

NRB, Geschäftsstelle, Landgericht Hannover, Volgersweg 65, 30175 Hannover

Niedersächsisches Justizministerium
Hannover
- z. Hd. Herrn RiOVG Dr. Tegethoff -

- per E-Mail -

Andreas Kreutzer
Vorsitzender

Hannover, 4.10.2013

**Stellungnahme zur Einrichtung von Richterwahlausschüssen
Ihre Verfügung vom 21.06.2013 - 3110 - 202.145**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, als Berufsverband zu der Einrichtung eines Richterwahlausschusses Stellung nehmen zu können, bedanke ich mich.

Bis zum Regierungswechsel in diesem Jahr hat das Thema Richterwahlausschuss in der justizpolitischen Diskussion in Niedersachsen kaum eine Rolle gespielt. Die durch die Koalitionsvereinbarung initiierte Debatte muss deshalb auch innerhalb des NRB noch geführt werden. Die jetzige Einschätzung kann deshalb nur vorläufigen Charakter haben.

I.

Ungeachtet der in der Nds. Verfassung in Artikel 51 Abs. 3 geschaffenen Möglichkeit, einen Richterwahlausschuss (im folgenden RWA) an der Anstellung von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern mitwirken zu lassen, gingen in der Vergangenheit alle Überlegungen und gesetzlichen Initiativen zur Verbesserung der Verfahren zur Einstellung (Berufung in das Proberichterverhältnis), Anstellung (Berufung in das Richterverhältnis auf Lebenszeit) und Beförderung (Berufung in ein Richteramt mit einem höheren Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes) in eine andere Richtung, nämlich zum einen in eine Verbesserung der Auswahlverfahren und zum anderen in Richtung des Ausbaus der Mitbestimmung durch das nach der geltenden Gesetzeslage hierfür berufene Gremium, nämlich den Präsidialrat.

Es fragt sich deshalb, ob

(1) die Mitwirkung eines RWA geeignet ist, die gegenwärtigen Verfahren zur Gewinnung von Personal und Personalauswahlentscheidungen zu verbessern und/oder

(2) die Einrichtung eines RWA aus übergeordneten Erwägungen geboten oder sinnvoll ist.

Oberste Richtschnur muss dabei sein, bei der Entscheidung über den Zugang zum Richteramt den aus Art. 33 Abs. 2 GG folgenden verfassungsrechtlichen Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung möglichst umfassende Geltung zu verschaffen und sachfremde Erwägungen so weit wie möglich zu verhindern.

Mit der Entscheidung über die Einrichtung eines RWA ist auch notwendigerweise die Entscheidung über die zukünftige Bedeutung des Präsidialrats verknüpft.

Der NRB ist davon überzeugt, Missbrauch von Entscheidungsmacht am wirkungsvollsten dadurch zu verhindern, dass Entscheidungen auf mehrere Schultern verteilt werden, eine Grundannahme, die dem urdemokratischen Prinzip der Gewaltenteilung zugrunde liegt. Voraussetzung ist allerdings, dass die zur Mitwirkung Berufenen über ausreichende Sachkunde verfügen und der Entscheidung die ihr zukommende Aufmerksamkeit widmen können und wollen.

Zu (1):

Die Frage nach einer Verbesserung setzt eine Identifizierung realer Schwachpunkte des gegenwärtigen Systems voraus:

(a) Personalgewinnung.

Faktisch obliegt die Rekrutierung den Personalreferenten der sog. Mittelbehörden, die allgemein oder im Einzelfall versuchen, geeigneten Nachwuchs für eine Tätigkeit in der Justiz zu gewinnen. Ihnen obliegt es auch, aus dem Kreis der Bewerberinnen und Bewerber anhand der ministeriell vorgegebenen Kriterien, insbesondere dem Notenschnitt, diejenigen auszuwählen, die zu einem Einstellungsinterview eingeladen werden.

In diesem Bereich findet eine Mitwirkung anderer Stellen nicht statt. Der Präsidialrat hat lediglich ein Informationsrecht über die Bewerberlage gem. § 45 Abs. 2 S. 1 NRiG.

Hier wäre es wünschenswert, die Beteiligungsmöglichkeiten zu verbessern.

(b) Einstellungszusage:

Die Einstellungszusage erfolgt faktisch unmittelbar nach Beendigung des Einstellungsinterviews aufgrund der Beratungen der Interviewkommission, die – in der ordentlichen Gerichtsbarkeit – aus je einem Vertreter des MJ, des OLG und der GenStA des jeweiligen OLG-Bezirks besteht.

