

Präsident des VG Dr. Andreas Heusch

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 7. September 2016

zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/7548)

Reform der Wahl für die obersten Bundesgerichte

Zu Recht hebt der Antrag eingangs hervor, dass die Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte entscheidend für die Rechtsauslegung, die richterliche Rechtsfortbildung und die Wahrung der einheitlichen Rechtsprechung im Bundesstaat ist. Entsprechend bedeutsam ist die Besetzung der obersten Bundesgerichte für die Justiz und den Rechtsstaat. Allein dies rechtfertigt und gebietet es sogar, die Besetzungspraxis kritisch zu beobachten, auch um eventuellen Reformbedarf zu erkennen und ggf. Veränderungen der normativen Vorgaben oder aber der Verfahrenspraxis vorzunehmen.

Die Bewertung der in dem Antrag aufgenommenen konkreten Vorschläge setzt jedoch voraus, sich insbesondere über die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Berufung der Bundesrichter Klarheit zu verschaffen. Da der Antrag nicht auf eine Grundgesetzänderung zielt, ist die Verfassung der Maßstab, an dem die Vorschläge zu messen sind. Maßgeblich ist, ob diese die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen in der Praxis umfassender und effektiver zur Geltung bringen als dies gegenwärtig der Fall ist. Dies gilt es im Blick zu halten, bevor vorschnell aus positiv konnotierten Schlagwörtern wie „Transparenz“, „Glaubwürdigkeit“ oder „Chancengleichheit“ Änderungsbedarf abgeleitet wird. Bildet die Verfassung aufgrund ihres Vorrangs die normative Grenze jedenfalls einfachrechtlicher Änderungen, so setzen die einer rechtlichen Regelung entzogenen realen Verhältnisse der Lebenswelt eine tatsächliche Grenze, die der kluge Gesetzgeber in Bedacht auf die praktische Geltungs- und Steuerungskraft seiner Normen im Auge hat.

I. Skizze der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen

Der Verfassungsgeber hat die Berufung der Richter der obersten Gerichte des Bundes in Art. 95 Abs. 2 GG der einvernehmlichen Entscheidung eines Richterwahlausschusses und des für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Bundesministers überantwortet. Dieser eigens für diese Richterwahl vorgesehene Ausschuss ist ein besonderes Gremium, das in seiner Zusammensetzung verschiedene, die Staatsordnung prägende Elemente zur Geltung bringt: die für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Landesminister als geborene Ausschussmitglieder das föderative und zugleich das exekutive Element, die vom Bundestag in gleicher Zahl gewählten Mitglieder das gesamtstaatliche und parlamentarische Element (wenngleich die gewählten Ausschussmitglieder kein Bundestagsmandat inne haben müssen). Entsprechend unterschiedliche Erfahrungen und Sichtweisen werden auf diese Weise in die Wahlentscheidung eingebracht und fruchtbar gemacht. Allein schon durch diese vom Verfassungsgeber vorgesehene Bündelung und Konzentration der unterschiedlichen

Perspektiven gewinnt der Richterwahlausschuss und gewinnen seine Entscheidungen einen Wert, dessen Gewicht nicht zu gering bemessen werden darf. Diese besondere Dignität wird vor allem auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass natürlich auch – gewaltensüberschreitend – (partei)politische Aspekte bei der Auswahlentscheidung relevant sind. Im Gegenteil: Gerade durch die auch politisch heterogene Zusammensetzung des Ausschusses wird gewährleistet, dass sich die Pluralität in den Wahlentscheidungen und damit in der Besetzung der Bundesgerichte widerspiegelt. Dies erscheint just mit Blick auf die besondere Verantwortung der Bundesgerichte für die – nicht selten auch gestalterische Momente beinhaltende und sich insoweit materiell der Rechtsetzung annähernde – Rechtsauslegung und –fortbildung gewünscht. Der zuständige Bundesminister, dem einfachrechtlich der Vorsitz im Wahlausschuss eingeräumt ist, ohne dass er Mitglied des Gremiums ist, wirkt – gewissermaßen in kondominialer Verantwortung – bei der Berufungsentscheidung mit. Da der Wahlausschuss und der Bundesminister „gemeinsam“ – so Art. 95 Abs. 2 GG – über die Berufung der Richter entscheiden, bedarf es der Zustimmung des Bundesministers zu der jeweiligen Wahl. Er hat damit kraft Verfassung ein Vetorecht, durch dessen Ausübung er die Berufung eines gewählten Kandidaten verhindern kann. Seinerseits kann er nicht alleine einen Kandidaten zum Bundesrichter berufen, sondern ist auf die positive Entscheidung des Richterwahlausschusses angewiesen.

