



Baden-Württemberg


DIE MINISTERIN DER JUSTIZ UND FÜR MIGRATION

Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg • Pf. 103461 • 70029 Stuttgart

Frau Präsidentin
des Landtags
von Baden-Württemberg
Muhterem Aras MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

19. Juli 2022

Nachrichtlich
Staatsministerium

-  Antrag der Abgeordneten Nico Weinmann und Julia Goll u. a. FDP/DVP;
- Stellenbesetzungsverfahren am OLG Stuttgart und Richterwahlausschuss;
 - Drucksache 17/2769

Ihr Schreiben vom 28. Juni 2022

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium der Justiz und für Migration zu den Anträgen wie folgt Stellung:

- aufgrund welcher Erwägungen die Landesregierung, insbesondere das Justizministerium, mit dem kürzlich eingeleiteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Überprüfung der Stellungnahme des zuständigen Präsidialrats zur Besetzung des Präsidentenamts des Oberlandesgerichts (OLG) Stuttgart nun Abstand vom eigentlich angekündigten und gesetzlich vorgesehenen Weg gemäß §§ 32, 43 LRiStAG der Anrufung des Richterwahlausschusses Abstand nimmt, nachdem die Einigungsverhandlung gem. § 43 Absatz 5 LRiStAG zu keiner Einigung geführt hat, zumindest unter Darstellung der vorgenommenen Abwägung des Für und Wider eines solchen verwaltungsgerichtlichen Vorgehens im Verhältnis zur gesetzlich vorgesehenen Anrufung des Richterwahlausschusses;*

Schillerplatz 4 • 70173 Stuttgart • Telefon 0711 279-0 • Telefax 0711 279-2264 • poststelle@jum.bwl.de • www.justiz-bw.de
Parkmöglichkeiten: Tiefgarage Commerzbank Einfahrt Dorotheenstraße • VVS-Anschluss: U-Bahn Schlossplatz - S-Bahn Stadtmitte

Informationen zum Schutz personenbezogener Daten bei deren Verarbeitung durch das Ministerium finden sich im Internet unter: www.justiz-bw.de/pb/Lde/Startseite/Ministerium/Datenschutz. Auf Wunsch werden diese Informationen in Papierform versandt.

Zu 1.:

Die in der Fragestellung enthaltene Prämisse, bei der Einberufung des Richterwahlausschusses handele es sich vorliegend um den „gesetzlich vorgesehenen Weg“, trifft nicht zu. Vielmehr eröffnet § 19 Abs. 1 Satz 1 Landesrichter- und -staatsanwalts-gesetz (LRiStAG) ausdrücklich den Weg vor die Verwaltungsgerichte.

Nach der gesetzlichen Konzeption des § 43 LRiStAG ist der Richterwahlausschuss in Personalangelegenheiten wie der vorliegenden nur und erst dann gemeinsam mit der Ministerin der Justiz und für Migration zur Entscheidung berufen, wenn das vorgelagerte personalvertretungsrechtliche Beteiligungsverfahren rechtmäßig durchgeführt wurde (siehe dazu im Einzelnen unter 3.). Dagegen ist der Richterwahlausschuss kein Organ zur Kontrolle der Stellungnahme des Beteiligungsgremiums Präsidialrat. Diese Aufgabe obliegt gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 LRiStAG vielmehr den Verwaltungsgerichten.

Vorliegend fehlt es bislang an einer rechtmäßigen Durchführung des Beteiligungsverfahrens. Denn der Präsidialrat hat die ihm im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zustehenden Befugnisse überschritten, indem er davon absah, die Auswahlentscheidung des Ministeriums der Justiz und Migration zu kontrollieren (vgl. zur Kontrollfunktion des Präsidialrats unter 7.), sondern ohne Auseinandersetzung mit der der Auswahlentscheidung zugrunde liegenden umfangreichen Begründung sowie unter Lösung von den gesetzlich zwingenden dienstlichen Beurteilungen eine eigenständige Beurteilung darüber getroffen hat, welcher Bewerber zur Ernennung vorzuschlagen ist.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) ist zunächst eine gerichtliche Entscheidung über die rechtlichen Rahmenbedingungen der im Landesrichter- und -staatsanwalts-gesetz bei Beförderungsentscheidungen nach § 32 Abs. 1 Nr. 3, § 43 Abs. 1, Abs. 4 LRiStAG vorgesehenen Präsidialratsbeteiligung herbeizuführen. Eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des Präsidialrats im jetzigen Verfahrensstadium gebietet vorliegend auch die Verwirklichung des Anspruchs der Bewerber auf ein rechtmäßiges Bewerbungs- und Auswahlverfahren sowie auf Zugang zum angestrebten Amt ausschließlich am Maßstab von Eignung, Befähigung

und fachlicher Leistung aus Art. 33 Abs. 2 i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG. Nach Einberufung des Richterwahlausschusses ist die Entscheidung des Präsidialrats überholt und damit nicht mehr korrigierbar.

