

RESILIENZ DER RECHTSSTAATLICHEN JUSTIZ

I. Rechtspolitische Ausgangslage

1. Problemstellung

Eine starke unabhängige Justiz ist das Fundament unserer Demokratie. Besorgt blicken wir auf Versuche im Ausland, die Justiz als unabhängige Kontrollinstanz zu schwächen und dadurch die Gewaltenteilung und den Rechtsstaat zu beseitigen. Deshalb ist es dringend erforderlich, die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. Sie muss auch in Zukunft frei von politischen oder wirtschaftlichen Einflussnahmen agieren können. Nur eine unabhängige Justiz kann sicherstellen, dass die Grundrechte jedes Einzelnen und die Grundwerte der Verfassung gewährleistet werden. Angesichts dessen ist es an der Zeit, unsere Justiz wirksamer gegen mögliche politisch motivierte oder sonst sachfremde Übergriffe zu schützen.

2. Positionen des Deutschen Richterbundes beim Deutschen Juristentag

Auch der 73. DJT hat sich mit der Frage befasst, ob sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen empfehlen. Dort hat der DRB grundsätzlich die Position vertreten, dass Personalentscheidungen in der Justiz nach sachlichen und nicht nach politischen Kriterien zu treffen sind. Das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation des Richteramts dürfe nicht zur sachlichen Delegation der Justiz führen. Inhaltliche Anforderungen an Personalentscheidungen, ihre Transparenz und ihre justizförmige Kontrollierbarkeit seien die wesentlichen Elemente zur Verbesserung der Resilienz der Justiz gegenüber Anfechtungen von außen wie von innen.

Der DJT erhob die – mit den Positionen des DRB übereinstimmenden Forderungen, dass

- der Einfluss der Politik auf die personelle Besetzung der Gerichte nur so groß sein darf, wie es für die Wahrung der demokratischen Legitimation der Rechtsprechung unerlässlich ist,
- jede Entscheidung über die Besetzung von Richterämtern an der Bestenauslese ausgerichtet ist und der gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein muss,

- das Beurteilungswesen die Grundlage für die Bestenauslese bildet und transparent und objektiv auszugestalten und die gleichmäßige Anwendung der Beurteilungsmaßstäbe sicherzustellen ist und
- soweit die Entscheidung über die Vergabe von Beförderungssämtern in der Justiz durch ein Ministerium erfolgt, richterliche und staatsanwaltschaftliche Mitbestimmungsgremien einzubeziehen und mit einem wirkungsvollen, nur durch die Anforderungen des Demokratieprinzips begrenzten Einfluss auszustatten sind.

3. Beschlusslage des Deutschen Richterbundes zur Selbstverwaltung der Justiz

Die Überlegungen zur Resilienz der Justiz stehen selbständig neben Anliegen der Selbstverwaltung der Justiz, wenngleich diese die meisten Überlegungen zur Resilienz der Justiz entbehrlich machen würde, weil das Selbstverwaltungsmodell gerade darauf ausgerichtet ist, die politische Einflussnahme auf die Justiz und selbst einen dahingehenden bösen Anschein durch institutionelle Regelungen zu beseitigen. Entsprechend wäre eine selbstverwaltete (Landes-) Justiz nach dem Modell des DRB weitgehend immun gegen Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit, ob von außen oder von innen. In der Selbstverwaltung ist die (partei-)politische Einflussnahme auf die Justiz im Allgemeinen und die Personalentscheidungen im Besonderen so weit wie möglich zurückgedrängt und zugleich die Transparenz der Verfahren und die gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidungen sichergestellt. Insofern kann man, was die institutionelle Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit angeht, von der **Selbstverwaltung im Zwei-Säulen-Modell als Goldstandard für die Resilienz der Justiz** sprechen.

II. Rahmenbedingungen für die Stärkung der Resilienz

Die Resilienz der rechtsstaatlichen Justiz kann und muss aber auch außerhalb einer Selbstverwaltung der Justiz, die der Deutsche Richterbund auch weiterhin fordert, gedacht werden.

Das Verhältnis zwischen Justiz und Politik stellt ein kompliziertes Geflecht dar, wobei die Politik angesichts der sachlichen Unabhängigkeit der Richter (Art. 97 Abs. 1 GG) insbesondere durch Personalentscheidungen Einfluss auf die Justiz nehmen kann.