Art. 95 Abs. 2 GG normiert selbst keine materiellen Kriterien für die Wahlausschuss und Bundesminister gemeinsam obliegende Berufungsentscheidung. Unzweifelhaft gilt insoweit Art. 33 Abs. 2 GG: Die Berufung der Bundesrichter hat nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe bedürfen aber nicht nur auf abstrakter Ebene der konkretisierenden Auslegung, sondern eröffnen auch bei ihrer Anwendung im Einzelfall einen Beurteilungsspielraum. Diesem Beurteilungsspielraum, innerhalb dessen verschiedene Entscheidungen gleichermaßen rechtlich zulässig sind, sind Grenzen gesetzt, bei deren Überschreiten die Entscheidung rechtswidrig wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sachwidrige Erwägungen den Ausschlag geben. Diese – hier nur skizzierten – Maßstäbe gelten gleichermaßen bei rein exekutiven Beförderungsentscheidungen wie bei dem hier in Rede stehenden kondominial ausgestalteten Verfahren unter Einbeziehung eines Wahlgremiums. Der wesentliche Unterschied zwischen den Verfahren besteht darin, dass es einer Wahl durch ein mehrköpfiges Gremium eigen ist, dass die jeweilige Wahlentscheidung der einzelnen Ausschussmitglieder auf unterschiedlichen Erwägungen beruhen kann. Wird auch ein einheitlicher Wille des Gremiums durch die Wahl gebildet, so gilt dies nicht notwendig für die dieses Ergebnis tragenden Erwägungen. Daran würde auch die Aufgabe der bisher einfachrechtlich vorgesehenen Geheimheit der Wahl nichts ändern. Dies ist nämlich kein Defizit der Wahl, sondern in dieser Form der Entscheidungsfindung bewusst angelegt. So kann etwa eine Wahl derselben Person durch unterschiedliche, aber gleichermaßen legitime Erwägungen begründet sein. Die oben beschriebene, bewusst heterogene Zusammensetzung des Richterwahlausschusses nimmt die entsprechende Heterogenität der Entscheidungsbegründung nicht nur in Kauf, sondern zieht just hieraus eine besondere Legitimität. Hat der Wahlausschuss seine Entscheidung getroffen, muss der zuständige Bundesminister – wiederum am Maßstab von Eignung, Leistung und Befähigung – entscheiden, ob er der jeweiligen Wahl zustimmen kann. Er hat dabei die dem Wahlausschuss

kraft Verfassung eingeräumte Auswahlbefugnis zu beachten. Sein Entscheidungsspielraum ist aufgrund der kondominialen Entscheidungsstruktur beschränkt, weil er nur den vom Ausschuss Gewählten seine Zustimmung erteilen oder verweigern kann (OVG Lüneburg, NVwZ 2016, 786).

