

05.01.2024

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3005 vom 30. November 2023  
der Abgeordneten Dr. Werner Pfeil FDP  
Drucksache 18/7220

**Wie ist die von Justizminister Benjamin Limbach akzeptierte Überbeurteilung der von ihm favorisierten Bewerberin für das Amt des Präsidentenamtes des OVG mit dem Neutralitätsgebot des Staates vereinbar? Verletzt Justizminister Benjamin Limbach durch die Ernennung der favorisierten Bewerberin das verfassungsrechtlich geschützte Neutralitätsgebot?**

### ***Vorbemerkung der Kleinen Anfrage***

Es gilt der Grundsatz religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staats als Fundamentalprinzip des deutschen Verfassungsrechts. Dem zugrunde liegt die Philosophie der Aufklärung nach Immanuel Kant und der Philosophie des Rechtsliberalismus (z.B. John Rawls). Danach sollte in einem modernen demokratischen Verfassungsstaat das öffentliche Verständnis von Gerechtigkeit möglichst von kontroversen philosophischen und religiösen Lehren unabhängig sein. Dem Präsidenten/der Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts kommt daher eine besonderen Rolle auch in der Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen zu. Die favorisierte Bewerberin des Justizministers hat jedoch in den vergangenen 13 Jahren nicht mehr für die Justiz gearbeitet, sondern war von 2011 an neun Jahre dem Kommissariat der Katholischen Bischöfe zugewiesen und somit als Lobbyistin der Katholischen Kirche in Berlin tätig.

Diese „Zuweisung“/„Abordnung“ wird zum Teil heftig kritisiert, zum Teil wird aber auch die besondere Nähe der favorisierten Bewerberin des Justizministers zur katholischen Kirche kritisch gesehen. Hier wird vor allem angeführt, dass die Katholische Kirche selber wesentliche Verfassungsgrundsätze nicht für sich gelten lässt und aufgrund der Regelungen der Weimarer Reichsverfassung in Art. 140 GG die Kirchen eine besondere Rolle im Gefüge unseres Staates einnimmt („Die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteile dieses Grundgesetzes“). So negiert die katholische Kirche in ihrer Binnenstruktur insbesondere die Gleichberechtigung von Männern und Frauen, die Fortpflanzungsfreiheit der Frauen, die Freiheit der sexuellen Selbstbestimmung in den unterschiedlichen realen Varianten oder die freie Selbstbestimmung über das eigene Leben und bemüht sich, dies in staatliches Recht umzusetzen.

Der Justizminister Benjamin Limbach greift, weil seine favorisierte Bewerberin seit 2011 nicht mehr in der Justiz tätig ist, zur Überbrückung der Lücken in ihren dienstlichen Regelbeurteilungen und zur Begründung eines „Eignungsvorsprungs“ vor anderen Bewerbern auf das abschließende kirchliche Arbeitszeugnis des leitenden Prälaten des Kommissariats der katholischen deutschen Bischöfe zurück. Sie war dessen Stellvertreterin. Danach hat seine Favoritin,

Datum des Originals: 05.01.2024/Ausgegeben: 11.01.2024

Frau J., „mit hoher politischer Intuition und Kompetenz klug und angemessen in Ton und Stil die Anliegen der katholischen Kirche gegenüber den verschiedenen Feldern des politischen Betriebs (Regierung, Parlament, Verbände, Medien und Wissenschaft) in eigener Verantwortung, in absoluter Loyalität mit den deutschen Bischöfen vorgetragen.“ Sie sei "für die Kontaktpflege zu den Vorständen/Präsidien der Bundesparteien inklusive der regelmäßig stattfindenden Spitzengespräche zuständig" gewesen und habe "oft entscheidend zur Positionierung der Kirche in ethischen, politischen und staatskirchenrechtlichen Fragen beigetragen". Weiter heißt es: "Ihre charakterliche Festigkeit, ihre Höflichkeit und ihr Humor machten es ihr leicht, auch schwierige Verhandlungen zu führen und dort den Standpunkt der katholischen Kirche einzubringen."<sup>1</sup> Sie sei als Spitzenkraft für höchste Ämter in Staat, Kirche und Gesellschaft uneingeschränkt geeignet. Das sieht das Verwaltungsgericht gänzlich anders: Denn das Verwaltungsgericht Münster führt in seinem Beschluss vom 28.09.2023, Az. 5 L 583/23, Rn. 252, aus:

„An einer Reflexion in Bezug auf die für das Amt der Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen erforderlichen Eignung in Justizverwaltungsangelegenheiten fehlt es allerdings gänzlich. Hierzu hätte es zumindest in Grundzügen einer Inbezugsetzung der Beigeladenen im Zeugnis attestierten Leistungen zu der ihrem Amt (B2) entsprechenden Tätigkeit (vgl. § 20 Abs. 1 BeamStG) bedurft.“

In der Sondersitzung vom 28. November 2023 hat der Justizminister mitgeteilt, dass er an der Überbeurteilung - nach seiner Darstellung - nicht mitgewirkt habe und diese auch nicht redigiert habe. Er habe sie so übernommen und sich damit vollständig zu eigen gemacht. Justizminister Limbach: „Die Überbeurteilungen aus diesem Verfahren sind von der Abteilung Z gefertigt und mir vorgelegt worden. (...) Ich habe sie, so wie sie waren, unterschrieben.“

Damit stellt sich die Frage, inwieweit der Justizminister in Kenntnis der Überbeurteilung und vor Ernennung der favorisierten Bewerberin J. eigene Überlegungen angestellt hat, und zwar in Bezug auf die Verwertung des Arbeitszeugnisses des Kommissariats der deutschen Bischöfe, die mögliche Verletzung des Grundsatzes der Neutralitätspflicht des Staates durch die neun Jahre andauernde Tätigkeit der favorisierten Bewerberin als Lobbyistin der Katholischen Kirche und über das Zustandekommen des Überbeurteilung generell.

**Der Minister der Justiz** hat die Kleine Anfrage 3005 mit Schreiben vom 5. Januar 2024 namens der Landesregierung beantwortet.

### ***Vorbemerkung der Landesregierung***

Durch die Vorbemerkung der Kleinen Anfrage und die Fragestellungen wird der Inhalt der in Deutschland von der Verfassung vorgegebenen Neutralitätspflicht des Staates in Religions- und Weltanschauungsfragen unzutreffend wiedergegeben.

Inhalt dieser Pflicht ist es gerade nicht, das religiöse oder weltanschauliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen oder derjenigen Bürgerinnen und Bürger, die Bedienstete des Staates sind, im Besonderen zu beschränken. Lediglich der Staat als solcher und seine Bediensteten bei Ausübung ihrer staatlichen Ämter haben sich in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten neutral zu verhalten.

---

<sup>1</sup> VG Münster, Beschluss vom 28.09.2023, Az. 5 L 583/23, Rn. 251

Religiöses oder weltanschauliches Engagement einer Beamtin oder eines Beamten, einer Richterin oder eines Richters außerhalb des Amtes kann aber für sich betrachtet nicht als Indiz dafür ins Feld geführt werden, dass die Beamtin, der Beamte, die Richterin oder der Richter in Ausübung des Amtes die staatliche Neutralitätspflicht nicht achten würde. Eine solche Unterstellung würde die Neutralitätspflicht des Staates gerade verletzen.

Die Beachtung der Neutralitätspflicht des Staates in Besetzungsverfahren für staatliche Ämter bedeutet daher, dass Bewerberinnen und Bewerber wegen ihres religiösen bzw. weltanschaulichen Bekenntnisses weder bevorzugt noch benachteiligt werden dürfen.