Die Einberufung des Richterwahlausschusses kommt daher derzeit nicht in Betracht.

2. *inwieweit der Landesregierung, insbesondere dem Justizministerium, im Vorfeld zu dem geplanten und sodann eingeleiteten Verwaltungsgerichtsverfahren von internen bzw. externen Stellen zu einem solchen Verfahren geraten bzw. von einem solchen Vorgehen abgeraten wurde, zumindest unter Benennung der jeweiligen Stelle, des Datums der Mitteilung sowie der Reaktion der Landesregierung, insbesondere des Justizministeriums, hierauf;*

Zu 2.:

Ratschläge von Stellen außerhalb der Landesregierung wurden nicht erteilt. Innerhalb der Landesregierung erfolgte eine rechtliche Prüfung durch das zuständige Fachreferat des Ministeriums der Justiz und für Migration.

3. *welche drohenden Nachteile die Landesregierung, insbesondere das Justizministerium, befürchtet, wenn der Richterwahlausschuss in dieser Sache angerufen würde;*

Zu 3.:

Die Einberufung des Richterwahlausschusses trotz Rechtswidrigkeit des Beteiligungsverfahrens wäre ihrerseits rechtswidrig. Der Grundsatz der Rechtsbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) streitet aus Sicht der Landesregierung für rechtmäßiges Verwaltungshandeln.

Nach Einberufung des Richterwahlausschusses ist die Stellungnahme des Präsidialrats nicht mehr korrigierbar. Die Bewerber um ein öffentliches Amt haben aber einen Anspruch auf ein rechtmäßiges Bewerbungs- und Auswahlverfahren sowie einen Anspruch auf Zugang zum angestrebten Amt ausschließlich am Maßstab von Eignung,

Befähigung und fachlicher Leistung aus Art. 33 Abs. 2 i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG (dazu bereits oben unter 1.). Ist das Bewerbungs- und Auswahlverfahren im Einzelfall fehlerbehaftet, gebietet es die Durchsetzung dieses Anspruchs, eingetretene Fehler zu korrigieren, und dazu, wenn nötig, die Hilfe der Verwaltungsgerichte in Anspruch zu nehmen.

Die Einberufung des Richterwahlausschusses auf Grundlage eines fehlerhaften Bewerbungs- und Auswahlverfahrens kommt dagegen nicht in Betracht, weil sie die Verwirklichung der subjektiven, durch die Verfassung garantierten Rechte der Bewerber gefährdet. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Entscheidungen des Richterwahlausschusses ist faktisch beschränkt. Der Richterwahlausschuss entscheidet geheim (§ 58 Abs. 3 Satz 1 LRiStAG) und muss seine Entscheidungen nicht begründen. Das schränkt die Kontrolltiefe de facto ein. Vermag der Richterwahlausschuss eine Entscheidung nicht zu treffen, weil die dafür erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (§ 58 Abs. 3 Satz 1 LRiStAG) nicht zustande kommt, kann der zuständige Minister den besser geeigneten Bewerber nicht ernennen (vgl. § 60 Abs. 2 LRiStAG). Dasselbe gilt, wenn die Entscheidung des Richterwahlausschusses nach Auffassung des zuständigen Ministers dem Anspruch der Bewerber auf Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) nicht genügt und der Minister sich daher gehindert sieht, den vom Richterwahlausschuss bevorzugten Bewerber zur Ernennung vorzuschlagen. In beiden Fällen drohen die Ansprüche der Bewerber aus Art. 33 Abs. 2 GG dauerhaft vereitelt zu werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Richterwahlausschuss nur einzuberufen, wenn das Bewerbungs- und Auswahlverfahren bis dahin rechtmäßig verlaufen ist. Nur unter dieser Voraussetzung ist gewährleistet, dass die Bewerber nicht aus sachfremden, d. h. am Maßstab des Art. 33 Abs. 2 GG unzulässigen Gründen am Zugang zum angestrebten Amt gehindert werden. Andernfalls ist das gesetzliche Verfahren des § 19 Abs. 1 Satz 1 LRiStAG durchzuführen, um Rechtsfehler gerichtlich zu korrigieren.