Dabei bedarf die Justiz für ihre demokratische Legitimation einer hinreichenden Verbindung zum Volk. Diese wird namentlich durch die Verantwortung von Legislative und Exekutive für die Personalentscheidungen in der Justiz hergestellt. Andererseits darf aber die politische Gestaltungsmacht nicht zur Instrumentalisierung der Justiz im Sinne bestimmter politischer Mehrheiten führen. Darüber hinaus hat auch die – hier nicht zu betrachtende – Amtsethik jedes Einzelnen Bedeutung für die Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes.

Hiervon ausgehend sind die einzelnen Aspekte von Personalentscheidungen zu betrachten, um Möglichkeiten der Stärkung von Politikferne, Rechtsbindung und Verfahrenstransparenz herauszuarbeiten. Klar ist dabei, dass eine sachfremde politische Einflussnahme auf die Justiz auch in anderer Weise als durch Personalentscheidungen erfolgen könnte, z.B. durch Entzug sachlicher Mittel oder Änderungen der Verfahrensordnungen.

III. Einzelthemen

1. Ersternennungen

Erststellungen in den Justizdienst und Übernahmen in das Dienstverhältnis auf Lebenszeit sind nach den Kriterien von Eignung, Leistung und Befähigung nach Art. 33 Abs. 2 GG zu treffen. Die Justiz insgesamt muss politisch neutral sein und von der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen werden.

Einstellungen von Personal, zumal in großer Zahl, wirken auf lange Sicht auf die Justiz ein, bestimmen durch die Zusammensetzung des Personalkörpers insgesamt die Qualität und Unparteilichkeit der Rechtsprechung. Demokratiekritische, aber auch allgemein „politisch übermotivierte“ Verantwortliche könnten versuchen, durch Stellenbesetzungen mit ihnen persönlich oder politisch nahestehenden Personen der Justiz langfristig ihren Stempel aufzudrücken.

Instrumente, die dies vermeiden können, sind vor allem die Vermeidung von Alleingängen, die Übertragung von Entscheidungen auf den sachnäheren und weniger politischen Chefpräsidenten sowie starke Mitbestimmungsstrukturen.

a) *Zuständigkeit*

Die Zuständigkeit für das Auswahlverfahren und die Auswahlentscheidung birgt Gefahren für die Beachtung der Bestenauswahl und die Einhaltung der Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG, wenn sie in den Händen vornehmlich politisch orientierter Entscheidungsträger liegt.

Bei Entscheidungen allein durch das Ministerium besteht ein höheres Risiko, dass politisch genehme Bewerber eingestellt werden, die die Voraussetzungen für eine Einstellung nicht erfüllen, oder fachlich geeigneten, aber politisch unliebsamen Kandidaten der Zugang zum Amt des Richters oder Staatsanwalts (rechtswidrig) verwehrt wird. Ist das Ministerium für die Ersterennung oder die Übernahme in das Lebenszeitverhältnis zuständig, sollten diese Entscheidungen durch starke Kompetenzen eines Mitbestimmungsgremiums wie des Präsidial- oder des entsprechenden Staatsanwaltsrates eingehegt werden. Dieses Gremium muss über ein echtes Mitbestimmungsrecht einschließlich einer Veto- und einer Gegenvorschlagsmöglichkeit verfügen.

Unter Resilienz Gesichtspunkten ist allerdings eine Verlagerung der Zuständigkeit auf eine weniger politische Instanz als ein Ministerium vorzugswürdig. Insoweit kommen namentlich die Chefpräsidentinnen und -präsidenten und die Generalstaatsanwältinnen und -anwälte in Betracht, weil sie durch ihre Stellung parteipolitisch unabhängig sind. Nordrhein-Westfalen hat ein solches System für Personalentscheidungen im R 1-Bereich eingeführt, also gerade auch hinsichtlich der Ersteinstellungen und der Übernahmen auf Lebenszeit. Um eine grundsätzliche personelle Durchlässigkeit zwischen den Gerichtsbarkeiten und der Staatsanwaltschaft zu gewährleisten, könnte auch ein aus Chefpräsidentinnen und -präsidenten sowie Generalstaatsanwältinnen und -anwälten gebildetes Gremium zuständig sein. Verbleibt es aber bei einer ministeriellen Entscheidung, sollte zumindest deren Zustimmung erforderlich sein.

