



# **Niederschrift**

## **Innen- und Rechtsausschuss**

19. Wahlperiode - 137. Sitzung

am Donnerstag, dem 20. Januar 2022, 10:00 Uhr,  
als Videokonferenz

### **Anwesende Abgeordnete**

Abg. Barbara Ostmeier (CDU)

Vorsitzende

Abg. Tim Brockmann (CDU)

Abg. Lukas Kilian (CDU)

Abg. Hans Hinrich Neve (CDU)

Abg. Dr. Kai Dolgner (SPD)

Abg. Katrin Fedrowitz (SPD)

Abg. Thomas Rother (SPD)

Abg. Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Abg. Jan Marcus Rossa (FDP)

Abg. Lars Harms (SSW)

### **Weitere Abgeordnete**

Abg. Özlem Ünsal (SPD)

Abg. Stefan Weber (SPD)

### **Fehlende Abgeordnete**

Abg. Aminata Touré (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

<b>Tagesordnung:</b>		<b>Seite</b>
<b>1.</b>	<b>Mündliche Anhörung</b>	<b>4</b>
	<b>Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes</b>	<b>4</b>
	Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW Drucksache 19/3098	

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, eröffnet die Sitzung um 10:00 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

## 1. Mündliche Anhörung

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW

[Drucksache 19/3098](#)

(überwiesen am 18. Juni 2021)

hierzu: [Umdrucke 19/6041](#), [19/6103](#), [19/6128](#), [19/6180](#), [19/6184](#),  
[19/6185](#), [19/6203](#), [19/6204](#), [19/6205](#), [19/6206](#),  
[19/6235](#), [19/6236](#), [19/6238](#), [19/6239](#), [19/6242](#),  
[19/6243](#), [19/6244](#), [19/6285](#), [19/6700](#)

### Schleswig-Holsteinischer Richterverband

Dr. Christine Schmehl, Vorsitzende

[Umdruck 19/6206](#)

Frau Dr. Schmehl, Vorsitzende des Schleswig-Holsteinischen Richterverbands, trägt vor, sie wisse zu schätzen, mit welcher Intensität und Zielrichtung sich die Urheber des Gesetzentwurfs mit dem Thema der Optimierung der Richterwahl beschäftigt hätten. Die Zielrichtung halte sie grundsätzlich für richtig. Die Frage sei allerdings, ob das angestrebte Ziel mit den vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen erreicht werden könne. Aus Sicht des Schleswig-Holsteinischen Richterverbands sei diese Frage ganz klar mit Nein zu beantworten, denn der Gesetzentwurf schwäche den Grundsatz der Bestenauslese, indem er ihn von einem verpflichtend zu beachtendem Auswahlprinzip zu einer Leitlinie degradiere, ohne transparent zu machen, welche zusätzlichen Kriterien zur Beurteilung der Bewerberinnen und Bewerber bei der Auswahlentscheidung herangezogen werden sollten.

Ohne Abstriche wolle sie den Anwesenden attestieren, dass mit dem Gesetzentwurf ausschließlich aner kennenswerte sachliche Absichten verfolgt würden. Nach außen könne dies jedoch anders wirken. Es entstehe möglicherweise der böse Schein einer potenziellen politischen Einflussnahme. Die Unklarheit über die Kriterien erfordere das Bedürfnis nach einer

gerichtlichen Klärung geradezu heraus. Dadurch würden eine Vielzahl von Konkurrentenklagen heraufbeschworen und auf diese Weise das funktionierende Personalwesen der Gerichte eher beeinträchtigt als gefördert.

Hinzu komme, dass sich der Richterwahlausschuss mit dem Gesetzentwurf leichter von der Beurteilung der Bewerberinnen und Bewerber durch die Dienstvorgesetzten lösen können solle. Das gesamte Beurteilungswesen befinde sich aus anderen Gründen ohnehin in einer Umbruchphase; der Gesetzentwurf werde damit zur falschen Zeit eingebracht. Die Beurteilungsrichtlinien, die bislang nur auf einer Dienstvereinbarung zwischen dem Ministerium und dem Hauptrichterrat gälten, müssten nach Vorgabe des Bundesverwaltungsgerichts zeitnah gesetzlich geregelt werden. Die Vorbereitung dazu habe bereits begonnen. Inhalte und Zuständigkeiten würden in den Ressorts diskutiert. Sie frage, ob in dem Prozess mittelbar eingegriffen werden solle, indem ein Teilbereich, der damit verzahnt sei, neu geregelt werde, und ob nicht die Zeit bestehe, die vorgreifliche Neuregelung des Beurteilungswesens abzuwarten, um dann über einen weiteren Reformbedarf zu diskutieren.

Sie appelliere daher an die Anwesenden, neben allen inhaltlichen Bedenken von dem konkreten Gesetzentwurf Abstand zu nehmen und diesen nicht unter hohem Zeitdruck vor der Landtagwahl zu verabschieden.

### **Neue Richtervereinigung e. V. - Landesverband Schleswig-Holstein**

Christine Nordmann, Richterin am Obergerverwaltungsgericht

[Umdruck 19/6243](#)

Frau Nordmann, Richterin am Obergerverwaltungsgericht, bringt vor, die Tage des bekannten Bundesrichterwahlverfahrens seien möglicherweise gezählt, da die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag niedergelegt habe, dass es reformiert werden solle, um mehr Transparenz, Qualitätssicherung und Vielfalt in der richterlichen Besetzung sicherzustellen. An diesen Eigenschaften habe es der Bundesrichterwahl bislang gefehlt. Insofern erscheine es ihr allerdings unglücklich, dass jetzt in Schleswig-Holstein der umgekehrte Weg beschritten werden solle, sodass die angeführten Eigenschaften mit dem vorliegenden Gesetzentwurf möglicherweise preisgegeben würden.

Dessen ungeachtet wolle der Gesetzentwurf sich offensichtlich von dem Grundsatz der Bestenauswahl nach Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz lösen, sowohl was den Richterwahlausschuss als auch was das Justizministerium betreffe. Dass dies verfassungsrechtlich angreifbar sei und verfassungspolitisch ein falsches Signal wäre, habe sie bereits schriftlich dargelegt, wie der Stellungnahme, [Umdruck 19/6243](#), zu entnehmen sei.

Sie gehe davon aus, dass der böse Schein der politischen Einflussnahme, den ihre Vorrednerin beschrieben habe, nicht in der Absicht der Fraktionen liege, und ebenso davon, dass es im Gesetzentwurf darum gehe, dass fachlich und persönlich am besten qualifizierte Menschen ins Richteramt kämen. Insofern sei es nicht im Sinne der Fraktionen, sich vom Grundsatz der Bestenauswahl zu verabschieden und die Legitimität der Richterschaft zu schwächen, indem ein solcher Schein entstehe.

Sie halte nicht den Grundsatz der Bestenauswahl für das Problem, sondern vielmehr den Weg zur Auswahlentscheidung, also die Erkenntnismittel und das Verfahren, wie die Erkenntnisse gewonnen würden.

Ein wesentliches Erkenntnismittel stelle die dienstliche Beurteilung dar. Für sie sei völlig nachvollziehbar, wenn sich die Fraktionen darüber beklagten, dass die Auswahlentscheidung durch die Beurteilung gesteuert werde, indem diese so ausfielen, dass dem Richterwahlausschuss keine Wahl bleibe; die Rechtsprechung sei an dieser Stelle sehr streng. Beurteilungen seien sehr subjektiv. Daher könne es vorkommen, dass in das persönliche Ranking eines Präsidenten beziehungsweise einer Präsidentin Sympathien und Antipathien hineinspielten; dies hätten viele bereits erfahren müssen. Dem stünden die Betroffenen recht hilflos gegenüber.