Die maßgebliche Einbeziehung des Richterwahlausschusses führt dazu, dass die Entscheidungen nur einer begrenzten gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind, da das Wahlergebnis nicht begründet wird. Wegen der ausschussinternen, (potentiell) heterogenen Willensbildung ist dies auch nicht möglich. Damit geht unweigerlich ein reduzierter subjektiver Rechtsschutz solcher Kandidaten einher, die zwar vorgeschlagen, aber nicht gewählt worden sind. Die gerichtliche Nachprüfung erstreckt sich vornehmlich darauf, ob der Richterwahlausschuss das ihm zustehende Beurteilungs- und Auswahlmessen fehlerhaft ausgeübt hat, indem er von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist oder Verfahrensvorschriften nicht beachtet hat, welche sich auf die Entscheidung auswirken können (so jüngst OVG Lüneburg, NVwZ 2016, 786 m. w. N.). Diese Beschränkung ist von den betroffenen Bewerbern wie von den Gerichten – so zutreffend das OVG Lüneburg in seinem Beschluss vom 10.12.2015 – 5 ME 199/15 – zu akzeptieren.

Wenn dieses in der Verfassung angelegte Verfahren der Berufung von Bundesrichtern – wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wiedergegeben – zuweilen als intransparent und deshalb dem Ansehen der Justiz abträglich kritisiert wird, so sollte diese Kritik zwar ernst, aber nicht vorschnell zum Anlass für Änderungen des Richterwahlgesetzes bzw. des Deutschen Richtergesetzes genommen werden. Es gilt vielmehr in Erwiderung auf die vorgetragene Kritik die Entscheidung des Verfassungsgebers mit ihren Eigenheiten offensiv zu erklären. Das spezifische Wahlverfahren ist kein Auswahlverfahren minderer Qualität mit Einbußen bei der Bestenauslese, sondern gewährleistet gerade – wie oben beschrieben – eine besonders breit fundierte und legitimierte Auswahlentscheidung. Damit einher geht, dass die Orientierung an Eignung, Leistung und Befähigung zuvörderst den Mitgliedern des Wahlausschusses bzw. dem mitverantwortlichen Bundesminister obliegt, und zwar – soweit die gerichtliche Kontrolle notwendigerweise zurückgenommen ist - in Letztverantwortung. Diese verfassungsunmittelbar angelegte teilweise Reduzierung des subjektiven Rechtsschutzes etwaiger Mitbewerber ist die notwendige Konsequenz der Entscheidung des Verfassungsgebers für das besondere Auswahlverfahren.

Mag es auch immer wieder zu Konkurrentenklagen kommen, kann im Rückblick festgestellt werden, dass auf das Ganze gesehen eine ausgeglichene Besetzung der obersten Bundesgerichte mit fachlich und persönlich hochqualifizierten Richtern gelungen ist. Wenn gerade in jüngster Vergangenheit vermehrt – zum Teil erfolgreiche - Konkurrentenklagen im Zusammenhang mit der Besetzung von Vorsitzendenstellen bei den obersten Bundesgerichten Aufsehen erregt haben, kann dies zwar auch daran liegen, dass diese rein exekutiv getroffenen Auswahlentscheidungen einer umfassenderen gerichtlichen Kontrolle unterliegen und daher unterlegene Mitbewerber eher um Rechtsschutz nachsuchen; es zeigt aber zugleich, dass ein solches rein exekutives Auswahlverfahren nicht notwendig eine – gemessen an den Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG - höhere Richtigkeitsgewähr mit sich bringt. Just der ebenfalls zu Recht beklagte Umstand, dass über einen längeren Zeitraum Vorsitzendenstellen nicht besetzt werden konnten, sollte Anlass zu Überlegungen sein, wie dem gewichtigen objektiven

Interesse an einer baldigen Besetzung der für die Rechtsprechung bedeutsamen Positionen besser zur Geltung verholfen werden kann. Möglicherweise bietet insoweit gerade eine Orientierung am Auswahlverfahren gemäß Art. 95 Abs. 2 GG eine sachgerechte Lösung.

II. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen

Die Einzelvorschläge sehen gewisse Modifikationen des im Richterwahlgesetz bzw. Deutschen Richtergesetz näher ausgestalteten Verfahrens vor.