4. *inwieweit das Gremium des Richterwahlausschusses weiterhin eine Existenzberechtigung hat, wenn dessen Entscheidungen durch gerichtliche (Eil-)Verfahren umgangen zu werden drohen;*

Zu 4.:

Die Landesregierung teilt nicht die der Frage zugrundeliegenden Prämisse, dass die Anrufung eines Gerichts auf Grundlage eines gesetzlich vorgesehenen Verfahrens (§ 19 Abs. 1 Satz 1 LRiStAG) zur „Umgehung“ des Richterwahlausschusses führen soll. Demgegenüber drohte eine Umgehung des in § 43 LRiStAG vorgesehenen Verfahrens, wenn der zuständige Minister unter Missachtung der in § 19 Abs. 1 Satz 1 LRiStAG vorgesehenen Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung gezwungen wäre, den Richterwahlausschuss auf der Grundlage eines rechtswidrigen Präsidialratshandels einzuberufen, obwohl dieser nach dem Gesetz in einem solchen Fall nicht zur Entscheidung legitimiert ist.

Wie unter 1. und 3. ausgeführt ist der Richterwahlausschuss einzuberufen, wenn der Präsidialrat im Rahmen der ihm zustehenden Kontrollbefugnisse rechtmäßig handelt. Inwiefern Zweifel an der „Existenzberechtigung“ des Richterwahlausschusses dadurch aufkommen könnten, dass die Verwaltung auf rechtmäßiges Handeln festgelegt ist, vermag die Landesregierung nicht nachzuvollziehen.

5. *inwieweit die Landesregierung, insbesondere das Justizministerium, die im vorliegend zuständigen Präsidialrat sitzenden Mitglieder sowie die Präsidialräte ganz grundsätzlich für befähigt erachtet, eine jeweils fundierte Meinung zu Stellenbesetzungen zu bilden und zu äußern:*

Zu 5.:

Die Landesregierung erachtet die im vorliegend zuständigen Präsidialrat sitzenden Mitglieder sowie die Präsidialräte grundsätzlich für befähigt, sich eine fundierte Meinung zu Stellenbesetzungen zu bilden und zu äußern. Sollte die Frage auf den Umfang der dem Präsidialrat im Rahmen des personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsverfahrens zustehenden Kompetenzen zielen, wird auf die Ausführungen unter 7. verwiesen.

6. *inwieweit die Landesregierung, insbesondere das Justizministerium, die Stellungnahme des zuständigen Präsidialrats grundsätzlich und in diesem konkreten Fall für einer gesonderten rechtlichen Überprüfung unterziehbar hält, zumindest unter*

Darlegung der hierfür maßgeblichen juristischen Beurteilung, der Angabe des jeweiligen Datums der rechtlichen Prüfung, den mit der Prüfung befassten Stellen, deren juristischer Expertise, des Ergebnisses der jeweiligen Prüfung sowie der Nennung der zur juristischen Begutachtung herangezogenen juristischen Grundlagen;

Zu 6.:

Gemäß § 19 Abs. 1 LRiStAG steht für Rechtsstreitigkeiten aus der Bildung und Tätigkeit der Richtervertretungen der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Arbeitsgerichtsgesetzes über das Beschlussverfahren entsprechend. Die Vorschrift ermöglicht damit eine gerichtliche Kontrolle der Tätigkeit der Richtervertretungen, zu denen gemäß § 15 Nr. 2 LRiStAG auch die Präsidialräte (vgl. §§ 32 ff. LRiStAG) gehören. Zur Tätigkeit der Präsidialräte gehört u. a. die Abgabe einer Stellungnahme gemäß § 43 Abs. 4 Satz 1 LRiStAG. Diese juristische Beurteilung auf Grundlage der genannten Rechtsvorschriften ist in den Schriftsätzen des Ministeriums der Justiz und für Migration an das Verwaltungsgericht vom 15. Juni 2022 im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und in dem der Hauptsache enthalten.

7. *welcher gesetzlichen Regelung die Landesregierung, insbesondere das Justizministerium, entnimmt, dass die Kompetenz des zuständigen Präsidialrats sich in solchen Verfahren lediglich auf eine sog. „Willkürkontrolle“ erstreckt, zumindest unter Darlegung der hierfür maßgeblichen juristischen Beurteilung, der Angabe des jeweiligen Datums der rechtlichen Prüfung, den mit der Prüfung befassten Stellen, deren juristischer Expertise, des Ergebnisses der jeweiligen Prüfung sowie der Nennung der zur juristischen Begutachtung herangezogenen juristischen Grundlagen;*

Zu 7.:

Der Präsidialrat hat im Rahmen der Beteiligung nach § 32 Abs. 1, § 43 Abs. 1 und 4 LRiStAG die Aufgabe und die Kompetenz, die Auswahlentscheidung der obersten Dienstbehörde zu kontrollieren. Er hat dagegen kein eigenes Auswahlmessen.

