

Gesetzentwurf

Hannover, den 17.01.2023

Fraktion der CDU

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Richtergesetzes**

Artikel 1

Das Niedersächsische Richtergesetz vom 21. Januar 2010 (Nds. GVBl. S. 16), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2020 (Nds. GVBl. S. 116), wird wie folgt geändert:

Nach § 2 wird der folgende § 2 a eingefügt:

„§ 2 a

Prüfung der Verfassungstreue

(1) ¹Vor der Begründung eines Richterverhältnisses auf Probe ersucht die für die Einstellung zuständige Stelle zur Feststellung der persönlichen Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers die Verfassungsschutzbehörde um Auskunft, ob und gegebenenfalls welche Erkenntnisse zu der Bewerberin oder dem Bewerber vorliegen, die Zweifel daran begründen können, dass sie oder er die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. ²Für das Ersuchen darf die für die Einstellung zuständige Stelle der Verfassungsschutzbehörde den Namen, den Vornamen, den Geburtsnamen, das Geburtsdatum, den Geburtsort, das Geschlecht, die Staatsangehörigkeit, den Wohnsitz und Angaben zu einem Identitätsdokument der Bewerberin oder des Bewerbers übermitteln. ³Die Verfassungsschutzbehörde ist befugt, der für die Einstellung zuständigen Stelle mitzuteilen, ob zu der Person Erkenntnisse nach Satz 1 vorliegen. ⁴Darüber hinaus übermittelt sie der Einstellungsbehörde die bei ihr vorliegenden sicherheitsrelevanten Erkenntnisse über die Bewerberin oder den Bewerber, soweit Sicherheitsinteressen oder rechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen. ⁵Die für die Einstellung zuständige Stelle unterrichtet die Bewerberin oder den Bewerber über die beabsichtigte Datenverarbeitung nach den Sätzen 1 bis 4 sowie über den Umfang und die Dauer der anschließenden Datenverarbeitung.

(2) ¹Die für die Einstellung zuständige Stelle hat die nach Absatz 1 erhobenen Daten gesondert von den übrigen für die Durchführung des Einstellungsverfahrens erforderlichen Daten und gesondert von der Personalakte aufzubewahren. ²Die Regelungen des § 50 Beamtenstatusgesetz, des § 88 und der §§ 90 bis 92 des Niedersächsischen Beamtenstatusgesetzes sind entsprechend anzuwenden. ³Nach der Einstellung sind die Daten in eine Teilakte der Personalakte aufzunehmen. ⁴Die Teilakte ist nach Beendigung des Richterverhältnisses während der Probezeit, spätestens nach Ablauf der Probezeit, unverzüglich zu vernichten. ⁵Die Daten von Bewerberinnen und Bewerbern, die nicht eingestellt wurden, sind unverzüglich nach Beendigung des Bewerbungsverfahrens zu löschen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass und Ziel des Gesetzes**

Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind als Teil der unabhängigen dritten Gewalt ein maßgeblicher Eckpfeiler in unserem demokratischen Rechtsstaat. Nur Angehörige der Justiz, die sich eindeutig zu den Werten des Grundgesetzes bekennen, können dieses gegen seine Gegner schützen. Es ist daher von besonderer Bedeutung für eine wehrhafte Demokratie, dass Extremisten, die nicht auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, keine Möglichkeit erhalten, im Rahmen einer Amtsausübung im Richterdienst ihr extremistisches Gedankengut einfließen zu lassen.

