

Dr. Werner Richter
Präsident des Oberlandesgerichts
Cecilienallee 3
40474 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2074

A14

**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 2024

Stellungnahme

I. Persönliche Vorbemerkung

Die Grundlagen für die Stellenbesetzung im richterlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen sind in dem am 01.01.2016 in Kraft getretenen Landesrichter- und Staatsanwältegesetz (LRiStaG) geregelt. Ich habe in den Jahren davor als Zentralabteilungsleiter im Justizministerium eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Justiz, der Verbände und Gewerkschaften geleitet, die Eckpunkte für die Neuregelung entworfen hat. Anschließend habe ich mit meinen Kollegen im Justizministerium den Gesetzentwurf verfasst. Zudem bin ich in dem gegenwärtigen nordrhein-westfälischen Modell der Besetzung von Richterstellen später in ein Spitzenamt des Richterdienstes befördert worden.

II. Das Landesrichter- und Staatsanwältegesetz NRW

Das geltende LRiStaG sieht bei der Einstellung, Ernennung und Beförderung von Richterinnen und Richtern keine Beteiligung eines Richterwahlausschusses oder eines Justizrates als Selbstverwaltungsgremium vor. Stattdessen geht es den Weg einer

Ausweitung der Mitbestimmung bei Personalentscheidungen, um die Gesamtverantwortung aller Beteiligten für eine funktionsfähige Justiz zu stärken und Transparenz herzustellen:

- Schon vor über 20 Jahren ist in Nordrhein-Westfalen die Befugnis zur Ernennung von Richterinnen und Richtern im Wege der Subdelegation vom Justizministerium auf die Obergerichte übertragen worden. Seitdem werden in Nordrhein-Westfalen Richter durch Richter eingestellt. Nach der Neuregelung durch das LRiStaG hat der Bezirksrichterrat über diese Einstellung mitzubestimmen. So nimmt etwa an den Assessment-Centern der Oberlandesgerichte Hamm, Köln und Düsseldorf stets ein Vertreter des Bezirksrichterrates teil. Das damit gestärkte Mehraugenprinzip sichert die Qualität und die Akzeptanz der Einstellungsentscheidungen.
- Bei Beförderungentscheidungen sind die Rechte der Präsidialräte gestärkt worden. Über § 75 Abs. 1 des Deutschen Richtergesetzes hinaus, der nur ein Recht zur Stellungnahme einräumt, wurde die Beteiligung des Präsidialrates als Mitbestimmungsrecht ausgestaltet, so dass sich bei fehlender Zustimmung zu einer Personalentscheidung ggf. ein Verfahren vor der Einigungsstelle anschließt.

Eine grundlegende Umstrukturierung des Systems der Richterernennung sieht das LRiStaG ausdrücklich nicht vor. In dem Gesetzentwurf der Landesregierung heißt es:

„Auf die Umsetzung weitergehender Modelle einer selbstverwalteten Justiz verzichtet der Gesetzesentwurf hingegen, da solche Maßnahmen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Justiz nicht erforderlich sind und im Übrigen nicht ohne Änderung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen möglich wären.“ (LT-Drs. 16/9520, S. 2)

Auch im Zuge der Evaluierung dieses Gesetzes sind die Themen „Justizrat“ und „Richterwahlausschuss“ nicht wieder aufgerufen worden. Der von der Landesregierung gemäß § 105 Abs. 2 LRiStaG erstellte Evaluationsbericht vom 19.12.2019 kommt vielmehr zu dem Ergebnis, dass sich die Neuregelungen, insbesondere die Neugestaltung der Beteiligungsrechte in personellen Angelegenheiten, bewährt haben (Vorlage 17/2861).

III. Richterwahlausschuss

Die Schaffung von Richterwahlausschüssen wird den Bundesländern durch Art. 98 Abs. 4 GG ausdrücklich ermöglicht. Einige Länder haben derartige Ausschüsse eingerichtet, die sich in der Zusammensetzung und ihren Kompetenzen erheblich unterscheiden.

Die Frage, ob und welche dieser Modelle vorzugswürdig sind, wurde auf dem 73. Deutschen Juristentag (DJT) 2022 in Bonn umfassend diskutiert. Grundlage der Diskussion in der Abteilung Justiz des 73. DJT war das Gutachten von Prof. Dr. Fabian Wittreck („Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen?“). Mit überzeugende Gründen legt der Gutachter dar, dass Richterwahlausschüsse in Sachen Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) wie in Sachen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) dysfunktional seien:

- Richterwahlausschüsse setzen an die Stelle einer echten Bestenauslese die offene Berücksichtigung von Partikularinteressen (Gefahr von Paketlösungen, Verteilung nach Proporz Gesichtspunkten);
- Auswirkungen der Zuordnung der Bewerber zum „linken“ oder „rechten“ Lager;
- Dilemma der denkbaren Orientierung der Auswählenden/der zu Befördernden an den Erwartungen der Auswählenden;

(vgl. Wittreck, Gutachten, S. G42 und G43).