1. Mit einer obligatorischen Ausschreibung von freien Stellen und der Einführung eines Interessebekundungsverfahrens setzt der Vorschlag im Vorfeld der eigentlichen Wahl im Richterwahlausschuss an. An der bisherigen Regelung in § 10 Abs. 1 Satz 1 RiWahlG, nach der der zuständige Bundesminister ebenso wie die geborenen und gewählten Mitglieder des Richterwahlausschusses ein (unbegrenztes) Vorschlagsrecht haben, soll festgehalten werden. Da aber nur gewählt werden kann, wer zuvor vorgeschlagen worden ist, soll durch die Ausschreibung in Verbindung jedenfalls mit einem Interessenbekundungsverfahren auf Landesebene gewissermaßen die Initiativbewerbung potentieller Kandidaten für das Bundesrichteramt eröffnet werden. Auch wenn die Initiativbewerbung unmittelbar nur auf die Aufnahme in den Vorschlag zielt, wird damit dieses „Vor-Verfahren“ dem exekutiven Auswahlverfahren angenähert. Eine solche Vorgabe liegt auf den ersten Blick zwar außerhalb des unmittelbaren Regelungsbereichs des Art. 95 Abs. 2 GG, der sich seinem Wortlaut nach nicht dazu verhält, wie die Liste der zur Wahl stehenden Kandidaten generiert wird. Es spricht aber Einiges dafür, dass das ausdrücklich nur einfachrechtlich normierte Vorschlagsrecht der Ausschussmitglieder eben in deren Zugehörigkeit zum Gremium verfassungsrechtlich angelegt ist. Wenn durch die Mitwirkung der zuständigen Landesminister als geborene Mitglieder das föderale Element zur Geltung kommen soll, ist zu bedenken, ob dann nicht auch den Ländern überlassen bleiben muss, auf welcher Grundlage sie ihre Vorschläge unterbreiten. Eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers ist insoweit, auch wenn es letztlich um die Besetzung von Stellen an Bundesgerichten geht, jedenfalls nicht unzweifelhaft.

Ungeachtet dessen kann zwar für die Kombination einer Ausschreibung mit anschließendem Interessenbekundungsverfahren vorgebracht werden, dass auf diese Weise der Kreis der potentiellen Vorschlagskandidaten für den einzelnen Landesminister lediglich erweitert wird. Zugleich eröffnet es dem einzelnen Interessenten, der ansonsten möglicherweise nicht in den Blick geraten wäre, die Möglichkeit, auf sich aufmerksam zu machen. Freilich greift auch nach der bisherigen Praxis – dies gilt jedenfalls für Nordrhein-Westfalen – der zuständige Landesminister Vorschläge (auch) der jeweiligen Präsidenten der Obergerichte auf, die ihrerseits für ihren Bereich den besten Überblick haben, welche Richter für ein Amt an einem obersten Bundesgericht in Betracht kommen. Das allen Richtern bekannt gemachte Personalentwicklungskonzept der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit enthält seinerseits den ausdrücklichen Hinweis (S. 20), dass für jeden Richter jederzeit die Möglichkeit zur Interessenbekundung gegenüber dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts besteht.

Vor diesem Hintergrund ist – jedenfalls wenn man von justizexternen Kandidaten absieht - mit einem förmlichen Interessenbekundungsverfahren in der Praxis wenig gewonnen. Es birgt vielmehr die Gefahr, dass im Vorfeld der eigentlichen Richterwahl auf Landesebene Konflikte entstehen, die ggf. auch – unter Zeitdruck - vor Gericht ausgetragen werden müssen.

Durchgreifenden Bedenken begegnet die Übertragung der Auswahl der geeignetsten Kandidaten auf eine Kommission. Wird das Vorschlagsrecht als ungeschriebener Annex zum Wahlrecht des zuständigen Landesministers verstanden, wäre dieser hierdurch in seinen in Art. 95 Abs. 2 GG verankerten verfassungsunmittelbaren Kompetenzen beschnitten. Hinzu kommt der gewichtige Einwand, dass durch die Einbeziehung von Vertretern der Judikative im Vorfeld ein Modell mit kooptativen Elementen befördert würde – ein Modell, dem Art. 95 Abs. 2 GG für die eigentliche Wahl eine bewusste Absage erteilt hat. Im Übrigen wird bereits jetzt eine Mitwirkung der Obergerichtspräsidenten wie der Generalstaatsanwälte praktiziert, die dem jeweiligen Minister ihrerseits Vorschläge unterbreiten und so die justizspezifische Sicht in den Entscheidungsprozess einbringen, ohne aber – dies ist der wesentliche Unterschied zu dem vorgeschlagenen Modell – Mitentscheidungsbefugnis und Mitverantwortung für den Vorschlag gegenüber dem Richterwahlausschuss zu haben.

