



Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder
des Rechtsausschusses

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/1846

A14

Seite 1 von 1

06. NOV 2023

Aktenzeichen
2000-Z.510
bei Antwort bitte angeben

Bearbeiter:
Dr. Schnieder
Telefon: 0211 8792-416

**29. Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags Nordrhein-
Westfalen am 8. November 2023**

TOP „Selbstverwaltung der Justiz“

Anlage
1 Bericht

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Information der Mitglieder des Rechtsausschusses übersende ich
als Anlage einen öffentlichen Bericht zu dem o. g. Tagesordnungspunkt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Benjamin Limbach

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Martin-Luther-Platz 40
40212 Düsseldorf
Telefon: 0211 8792-0
Telefax: 0211 8792-456
poststelle@jm.nrw.de
www.justiz.nrw



**Ministerium der Justiz
des Landes Nordrhein-Westfalen**

29. Sitzung des Rechtsausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 8. November 2023

Bericht zu TOP
„Selbstverwaltung der Justiz“

Der vorliegende Bericht der Landesregierung erfolgt auf die mit Anmeldungsschreiben der Fraktion der FDP vom 26. Oktober 2023 erbetene Unterrichtung zu dem vorbezeichneten Tagesordnungspunkt.

1. Wie beurteilt der Justizminister die derzeitige rechtliche und tatsächliche Situation bzgl. der Unabhängigkeit der Justiz hinsichtlich der Benennung von Spitzenposten wie z.B. OVG-Präsidentschaft?

Keine der drei Staatsgewalten ist im demokratischen Staatswesen Deutschlands vollkommen unabhängig. „In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist die Teilung der Gewalten nicht als absolute Trennung umgesetzt. Die drei Zweige der Staatsgewalt sind vielmehr aufeinander bezogen, miteinander verschränkt und kontrollieren sich gegenseitig.“¹

Die Mitglieder der ersten Staatsgewalt werden durch Wahlen vom Souverän bestimmt und in ihrer Arbeit von der dritten Staatsgewalt darauf kontrolliert, dass die Gesetzgebung sich im Rahmen höherrangigen Rechts, also insbesondere der Verfassung und des EU-Rechts, in den Ländern zusätzlich des Bundesrechts, hält.

Die Mitglieder der zweiten Staatsgewalt werden in ihrer Spitze von der ersten Staatsgewalt durch Wahl bestimmt, im Übrigen von der so demokratisch legitimierten Spitze durch Ernennung. In ihrer Arbeit unterliegen die Mitglieder der zweiten Staatsgewalt den Vorgaben der ersten Staatsgewalt durch politische Beschlüsse und durch die Rechtsetzung, zudem können die Spitzen der zweiten Staatsgewalt durch die erste Staatsgewalt jederzeit abberufen werden. Der Beamtenapparat ist dagegen durch die Ernennung auf Lebenszeit persönlich unabhängig – wenn auch in gegenüber der Richterschaft eingeschränktem Umfang. Weiter wird die zweite Staatsgewalt in ihrer Arbeit durch die dritte Staatsgewalt darauf kontrolliert, dass Recht und Gesetz eingehalten werden.

Die Mitglieder der dritten Staatsgewalt werden zum Teil von der demokratisch legitimierten Spitze der zweiten Staatsgewalt durch Ernennung, zum Teil von der ersten Staatsgewalt durch Wahl bestimmt. In ihrer Arbeit unterliegen die Mitglieder der dritten Staatsgewalt den Vorgaben der ersten Staatsgewalt durch die Rechtsetzung. Eine inhaltliche Kontrolle der Arbeit findet dagegen nur durch die dritte Staatsgewalt selbst statt, nämlich durch den Instanzenzug, ansonsten sind die Richterinnen und Richter in ihrer Arbeit unabhängig und können grundsätzlich auch nicht abberufen oder gegen ihren Willen versetzt werden. Diese in Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes verankerte sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter ist prägend für die dritte Staatsgewalt und – so hat es auch der 73. Deutsche Juristentag im vergangenen Jahr² zutreffend festgestellt – „ein konstitutives Element von Demokratie und Rechtsstaat“³.

¹ https://www.bmj.de/DE/rechtsstaat_kompakt/rechtsstaat_grundlagen/gewaltenteilung/gewaltenteilung_node.html

² <https://djt.de/wp-content/uploads/2022/09/Beschluesse.pdf>

³ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 1.

