

VEREINIGUNG DER VERWALTUNGSRICHTER RHEINLAND-PFALZ – VVR –

Vereinigung der Verwaltungsrichter Rh-Pf * 56068 Koblenz

Ministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz
– z. Hd. Herrn MinDgt. Thurn –
Ernst-Ludwig-Straße 3
55116 Mainz

ROVG Hartmut Müller-Rentschler
Vorsitzender der VVR
Deinhardpassage 1
56068 Koblenz
Telefon: 0261/1307 10363
Telefax: 0261/1307 18010
Internet: www.vvr-rp.de
E-Mail: hartmut.mueller-rentschler@ovg.mjv.rlp.de

Koblenz, den 2. August 2012

Evaluation des Richterwahlausschusses – Ihr Schreiben vom 7. Mai 2012

Ihr Aktenzeichen: 3110 – 1 – 8

Sehr geehrter Herr Thurn,

zunächst möchte ich mich für die uns gewährte Fristverlängerung noch einmal herzlich bedanken.

Namens der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – nehme ich zu dem übersandten Fragenkatalog zur Evaluation des Richterwahlausschusses wie folgt Stellung:

1. Hat sich der Richterwahlausschuss als Organ der Mitentscheidung über Anstellungen und Beförderungen im richterlichen Dienst aus Ihrer Sicht grundsätzlich bewährt?

In ihrer Stellungnahme vom Februar 2003 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesrichtergesetzes, auf dessen Grundlage der Richterwahlausschuss eingeführt wurde, hatte die VVR die Einführung eines Richterwahlausschusses in Rheinland-Pfalz aus grundsätzlichen

Erwägungen abgelehnt. Es bestand die Befürchtung, der vorgesehene Richterwahlausschuss könnte – insbesondere angesichts seiner Zusammensetzung mit acht Parlamentariern und nur zwei richterlichen Mitgliedern sowie einem Rechtsanwalt – zu einer verstärkten parteipolitischen Einflussnahme auf die Auswahl des richterlichen Personals und damit zu einer Politisierung der Gerichte führen. Hilfsweise – für den Fall der Einführung des Richterwahlausschusses – wurden von uns Forderungen hinsichtlich seiner Zusammensetzung und der Wahl seiner richterlichen Mitglieder erhoben, denen nicht Rechnung getragen wurde.

Nachdem der Richterwahlausschuss nun seit rund 8 Jahren besteht – das Landesrichtergesetz vom 22. Dezember 2003 (GVBl. 2004, S. 1) trat am 1. Juli 2004 in Kraft – kann einerseits festgestellt werden, dass das Gremium in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle "geräuschlos" arbeitet und bisher nach unserer Kenntnis in allen Fällen dem jeweiligen Besetzungsvorschlag des zuständigen Ministers zugestimmt hat. Soweit es um Entscheidungen über die Anstellung oder die Beförderung von Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ging, konnten wir bisher keine Abweichung vom Grundsatz der Bestenauslese feststellen. Indessen hat das umstrittene Verfahren zur Besetzung der Stelle des Präsidenten des OLG Koblenz – mit den auch im Tatbestand des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. November 2010 (2 C 16.09 – BVerwGE 138, 102 und juris Rn. 2) angesprochenen Vorgängen im Vorfeld der maßgeblichen Sitzung des Richterwahlausschusses – gezeigt, dass gerade bei der Besetzung von Spitzenämtern in der Justiz die Gefahr parteipolitisch motivierter Einflussnahme auf die Entscheidungen des Richterwahlausschusses nicht von der Hand zu weisen ist.

Danach sehen wir zwar einerseits derzeit keinen Grund, an der grundsätzlichen Ablehnung der Einführung des Richterwahlausschusses in Rheinland-Pfalz festzuhalten bzw. dessen Abschaffung zu fordern. Andererseits besteht unseres Erachtens aber auch kein Anlass, von unseren damaligen Forderungen nach Erhöhung der Anzahl der richterlichen Mitglieder im Richterwahlausschuss und nach deren Direktwahl durch die Richterschaft abzurücken (siehe dazu noch unsere Antworten auf die Fragen 2. b., c. und d.).

