarkeit zumindest zu erleichtern.

Neben dieser Zielsetzung sollte trotzdem klargestellt werden, dass die Beurteilungen nur beratende Funktion haben, die Auswahlentscheidungen aber nicht rechtlich vollständig determinieren. Das ist erforderlich um den Beurteilungsspielraum des Ausschusses zu wahren. Es ist aber auch erforderlich weil trotz einheitlicher Beurteilungsrichtlinien durch die Verschiedenheit der BeurteilerInnen, auch nach einheitlichem Schema erstellte Beurteilungen nie völlig vergleichbar sein könnten.

Ein sehr innovatives Element könnte man in ein Besetzungsverfahren bringen, ließe man Beurteilungen durch eine unabhängige, außerhalb der Landesjustizhierarchie stehende **Beurteilungskommission** erstellen. Das ist in Österreich bereits gesetzlich verankert. Sie könnte, wenn sie alle Kandidaten eines Besetzungsvorgangs bewerten, deutlich besser eine einheitlich vergleichende Betrachtung anstellen, als es die, ganz unterschiedlichen, Beurteiler können.

3. Beteiligung der Präsidialräte:

Die Bedeutung der Präsidialräte im Auswahlverfahren sollte nicht ausgeweitet werden. In den Präsidialräten sind neben den Präsidentinnen und Präsidenten Richterinnen und Richter des jeweiligen Bundesgerichts vertreten, die sich zur Auswahl zukünftiger Kolleginnen und Kollegen äußern. Das ist ein kooptatives

Element, das eine plurale Zusammensetzung der Kollegien in den Gerichten nicht fördert. Es fehlt auch jede demokratisch-politische Rückkopplung und Legitimation. Wir schließen uns insoweit den Ausführungen vom Prof. Dr. Gärditz in seiner Stellungnahme vom 30.08.2016 auf Seite 4f in jeder Hinsicht an. Wenn man aber an diesem Element festhalten will, was aus unserer Sicht nicht zwingend ist, dann sollten sich Präsidialräte allenfalls zur grundsätzlichen Eignung oder Nichteignung von Kandidatinnen und Kandidaten äußern können – und nicht zwischen den als geeignet Angesehenen weiter differenzieren.

4. Vorbereitende Sitzungen der BerichterstellerInnen

Ein sinnvoller Vorschlag ist aus unserer Sicht, aus der Mitte des Richterwahlausschusses ein vorbereitendes Berichterstattungs-gremium zu bilden, in welchem ein Austausch über die Kandidatinnen und Kandidaten stattfinden kann. Eine qualitativ-fachliche wie auch offene Kommunikation über Stärken und Schwächen von Kandidatinnen und Kandidaten zwischen denen, die besondere Verantwortung für eine Auswahlentscheidung tragen, ist das Kernelement jedes Auswahlvorgangs. Bei einer guten Handhabung verstärkt das nicht nur das demokratische Element eines Wahlverfahrens, sondern es wird auch die Qualität der Auswahlentscheidungen sichern und könnte die Bedeutung von „Hinterzimmer- absprachen“ reduzieren.

Ein solches Gremium wird zudem notwendig werden, um eine Vorauswahl unter möglichen KandidatInnen zu treffen, wenn sich der Ausschuss insgesamt nicht mit allen BewerberInnen im Einzelnen befassen kann.

Mehr als sinnvoll ist es aus unserer Sicht, zumindest für dieses Gremium die Möglichkeit zu einer persönlichen Anhörung der Kandidaten vorzusehen. Eine solche Anhörung ermöglicht eine direkte Kommunikation zwischen den KandidatInnen und verantwortlichen Ausschussmitgliedern. Das sollte zum selbstverständlichen Bestandteil des Verfahrens gehören. Natürlich darf ein notgedrungen kurzer persönlicher Eindruck von Kandidatinnen und Kandidaten nicht überbewertet werden darf. In Anbetracht der mit der Auswahlentscheidung verbundenen Verantwortung ist aber kaum vorstellbar, die Auswahl gänzlich ohne einen solchen Eindruck vorzunehmen.

Im Ergebnis könnte das Berichterstattergremium dem Ausschuss einen Vorschlag bestehend aus drei oder fünf KandidatInnen unterbreiten.

5. Quotierte Vorschlagslisten:

Angesichts des Umstandes, dass in der Richterschaft der Bundesgerichte der Anteil der Frauen nach wie vor nicht 50 % erreicht (konkrete Zahlen gehen aus der Stellungnahme von Frau Schübel vom djb vom 30.8.2016 hervor, muss aus unserer Sicht eine Frauenquote für das Besetzungsverfahren eingeführt werden. Eine wirkliche Diversität wird auch an den Bundesgerichten erst eintreten, wenn dort nicht nur der männliche Teil der Bevölkerung in seiner ganzen Vielfalt zu finden sein wird. Natürlich wäre es langfristig schön, wenn Quoten irgendwann einmal nicht mehr erforderlich wären.

