

An den
Landtag der Freien Hansestadt Bremen
- Rechtsausschuss -

Bremen, 07.10.2022

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Richtergesetzes

Sehr geehrte Frau Grotheer, sehr geehrte Damen und Herren,

der Bremische Richterbund nimmt wie folgt Stellung zu dem von der Senatorin für Justiz und Verfassung vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Richtergesetzes.

I. Das Bremische Richtergesetz (BremRiG) stammt in seinen wesentlichen Teilen aus dem Jahr 1965. Insbesondere die Regelungen zur Mitbestimmung sind seither fast unverändert geblieben. Das betrifft etwa die Zuständigkeiten und Zusammensetzung des Richterwahlausschusses und die Aufgaben und Zusammensetzung des Präsidialrates. Die Regelungen über die Richterräte sind 2003 ergänzt worden.

Die überalterten Beteiligungsrechte der Richtervertretungen stellen nach der gegenwärtigen Rechtslage Richterinnen und Richter schlechter als alle anderen Beschäftigten im Öffentlichen Dienst und als die Beamten. So ist etwa nach den bisherigen gesetzlichen Regelungen eine Mitwirkung weder bei der Einstellung und Lebenszeiternennung, noch bei weiteren personalen Angelegenheiten wie Stellenausschreibungen, Versetzung, Abordnung, Dienstaufsicht, Disziplinarmaßnahmen, Beurteilung, Entlassung u.v.m. vorgesehen. Auch im Bereich der sog. Beförderungsentscheidungen bleiben die Rechte der Richtervertretungen deutlich hinter jenen der Personalräte zurück. Hier findet sich im Gesetz lediglich ein Recht des jeweiligen Präsidialrates zur Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung eines Beförderungsbewerbers. Eine Äußerung zu den Mitbewerbern ist nicht vorgesehen, ebenso wenig ein wirksames Instrument der Konfliktlösung.

Der Bremische Richterbund weist seit Jahren auf diese Mängel hin. Dabei ist uns Mitbestimmung kein Selbstzweck. Wie auch der 73. Deutsche Juristentag auf seiner Tagung vom 21. bis 23.09.2022 in seinen Beschlüssen festgehalten hat, sind rechtliche Rahmenbedingungen notwendig, um die richterliche Unabhängigkeit bei Ernennungs- und Beförderungsentscheidungen abzusichern und unseren Rechtsstaat gegen Angriffe von innen und außen zu schützen. Der Einfluss der Politik auf die personelle Besetzung der Gerichte darf nur so groß sein, wie es für die Wahrung der demokratischen Legitimation der Rechtsprechung unerlässlich ist.

Der Senat und das Justizressort blieben in den letzten 20 Jahren zur Behebung der insoweit bestehenden Defizite leider untätig. Erfreulicherweise hat auf den Antrag der Regierungsfraktionen vom 22.06.2021 die Bremische Bürgerschaft am 17.11.2021 den Senat einstimmig dazu aufgefordert, einen „Gesetzesentwurf zur angemessenen Stärkung der richterlichen Mitbestimmung in der Justiz“ vorzulegen. Leider ist festzustellen, dass der Entwurf die beschriebenen Defizite der Mitbestimmung ganz überwiegend fortschreibt und schon deshalb völlig unzureichend ist.

II. Zu den einzelnen Änderungen

Der Bremische Richterbund hält eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzesentwurfs für erforderlich. Nachfolgend werden zu den einzelnen Punkten unsere Überlegungen und Einwände formuliert. In der Anlage wird eine Synopse beigefügt, in der neben der aktuellen Fassung des Richtergesetzes die Änderungsvorschläge des Justizressorts (nachfolgend zitiert als BremRiG-E-SenfJuV) sowie die Änderungsvorschläge des Bremischen Richterbundes (nachfolgend zitiert als BremRiG-E-BRB) im Wortlaut nebeneinander gestellt werden.

1. Mitbestimmungsrechte der Richtervertretungen

Der Bremische Richterbund hat in seinem Eckpunktepapier „Vorschläge und Begründung des Bremischen Richterbundes für eine Änderung des Bremischen Richtergesetzes und von Art. 136 der Bremischen Verfassung“ aus dem Jahr 2020 eine Reihe von Vorschlägen für eine Stärkung der Mitbestimmung in der Justiz entwickelt. Der Gesetzesentwurf nimmt hiervon sehr wenig auf. So werden im Entwurf weder der Wunsch nach einer Verankerung der Beteiligungsausschüsse aufgegriffen noch der Vorschlag eines Konfliktlösungsmodells wie im Richtergesetz Baden-Württemberg. Die Stärkung der Rechte des Präsidialrates bleibt weit hinter dem zurück, was geboten wäre, ebenso die Ausweitung der Befugnisse der Richterräte. Nachfolgend werden im Einzelnen die Kritikpunkte aufgeführt und konstruktive Vorschläge für eine weitergehende Ausgestaltung der Mitbestimmung gemacht.