Auch aus meiner Sicht wird durch einen Richterwahlausschuss die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Stellenbesetzung nicht minimiert, sondern erhöht. In Sachen Transparenz bietet der Richterwahlausschuss ebenfalls keine Vorteile. Statt einer klaren Zuordnung von demokratische legitimierter Kompetenz und Verantwortung (Entscheidungsrecht des Ministers) vernebeln Richterwahlausschüsse den Prozess der Entscheidungsfindung.

Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet das Besetzungsverfahren, das einer durchaus spektakulären Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde lag. Durch diese Entscheidung wurde der Grundsatz der sog. Ämterstabilität erheblich relativiert: Der bereits ernannte Präsident des Oberlandesgerichts Koblenz verlor nach dieser Entscheidung sein Amt. Die Entscheidungsgründe im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 04.11.2010, Az. 2 C 16/09, in dem zugrundeliegenden Konkurrentenstreit sind lesenswert. Bereits der damalige

Sachverhalt zeigt eindrucksvoll, wie intransparent Richterwahlausschüsse agieren können und dass der Eindruck einer politischen Einflussnahme jedenfalls nicht fernliegt:

„Der Justizminister gab dem Beigeladenen aufgrund einer von ihm selbst erstellten Anlassbeurteilung den Vorzug. Der Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit sprach sich wegen der fehlenden Erfahrung des Beigeladenen im Bereich dieser Gerichtsbarkeit gegen ihn aus. Nach dem Landesrichtergesetz bedurfte der Besetzungsvorschlag der Zustimmung des Richterwahlausschusses, wofür die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist. In der Sitzung des Ausschusses vom 8. Februar 2007 stimmten in der gesetzlich vorgesehenen offenen Abstimmung fünf Mitglieder für und vier Mitglieder gegen den Besetzungsvorschlag. Die beiden richterlichen Mitglieder enthielten sich ihrer Stimme. Sie waren unmittelbar vor der Sitzung des Ausschusses von der Staatssekretärin des Justizministeriums zu einem Gespräch in ihrem Dienstzimmer gebeten worden.“ (Rn. 2)

Nach intensiver Diskussion hat der 73. DJT – wenn auch mit knapper Mehrheit – beschlossen, dass in das Auswahlverfahren bei Richterernennungen keine Richterwahlausschüsse eingebunden werden, weil sie die Gefahr politischer Einflussnahme bergen (Ziffer 11 der Beschlüsse).

IV. Justizräte

Unter der Überschrift „Selbstverwaltung der Justiz“ werden immer wieder sog. Justizräte vorgeschlagen, die auch mit einer Kompetenz in Personalangelegenheiten ausgestattet sein sollen. In mehreren europäischen Ländern sind solche Räte in verschiedener Zusammensetzung und unterschiedlichen Kompetenzen eingerichtet.

Aus europarechtlichen Regelungen oder der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte folgt keine Pflicht, die Struktur der deutschen Justiz durch die Schaffung von Justizräten umzugestalten. Der Europarat hat lediglich eine unverbindliche Empfehlung ausgesprochen, wonach Personalentscheidungen bei Richterinnen und Richtern von Justizräten oder sonstigen unabhängigen Institutionen getroffen werden sollen, um eine Auswahl ohne politische Einflussnahme abzusichern (vgl. Sander, Verhandlungen des 73. DJT, Band II/1, S. P12/13).

Vor der Verabschiedung des Landesrichter- und Staatsanwältegesetzes im Dezember 2015 ist in Nordrhein-Westfalen auch über die Einführung einer weitergehenden richterlichen Selbstverwaltung und damit die Einrichtung von Justizräten diskutiert worden. Hierfür wäre eine Änderung der Landesverfassung und des Grundgesetzes erforderlich. Abgesehen davon, dass die erforderlichen verfassungsändernden

Mehrheiten nicht erkennbar sind, wäre ein solches Modell der richterlichen Selbstverwaltung in der Sache nach wie vor ein Irrweg.