Gegenwärtig ist der Extremismus eine der zentralen Herausforderungen für alle Sicherheitsbehörden in Niedersachsen. In den Blick zu nehmen sind dabei neben religiös motiviertem Extremismus auch solche Personen, die insbesondere rechts- oder auch linksextremistischen Ideologien folgen. Diese unterschiedlichen Formen des Extremismus zeichnen sich durch eine hohe Gewaltbereitschaft, Intoleranz und die Unfähigkeit zum politischen Kompromiss aus. Auch Teile der sogenannten Reichsbürgerszene radikalisieren sich zunehmend und verbreiten extremistisches Gedankengut. So sind unter den vom Verfassungsschutz für das Jahr 2021 ca. 900 gezählten Reichsbürgern etwa 50 rechtsextremistische Personen. Das Anwachsen dieser Bewegungen lässt erkennen, dass es der extremistischen Szene zunehmend gelingt, über das jeweilige Anhänger- und Sympathisantenpotenzial hinaus Wirkung zu entfalten. Die von der Generalbundesanwaltschaft veranlassenen Durchsuchungen und Festnahmen in der Reichsbürgerszene belegen die Gefährlichkeit dieser Gruppierungen für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung. Unter den Festgenommenen befand sich auch eine Richterin und ehemalige Bundestagsabgeordnete der AfD-Fraktion.

Um bei Einstellungen in den Richterdienst eine umfassende Überprüfung der Verfassungstreue durchführen zu können, soll zukünftig die Einstellungsbehörde bei jeder Bewerberin und jedem Bewerber eine Anfrage beim Verfassungsschutz tätigen, ob dort Erkenntnisse vorliegen, die gegen eine Beschäftigung sprechen. Hierzu wird der neue § 2 a in das Niedersächsische Richtergesetz aufgenommen. Eine vergleichbare Regelung existierte bereits bei Polizistinnen und Polizisten (§ 108 a NBG).

II. Verfassungsrechtliche Herleitung einer umfassenden Verfassungstreueprüfung bei Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie rechtliche Fragestellungen

Aus den in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes genannten Grundsätzen, die unbeschadet der Sonderstellung der Richter auch die hergebrachten Grundsätze des richterlichen Amtsrechts einschließen (BVerfG, Beschluss vom 07.01.1981, 2 BvR 401/76, 2 BvR 606/76, Rn. 37), folgt, dass Richterinnen und Richter die Gewähr dafür bieten müssen, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Diesen Grundsatz vollzieht § 9 Nr. 2 Deutsches Richtergesetz (DRiG) für die Richterschaft auf einfachgesetzlicher Ebene nach. Die Gewähr bietet eine Bewerberin oder ein Bewerber nicht schon dann, wenn keine Anzeichen dafür vorliegen, dass sie oder er sich nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung auflehnt, sie beschädigt oder zerstört. Sie oder er muss im Gegenteil erwarten lassen, dass sie oder er Bestrebungen Anderer hierzu mit den zu Gebote stehenden Mitteln aktiv entgegentritt, für unsere demokratische Grundordnung Partei ergreift und für sie streitet (vgl. Staats, DRiG, 2012, § 9 Rn. 4). Die Verfassungstreue ist nach § 9 Nr. 2 DRiG eine positive Ernennungsvoraussetzung.

Aus diesem Grund kann in den (Probe-)Richterdienst nur eingestellt werden, wer auf dem Boden der verfassungsmäßigen Ordnung steht, sich zu ihr bekennt und für sie einzustehen bereit ist. Die Einstellungsbehörde hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass in ihren Personalkörper Extremisten keinen Eingang finden.

Bislang fordert die Einstellungsbehörde im Bewerbungsverfahren zur Begründung eines Richterverhältnisses auf Probe - in der Regel nach dem Einstellungsinterview - direkt eine umfassende Registerauskunft an (§ 41 Abs. 1 Nr. 2 Bundeszentralregistergesetz). Mit den darin erteilten Auskünften ist eine umfassende Prüfung auf Verfassungstreue aber nicht möglich. Eine extremistische Gesinnung einer Bewerberin oder eines Bewerbers muss nicht zwangsläufig bereits zu einer Verurteilung geführt

haben. Zudem ist zwar im Bewerbungsformular ein Feld zu finden, wonach Bewerberinnen bzw. Bewerber ihr Einverständnis mit einer Überprüfung durch die Verfassungsschutzbehörde erklären können („Mit einer Überprüfung meiner Person durch das Landesamt für Verfassungsschutz bin ich einverstanden.“). Die für die Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erforderliche Überprüfung einer Bewerberin oder eines Bewerbers darf aber nicht nur mit einem (von der Freiwilligkeit einer Bewerberin oder eines Bewerbers abhängigen) Einverständnis der betroffenen Person möglich sein.