Dabei soll allerdings betont werden, dass der Bremische Richterbund als Mitglied des Deutschen Richterbundes nach wie vor ein Modell der Selbstverwaltung der Justiz fordert. In fast allen Staaten Europas ist eine selbstverwaltete Justiz üblich. Mit dem Entwurf eines Landesgesetzes zur Selbstverwaltung der Justiz hat der Deutsche Richterbund dargelegt, dass und wie in den bestehenden verfassungsrechtlichen Strukturen die Länder im Rahmen ihrer Justizhoheit eine Selbstverwaltung einführen können (<https://www.drb.de/positionen/themen-des-richterbundes/selbstverwaltung-der-justiz>). Leider gibt es für Initiativen in diese Richtung in Deutschland bislang keinen politischen Rückhalt. In Bremen findet sich sogar nur das äußerste Mindestmaß an gesetzlich festgelegter Mitbestimmung. Der Bremische Richterbund hat sich daher entschlossen, mit dem Ziel einer deutlichen Verbesserung der Mitbestimmungssituation aktuell keine Maximalpositionen im Sinne von weitergehenden Schritten hin zu einer selbstverwalteten Justiz zu vertreten. Klarstellend ist aber festzuhalten, dass dieses Ziel aus Gründen der nachhaltigen Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz nicht aufgegeben wird und weiterhin Gegenstand der Diskussion bleiben muss.

a) Die Beteiligungsausschüsse (§ 33 BremRiG-E-BRB)

Unverständlich ist es, dass der Entwurf die derzeitige Praxis des Auswahlverfahrens, das geprägt ist durch eine mittels AV verankerte starke Stellung des Beteiligungsausschusses, nicht in das Richtergesetz integriert. Die ist nicht nur eine Forderung des Bremischen Richterbundes, sondern entspricht der Erwartung der Bürgerschaft in dem Beschluss vom 17.11.2021. Diesem Auftrag kommt der Entwurf ersichtlich nicht nach.

Die Praxis des Auswahlverfahrens bei Einstellungen und Beförderungen in Bremen ist seit fast zwei Jahrzehnten geprägt durch eine mittels AV verankerte starke Stellung der Beteiligungsausschüsse (siehe im Einzelnen Allgemeine Verfügung des Senators für Justiz und Verfassung über das Verfahren bei der Einstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und bei der Abordnung und Versetzung von Richterinnen und Richtern, Fassung vom 20. Dezember 2007 - AvEinstBeföRiStA). Diese Ausschüsse sind überwiegend mit Richter:innen, zudem mit einer Vertreterin/einem Vertreter der Senatorin für Justiz und Verfassung besetzt. Die AV sieht darüber hinaus weitergehende Beteiligungsrechte des Präsidialrates vor als das Gesetz. Das Auswahlverfahren hat in der Vergangenheit zu überwiegend von einer großen Akzeptanz geprägten Auswahlentscheidungen geführt. Die Übernahme der Regelungen aus der AV in das BremRiG ist daher nicht nur eine langjährige Forderung des Bremischen Richterbundes, sondern wurde auch in dem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 17.11.2021 ausdrücklich gewünscht. Zur Begründung heißt es dort: "Dieses Verfahren sollte aber durch die gesetzgebende Gewalt legitimiert und somit

der Möglichkeit einer Veränderung allein durch die Verwaltung entzogen werden.“ Dem stimmen wir zu. Die entsprechenden Regelungen gehören in das Gesetz (siehe dazu unseren Vorschlag in der Anlage für § 33 BremRiG-E-BRB).

Abweichend von der bisherigen Regelung schlägt der Bremische Richterbund vor, in die neue gesetzliche Regelung auszunehmen, dass der/die Vorsitzende des jeweiligen Ausschusses nicht lediglich die Auffassung des Ausschusses zu berücksichtigen hat, sondern dass der Beteiligungsausschuss nach Beratung eine Abstimmung zur Auswahlentscheidung vornimmt und die oder der Ausschussvorsitzende der Senatorin oder dem Senator für Justiz und Verfassung den begründeten Auswahlvorschlag unter Mitteilung des Abstimmungsergebnisses übermittelt, außerdem eine Begründung darüber, warum angehörte Bewerberinnen bzw. Bewerber nicht zur Ernennung vorgeschlagen werden. Dieses Vorgehen verhindert einen - nach dem bisherigen Wortlaut theoretisch möglichen – von der Ausschussmehrheit abweichenden Vorschlag des/der Ausschussvorsitzenden.

b) Die Präsidialräte (§§ 24 ff. BremRiG)

Die Mitglieder der Beteiligungsausschüsse zeichnen sich aufgrund ihrer qua Amt dokumentierten Verankerung in der Justiz und der jeweiligen Fachgerichtsbarkeit hohe Kompetenz und die Kenntnis der Anforderungen an die zu besetzenden Ämter aus. Damit ist in hohem Maße sichergestellt, dass das Bewerbungsverfahren und die Ernennungsvorschläge sich strikt an den Erfordernissen des zu besetzenden Amtes und den Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG orientieren.

Allerdings handelt es sich bei den Beteiligungsausschüssen nicht um Mitbestimmungsorgane. Denn die Mitglieder der Beteiligungsausschüsse werden nicht durch Wahlen hierzu berufen. Darüber hinaus treffen sie nur eine Vorauswahl und sind an der abschließenden Auswahlentscheidung nicht beteiligt.

Daher reicht eine gesetzliche Verankerung des Beteiligungsausschusses aus unserer Sicht prinzipiell nicht aus, um eine echte Mitbestimmung zu realisieren. Zur Sicherung einer allein an Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung orientierten Personalauswahl bedarf es vielmehr weitergehender gesetzlicher Bestimmungen über die Aufgaben und Rechte der richterlichen Mitbestimmungsgremien.

aa) Ernennungsentscheidungen (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 BremRiG-E-SenfJuV)

Der Entwurf des Ressorts sieht als Neuerung in § 24 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass den Präsidialräten das Recht zur gleichberechtigten Mitbestimmung u.a. bei der Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Probe eingeräumt wird. § 33 Abs. 2 BremRiG-E-SenfJuV sieht insoweit für den

Fall eines Dissens zwischen Senatorin und Präsidialrat das Einigungsstellungsverfahren entsprechend §§ 60, 61 des Bremischen Personalvertretungsgesetzes (BPersVertrG) vor.