Die Binnenorganisation der Justiz und der Gerichte hat sich in erster Linie an den berechtigten Bedürfnissen der Rechtssuchenden zu orientieren. Gerichte haben den Justizgewährleistungsanspruch der Bürger zu erfüllen und die Durchsetzung des Rechts sicherzustellen. Es ist nicht ansatzweise erkennbar, dass dies in europäischen Ländern mit Justizräten effizienter gelingt. Zudem fehlt es an Belegen dafür, dass das Vertrauen der Bürger in die Justiz in diesen Ländern größer ist als in Deutschland.

Überaus fraglich ist schließlich, ob derartige Gremien – wie von ihren Anhängern postuliert – dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit dienen. Aus meiner Sicht erhöht sich eher die Gefahr von Intransparenz und politischer Einflussnahme. Die Entwicklung des Nationalen Justizrates in Polen unter der Regierung der PIS-Partei macht deutlich, wie schnell ein ehemals zur Sicherung der Unabhängigkeit eingerichtetes Gremium usurpiert und instrumentalisiert werden kann.

Der 73. DJT hat sich fast einstimmig gegen einen Justizrat mit Personalkompetenzen ausgesprochen (Ziffer 3 der Beschlüsse).

Bei einer Gesamtbetrachtung halte ich deshalb das gegenwärtige nordrhein-westfälische System der Richterernennung für vorzugswürdig. Der demokratisch legitimierte Minister hat seine Auswahl-/Beförderungsentscheidung zu begründen und zu dokumentieren. Das Grundgesetz sichert den Rechtsschutz: Die Entscheidung des Ministers kann verwaltungsgerichtlich überprüft werden.

V. Eckpunkte einer Reform der Besetzungsverfahren für Spitzenämter

Im Ansatz zutreffend strebt der Minister der Justiz daher eine Reform im bestehenden System an. Die von ihm am 26. Juni 2024 vorgelegten Eckpunkte vermögen indes nur teilweise zu überzeugen.

Auf der Grundlage einer gemeinsamen Besprechung haben alle Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte und die Generalstaatsanwälte in Nordrhein-Westfalen am 20. August 2024 zu diesen Eckpunkten wie folgt gegenüber dem Minister der Justiz Stellung genommen:

„Der Maßstab aller Überlegungen zu einer Reform der Besetzungsverfahren muss Art. 33 Abs. 2 GG sein. Die Vergabe eines Amtes – auch eines Spitzenamtes – richtet sich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Diesem grundgesetzlichen Maßstab müssen die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen entsprechen. Das geltende Landesrichter- und Staatsanwältegesetz (LRiStaG) und die weiteren gesetzlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften

zu dienstlichen Beurteilungen und Ämterbesetzungen gewährleisten bereits gegenwärtig in hohem Maße eine transparente Besetzung von Spitzenämtern, die auch im Übrigen rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Dabei sind Verbesserungen selbstverständlich immer denkbar, um das Ziel zu erreichen, ein Amt möglichst zügig mit der besten Bewerberin oder dem besten Bewerber zu besetzen.

Zu den einzelnen Eckpunkten:

1. Anforderungsprofile für Spitzenämter

Die Anforderungsprofile in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ermöglichen eine sachgerechte Bewertung der für Führungsämter in der Justiz erforderlichen Qualifikationen. Sie bilden damit eine geeignete Grundlage für eine Auswahlentscheidung zwischen mehreren Bewerberinnen und Bewerbern, die unterschiedlichen beruflichen Lebenswegen gerecht wird.

Keinesfalls sollten ausschließlich für die sog. Spitzenämter in der Justiz NRW besondere Anforderungsprofile festgelegt werden. Die Systematik der Anforderungsprofile würde mit Blick auf die übrigen Leitungsämter in der Justiz beeinträchtigt. Will man den Vorschlag des Ministers umsetzen, müssten auch für andere Leitungsämter Anforderungsprofile entwickelt und aufeinander abgestimmt werden.

2. Anforderung der Beurteilungen

Ein durch Tatsachen belegter Bedarf, gerade den Zeitpunkt der Anforderung von Beurteilungen gesetzlich zu regeln („unverzüglich“), ist nicht erkennbar. Eine Pflicht zur unverzüglichen Einleitung des Besetzungsverfahrens ergibt sich bereits aus dem Bewerbungsverfahrensanspruch gemäß Art. 33 Abs. 2 GG.