Denkbar ist auch die Installierung eines Gremiums, das am Auswahlverfahren beteiligt ist und dem Minister einen Auswahlvorschlag unterbreitet. Der Minister darf nur einen von diesem Gremium vorgeschlagenen Bewerber ernennen. Wenn dies politisch nicht realisierbar ist, hätte die Abweichung von einem Vorschlag eines akzeptierten Gremiums zumindest die Wirkung, dass eine solche Ernennung nicht geräuschlos möglich ist und einer besonderen Rechtfertigung/Begründung der Ministerentscheidung (z.B. gegenüber der Öffentlichkeit oder dem Parlament) bedürfte.

b) *Transparenz des Auswahlverfahrens*

Die Transparenz des Auswahlverfahrens ist ein weiterer wesentlicher Baustein, um die Beachtung der Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG und eines darauf aufbauenden Anforderungsprofils sicherzustellen.

Transparenz wird dabei durch öffentliche Ausschreibungen, vor allem aber durch eine intensive Beteiligung von Mitbestimmungsgremien gewährleistet, die Zugang zu allen Verfahrensunterlagen und echte Mitentscheidungskompetenz haben.

2. Anforderungsprofile

Personalentscheidungen in der Justiz sind nach Maßgabe von Artikel 33 Abs. 2 GG zu treffen.

Klar formulierte, objektivierte und justiziable Anforderungsprofile können dazu beitragen, dass sowohl bei einer Ernennung von Richterinnen und Richtern oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälten als auch bei einer Beförderungsentcheidung innerhalb der Justiz sachfremde Erwägungen in den Hintergrund treten und der im Grundgesetz festgelegte Grundsatz der Bestenauslese gewährleistet wird. Anforderungsprofile steigern die Verrechtlichung der Personalentscheidungen und verengen politische Gestaltungsmöglichkeiten sachgerecht. Demgegenüber können durch unklare und weiche Kriterien wie z.B. „wünschenswertes zivilgesellschaftliches oder politisches Engagement“ sachferne Erwägungen ein unangemessenes Gewicht für die Einstellungsentscheidung erlangen.

Es ist sinnvoll, Kernpunkte eines Anforderungsprofils klar und transparent – möglichst im Deutschen Richtergesetz – zu regeln. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass Anforderungsprofile nicht beliebig geändert oder auf einzelne Stellen oder bestimmte Bewerberinnen und Bewerber jeweils neu formuliert und individuell zugeschnitten werden. Eine formalgesetzliche Regelung bietet größere Sicherheit gegen voreilige politische Veränderung. Allerdings können diese Einschränkung und die Ausgestaltung parlamentarischer Verfahren auch zu relativ allgemein gehaltenen und wenig konkreten Regelungen führen, die gegen politische Einflussnahmen weniger wirksam sind. Zudem ist bei formal-gesetzlichen Anforderungsprofilen eine maßgebliche Mitwirkung der Mitbestimmungsgremien an deren Ausgestaltung nahezu ausgeschlossen. Daher sind auch mehrstufige Regelungen mit einer eher grundsätzlichen Regelung auf der Ebene des Parla-mentsgesetzes und einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung in

Betracht zu ziehen. Zumindest faktisch dürften Mitbestimmungsgremien und die Interessenvertretungen auf den Regelungsinhalt von Rechtsverordnungen einen größeren Einfluss haben.

a) Kernpunkte eines Anforderungsprofils

Zu den Basisanforderungen gehört zunächst die fachliche Eignung, ausgewiesen i.d.R. durch besondere Leistungen im Rahmen der juristischen Ausbildung. Darüber hinaus sind auch persönliche Eigenschaften wie z.B. „Entscheidungsfreude“, „Überzeugungskraft“, „Objektivität bei der Bewertung widerstreitender Interessen“, „Fähigkeit zur selbstkritischen Reflexion“, „Fähigkeit zur Verhandlung und zum Ausgleich“, „besonnenes Auftreten“ und die „soziale Kompetenz“ wichtige Merkmale bei der Ersteinstellung junger Juristinnen und Juristen.