Mit dieser Neuerung geht der Entwurf tatsächlich über die bisherigen Mitbestimmungsregeln des Gesetzes (und der AV) hinaus. Damit einher geht aber nur eine scheinbare Stärkung der Rechte des Präsidialrates. Denn die Einstellungsentscheidungen sind im derzeitigen System alles andere als die potentiell konfliktträchtigen Entscheidungen. Die Anrufung der Einigungsstelle bei derartigen Entscheidungen durch den Präsidialrat ist kaum zu erwarten.

Hinzu kommt, dass sich das Land Bremen in einem sich in Zukunft noch verschärfenden Wettbewerb mit den anderen Bundesländern um die besten Kandidat:innen befindet. Dem im Vergleich etwa zu den Flächenländern unbestrittenen Vorteil kurzer Wege stehen sich verschlechternde Arbeitsbedingungen, insbesondere eine außerordentlich hohe Arbeitsbelastung sowie eine vergleichsweise schlechtere Besoldung und Versorgung entgegen. Angesichts dieser Randbedingungen ist eine flexible, zügige und für die Bewerber verlässliche Entscheidung über die Einstellung besonders wichtig, um besonders geeignete Kandidat:innen für ein Richteramt in Bremen zu gewinnen. Bei einem insgesamt kleinen Personalkörper bedarf es bis auf Weiteres dieser Flexibilität, um bei kurzfristigen Bedarfen schnell geeignete Richter:innen einstellen zu können. Allein aus diesem Grund hält es der Bremische Richterbund zum heutigen Zeitpunkt nicht für zwingend erforderlich, den Präsidialrat bei jeder Neueinstellung zu beteiligen.

Diese Einschätzung hängt allerdings auch von der Frage ab, ob die in dem Entwurf vorgesehene „Zuverlässigkeitsprüfung“ Gesetz wird. Sollte das so kommen, ist abzusehen, dass sich die Einstellungsentscheidung aufgrund der in § 4a BremRiG-E-SenfJuV vorgesehenen Prüfung häufig ohnehin verzögern wird. Es gibt daher in diesem Fall keinen vernünftigen Grund, dem Mitbestimmungsorgan bei Einstellungsentscheidungen die Rechte, wie sie nach unserer Vorstellung bei Beförderungsentscheidungen geboten sind (siehe nachfolgend bb)), vorzuenthalten.

bb) Beförderungsentscheidungen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 BremRiG-E-SenfJuV / -BRB)

Was die sog. „Beförderungsentscheidungen“ betrifft, ist hier die „Beteiligung“ der Präsidialräte bislang in § 24 Abs. 1 BremRiG geregelt. In dem Entwurf des Ressorts bleibt es bei dieser „Beteiligung“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 BremRiG-E-SenfJuV). Der Entwurf des Bremischen Richterbundes geht darüber hinaus und sieht für diesen Fall eine gleichberechtigte Mitbestimmung der Präsidialräte vor (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 BremRiG-E-BRB). Der 73. Deutsche Juristentag hat insoweit gefordert, dass bei diesen Entscheidungen richterliche (und staatsanwaltliche) Mitbe-

stimmungsgremien einzubeziehen und mit einem wirkungsvollen, nur durch die Anforderungen des Demokratieprinzips begrenzten Einfluss auszustatten sind. Dies sieht auch der Bremische Richterbund so.

Für den staatsanwaltlichen Bereich ist dies von jeher gewährleistet. Dort wird die Vorauswahl nicht nur ebenfalls durch einen Beteiligungsausschuss getroffen, nachfolgend sind darüber hinaus die Personalräte zu beteiligen im Sinne einer echten Mitbestimmung, d.h. im Falle eines Dissenses mit dem Ressort finden die §§ 59 ff. BremPersVetrG Anwendung.

Anders der Entwurf des Ressorts: Er sieht lediglich eine mündliche Erörterung zwischen Senatorin und Präsidialrat bei Dissens vor. Ein Schlichtungs- bzw. Einigungsstellenverfahren bei bestehendem Dissens ist dagegen nicht vorgesehen. Der Entwurf hält also daran fest, den von den Richterinnen und Richtern gewählten Vertretungsgremien nicht die gleichen Rechte zu gewähren, wie sie den Personalvertretungen zustehen.

