

Johannes Riedel
Präsident des Oberlandesgerichts a.D.
Ehrental 67
53332 Bornheim
Tel.: 02222-5442
e-mail: Johannes.Riedel@t-online.de



den 08. Oktober 2015

**Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags NRW
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der
Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Land
Nordrhein-Westfalen
Drucksache 16/9520**

Stellungnahme

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Land Nordrhein-Westfalen ist eine umfassende Novellierung der bestehenden Vorschriften beabsichtigt. Hauptziele des Entwurfes sind die Verbesserung der Mitbestimmung für die Richterschaft sowie die Weiterentwicklung der Regelungen für Teilzeit und Altersgrenzen. Darüber hinaus wird das Regelwerk vollständig neu gefasst.

Alle diese Ziele sind vom Grundsatz und von der gewählten Form der Umsetzung her uneingeschränkt zu begrüßen. Im Folgenden wird auf die Komplexe Mitbestimmung, Altersgrenzen, Teilzeit, Fortbildung, Beurteilungen und Dienstgericht im Einzelnen eingegangen; Einzelbestimmungen des Entwurfes werden, soweit dies angezeigt erscheint, jeweils im entsprechenden Zusammenhang behandelt.

Mitbestimmung

Die Ausweitung der Regelungen zur Mitbestimmung für die Richterschaft ist sachgerecht und überfällig. Die bisherige letztlich lediglich konsultative Mitwirkung durch die Präsidialräte im Rahmen von Entscheidungen zur Übertragung richterlicher Beförderungssämter ist nicht zeitgemäß. Dem Unterzeichner hat in seiner früheren beruflichen Praxis zu keinem Zeitpunkt eingeleuchtet, weshalb für den nichtrichterlichen Dienst (Beamte und Tarifbeschäftigte) umfangreiche Mitbestimmungstatbestände nach Maßgabe des Landespersonalvertretungsgesetzes bestanden, nicht indessen für die Richterschaft. Ein Sachgrund für ein Zurückbleiben der Mitbestimmung im Richterdienst gegenüber Beamten und Tarifbeschäftigten war niemals ersichtlich. Es ist daher geboten, die Mitbestimmungstatbestände für die Richterschaft denen der übrigen Dienstbereiche anzugleichen.

Die hierfür vorgesehenen organisatorischen Vorschriften sind ebenfalls sachgerecht. Die Beibehaltung und Einbindung der Präsidialräte im Rahmen von Beförderungsentscheidungen ist durch Bundesrecht (§ 75 DRiG) geboten, so dass insoweit eine Mitwirkung der Richterräte nicht in Betracht kommt. Für alle anderen Entscheidungen sieht der Entwurf im Wesentlichen die Beteiligung der Richterräte vor. Dies ist sachgerecht, denn so werden zeitnahe Entscheidungen ermöglicht, die in der Praxis zur Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebes oftmals unumgänglich sind. Außerdem gewährleistet die größere Sach- und Ortsnähe der Richterräte einen besseren Informationsstand. Demgegenüber wäre bei (ausschließlicher) Zuständigkeit der Präsidialräte für sämtliche Personalentscheidungen (Einstellungen, Ernennung auf Lebenszeit, Abordnungen usw.) mit Verzögerungen und Schwierigkeiten im Informationsfluss zu rechnen, da die für die Personalentscheidungen zuständige Stelle (in der Regel die Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte) zunächst über das Justizministerium dem Präsidialrat berichten und dessen Entscheidungsfindung abwarten müssten. Die Erfahrung des Unterzeichners aus seiner früheren Tätigkeit, während derer im Bezirk des Oberlandesgerichts Köln bereits ohne entsprechende gesetzliche Vorschriften entsprechende Beteiligungen des Bezirksrichterrates praktiziert wurden, hat gezeigt, dass sich vor Ort unkomplizierte Wege für zeitnahe Entscheidungen finden lassen,

die gerade wegen der Beschleunigung des Vorgehens im Interesse der Richterschaft und vor allem der Rechtsuchenden liegen.

Der Entwurf sieht bewusst von der Einführung einer richterlichen Selbstverwaltung ab. Es soll hier davon abgesehen werden, die Frage zu erörtern, ob und inwieweit dies nur mit Änderung der Landesverfassung oder gar des Grundgesetzes möglich wäre. Angesichts der immer wiederkehrenden Diskussion um die Frage richterlicher Selbstverwaltung seien aus der Sicht des Unterzeichners jedoch folgende Anmerkungen gestattet:

Der Unterzeichner war seit dem Jahr 2011 deutsches Mitglied im beratenden Richterghremium des Europarats (Consultative Council of European Judges – CCJE). In dieser Eigenschaft ist er mit vielfältigen Fragestellungen und Diskussionen zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz befasst worden.¹ Auch die in vielen europäischen Ländern eingerichteten Selbstverwaltungsgremien (Hohe Richterräte, High Councils for the Judiciary) und deren Wirken sind Diskussionsstand gewesen. Die Erkenntnisse, welche der Unterzeichner aus diesen Diskussionen gewonnen hat, ergeben nicht die Überlegenheit solcher Selbstverwaltungssysteme. Größere Effizienz gegenüber der deutschen Justiz lässt sich nicht belegen, vor allem nicht hinsichtlich der Arbeit der Justiz gegenüber den Rechtsuchenden. Vielmehr sind in vielen Ländern interne Auseinandersetzungen zwischen Ministerien, Hohen Richterräten und der Richterschaft festzustellen, welche die Aufgabenerledigung der Justiz eher lähmen, von politischen Einwirkungen auf die Hohen Richterräte und deren Nachgiebigkeit gegenüber politischem Druck ganz zu schweigen. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Unterzeichners die Beibehaltung des bewährten Systems der Justizverwaltung, erweitert um eine echte Mitbestimmung der Richterschaft, vorzugswürdig. Dieses System stellt, jedenfalls in der künftig beabsichtigten Ausprägung im Land Nordrhein-Westfalen, ebenfalls eine angemessene Form der Selbstverwaltung dar: Eine Vielzahl von Personalentscheidungen werden durch die Präsidenten der Obergerichte getroffen. Diese sind nicht Angehörige des Justizministeriums sondern Richter und agieren insoweit in richterlicher Selbstverwaltung. Die künftig vorgesehene Mitbestimmung

¹ Vgl. hierzu https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp, die sog. „Opinions“ des CCJE

garantiert, dass solche Entscheidungen nur mit Zustimmung der Richtervertretungen getroffen werden können. Zu alledem kommt in Deutschland eine justizielle Kontrolle von Personalentscheidungen durch die Verwaltungsgerichte hinzu, die in dieser Form in anderen Ländern Europas nicht besteht. Diese Kontrolle ist umso effektiver, je mehr Personalentscheidungen letztlich durch eine Einzelperson (etwa den Justizminister, die Präsidenten der Obergerichte) zu verantworten sind, weil diese Personen die Gründe für die Entscheidung formulieren und gerichtlich vertreten müssen. Es ist deshalb aus Sicht des Unterzeichners das vorzugswürdige Selbstverwaltungsmodell, Einzelverantwortung, Mitbestimmung und enge justizielle Kontrolle miteinander zu verknüpfen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die im Entwurf vorgesehenen Vorschriften auch im Detail sachgerecht. Die Mitwirkung des Präsidialrats ist gemäß § 65 Abs. 1 i.V.m. § 41 Abs. 4 des Entwurfes als echte Mitbestimmung ausgestaltet. Die Mitwirkungstatbestände des § 42 sowie die Anhörungstatbestände des § 43 erscheinen ebenfalls sachgerecht von den Mitbestimmungsfällen abgegrenzt. Die Fristenregelungen sind praxisgerecht und haben sich im Personalvertretungsverfahren bewährt. Hervorzuheben ist, dass die Verlängerung der Frist in § 45 Abs. 2 nur vorgesehen ist, wenn *einzelne* (also nicht: alle) Dienststellen, Richterinnen oder Richter betroffen sind. Das dürfte in der Praxis für alle diejenigen Fälle der Neueinstellungen sowie für die Fälle der Betroffenheit der gesamten Richterschaft Verzögerungen ausschließen, während z.B. für die Ernennung auf Lebenszeit oder die Abordnung einzelner Richter diese Regelung sachgerecht erscheint, zumal Zustimmungen vor Fristablauf ausdrücklich erklärt werden können.

Altersgrenzen

Die Anpassung der Regelungen für die Altersgrenze an die Bestimmungen für Beamte und Tarifkräfte ist folgerichtig. Dabei bedarf keiner Vertiefung, ob die Staffelung der Verlängerung der Regelarbeitszeit (§ 4 Abs. 2 des Entwurfes) europarechtlich unproblematisch ist;² an einer Verlängerung interessierte Richter können künftig von § 4 Abs. 3 Gebrauch machen, für Staatsanwälte gilt § 32 LBG.

² zu Bedenken vgl. *Unterzeichner*, NWVBl. 2011, 329, 333

Es kann auch dahinstehen, ob es wirklich geboten ist, für Richterinnen und Richter aus Gründen der richterlichen Unabhängigkeit bei der antragsgemäßen Verlängerung der Lebensarbeitszeit eine gebundene Entscheidung vorzusehen und auf die zusätzlichen Voraussetzungen des § 32 LBG zu verzichten (Ermessensentscheidung, „sofern dienstliche Gründe nicht entgegenstehen“).³ Der Gesetzgeber ist jedenfalls frei, insoweit eine für Richterinnen und Richter großzügigere Regelung zu schaffen.