Ob die Einführung des Richterwahlausschusses zu einer ins Gewicht fallenden zeitlichen Verzögerung der Ernennung und Beförderung von Richterinnen und Richtern gegenüber dem vorherigen Verfahren geführt hat, entzieht sich mangels entsprechender Erhebungen unserer Kenntnis. Diese Frage sollte jedoch im Rahmen der Evaluation der Arbeit des Richterwahlausschusses untersucht werden (siehe dazu auch unsere Antwort zu Frage 2. e.).

2. Gibt es Reformbedarf oder haben Sie Verbesserungswünsche?

Insbesondere:

a) Ist der Aufgabenkreis des Richterwahlausschusses sachgerecht abgesteckt (§ 14 Landesrichtergesetz – LRiG –)?

Jedenfalls unter der Prämisse, dass die Zahl der richterlichen Mitglieder im Richterwahlausschuss entsprechend unseren Vorstellungen erhöht und deren Direktwahl durch die Richterschaft eingeführt wird, spricht nichts dagegen, auch den Aufgabenkreis des Richterwahlausschusses zu erweitern und dessen Mitwirkung auch bei der Versetzung von Richterinnen und Richtern vorzusehen. Eine Mitwirkung des Richterwahlausschusses bei der Einstellung von Richterinnen und Richtern auf Probe halten wir hingegen nach wie vor für nicht zielführend, weil das relativ zeitaufwendige Verfahren unter Mitwirkung des Ausschusses der gebotenen schnellen, bedarfsgerechten Entscheidung über die Einstellung besonders geeigneter Bewerberinnen und Bewerber im Wettbewerb mit anderen Landesjustizverwaltungen entgegenstehen dürfte.

b) Halten Sie die personelle Zusammensetzung des Richterwahlausschusses für sachgerecht (§ 15 LRiG)?

Nein. Die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses muss geändert werden. In ihm sind die Vertreter der Richterschaft deutlich unterrepräsentiert. Bereits in ihrer Stellungnahme vom Februar 2003 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesrichtergesetzes hatte die VVR hierzu ausgeführt:

"Die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses muss gewährleisten, dass parteipolitische Interessen nicht im Vordergrund stehen. Deshalb muss die Anzahl der richterlichen Mitglieder im Richterwahlausschuss erhöht werden. Die richterlichen Mitglieder sind am besten in der Lage, die Anforderungen an das zu besetzende Amt einzuschätzen und zur Eignung der Bewerber Stellung zu nehmen. Sie können dies den parlamentarischen Mitgliedern vermitteln und so wesentlich zu einer sachgerechten Besetzung beitragen. Sie können diese Funktion jedoch nur dann sinnvoll erfüllen, wenn sie gegenüber den Mitgliedern aus den Landtagsfraktionen auch der Zahl nach ein Gewicht haben. Zwei richterliche Mitglieder bei einer Gesamtzahl von 11 Ausschussmitgliedern reichen dafür nicht aus.

Im Entwurf von 1993 waren noch 5 richterliche Mitglieder neben 7 Abgeordneten und einem Rechtsanwalt vorgesehen. In allen anderen Bundesländern mit einem Richterwahlausschuss wirken darin jedenfalls mehr als 2 richterliche Mitglieder mit, ferner ist darin auch die Zahl der richterlichen Mitglieder im Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitglieder höher als im Entwurf 2002.

Die VVR fordert daher im Richterwahlausschuss neben den im Entwurf vorgesehenen 8 Mitgliedern aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten 5 richterliche Mitglieder. Die aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderliche Mehrheit der Parlamentarier bleibt so gewährleistet."