Überdies bestehen weitere Anforderungen, die nach dem Gesetz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts an die Ausübung des Berufs zu stellen sind. Dazu gehören insbesondere

- das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung,
- die Bereitschaft zur Mäßigung und Zurückhaltung innerhalb und außerhalb des Amtes,
- die Identifizierung mit dem Rechtsprechungs- und Strafverfolgungsauftrag der Justiz und
- die Unparteilichkeit.

Diese Anforderungen werden zwar – zurecht – als selbstverständlich für die Ausübung des Richter- oder Staatsanwaltsamtes angesehen. Dennoch oder gerade deshalb ist es sinnvoll und erforderlich, sie gesetzlich zu verankern. Es handelt sich um Kernanforderungen für die Ausübung aller Ämter innerhalb der Justiz, wengleich das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung keine anlasslosen Abfragen beim Verfassungsschutz rechtfertigt.

Soweit ausnahmsweise Stellen einzelfallbezogen ausgeschrieben werden sollen, sind zur Vermeidung politischen Missbrauchs die Mitbestimmungsgremien hieran mit einem Vetorecht zu beteiligen.

b) Beförderungsämtler

Im Falle von Beförderungsentscheidungen ist es auch unter fachlichen Gesichtspunkten und im Interesse der Resilienz besonders wichtig, dass sich Kandidatinnen und Kandidaten bereits in ihren bislang ausgeübten Ämtern innerhalb der Justiz bewährt haben. Selbstverständlich

sollte die Justiz auch bei der Besetzung von Beförderungssämtern grundsätzlich offen sein für Bewerbungen von Kandidatinnen und Kandidaten, die zuvor nicht in der Justiz tätig waren. Dennoch sollte der Bewährung innerhalb der Justiz im Zusammenhang mit dem Gebot der Bestenauslese eine besondere Bedeutung bei der Auswahlentscheidung zukommen. Das gilt auch und vor allem bei der Besetzung von Gerichts- oder Behördenleitungen. Anderenfalls steigt das Risiko, dass solche Positionen mit Personen besetzt werden, die durch ihre berufliche Prägung gegenüber Versuchen politischer Einflussnahmen nicht genügend sensibel sind.

3. Beförderungen

Beförderungsentscheidungen sind das zentrale Steuerungselement im Personalbereich. Sie können zugleich als „Belohnung“ für erwünschtes und als „Abstrafung“ von unerwünschtem (Entscheidungs-)Verhalten sowie zu einer Besetzung von Positionen missbraucht werden, die steuernden Einfluss auf den gesamten Personalkörper oder auf die Rechtsentwicklung insgesamt haben. Bestimmender politischer Zugriff auf solche Entscheidungen kann ein besonders effektives Mittel sein, um die sachliche Unabhängigkeit der Justiz auszuhöhlen.

a) *Beurteilungswesen*

Bei der Vergabe von Beförderungssämtern hat die Bestenauswahl nach Art. 33 Abs. 2 GG besondere Bedeutung. Die maßgeblichen Tatsachen, auf denen die Bestenauswahl gründet, nämlich die im Amt erbrachten und zu bewertenden Leistungen, können in aller Regel nicht rein objektiv bemessen werden. Daher kommt den Anforderungsprofilen und dem Beurteilungswesen besondere Bedeutung zur Objektivierung und Überprüfbarkeit von Entscheidungen und zur Begrenzung des politischen Einflusses auf die Entscheidungsfindung zu.

Das Beurteilungssystem ist so auszugestalten, dass es möglichst unabhängig von Beförderungsentscheidungen ist und subjektive Einflüsse wirksam begrenzt. Insofern haben Regelbeurteilungen einen herausgehobenen Wert, weil sie unabhängig von Beförderungsentscheidungen erstellt werden. Durch die zeitgleiche Beurteilung einer großen Zahl von Richterinnen und Richtern sowie von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bieten sie eine höhere Wahrscheinlichkeit für ihre inhaltliche Richtigkeit als Anlassbeurteilungen. Manipulationen sind zwar auch bei Regelbeurteilungen nicht ausgeschlossen, aber in der Praxis seltener anzutreffen. Deshalb können Regelbeurteilungen einen Beitrag zur Resilienz der Justiz leisten. Sie sind auch besser miteinander vergleichbar als Anlassbeurteilungen, die gerade mit Blick auf die zu treffende Auswahlentscheidung verfasst werden und diese oft faktisch vorwegnehmen.