Der Bremische Richterbund schlägt daher vor, das weitere Verfahren so auszugestalten, dass im Dissens-Fall an der mündlichen Erörterung zwischen Senatorin für Justiz und Verfassung und Präsidialrat festgehalten wird, bei fortbestehender Nichteinigung aber ein Einigungsstellenverfahren entsprechend §§ 60, 61 BremPersVertrG durchzuführen ist (siehe § 32a BremRiG-E-BRB).

cc) Weitere Entscheidungen (§ 24 Abs. 2 Nr. 2-3, Abs. 2 Nr. 2-3/ § 24 Abs. 2 Nr. 2-6 BremRiG-E-BRB)

Über diese Fragen der Beförderung hinaus sollen nach dem Entwurf des Ressorts eine Reihe von weiteren Entscheidungen der Beteiligung bzw. Mitbestimmung durch den Präsidialrat unterliegen. Für einige Angelegenheiten legt die AvEinstBeföRiStA dies bereits fest – allerdings ohne Gesetzeskraft. Das betrifft etwa die Beteiligung bei den Ausschreibungen der Beförderungsstellen oder die Abordnung oder Versetzung eines Richters auf Lebenszeit. Der Entwurf des Bremischen Richterbundes greift diese Punkte auf und erweitert sie in § 24 Abs. 2 BremRiG-E-BRB um einige weitere den Richterstatus betreffende Entscheidungen in Anlehnung an § 45 NdsRiG und schlägt für den Fall des Dissenses – wie bei allen anderen Konfliktfällen – ein Vorgehen vor, das sich weitgehend an den Maßgaben des BremPersVertrG orientiert (§ 32a Abs. 2 BremRiG-E). Es gibt keinen überzeugenden Grund, weshalb die Richtervertretung hier – wie auch in anderen nach Personalvertretungsrecht mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten – weniger Befugnisse haben sollte als die Personalvertretungen.

c) Die Richterräte (§§ 18 – 23 BremRiG)

Auch im Bereich der übrigen Angelegenheiten ist die Mitbestimmung der Richter:innen äußerst lückenhaft. Die Übertragung von Mitbestimmungsrechten in weiteren personellen Angelegenheiten auf die Richterräte ist bundesgesetzlich zugelassen; § 73 DRiG sieht insoweit nur „mindestens“ die Beteiligung in allgemeinen und sozialen Angelegenheiten vor und schließt damit die Übertragung personeller Angelegenheiten nur insoweit aus, als zwingend der Präsidialrat zu beteiligen ist.

Es ist eine Konkretisierung und Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der Richterräte sinnvoll und geboten.

aa) Hauptrichterräte (§§ 19, 20 BremRiG-E-BRB)

Um Mitbestimmungslücken aufgrund fehlender Mitbestimmungsgremien zu schließen, schlägt der Bremische Richterbund vor, in jeder Gerichtsbarkeit, mit Ausnahme der Finanzgerichtsbarkeit, einen Hauptrichterrat zu bilden. Denn es gibt immer wieder Angelegenheiten, die mehrere Gerichte einer Gerichtsbarkeit, aber nicht mehrere Gerichtsbarkeiten (und damit die Zuständigkeit des Gesamtrichterrates) betreffen. Das kann etwa Fragen der Einführung von neuen Fachverfahren betreffen oder gerichtsübergreifende Vereinbarungen zum Bereitschaftsdienst. Es soll daher ein Hauptrichterrat für die ordentliche Gerichtsbarkeit entstehen.

Eine entsprechende Regelung könnte für die Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit eingeführt werden, wobei die bestehende Öffnungsklausel für die Bildung eines einzigen gemeinsamen Richterrates (§ 20 Abs. 1 S. 2 BremRiG) beibehalten werden sollte. Einen solchen gemeinsamen Richterrat gibt es derzeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dieser gemeinsame Richterrat nähme dann zugleich die Funktionen des Hauptrichterrates wahr.

Die Zahl der in § 20 Abs. 4 vorgesehenen Mitglieder der Richterräte entspricht § 12 Abs. 3 BremPersVertrG.

bb) Aufgaben der Richterräte (§§ 19, 20a BremRiG-E-BRB)

Die Ausweitung der Beteiligungsrechte der Richterräte ist nach dem Entwurf unzureichend und wird nach unserem Verständnis nicht ansatzweise der Aufforderung der Bürgerschaft zu einer angemessenen Stärkung von Mitbestimmungselementen auch in personellen Angelegenheit gerecht. In der Entwurfsbegründung wird zwar darauf verwiesen, dass sich der Vorschlag an das Niedersächsische Richtergesetz (Nds.RiG) anlehne. Genau das entspricht auch den jahrelangen Forderungen des Bremischen Richterbundes. Ein Vergleich von § 20 Nds.RiG mit § 19a BremRiG-E-SenfJuV zeigt aber, dass die von der Senatorin für Justiz und Verfassung vorgeschlagene Neuregelung erheblich hinter dem ausgefeilten Aufgabenkatalog in Niedersachsen zurückbleibt.

Der Bremische Richterbund schlägt daher zur Schaffung einer Mitbestimmung, die nicht hinter den Rechten der Personalvertretungen zurückbleibt, einen grundsätzlichen Gleichlauf mit den Mitbestimmungsrechten nach dem BremPersVertrG vor (§ 19 Abs. 1 BremRiG-E-BRB), wobei der Entwurf die besondere Rolle der Präsidialräte berücksichtigt. Was die Mitbestimmungsinhalte betrifft, so dienen die in § 20a Abs. 2 bis 5 BremRiG-E-BRB aufgeführten Fälle lediglich der Klarstellung und erwähnen die häufigsten relevanten Fragestellungen. § 20a Abs. 2 und 3 BremRiG-E-BRB erwähnen dabei mitbestimmungspflichtige Materien, bei denen eine Mitsprache durch die Richtervertretungen bislang nicht vorgeschrieben war.

Der bisherige Verweis hinsichtlich der Befugnisse und Pflichten der Richterräte in § 19 Abs. 3 BremRiG-E-BRB auf die Regelungen der §§ 52 bis 64, 66 und 67 BremPersVertrG bleibt erhalten. Mit der Ausweitung des Aufgabenkatalogs der Richterräte gelten diese Regelungen nunmehr aber – wie seit jeher bei den Personalräten – auch für den Richterbereich bei den bislang nicht erfassten personellen Angelegenheiten, soweit sie nicht der Zuständigkeit der Präsidialräte unterliegen.