An dieser Forderung halten wir fest. Nur eine Erhöhung der Zahl der richterlichen Mitglieder im Richterwahlausschuss gewährleistet auf Dauer und insbesondere in streitigen Fällen – namentlich bei Beförderungsentscheidungen und bei der Vergabe von Spitzenämtern – die Akzeptanz der Entscheidungen des Richterwahlausschusses bei den Richterinnen und Richtern der rheinland-pfälzischen Justiz, aber auch in der Bevölkerung. Das für die Rechtspflege zuständige Ministerium und der Richterwahlausschuss sind auf diese Akzeptanz ihrer Personalentscheidungen angewiesen. Es darf sich nicht der Eindruck verfestigen, die Politik wolle sich über die absolute Dominanz ihrer Vertreter im Richterwahlausschuss die Möglichkeit der parteipolitischen Einflussnahme auf die Vergabe

insbesondere von Beförderungsbürokraten in der Justiz erhalten und die richterlichen Vertreter hätten nur Feigenblattfunktion. Soweit die derzeitige Zusammensetzung des Richterwahlausschusses mit dem Argument gerechtfertigt wird, sie diene der Stärkung parlamentarischer Belange bei Personalauswahlentscheidungen in der Justiz, überzeugt dies nicht. Ein solches Verständnis verfehlt die Aufgabe des Richterwahlausschusses. Alle Mitglieder des Ausschusses sind auf die Bestenauslese verpflichtet (vgl. auch § 22 Abs. 2 Satz 2 LRiG). Weder richterliche noch parlamentarische Mitglieder des Richterwahlausschusses haben daher eigene Belange wahrzunehmen. Ferner kann mit der Notwendigkeit einer Stärkung der demokratischen Legitimation von Personalauswahlentscheidungen in der Justiz die hohe Zahl der Abgeordneten im Richterwahlausschuss nicht begründet werden. Auch Personalauswahlentscheidungen durch den Justizminister oder den Ministerpräsidenten sind hinreichend demokratisch legitimiert. Bei Gebrauchmachen von der Möglichkeit des Art. 98 Abs. 4 GG, also der Bestimmung durch Landesgesetz, dass über die Anstellung der Richterinnen und Richter der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet, genügt es den verfassungsrechtlichen Anforderungen, dass die Parlamentarier im Ausschuss über die (einfache) Mehrheit der Stimmen verfügen. Dementsprechend sehen die meisten Landesrichtergesetze der Länder, die einen Richterwahlausschuss eingeführt haben, weiterhin eine höhere Anzahl von richterlichen Mitgliedern bzw. ein ausgewogeneres Verhältnis der Anzahl der richterlichen Mitglieder zur Gesamtzahl der Mitglieder des Ausschusses als in Rheinland-Pfalz vor. So ist etwa der Richterwahlausschuss im benachbarten Bundesland Hessen mit 7 vom Landtag berufenen und 5 richterlichen Mitgliedern sowie einem Vertreter der Rechtsanwaltschaft besetzt. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen sind nicht laut geworden.

Die Evaluation des Richterwahlausschusses sollte daher zu einer entsprechenden Änderung von § 15 LRiG genutzt werden.

Darüber hinaus halten wir an unserer Auffassung fest, dass bei der Besetzung von Stellen in einer Fachgerichtsbarkeit jeweils alle im Richterwahlausschuss beteiligten Richter aus dieser Gerichtsbarkeit

kommen müssen. Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom Februar 2003 ausgeführt haben, sind Richter aus der betroffenen Gerichtsbarkeit am besten in der Lage, deren besondere Situation und die daraus resultierenden Anforderungen zu berücksichtigen und in die Diskussion einzubringen. Hingegen hat das ständige richterliche Mitglied aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit üblicherweise nicht mehr Einblick in die Situation in den Fachgerichtsbarkeiten als die nichtrichterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses. Durch seine ständige Mitwirkung ist deshalb insoweit nichts gewonnen. Ein Festhalten an der Regelung des § 15 Abs. 1 Nr. 2 LRiG, wonach dem Richterwahlausschuss eine Richterin oder ein Richter aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit als ständiges Mitglied angehört, das mithin auch bei der Besetzung von Stellen in der Fachgerichtsbarkeit mitwirkt, ist daher für uns nur akzeptabel, wenn die Gesamtzahl der richterlichen Mitglieder deutlich erhöht wird und die weiteren richterlichen Mitglieder künftig aus der Gerichtsbarkeit kommen, für die die Wahl stattfindet. Sollte hingegen die Anzahl der richterlichen Mitglieder im Richterwahlausschuss entgegen unserem Petition nicht erhöht werden, bleibt es dabei, dass dann wenigstens die beiden richterlichen Mitglieder aus der jeweils betroffenen Gerichtsbarkeit kommen müssen. Dem Umstand, dass ein ständiges richterliches Mitglied wegen seiner häufigeren Mitwirkung im Ausschuss größere Erfahrung mit diesem Gremium hat, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass über die in § 21 Abs. 3 Satz 3 LRiG enthaltene Regelung hinaus die Teilnahmemöglichkeit der nichtständigen Mitglieder an allen Sitzungen vorgesehen wird.