Wenn an dem System etwas geändert werden solle, was sie auch befürworten wolle, sollte der Hebel niedrighwelliger beim Beurteilungswesen ansetzen. Das Beurteilungsverfahren sei dem Auswahlverfahren vorgelagert. Der Gesetzgeber müsse sich damit ohnehin beschäftigen, weil das Bundesverwaltungsgericht entschieden habe, dass die wesentlichen Grundzüge vom Gesetzgeber geregelt werden müssten. Dies sei im Moment in Schleswig-Holstein nicht der Fall. Hier bestehe lediglich ein Verweis auf das Landesbeamtengesetz, das sich auch nicht tiefergehend zu der Frage äußere, wie beurteilt werde. Es heiße darin nur, dass Eignung, Befähigung und fachliche Leistung in Beurteilungen festzuhalten seien und die näheren Grundsätze in Laufbahnverordnungen zu regeln seien; allerdings gebe es bei der Richterschaft keine Laufbahnverordnungen, sondern ein sehr einheitliches Richterbild und einen sehr

einheitlichen Beförderungsweg. Insofern gebe es für den richterlichen Bereich keine Beurteilungsvorlage bis auf die erwähnte Beurteilungsrichtlinie, die auf einer Dienstvereinbarung beruhe. Dieser gesetzliche Befund werde den Anforderungen der Rechtsprechung nicht mehr gerecht; hier bestehe Handlungsbedarf.

Wenn das Beurteilungswesen fixiert werden solle, könnte zugleich darüber nachgedacht werden, wie sich das Verfahren objektivieren lasse und mit Blick auf die Richterämter und unter Berücksichtigung des speziellen Verfahrens bei der Besetzung am sinnvollsten reformiert werden könne, wie sich also Erkenntnisgrundlagen speziell für die Richterwahl am sinnvollsten gewinnen und wie sich der Entscheidungsspielraum des Richterwahlausschusses möglicherweise stärken ließen.

Insofern wäre es ihr wichtig, dass der Landtag offen sei für einen Diskussionsprozess, in dem das Ganze in einem offenen Prozess diskutiert werde, um dies im Landesrichtergesetz einheitlich neu zu regeln.

### **Hauptrichter- und Hauptrichterinnenrat**

Marc Gabler, Vorsitzender

Herr Gabler, Vorsitzender des Hauptrichter- und Hauptrichterinnenrats, führt aus, das Problem, wie sehr Entscheidungen im Richterwahlausschuss durch die Beurteilungen gebunden seien, habe er in seiner Tätigkeit mitbekommen. Auch sein Anliegen sei, dass das gesamte Beurteilungswesen in den Blick genommen werde, wie seine Vorrednerinnen ausgeführt hätten. Dem Hauptrichter- und Hauptrichterinnenrat stelle sich die Frage, was im Richtergesetz geregelt werden müsse.

Er äußere den Wunsch, dass das Landesrichtergesetz mit großer Sorgfalt und nicht isoliert geändert werde. Dies gehe mit einem Zeitaufwand einher, für den die verbliebene Zeit der Legislaturperiode seines Erachtens nicht ausreiche. Das Beurteilungswesen sollte umfassend auf den Prüfstand gestellt werden. Nach der letzten Änderung der BORA sei gesehen worden, dass Nachbesserungsbedarf bestehe. Das Landesrichtergesetz solle insgesamt modernisiert werden, und zwar auch mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Beförderung oder die Anforderungsprofile.

Es solle keine Regelbeurteilung eingeführt werden. Er habe den deutlichen Wunsch, dass es bei der Anlassbeurteilung bleibe.

Nur wenn die Änderungen mit großer Transparenz und Sorgfalt erfolgten, könne das Vertrauen aller Richterinnen und Richter sowie Beurteilerinnen und Beurteiler gewonnen werden, welches die Grundlage für die Akzeptanz einer neuen Regelung darstelle. Er sei zuversichtlich, dass das gelingen könne, da Schleswig-Holstein in vieler Hinsicht Vorreiterrollen eingenommen habe.

### **Schleswig-Holsteinischer Anwalt- und Notarverband**

Gerrit Koch, Vorsitzender

[Umdruck 19/6239](#)

Herr Koch, Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverbands, erklärt, zuzüglich zur schriftlichen Stellungnahme seines Amtsvorgängers, [Umdruck 19/6239](#), wolle er hervorheben, die Richterschaft genieße ein hohes Ansehen in der Bevölkerung, insbesondere bei den Anwälten und Notaren. Dies führe zu einer hohen Akzeptanz der hiesigen Rechtsprechung. Grundlage dafür sei bislang eine Besetzung der Richterstellen nach den klaren Kriterien Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gewesen. Wenn sich der Richterwahlausschuss künftig davon nur noch leiten lassen wolle, werde die Akzeptanz ohne Not infrage gestellt.

Er lese das Gesetzentwurf so, dass der Richterwahlausschuss nicht als reines Abnickorgan verstanden werden solle. Dieses Anliegen sei legitim und nachvollziehbar. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die bewährten und anerkannten Grundsätze einer verlässlichen Richterwahl nicht in dem Sinne geändert werden, dass sie einem Beobachter eventuell als beliebig erscheinen könnten.

Daher befürworte er weiterhin grundsätzlich die Bestenauslese und die höchstmögliche Transparenz bei der Entscheidung sowohl für die Bewerber um ein Amt als auch für die rechtsuchenden Bürger. Er verweise dazu kurz auf Änderungen bei der Besetzung des Richterwahlausschusses in Hamburg.

Das Bewertungsverfahren müsse überarbeitet werden, und es bedürfe vielleicht anderer Ansätze als bisher. Er sehe den Vorzug einer Regelbewertung; aber darüber könne sicherlich noch diskutiert werden. Den Alternativvorschlag von Herrn Dr. Becker zum vorliegenden Gesetzentwurf, zu entnehmen der Stellungnahme [Umdruck 19/6235](#), halte er für diskutabel.

\* \* \*

Frau Nordmann antwortet auf die Fragen des Abg. Rother, die Besoldung der Richterschaft unterscheide sich aus gutem Grunde von der der Beamtenschaft. Sie verweise dazu unter anderem auf die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit. Die Beurteilungsverfahren und -kriterien müssten daher anders definiert werden als bei weisungsgebundenen Beamten. In der Beamtenschaft sei das Laufbahnwesen zudem viel breiter aufgefächert, wodurch auch eine häufigere Beurteilung nötig sei. Das Einstiegsgehalt sei sehr hoch, da es wenig Beförderungen gebe. Regelbeurteilungen seien eher auf die Beamtenschaft zugeschnitten. Im Bereich der Justiz habe dies keinen Mehrwert und Sorge stattdessen für Mehrarbeit. Wenn einzelne Richterinnen oder Richter wissen wollten, wo sie stünden, könne eine anlassbezogene Beurteilung vorgenommen werden.

In den meisten Bundesländern gebe es ihres Wissens Regelbeurteilungen, wobei die Systeme ausdifferenziert seien. In einigen gebe es Regelbeurteilungen nach der Verbeamtung auf Lebenszeit oder es gebe Regelbeurteilungen bis zu einem bestimmten Alter. Sie finde, Schleswig-Holstein fahre mit dem vor gut 20 Jahren im großen Einvernehmen ausgehandelten System gut; sie habe nicht von Erfahrungen gehört, die dafür sprächen, das System zu ändern.