Dass jede Bewerberin und jeder Bewerber unmittelbar nach Beendigung des Interviews im Erfolgsfall die Einstellungszusage bekommt, ist ein nicht hoch genug einzuschätzender Wettbewerbsvorteil. Dieser muss unbedingt erhalten bleiben.

Der Präsidialrat hat das Recht, einen Vertreter zu den Interviews zu entsenden, der nach dem Gesetz nur hospitiert, faktisch aber in die Beratungen mit einbezogen wird.

Ein Mitbestimmungsrecht über die Einstellung besteht nicht – formal erfolgt die Einstellung durch Entscheidung des Justizministers.

Hier wäre es wünschenswert, die Mitbestimmung zu verbessern.

(c) Anstellung:

Über die Anstellung entscheidet der Justizminister allein. Eine Mitbestimmung findet, soweit es um die Anstellung von Richtern geht, nicht statt. Bei der Anstellung von Staatsanwälten wirkt der Hauptstaatsanwaltsrat mit.

Auch hier wäre es wünschenswert, eine Mitbestimmung zu installieren.

Soweit es um die Entlassung von Proberichtern geht, ist ebenfalls der Präsidialrat zu beteiligen.

d) Beförderung:

Über die Beförderung entscheidet der Justizminister. Vor der Entscheidung ist der Präsidialrat zu beteiligen, der sich zur persönlichen und fachlichen Eignung des vom MJ vorgeschlagenen Bewerbers, aber auch zu der Eignung anderer Bewerber äußern darf. Der vorgeschlagene Bewerber darf zunächst nur dann nicht ernannt werden, wenn sich der Präsidialrat gegen die persönliche oder fachliche Eignung des Bewerbers ausspricht. Einigen sich MJ und Präsidialrat nicht und spricht sich auch die Einigungsstelle gegen den vorgeschlagenen Bewerber aus, entscheidet letztlich auf Antrag des MJ die Landesregierung.

Die Beteiligungsrechte werden zur Zeit umfassend vom Präsidialrat wahrgenommen. Er besteht aus im Wege der Persönlichkeitswahl von der Richterschaft gewählten Mitgliedern. Die Tätigkeit des Präsidialrats ist in der Richterschaft in hohem Maß akzeptiert. Diese stützt sich auf die hohe persönliche und fachliche Kompetenz der Präsidialratsmitglieder. Praktisch wird die Tätigkeit des Präsidialrats allerdings immer häufiger dadurch unterlaufen, dass es für viele Beförderungssämter nur noch einen Bewerber gibt, eine Entwicklung, die Anlass zur Sorge gibt.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das mögliche Betätigungsfeld eines RWA, so erschließt sich zunächst nicht, an welchen Stellen ein vom Parlament gewählter RWA, gleich welcher Zusammensetzung (Abgeordnete, Richter, Anwälte etc.) einen Mehrwert darstellen könnte.

Im Bereich der Einstellung ergeben sich praktische Schwierigkeiten einer zeitnahen Beteiligung. Bei der Anstellung fehlt es an einer wirklichen Entscheidungsmöglichkeit, da die Entlassung eines Proberichters oder einer Proberichterin nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich ist. Im Bereich der Beförderung - sofern man diese Kompetenz verfassungsrechtlich einem Richterwahlausschuss überhaupt zubilligt - besteht die Gefahr, dass nicht die Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG den Ausschlag geben, sondern die tatsächliche oder vermutete politische Ausrichtung eines Bewerbers oder einer Bewerberin, verbunden mit ebenso unschönen Paketlösungen, wie sie aus der Bundesrichterwahl bekannt sind.

Niedersachsen ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten den Weg gegangen, einem möglichen Missbrauch der Personalhoheit des Justizministers - etwa durch parteipolitisch motivierte Bevorzugung - dadurch zu begegnen, gemeinsam - also Richtervertretung und Justizministerium - Beurteilungsrichtlinien, Personalentwicklungskonzepte, Anforderungsprofile etc. zu entwickeln und damit Personalentscheidungen transparent und überprüfbar zu machen.

Um vor dem Hintergrund dieser Instrumente verantwortliche Personalentscheidungen treffen zu können, bedarf es aber gründlicher Kenntnisse und Erfahrungen dieses gesamten Bereichs des Personalwesens. Inwieweit diese in einem RWA besser angesiedelt werden können, ist bisher nicht ersichtlich.

Zu (2):

Bleibt die Frage, ob es ungeachtet der Ausgestaltung des gegenwärtig praktizierten Verfahrens übergeordnete Gründe für die Einführung eines RWA gibt.