c) **Gibt es Änderungsbedarf im Hinblick auf die Wahl der stimmberechtigten Mitglieder (§ 17 LRiG)?**

Ja. Wir halten an unserer Forderung fest, dass die richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses entgegen der Regelung in § 17 Abs. 3 LRiG von der Richterschaft direkt gewählt werden müssen. Die derzeitige Regelung, wonach auch die – wenigen – richterlichen Mitglieder durch den Landtag gewählt werden, muss deshalb geändert werden. Auch wenn sich die jeweilige Landtagsmehrheit bisher an das bei Einführung des Richterwahlausschusses gegebene "Versprechen" gehalten hat, aus den von der

Richterschaft gewählten Vorschlagslisten die Personen mit den meisten Stimmen als richterliche Mitglieder sowie die in der Reihenfolge der Stimm- ergebnisse nachfolgenden drei Personen als Ersatzmitglieder zu wählen, besteht für ein zukünftiges Festhalten an dieser Übung nach der Regelung des § 17 Abs. 3 LRiG keinerlei Rechtsicherheit. Die komplizierten Rege- lungen zur Aufstellung der Vorschlagslisten für die Wahl der richterlichen Mitglieder in § 18 LRiG lassen vielmehr sehr weitgehende Einflussnahme- möglichkeiten des Landtags auf die Zusammenstellung der Vorschlags- listen zu. Die Regelungen, dass jede Vorschlagsliste acht Bewerber ent- halten muss und der Landtag noch dazu eine Ergänzung der Vorschlags- liste oder eine neue Liste verlangen kann, wenn ihm die vorgeschlagenen Kandidaten nicht behagen, zeigen deutlich, dass dem Landtag die Mög- lichkeit erhalten bleiben soll, auch die richterlichen Mitglieder aus den Vorschlagslisten ggf. nach parteipolitischen Gesichtspunkten auszuwählen. Bleibt danach das Ergebnis des aufwendigen Wahlverfahrens für die Vorschlagslisten rechtlich unverbindlich und die Richterschaft vom guten Willen der jeweiligen Landtagsmehrheit abhängig, die von ihr favorisierten Bewerber auch in der gewählten Reihenfolge als richterliche Mitglieder in den Ausschuss zu wählen bzw. zu Ersatzmitgliedern zu bestimmen, so besteht die Gefahr, dass die Richterinnen und Richter diese Wahl zunehmend als Farce empfinden und sich im Falle einer abweichenden Entscheidung des Landtags durch die von ihm gewählten richterlichen Mitglieder nicht vertreten fühlen. Hingegen wäre bei einer Direktwahl der richterlichen Mitglieder durch die Richterschaft die Akzeptanz des Richter- wahl Ausschusses und seiner Entscheidungen in der Richterschaft auf Dauer wesentlich höher.

Eine direkte Wahl der richterlichen Mitglieder widerspräche auch keines- wegs dem Demokratieprinzip, solange nur die Mehrheit der Mitglieder eines Richterwahl Ausschusses unmittelbar vom Parlament gewählt wird. Dementsprechend gibt es in den meisten Bundesländern mit Richterwahl- ausschuss weiterhin eine Direktwahl der richterlichen Mitglieder durch die Richterschaft, so etwa in Hessen, in Bremen und mit gewissen Besonder- heiten in Hamburg. Auch in § 10 d des rheinland-pfälzischen Entwurfs von 1993 war im Übrigen eine solche Direktwahl vorgesehen.

d) Entspricht das der Wahl vorgeschaltete Vorschlagsverfahren sachlichen Erfordernissen (§ 18 LRiG)?