Frau Dr. Schmehl bekräftigt, beim Richterberuf handle es sich nicht um einen Beförderungsbefugnis. Sie erklärt, auch der Richterverband halte die Regelbeurteilung nicht für passend. In den einzelnen Bundesländern gebe es viele unterschiedliche Regelungen. Sie verweise darauf, dass viele Länder keinen Richterwahlausschuss vorsähen.

Herr Gabler äußert, eine Regelbeurteilung sehe er als einen Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit, da sich damit das Arbeitsgefühl verändere; Anlassbeurteilungen könnten auf das angestrebte Amt ausgerichtet sein. Die Regelbeurteilung halte er auch nicht für sachdienlich. Im Richterwahlausschuss bestehe mitunter Uneinigkeit bei den gewichteten Merkmalen. Er rege an, diese gesetzlich festzuschreiben; damit seien Anforderungsprofile und Gewichtungen nicht mehr so subjektiv.

Abg. Brockmann äußert, ihn überrasche, dass die Anlassbeurteilung derart verteidigt werde und erkundigt sich nach Konkurrentenklagen beim jetzigen System.

Frau Dr. Schmehl erklärt, natürlich gebe es immer die Möglichkeit, gegen eine Auswahlentscheidung vorzugehen. Ihr Eindruck von außen sei, dass Konkurrentenklagen in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern eher selten vorkämen. Wenn das Gesetz entsprechend geändert würde, wäre unklarer, welche anderen Beurteilungen durch die Dienstvorgesetzten herangezogen werden sollten. Bei unklaren Kriterien entstehe viel Raum für Mutmaßungen. Entsprechend fühlten sich Kollegen, die bei einer Auswahlentscheidung unterlegen seien, möglicherweise bemüßigt, dies überprüfen zu lassen.

Abg. Kilian bringt vor, unabhängig davon, wie das Richtergesetz geändert werden solle, werde sofort reflexhaft auf die Unabhängigkeit der Richter verwiesen. Er rate hier zur verbalen Abrüstung, da es einzig und allein darum gehe, das System zu verbessern. Die Entscheidungen im Richterwahlausschuss ließen sich bei der derzeitigen Rechtsordnung auch digitalisieren, wie er mehrfach bemerkt habe. Er halte es für eine Farce, dass das Parlament im Richterwahlausschuss mitwirken könne und erkundigt sich nach der Bewertung des Systems in Hamburg.

Frau Nordmann trägt vor, manchmal habe sie den Eindruck, dass der Richterwahlausschuss seine derzeitigen Möglichkeiten unterschätze. Die Richterschaft müsse sich von der Beamtenschaft abgrenzen, aber für beide Gruppen gelte Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz. Beurteilungen seien subjektiv; das sei allgemein bekannt. Sie schlage Lösungen für, die Bewertungen zu objektivieren, zum Beispiel indem das in anderen Ländern vorgenommene Mehraugenprinzip aufgegriffen oder darüber nachgedacht werde, wo das Gremium angesiedelt sei.

Mit Blick auf das System in Hamburg merke sie an, jemand mit einem höheren Statusamt müsse höhere Anforderungen erfüllen. Im Notenvergleich sollte dies berücksichtigt werden; aber es müsse vielleicht nicht so zwingend gesehen werden, wie das Verwaltungsgericht es bewertet habe. Daher habe sie die dringende Bitte, sich davon nicht entmutigen zu lassen.

Frau Dr. Schmehl ergänzt, es gebe hier unterschiedliche Gerichtsentscheidungen. Sie stimme ihrer Vorrednerin zu, dass der Richterwahlausschuss überlegen könne, wie er dies sehe. Offensichtlich werde gesehen, dass das Risiko bestehe, dass eine getroffene Entscheidung vom Gericht aufgehoben werde; dieses Risiko bestehe immer. Auf Basis des geltenden Rechts

gäbe es bereits weitere Möglichkeiten bei der Auswahl; sie verweise dazu auf ihre schriftliche Stellungnahme, [Umdruck 19/6206](#).

Abg. Rossa äußert, er bedaure außerordentlich, dass gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts keine Rechtsmittel eingelegt worden seien; der Richterwahlausschuss habe materiell keine Entscheidungsmöglichkeiten. Er spreche sich für eine Diskussion darüber aus, dass die getroffene Entscheidung vom Richterwahlausschuss verteidigt werden dürfe. Sein Eindruck im Richterwahlausschuss habe sich verfestigt; bei anlassbezogenen Beurteilungen sei an aufschlussreichen Hinweisen in den Personalakten kaum vorbeizukommen, was er für außerordentlich misslich halte. Seines Erachtens spreche dies für die Regelbeurteilung.

Dies stelle keinen Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit dar, ganz im Gegenteil. Führende Richter hätten ihm gegenüber den Verdacht geäußert, dass potenzielle Bewerber abgehalten würden, weil eine Anlassbeurteilung im Vergleich zu der der Mitbewerber nicht gut genug ausfallen würde. Dies sehe er mit großer Sorge. Hier müsse dringend etwas im Beurteilungswesen geschehen. Das Bundesverwaltungsgericht habe deutlich gemacht, dass dies gesetzlich zu regeln sei.

Er fragt, wozu es eines Richterwahlausschusses bedürfe, wenn auf der Grundlage dieser anlassbezogenen Beurteilung die entsprechende Entscheidung getroffen werde. Die Verengung des Auswahlspielraums, den ein Richterwahlausschusses seines Erachtens unter der Verfassung haben solle, werde beseitigt. Minister und Ministerin müssten in ihrer Entscheidung an Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz gebunden sein, wie das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht habe. Ihn interessiere, ob eine Bindung der Entscheidung an die Bestenauslese für eine Verbesserung sorgen würde.

Frau Dr. Schmehl weist darauf hin, dass sie an der zuerst geäußerten Kritik festhalte; auch der Richterwahlausschuss müsse in seinen Entscheidungen gebunden sein. Sie sehe, dass der Richterwahlausschuss mehr Spielraum habe als ihr Vorredner es einschätze. So könne das strukturierte Gespräch bei der Entscheidung aufgenommen werden. Sie habe nicht die Wahrnehmung, dass in vielen Fällen von einer Bewerbung abgeraten werde. Dass die Entscheidungen durch Regelbeurteilungen besser würden, glaube sie nicht. In einer Reihe von Bundesländern gebe es keinen Richterwahlausschuss; dieses Vorgehen sei natürlich rechtlich auch denkbar.

Frau Nordmann fügt hinzu, sicher sei denkbar, den Richterwahlausschuss abzuschaffen; für sie stelle dies jedoch keine Option dar, denn dieser sei eine Errungenschaft Schleswig-Holsteins. Sie halte es für einen demokratischen Gewinn, dass diese Personalentscheidung gemeinsam mit dem Ausschuss getroffen werde. Dies werde das Amt auf und legitimiere es anders. Diesen Mehrwert wolle sie gern erhalten. Sie sehe, dass das System im Moment unbefriedigend sei; sie spreche sie daher dafür aus, das System zu verbessern.

Sie glaube, die derzeitige Rechtslage gebe es nicht her, dass der Ausschuss sich an gerichtlichen Verfahren beteilige. Natürlich könne darüber nachgedacht werden, wie dies gestaltet werden könne. Allerdings werfe sie die Frage auf, was daran hindere, dass sich der Ausschuss gemeinsam mit dem Ministerium verständige und seine Stellungnahme in die Entscheidung des Ministeriums mit einfließen lasse.