3. Überbeurteilungen durch das Ministerium

Dem Ministerium der Justiz ist es nach der geltenden Rechtslage nicht gestattet, bei der Besetzung von Spitzenämtern Überbeurteilungen für Bewerberinnen und Bewerber zu erstellen, die nicht aus dem Geschäftsbereich der Justiz kommen. Das hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zuletzt ausdrücklich hervorgehoben und damit klargestellt. Eine gesetzliche Regelung dergestalt, dass eine bestimmte Kompetenz nicht besteht, ist überflüssig und damit verfehlt.

4. Vermeidung von Beurteilungslücken

Das mit dem Vorschlag verfolgte Ziel, Beurteilungslücken zu vermeiden, ist richtig. Ein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht indes nicht.

In § 2 Abs. 3 BeurtVO werden die Ausnahmen vom Erfordernis einer Beurteilung seinem Wortlaut und der Begründung nach abschließend geregelt. Die Zuweisung nach § 20 BeamStG zählt nicht dazu. Ungeachtet einer solchen Zuweisung bleibt die Richterin/der Richter gemäß § 20 Abs. 3 BeamStG weiterhin im richterlichen Dienst im Geschäftsbereich seines bisherigen Dienstherrn. Dasselbe gilt für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Damit ist die letzte dienstvorgesezte Stelle für die Beurteilung zuständig (§ 9 Abs. 3 BeurtVO).

Es könnte sich empfehlen, diese gesetzlichen Zusammenhänge im Erlasswege klarzustellen.

5. Dokumentation von Bewerbungsgesprächen

Eine Pflicht zur Dokumentation von Bewerbungsgesprächen dürfte die Transparenz eines Besetzungsverfahrens nur scheinbar erhöhen. Bereits die zeitliche Reichweite einer solchen Regelung wäre unklar, da in vielen Fällen Gespräche mit potentiellen Bewerberinnen und Bewerbern schon vor dem eigentlichen Bewerbungsverfahren geführt werden.

Zudem bestünde die Gefahr, dass eine Dokumentationspflicht die Beteiligten von einem nicht selten durchaus gebotenen und von beiden Seiten auch gewünschten Gespräch abhält. Werden derartige Gespräche von aufgrund ihrer Stellung dazu berufenen Personen geführt, bleibt die Integrität eines (späteren) Besetzungsverfahrens gewahrt.

6. Erweiterung der Mitbestimmung bei der Auswahlentscheidung

Es bestehen keine Bedenken, das zuständige Mitbestimmungsgremium unverzüglich nach Ablauf der Bewerbungsfrist über vorliegende Bewerbungen zu unterrichten und ihm die Beurteilungen und Überbeurteilungen sämtlicher Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung zu stellen.

Die weitergehenden Vorschläge sehen wir kritisch, da sie den Mitbestimmungsgremien systemfremd eine gestaltende Rolle zuweisen und damit Verantwortlichkeiten vermischen. Bei der Besetzung von Spitzenämtern liegt das Bestimmungsrecht beim Minister der Justiz und der Landesregierung, die Gremien besitzen ein Mitbestimmungsrecht.

Das in § 65 Abs. 2 Satz 2 LRiStaG geregelte Recht zum Gegenvorschlag bezieht sich auf das vorhandene Bewerberfeld und lässt aus guten Gründen keinen Raum zur „Ermunterung“ weiterer Bewerberinnen und Bewerber. Die in den Eckpunkten entwickelte Idee, die Landesregierung habe bei ihrer Auswahlentscheidung beide Vorschläge zu beachten, lässt das im nordrhein-westfälischen Mitbestimmungsrecht der Beamten und der Richter etablierte und bewährte Einigungsstellenverfahren völlig unberücksichtigt. Anders als in den Eckpunkten dargestellt, existiert also bereits ein Verfahren, in dem ein Gegenvorschlag Beachtung findet.

7. Abbruch von Besetzungsverfahren

Der Vorschlag ist zu begrüßen.

Die gesetzliche Festschreibung des bisherigen Richterrechts zum Abbruch von Besetzungsverfahren ist eine Herausforderung. Ein Gewinn an Rechtssicherheit ist aber nur zu erzielen, wenn die Norm die Voraussetzungen für einen Abbruch präzise benennt, gleichzeitig aber offen bleibt für unvorhersehbare Fallgestaltungen, die von ähnlichem Gewicht sind und deshalb ebenfalls einen Abbruch rechtfertigen.“

VI. Fazit und Verbesserungsvorschläge

Der dieser Sachverständigenanhörung zugrundeliegende Antrag der Fraktion der FDP bezieht sich auf das überaus langwierige Verfahren der Besetzung der Stelle der Präsidentin/des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen. Aus den von mir genannten Gründen macht dieses Besetzungsverfahren keinen grundlegenden Systemwechsel bei der Besetzung von Richterstellen erforderlich. Gleichwohl sollten Verbesserungen im bestehenden System umfassend geprüft und umgesetzt werden.