Diesen Anforderungen genügt das Verfahren zur Auswahl und Ernennung von Richterinnen und Richtern auch im Land Nordrhein-Westfalen. Dabei folgt das Land Nordrhein-Westfalen dem Modell der Richterernennung und nicht dem Modell der Richterwahl und entspricht damit dem in dem Anmeldungsschreiben der Fraktion der FDP richtig zitierten Beschluss des 73. Deutschen Juristentages: „Bei der Besetzung hochrangiger Richterpositionen (Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte und der entsprechenden Obergerichte) sollte eine Wahl durch Legislativorgane nicht erfolgen.“⁴ Genau dies regelt die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, indem sie bestimmt, dass es der Landesregierung bzw. der von ihr hierzu befugten Stelle obliegt, die Landesbeamtinnen und Landesamten und damit auch die Landesrichterinnen und Landesrichter sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Landes zu ernennen. Derart gewährleistet die Landesverfassung, dass auch die Richterinnen und Richter, die ihrerseits im Namen des Volkes Recht sprechen, aufgrund einer ununterbrochenen Legitimationskette durch die Landtagswahlen demokratisch legitimiert sind.

Im Einzelnen:

Die Ernennung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Landes, denen ein Amt der Besoldungsgruppe R 3 oder ein Amt mit höherem Grundgehalt verliehen werden soll, hat sich die Landesregierung selbst vorbehalten. Dazu unterbreitet der Minister der Justiz der Landesregierung – nach Vorbereitung durch die Fachabteilung des Ministeriums sowie unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten des Ministeriums und unter der Voraussetzung der Zustimmung des von der Richterschaft bzw. den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gewählten Beteiligungsgremiums – der Landesregierung einen Besetzungsvorschlag. Der Besetzungsvorschlag und die Auswahlentscheidung der Landesregierung richten sich gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerberinnen und Bewerber. Diese Bestenauslese wird auf der Basis von dienstlichen Beurteilungen getroffen, die bei Richterinnen und Richtern regelmäßig von ihrer Gerichtspräsidentin bzw. ihrem Gerichtspräsidenten stammen, sowie ggf. zusätzlich von Überbeurteilungen durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Obergerichts. Nur bei der Bewerbung um das Amt einer Obergerichtspräsidentin bzw. eines Obergerichtspräsidenten wird eine (weitere) Überbeurteilung vom Ministerium der Justiz erstellt. Entsprechendes gilt für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Die Ernennung der übrigen Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Landes und damit auch ihre Einstellung in den Justizdienst hat die Landesregierung auf das Ministerium der Justiz übertragen. Dieses hat sich die Ernennung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, denen ein Amt mit höherem Grundgehalt als R 1 übertragen werden soll, selbst vorbehalten. In diesen Fällen wird die Ernennungsentscheidung nach Vorbereitung durch

⁴ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 30 (Satz 1)

die Fachabteilung des Ministeriums sowie unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten des Ministeriums und unter der Voraussetzung der Zustimmung des von der Richterschaft bzw. den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gewählten Beteiligungsgremiums durch die Ministerin bzw. den Minister der Justiz getroffen. Auch diese Auswahlentscheidung richtet sich gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerberinnen und Bewerber auf der Basis von dienstlichen Beurteilungen.

Die Einstellung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den Justizdienst des Landes Nordrhein-Westfalen sowie ihre anschließende Ernennung auf Lebenszeit hat das Ministerium der Justiz auf die Obergerichte bzw. Generalstaatsanwaltschaften übertragen. Hier treffen die Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte bzw. die Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte auf der Basis eines Votums von ausschließlich mit Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten besetzten Einstellungskommissionen unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten des Obergerichts bzw. der Generalstaatsanwaltschaft und unter der Voraussetzung der Zustimmung des von der Richterschaft bzw. den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gewählten Beteiligungsgremiums die Einstellungsentscheidung. Die spätere Entscheidung über die Ernennung auf Lebenszeit findet in Gestalt eines Besetzungsverfahrens für eine Planstelle bei einem bestimmten Gericht bzw. einer bestimmten Staatsanwaltschaft statt. Diese Auswahlentscheidung wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Obergerichts bzw. der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt auf der Basis dienstlicher (Über-)Beurteilungen unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten des Obergerichts bzw. der Generalstaatsanwaltschaft und unter der Voraussetzung der Zustimmung des von der Richterschaft bzw. den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gewählten Beteiligungsgremiums getroffen.