Teilzeit

Die vorgesehenen Regelungen in §§ 7 ff. des Entwurfes sind Ergebnis einer sachgerechten Abwägung zwischen den Interessen der Richterschaft einerseits und dienstlichen Interessen andererseits. Insbesondere wird die regelmäßige Teilzeit zutreffend auf bis zur Hälfte des regelmäßigen Dienstes begrenzt. Unterhäftige Teilzeit würde zu gravierenden Erschwernissen im Dienstbetrieb führen, die geordnete Wahrnehmung von Gerichtsverhandlungen erheblich gefährden könnten. Teilzeitbeschäftigten Richterinnen und Richtern Aufgaben zuzuweisen, die mit geringer Sitzungstätigkeit verbunden sind, würde schon auf Grund der möglichen Anzahl von Teilzeitbeschäftigten mitunter auf Schwierigkeiten stoßen und zudem das Erwerben notwendiger Berufserfahrung in allen richterlichen Aufgaben erschweren. Erfahrungen im nichtrichterlichen Dienst (Beamte und Tarifbeschäftigte) haben gezeigt, dass ein sinnvoller und die berufliche Entwicklung fördernder Personaleinsatz bei unterhäftiger Teilzeit außerordentlich erschwert ist, weil z.B. ein vernünftiges Verhältnis von dienstlicher Tätigkeit im engeren Sinne einerseits sowie der Einarbeitung, Fortbildung und Wahrnehmung von Besprechungen andererseits kaum zu erreichen ist. Die explizite Aufnahme des Benachteiligungsverbots bei Teilzeit und Beurlaubung ist zu begrüßen; sie ruft den Verantwortlichen in Erinnerung, was richtiger Ansicht nach ohnedies bereits geltendes Recht ist.

³ zu den Gegenargumenten vgl. *Unterzeichner*, NWVBl. 2011, 329, 333

Fortbildung

Gleiches gilt für die Aufnahme der Fortbildungspflicht in § 13. Zutreffend wird davon abgesehen, den Dienstvorgesetzten das Recht zur Anordnung der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen einzuräumen. Die Möglichkeiten der Fortbildung gerade im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst sind derart vielfältig, dass es dem Einzelnen überlassen bleiben sollte, hier die Auswahl zu treffen. Andererseits eröffnet die Regelung die Möglichkeit, bei ersichtlicher Vernachlässigung dieser Verpflichtung entsprechende Folgerungen in dienstlichen Beurteilungen zu ziehen.

Beurteilungen

Der Entwurf hält zu Recht am System der regelmäßigen dienstlichen Beurteilungen fest. Auch hier hat sich das deutsche System aus Sicht des Unterzeichners im europaweiten Vergleich als Element der Qualitätssicherung bewährt⁴ und sollte in dieser Form beibehalten werden. Die Verankerung des Angebots zum Gespräch über den Beurteilungsentwurf im Gesetz ist gleichfalls zu begrüßen. Der Unterzeichner war in seiner beruflichen Praxis dazu übergegangen, bereits die Aushändigung des Beurteilungsentwurfes in einem persönlichen Gespräch vorzunehmen und die maßgeblichen Gründe mündlich zu erläutern. Diese Praxis hat sich außerordentlich bewährt, so dass zumindest die Gelegenheit zur Erörterung bestehen sollte.

Dienstgericht

Der Entwurf sieht bei der Besetzung der Richterdienstgerichte die Mitwirkung eines ständigen Beisitzers aus der Rechtsanwaltschaft vor. Die hierfür angegebenen Motive (Überzeugungskraft der Entscheidungen, bessere Transparenz aus Sicht der

⁴ vgl. *Unterzeichner*, Individual Evaluation of Judges in Germany, Oñati Socio-Legal Series, Vol. 4, No. 5, 2014 - http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2533857; zum europäischen Vergleich s. CCJE (vgl. N. 1) Opinion N° 17 (2014)

Anwaltschaft) erscheinen vertretbar, wenngleich Defizite unter diesen beiden Aspekten bislang nicht erkennbar geworden sein dürften.

Soweit in § 73 Abs. 3 des Entwurfes geregelt ist, dass das Präsidium an die Vorschlagslisten der Vorstände der Rechtsanwaltskammern gebunden ist, entspricht dies den Vorgaben § 77 Abs. 4 DRiG, auch wenn es sich hier um eine sehr mittelbar demokratisch legitimierte Entscheidung handelt. Der Entwurf geht indessen über § 77 Abs. 4 DRiG hinaus, wenn er auch eine Bindung an die *Reihenfolge* der Vorschlagsliste vorsieht. Hier sollte erwogen werden, dem demokratisch legitimierten Präsidium Ermessensfreiheit zuzubilligen.

Bornheim, den 08. Oktober 2015

A handwritten signature in blue ink, reading "Johannes Rieth". The signature is written in a cursive style.