Ich plädiere hierbei für einen offenen Diskussionsprozess unter Einbeziehung aller Beteiligten, um die Akzeptanz von Reformen zu erhöhen.

Drei Vorschläge möchte ich bereits an dieser Stelle einbringen:

1. Bewerbungsfrist

Nach der gegenwärtigen Rechtslage existiert keine wirkungsvolle Frist für eine Bewerbung auf eine ausgeschriebene Stelle. Die Stellenbesetzungs-AV des JM vom 27.11.2020 (JMBl. NRW S. 308) sieht zwar eine Frist von zwei Wochen ab Ausschreibung vor. Nach gängiger Lesart handelt es sich indes nur um eine Ordnungsvorschrift, die indes keine Ordnung schafft, weil Bewerbungen auch lange nach Fristablauf berücksichtigt werden müssen, jedenfalls bis zur Entscheidung des Ministers über die Stellenbesetzung.

Eine Beschleunigung der Verfahren könnte erreicht werden, wenn eine „echte“ Frist vorgesehen wird, nach deren Ablauf die Bewerbung nicht mehr zu berücksichtigen ist. Eine solche Ausschlussfrist könnte sodann interessengerecht auf einen Monat verlängert werden.

2. Auswahlgespräche

Grundlage für Beförderungsentscheidungen sind die dienstlichen Beurteilungen. Sie sichern eine Auswahl nach den Grundsätzen des Art. 33 Abs. 2 GG. Die zum 01.01.2023 reformierten Regelungen zur Erstellung von Beurteilungen im richterlichen Dienst bieten eine geeignete und verlässliche Grundlage, um dem verfassungsrechtlichen Gebot der Bestenauslese zu entsprechen.

Bei der Besetzung von Spitzenpositionen im richterlichen Dienst, bei denen stets eine Verdichtung der vergebenen Notenstufen im allerobersten Bereich vorliegt, könnte es sich anbieten, als Ergänzung zu den Beurteilungen zurückliegender Leistungen ein Auswahlgespräch unter allen Bewerbern zu führen. Ein strukturiertes Auswahlgespräch hätte sich – was den Inhalt der Fragen betrifft – an den Anforderungen des angestrebten Amtes zu orientieren. Es muss protokolliert und damit dokumentiert werden. Das Mehraugenprinzip ist akzeptanzfördernd. Bei der Zusammensetzung der Auswahlkommission könnte neben der gebotenen Beteiligung des Präsidialrates auch an die Einbindung eines hochrangigen Vertreters der Anwaltschaft gedacht werden.

Selbstverständlich stellt das Ergebnis eines solchen Gesprächs „nur“ eine Momentaufnahme dar. Es ist bei der Gesamtabwägung durch den zuständigen Minister als „Foto“ dem „Film“ gegenüberzustellen, der sich aus der jeweiligen Beurteilung der Bewerberin oder des Bewerbers ergibt. Nach der verwaltungsgerichtlichen Judikatur sind solche Auswahlgespräche, auch in Ergänzung zu vorliegenden Beurteilungen, zulässig.

3. Eilrechtsschutz

Die Konkurrentenstreitverfahren im einstweiligen Rechtsschutz dauern sehr lange. Das Rechtsschutzsystem leidet bei Konkurrentenstreitverfahren zudem vor allem an einer „zerfasernden Rechtsprechung“. Es fehlt an bundeseinheitlichen Maßstäben (vgl. Meßling, Referat auf dem 73. DJT, Verhandlungen Band II/1, S. P28).

Dieser Befund ist nicht neu. Aus Wissenschaft und Praxis liegen seit langem Reformvorschläge vor, um diese Situation durchgreifend zu verbessern.

Auch ein mit großer Mehrheit gefasster Beschluss des 73. DJT zielt in diese Richtung:

„Um in Konkurrentenstreitverfahren zu bundeseinheitlichen Auslegungsmaßstäben zu gelangen, sollte das Verfahren instanziell neu geordnet werden. Der Eilrechtsschutz für Konkurrentenstreitverfahren um

Richterstellen sollte bei den Obergerverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen beginnen. Gegen diese Entscheidung sollte den Beteiligten die Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht offenstehen.“

Die Politik sollte diese Anregung aufgreifen und Nordrhein-Westfalen ggf. eine Bundesratsinitiative entwickeln.

Düsseldorf, 6. November 2024

Dr. Werner