Entsprechend ist es sinnvoll, Richter und Staatsanwälte möglichst lange in das System der Regelbeurteilungen einzubeziehen. Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass ein erheblicher Teil der Kolleginnen und Kollegen für sich keine berufliche Veränderung und damit auch keine Beförderung anstrebt und die Erteilung von Beurteilungen nicht als Wertschätzung wahrnimmt. Dem sollte durch opt-in- oder opt-out-Möglichkeiten Rechnung getragen werden, damit diejenigen, die dies wünschen, lange im Beurteilungssystem verbleiben oder früher aus diesem ausscheiden können.

Die Beurteilungen sind allein am jeweiligen Anforderungsprofil auszurichten.

Subjektive Einflüsse im Beurteilungssystem lassen sich auch zurückdrängen, indem die Beurteilungskompetenz vom Dienstvorgesetzten auf eine Beurteilungskommission übergeht. Allerdings besteht eine solche Beurteilungskommission bislang nirgends in Deutschland. Zudem könnte Uneinigkeit innerhalb der Beurteilungskommission zu einer relativen Gleichförmigkeit der Beurteilungen führen. Im Ergebnis würde dies die Vorteile gerade von Regelbeurteilungen relativieren und so die politischen Entscheidungsspielräume wieder erweitern.

b) Beförderungsverfahren

Für die Resilienz der Justiz ist es förderlich, das Beförderungsverfahren transparent auszugestalten und eine starke Mitbestimmung vorzusehen.

Beförderungssämter bis hin zu den obersten Ämtern sollten öffentlich ausgeschrieben werden. Dies schafft Transparenz und kann politische Einflussnahmen begrenzen.

Im Beförderungsverfahren sollte die politische Ebene keine Möglichkeit haben, allein zu entscheiden und letztlich „durchzuregieren“. Die Resilienz der Justiz wird durch ein ausbalanciertes System aus Verwaltung und Mitbestimmungsgremien gestärkt, wenn diese ein eigenes Vorschlagsrecht, aber auch ein Vetorecht gegenüber Vorschlägen der Verwaltung haben.

4. Mitbestimmung (Präsidialrat und entsprechende Staatsanwaltsräte)

Mitbestimmungsgremien in Personalangelegenheiten sind regelmäßig die vom Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehenen Präsidialräte. Ihre bloße Existenz stärkt die Resilienz der Justiz, weil sie zur Transparenz von Verfahren beitragen und die Anforderungen an die Begründung einer Entscheidung erhöhen. Zudem trägt die Mitbestimmung zur Bestenauswahl bei,

weil zumindest evidente Fehlentscheidungen, namentlich solche, die erkennbar allein politisch motiviert sind, erschwert werden.

Nach dem Gerichtsverfassungsgesetz sind die Präsidialräte bei Beförderungsentscheidungen zu beteiligen. Notwendig ist, deren Zuständigkeit auszuweiten und auch Erst- und Lebenszeiternennungen sowie Erprobungsabordnungen einzubeziehen. Gerade die Beteiligung bei Ersternennungen ist zur Verbesserung der Resilienz sinnvoll, um zu verhindern, dass die Verwaltung durch Einstellung ungeeigneten Personals ihren Einfluss auf die Justiz langfristig zementiert und den Rechtsstaat gefährdet. Daneben ist die Beteiligung an der Auswahl für die Erprobungsabordnungen wichtig, um die Chancengleichheit in der Personalentwicklung zu gewährleisten und sachfremde Protektion zu vermeiden. Soweit weitere Mitbestimmungsrechte in Personalfragen geschaffen werden, sollten diese regelmäßig dem Präsidialrat übertragen werden statt einem Richterrat oder einer Stufenvertretung, weil sich die Präsidialräte in der Praxis als die stabileren Gremien erwiesen haben und über die höhere Autorität innerhalb der Justiz verfügen.

Für die Resilienz der Justiz ist zudem von erheblicher Bedeutung, dass der Präsidialrat ein echtes Gegenvorschlagsrecht hat und sich die Exekutive über ein ablehnendes Votum des Präsidialrats nicht hinwegsetzen darf. Dies ist bundesgesetzlich zu regeln.