§§ 23a und 23b BremRiG-E-BRB enthalten eine in zahlreichen anderen Landesrichtergesetzen bestehende Regelung zur den Kosten und dem Geschäftsbetrieb der Richtervertretungen (vgl. auch 41 BremPersVertrG) sowie einen Verweis auf § 39 BremPersVertrG, in dem Regelungen zum Schutz vor Benachteiligung sowie über Möglichkeiten zur Dienstbefreiung und Freistellung aufgeführt sind. Diese gesetzlichen Klarstellungen sind unbedingt erforderlich, weil mit dem Anwachsen der Aufgaben der Mitbestimmung auch der Zeitaufwand für die Mitglieder der Richtervertretungen zunehmen wird. Daher sind diese auch bei den Entlastungsmöglichkeiten für ihre ehrenamtliche Tätigkeit den Personalvertretungen gleichzustellen. Das bedeutet zugleich, dass dies in der allgemeinen Personalbedarfsbemessung von vornherein zu berücksichtigen ist.

2. Zuverlässigkeitsprüfung (§ 4a BremRiG-E-SenfJuV)

Der Bremische Richterbund lehnt die Einführung der in § 4a BremRiG-E-SenfJuV vorgesehenen Zuverlässigkeitsprüfung derzeit ab.

Die in § 4a BremRiG-E-SenfJuV vorgeschlagene „Zuverlässigkeitsprüfung“ für Bewerber:innen für die Einstellung in den richterlichen oder staatsanwaltlichen Dienst entspricht fast wortgleich in Gesetzestext wie Begründung einem Entwurf, den das Justizressort im Jahr 2020 in den Senat bringen wollte, dann aber – auch nach kritischen Nachfragen des Bremischen Richterbundes – zurückgezogen hat. In dem „neuen“ Entwurf findet sich kein neues Argument. Mit

dem Anlass für das Tätigwerden des Justizressorts, nämlich der Aufforderung der Bürgerschaft zur Neuregelung der Mitbestimmung, hat diese raumgreifende Passage des Entwurfs im Übrigen ganz offensichtlich nichts zu tun.

In der Sache dürfte der Auffassung zuzustimmen sein, dass es in der Gesellschaft möglicherweise mehr, jedenfalls mehr nach außen getragene extreme politische Ansichten gibt. Die Erwartung, dass Bewerber:innen mit solchen Ansichten nicht in ein Richteramt oder in den staatsanwaltlichen Dienst eingestellt werden sollten, ist sicher richtig. Im Übrigen unterliegen sowohl hauptamtliche als auch ehrenamtliche Richter:innen ohnehin einer Pflicht zur besonderen Verfassungstreue (BVerfG, Beschluss vom 06.05.2008 - 2 BvR 337/08, NZA 2008, 962). Wer hierfür nicht Gewähr bietet, ist für das Richteramt ungeeignet. Wer als Richter:in seiner Pflicht zur Verfassungstreue nach Maßgabe der jeweiligen Gesetze nicht nachkommt, muss mit disziplinarrechtlichen Folgen rechnen, die in entsprechend schweren Fällen bis hin zur Entfernung aus dem Dienst reichen können (BVerfG, aaO).

Allerdings bleiben mit Blick auf die im BremRiG-E-SenfJuV vorgesehene Regelung einer Verfassungstreueüberprüfung vor der Ernennung Bedenken und Fragen, die der Entwurf nicht zur Zufriedenheit berücksichtigt.

a) Fraglich ist, ob für die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Regelung eine ausreichende Begründung gegeben wird. Für eine so weitreichende Regelung wie beabsichtigt wäre zu erwarten, dass das praktische Bedürfnis der gesetzlichen Neuregelung etwa anhand einer Ermittlung von Bremer oder zumindest bundesweiten Verdachtsfällen von Verfassungsfeinden in der Justiz dargelegt würde. Daran fehlt es aber in dem Entwurf. Uns ist bislang auch kein einziger derartiger Fall in Bremen bekannt.

b) Inhaltlich erscheint eine Regelung, die der Überprüfung der „Zuverlässigkeit“ von Bewerber:innen im Sinne eines „jederzeitigen Eintretens für die freiheitliche-demokratische Grundordnung“ dient, wenig bestimmt. Das birgt Unsicherheiten in der Anwendung. Insgesamt besteht die Gefahr, dass das Einstellungsverfahren für Richter:innen und Staatsanwält:innen in eine ungute Nähe zum Radikalenerlass der Siebzigerjahre gerückt wird und über die Geeignetheit von Bewerber:innen letztlich das Votum der Verfassungsschutzbehörden entscheidet.

c) Darüber hinaus ist die Zuverlässigkeitsprüfung nicht konsistent in das Auswahlverfahren integriert. Insbesondere ist nicht genau geregelt, zu welchem Zeitpunkt die Überprüfung stattfinden soll. Nach § 4a Abs. 2 BremRiG-E-SenfJuV hat dies jedenfalls vor der Einstellung zu erfolgen. Eine Rückkopplung hinsichtlich des Überprüfungsergebnisses mit dem Beteiligungsausschuss ist nicht gesichert, wohl auch nicht vorgesehen. Damit kann die „Vorauswahl“ des Ausschusses aus Gründen, die dem Ausschuss nicht mehr mitgeteilt und von diesem daher

nicht bewertet werden können, im Nachhinein entwertet und umgangen werden. Insofern bestehen auch rechtliche Bedenken, ist doch für die Rechtmäßigkeit und eine gerichtliche Beurteilung der Auswahlentscheidung bislang der Auswahlvermerk maßgeblich (OVG Bremen, Beschl. v. 18. 3. 2013 – 2 B 294/12 -, NVwZ-RR 2013, 811). Wie sich nachträglich ohne Einbeziehung des Beteiligungsausschusses gewonnene Erkenntnisse auf diese Rechtmäßigkeitsprüfung auswirken, erscheint mindestens unklar.