Das Modell der Richterernennung hat sich in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht bewährt. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der bereits in der 16. Legislaturperiode erfolgten Gesetzesänderungen. Durch das Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Land Nordrhein-Westfalen⁵ ist – auch und gerade mit dem Ziel der Stärkung der Judikative als unabhängige dritte Staatsgewalt⁶ – die Mitbestimmung der von und aus der Richterschaft gewählten Richterräte und der von und aus dem Kreis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gewählten Staatsanwaltsräte in personellen Angelegenheiten erheblich ausgeweitet worden. Dementsprechend unterliegt – wie soeben skizziert – auch die Einstellung in den Justizdienst sowie die Lebenszeiternennung der Mitbestimmung. Zugleich wurde mit dem Gesetz die Beteiligung des von und aus der Richterschaft gewählten Präsidialrats in allen richterlichen Beförderungsangelegenheiten über § 75 Absatz 1 des Deutschen Richtergesetzes hinaus nicht mehr nur

⁵ Gesetz vom 8. Dezember 2015, GV.NRW 2015 Nr. 45 S.812 ff.

⁶ vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drucksache 16/9520, S. 2

als Recht zur Stellungnahme, sondern als vollwertiges Mitbestimmungsrecht ausgestaltet. Dasselbe gilt für das Äquivalent des Präsidialrats bei den Personalangelegenheiten der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Landes: den von und aus dem Kreis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gewählten Hauptstaatsanwaltsrat. Die Mitbestimmung erstreckt sich dabei – anders als im Anwendungsbereich des Landespersonalvertretungsgesetzes – auf alle Beförderungsämter, mithin auch auf die Ernennung von Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte sowie die Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte.

Im Vorfeld der Neuregelung des Richter- und Staatsanwältegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 sind verschiedene weitergehende Modelle für eine Autonomie der Justiz bereits einer intensiven Prüfung unterzogen, letztendlich aber – auch von der seinerzeitigen Landesregierung und den sie tragenden Fraktionen im Landtag Nordrhein-Westfalen – verworfen worden.⁷

Die mit dem Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Land Nordrhein-Westfalen erfolgten Änderungen wurden Ende des Jahres 2019 evaluiert. Nach dem Ergebnis der Evaluierung haben sich die Neuregelungen als angemessen und geeignet bewährt.⁸ Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2021 nach einer Anhörung im Rechtsausschuss⁹ auch der Antrag der Fraktion der AfD „Die Gewaltenteilung stärken – Die Reform der Selbstverwaltung der Judikative in Nordrhein-Westfalen“¹⁰, der u. a. auf die Ersetzung des Justizministeriums durch einen von der Richterschaft gewählten Justizrat abzielte, mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD abgelehnt.

Auch der 73. Deutsche Juristentag hat im vergangenen Jahr die Forderung nach einem „Justizverwaltungsrat mit Personalkompetenz“¹¹ bzw. nach „unabhängige[n] Kommissionen für die Besetzung von Richterpositionen“¹² ebenso wie die Vorschläge zur Einrichtung von „Beurteilungsgremien“¹³ bzw. zur „Einrichtung und Einbindung von Justizräten in Beförderungsentscheidungen“¹⁴ abgelehnt und explizit festgestellt, dass „das derzeitige normative System der Entscheidung“ sowohl „über die erstmalige Berufung in ein Richteramt“ als auch „über Beförderungen [...] keiner grundlegenden Änderung“ bedarf.¹⁵ Auch hat der 73. Deutsche Juristentag beschlossen, dass „in das Auswahlverfahren [...] keine Richterwahlausschüsse eingebunden werden“ sollten, „weil sie die Gefahr politischer Einflussnahme bergen.“¹⁶

⁷ vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drucksache 16/9520, S. 2

⁸ vgl. Vorlage 17/2861

⁹ vgl. Stellungnahme 17/3835 von Herrn Univ.-Professor Dr. iur. Johannes Dietlein; Ausschussprotokoll 17/1424

¹⁰ vgl. LT-Drucksache 17/9806

¹¹ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 3

¹² Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 7

¹³ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 25

¹⁴ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 28

¹⁵ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 8

¹⁶ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 11

2. Muss nach Einschätzung des Justizministers die Forderung des Deutschen Richterbundes zu einer Änderung des Auswahlsystems in NRW führen?

Das Ministerium der Justiz schätzt den konstruktiven Austausch mit den Berufsverbänden der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sehr. Änderungsvorschläge etwa zur Optimierung des Auswahlsystems wurden und werden stets hinsichtlich ihres Umsetzungsbedarfs und ihrer Umsetzbarkeit geprüft. So erfolgte etwa die – in der Antwort auf Frage 1 bereits angesprochene – Neuregelung des Richter- und Staatsanwältegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 unter enger Einbindung auch der Berufsverbände. Des Weiteren wurden zu Beginn dieser Legislaturperiode wiederum in enger Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden die inhaltlichen Vorgaben für die Erstellung der dienstlichen Beurteilungen von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten überarbeitet (s. hierzu auch Antwort auf Frage 3.).