5. Richterwahlausschuss

Auf Länderebene bestehen nur in neun der 16 Bundesländer Richterwahlausschüsse, nämlich in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. Ihre Aufgaben und Befugnisse, ihre personelle Zusammensetzung, die Verfahren zur Bestimmung der Wahlleute und die Mehrheitserfordernisse für die Wahl eines Richteramts-Kandidaten sind sehr unterschiedlich geregelt. Ebenso sind die Aufgaben der Richterwahlausschüsse unterschiedlich gefasst. Je nach Bundesland entscheiden sie über die Einstellung, die Übernahme auf Lebenszeit oder Beförderungen oder auch nur bei einem Konflikt zwischen Justizministerium und Präsidialrat. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass mit Ausnahme Baden-Württembergs die Vertreter der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den Ausschüssen unterrepräsentiert sind und in Abstimmungen rechnerisch marginalisiert werden können.

Die Einrichtung von Richterwahlausschüssen beruht ganz überwiegend nicht auf dem Wunsch des Gesetzgebers, den Einfluss der Exekutive auf die Judikative zu beschränken oder zu kon-

trollieren, sondern bezweckt ein höheres Maß an demokratischer Legitimation für die Ausübung des Richteramtes. Der tatsächliche Schwerpunkt der parlamentarischen Beteiligung liegt in der eher formellen Zustimmung zu einem Entscheidungsvorschlag der Exekutive.

Je parteipolitisch der Richterwahlausschuss zusammengesetzt ist, umso höher ist daher das Risiko, dass er nicht die politische Einflussnahme auf die Justiz begrenzt, sondern begünstigt. Entspricht seine Zusammensetzung nahezu den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen und genügt für eine Beschlussfassung eine einfache Mehrheit, versagt ein Richterwahlausschuss als Instrument der Resilienz, sobald demokratiekritische Kräfte der parlamentarischen Mehrheit angehören. Umgekehrt kann ein entsprechend den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen zusammengesetzter Richterwahlausschuss, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, von einer qualifizierten Minderheit blockiert oder zu politischen Paketlösungen gezwungen werden.

Daher sind die Richterwahlausschüsse von Natur aus nur insoweit geeignet, die Resilienz der Justiz zu fördern, als sie eine vollständige Alleinentscheidung der Exekutive vermeiden. Sie können aber darüber hinaus ein wirksames Instrument der Resilienz sein, wenn ihre Zusammensetzung nicht allein die parlamentarischen Mehrheiten abbildet, die Vertreter von Richtern und Staatsanwälten ein erhebliches Stimmengewicht haben, die Mehrheitserfordernisse politische Blockaden vermeiden und der Ausschuss über weitgehende Entscheidungskompetenzen verfügt. Damit der Richterwahlausschuss demokratische Legitimation vermitteln kann, muss er zwar mehrheitlich mit Parlamentariern besetzt sein. Das steht aber einer erheblichen Repräsentanz von Richtern und Staatsanwälten nicht entgegen.

Unabhängig von der Zusammensetzung und den Mehrheitserfordernissen besteht bei Wahlentscheidungen stets das Problem, dass die Bestenauswahl nicht gewährleistet ist und die Auswahlentscheidung auch nur eingeschränkt verwaltungsgerichtlich überprüft werden kann. Insoweit kann eine vorherige Beteiligung von Mitbestimmungsgremien, wie sie etwa auf der Bundesebene durch das vorherige Votum des Präsidialrats besteht, zumindest evidente Fehlentscheidungen vermeiden.

IV. Zusammenfassung und Empfehlungen

Es steht außer Frage, dass der Möglichkeit eines Missbrauchs politischer Gestaltungsmacht zur Instrumentalisierung der Justiz wirksam vor allem im Bereich der Personalentscheidungen durch

- Übertragung der Zuständigkeit weg von den Ministerien,
- rechtlich gebundene und der gerichtlichen Kontrolle zugängliche inhaltliche Anforderungen,
- transparente Verfahren und
- eine starke Mitbestimmung

entgegengewirkt werden kann.

Daher empfiehlt der Deutsche Richterbund hinsichtlich der dargestellten einzelnen Entscheidungen Folgendes:

1. Die Rolle der Präsidialräte muss gestärkt werden.

Die Beteiligung der Präsidialräte ist von der bisher nur vorgesehenen Anhörung in eine echte Mitbestimmung im Sinne einer Mit-Entscheidung zu ändern. Im Sinne der Resilienz ist es wichtig, dass einerseits bei einer ablehnenden Stellungnahme des Präsidialrats die Exekutive ihre Entscheidung nicht allein durchsetzen kann und andererseits der Präsidialrat das Recht hat, aus dem Bewerberkreis einen Gegenvorschlag zu machen.