Der Justizminister sei zwar an Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz gebunden; natürlich solle der Ausschuss Rücksicht nehmen auf die Bindung des Ministers, der Minister solle wiederum Rücksicht nehmen auf die Auswahlfreiheit des Ausschusses. Daher müsse der Minister die Entscheidung des Richterwahlausschusses in der Regel befolgen. Die Gleichwertigkeit der Entscheidung nach der Verfassung komme in eine Schieflage. Bei einer Entscheidung, gebunden an die des Ausschusses, könne der Minister seine Entscheidung nicht mehr begründen; die Wahl des Ausschusses sei geheim. Dies halte sie für einen weiteren Verlust des rechtsstaatlichen Systems, zumal die Entscheidung kaum mehr gerichtlich nachprüfbar sei. Effektiver Rechtsschutz müsse auch den Richterinnen und Richtern zur Verfügung stehen.

Abg. Rossa wirft ein, im Richterwahlausschuss würden die Begründungen für einen Wahlvorschlag dezidiert berichtet. Möglicherweise müsste dies verschriftlicht werden. Bei der Qualität der Entscheidungen bedürfe es keines Vorwurfs. Ein Abschneiden von Rechtsschutzmöglichkeiten dürfe es nicht geben; natürlich müsse eine Entscheidung begründet werden.

Frau Nordmann erklärt, jeden Schritt hin zu mehr Transparenz könne sie nur begrüßen.

Abg. Peters merkt ein, wenn es zur Bestenauslese komme, bedürfe es keiner Wahl; dies halte er für ein Problem. Ihn interessiere daher, ob Wahlen im Justizbereich auch auf Zeit getroffen werden könnten.

Herr Gabler äußert, diese Diskussion habe es immer wieder gegeben. Positionen mit Rechtsprechungsaufgaben sollten unter anderem wegen der Unabhängigkeit nicht auf Zeit ausgerichtet werden. Bei Funktionsstellen wie der eines Direktors könne es differenziert betrachtet werden; doch diese seien immer wieder mit Rechtsprechungsstellen verbunden. Funktionsstellen sollten in diesem Fall vom Richteramt abgekoppelt werden. Bei reinen Verwaltungschefinnen und -chefs könne an die Möglichkeit der Wahl auf Zeit gedacht werden.

Frau Nordmann legt dar, es gebe Stimmen, die sich dafür aussprechen, die Beförderungsämter in der Richterschaft zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit abzuschaffen. In diesem Zusammenhang habe sie darüber nachgedacht, wie Funktionsämter besetzt werden könnten. Posten mit Personalverantwortung könnten beispielsweise auf Zeit besetzt werden. Die Aufgaben, die das Gesetz einem Vorsitzenden zuschreibe, könnten rotiert werden. Allerdings würde dies voraussetzen, dass es das Beförderungsamt nicht mehr gebe.

Frau Dr. Schmehl schließt sich den Ausführungen von Herrn Gabler an. Sie äußert, der Vorschlag ihrer Vorrednerin setze viele Rechtsänderungen voraus. Davon sei man im Augenblick noch sehr weit entfernt.

Herr Koch bringt vor, er mische sich nicht in die Organisation der Gerichte ein. Er schließe sich den Ausführungen von Herrn Gabler an. Er sehe keinen Anlass, die Stellen alle zwei oder drei Jahre neu zu besetzen.

Abg. Ostmeier bringt vor, sie habe den Richterwahlausschuss als gutes Instrument empfunden, wolle allerdings nicht verhehlen, dass über die genannten Probleme diskutiert werden solle, um den Richterwahlausschuss auf zukunftssichere Beine zu stellen.

**Dr. Andy Groth, Vizepräsident des Landessozialgerichts**

**Carsten Löbbert, Präsident des Amtsgerichts Lübeck**

Umdrucke 19/6180, [19/6205](#), 19/6285

Herr Dr. Groth, Vizepräsident des Landessozialgerichts, äußert, zusammen mit Herrn Löbbert, Präsident des Amtsgerichts Lübeck, trage er die Stellungnahmen aller Präsidentinnen und Präsidenten der schleswig-holsteinischen Gerichte mit Ausnahme derjenigen Präsidentinnen und Präsidenten vor, die auch Mitglied des Landesverfassungsgerichts seien und daher auf

eine Stellungnahme verzichtet hätten, mit Ausnahme der OVG-Präsidentin. Er verweise hierzu auf die schriftlichen Stellungnahmen. Viele Argumente in den Stellungnahmen wiederholten sich und seien bereits aufgegriffen worden.

Hervorheben wolle er, dass dem Gesetzentwurf offensichtlich die Vorstellung zugrunde liege, die Erhöhung demokratischer Legitimation für sich genommen rechtfertige einen stärkeren Eingriff in die Grundrechte. Demokratische Legitimation sei allerdings kein Selbstzweck, sondern lediglich eine notwendige Bedingung für den Grundrechtseingriff. Auch für einen Eingriff in das Grundrecht der Bestenauslese bedürfe es immer einer Sachlegitimation. Das legitime Ziel einer Verminderung des Schutzes der Bestenauslese sehe er nicht.

Hier liege ein Unterschied im Vergleich zur Rechtslage beim Richterwahlausschuss auf Bundesebene. Die Belange auf Ebene des Bundes stritten dafür, zu einer gewissen Minderung des Schutzwerts von Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz zu kommen. Er verweise auf die etwa gleichmäßige Repräsentation der Bundesländer an den obersten Gerichtshöfen des Bundes, was auch Verfassungsrang habe, sowie die Schwierigkeit, dass bei den Bewerbungsverfahren bei Bundesgerichten eine viel geringe Vergleichbarkeit der Beurteilungen bestehe. Dem Bundesrichterwahlausschuss würden im Zweifelsfall nur die Besten vorgeschlagen, sodass nur Spitzenbeurteilungen vorlägen und die Auswahlentscheidung dann notwendigerweise Hilfskriterien beinhalten müsse.

Deswegen sollte sich der Gesetzgeber verstärkt Gedanken machen, welches sachliche Ziel er mit den Änderungen im vorliegenden Gesetzentwurf erreichen wolle und dies möglicherweise in der Gesetzesbegründung nachschärfen. Er halte die Änderungen für schwierig, auch wenn er durchaus verstehe, dass der geringe bis zum Teil nicht vorhandene Auswahlspielraum beim Richterwahlausschuss unbefriedigend erscheine, insbesondere für die Mitglieder des Richterwahlausschusses aus dem politischen Raum. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werde die Situation allerdings weder verlässlich noch rechtssicher verbessert.

Der Richterwahlausschuss schaffe eine breite Legitimationsbasis nach außen, die langfristig erhalten werden solle. Nach seiner Einschätzung bedürfe es der Modifikation des Beurteilungswesens; hier gebe es Spielräume, die auch einen größeren und rechtssicheren Entscheidungsspielraum ermöglichen. Die Modifikation des Beurteilungswesens stehe nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ohnehin auf der Tagesordnung, sodass es

Sinn machen würde, sich dieses Themas insgesamt anzunehmen und dabei die Rolle des Richterwahlausschusses in den Fokus zu nehmen.

Herr Löbbert, Präsident des Amtsgerichts Lübeck, führt aus, die Personalentscheidungen in der Justiz erfolgten in einem Spannungsdreieck, an dessen Spitze Justizministerium und Richterwahlausschuss als Entscheider und an dessen unteren Ecken die Beurteiler und die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung stünden. Es bestehe großes Verständnis dafür, dass sich der Ausschuss durch die Beurteilung und die vielleicht als kleinlich empfundene Rechtsprechung sehr eingeengt fühle und daher danach strebe, mehr Entscheidungsbefugnisse und Auswahlmöglichkeiten zu haben. Den Fraktionen, die den Gesetzentwurf vorgelegt hätten, gehe es nicht darum, die Qualität der Entscheidung an sich zu verändern; es gehe um mehr Wahlfreiheit und sicher nicht um mehr Willkürfreiheit. Dies führe dazu, dass es den Anspruch der Bestenauslese und dabei Subjektivität auf allen Ebenen gebe, und zwar sowohl bei denjenigen, die die Entscheidung trafen, als auch bei denjenigen, die die Beurteilung vornähmen.