Eine spezialgesetzlich geregelte Rechtsgrundlage für eine Datenübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde ohne Einverständnis der betroffenen Person könnte sich aus § 32 Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG) ergeben. § 32 Abs. 1 NVerfSchG sieht vor, dass die Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Daten an sonstige Behörden und Stellen (außerhalb von Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden, dazu siehe § 31) übermitteln darf, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Abs. 2 bis 4 NVerfSchG erforderlich ist oder die empfangende Behörde die personenbezogenen Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr benötigt. Da die Abfrage von personenbezogenen Daten einer Bewerberin oder eines Bewerbers regelmäßig ohne konkreten Anlass erfolgen soll, lässt sich eine Übermittlung zur Gefahrenabwehr nicht begründen. Denkbar ist hier allein eine Übermittlung nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 NVerfSchG zur Erfüllung der Aufgaben nach § 3 Abs. 2 bis 4 NVerfSchG. Der insofern allein in Betracht kommende § 3 Abs. 4 Nr. 3 NVerfSchG regelt jedoch nur die Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörde bei der Überprüfung von Personen in sonstigen gesetzlich vorgesehenen Fällen. Demnach ist eine weitere Vorschrift erforderlich, die die Überprüfung der Verfassungstreue einer Bewerberin oder eines Bewerbers vor der Begründung eines Richterverhältnisses auf Probe in Niedersachsen - unabhängig von einem Einverständnis - regelt. Die Einführung des § 2 a NRiG-E ist daher erforderlich.

Nach § 2 a NRiG neu ersucht das Justizministerium als Einstellungsbehörde künftig vor der Begründung eines Richterverhältnisses auf Probe die Verfassungsschutzbehörde um Auskunft, ob dort Erkenntnisse vorliegen, die Zweifel daran zu begründen vermögen, dass die Bewerberin oder der Bewerber die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Mit der Regelung wird eine Befugnis für die Einstellungsbehörde geschaffen, besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) zu verarbeiten. Die Abfrage erfolgt dann regelmäßig und unabhängig von einem Einverständnis der betroffenen Person. Abgefragt werden nur bereits vorliegende Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde, die Zweifel an der Verfassungstreue der Bewerberin oder des Bewerbers zu begründen vermögen. Es bedarf keiner weiteren Ermittlungen.

Der mit der Abfrage bei der Verfassungsschutzbehörde in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Artikels 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes verbundene Eingriff ist gerechtfertigt.

Das für Einschränkungen dieses Grundrechts erforderliche überwiegende Allgemeininteresse ist gegeben. Der Bürger hat einen Anspruch darauf, dass er sich Richterinnen und Richtern gegenüber sieht, die hinter den Grundprinzipien des Staates stehen. Der Eingriff ist verhältnismäßig. Die Regelabfrage bei der Verfassungsschutzbehörde ist auf ein legitimes Ziel gerichtet, weil sie die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes sichern will. Sie ist geeignet, da sie zu dieser Sicherung einen entsprechenden Beitrag leistet. Die Regelabfrage ist auch erforderlich. Es sind keine anderen Mittel einer Überprüfung ersichtlich, die in gleicher Weise geeignet sind, diesem Ziel Rechnung zu tragen. Mildere Mittel, wie z. B. die Einholung einer Auskunft aus dem Bundeszentralregister (§ 41 Abs. 1 Nr. 2 Bundeszentralregistergesetz), die Nutzung frei zugänglicher Medien, der persönliche Eindruck im Bewerbungsgespräch oder eine Abfrage bei der Verfassungsschutzbehörde im Einzelfall sind nicht gleichermaßen geeignet. Diese Mittel kommen bereits jetzt zur Anwendung, ihr Erkenntnisgewinn ist jedoch nicht mit einer Abfrage zu vorhandenen Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörde zu vergleichen und kann diese nicht ersetzen. Insbesondere beschränken sich die Inhalte der Bundeszentralregisterauskunft grundsätzlich auf abgeschlossene Verfahren. Der Eingriff steht auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem schützenswerten Ziel des Dienstherrn, nur Personen, die auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen, in den Richterdienst einzustellen.