Dies hat der Gesetzgeber in den zugrunde liegenden Gesetzesmaterialien deutlich zum Ausdruck gebracht (vgl. LT-Drs. 15/3161 vom 05.03.2013, S. 29):

„die Stellungnahme des Präsidialrats dient der Kontrolle der Ermessensentscheidung des Justizministeriums, welche insbesondere auf Grundlage der vorliegenden dienstlichen Beurteilungen ergeht“.

Er hat sich dabei auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg bezogen, der in seiner Entscheidung vom 1. Juni 2012 - 4 S 472/12 - ausdrücklich formuliert, dass der Präsidialrat

„eine Kontrollfunktion, aber kein eigenes Auswahlermessen hat“.

Diese limitierte beteiligungsrechtliche Befugnis im Rahmen von Personalentscheidungen entspricht zudem den allgemeinen Grundsätzen des Personalvertretungsrechts, welche auf das hier einschlägige spezielle richterliche Personalvertretungsrecht übertragbar sind. Auch danach gilt, dass die Personalvertretung zu kontrollieren hat, ob die zuständige Behörde die Grenzen des Art. 33 Abs. 2 GG eingehalten hat, jedoch:

„Die Prüfungspflicht [...] beschränkt sich darauf, ob die Grenzen eingehalten worden sind, die die Einstellungsbehörden zu beachten haben. Sie läßt sich [...] auf die einfache, aber zutreffende Formel bringen, daß der Personalrat zu prüfen hat, ob nicht andere Bewerber aus unsachlichen Gründen benachteiligt worden sind“ (BVerwG, Beschluss vom 11.02.1981 - 6 P 44.79 -, juris Rn. 32).

Nur in diesem Rahmen hat der Präsidialrat eine „Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung des ausgewählten Bewerbers“ (§ 43 Abs. 4 Satz 3 LRiStAG) abzugeben, nur insoweit kann er zu anderen Bewerbern Stellung nehmen (§ 43 Abs. 4 Satz 4 LRiStAG). Führen diese Stellungnahmen nicht dazu, dass der obersten Dienstbehörde eine „aus unsachlichen Gründen“ und damit rechtswidrige Auswahlentscheidung vorzuwerfen ist, darf sich der Präsidialrat der Ernennung des ausgewählten Bewerbers nicht entgegenstellen.

Der tiefere Grund für diese beschränkte gesetzliche Befugnis des Beteiligungsgremiums Präsidialrat liegt in der Regierungsverantwortung für Personalentscheidungen. Die Verantwortlichkeit der Regierung, die auf Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip beruht, verhindert, dass Aufgaben von politischem Gewicht auf Stellen übertragen werden, die von Regierung und Parlament unabhängig sind. Die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung, ihre Funktionsfähigkeit zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben, ihre Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament sind zwingende Gebote der demokratischen rechtsstaatlichen Verfassung. Dem tragen in Baden-Württemberg Art. 51 der Landesverfassung sowie das Ernennungsgesetz Rechnung, das Landespersonalvertretungsrecht sieht mit Rücksicht auf die Verantwortungsgrenze bei der uneingeschränkten Mitbestimmung ein Letztentscheidungsrecht der Landesregierung vor (vgl. § 78 Abs. 2 Satz 2 LPVG), und Entsprechendes gilt auch für das Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetz.

Anders als die Landesregierung ist der Präsidialrat nicht demokratisch legitimiert, weil er nicht dem Parlament verantwortlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.05.1995 - 2 BvF 1/92 -, juris Rn. 134 ff.). Die Befugnisse des Präsidialrats als Personalvertretung (vgl. § 15 LRiStAG) müssen sich daher aus verfassungsrechtlichen Gründen in den Grenzen bewegen, die das Grundgesetz der Beteiligung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an Maßnahmen setzt, mit denen Staatsgewalt ausgeübt wird. Personalmaßnahmen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stets von so großer Bedeutung für die Erfüllung des Amtsauftrags, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung für sie keine substantielle Einschränkung erfahren darf. In diesen Fällen darf die Personalvertretung allenfalls so einbezogen werden, dass deren Stellungnahme nur den Charakter einer Empfehlung an die zuständige Dienstbehörde hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.05.1995 - 2 BvF 1/92 -, juris Rn. 148). Angesichts dieses verfassungsrechtlichen Maßstabs kann § 43 Abs. 4 LRiStAG nicht dahingehend ausgelegt werden, dass der Präsidialrat eine eigenständige, die Einschätzung des zuständigen Ministers ersetzende Beurteilung treffen dürfte. Vielmehr ist er darauf beschränkt, diese Beurteilung auf Rechtsfehler zu kontrollieren.