Er glaube, es sei nicht der richtige Weg, den Anspruch der Bestenauslese zu reduzieren, und zwar aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen. Das Prinzip der Bestenauslese stelle einen selbständigen legitimatorischen Faktor bei der Personalauswahl dar. Bei den Personalauswahlentscheidungen gehe es um die formale Legitimität, dass Menschen die Auswahlentscheidung trafen, die vom Volk gewählt seien und ihre Legitimität vom Parlament ableiteten. Aber eine Orientierung der Wahl erfolge am Prinzip der Bestenauslese. Mit Verweis auf das Bundesrecht könnten die Änderung an dieser Stelle nicht vorgenommen werden, da es da ganz andere Rahmenbedingungen gebe und zumal das Bundesrecht auch mit Blick auf dieses Prinzip reformiert werden solle.

Eine Änderung des Anspruchs der Bestenauslese habe große Auswirkungen. Dies habe mit dem Selbstverständnis der Richterinnen und Richter zu tun. Langfristig führe dies auch zu Schäden in der Personalentwicklung. Auch das Ansehen der Richterinnen und Richter würde Schaden nehmen.

Daher sei der Leitgedanke der Bestenauswahl wichtig. Um dennoch mehr Beurteilungsspielraum zu erhalten, sei seines Erachtens die Lösung im Beurteilungswesen zu suchen. Vielleicht sprächen sich auch alle für die Bestenauslese aus und es gehe eigentlich darum, wer das letzte Wort in der Entscheidung habe, wer der Beste sei.

Ohne das Beurteilungswesen hier zu berücksichtigen, komme es zu einem unauflösbaren Widerspruch zwischen dem detaillierten Beurteilungswesen und dem Umstand, dass es auf den Inhalt nicht so genau ankomme. Dies halte er auch nicht für sinnvoll.

Deswegen sehe auch er die Lösung in einer Reform des Beurteilungswesens. Dies liege ohnehin an. Die Zeiten für die Reform seien nie so gut gewesen wie jetzt. Einige Eckpunkte seien dabei sehr wesentlich. So sollten die Eckpunkte des Beurteilungswesens selbständig im Richtergesetz geregelt werden; im Richterbereich gebe es ein völlig anderes Auswahlssystem als im sonstigen Beamtenbereich.

Neben dem Angriff auf die Unabhängigkeit der Richter mit Blick auf das Beurteilungssystem wolle er anmerken, dass es darum gehe, die Dominanz der Beurteilungen im Auswahlverfahren zu reduzieren. Ein Regelbeurteilungssystem führe allerdings gerade zu mehr Dominanz. Die Steuerungsimpulse seien im Regelbeurteilungssystem natürlich genauso umzusetzen wie im Anlassbeurteilungssystem. Das Beurteilungssystem sollte dem Richterwahlausschuss deutlich mehr Spielraum geben als derzeit. Je mehr Stufen und Differenzierungen bestünden, desto gewichtiger sei das, was die Beurteilung aussage.

Deswegen schlage er vor, dass ein Beurteilungssystem entwickelt werde, welches weniger Stufen beinhalte und sowohl gute Kommunikation zwischen den Mitgliedern des Richterwahlausschusses und des Landtags als auch den Beurteilern und Beurteilten ermögliche, sodass nicht mehr aneinander vorbeigeredet werde.

Sicher wäre es hilfreich, die Erkenntnisbreite des Richterwahlausschusses zu erhöhen und durchaus zuzulassen, dass andere und konkret genannte Kriterien wie Lebensläufe und die Anhörung von Personen im Richterwahlausschuss mit Fragerecht eine Rolle spielen könnten.

\* \* \*

Auf Fragen der Abg. Ünsal antwortet Herr Löbber, die Stufen im Beurteilungssystem könnten, vereinfacht formuliert, „gut“, „mittel“ und „schlecht“ lauten. Bei der Richterschaft gebe es eine große Bandbreite an hochqualifizierten Juristen. Dies sei nicht verwunderlich, wie festzustellen sei, wenn die Einstellungspolitik betrachtet werde. Einige wenige würden die ursprünglichen

Erwartungen vielleicht nicht ganz erfüllen. Andere täten sich bei dem hohen Niveau durch besonderen Einsatz oder besondere Fähigkeiten hervor; um diese Leute gehe es bei den Auswahlentscheidungen für Funktionsämter. Ein Beurteilungssystem könnte den Richterwahlausschuss unterstützen, wenn diese Unterscheidung deutlich gemacht werde. Dafür reichten im Beurteilungssystem drei Stufen. Innerhalb der Gruppe derjenigen, die sich besonders herausheben, weiter zu differenzieren, sei seines Erachtens nicht mehr notwendig, weil dies Aufgabe des Richterwahlausschusses sein könnte. Aus der Personalakte ergäben sich weitere Kriterien für die Entscheidung. Der Richterwahlausschuss sollte berechtigt sein, das ganze Berufsleben zu bewerten und in seine Überlegungen mit einzubeziehen. Assessment Center und dergleichen könnten auch eingesetzt werden; aber dies erhöhe den Aufwand ungleich.

Herr Dr. Groth fügt hinzu, die Ausführungen seines Vorredners könne er im Grunde genommen nur unterstützen. Ein dreistufiges System der Beurteilung halte er bei der Beurteilung für das Minimum. Die Wesentlichkeitstheorie gelte auch im Beurteilungswesen. Eine gesetzliche Grundlage, die besage, dass eine Abstufung nur nach „geeignet“ und „ungeeignet“ erfolge, entspräche nicht den Anforderungen.

Der Spielraum des Richterwahlausschusses könne theoretisch auch dadurch erhöht werden, das Beurteilungswesen aus dem Verantwortungsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten auszulagern und einem Gremium zu übertragen. Natürlich würde dies voraussetzen, dass die Arbeit, die mit den Beurteilungen verbunden wäre, in diesen Gremien erfolgen müsste.

Abg. Rother erklärt, er bedanke sich dafür, dass anlässlich der Anhörung zu dem Gesetzentwurf eine Diskussion darüber geführt werde, wie die Macht als Präsident beziehungsweise Präsidentin begrenzt werden könne und schließt Fragen nach den Beurteilungskriterien, der Stellung des Präsidialrats und Möglichkeiten der Entscheidung des Richterwahlausschusses an.

Auf diese Fragen antwortet Herr Löbbert, wenn die Bedeutung der Beurteilungen reduziert werde, müsse die damit verbundene Arbeit an anderer Stelle erbracht werden. Wenn bei der Beurteilung die Zahl der Stufen reduziert werde, korrespondiere dies damit, dass auch die Zahl der Stufen bei den Einzelkriterien reduziert werde. Hier müsse entschieden werden, inwieweit eine Bewertung oder eine Beschreibung der Situation gefordert sei. Die Kriterien müssten natürlich gewichtet werden; der Gesetzgeber müsse vorgeben, welche Kriterien wie zu gewichten seien. Möglicherweise müssten diese abhängig von der Stelle, auf die sich jemand bewerbe,

unterschiedlich gewichtet werden. Der Präsidialrat wäre ein zweites Gremium, das bei der Beurteilung einbezogen werden könne. Auch könnten selbständige Gremien bei den Gerichtsbarkeiten gebildet werden. Je mehr Augen sozusagen bei der Beurteilung beteiligt würden, umso besser sei es.

