

Gemeinden, Kreise

Von den kommunalen Vertretungskörperschaften aufzustellende Vorschlagslisten bei der Richterwahl

182

Nach § 36 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) stellen in jedem fünften Jahr die Gemeinden und Städte Vorschlagslisten für Schöffen auf. Für die Aufnahme in die Liste ist die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung, mindestens jedoch der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich. Die jeweiligen Regelungen zur Beschlussfassung bleiben unberührt. Die Vorschlagsliste soll alle Gruppen der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Beruf und sozialer Stellung angemessen berücksichtigen. Die Gemeinden und Städte machen die Wahl bekannt und die Gemeindevertretung /Stadtverordnetenversammlung (für die Schöffen in allgemeinen, d. h. Strafsachen gegen Erwachsene) sowie die Jugendhilfeausschüsse (für die Jugendschöffen) stellen aufgrund der mitgeteilten Zahlen Vorschlagslisten mit mindestens der doppelten Zahl von Bewerbern auf. Die Jugendhilfeausschüsse sind bei den Gebietskörperschaften mit Jugendämtern – also Landkreisen und Städten über 50.000 Einwohnern – angesiedelt. Die Vorschlagslisten werden öffentlich ausgelegt. Gegen einzelne Vorschläge kann jedermann Einspruch erheben. Die Schöffenwahlausschüsse – unter dem Vorsitz eines Richters am Amtsgericht beziehungsweise eines Jugendrichters sowie unter Beteiligung eines Verwaltungsbeamten und sieben Vertrauenspersonen – entscheiden über die Einsprüche gegen die Vorschlagslisten und wählen die Schöffen, die an den Amts- und Landgerichten als Haupt- und Hilfsschöffen in Erwachsenen- und Jugendstrafsachen in den kommenden fünf Jahren tätig werden sollen. Die gewählten Schöffen werden auf mögliche Hindernisse gegen ihre Wahl (zum Beispiel eventuelle Vorstrafen) überprüft und die Listen der Haupt- und Hilfsschöffen in allgemeinen und Jugendstrafsachen an das jeweilige Gericht übersandt. Die Amts- und Landgerichte lösen die ihnen zugewiesenen Haupt- und Hilfsschöffen auf alle Termine zur Hauptverhandlung der Gerichte aus und für die Hilfsschöffen wird für die gesamte kommende Amtsperiode eine feste Reihenfolge ausgelost.

Ein ähnliches Verfahren – allerdings auf „Kreisebene“ – gilt nach § 28 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) für ehrenamtliche Verwaltungsrichter für die hessischen Verwaltungsgerichte und den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel. Auch hier wählen Richterwahlausschüsse aus den von den Landkreisen und kreisfreien Städten vorge-

legten Vorschlagslisten Verwaltungsrichter aus. Diese Vorschlagslisten werden von den Kreistagen der Landkreise und den Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte in jedem fünften Jahr aufgestellt.

Ein ähnliches Verfahren gilt nach §§ 14 ff. Sozialgerichtsgesetz (SGG) auch für die Wahl von ehrenamtlichen Richtern für die Kammern für Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes an den hessischen Sozialgerichten und dem Hessischen Landessozialgericht, denn auch hier müssen die Kreistage und die Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte Vorschlagslisten aufstellen.

Verfahren des Aufstellens der Vorschlagslisten Wahl oder Beschluss der kommunalen Vertretungskörperschaft?

In der Tat ist es äußerst schwierig, das Aufstellen einer Vorschlagsliste durch kommunale Vertretungskörperschaften sauber in eine rechtliche Kategorie einzuordnen. Es verwundert deswegen auch nicht, dass die Kommentierung hier zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Während *Foerstemann* und *Wiegelmann*¹ in ihren Kommentierungen der Auffassung sind, es handele sich um eine schlichte Abstimmung, kommt *Benne-
mann*² zu dem Ergebnis, es handele sich auch bei einem Beschluss über eine solche Vorschlagsliste um eine Wahlhandlung mit der Konsequenz, dass § 55 HGO anwendbar wäre.

