

Antrag

der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Britta Haßelmann, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Reform der Wahl für die obersten Bundesgerichte

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte ist entscheidend für die Rechtsauslegung, die richterliche Rechtsfortbildung und das Entstehen einheitlicher Rechtsprechung. Daher ist die Besetzung der obersten Bundesgerichte für die Justiz und den deutschen Rechtsstaat von entsprechend hoher Relevanz.

Die Wahl von Bundesrichtern und Bundesrichterinnen erfolgt in einem verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Bestenauslese (Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz) und dem Erfordernis der demokratischen Legitimation (Artikel 95 Absatz 2 Grundgesetz). Der Wahlausschuss trifft nach dem Richterwahlgesetz die Entscheidung über die Besetzung der Richterposten in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Er setzt sich aus den 16 jeweils zuständigen Landesministerinnen und Landesministern sowie 16 vom Bundestag gewählten Mitgliedern zusammen.

An ein oberstes Bundesgericht kann jedoch nicht jede Richterin oder jeder Richter gewählt werden, da Kandidatinnen und Kandidaten sich nicht eigeninitiativ bewerben können. Es bedarf immer eines Vorschlags zur Wahl durch die Mitglieder des Wahlausschusses oder durch die Bundesministerin oder den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz. Die Aufnahme von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auf die Vorschlagslisten für die Bundesgerichte erfolgt aber nach unklaren Kriterien, sodass die Einhaltung des Prinzips der Bestenauslese schwer nachprüfbar ist. Auch bleibt unklar, welchen Einfluss die Exekutive, vertreten durch die jeweilig zuständigen Landesministerinnen und -minister, bei den Vorschlägen und Wahlen hat.

Die Intransparenz des Verfahrens hat nicht nur Einfluss auf das Ansehen der Justiz, sondern zieht direkte Folgen für die Bundesgerichtshöfe nach sich. Zunehmend reichen nicht ausgewählte Konkurrenten Klagen ein. Die anschließenden Verfahren zur Entscheidung über die Konkurrentenklage dauern oft lang. Da während des Verfahrens keine Nachbesetzung erfolgen kann, kann die Funktionsfähigkeit der obersten Bundesgerichte in nicht unerheblichem Maße beeinträchtigt sein.

Neben der Intransparenz hat sich ein weiteres großes Problem bei der Besetzung der Stellen an den obersten Bundesgerichten herauskristallisiert: die fehlende Chancengleichheit für Frauen. 2015 sind nur 36 von 130 Richter am Bundesgerichtshof weiblich (28 Prozent), am Bundessozialgericht nur 26 Prozent und am Bundesfinanzhof sogar nur 22 Prozent. Die Unterrepräsentanz von Frauen besteht schon im Vorfeld auf den Vorschlagslisten der zur Wahl stehenden Personen.

Es bedarf einer Reform des Wahlverfahrens, um durch Transparenz nachvollziehbare Wahlentscheidungen, mehr Glaubwürdigkeit und Chancengleichheit zu erreichen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Reform der Bundesrichterwahl vorzulegen, der

1. die verpflichtende Ausschreibung von freien Stellen an den Bundesgerichten vorsieht und zumindest Interessenbekundungsverfahren einführt. Über die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für die Vorschlagsliste entscheiden die Landesministerien. Sie können dafür eine Kommission einsetzen. Die zuständigen Gleichstellungsbeauftragten sind im gesamten Verfahren zu beteiligen;
2. ein Anforderungsprofil mit verbindlichen Grundanforderungen festlegt, wie beispielsweise vertiefte Fachkenntnisse auf dem Gebiet des jeweiligen Bundesgerichts;
3. eine quotierte Vorschlagsliste vorschreibt, sodass für jede zu besetzende Stelle jeweils eine Frau und ein Mann vorgeschlagen werden;
4. ein einheitliches Bewertungssystem einführt, anhand dessen die Präsidialräte die persönliche und fachliche Eignung der vorgeschlagenen Kandidatinnen oder Kandidaten beurteilen. Deren Stellungnahme wird nur auf Wunsch der Kandidatin oder des Kandidaten zur Personalakte genommen;
5. zwischen den formellen Wahlterminen eine vorbereitende Sitzung der BerichterstatterInnen zum Austausch über die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten stattfindet. Allen zur Wahl stehenden Richterinnen und Richtern ist ein/eine BerichterstatterIn aus dem Kreis der Mitglieder des Wahlausschusses zugeordnet. Bei Bedarf können die Kandidatinnen und Kandidaten zu einer persönlichen Anhörung in die vorbereitende Sitzung eingeladen werden;
6. eine Zielvorstellung zur Repräsentation aller Bundesländer an den jeweiligen Bundesgerichten vorgibt;
7. die Einrichtung von Teilzeitstellen an den Bundesgerichten fördert;
8. für Konkurrentenklagen den Sitz des jeweiligen Bundesgerichtes vorsieht, aber den Instanzenzug erhält.