Mit der von uns geforderten Einführung einer Direktwahl der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses durch die Richterschaft würde das aufwendige und kompliziert geregelte Vorschlagsverfahren entbehrlich.

e) Besteht Reformbedarf hinsichtlich der Verfahrensweise des Richterwahlausschusses (§§ 19 ff. LRiG)?

Grundsätzliche Bedenken gegen die in den §§ 19 ff. LRiG enthaltenen Regelungen bestehen aus unserer Sicht nicht. Zu der Frage, ob und inwieweit sich die Regelungen im Einzelnen in der Praxis bewährt haben und inwiefern in dem einen oder anderen Punkt Reformbedarf besteht, sollten die Mitglieder des Richterwahlausschusses – insbesondere auch dessen richterliche Mitglieder – befragt werden. So könnte etwa erwogen werden, zur Beschleunigung des Verfahrens in völlig unstrittigen und unproblematischen Fällen, wozu in der Regel etwa die Entscheidungen über die Anstellung einer Richterin oder eines Richters auf Lebenszeit gehören dürften, ein vereinfachtes „Umlaufverfahren“ vorzusehen.

f) Sind die Regelungen über die Beschlussfassung im Richterwahlausschuss sachgerecht (§ 22 LRiG)?

Aus unserer Sicht bestehen keine Bedenken gegen die Sachgerechtigkeit der Regelungen in § 22 Abs. 1 bis 3 LRiG. Jedoch sollten auch hierzu Stellungnahmen der Mitglieder des Richterwahlausschusses – insbesondere auch der richterlichen Mitglieder – eingeholt werden.

g) Sind die Rechtsfolgen einer Zustimmungsverweigerung durch den Richterwahlausschuss zutreffend geregelt (§§ 23 f. LRiG)?

Gegen die Regelungen in den §§ 23 und 24 LRiG bestehen unseres Erachtens keine Bedenken.

h) Besteht Änderungsbedarf im Hinblick auf das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof im Falle der Zustimmungsverweigerung (§ 23 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 3, § 24 LRiG)?

Das Verfahren nach § 23 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 und § 24 LRiG hat bisher keine praktische Bedeutung erlangt. An der Möglichkeit der Anrufung des Verfassungsgerichtshofs sollte dennoch festgehalten werden, weil diese Möglichkeit, den Verfassungsgerichtshof des Landes zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Richterwahlausschusses einzuschalten, geeignet erscheint, die in § 22 Abs. 2 Satz 2 LRiG bekräftigte Bindung des Richterwahlausschusses an die dort normierten Kriterien für seine Entscheidung zu verstärken. Änderungsbedarf sehen wir daher nicht.

3. Sehen Sie sonstigen Änderungsbedarf im Hinblick auf den Richterwahlausschuss oder das Verfahren der Anstellung und Beförderung im richterlichen und staatsanwaltlichen Dienst im Übrigen?

Wir schlagen vor, zu der Frage, ob und inwieweit das Verfahren im Richterwahlausschuss, insbesondere auch nach dessen Geschäftsordnung, reformbedürftig erscheint, Stellungnahmen der Mitglieder des Richterwahlausschusses – insbesondere auch der richterlichen Mitglieder – einzuholen. Zu der Frage, ob darüber hinaus im Hinblick auf das Verfahren der Anstellung und Beförderung im richterlichen Dienst speziell aus Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit Änderungsbedarf besteht, sollte auch eine Stellungnahme des Präsidialrats der Verwaltungsgerichtsbarkeit als dem insoweit zuständigen weiteren richterlichen Mitwirkungs- und Beteiligungsgremium eingeholt werden.

Für eine weitere Beteiligung der VVR in dieser Angelegenheit wäre ich sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hartmut Müller-Rentschler