In jedem Fall erscheint es unzureichend, wenn die Aufgaben des Beteiligungsausschusses zwar in der Entwurfsbegründung erwähnt werden, der Entwurf selbst aber – entgegen der Aufforderung der Bürgerschaft – die Vorschriften über den Beteiligungsausschuss nicht in das Gesetz aufnimmt. Die Entwurfsbegründung zu § 4a BremRiG-E-SenfJuV nimmt damit auf Regeln Bezug, die ohne jedes parlamentarische Verfahren durch die Senatorin für Justiz und Verfassung jederzeit geändert oder aufgehoben werden können. Auch hierin zeigt sich die fehlende Konsistenz dieses Instruments.

d) Ein maßgeblicher Grund, der gegen die nachgelagerte Zuverlässigkeitsprüfung spricht, ist der Zeitfaktor. Wie bereits unter 1 b) aa) dargelegt, ist ein erheblicher Vorteil des bisherigen Auswahlverfahrens die schnelle Entscheidung – bei gleichzeitig umfassender Geeignetheitsprüfung der Bewerber:innen durch den Einstellungsausschuss. Es steht zu erwarten, dass sich, insbesondere durch die Anfragen bei den Landesverfassungssämtern, aber auch durch weitere im Katalog des § 4a BremRiG-E-SenfJuV vorgesehene mögliche Informationseinholungen, die Entscheidung über die Einstellung so verzögert, dass der / die Bewerber:in, der / die sich sehr häufig parallel auch in anderen Ländern beworben hat, „abspringt“. Insoweit stellt sich außerdem die Frage, ob die Freie Hansestadt Bremen gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz eines anderen Bundeslandes Auskünfte oder die Mitwirkung bei der Zuverlässigkeitsprüfung beanspruchen kann. Alles in allem erscheint es daher überaus fraglich, ob der Nutzen der vorgesehenen Prüfung die Nachteile überwiegt

e) In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass sich die Zuverlässigkeitsprüfung offenbar auch auf ehrenamtliche Richter:innen bezieht, ebenso wie auf die Schöff:innen der Strafgerichtsbarkeit, die Handelsrichter:innen der Kammern für Handelssachen, die ehrenamtlichen Richter:innen des Finanzgerichts sowie die ehrenamtlichen Richter:innen bei dem Sozial- und dem Landessozialgericht sowie dem Verwaltungs- und dem Oberverwaltungsgericht. Allein bei dem Arbeits- und Landesarbeitsgericht handelt es sich um schätzungsweise 540 Personen, die der Zuverlässigkeitsprüfung bedürften. Ausgehend von der Annahme, dass das Landesamt für Verfassungsschutz desjenigen Bundeslandes für die Zuverlässigkeitsprüfung zuständig wäre, in dem die zu überprüfende Person wohnt – beispielsweise wohnt eine nicht unbeträchtliche Zahl der ehrenamtlichen Richter:innen der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nieder-

sachsen –, müsste die Anfrage z.B. an das niedersächsische Landesamt für Verfassungsschutz gerichtet werden. Es geht also um eine erhebliche Zahl an Anfragen an ein Verfassungsschutzamt eines anderen Bundeslandes, die es zu bewältigen gilt und die nach Ablauf einer Amtsperiode von neuem beginnt. Bekanntlich ist die Fluktuation bei Laienrichter:innen viel höher als bei Berufsrichter:innen.

f) Überdies stellt sich die Frage, ob dem Land Bremen für die Berufung von Schöff:innen und ehrenamtlichen Richter:innen überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Dies ist eine Angelegenheit der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Staats, DRiG, 1. A. 2012, Vorbem. zum Ersten Teil Rn 1). Der Bund hat durch die Regelung in § 44a DRiG und den §§ 32 – 34 GVG, §§ 20 – 22 VwGO, §§ 21 ff. ArbGG und §§ 16 ff. SGG, die die Hindernisse für die Berufung von ehrenamtlichen Richtern regeln, von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, so dass den Ländern nach Art. 72 Abs. 1 GG insoweit keine Gesetzgebungskompetenz mehr zukommen dürfte.

3. Dienstliche Beurteilungen (§ 5 BremRiG-E-SenfJuV)

a) Aus der Begründung zu § 5 Abs. 2 S. 3 BremRiG-E-SenfJuV geht hervor, dass Satz 3 an Art. 3 Abs. 3 GG angelehnt ist. Die beabsichtigte explizite Verknüpfung der Regelungen zur dienstlichen Beurteilung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG erscheint aber insofern problematisch, als das Verhältnis zu den Grundsätzen der Eignung, Befähigung und Leistung aus Art. 33 Abs. 2 GG ungeklärt bleibt. Deutlich wird das etwa an der Formulierung, dass niemand wegen seiner Sprache benachteiligt werden darf. Selbstverständlich darf niemand wegen seiner Herkunftssprache benachteiligt werden. Allerdings sind mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache für ein Richteramt sicher ein zu berücksichtigendes Hindernis. Dieser Unterschied sollte mindestens in der Gesetzesbegründung angemerkt werden.