Vor diesem Hintergrund greift die Regelung auch nicht in unzulässiger Weise in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 des Grundgesetzes) ein. Die geplante Abfrage zur Verfassungstreue ergänzt lediglich die ohnehin bereits gesetzlich geregelten Ernennungsvoraussetzungen des § 9 Nr. 2 DRiG. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht bereits ausgeführt, dass die Verfassungstreue einer Richterin oder eines Richters lediglich eine legitime Zulassungsvoraussetzung darstellt, die zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nötig ist (vgl. BVerfG, 2 BvL 13/73, zitiert nach beck-online).

Die Regelung zur Überprüfung der Verfassungstreue genügt auch den Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO). Nach Artikel 9 Abs. 2 Buchst. g DS-GVO sind bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, die beispielsweise die politische Meinung oder weltanschauliche Überzeugungen betreffen, besondere Vorgaben zu beachten. Die Verarbeitung ist auf der Grundlage des Rechts eines Mitgliedstaates, das in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht und aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist, zulässig. Der Eingriff soll hier durch ein Gesetz geregelt werden, er trägt somit dem formalen Erfordernis der Schaffung einer Grundlage im Recht eines Mitgliedstaates Rechnung.

Den mit der Verarbeitung der Daten verbundenen Risiken für die Rechte und Interessen der betroffenen Personen tragen die in § 2 a Abs. 2 NRiG neu festgelegten Maßnahmen Rechnung. Wie bei den Ausführungen zum Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dargestellt, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass Richterinnen und Richter zu den Grundprinzipien dieses Staates stehen und der Bürger sich darauf verlassen kann, dass sie sich bei Ausübung ihrer Tätigkeit auf dem Boden des Grundgesetzes bewegen.

Die Prüfung der Verfassungstreue durch die Einstellungsbehörde ist nicht schon zulasten der Bewerberin oder des Bewerbers abgeschlossen, wenn die Verfassungsschutzbehörde mitteilt, dass und gegebenenfalls welche Erkenntnisse vorliegen. Stattdessen ist die vorgesehene Abfrage lediglich ein weiteres Erkenntnismittel. Es ist daher auch weiterhin Sache der Einstellungsbehörde, die ihr vorliegenden Erkenntnisse zu bewerten und zu einer Entscheidung zu kommen, ob begründete Zweifel an der Verfassungstreue bestehen oder aber trotz vorliegender Erkenntnisse bestehende Zweifel ausgeräumt werden können. Dies hat Auswirkungen auf den zukünftigen Ablauf des Bewerbungsverfahrens. Da in Niedersachsen am Ende des Bewerbungsgesprächs bereits sofort eine - nur noch unter bestimmten Bedingungen - stehende Zusage erteilt wird, sollten etwaige Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde bereits vor dem Bewerbungsgespräch abgefragt und übermittelt werden. Nur dann können etwaige Erkenntnisse durch die Einstellungsbehörde noch hinterfragt, gegebenenfalls in einem Bewerbungsgespräch thematisiert und die Verfassungstreue einer Bewerberin oder eines Bewerbers so überprüft werden, dass eine Ablehnung auch im Klagefall vor Gericht Bestand hätte. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die durch die Abfrage gewonnenen Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde nicht zu einer Vorverurteilung der Bewerberin oder des Bewerbers führen dürfen.

Die Verfassungsschutzbehörde trifft im Mitwirkungsverfahren keine eigenen Entscheidungen über die persönliche Eignung der Bewerberinnen und Bewerber. Ihre Beteiligung beschränkt sich auf die Mitwirkung nach § 3 Abs. 4 Nr. 3 NVerfSchG.