Diese juristische Beurteilung auf Grundlage der genannten Rechtsvorschriften ist in den Schriftsätzen des Ministeriums der Justiz und für Migration an das Verwaltungsgericht vom 15. Juni 2022 im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und in dem der Hauptsache enthalten.

8. *inwieweit dem vorliegend zuständigen Präsidialrat die Einschätzung der Landesregierung, insbesondere des Justizministeriums, ausdrücklich eröffnet wurde, wonach dieser lediglich eine sog. „Willkürkontrolle“ vorzunehmen habe, zumindest unter Mitteilung des Datums der Mitteilung, der mitteilenden Stellen, der zur Kenntnis nehmenden Stellen sowie der hierauf erfolgten Reaktion bzw. Rückmeldung der kenntnisnehmenden Stellen;*

Zu 8.:

Die Rechtslage wurde sowohl im Rahmen der Präsidialratssitzung vom 28. April 2022, an der zeitweise auch Vertreter des Ministeriums der Justiz und für Migration teilnahmen (vgl. 45 LRiStAG), als auch der Einigungsverhandlung vom 16. Mai 2022 ausdrücklich erörtert. Die Rechtslage mitteilende Stelle war das Ministerium der Justiz und für Migration. Kenntnisnehmende Stelle war der Präsidialrat. Der Präsidialrat reagierte, indem er an seiner Stellungnahme und seinem Gegenvorschlag festhielt. Von dieser Reaktion kenntnisnehmende Stelle war das Ministerium der Justiz und für Migration, das daraufhin das gesetzliche Verfahren nach § 19 Abs. 1 Satz 1 LRiStAG einleitete.

9. *inwieweit ihr, insbesondere dem Justizministerium, weitere Fälle bekannt sind, in denen ein zuständiger Präsidialrat die ihm zustehenden Kompetenzen durch Benennung und Festhalten an einem „eigenen“, von den Vorstellungen des Ministeriums abweichenden, Kandidaten vermeintlich überschritten hat;*

Zu 9.:

Erstmals im vorliegenden Verfahren äußerte der Präsidialrat in aller Deutlichkeit, dass er sich für befugt halte, eine eigenständige Beurteilung der Bewerber zu treffen, und dass er nicht darauf beschränkt sei, die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung des zuständigen Ministers zu kontrollieren. Der letzte Fall, in dem der zuständige Minister und der Präsidialrat in einem Verfahren der Besetzung einer vergleichbaren Führungsposition keine Einigung erzielen konnten und daher der Richterwahlausschuss einberufen wurde, betraf die Stelle der Präsidentin / des Präsidenten des Oberlandesgerichts Karlsruhe im Jahr 2015. In diesem Verfahren äußerte der damalige Vorsitzende des Präsidialrats noch, dass sich dieser bewusst sei, im Rahmen

der Beteiligung nicht über ein Auswahlermessen zu verfügen, wenngleich er aber auch nicht auf eine verwaltungsrechtliche Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt sei.

10. wie sie, insbesondere das Justizministerium, die Voraussetzung des § 43 Absatz 6 LRiStAG definiert, wonach eine Entscheidung des Richterwahlausschusses „unverzüglich“ herbeizuführen ist, sollte das Einigungsgespräch keine Einigung herbeiführen und wie sich dies mit der Tatsache vereinbaren lässt, dass das Einigungsgespräch in diesem Fall bereits vor Pfingsten 2022 stattfand.

Zu 10.:

Das Tatbestandsmerkmal ist dahingehend zu verstehen, dass der Richterwahlausschuss ohne Verzögerung einzuberufen ist, sobald die Voraussetzungen der Einberufung vorliegen. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Wie oben zu 1. und 3. ausgeführt, setzt die Einberufung voraus, dass die Stellungnahme des Präsidialrats rechtmäßig ist. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Mit freundlichen Grüßen



Marion Gentges MdL