3. Beabsichtigt die Landesregierung gesetzliche Änderungen?

Derzeit beabsichtigt die Landesregierung keine gesetzlichen Änderungen hinsichtlich der Auswahl und Ernennung von Richterinnen und Richtern.

Mit der Änderung des Landesrichter- und Staatsanwältegesetzes im Frühjahr 2022 ist das Beurteilungswesen der Justiz gemäß den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden. Anschließend wurden in enger Zusammenarbeit mit allen richterlichen und staatsanwaltlichen Berufsverbänden sowie mit allen Haupttrichterräten und Präsidialräten sowie dem Hauptstaatsanwaltsrat die inhaltlichen Vorgaben für die Erstellung der dienstlichen Beurteilungen von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, die die Grundlage der Personalauswahlentscheidungen sind, überarbeitet und in neue Regelwerke überführt.¹⁷ Ziel war es u. a., die Aussagekraft von Beurteilungen und deren Transparenz zu erhöhen. Die neuen Vorschriften sind am 1. Januar 2023 in Kraft getreten und nach Ablauf von drei Jahren zu evaluieren.

Wichtige Empfehlungen, die der 73. Deutsche Juristentag im vergangenen Jahr zu der Frage „Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen?“ ausgesprochen hat, sind im Rahmen der Reform des Beurteilungssystems berücksichtigt worden. Dies gilt insbesondere für die in dem Anmeldungsschreiben der Fraktion der FDP richtig zitierte Empfehlung, die für die Eignungsbewertung und damit die Auswahlentscheidung maßgeblichen Eignungs-

¹⁷ Verordnung über die Erstellung dienstlicher Beurteilungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz (Beurteilungsverordnung JM - BeurtVO JM) vom 14. Dezember 2022, GV. NRW. S. 1104, sowie Allgemeine Verfügung (AV) d. JM vom 15. Dezember 2022 – Dienstliche Beurteilungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (BeurteilungsAV JM – BeurtAV JM), JMBl. NRW S. 53

merkmale sowie die bei der Auswahl zu berücksichtigenden weiteren eignungsrelevanten Gesichtspunkte und deren Gewichtung normativ festzulegen.¹⁸ Ganz in diesem Sinne sieht die Beurteilungsverordnung des Ministeriums der Justiz u. a. vor, dass für jedes richterliche Eingangs- und Beförderungsamts – mithin auch für die Ämter der Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte sowie die Ämter der Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte – ein Anforderungsprofil festzulegen ist (§ 8 Absatz 1 BeurtVO JM). Die Anforderungsprofile, an denen die dienstlichen Beurteilungen einschließlich der Eignungsprognose für das jeweils angestrebte Amt ausgerichtet werden müssen, sind dabei in mitbestimmungspflichtigen Beurteilungsrichtlinien – also mit Zustimmung der Haupttrichterräte und des Hauptstaatsanwaltsrats – festgelegt worden.

4. Wie will das Justizministerium zukünftige Probleme bezüglich der Besetzung umgehen?

Diese Frage bezieht sich ausweislich der Vorbemerkungen in dem Anmeldungsschreiben der Fraktion der FDP auf das derzeit laufende Besetzungsverfahren für das Amt der Präsidentin/des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und die insoweit von zwei Mitbewerbern anhängig gemachten Konkurrentenstreitverfahren.

Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es das verfassungsmäßig verbrieftete Recht einer jeden unterlegenen Bewerberin oder eines jeden unterlegenen Bewerbers ist, eine Auswahlentscheidung verwaltungsgerichtlich überprüfen zu lassen. Daran wird und darf sich auch in Zukunft nichts ändern. Wie in dem Anmeldungsschreiben der Fraktion der FDP richtig zitiert ist, hat auch der 73. Deutsche Juristentag im vergangenen Jahr festgestellt, dass in Bezug auf die Besetzung von Richterämtern „die gerichtliche Kontrolle der Bestenauslese [...] gewährleistet bleiben“¹⁹ muss.

Etwaige Konkurrentenstreitverfahren werden daher auch zukünftig keine „Probleme“ darstellen, sondern eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit.

¹⁸ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 21

¹⁹ Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Abteilung Justiz, Nummer 30 (Satz 2)