Herr Dr. Groth ergänzt, er empfehle, anders als im Gesetzentwurf vorgesehen, das Beurteilungswesen anzupassen. Grundsätzlich gebe es eine strikte Bindung von Trägern öffentlicher Gewalt an die Grundrechte und an die grundrechtsgleichen Rechte. Insofern wäre es sehr vorsichtig mit jeder Formulierung, die eine Relativierung des Grundsatzes der Bestenauslese ins Gesetz aufnehme. Sicherlich könnten vor dem Hintergrund der allgemeinen Grundsätze des Berufsbeamtentums gesetzliche Änderungen vorgenommen werden.

Herr Löbber hebt hervor, der Anspruch an das System, danach zu streben, die Bestenauswahl zu treffen, solle beibehalten werden. Dass dies durch subjektive Einflüsse schwierig sei, sei allen bekannt.

Abg. Kilian merkt an, es müsse bei einer Anlassbewertung darüber nachgedacht werden, dass jede Note nur einmal vergeben werden dürfe. Ihn interessierten persönliche Erfahrungen bei Bewerbungen. In seiner Zeit im Richterwahlausschuss habe sich nie die Politik auf einen Kandidaten geeinigt und die Richter- und Anwaltschaft auf einen anderen; aus politischen Gründen sei niemand durchgedrückt worden, den die anderen nicht befürworteten.

Herr Löbber bringt vor, die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses in Schleswig-Holstein halte er für sehr gut. Natürlich bestehe die Gefahr, dass alle Bewerber für gut befunden würden. An dieser Stelle helfe eine gewisse Disziplin und Verantwortungsbewusstsein der Beurteilerinnen und Beurteiler. In Beurteilungsgesprächen sei es nicht immer einfach, zu sagen, warum jemand wie bewertet werde. Präsidentinnen und Präsidenten würden ihre Bewertungen nicht nach Lust und Laune vornehmen; dahinter stünden verantwortliche Entscheidungen. Diese, wenn auch subjektive, Bewertung müsse vorgenommen werden.

Möglicherweise bedürfe es einer Verständigung darüber, was der Richterwahlausschuss mit Blick auf die Klarheit der Beurteilungen verlange. Es gebe viele Möglichkeiten, Personalentwicklungen zu steuern. Daher gehöre zu einem guten Beurteilungssystem ein sehr transparentes Personalentwicklungssystem, das allen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit gebe, Aufgaben wahrzunehmen, mit denen besondere Qualifikationen in jeder Lebenslage erworben

werden könnten. Schleswig-Holstein stehe hier gar nicht schlecht dar. Bei denjenigen, die Personalverantwortung trügen, gehörten Ehrlichkeit und Anständigkeit dazu.

Herr Dr. Groth erläutert, er gehe nicht von einer politischen Einflussnahme im Richterwahlausschuss aus. Die Mitglieder des Richterwahlausschusses nähmen seines Erachtens in Anspruch, eine gute Auswahlentscheidung zu treffen. Es gelte zu vermeiden, dass der böse Schein eines politischen Auskugeln entstehe. Dieser Schein werde umso mehr vermittelt, indem durch den gesetzlichen Rahmen kundgetan werde, die Bindung, die sich aus Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz ergebe, solle reduziert werden. Davor wolle er warnen. Ohne die fachlichen Einblicke könne dies anders verstanden werden; auch in der Richterschaft könne dies ein anderes Verständnis auslösen.

Er sehe, dass die jüngeren Kolleginnen und Kollegen Vorbehalte hätten, dass die Entscheidungen im Richterwahlausschuss immer objektiv getroffen würden. Für das Land Schleswig-Holstein seien die Regelungen mit Blick darauf, welches Personal im richterlichen Bereich angeworben werde, Wettbewerbsvor- oder -nachteil. Gerade Hamburg sei für viele Kolleginnen und Kollegen sehr attraktiv. Im Norden des Landes sei die Anwerbung hingegen ungleich schwieriger. Wenn dann der Schein vermittelt werde, bei der Auswahlentscheidung werde nicht ausschließlich nach Leistungskriterien entschieden, sei dies für das Land im Zweifel negativ. Er selbst habe volles Vertrauen in eine gute Arbeit des Richterwahlausschusses.

Ansonsten habe ihn erstaunt, dass Abg. Kilian dafür plädiere, quasi ein Beurteilungssystem nach einem Punktranking einzuführen. Dies würde den Spielraum des Richterwahlausschusses reduzieren.

In Ergänzung zur Frage des Abg. Rother erklärt er, er würde die einzelnen Kompetenzmerkmale in den Beurteilungen in Textform belassen, weil diese ein gutes Bild des Kandidaten beziehungsweise der Kandidatin zeichnen. Er halte es nicht für erforderlich, diese Einzelmerkmale isoliert zu benoten. Eine Gesamtnote biete wiederum größere Spielräume für den Richterwahlausschuss.

(Unterbrechung: 12:15 bis 13:35 Uhr)

**Dr. Wolfgang Ewer,**

Honorarprofessor an der CAU zu Kiel  
und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

[Umdruck 19/6184](#)

Herr Dr. Ewer, Honorarprofessor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, führt aus, dem vorliegenden Gesetzentwurf stehe er, wie der schriftlichen Stellungnahme, [Umdruck 19/6184](#), zu entnehmen sei, kritisch gegenüber. Im Rahmen der Anhörung wolle er auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Änderungen eingehen.

Ausgangspunkt für den Richterwahlausschuss stelle Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz dar. Der Grundsatz der Bestenauslese habe keinen Gestaltungsvorbehalt. Also könne eine Einschränkung nur auf verfassungsimmanente Weise erfolgen. Dies sei, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, im Falle der Bundesrichterwahl gegeben. Die Bundesrichter sollten dem föderativen Staatsaufbau im Sinne von Artikel 36 Grundgesetz Rechnung tragen. Der Verfassungsgeber habe sich für ein kondominiales System entschieden. Erst wenn es zu Ergebnissen komme, die mit dem Grundsatz der Bestenauslese völlig unvereinbar seien, solle einer Wahl nicht zugestimmt werden können. Beide Teile des kondominialen Systems müssten die Grundsatzentscheidung nach Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz ausreichend respektieren.

Artikel 98 Absatz 4 Grundgesetz ermögliche den Ländern, zu bestimmen, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheide; auch hier bestehe somit ein kondominiales System. Die Einschränkung der Bestenauslese sei im Vergleich zum Bundesrichterwahlausschuss nicht in gleichem Maße gerechtfertigt, unter anderem da der föderative Aspekt weg falle. Deswegen spreche einiges dafür, dass der Spielraum, um abzuweichen, geringer sein dürfte.

Die Frage, inwieweit bei kollidierenden Verfassungsgütern abgewichen werden könne, sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Frage, die dem Gesetzgeber zu beantworten zustehe. Mit Blick darauf sehe er beim vorliegenden Gesetzentwurf erhebliche Defizite, da dazu keine Regelung getroffen werde. Hier bestehe deutlicher Nachbesserungsbedarf.

Er gebe zu bedenken, ob dies wünschenswert sei. Möglicherweise sollte sich der Gesetzentwurf auf Punkte, die das Bundesverwaltungsgericht genannt habe, konzentrieren und ein belastbares Beurteilungssystem schaffen; dadurch lösten sich möglicherweise viele Probleme.