2. Die Verfassung selbst schreibt in Art. 33 Abs. 2 GG vor, dass der Gewählte nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG für das Amt eines Richters an dem jeweiligen obersten Bundesgericht geeignet sein muss. Ein wesentlicher Aspekt sind insoweit gewiss auch die – in dem Antrag beispielhaft für ein Anforderungsprofil genannten - vertieften Fachkenntnisse auf dem Gebiet des jeweiligen Bundesgerichts. Der Katalog der für die Tätigkeit als Bundesrichter förderlichen persönlichen Kompetenzen und Qualitäten lässt sich erweitern, etwa um: Fähigkeit zu wissenschaftlichem Arbeiten, Blick für die Anforderungen der Praxis, Sensibilität für gesellschaftliche Entwicklungen, Kommunikationsfähigkeit, Fleiß und Verantwortungsbewusstsein usw. Dies alles dürfte selbstverständlich sein, so dass schon aus diesem Grund der Mehrwert eines solchen fixierten Anforderungsprofils fraglich sein dürfte.

Die Festlegung eines solchen Profils widerspricht aber vor allem der vom Verfassungsgeber in Art. 95 Abs. 2 GG getroffenen Grundentscheidung. Danach haben die Mitglieder des Richterwahlausschusses in einem Wahlakt den künftigen Bundesrichter zu bestimmen. Der Wahlentscheidung jedes einzelnen Mitglieds liegt eine Wertung und Gewichtung der für und wider den jeweiligen Kandidaten sprechenden Aspekte zugrunde, ohne dass diese offen gelegt werden. Bereits dies schließt es aus, das Gesamtergebnis als die Summe der einzelnen Wahlentscheidungen an einem detaillierten Anforderungsprofil zu messen. Die Wahl ist kein Erkenntnisakt nach Maßgabe eines Katalogs bestimmter Kriterien, der im Nachhinein von einem Gericht auf seine Richtigkeit untersucht werden kann, sondern eine wertende Entscheidung, die sich grundsätzlich (zu den Ausnahmen siehe oben) einer solchen Kontrolle ihrer inneren Natur nach entzieht. Insoweit hat der Verfassungsgeber den einzelnen Mitgliedern des Richterwahlausschusses eine gerichtlich nicht nachprüfbar Entscheidungsmacht eingeräumt - im Vertrauen auf die verantwortungsvolle Ausübung ihrer Kompetenz und einen sachgerechten Ausgleich im Wahlgremium. Dieses Vertrauen ist auf das Ganze gesehen bisher nicht enttäuscht worden, so dass es keinen Grund gibt, von diesem bewährten System abzurücken.

3. Eine quotierte Vorschlagsliste, die für jede zu besetzende Stelle jeweils eine Frau und einen Mann vorsieht, zielt auf eine Erhöhung der Anzahl der Frauen an den Bundesgerichten. Wie wichtig auch für die Rechtsprechung die Mitwirkung weiblicher Richter ist, zeigt sich in der Praxis der ersten Instanz, in der Frauen oft bereits die Hälfte des Richterkollegiums ausmachen. Neben ihrer juristischen Qualifikation bringen sie oftmals auch eine spezifisch weibliche Sichtweise und Herangehensweise ein, die der Rechtsprechung wie dem Arbeitsklima förderlich ist.