Insgesamt fragt sich, ob es der Einführung dieses ausdrücklichen Diskriminierungsverbotes an dieser Stelle überhaupt bedarf. Das allgemeine Diskriminierungsverbot gilt nach Art. 3 Abs. 3 GG ohnehin, daher erscheint die nochmalige Erwähnung bei den dienstlichen Beurteilungen überflüssig bzw. erweckt den Eindruck, dass das Diskriminierungsverbot nur für dienstliche Beurteilungen gilt und nicht umfassend.

b) Zu § 5 Abs. 4 BremRiG-E-SenfJuV wird in der Begründung die Auffassung vertreten, dass wegen der Einzelheiten eine Regelung durch AV ausreichend ist. Diese Auffassung ist u.E. nicht von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gedeckt. Danach ist der Erlass einer Rechtsverordnung erforderlich.

4. Regelungen über Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit usw.

a) zu Nr. 11 (§ 41 Nr. 4 f. BremRiG-E-SenfJuV):

Dem Entwurf zufolge soll die Zuständigkeit des Dienstgerichts auch auf die Anfechtung einer Verfügung betreffend das Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand gemäß § 3 Abs. 4 BremRiG erweitert werden. Insoweit bestehen keine Bedenken.

b) zu Nr. 12 (§ 44 BremRiG-E-SenfJuV):

In § 44 Abs. 1 BremRiG soll zukünftig in entsprechender Anwendung von § 47 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BremDG geregelt werden, in welchen Fällen Mitglieder des Richterdienstgerichts von der Amtsausübung kraft Gesetzes ausgeschlossen sind. In § 44 Abs. 2 BremRiG soll geregelt werden, dass ein Mitglied des Richterdienstgerichts sein Amt nicht ausüben kann, solange ihm die Führung seiner Amtsgeschäfte vorläufig gerichtlich untersagt ist.

Der Verweis in § 44 Abs. 1 BremRiG-E-SenfJuV auf § 47 Abs. 1 BremDG erscheint unproblematisch. Unklar ist hingegen der Verweis auf § 47 Abs. 2 Satz 1 BremDG. Dort heißt es: „Ein Beamtenbeisitzer ist auch ausgeschlossen, wenn er der Dienststelle des Beamten angehört“. Insoweit stellen sich eine Reihe von Fragen, die der Entwurf u.E. nicht ausreichend beantwortet: Wie soll der Begriff des „Beamtenbeisitzers“ entsprechend auf die Richterdienstgerichte angewendet werden? Soll die entsprechende Anwendung des § 47 Abs. 2 S. 1 BremDG nur auf die Beisitzer:innen bezogen sein oder auch für die oder den Vorsitzenden des Richterdienstgerichts gelten? Soll die Regelung sowohl für die Beisitzer:innen als ständige Mitglieder oder nur für die oder den Beisitzer:in als nichtständiges Mitglied gelten?

Falls – wie es mutmaßlich beabsichtigt ist – alle Mitglieder des Richterdienstgerichts ausgeschlossen sein sollen, wenn sie der Dienststelle der Richterin oder des Richters angehören, wäre eine eindeutige Formulierung wünschenswert.

Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die geplante Änderung in § 44 Abs. 2 BremRiG. Da nach dem Entwurf das Amt als Mitglied des Richterdienstgerichts nur während der Dauer der vorläufigen Untersagung der Führung der Amtsgeschäfte nicht ausgeübt werden können soll, erscheint unklar, welche Auswirkungen es unter dem Aspekt des „gesetzlichen Richters“ (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) auf die Besetzung des Richterdienstgerichts in einem laufenden Richterdienstverfahren hat, wenn die Dauer der vorläufigen Untersagung der Führung der Amtsgeschäfte für das betroffene Mitglied des Richterdienstgerichts endet. Soll dann ein – gegebener-

nenfalls erneuter – Wechsel auf der Richterbank eintreten? Oder soll das Mitglied des Richterdienstgerichts von dem laufenden Verfahren auch nach der Beendigung der vorläufigen gerichtlichen Untersagung der Führung seiner Amtsgeschäfte ausgeschlossen bleiben?

c) zu Nr. 13 (§ 45 BremRiG-E-SenfJuV):

Dem Entwurf zufolge sollen mit § 45 Abs. 1 BremRiG-E-SenfJuV die Voraussetzungen, unter denen das Amt eines Mitglieds des Richterdienstgerichts erlischt, dahingehend ergänzt werden, dass das Amt auch dann erlischt, wenn eine Voraussetzung für die Berufung in dieses Amt wegfällt oder das Mitglied nach § 32 Abs. 2 DRiG seines Amtes enthoben wird.

§ 45 Abs. 2 BremRiG-E-SenfJuV soll Ruhenstatbestände betreffend die Amtsausübung eines Mitglieds des Richterdienstgerichts schaffen für Zeiträume der Abordnung bzw. der Wahrnehmung von Aufgaben der Dienstaufsicht über Richterinnen und Richter.

Gegen die Ergänzungen in § 45 Abs. 1 BremRiG-E-SenfJuV bestehen keine Bedenken.