In der Öffentlichkeit könnten die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Änderungen den Eindruck erwecken, mehr politischen Spielraum für die Entscheidungen anzustreben. Dies wiederum könne zu Akzeptanzverlusten führen, insbesondere mit Blick auf die hohe Bedeutung der Justiz und Kritik an anderen Ländern.

Die Gerichte in Schleswig-Holstein seien im Großen und Ganzen gut besetzt. Der Richterwahlausschuss habe seines Erachtens gute Arbeit geleistet und für eine leistungsfähige Besetzung der Gerichte gesorgt.

**Dr. Edzard Schmidt-Jortzig,**

Professor em. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht

an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

[Umdruck 19/6103](#)

Herr Dr. Schmidt-Jortzig, emeritierter Professor am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, verweist auf seine Stellungnahme, [Umdruck 19/6103](#), und legt dar, auch er habe seine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Änderungen bereits hinreichend deutlich gemacht. Das maßgebliche Urteil des Bundesverfassungsgerichts halte er jedoch auch nicht für gänzlich überzeugend.

Er sehe den politischen Impetus der Initiative. Aber der Eindruck, der durch die Änderungen entstünde, wäre ausgesprochen ungünstig, wie seine Vorredner bereits ausgeführt hätten.

Er schlage ebenfalls vor, die grundlegenden Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen in Rechtsnormen zu regeln. Wenn er das Bundesverwaltungsgericht richtig verstehe, sei es zwingend, dass auch das Land Schleswig-Holstein ein solches Beurteilungsgesetz für die öffentlich Bediensteten erlasse.

Alternativ könne der unstreitige Beurteilungsspielraum, den der Richterwahlausschuss beanspruchen könne, ignorierungssicher verankert werden. In § 22 Absatz 1 Satz 1 Landesrichtergesetz könnte eine Vorschrift verankert werden, die sich in etwa wie folgt fassen ließe: Der Richterwahlausschuss wählt die Bewerberin oder den Bewerber, die oder der für das Richteramt persönlich und fachlich am besten geeignet sei. Er betont dabei den Beurteilungsspielraum, den es bei jeder konkret-spezifischen Anwendung der rechtlich vorgegebenen Qualifikationskriterien gebe und der ihm ausdrücklich aufgrund seiner von der Verfassung angeordneten Beteiligung zukomme.

Er schlage daher vor, die unglückliche Initiative, das Bestenausleseprinzip zu modifizieren, zugunsten einer anderen Überlegung fallenzulassen.

**Dr. Florian Becker,**

Professor am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

[Umdruck 19/6235](#)

Herr Dr. Becker, Professor für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, äußert, der Gesetzentwurf, der anlässlich einer einzelnen OVG-Entscheidung eingebracht worden sei, bilde eine bundesrechtliche und vom Bundesverfassungsgericht, unter anderen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, goutierte Lösung für die Richterwahl nach. Daher sei seines Erachtens die Wahrscheinlichkeit, unabhängig aller verfassungspolitischen Bedenken, die er teile, sehr groß, dass die Lösung verfassungsgerichtlich nicht beanstandet werde, was nicht bedeute, dass sie nicht doch verfassungsrechtlich diskutabel sei.

Deswegen wolle er betonen, dass es möglich sei, neben den vorgelegten Vorschlägen, einen Weg zu finden, mit dem das in der Verfassung angelegte Zusammenwirken von Parlament und Exekutive besser abgebildet werden könne.

Das Grundgesetz fordere für die Wahl der Bundesrichter eine besondere kondominiale Entscheidungsstruktur. Auch für die Ebene der Länder sei dies zugelassen; nach Artikel 50 der Landesverfassung habe Schleswig-Holstein dieses Angebot angenommen. Die Schwierigkeit bestehe darin, dass zwei gleichberechtigte Akteure unterschiedliche Entscheidungsmodi verfolgten. Das Bundesverfassungsgericht verstehe dies offensichtlich so, dass beim Wahlmodus der Legislative ein anderer Grad an Bindung an die Bestenauslese bestehen solle. Parlamen-

tarische Wahl werde also mit exekutiven Entscheidungen verbunden. Eine Wahl setze allerdings voraus, dass es eine Wahlfreiheit gebe. Die exekutive Entscheidung sei durch die Bestenauslese determiniert. Dies könne nur abgeschwächt werden, indem vorher eine Wahl bestehe, die nicht in dem gleichen Maße streng an die Bestenauslese gebunden sein solle. Letztlich führe dies zu einer inhaltlichen Inkompatibilität der Wahlfreiheit des Richterwahlausschusses und der Bindung der Ministerin beziehungsweise des Ministers. Diese Bindung der Exekutive konterkariere die Wahlfreiheit des Richterwahlausschusses, wenn sie streng verstanden werde.

Der Richterwahlausschuss könne damit eigentlich nur im vorausseilenden Gehorsam denjenigen wählen, den die Exekutive ernennen müsse; dann sei es keine wirkliche Wahl. Oder der Richterwahlausschuss wähle tatsächlich frei und riskiere damit die Nichtzustimmung durch die Exekutive oder aber eine erfolgreiche Konkurrentenklage.

Das Bundesverfassungsgericht habe einen Vermittlungsversuch zwischen diesen beiden Entscheidungsmodi unternommen. Der Richterwahlausschuss sei grundsätzlich bei seiner Wahl frei, müsse aber Rücksicht darauf nehmen, dass später jemand mitentscheide, der entsprechend gebunden sei. Der Minister sei zwar gebunden, dürfe aber letztlich nur eine Plausibilitätskontrolle durchführen.

Daraus entstünden zwei Probleme, die in der Verfassung angelegt seien. Der exekutive Entscheidungsbeitrag werde entgegen der Konzeption einer kondominialen gleichberechtigten Entscheidung sinnenleert. Die Rücksichtnahme des Richterwahlausschusses sei letztlich nicht durchsetzbar.

Dieses Dilemma bestehe allerdings bereits in § 22 Landesrichtergesetz. Wenn eine Person geeignet sei, müsse sie gewählt werden. Allerdings sei es damit keine Wahl, sondern eine Feststellung der Eignung.

Dieses Problem setze sich in der vorgeschlagenen Gesetzesänderung fort. Der Richterwahlausschuss solle im Sinne eines Sich-leiten-lassens auf abgeschwächte Art und Weise gebunden sein; der Minister oder die Ministerin werde durch § 24 Landesrichtergesetz auf eine Kontrollinstanz reduziert, die nur eine Plausibilitätskontrolle durchführen könne. Dies werde seines Erachtens dem Erfordernis nicht gerecht, dass es sich um eine gleichberechtigte Entscheidung beider Institutionen handle.

Die Beteiligung des Parlaments setze ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit voraus. Aber die Differenzierung zwischen strenger Bindung der Exekutive und einem Sich-leiten-lassen des Parlaments bleibe unklar.

Deswegen habe er in seiner Stellungnahme versucht, die beiden Gestaltungsbeiträge dieser beiden Staatsgewalten auf eine etwas andere Art und Weise miteinander zu verbinden, indem die Exekutive ex ante, also vor der Wahl, durch das Festlegen von abstrakten Maßstäben für die entsprechende Position, für die gewählt werden solle, beteiligt werde, sodass im Vorfeld einer Wahl im Einvernehmen aller Beteiligten ein Befähigungsraster beziehungsweise Eignungsraster dargestellt werde. Dann habe die Exekutive eine verantwortliche Beteiligung. Im Nachgang einer Wahl könne gesagt werden, der Exekutive obliege nur noch eine Art Plausibilitäts- oder Vertretbarkeitskontrolle. Damit würde seines Erachtens die Entscheidung gemeinsam getroffen.