Soweit die Vorbemerkung der Kleinen Anfrage die Zuweisung an Kirchen und andere Religionsgemeinschaften generell kritisiert, ist darauf hinzuweisen, dass die Zuweisung von Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung bundesgesetzlich in § 20 Absatz 1 Nummer 1 des Beamtenstatusgesetzes ausdrücklich vorgesehen und gegenüber Zuweisungen an andere Einrichtungen privilegiert ist – aufgrund eines im Gesetzgebungsverfahren zum Beamtenstatusgesetz angenommenen gemeinsamen Änderungsantrags der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD.

- 1. *In der Regel enthält ein abschließendes Arbeitszeugnis, so auch im vorliegenden Fall, einen Überschuss an Wohlwollen und ist deshalb dienstlichen Beurteilungen in der Beamtenlaufbahn nicht gleichzustellen. Warum war für den Justizminister das höchste Lob für langjährigen Kirchendienst durch einen katholischen Prälaten als Begründung für ein hohes staatliches Richteramt nicht problematisch?***

Nach ständiger Rechtsprechung müssen bei dem Leistungsvergleich nach Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes auch Zeugnisse von außerhalb des staatlichen öffentlichen Dienstes stehenden Arbeitgebern berücksichtigt werden, wenn sie (noch) Relevanz für die Eignungsprognose haben. Dies haben ausdrücklich auch die Verwaltungsgerichte Münster und Düsseldorf in ihren Beschlüssen vom 28. September bzw. 17. Oktober 2023 so festgestellt. Diese Vorgabe gilt selbstverständlich auch für Arbeitszeugnisse von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. Sie sind daher im Verhältnis zu anderen Arbeitszeugnissen nicht „problematisch“. Eine Gleichstellung mit einer dienstrechtlichen Beurteilung ist nicht erfolgt.

- 2. *Wenn das kirchliche Arbeitszeugnis für die Überbeurteilung hohes Gewicht hat, wie begründet Justizminister Benjamin Limbach, dass die langjährige Vertretung der Anliegen und Standpunkte der katholischen Kirche "in absoluter Loyalität mit den deutschen Bischöfen" die Bewerberin für die Präsidentschaft des Obergerichtes herausragend qualifizierte bzw. warum dies keine Bedenken hinsichtlich des Neutralitätsgebots für das Präsidentenamt des OVG darstellt?***
- 3. *Welche Kriterien waren es ganz konkret, die dafür sprechen, dass die Favoritin des Justizministers, Frau J., mit ihrem Kirchendienst höchste Qualifikationen für Aufgaben im staatlichen Amt als OVG-Präsidentin gewinnen konnte?***

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Mit Blick auf das Neutralitätsgebot wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung verwiesen.

Dass Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sich bei Ausübung ihrer Tätigkeit während einer Zuweisung gemäß § 20 des Beamtenstatusgesetzes loyal gegenüber den dortigen (Dienst-)Vorgesetzten verhalten, ist eine Selbstverständlichkeit und stellt ihre Eignung für staatliche Ämter nach dem Ende der Zuweisung gerade nicht in Frage. Im Übrigen gehört die Treue- und Loyalitätspflicht zu den Kernpflichten sowohl im Beamten- als auch im Richter-verhältnis.