Im Rahmen des oben (unter 4.) beschriebenen Prozedere ließe sich etwa vorsehen, dass die Vorschläge des Berichterstattergremiums KandidatInnen beiderlei Geschlechts enthalten müssen. Sollte man z.B. von „Fünfer-Vorschlägen“ ausgehen, sollte vorgesehen werden, dass jede Vorschlagsliste mindestens zwei KandidatInnen jedes Geschlechts enthalten muss.

6. Repräsentation der Bundesländer:

Es ist sicher gut, wenn alle Bundesländer in den Bundesgerichten angemessen vertreten sind. Dieser Aspekt kann aber gegenüber der Bestenauslese nur nachrangig sein.

7. Teilzeitstellen an den Bundesgerichten:

Es entspricht schon jetzt der Rechtslage, § 76a DRiG, dass Teilzeittätigkeit an den Bundesgerichten möglich ist. Dafür sind haushaltsrechtlich keine Stellen zu schaffen, weil eine Teilzeittätigkeit auf jeder Stelle möglich ist. Es muss haushaltsrechtlich lediglich vorgesehen werden, dass die durch Teilzeit entstehenden „Stellenreste“ besetzt werden können.

Was sich aber ganz sicher ändern muss, ist die „Kultur“ in den Personalverwaltungen der Bundesgerichte und den Kollegien. Es muss zu einer Selbstverständlichkeit werden, dass auch Bundesrichterrinnen und Bundesrichter, wenn sie es wünschen, dauerhaft oder vorübergehend in Teilzeit arbeiten können, ohne dass sie an Reputation einbüßen. Eine solche „Kultur“ zu erzeugen, muss Aufgabe derjenigen sein, die in Bundesgerichten Personalverantwortung tragen.

8. Rechtsschutz

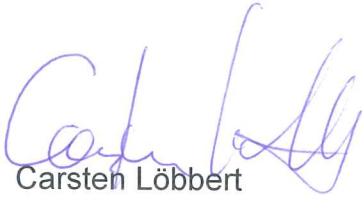
Der Rechtsschutz im Bereich der Konkurrentenverfahren sollte nicht grundsätzlich verändert werden. Es muss der Eindruck vermieden werden, dass gerade für die Berufung an die Gerichtshöhe des Bundes ein Sonderrechtsweg entwickelt. Um allerdings eine in der Tat zu beobachtende Zersplitterung der Rechtsprechung in diesem Bereich zu reduzieren, halten auch wir die Konzentration der örtlichen Zuständigkeit bei dem Verwaltungsgericht am Sitz des jeweiligen Bundesgerichts für sinnvoll.

Zusätzlich sollte bei Konkurrentenverfahren generell über Mechanismen zur Verfahrensbeschleunigung nachgedacht werden. Um die notwendige Personalausstattung und damit die Funktionsfähigkeit der Gerichte (und der Behörden generell) nicht durch langlaufende Gerichtsverfahren zu gefährden, sollte eine ausdrückliche Verpflichtung zur vorrangigen und beschleunigten Bearbeitung dieser Verfahren in die Verwaltungsgerichtsordnung aufgenommen werden. Vorbild könnte § 155 Abs. 1 FamFG sein.

Für eine erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit eines Bundesgerichtes, etwa des Bundesverwaltungsgerichtes, bestünde dann schon kein Bedürfnis mehr. Eine Übertragung der Konkurrentenverfahren auf ein oberstes Bundesgericht sollte aus unserer Sicht aber auch aus einem weiteren Grund auf keinen Fall erfolgen. Auch wenn ein solches Gericht als Organ der Rechtsprechung tätig werden würde, sind es dann doch wieder die zukünftigen Kollegen, die dann „das letzte Wort“ bei

Personalentscheidungen haben würden. Würde etwa eine Präsidentin oder ein Präsident einem für diese Verfahren zuständigen Senat angehören, (was wegen § 21e Abs. 1 Satz 3 GVG jede Präsidentin und jeder Präsident selbst entscheidet) wäre sie oder er sogar zweimal beteiligt, nämlich als Mitglied des Präsidialrates und dann als Mitglied des Spruchkörpers. Auch Richterinnen und Richter sind nur Menschen. Den Versuchungen, die in solchen Situationen liegen, sollten sie nicht aussetzen sein.

Für die NRV und den Bundesvorstand



Carsten Löbbert