**Dr. jur. Margarete Schuler-Harms,**

Professorin für Öffentliches Recht, insbes. Öffentliches Wirtschafts- und Umweltrecht,  
an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Umdruck 19/7044

Frau Dr. Schuler-Harms, Professorin für Öffentliches Recht an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg, trägt ihre Stellungnahme, Umdruck 19/7044 vor.

\* \* \*

Herr Dr. Ewer antwortet auf die Fragen des Abg. Rother, er sei der Auffassung, die vorrangige Aufgabe sei nun, dem Wesentlichkeitsvorbehalt entsprechende, rechtliche Rahmenbedingungen für Beurteilungen zu schaffen. Hierfür bestünden Möglichkeiten, die in erster Linie das Verfahren betreffen. Der Richterwahlausschuss könne nicht den Geschäftsverteilungsplan eines Gerichts erstellen und damit auch nicht sicherstellen, wie Richter eingesetzt würden. Die Bestenauslese müsse damit zwingend an das Statusamt gebunden sein, wenn es nicht um eine gesetzlich vorgeschriebene Funktionsstelle gehe.

Das Kernproblem sei vielleicht nicht der eigentliche Beurteilungsakt, sondern die Tatsachengrundlage. Wenn nur die dienstlichen Beurteilungen zur Verfügung stünden und Wertungskriterien zwingend am Statusamt anknüpfen, komme man in der Praxis nicht weiter. Er teile im Grundsatz die Ausführungen von Frau Dr. Schuler-Harms. Die Frage sei, ob andere Möglichkeiten der Beurteilung gewollt seien und ob dies vom Arbeitsaufwand her möglich sei. Außerdem gebe es für Auswahlgespräche nur eingeschränkten Raum, weil diese eine Momentaufnahme darstellten, deren Objektivierungswert geringer sei als von dienstlichen Beurteilungen über einen festen Zeitraum. Ihm fielen im Moment keine Erkenntnisquellen ein, die nicht beschränkt seien und die sich der Richterwahlausschuss zunutze machen könne. Zulässig sei vielleicht, zu überlegen, welche Einzelmerkmale der Kandidatin oder des Kandidaten besonders wichtig seien.

Frau Dr. Schuler-Harms erklärt, tatsächlich würde es sich anbieten, das Beurteilungswesen in den Blick zu nehmen und an Maßstäben der Qualität auszurichten, wie es bereits erfolge. Parameter seien eine gute Rechtsprechung in Bezug auf Fachkunde und richterliche Unabhängigkeit vor dem Hintergrund des Kriteriums der Bestenauslese. Sie habe dazu keine abgeschlossene Meinung. Allerdings sei jetzt der Zeitpunkt, das Thema zu behandeln. Es lohne sich, parallel dazu über den Wahlakt im Richterwahlausschuss nachzudenken. Ob weitere Instrumente eingebunden werden sollten, müsse erhoben werden. Der bestehende Zustand im Richterwahlausschuss sei, wie sie wahrgenommen habe, einer der Frustration.

Der Beurteilungsspielraum setze gute Verfahren der Entscheidungsfindung voraus, die eingehalten würden. Das werde vor Gericht überprüft. Wenn solche Elemente gesetzlich verankert würden, löse sich vielleicht auch der ein oder andere Knoten mit Blick auf Richterwahlausschuss und Rechtsprechung.

Aus der Bedeutung von dienstlichen Beurteilungen ergebe sich, welche Bedeutung der exekutiven Entscheidung zukomme. Erwägt werden könne, einen Filter durch ein Bewerberfeld oder eine beizufügende Stellungnahme vorzunehmen.

Auf die Nachfrage des Abg. Brockmann ergänzt sie, als Rechtswissenschaftlerin sei es schwer zu beurteilen, ob Regelbeurteilungen oder Anlassbeurteilungen vorgenommen werden sollten. Die Argumentation gegen die Regelbeurteilung im ersten Teil der Anhörung habe sie nicht überzeugt. Sie halte ein Regelbeurteilungssystem nach wie vor für eine Möglichkeit. Bei der

konkreten Ausgestaltung gebe es viele Möglichkeiten. Hier sollten Parameter formuliert werden, an denen sich diese orientiere, um die starke Steuerungswirkung mit Blick auf Beförderungen, übermäßigen Arbeitsaufwand und eine starke Unterwerfung der Richterschaft unter ständige Regelbeurteilungen zu vermeiden. Hier gebe es Graustufen. Vielleicht könnten Erfahrungen aus anderen Ländern hinzugezogen werden.

Abg. Peters merkt an, die Berichterstatterinnen beziehungsweise Berichterstatter hätten einen vollständigen Einblick in die jeweilige Personalakte. Darin seien sämtliche vorangegangenen Beurteilungen enthalten. Dies gewährleiste im Grunde genommen die Kontinuitätsbetrachtung. Der gesamte Richterwahlausschuss könne bei kniffligen Entscheidungen die Möglichkeit erhalten, Einblick in die Personalakten zu nehmen. Insoweit erscheine ihm die Einführung einer Regelbeurteilung nicht so wichtig.

Frau Dr. Schuler-Harms erklärt, es könnten auch mehrere Anlassbeurteilungen vorliegen, die die Einschätzung erleichterten; die Varianz bei den Möglichkeiten der Beurteilungen sei sehr hoch. Dies könne bei der Änderung des Systems mit eingebracht werden.

Herr Dr. Ewer fügt hinzu, er neige dazu, die Richtung seiner Vorredner zu unterstützen. Natürlich sei die Regelbeurteilung eine Beurteilung, die von einem konkreten Bewerbungsvorgang losgelöst sei. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie für einen bestimmten intendierten Ausgang einer Personalentscheidung gemacht werde, sei geringer. Es gebe sehr selten Extremfälle; aber die Überlegung dazu greife erst in einer bestimmten Situation. Die Beurteilerinnen und Beurteiler seien im weitesten Sinne demokratisch legitimiert. Insoweit stelle er die Frage, unter welchen Voraussetzungen sich über ihre Beurteilung hinweggesetzt werden könne mit der Begründung, sie sei rechtsfehlerhaft und deswegen nicht zu beachten. Außer in Extremfällen führe das Beispiel somit nicht zur Korrektur. Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits die besondere Bedeutung der Regelbeurteilungen hervorgehoben. Er glaube nicht, dass sich Richter wegen der, überspitzt formuliert, regelmäßig drohenden Beurteilung zu einem willfährigen, sich nicht unbeliebt machenden Judizierungsverhalten hinreißen ließen.

Sein Vertrauen in das berufsrichterliche System sei über die Jahre stets gewachsen, vor allem im Vergleich zu anderen Systemen, bei denen es größere Laieneinflüsse gebe. In seinen 35 Jahren Berufserfahrung habe er nur zweimal eine Situation erlebt, in der er das Gefühl gehabt habe, ein Richter habe aus politischen Gründen eine bestimmte Entscheidung treffen wollen. Wenn an einen Richter in einem Beförderungsamt herangetragen werde, er solle in einem

bestimmten Sinne über beispielsweise einen Planfeststellungsbeschluss entscheiden, geschehe im Zweifel das Gegenteil, da der Richter nicht in einen Loyalitätskonflikt kommen wolle. Das System funktioniere, die Richter seien gut.

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, bedankt sich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Anhörung und schließt die Sitzung um 14:45 Uhr.

gez. Barbara Ostmeier  
Vorsitzende

gez. Dr. Sebastian Galka  
Geschäfts- und Protokollführer