

Arnsberg, 05.11.2024

**Vorsitzender des Präsidialrats
der Ordentlichen Gerichtsbarkeit**
Präsident des Landgerichts Arnsberg
Peter Clemen

Anhörung von Sachverständigen des Rechtsausschusses

Vertrauen in den Rechtsstaat erneuern: Besetzungsverfahren für Präsidentenstellen an oberen Landesgerichten überprüfen

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/9106

Eckpunkte für eine Reform der Besetzungsverfahren für Spitzenämter in der Justiz Nordrhein-Westfalens

Vorlage 18/2762

Justizräte auch in Nordrhein-Westfalen?

Vorlage 18/2897

Anhörung des Rechtsausschusses am 20. November 202

Schriftliche Stellungnahme

A.

Die Aufgaben des Präsidialrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen als Richtervertretung bei Beförderungen und Versetzungen

Ich erlaube mir, an dieser Stelle kurz die Aufgaben und die Funktion des Präsidialrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit in NRW vorzustellen.

Der Präsidialrat hat nach § 65 LRiStaG bei der Übertragung eines Richteramtes mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamts und bei der Versetzung einer Richterin oder eines Richters in einem Amt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamts mitzubestimmen.

In der Praxis sind das zum Beispiel Beförderungen eines Richters am Landgericht (Besoldungsgruppe R1) zum Vorsitzenden Richter am Landgericht (Besoldungsgruppe R2) oder einer Richterin am Oberlandesgericht (R2) zur Vorsitzenden Richterin am Oberlandesgericht (R3).

Gleichermaßen ist der Präsidialrat zur Mitbestimmung bei der Ernennung für Präsidentinnen- bzw. Präsidentenstellen an den oberen Landesgerichten, hier den drei Oberlandesgerichten in Nordrhein-Westfalen berufen (Besoldungsgruppe R8).

Der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit besteht nach § 53 LRiStaG aus acht Richterinnen oder Richtern der drei Oberlandesgerichtsbezirke. Vier der gewählten Mitglieder stammen aus dem Oberlandesgerichtsbezirk Hamm und je zwei aus den Oberlandesgerichtsbezirken Düsseldorf und Köln. Dieser Proporz erschließt sich aus der Größe der jeweiligen Bezirke. Den Vorsitz im Präsidialrat übt eine Präsidentin oder ein Präsident eines Gerichts aus. Diese vorsitzende Person wird nach den Grundsätzen der Personalwahl (§ 59 LRiStaG) für eine Wahlperiode von vier Jahren gewählt (§ 16 LRiStaG). Die Wahl der weiteren Mitglieder erfolgt für die gleiche Wahlperiode nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (§ 60 LRiStaG).

Scheidet ein Mitglied des Präsidialrats während der Wahlperiode zum Beispiel wegen Eintritts in den Ruhestand aus dem Präsidialrat aus, tritt dessen gewähltes Ersatzmitglied an seine Stelle. In der laufenden Wahlperiode stammen die Mitglieder des Präsidialrats aus allen Ebenen der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Darüber hinaus ist die Hauptvertrauensperson der schwerbehinderten Richterinnen und Richter mit beratender Stimme an den Sitzungen beteiligt.

Die Hauptaufgabe des Präsidialrats ist es, zu den aktuellen Ernennungsvorschlägen des Ministeriums der Justiz Stellung zu nehmen. Seine Sitzungen finden einmal im Monat mit den leitenden Beamten der Personalabteilung des Ministeriums der Justiz in Düsseldorf statt. Bei besonderen Angelegenheiten nimmt die jeweilige Hausspitze des Ministeriums der Justiz an den Sitzungen teil. Die Satzung des Präsidialrats erlaubt zudem, dass die Beschlussfassung ausnahmsweise im schriftlichen Verfahren stattfinden kann.