Gleichwohl würde eine solche Quote an der Lebenswirklichkeit vorbeigehen. Viele hochqualifizierte junge Frauen entscheiden sich für den Richterberuf, weil er ihnen eine intellektuell anspruchsvolle und hochverantwortliche Tätigkeit eröffnet, zugleich aber auch – u. a. wegen Fehlens fester Dienstzeiten, aber auch der Möglichkeit längerfristiger Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit – mit der Gründung einer Familie gut vereinbar ist. Dies ist nicht nur aus Sicht der Frauen mehr als verständlich, sondern bereichert durch die in der Familie gewonnenen Erfahrungen im Übrigen auch die Rechtsprechung. Da die Familie regelmäßig – u. a. durch den Arbeitsplatz des Vaters der Kinder, aber auch durch den Schulbesuch der Kinder – an den Ort gebunden ist, sehen nicht wenige hochqualifizierte Richterinnen von einer Erprobung ab, wenn sie mit einem Ortswechsel verbunden ist. Dies gilt zwar grundsätzlich in gleicher Weise für die Männer, denen als Vätern die Erziehung der gemeinsamen Kinder ebenso obliegt, aber rein tatsächlich – und nur auf diese faktische Lebenswirklichkeit sei hingewiesen – erfolgt die private Aufteilung der Aufgaben mit den entsprechenden Folgen in aller Regel wie beschrieben.

Kann mit Blick auf die eingeschränkte örtliche Flexibilität der Frauen noch durch entsprechende Maßnahmen von Seiten des Dienstherrn reagiert werden, um etwa in Form einer ortsnahen Ersatzerprobung die Voraussetzungen einer Beförderung zu schaffen, gilt dies nicht mehr in gleicher Weise für einen späteren Wechsel zu einem Obergericht, wenn dies – wie insbesondere in den Flächenländern – vom Wohnort nur mit unverhältnismäßigem Zeitaufwand zu erreichen ist. Dieser Umstand führt dazu, dass viele hochqualifizierte Richterinnen – insbesondere mit Blick auf die Kinder, aber auch bei kinderlosen Verbindungen mit Blick auf den ortsgebundenen Ehepartner – für einen Wechsel an das Obergericht nicht zur Verfügung stehen. Noch weniger sind sie in der Regel für einen Wechsel an ein weit entferntes Bundesgericht bereit. Diese Lebenswirklichkeit, die auf der privatautonom getroffenen Entscheidung der Frauen beruht, hat der Gesetzgeber in Rechnung zu stellen – mag er sie politisch goutieren oder nicht. Entsprechend würde eine quotierte Vorschlagsliste darauf hinauslaufen, dass vor allem die – auch im Verhältnis zur Gesamtzahl der Richterinnen kleine – Gruppe der kinderlosen bzw. nicht durch einen Partner ortsgebundenen Frauen übermäßig gefördert würde.

Um Missverständnissen vorzubeugen, sei betont, dass die Gewinnung von qualifizierten Frauen für die Bundesgerichte gewiss ein großer, nicht zu unterschätzender Gewinn ist. Dies sollte aber vor dem soeben geschilderten Hintergrund nicht in Form einer Vorschlagsquote gefördert werden, sondern vielmehr dem Vorschlagsrecht und dem Votum der Mitglieder des Richterwahlausschusses überlassen bleiben, die – wie die zurückliegenden Wahlen zeigen – diesen Aspekt zunehmend berücksichtigen. Das Geschlecht der Kandidaten ist sicher ein wesentlicher Aspekt; gleichwohl wäre es nach alledem falsch, ihn durch eine Vorschlagsquote

derart gegenüber anderen, für das zu besetzende Richteramt ebenfalls wichtigen Persönlichkeitsmerkmalen hervorzuheben.