Berlin, den 16. Februar 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Für mehr Transparenz muss als erstes der Zugang zum Bundesrichterwahlverfahren weiter geöffnet werden. Von der grundsätzlich entsprechend geltenden Ausschreibungspflicht für Beamtenstellen des Bundes besteht durch Beschluss des Bundespersonalausschusses (1954/1957) für Stellen an den obersten Gerichtshöfen eine Ausnahme. Das führt dazu, dass potentielle Kandidatinnen und Kandidaten oft gar keine Kenntnis von den vakanten Stellen erlangen. Daher sollen die freien Stellen an den Bundesgerichten in Zukunft bekannt gemacht und ein Interessenbekundungsverfahren verpflichtend eingeführt werden. Solche Interessenbekundungsverfahren führen auf freiwilliger Basis beispielsweise bereits Hamburg und Niedersachsen durch. Die Auswahl der geeignetsten Kandidatinnen und Kandidaten für die Vorschlagsliste soll durch eine in den jeweiligen Landesministerien (Justiz oder Arbeit oder Soziales) eingerichtete Kommission erfolgen. In dieser Kommission sollen nicht nur – im Gegensatz zur aktuellen Situation – die Exekutive, bzw. die Landesministerin oder -minister, vertreten sein, sondern zusätzlich Vertreterinnen und Vertreter der Judikative; insbesondere kämen hierfür Vertreter oder Vertreterinnen der Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften in Frage. Zusätzlich sollte die jeweils zuständige Gleichstellungsbeauftragte schon im Verfahren der Listenaufstellung beteiligt werden. Das Vorschlagsrecht der gewählten Mitglieder des Wahlausschusses bleibt daneben erhalten.

Zusätzlich müssen die Kriterien, anhand deren Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen und ausgewählt werden, näher bestimmt werden. Dazu muss ein verbindliches Grundanforderungsprofil gesetzlich verankert werden, das beispielsweise folgende Qualifikationen umfassen sollte: vertiefte Fachkenntnisse auf dem Gebiet des jeweiligen Bundesgerichts sowie soziale Kompetenzen wie Teamfähigkeit und kommunikative Kompetenz. Die vertieften Fachkenntnisse können durch wissenschaftliche Publikationen, Kommentierungen oder Praxiserfahrung nachgewiesen werden. Einer Umgehung des Prinzips der Bestenauslese wird durch die Konkretisierung der Qualifikationsanforderungen vorgebeugt. Das verbindliche Grundanforderungsprofil muss dabei kein Übermaß an Detailreichtum bieten, um neben hoher Qualität eine Vielfältigkeit an den Bundesgerichten weiterhin zu ermöglichen. Ein gewisser dadurch verbleibender Spielraum bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten durch die Mitglieder des Bundesrichterwahlausschusses ist als gerechtfertigt anzusehen, da der Wahlausschuss demokratisch legitimiert ist.

Die Vorschlagslisten müssen für jede zu besetzende Stelle jeweils Repräsentanten beider Geschlechter vorsehen. An keinem der obersten Bundesgerichte gibt es ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Anzahl der Richterinnen und Richter. Bei der Wahl im März 2015 sind zwar immerhin 44 Prozent der Stellen an künftige Bundesrichterinnen gegangen, aber fünf Stellen am Bundesverwaltungsgericht sind ausschließlich mit Richtern besetzt worden. Es werden zu wenige qualifizierte und geeigneten Richterinnen gefragt und dann auch vorgeschlagen, vor allem für das Bundesverwaltungsgericht mit nur zwei Richterinnen unter 17 Kandidaten (<http://www.djb.de/Themen/RoteRoben/>). Daher muss bereits bei den Vorschlagslisten angesetzt werden, um die künftige Besetzung der Stellen an den Bundesgerichten je zur Hälfte mit Männern und Frauen zu gewährleisten. Es bedarf einer quotierten Liste, auf der für jede zu besetzende Stelle jeweils eine Frau und ein Mann vorgeschlagen werden. Damit würde zum einen die Umsetzung des Artikels 3 Absatz 2 GG befördert, nach dem der Staat auf die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken hat. Zum anderen entspricht dies der internationalen Tendenz, wie z. B. der Richterwahl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und künftig auch des Europäischen Gerichtshofs, für deren Besetzung die Vorschlagslisten der Konventionsstaaten jeweils Repräsentanten beider Geschlechter enthalten müssen. Um die Chancengleichheit bei den Wahlen zu den Bundesgerichten abzusichern, soll eine Gleichstellungsbeauftragte in jedem Teil des Verfahrens beteiligt werden.