Wie bereits bei § 44 Abs. 2 BremRiG-E-SenfJuV erscheint es im Hinblick auf die Besetzung der Richterdienstgerichte und Art. 101 GG allerdings auch im Hinblick auf § 45 Abs. 2 BremRiG-Entwurf problematisch, ob das Amt am Richterdienstgericht tatsächlich nur solange ruhen soll, wie die Abordnung währt bzw. Aufgaben der Dienstaufsicht wahrgenommen werden. Dies dürfte u.a. bedeuten, dass ein zuvor vom Amt des Richterdienstgerichts ausgeschlossenes Mitglied auch in einem laufenden Verfahren auf die Richterbank – ggf. wieder – einrückt, sobald die Abordnung beendet ist bzw. keine Aufgaben der Dienstaufsicht mehr wahrgenommen werden. Ob dies sinnvoll und beabsichtigt ist, erscheint fraglich (s.o.).

d) zu Nr. 14 (§ 57 BremRiG-E-SenfJuV):

Mit § 57 BremRiG-E-SenfJuV wird die bisherige Vorschrift über die Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit überwiegend nur redaktionell überarbeitet.

Inhaltlich neu ist aber, dass nunmehr in § 57 Abs. 5 BremRiG-E-SenfJuV die vorläufige anteilige Einbehaltung von Dienstbezügen geregelt wird mit Ablauf des Monats, in dem die oberste Dienstbehörde den Antrag, die Zulässigkeit der Versetzung der Richterin oder des Richters in den Ruhestand festzustellen, beim Dienstgericht gestellt hat.

Bedenklich und im Ergebnis abzulehnen ist es, soweit die in § 57 Abs. 5 BremRiG-E-SenfJuV beabsichtigte Regelung den Einbehalt des das Ruhegehalt übersteigenden Teils der Dienstbezüge lediglich an den Antrag der obersten Dienstbehörde beim Dienstgericht knüpft, die Zulässigkeit der Versetzung in den Ruhestand festzustellen. Damit würde ein nicht gerechtfertigter Automatismus dergestalt geschaffen, dass bereits der das Verfahren des Dienstgerichts

einleitende Antrag der obersten Dienstbehörde zur Einbehaltung von Teilen der Dienstbezüge führt.

Soweit die Begründung des Entwurfs darauf abstellt, dass die Richtergesetze der Mehrzahl der Länder entsprechende Regelungen vorsehen, ist dies so auch nicht zutreffend. Zwar enthalten die meisten Richtergesetze der Länder im Zusammenhang mit einem auf Feststellung der Dienstunfähigkeit und Versetzung in den Ruhestand gerichteten Verfahren in der Tat Regelungen zum vorläufigen Einbehalt der das Ruhegehalt übersteigenden Dienstbezüge. Allerdings enthalten, soweit ersichtlich, nur die Richtergesetze von Hamburg (§ 88 Abs. 5 HmbRiG) und Baden-Württemberg (§ 83 Abs. 4 LRiStAG-BW) eine vergleichbare Regelung, wonach der Einbehalt lediglich an den verfahrenseinleitenden Antrag bzw. die verfahrenseinleitende Verfügung der obersten Dienstbehörde geknüpft ist. In der ganz überwiegenden Mehrzahl der Landesrichtergesetze ist demgegenüber eine Regelung vorgesehen, wonach es in die Kompetenz des Richterdienstgerichtes gestellt ist, auf Antrag der Dienstbehörde und z.T. unter weiteren einschränkenden Voraussetzungen die Einbehaltung der das Ruhegehalt übersteigenden Dienstbezüge vorläufig anzuordnen (vgl. für Niedersachsen § 107 Abs. 5 iVm. 96 NdsRiG: Die oberste Dienstbehörde beantragt die Einbehaltung der das Ruhegehalt übersteigenden Dienstbezüge beim Dienstgericht, wenn eine Dienstunfähigkeit nach dem vorläufigen Ergebnis der Ermittlungen wahrscheinlich ist; für Schleswig-Holstein § 83 LRiG-SH: Dienstbezüge werden erst nach der Entscheidung des Dienstgerichts einbehalten; für Mecklenburg-Vorpommern § 49 Abs. 4 RiG-MV: Das Dienstgericht kann auf Antrag der obersten Dienstbehörde die Einbehaltung der Bezüge anordnen; für Hessen § 72 HRiG: Die oberste Dienstbehörde kann beim Dienstgericht beantragen, die das Ruhegehalt übersteigenden Dienstbezüge einzubehalten; für Bayern § 59 BayRiStAG: Über die Einbehaltung von Gehalt entscheidet das Dienstgericht).

Der Bremische Richterbund fordert für Bremen eine zumindest vergleichbare Regelung für den Fall, dass grundsätzlich an der Möglichkeit festgehalten werden soll, das Dienstgehalt bereits im Zusammenhang mit der Einleitung eines auf Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit gerichteten Verfahrens teilweise einzubehalten.

Es fehlt zudem eine Regelung zur Verzinsungspflicht der vorläufig einbehaltenen Dienstbezüge für den Fall, dass das Verfahren im Ergebnis eingestellt wird und die einbehaltenen Dienstbezüge nachzuzahlen sind. Wenn sich die beabsichtigte Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit aufgrund des Verfahrens vor dem Dienstgericht als unbegründet und rechtswidrig erweist, müssen die im Ergebnis zu Unrecht einbehaltenen Dienstbezüge zwingend verzinst werden.

Bremischer Richterbund

Für den Vorstand:

Dr. Andreas Helberg
- Vorsitzender -