4. Die Präsidialräte sind nach der derzeitigen Rechtslage in den Besetzungsprozess eingebunden, indem ihnen nach § 57 DRiG anheim gegeben ist, innerhalb eines Monats nach entsprechendem Antrag (§ 56 Abs. 1 DRiG) eine schriftlich begründete Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung des Kandidaten abzugeben. Die Zusammensetzung des Präsidialrates ergibt sich aus § 54 DRiG. Das Präsidialratsvotum hat keine verbindliche Wirkung für die Mitglieder des Richterwahlausschusses, sondern bietet diesen lediglich eine weitere Erkenntnis- und Entscheidungsgrundlage bei der von ihnen zu verantwortenden Wahl. Es hat Gewicht, weil die Mitglieder des Präsidialrates aus ihrer täglichen Arbeit die Anforderungen des Amtes, das es zu besetzen gilt, kennen.

Diese spezifische interne Sichtweise begrenzt aber zugleich auch die Bedeutung der Stellungnahme. Verfassungs- und einfacher Gesetzgeber haben bisher bewusst davon abgesehen, der Stimme des Präsidialrates des jeweiligen Bundesgerichts ein größeres Gewicht einzuräumen. So birgt insbesondere eine Kooptation die große Gefahr einer Verkrustung des Richterpersonalkörpers. Es wäre im Übrigen eine Fehlvorstellung, mit einer solchen Kooptation oder einer stärkeren Beteiligung der Präsidialräte eine Entpolitisierung der Richterauswahl zu verbinden. Denn auch die Mitglieder des Präsidialrates können sich nicht frei machen von politischen – nicht notwendig parteipolitischen – Interessen. Im Übrigen entspricht es der Praxis, dass sich die Mitglieder der Präsidialräte und die Kandidaten für das zu besetzende Bundesrichteramt nicht selten aus beruflichen Begegnungen kennen, zumal sich nicht wenige Kandidaten wie die Bundesrichter aus den früheren wissenschaftlichen Mitarbeitern an dem jeweiligen Bundesgericht bzw. dem Bundesverfassungsgericht rekrutieren. Dieser Umstand erhöht nicht notwendig die objektive und unbefangene Sicht auf die Kandidaten.

Dessen eingedenk sollte die Objektivität der Stellungnahme des Präsidialrates jedenfalls nicht überhöht werden. Es wäre schon nach jetziger Gesetzeslage nicht zutreffend, sondern verzerrend, die Stellungnahme des Präsidialrates als das vermeintlich allein objektiv-sachliche Votum dem vermeintlich (partei)politisch motivierten Votum des Richterwahlausschusses gegenüberzustellen. Just eine solche unzutreffende Gegenüberstellung führt dazu, dass eine von der Stellungnahme des Präsidialrates abweichende Entscheidung des Wahlausschusses in der Öffentlichkeit bzw. bei einem späteren Rechtsstreit in die nicht akzeptable Position der Rechtfertigung gerät.

Die Einführung eines einheitlichen Bewertungssystems, anhand dessen die Präsidialräte die persönliche und fachliche Eignung der vorgeschlagenen Kandidaten beurteilen, würde zu einer weiteren Aufwertung der Stellungnahme eines Präsidialrates und damit zu einer weiteren faktischen Rechtfertigungslast des Richterwahlausschusses führen. Dies entspricht nicht der Verantwortung, die der Verfassungsgeber in Art. 95 Abs. 2 GG den Mitgliedern des Richterwahlausschusses übertragen hat. Der Verfassungsgeber hat aus guten Gründen eine solche weitreichende Einflussnahme der Richterorgane vermieden.

Gerade der Umstand, dass sich in der Vergangenheit vorgeschlagene Bewerber gegen die sie nicht berücksichtigende Entscheidung des Wahlausschusses bzw. des Bundesministers gewandt haben, weil sie nach der Stellungnahme des Präsidialrates den Vorzug hätten erhalten müssen, sollte im Rahmen der jetzigen Reformüberlegungen Anlass zur Diskussion geben, ob an der Stellungnahme des Präsidialrates in der bisherigen Form festgehalten werden soll. Auch wenn die Gerichte – wie jüngst das OVG Lüneburg in dem oben genannten Beschluss – die Rechtmäßigkeit der Wahl eines anderen, vom Präsidialrat schlechter bewerteten Kandidaten in einer solchen Konkurrenzsituation nicht bezweifeln, so wird das Votum des Richterwahlausschusses wie auch der gewählte Konkurrent in der Öffentlichkeit mit einem Makel behaftet – und dies zu Unrecht. Eine bloß interne, mündliche Stellungnahme des Präsidialrates gegenüber dem Richterwahlausschuss hätte jedenfalls den Vorzug, dass die spezifische Expertise bei der Wahlentscheidung berücksichtigt werden könnte, ohne dass damit die oben geschilderten Nachteile verbunden wären.