Die monatliche Sitzung wird von der oder dem Vorsitzenden vorbereitet, der bzw. dem die jeweiligen Beförderungsvorschläge seitens des Ministeriums zugeleitet werden. Hierauf beruhen die Tagesordnung und die Einteilung der Berichterstattung für den Beförderungsvorgang. Das jeweilige Mitglied erstattet in der Sitzung anhand des ihm zugeleiteten Zeugnishefts Bericht über Berufsweg, Leistungsentwicklung und aktuelle Beurteilung der Fähigkeiten und Leistungen der Bewerberinnen und Bewerber. In der anschließenden Beratung, die ohne die Vertretung des Ministeriums stattfindet, prüft der Präsidialrat die Eignung der zur Beförderung vorgeschlagenen Person im Verhältnis zu seinen Mitbewerberinnen bzw. Mitbewerbern und stimmt über den Inhalt seiner schriftlichen Stellungnahme ab. Der Präsidialrat entscheidet mit einfacher Mehrheit. Er kann dem Besetzungsvorschlag zustimmen, von einer Stellungnahme absehen oder Einwendungen erheben. Außerdem kann er auch zu anderen Bewerberinnen und Bewerbern Stellung nehmen und im Rahmen der Bewerbungen Gegenvorschläge machen (§ 65 Abs.2 letzter Satz LRiStaG).

Sofern die Richtervertretung beabsichtigt, der Maßnahme nicht zuzustimmen, hat sie dies dem Ministerium der Justiz fristgebunden mitzuteilen. In diesen Fällen ist die Maß-

nahme mit dem Ziel einer Verständigung zwischen dem Ministerium und dem Präsidialrat innerhalb von zwei Wochen zu erörtern (§ 23 LRiStaG). Es kann sich ein Einigungsstellenverfahren anschließen (§§ 23,24 LRiStaG). In diesem Verfahren beschließt die Einigungsstelle bei mangelndem Konsens eine Empfehlung an die in diesen Fällen endgültig entscheidende Landesregierung (§ 23 Abs. 7 LRiStaG).

Der Präsidialrat entscheidet auf der Grundlage der Anforderungsprofile für Beförderungsjämter die nach § 8 der Beurteilungsverordnung JM (BeurtVO JM) vom 14. Dezember 2022, GV. NRW. 2022 S. 1104 in der Anlage zur AV d. JM vom 15. Dezember 2022 (2000 - Z. 549) - JMBl. NRW S. 53 – niedergelegt und zum 01.01.2023 in Kraft getreten sind. Hieran hat der Präsidialrat – entsprechend seinen mehrfachen Anregungen zur Fortschreibung der Anforderungsprofile - in einem kritischen und konstruktiven Dialog mitgewirkt.

Die Anforderungsprofile dienen dazu, vor dem Hintergrund der konkreten Aufgaben, die typischerweise mit einer bestimmten Beförderungsjämter einhergehenden fachlichen und persönlichen Voraussetzungen der Bewerber näher zu beschreiben. In diesem Sinne wird die Bestenauslese gemäß Art. 33 GG konkretisiert und näher beschrieben. Dem Präsidialrat kommt in erster Linie eine Rechtmäßigkeitkontrolle zu, er achtet seit jeher darauf, dass die Personalpolitik der Landesregierung sich an diesen Grundlagen orientiert. Die aufgestellten Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber sollen dem Leistungsprinzip den Vorrang einräumen. Dabei legt der Präsidialrat besonderen Wert darauf, dass die Beförderungsjämter auch im Bereich der Präsidenten oder Vizepräsidenten stets Rechtsprechungsjämter sind. Das gilt unter angemessener Berücksichtigung der vielfältigen weiteren Aufgaben auch für Spitzenpositionen in den jeweiligen Gerichtsebenen, denn mit diesen sind Aufgaben der Personalführung, der Personalauswahl und der Personalentwicklung im hochsensiblen Bereich der besonderen Stellung der Richterschaft untrennbar verbunden. Eine nachvollziehbare und transparente Beurteilungspraxis von in der Rechtsprechung erfahrenen Beurteilern erhöht die Akzeptanz der Personalentscheidungen bei den Beurteilten und macht die personelle Auswahlentscheidungen auch für Außenstehende weniger angreifbar.