Zunächst sieht es beim ersten Anschein danach aus, weil es sich nach der Regelung in § 55 Abs. 1 HGO um mehrere gleichartige unbesoldete Stellen handelt, und deshalb eine Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durchgeführt werden müsste, wobei ein besonderes Quorum von zwei Dritteln der anwesenden und die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft verlangt wird.

Tatsächlich ist es aber so, dass eigens für die Richterwahl eingesetzte Richterwahlausschüsse die Wahl der ehrenamtlichen Richter aus den ihnen vorgelegten Vorschlagslisten vornehmen, sodass der eigentliche Wahlakt dort anzusiedeln ist. Die Aufstellung der Vorschlagslisten ist als Beschluss im Sinne von § 54 HGO zu betrachten, der unter Berücksichtigung eines entsprechenden Quorums abzustimmen ist.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main urteilte am 25.05.2018 zu einer Vorschlagsliste für ehrenamtliche Verwaltungsrichter:

„Wahlen im Sinne von § 55 HGO sind auf die Besetzung von Stellen gerichtet, wie der Wortlaut von § 55 Abs. 1 Satz 1 HGO zeigt. Bei der Aufnahme in die Vorschlagsliste handelt es sich jedoch nicht um eine Stelle in diesem Sinne. Der Beschluss über die Aufstellung der Vorschlagsliste nach § 28 VwGO stellt nur eine Abstimmung der Vertretungskörperschaft darüber dar, wer im anschließenden Verfahren nach § 29 Abs. 1 VwGO vom gemäß § 26 VwGO beim Verwaltungsgericht bestellten Wahlausschuss überhaupt gewählt werden kann. Die eigentliche Wahl zum ehrenamtlichen Richter erfolgt daher erst durch den Wahlausschuss im Sinne von § 26 VwGO. Die Aufstellung

1 *Foerstemann* in: Gemeindeorgane, S. 161 und *Wiegelmann*, S. 103.

2 *Benne-
mann* in: Kommunalverfassungsrecht Hessen – KVR He, Kommentar zu § 55 HGO, Rn. 29, Wiesbaden, August 2013.

der Vorschlagsliste erweist sich damit als bloße eine Wahl vorbereitende Handlung, nicht aber als Wahl selbst. Die in der Vorschlagsliste aufgenommene Person ,erhält lediglich eine Wahlchance, jedoch keinerlei Kompetenzen, Funktionen oder Ämter bzw. Rechte oder Pflichten' [...].“³

Damit ist geklärt, dass keine Wahl nach § 55 HGO, sondern eine Abstimmung nach § 54 HGO bei der Aufstellung von Vorschlagslisten für ehrenamtliche Richter anzuwenden ist. Diese Vorschriften gelten auch nach § 32 Hessische Landkreisordnung (HKO) für die Kreistage und die dort aufzustellenden Vorschlagslisten.

Geregelt ist in den eingangs erwähnten Vorschriften, dass für die Aufnahme in die Vorschlagsliste die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Vertretungskörperschaft, mindestens jedoch der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl der Vertretungskörperschaft erforderlich ist.

Diese gesetzlichen Regelungen schreiben nicht vor, nach welchen Grundsätzen und welcher äußerlichen Form die kommunale Vorschlagsliste aufzustellen ist.⁴

Die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main will aber in einer einstweiligen Anordnung vom 05.03.2019 erkennen, dass für die Aufnahme in die Vorschlagsliste Einzelabstimmungen durchzuführen sein sollen. Sie leitet dies in ihrer Begründung aus dem Wortlaut und aus dem angeblichen Sinnzusammenhang des § 28 VwGO her, wonach die Abstimmung über die auf die Vorschlagsliste aufzunehmenden Personen personenbezogen sein muss und nicht listenbezogen erfolgen darf. Es widerspräche Sinn und Zweck der Auswahlvorschriften, wenn die von der Vertretungskörperschaft aufzustellende Vorschlagsliste sich nicht von der mehrheitlichen Zustimmung zu einer Person ableitete, sondern nur durch die Zustimmung zu einer Liste mit bereits vorausgewählten Personen abesegnet wäre:⁵