5. Ein interner Austausch über die Kandidaten vor der Wahl im Richterwahlausschuss ist nicht nur sinnvoll, sondern faktisch unverzichtbar; findet meines Wissens auch nach der bisherigen Praxis statt. Die vorgeschlagene fakultative Einladung in eine vorbereitende Sitzung zu einer persönlichen Anhörung bietet gewiss den Vorteil, dass sich die Mitglieder des Wahlausschusses einen persönlichen Eindruck von dem Kandidaten verschaffen können, der weitere, über die schriftlichen Unterlagen hinausgehende Erkenntnisse vermittelt. Andererseits ist zu bedenken, dass die selektive Einladung ungleiche Präsentationsbedingungen für die Kandidaten mit sich bringt. Auch kann eine Anhörung je nach Fragestellung dazu führen, dass ein Bewerber mehr über sich (zumal seine politischen Vorstellungen) preis geben muss, als für die Wahlentscheidung des Richterwahlausschusses erforderlich ist, oder aufgrund seines Schweigens auf solche grenzüberschreitende Fragen Nachteile hat.

6. Es ist ein richtiges Anliegen, dass möglichst Richter aus allen Bundesländern entsprechend ihrer Größe berufen werden. Verfassungsrechtlich ist dieses Anliegen durch Art. 36 GG fundiert, der entweder unmittelbar oder entsprechend auch auf die Besetzung der Bundesgerichte Anwendung findet. Diese Vorgabe ist aber nicht strikt, sondern ist *ein* – wenn auch wichtiges – Kriterium unter mehreren. Als solches wird es bereits in der bisherigen Praxis gehandhabt. Hieran sollte festgehalten werden.

7. Die Einrichtung von Teilzeitstellen an den Bundesgerichten ist zu begrüßen, wenn hierdurch insbesondere für Frauen die Entscheidung für ein Bundesrichteramt erleichtert wird. Die entsprechenden Erfahrungen in der ersten Instanz sind - trotz der in der Begründung des Antrags aufgeführten Folgewirkungen bei der Stellenführung - positiv. Bei den Bundesgerichten wird eine Teilzeitbeschäftigung umso eher möglich sein, als dort – anders als etwa in der ersten Instanz - keine Eilentscheidungen innerhalb weniger Stunden oder Tage getroffen werden müssen. Mit Blick auf Aufwand und Ertrag der Arbeit, aber auch wegen der notwendigen Einbindung in das Gericht und den Spruchkörper spricht jedoch Überwiegendes gegen die Eröffnung unterhältiger Teilzeit.

8. Der Vorschlag einer Konzentration der Rechtsstreitigkeiten am Sitz des jeweiligen Bundesgerichts bei gleichzeitiger Beibehaltung des Instanzenzuges verdient Unterstützung.

Auf diese Weise kann sich eine entsprechende Fachkompetenz beim örtlich zuständigen Verwaltungsgericht herausbilden, eine Überprüfung durch das Obergericht ist gewährleistet. Die Verwaltungsgerichte sind gehalten, die Eilverfahren angesichts der Bedeutung der Angelegenheit mit dem nötigen Nachdruck zu betreiben. Der Vorzug dieser Lösung gegenüber einer Konzentration beim Bundesverwaltungsgericht ist vor allem die höhere Distanz zu dem Rechtsstreit, zumal wenn die Besetzung eines Richteramtes beim Bundesverwaltungsgericht in Streit steht.

Düsseldorf, den 3. September 2016



(Dr. Andreas Heusch)