Die vorstehenden Ausführungen gelten ebenso für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Eine gesonderte Regelung für den staatsanwaltlichen Dienst ist nicht erforderlich, da in Niedersachsen die Neueinstellungen auch für den staatsanwaltlichen Dienst als Richterin oder Richter auf Probe vorgenommen werden. Erst mit der Ernennung auf Lebenszeit nach Ablauf der Probezeit entscheidet sich, ob die Proberichterin oder der Proberichter zur Richterin oder zum Richter auf Lebenszeit (§ 10 DRiG) oder zur Staatsanwältin oder zum Staatsanwalt (§ 122 DRiG) ernannt wird.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung:

Keine.

IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Menschen mit Behinderung und Familien

Der Gesetzentwurf wirkt sich auf die angesprochenen Personengruppen nicht unterschiedlich aus.

V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Die Überprüfung der Verfassungstreue durch die Regelabfrage beim Verfassungsschutz erzeugt einen geringfügigen Verwaltungsaufwand bei der Einstellungsbehörde (Justizministerium) sowie beim Innenministerium (Abteilung Verfassungsschutz). In welcher Höhe dadurch zusätzliche Kosten entstehen, kann nicht sicher geschätzt werden. Der Mehraufwand ist sowohl von der Anzahl der Neueinstellungen als auch von der Bewerberlage abhängig. Es ist davon auszugehen, dass diese zusätzlichen Aufwände aus dem laufenden Haushalt bestritten werden können.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Im Niedersächsischen Richtergesetz wird als § 2 a neu eine Regelung zur Prüfung der Verfassungstreue für die Einstellung in das Richterverhältnis auf Probe aufgenommen, die sich an den geänderten § 108 a des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) anlehnt, der die Verfassungstreuprüfung für den Polizeidienst vorschreibt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Begründung eines Richterverhältnisses auf Probe nur erfolgt, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten (Verfassungstreue).

§ 2 a Abs. 1 Satz 1 NRiG neu sieht vor, dass die Einstellungsbehörde zur Überprüfung der Verfassungstreue einer Bewerberin oder eines Bewerbers eine Regelabfrage bei der Verfassungsschutzbehörde durchzuführen hat. Maßstab für den Umfang der Abfrage und die daraufhin erfolgende Datenübermittlung ist die Feststellung der persönlichen Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers. Die Datenübermittlung ist auf das für diesen Zweck erforderliche Maß zu beschränken. § 2 a Abs. 1 Satz 2 NRiG neu benennt die Daten, die die Einstellungsbehörde der Verfassungsschutzbehörde anlässlich der Abfrage übermittelt. Dazu gehört auch die Staatsangehörigkeit der Bewerberin oder des Bewerbers. Zwar darf nach § 9 Nr. 1 DRiG in das Richterverhältnis nur berufen werden, wer Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist; es sind jedoch auch Fälle doppelter Staatsangehörigkeit denkbar. Von dem Begriff „Wohnsitz“ ist gemäß § 7 Bürgerliches Gesetzbuch in Verbindung mit § 21 Bundesmeldegesetz die jeweilige Hauptwohnung und jede Nebenwohnung umfasst.

§ 2 a Abs. 1 Satz 3 und 4 NRiG neu enthalten die Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde. Damit ist die neue Vorschrift sowohl Rechtsgrundlage für die Abfrage der Einstellungsbehörde als auch für die Übermittlung von Daten durch die Verfassungsschutzbehörde und trägt dem sogenannten Doppeltürmodell des Bundesverfassungsgerichts Rechnung (vgl. BVerfG, 1 BvR 1299/05, Rn. 123, zitiert nach juris).

§ 2 a Abs. 1 Satz 5 NRiG neu regelt die nach der Datenschutzgrundverordnung vorgesehene Unterrichtung der betroffenen Person über die Datenverarbeitung.

§ 2 a Abs. 2 NRiG neu schafft Vorgaben für eine sichere Datenverarbeitung. Insbesondere werden die Speicherung und die Löschung der Daten geregelt und wird festgelegt, wie mit den von der Verfassungsschutzbehörde übermittelten Erkenntnissen zu verfahren ist.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Carina Hermann
Parlamentarische Geschäftsführerin