Die Mitbestimmung des Präsidialrats muss auf alle Status- und statusrelevanten Entscheidungen, also auch auf Einstellungen und die Auswahl für Erprobungsabordnungen, erweitert werden.

Dies muss (bundes-)gesetzlich geregelt werden.

2. Die Zuständigkeit eines Richterwahlausschusses soll auf den Fall beschränkt sein, dass keine Einigung zwischen Exekutive und Präsidialrat zustande kommt.
3. Richterwahlausschüsse sind im Hinblick auf ihre Zusammensetzung und ihr Verfahren resilienztauglich auszugestalten.

Richterwahlausschüsse sind vor allem mit Parlamentariern und mit Vertretern der Richterschaft zu besetzen. Die Regierung sollte im Richterwahlausschuss nur durch den jeweiligen Ressort-Chef repräsentiert werden, der im Wahlausschuss den Vorsitz führt, allerdings ohne eigenes Stimmrecht.

Vertreter der Richterschaft im Ausschuss sind von der Richterschaft direkt zu wählen.

Bei Entscheidungen innerhalb des Gremiums muss der Richterschaft ein so hohes Gewicht zukommen, dass gegen ihre Stimmen kein Kandidat gewählt werden kann. Dies kann namentlich durch das Erfordernis einer mehrfachen Mehrheit (Mehrheit aller Mitglieder des Ausschusses und Mehrheit der Vertreter der Richterschaft) gewährleistet werden.

4. Fehlt es an einem starken Präsidialrat, muss die Zuständigkeit des Richterwahlausschusses umfassend sein und neben der Entscheidung über bei Einstellung und Ernennung auf Lebenszeit auch die Vergabe sämtlicher Beförderungsjämter beinhalten.

5. Für alle Ämter in der Justiz, einschließlich der höchsten Ämter, soll es klar formulierte, möglichst normativ geregelte und justitiable Anforderungsprofile geben.

Anforderungsprofile sind die wesentliche Voraussetzung für die Durchsetzung der Bestenauswahl nach Artikel 33 Abs. 2 GG und die effektive gerichtliche Kontrolle von Personalentscheidungen.

Die Anforderungsprofile sind möglichst normativ zu regeln, um sie gegenüber willkürlichen Änderungsbestrebungen im Einzelfall weniger anfällig zu machen, wobei Grundlagen formalgesetzlich, vor allem im Deutschen Richtergesetz, geregelt werden sollten.

6. Alle freien Stellen in der Justiz sollen nur nach einer öffentlichen Ausschreibung besetzt werden.

Die Stellenausschreibung ist die Grundvoraussetzung für den gleichen Zugang zum Amt und die Auswahl des besten Bewerbers nach Artikel 33 Abs. 2 GG sowie die Transparenz eines Besetzungsverfahrens.

7. Beurteilungsverfahren sollen gestärkt werden.

Dienstliche Beurteilungen dienen maßgeblich der Bestenauswahl und erst nachrangig der Mitarbeitermotivation. Sie sind darum an den Anforderungsprofilen auszurichten und möglichst konkret zu fassen.

Regelbeurteilungen sollen möglichst lange in der Dienstzeit erstellt werden. Um den Interessen der Betroffenen Rechnung zu tragen, soll es die Möglichkeit geben, durch eigene Entscheidung über das Erreichen der Alters- oder der Amtsgrenze hinaus eine Regelbeurteilung zu erhalten oder vorzeitig aus dem Kreis der zu Beurteilenden auszuscheiden.

8. Die Zuständigkeit für Personalentscheidungen soll weitgehend auf Chefpräsidenten und Generalstaatsanwälte übertragen werden.

Die institutionelle Entpolitisierung von Personalentscheidungen, indem sie von einem politischen Entscheidungsträger (Regierung) auf einen nicht politischen Entscheidungsträger (Chefpräsident oder Generalstaatsanwalt) übertragen werden, ist ein effektives Mittel, um politische Einflussnahmen auf die Justiz zu begrenzen.

9. Entsprechendes gilt für die Staatsanwaltschaft.