Zudem soll die Beteiligung der Präsidialräte vereinheitlicht werden. Die Präsidialräte sind als Gremien in den jeweiligen obersten Bundesgerichten ein wesentlicher Bestandteil im Verfahren zur Beurteilung der Eignung der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten. Ihr Votum ist zur fachlichen Bewertung erforderlich. Ihre Stellungnahmen sollten jedoch nach einem einheitlichen System erfolgen. Um Richterinnen und Richter nicht von einer Interessenbekundung abzuhalten, sollten die Stellungnahmen der Präsidialräte nur dann Teil der Personalakte werden, wenn die Kandidatin oder der Kandidat dies wünscht.

Die Mitglieder des Ausschusses sollten ihre Wahl der Bundesrichterinnen und -richter nicht nur anhand der Aktenlage treffen müssen. Die Anhörung der Kandidatinnen und Kandidaten allein vor den Präsidialräten ist dem Verfahren nicht angemessen. Vielmehr sollten auch die Ausschussmitglieder die Möglichkeit haben, sich ein vertieftes Bild über die Persönlichkeit der Vorgeschlagenen zu machen. Dazu bedarf es einer der Wahl

vorbereitenden Sitzung, in der die BerichterstatterInnen über die ihnen nach dem Zufallsprinzip zugewiesenen Kandidatinnen und Kandidaten berichten. Jede Kandidatin oder Kandidat ist dabei einem Mitglied des Ausschusses zugeteilt, welches sich vor der Sitzung mit den ihr zugeteilten Personen in Verbindung setzt, um sich ein persönliches Bild zu machen. Der Bericht an die Mitglieder des Wahlausschusses kann durch Vertreter erfolgen. Sollte es erforderlich sein, können die Kandidatin oder der Kandidat in die vorbereitende Sitzung des Ausschusses eingeladen werden, um den Bericht durch eine Nachfragemöglichkeit abzurunden.

Bei der Stellenbesetzung sollte in Anlehnung an Artikel 36 Grundgesetz eine gleichmäßige Repräsentation der Bundesländer berücksichtigt werden. Die sogenannten Landesquoten orientieren sich an den Bevölkerungszahlen der Bundesländer. Über- oder Unterschreitungen der festgelegten Werte sind zwar zulässig, jedoch ist bei einer erheblich höheren Zahl der von einem Bundesland besetzten Stellen im Vergleich zu den eigentlich nach der Landesquote zustehenden Stellen die Wahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten aus dem überrepräsentierten Bundesland weniger wahrscheinlich. Die Landesquote gewinnt im Rahmen des einzuführenden Interessenbekundungsverfahrens an neuer Bedeutung. Bereits bei der Bekanntmachung der an den Bundesgerichtshöfen frei werdenden Stellen sind die Landesquoten mitzuteilen und deren Über- oder Unterschreitung erkennbar darzustellen. So ist für die Interessenten ersichtlich, an welchem der Bundesgerichte überhaupt Vakanzen für ihr jeweiliges Bundesland bestehen und eine eigene Einschätzung der Erfolgchancen einer Interessenbekundung für die jeweiligen Wahldurchgänge möglich. Die Aufnahme der Zielvorstellung soll hierbei genügen. Über- oder Unterschreitungen sollen weiterhin zulässig sein, da starre Quoten den Grundsatz der Bestenauslese aushebeln würden.

Richterinnen und Richter an den obersten Bundesgerichten können ihr Amt, beispielsweise aus familiären Gründen, in Teilzeit ausüben. Da gewährleistet sein muss, dass eine Teilzeittätigkeit jederzeit beendet werden kann, müssen haushaltsrechtlich Stellen mit dem Vermerk Teilzeit vorgesehen werden.

Sieht sich eine Kandidatin oder ein Kandidat im Verfahren benachteiligt, soll die Möglichkeit der Klage gegen die Auswahlentscheidungen erhalten bleiben. Ebenso bedarf es keines gesonderten Rechtsmittelverfahrens für diese Klagen. Es bietet sich jedoch an, für eine zügige einheitliche Rechtsprechung anstelle des Wohnorts der streitenden Parteien den Sitz des Bundesgerichts für die örtliche Zuständigkeit festzulegen.