Das kirchliche Arbeitszeugnis hatte für die Auswahlentscheidung keinen bevorzugten Stellenwert. Die Verwaltungsfunktion, die während der Zuweisung ausgeübt wurde, ist nur eine von vielen wichtigen und herausragenden Verwaltungsfunktionen, die die von der Landesregierung als Ergebnis der Bestenauslese ausgewählte Bewerberin während ihres bisherigen Berufslebens wahrgenommen hat. Insbesondere war sie in verschiedenen Funktionen innerhalb und außerhalb der Justizverwaltung tätig. Innerhalb der Justizverwaltung war sie u.a. in der Gerichtsverwaltung bei einem Verwaltungsgericht tätig und im Justizministerium als Referatsleiterin für die Personalangelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit verantwortlich. Außerhalb der Justizverwaltung verantwortet sie seit Jahren die Digitalisierung im Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Präsidentin/der Präsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen nimmt in einem ganz überwiegenden Umfang Verwaltungsaufgaben wahr, indem sie/er Verantwortung trägt für die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen an insgesamt acht Gerichten mit annähernd 1.200 Bediensteten, davon rund 540 Richterinnen und Richter. Demgegenüber nehmen die Aufgaben der Präsidentin/des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen in der Rechtsprechung nur einen untergeordneten Teil ihrer/seiner Amtspflichten ein. Die Präsidentin/der Präsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen sitzt lediglich einem von derzeit 22 Senaten des Oberverwaltungsgerichts vor. In diesem Senat entscheidet sie/er gleichberechtigt mit den übrigen Senatsmitgliedern nur über die nach der Geschäftsverteilung diesem Senat zugewiesenen Verfahren. Auf die Rechtsprechung der übrigen 21 Senate des Oberverwaltungsgerichts nimmt die Präsidentin/der Präsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen keinen Einfluss und kann dies auch nicht.

Vor diesem Hintergrund entfalten die folgenden Kriterien aus der während der in Rede stehenden Zuweisung ausgeübten Verwaltungstätigkeit Bedeutung für die Eignung für das Amt der Präsidentin/des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen: die Leitung einer Behörde nach innen im Allgemeinen samt der innegehabten Personalverantwortung im Besonderen sowie die Repräsentation der Behörde nach außen.

**4. *Aus welchen Anhaltspunkten im Arbeitszeugnis oder anderen Dokumentationen, nimmt der Justizminister bei der von ihm übernommenen Überbeurteilung, dass seine favorisierte Bewerberin trotz ihrer über neun Jahre religiösen Tätigkeit bei der Katholischen Kirche sie als Präsidentin des Oberverwaltungsgericht in keine Konfliktsituation bei Ausübung als Richterin gerät?***

Die von der Landesregierung als Ergebnis der Bestenauslese ausgewählte Bewerberin hat während ihrer unter Staatsminister a.D. Kutschaty ausgesprochenen Zuweisung an das Kommissariat der Deutschen Bischöfe keine „religiöse Tätigkeit“ ausgeübt, sondern Verwaltungsaufgaben wahrgenommen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung sowie die Antworten auf die Fragen 1 bis 3 verwiesen.

**5. Anhand welcher objektiv nachvollziehbarer und überprüfbarer Kriterien ist unter Beachtung der Neutralitätspflicht des Staates und der Beachtung des Prinzips der „Bestenauslese“ bei angeblich drei gleich guten Kandidaten, die Wahl auf die „Favoritin“, Frau J., durch den Justizminister gefallen?**

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es nicht drei gleich gute Kandidaten gab, sondern insgesamt vier Bewerberinnen und Bewerber, die in ihren Beurteilungen sämtlich mit der Spitzennote und der Spitzeneignung für das Amt der Präsidentin/des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen versehen waren.

Die in einem Besetzungsverfahren maßgeblichen Kriterien ergeben sich allein aus Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes: Eignung, Befähigung und fachliche Leistung. Ob diese in objektiv nachvollziehbarer Weise bei der hier in Rede stehenden Besetzungsentscheidung bewertet worden sind, wird derzeit vom dafür nach der Aufgabenverteilung der Verfassung vorgesehenen Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in zwei Konkurrentenstreitverfahren überprüft. Erinstanzlich hatte das Verwaltungsgericht Düsseldorf dies bei Feststellung eines formalen Fehlers bejaht, während das Verwaltungsgericht Münster zu einer gegenteiligen Auffassung gekommen war. Deren Ausgang bleibt abzuwarten, worauf die Landesregierung bereits mehrfach hingewiesen hat.