„Dem Antragsgegner [Anmerkung: ein hessischer Kreistag] wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, über die Aufstellung der Vorschlagsliste für die ehrenamtlichen Verwaltungsrichter beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main für die Wahlperiode 01.04.2019 bis 31.03.2024 erneut zu beschließen und dabei über die Aufnahme einer Person in die Vorschlagsliste individuell abzustimmen und nur solche Personen in die Vorschlagsliste aufzunehmen, deren Aufnahme der Antragsgegner individuell zugestimmt hat.“

Der Sinn dieser einstweiligen Anordnung kann nicht nachvollzogen werden und es bleibt zu hoffen, dass dies im Hauptsacheverfahren wieder korrigiert wird, denn sonst wären bei einer 62 Personalvorschläge umfassenden Vorschlagsliste insgesamt 62 Einzelabstimmungen unter jeweiliger Berechnung des geforderten Quorums erforderlich. Das ist keinesfalls sitzungsökonomisch und kann vor dem Hintergrund, dass die eigent-

3 VG Frankfurt am Main, Urt. v. 25.05.2018 – K 3651/16.F.

4 Schnellenbach, NVwZ 1988, 703, 704.

5 VG Frankfurt am Main, Beschl. v. 05.03.2019 – 7 L 541/19.F und unter Hinweis im Ergebnis auf *Sodan/Ziekow*, VwGO 2018, § 28 Rn. 7.

liche Wahl erst später bei den Richterwahlausschüssen erfolgen wird, keinesfalls Sinn der Vorschrift sein.

Selbst in einer zusammengefassten Abstimmung über die Aufnahme von Personen in eine Vorschlagsliste, die zuvor in einer Liste zusammengefasst wurden, handelt es sich um eine Bündelung von Einzelabstimmungen in einer Abstimmungshandlung. Dies ist allemal verfahrensökonomisch und dieses Verfahren kann man akzeptieren. Es besteht aber auch die Möglichkeit für Einwände, denn sollte einer oder sollten mehrere der Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder gar eine Fraktion Bedenken äußern und Einzelabstimmung beantragen, dann wäre dem stattzugeben. Sollten weitere Personalvorschläge eingereicht werden, wäre auch über diese abzustimmen.

Das Argument, eine Liste mit vorausgewählten Personen würde lediglich „abgesegnet“, greift deshalb nicht, weil auch die Fraktionen bei ihren Vorschlägen stets „vorauswählen“ und nur die ihnen genehmen Kandidaten benennen.

Keine Einigung auf einheitliche Liste

Üblicherweise schreiben die Gerichte die Vertretungskörperschaften im fünfjährigen Abstand an und bitten um die Erstellung einer Vorschlagsliste mit einer zuvor festgelegten Anzahl von Personen mit den geforderten Angaben und der Bestätigung, dass jeweils das erforderliche Quorum erfüllt ist.

In der Regel wird auf der Basis der Sitzverteilung in der Vertretungskörperschaft nach Hare-Niemeyer die Anzahl der den Fraktionen jeweils zustehenden Vorschlagsplätze errechnet. Die Fraktionen werden um Besetzungsvorschläge gebeten. Danach wird von der Verwaltung nach Eingang der Vorschläge eine entsprechende Gesamtliste zusammengestellt und der Vertretungskörperschaft zur Abstimmung vorgelegt. Wenn niemand widerspricht, werden keine Einzelabstimmungen, sondern wird eine Gesamtabstimmung über die Vorschlagsliste vorgenommen und dabei geprüft, ob das vorgeschriebene Quorum zustande gekommen ist. Die Liste wird anschließend der jeweils anfordernden Stelle übermittelt.

Das vorgeschriebene hohe Quorum ist deshalb vorgesehen, weil den vorgeschlagenen Personen gegenüber ein hohes Vertrauen ausgesprochen werden soll.

Nun kann es durchaus vorkommen, dass bei Personen, die von radikalen oder extremen Parteien vorgeschlagen werden, dieser hohe Grad an Vertrauen durch die Vertretungskörperschaft nicht entgegengebracht wird.