In der letzten Wahlperiode von 2019 bis 2022 war der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit 417 Beförderungsjämterverfahren befasst und in der jetzigen Wahlperiode bis Oktober 2024 mit 223 Vorgängen.

B.

Eckpunkte für eine Reform der Besetzungsverfahren für Spitzenämter in der Justiz NRW (Erlass vom 27.6.2024 - 3110-Z. 30)

I.

Verbesserung der Transparenz auch unterhalb der Spitzenämter

Der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit hat gegenüber dem Ministerium der Justiz zunächst eine kurze Stellungnahme zu dem Eckpunktepapier in seinem Sitzungsprotokoll aus Juli 2024 verfasst. Darin hat der Präsidialrat festgehalten, dass er grundsätzlich eine Verbesserung der Transparenz begrüßt, er jedoch gewisse Unzulänglichkeiten nicht nur bei den „Spitzenämtern“ der Justiz, sondern bereits auf nachgeordneten Ebenen sieht. Daher spricht sich der Präsidialrat dafür aus, die geplante Verbesserung der Transparenz bei allen Präsidentenämtern (z.B. ab R 4) einzuführen.

II. Keine politische Einflussnahme

Es dürfte darüber Konsens zu erzielen sein, dass jede Art der politischen Einflussnahme und – im Hinblick auf das notwendige Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Justiz gerade in der heutigen Zeit – auch der bloße Eindruck einer Einflussnahme verhindert werden muss und Art. 33 GG ein Ankerpunkt für etwaige rechtliche Änderungen sein und bleiben muss.

III. Die einzelnen Eckpunkte

1. Anforderungsprofile für Spitzenämter

Präsidentinnen oder Präsidenten eines Land- oder Oberlandesgerichts sind stets auch richterlich tätig, als Vorsitzende einer Kammer oder eines Senats. Daher müssen sie bereits nach den derzeit geltenden Anforderungsprofilen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit die Voraussetzungen erfüllen, die an ein solches Rechtsprechungsamt gestellt werden. Das ist auch deshalb sinnvoll, weil die Präsidentinnen und Präsidenten in ihrer Funktion als Dienstvorgesetzte von Richterinnen und Richtern, deren fachliche Qualifikation zu beurteilen haben. Ohne eigene richterliche Vorerfahrung erscheint dies kaum leistbar. Darüber hinaus ist es auch erforderlich, dass die richterlichen Erfahrungen zeitnah zu der Übernahme des vorgesehenen Beförderungsamtes erworben worden sind, weil lange zurückliegende Erfahrungen vielfach von der schnellen Entwicklung auch im richterlichen Bereich überholt werden (z.B. Arbeiten mit der elektronischen Akte).

Für die Spitzenämter an Land- und Oberlandesgerichten sind neben dem Basisprofil folgende Anforderungen formuliert:

- *verfügt über Erfahrungen in der Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten in der Justiz, möglichst auf verschiedenen Ebenen im Verwaltungsaufbau*

- *genügt, sofern mit dem Amt der Vorsitz in einem Spruchkörper verbunden ist, den besonderen Anforderungen, die an die Vorsitzenden der Spruchkörper des jeweiligen Gerichts gestellt werden*

Aus Sicht des Präsidialrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind die Anforderungsprofile für Spitzenämter in der Justiz damit ausreichend definiert, ohne dass es einer Etablierung weiterer Anforderungen an die Leitungsposition einer Mittelbehörde bedarf.