Einigkeit dürfte dabei in der Einschätzung herrschen, dass es - anders als bei Schaffung der entsprechenden Verfassungsvorschriften in der Nachkriegszeit - heutzutage eines RWA zur Sicherstellung einer im demokratischen Gemeinwesen verankerten Richterschaft nicht mehr bedarf.

Was ist von den sonstigen Argumenten zu halten?

(a) „Erhöhung“ der demokratischen Legitimation der Richterschaft

Die Vorstellung einer erhöhten Legitimation der Richter durch eine Entscheidung eines vom Parlament gewählten Gremiums an Stelle der Ernennung durch den vom gewählten Ministerpräsidenten bestellten und vom Parlament bestätigten Justizminister klingt zwar auf den ersten Blick plausibel.

Sie verkennt aber zum einen, dass nach bestehender Verfassungslage der RWA nur gleichberechtigt neben dem Justizminister an der Ernennung mitwirken kann, eine echte Wahl in dem Sinn also nicht stattfindet, und zum anderen, dass die Möglichkeit einer „Aufbesserung“ einer demokratischen Legitimation von namhaften Verfassungsrechtlern rundweg bestritten wird.

Dass die seit über 60 Jahren in Niedersachsen tätigen Richter demokratisch legitimiert sind, dürfte unstreitig sein. Mir ist auch nicht erinnerlich, dass in der kritischen Auseinandersetzung der Öffentlichkeit mit der Justiz in den vergangenen Jahrzehnten eine zu geringe demokratische Legitimation der Richterschaft jemals Anlass zu Diskussionen gegeben hat.

(b) Erhöhung der Transparenz:

Bisher ist nicht erkennbar, dass die Entscheidung eines RWA Garant für mehr Transparenz ist. Im Gegenteil: Aus Sicht des NRB ist ein Musterbeispiel eines intransparenten Verfahrens die Wahl der Bundesrichter unter Beteiligung des nach Art. 95 Abs. 2 GG gebildeten Richterwahlausschusses.

Hinzu kommt der notwendige Datenschutz für die beteiligten Bewerber, der es verbietet, Gründe für die Ablehnung oder Bevorzugung eines Bewerbers in der Öffentlichkeit zu diskutieren.

(c) Erhöhung der Vielfalt in der Richterschaft:

Auch der NRB sieht einen gesellschaftlichen Vorteil darin, wenn sich Berufsgruppen, die staatliche Macht ausüben, nicht nur aus sich selbst rekrutieren, sondern die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegeln.

Dieses Ziel kann aber nur dadurch erreicht werden, Menschen mit unterschiedlichen Biografien für den Beruf des Richters zu interessieren und ihnen eine entsprechende Ausbildung zu ermöglichen. In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hat z.B. die Neugestaltung der Ausbildungsförderung dazu geführt, dass Kinder auch aus unteren sozialen Milieus studieren konnten mit der Folge, dass sich auch die Herkunftsstruktur der Richterschaft verändert hat.

Vielfalt durch Vielfalt im RWA und damit durch Berücksichtigung verfassungsrechtlich mehr als zweifelhafter Kriterien erreichen zu wollen, ist dagegen ein Irrweg.

Bei vorläufiger Bewertung vermag der NRB deshalb keine gewichtigen Gründe zu erkennen, die für eine Abkehr von dem bewährten System sprechen. Es gibt allerdings sehr gute Gründe, wie oben dargelegt, die für eine Stärkung der Rechte des Präsidialrats sprechen.

II.

Sollte die politische Absicht, einen RWA einzurichten, Bestand haben, erscheint bei vorläufiger Beurteilung die notwendige Koordinierung der Tätigkeit des Präsidialrats und eines RWA am ehesten noch in Baden-Württemberg gelungen zu sein.

Dort fungiert der RWA als Konfliktstelle in den Fällen, in denen sich Justizminister und Präsidialrat nicht einigen können. Es ist davon auszugehen, dass diese Fälle auch die notwendige Bedeutung haben, die es rechtfertigt, ein vom Parlament gewähltes Gremium damit zu befassen.

III.

Als Fazit sprechen aus Sicht des NRB zum gegenwärtigen Zeitpunkt mehr Gründe gegen die Einrichtung eines RWA als dafür, aber viele Gründe für eine Stärkung der Rechte des Präsidialrats.

Der NRB ist aber zu einer weiterführenden intensiven Diskussion aller anstehenden Fragen, z. B. in einem breit angelegten Workshop, jederzeit bereit.

Mit freundlichen Grüßen

Kreutzer