Für den Fall müssten Einzelabstimmungen oder Abstimmung in Blöcken beantragt und durchgeführt werden.

Anstelle von denjenigen Personalvorschlägen, die das geforderte Quorum dann nicht erreicht haben, können Nachbenennungen vorgenommen werden, über die dann auch abzustimmen wäre.

Dabei kann es vorkommen, dass die Vorschlagsliste zu viele oder zu wenige Kandidaten enthält. Das ist aber deshalb nicht tragisch, da die Gerichte ohnehin ein Vielfaches an Kandidaten auf den Vorschlagslisten fordern, damit die Richterwahlausschüsse die Möglichkeit der (Aus-)Wahl haben.

Wie gestaltet sich der Rechtsschutz?

Bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit kann nach § 37 GVV gegen die Vorschlagsliste binnen einer Woche, gerechnet vom Ende der Auflegungsfrist, schriftlich oder zu Protokoll mit der Begründung Einspruch erhoben werden, dass in die Vorschlagsliste Personen aufgenommen sind, die nach § 32 GVV nicht aufgenommen werden durften oder nach den §§ 33, 34 GVV nicht aufgenommen werden sollten.

Diese Möglichkeit gibt es bei der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit nicht. Daher gelten hier nur die Rechtsschutzmöglichkeiten der HGO:

Wenn der Beschluss der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung das Recht verletzt, muss der Bürgermeister nach § 63 Abs. 1 Satz 1 HGO dem Beschluss widersprechen. Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Wochen nach der Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung/dem Stadtverordnetenvorsteher ausgesprochen werden und hat aufschiebende Wirkung. Über die strittige Angelegenheit ist in einer neuen Sitzung der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung, die drei Tage nach der ersten liegen muss, nochmals zu beschließen. Verletzt auch der neue Beschluss das Recht, muss der Bürgermeister innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung/dem Stadtverordnetenvorsteher beanstanden. Die Beanstandung ist schriftlich zu begründen und hat ebenfalls aufschiebende Wirkung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe, dass kein Vorverfahren stattfindet. Dasselbe gilt gemäß § 34 HKO auch auf Kreisebene, wobei der Landrat einem rechtswidrigen Beschluss des Kreistages widersprechen beziehungsweise im weiteren Verfahren beanstanden müsste.

Wenn der Bürgermeister es unterlässt, einem rechtswidrigen Beschluss zu widersprechen, geht diese Pflicht nach § 63 Abs. 4 HGO auf den Gemeindevorstand/Magistrat (bei Landkreisen nach § 34 Abs. 4 HKO: den Kreisausschuss) über. Die Frist beginnt mit dem Ablauf der Bürgermeister-Frist. Hier könnten die Beigeordneten, die der beschwerten Fraktion nahestehen, initiativ werden.

Auch die Aufsichtsbehörde kann nach § 138 HGO Beschlüsse der Vertretungskörperschaft, die das Recht verletzen, innerhalb von 6 Monaten nach der Beschlussfassung aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse gefasst worden sind, rückgängig gemacht werden.

Eine Rechtsverletzung ist jedoch nur gegeben, wenn das Beschluss- oder Abstimmungsverfahren nicht gesetzeskonform zustande gekommen ist oder wenn Personen, die nicht hätten aufgestellt werden dürfen, sich auf der Vorschlagsliste befinden.

Die Möglichkeit eines Widerspruchs des Bürgermeisters, weil der Beschluss der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung nach § 63 Abs. 1 Satz 2 HGO „das Wohl der Gemeinde/Stadt gefährdet“, kann hier nicht greifen, weil selbst durch Verfahrensfehler niemals das Wohl des Gemeinwesens gefährdet sein kann.

Darüber hinaus kann beim Verwaltungsgericht von den Betroffenen Feststellungsklage erhoben werden.

Da es sich bei der Aufstellung der Vorschlagsliste um keine Wahl handelt, finden die Regelungen zum Wahlprüfverfahren keine Anwendung. – (te)

Fundstelle He 2019/182