2. Anforderung der Beurteilungen/Ausschlussfrist

Der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit begrüßt eine zeitnahe Besetzung aller Beförderungämter, weil eine (längere) Vakanz bedeutet, dass Richterinnen oder Richter vertretungsweise die mit dem Beförderungsammt verbundenen besonderen Aufgaben wahrnehmen müssen, ohne die entsprechende amtsangemessene Besoldung hierfür zu erhalten. Darüber hinaus vertragen es insbesondere Spitzenämter nicht, längere Zeit unbesetzt zu bleiben, weil viele richtungsweisende Entscheidungen vorzunehmen sind, die in der Vertretung vielfach unterbleiben.

Der Vorschlag zur Beschleunigung des Bewerbungsverfahrens, eine Pflicht zur unverzüglichen Erstellung von Beurteilungen nach Ablauf der Bewerbungsfrist einzuführen, verlagert jedoch die Verantwortung in den Geschäftsbereich. Eine echte Beschleunigung würde das Verfahren erfahren, wenn es für Bewerbungen eine verbindliche Ausschlussfrist gäbe. Dem Ausschluss einer hervorragenden Bewerberin oder eines hervorragenden Bewerbers aus formalen Gründen kann durch die Einräumung einer längeren Bewerbungsfrist als die bisher unverbindliche Frist von zwei Wochen begegnet werden.

3. Überbeurteilung durch das Ministerium der Justiz

Nach der jüngsten Rechtsprechung des OVG NRW scheint es geklärt zu sein, dass das Ministerium der Justiz keine Überbeurteilungen für externe Bewerberinnen oder Bewerber erstellen darf. Die aktuell für interne Bewerberinnen und Bewerber bestehende Möglichkeit, eine Überbeurteilung durch das Ministerium durchzuführen, muss aus Sicht des Präsidialrats kritisch betrachtet werden. Es erscheint bereits bedenklich, dass sich die Korrekturfunktion einer Überbeurteilung nur auf Angehörige der NRW-Justiz im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens erstrecken soll. Hierin könnte eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zu externen Bewerbern gesehen werden.

Der Präsidialrat erachtet es zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und zur Vermeidung jedweder Einflussnahme durch die Justizverwaltung oder Politik und auch zur Vermeidung nur des Anscheins einer solchen Einflussnahme für erforderlich, grundsätzlich die Beurteilungen nur durch die Obergerichte vorzusehen und dem Ministerium der Justiz kein Recht auf Erstellung einer Überbeurteilung einzuräumen.

4. Vermeidung von Beurteilungslücken

Die beabsichtigten Maßnahmen zur Vermeidung von Beurteilungslücken sind nicht zu beanstanden.

5. Dokumentation von Bewerbungsgesprächen

Die Dokumentation über die Durchführung von Bewerbungsgesprächen gehört zum Handwerkszeug einer jeden Führungskraft. Idealerweise kann mit Zustimmung des Gesprächspartners vertraulich vermerkt werden, welchen Inhalt dieses Gespräch hatte. Eine Dokumentation eines Gesprächs mit einem Bewerber verschafft eine deutliche Transparenz und Nachprüfbarkeit des gesamten Besetzungsverfahrens und vermag somit für mehr Vertrauen zu sorgen. Ferner sieht es der Präsidialrat auch als weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Transparenz an, wenn ihm bekannt gegeben wird, ob und ggfls. welche Bewerber im laufenden Verfahren – eventuell nach einem Gespräch mit ihrem Dienstvorgesetzten bzw. Beurteiler – ihre Bewerbung zurückgenommen haben, sofern diese einer solchen Mitteilung zustimmen.

6. Erweiterung der Mitbestimmung

Der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit begrüßt ausdrücklich die Vorschläge des Ministeriums der Justiz zur Erweiterung der Mitbestimmung. Dies umfasst sowohl die Beteiligung vor der Erstellung des Besetzungsberichts als auch die nach der Erstellung des Besetzungsvorschlags. Insgesamt wird durch die frühzeitige Information der Mitbestimmungsgremien eine größere Transparenz geschaffen und das Vertrauen in eine objektive und leistungsorientierte Auswahlentscheidung gestärkt.

a. Vor der Erstellung des Besetzungsvorschlags

Sollte eine Ausschlussfrist für eine Bewerbung künftig vorgesehen werden (vgl. Anregung zu Nr. 2), müsste eine (kurze) Frist für weitere Bewerbungen auf Anregung des Präsidialrats eingeführt werden oder die Bewerbungsfrist müsste so lang gewählt werden, dass dem Präsidialrat z.B. zur Mitte der Frist die bis dahin vorhandenen Bewerberinnen und Bewerber mitgeteilt werden, so dass noch ausreichend Zeit verbleibt, auf potentielle weitere Bewerberinnen und Bewerber zugehen zu können.

b. Nach der Erstellung des Besetzungsvorschlags

Aus Sicht des Präsidialrats stellt es eine deutliche Verbesserung seiner Mitwirkungsmöglichkeiten dar, wenn seine potentiellen alternativen Vorschläge im weiteren Verfahren den Entscheidungsgremien der Landesregierung mitgeteilt werden und das Ministerium der Justiz sich hierzu auch erklären muss.

7. Abbruch von Besetzungsverfahren

Der Präsidialrat begrüßt es, wenn ausdrücklich geregelt wird, unter welchen Voraussetzungen ein Besetzungsverfahren abgebrochen werden darf. Aus Sicht des Präsidialrates wird bei der konkreten Formulierung für eine gesetzliche Vorschrift zum Abbruch von Besetzungsverfahren die einschlägige Rechtsprechung zu beachten sein.

C. Justizräte auch in Nordrhein-Westfalen?

Dem Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit in NRW ist bekannt, dass in anderen Bundesländern, aber auch im benachbarten Ausland bei der Auswahl von Beförderungsstellen Wahlausschüsse beteiligt sind. Auch die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes für das Land NRW obliegt dem Landtag. Letzteres lässt sich ohne weiteres aus dem Doppelstatus des Verfassungsgerichtshofs als Gericht und Verfassungsorgan herleiten.

Ob darüber hinaus eine solche Legitimation durch das Landesparlament auch für die Spitzenpositionen an den oberen Landesgerichten erforderlich ist, erscheint dem Präsidialrat zweifelhaft.

Wie bereits angemerkt, bedarf es aus hiesiger Sicht einer konsequenten Personalentwicklung anhand der festgelegten Anforderungsprofile unter stetiger Berücksichtigung der in § 33 Abs. 2 GG verankerten Bestenauslese. Im Bereich der ordentlichen Justiz hat sich die Kontrolle dieser Besetzungsvorgänge anhand der vorgenannten Kriterien durch den Präsidialrat außerordentlich gut bewährt. So wurden in der letzten Wahlperiode dieses Gremiums sowohl die Stelle des Präsidenten des Oberlandesgerichts Köln als auch die Stelle der Präsidentin des Oberlandesgerichts Hamm neu besetzt.

Sofern es bei der Besetzung solcher Spitzenämter zu Verfahrensverzögerungen kommt, ist das in den umfangreichen Rechtsschutzmöglichkeiten einer unterlegenen Bewerberin oder eines unterlegenen Bewerbers begründet. Solche konkurrenzbedingten Verzögerungen dürften auch durch alternative Auswahlmodelle nicht verhindert werden können.

Ob alternative Modelle das Vertrauen in den Rechtsstaat zu erneuern vermögen, erscheint dem Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit sehr fraglich, vor dem Hintergrund, dass sich dieses Mitbestimmungsgremium insgesamt auf die Legitimation durch die Richterschaft der ordentlichen Gerichtsbarkeit in NRW stützen kann und deren Rechte konsequent im Rahmen der gesetzlichen Mitbestimmungsrechte wahrnimmt. Das sollte auch weiterhin für die Spitzenpositionen in der Gerichtsbarkeit gelten.