

**Stellungnahme des Bayerischen Richtervereins e.V.
zum überarbeiteten Gesetzentwurf des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz
für ein Bayerisches Richter- und Staatsanwaltsgesetz**

Für den Bayerischen Richterverein e.V. (BRV) war und ist die Einführung eines zeitgemäßen Richtergesetzes unter Einbeziehung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine der zentralen Verbandsforderungen der letzten Jahre. Die konstruktive Begleitung des nunmehr eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens ist daher für den BRV von großer Bedeutung. In diesem Sinne hat er sich bereits zu dem mit Schreiben vom 19.05.2017 vorgelegten ersten Gesetzentwurf geäußert, dabei aber auch an einigen, aus Sicht der Standesvertretung wesentlichen Stellen Kritik und Änderungsvorschläge vorgebracht. Dass einige dieser Vorschläge in dem nun vorgelegten überarbeiteten Gesetzentwurf aufgegriffen und jedenfalls in Teilen umgesetzt wurden, ist zu begrüßen. Leider bleiben aber nach wie vor wesentliche Forderungen des BRV unberücksichtigt.

Im Einzelnen¹:

1. Grundsatz (Art. 1 BayRiStAG-E)

Die Formulierung in Abs. 1, nach der Staatsanwälte „als Beamte“ zur Objektivität verpflichtet sind (...), wurde entgegen der Anregung des BRV beibehalten. Abermals wird daher darauf hingewiesen, dass aus hiesiger Sicht die Betonung der Beamtenstellung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte schon im zweiten Satz des neuen Gesetzes im Kontext der Grundsätze ihrer speziellen rechtsstaatlichen Verpflichtung keine Funktion hat und dem Zweck des Gesetzes – ausdrückliche Einbeziehung der Staatsanwälte in ein neues Statusgesetz – zuwider läuft. Es wird daher nochmals angeregt, die Worte „als Beamtinnen und Beamte“ zu streichen.

Auch die Definition des Geltungsbereichs des BayRiStAG in Abs. 2 wurde entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme nach wie vor nicht auf die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Dienst des Freistaates Bayern ausgeweitet. Diese Ergänzung ist nach hier vertretener Auffassung zwingend erforderlich.

¹ Der Aufbau der Stellungnahme orientiert sich zur besseren Vergleichbarkeit an der Stellungnahme des BRV vom 26.06.2017.

2. Landespersonalausschuss (Art. 4 BayRiStAG-E)

Hinsichtlich der Beteiligung der einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit sieht Art. 4 Abs. 1 Nr. 3 des überarbeiteten Entwurfs nunmehr vor, dass der Landespersonalausschuss (u.a.) aus fünf Richtern besteht, von denen drei auf Vorschlag der Spitzenorganisationen „unter angemessener Berücksichtigung der einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit“ berufen werden. Hiermit ist dem Petitem des BRV nach zwingender Beteiligung der einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit Rechnung getragen, wenn auch aus hiesiger Sicht die in der bisherigen Stellungnahme vorgeschlagene verbindliche Formulierung „dabei sind die einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit angemessen zu berücksichtigen“ eindeutiger und damit vorzugswürdig gewesen wäre.

3. Fortbildung (Art. 6 BayRiStAG-E)

Keine Änderung hat Art. 6 Satz 2 BayRiStAG-E erfahren, der vorsieht, dass die dienstliche Fortbildung von den Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde gefördert **wird**. In diesem Zusammenhang wird daher nochmals auf die bereits in der bisherigen Stellungnahme erhobenen Bedenken zur Effektivität dieser Regelung Bezug genommen:

Wie schon ausgeführt, kann eine gesetzliche Regelung der Fortbildungspflicht nur dann sinnvoll sein, wenn sie so ausgestaltet wird, dass sich aus ihr tatsächliche Verbesserungen für die Praxis ableiten lassen. Dazu gehört insbesondere, dass der Fortbildungspflicht des einzelnen Richters und Staatsanwalts ein ausdrücklicher Anspruch auf Fortbildung gegenüber dem Dienstherrn gegenübersteht. Soweit der Gesetzentwurf hierzu lediglich formuliert „Die dienstliche Fortbildung wird von den Dienstvorgesetzten (...) gefördert.“, kommt dieser Anspruch nicht hinreichend zum Ausdruck, vielmehr wird dadurch (vermeintlich oder tatsächlich) nur der status quo beschrieben, ohne klar zu machen, dass und in welchem Maß Richter und Staatsanwälte Fortbildungen auch tatsächlich von ihrem Dienstherrn einfordern können.

Hierbei kann es selbstverständlich nicht darum gehen, gesetzliche Ansprüche auf die Teilnahme an bestimmten Fortbildungsveranstaltungen in bestimmtem Umfang einzuräumen. Ebenso wenig, wie der einzelne Richter verpflichtet werden kann, an vom Dienstherrn festgelegten Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, soll er im Gegenzug einen derartig individualisierbaren Anspruch gegen seinen Dienstherrn geltend machen können.

Gleichwohl sollte aus hiesiger Sicht der klaren Formulierung einer richterlichen und staatsanwaltlichen Fortbildungspflicht eine nicht minder deutliche Formulierung eines Fortbildungsanspruchs gegenüber dem Dienstherrn gegenüberstehen. Selbst wenn bayerischen Richtern und Staatsanwälten bislang ein umfangreiches und stetig wachsendes Fortbildungsangebot auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene angeboten und die Teilnahme an einzelnen Fortbildungsveranstaltungen in der Regel unproblematisch genehmigt wird, zeigen doch die Beispiele anderer Landesjustizverwaltungen, dass dies keineswegs selbstverständlich ist. Die klare Formulierung eines mit der Fortbildungspflicht korrespondierenden Fortbildungsanspruchs ist daher aus hiesiger Sicht zur Verdeutlichung der Verantwortung des Dienstherrn und der obersten Dienstbehörde für die Qualität richterlicher und staatsanwaltlicher Tätigkeit unerlässlich.

4. (bisher 5.) Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte (Art. 17 ff. BayRiStAG-E); insbesondere: Mitwirkung des Präsidialrats und des Landesstaatsanwaltsrats in Personalangelegenheiten (Art. 45 und Art. 50 Abs. 2 BayRiStAG-E)

An der generellen Bewertung der geplanten Regelungen zu den Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten wird festgehalten. Angesichts der vorgesehenen Änderungen sind – in Anlehnung an die Gliederung der bisherigen Stellungnahme – folgende Bemerkungen veranlasst:

a) Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

Nach wie vor verbleiben trotz der vorgesehenen Änderungen noch etliche der bereits aufgezeigten Friktionen:

aa) Die vorgesehene Formulierungsänderung in Art. 27 Abs. 1 BayRiStAG-E („Richterräte arbeiten ebenso wie die Berufsverbände...“ statt „Richterräte sowie Berufsverbände...“) ist zur Klarstellung der beiderseitigen Selbständigkeit geeignet und insoweit zu begrüßen, auch wenn es aus hiesiger Sicht einer weiteren sprachlichen Schärfung nicht zwingend bedurft hätte.

Nicht aufgegriffen wurde jedoch die inhaltliche Anmerkung des BRV. Aus hiesiger Sicht ist es angesichts des generalklauselartigen Charakters des Art. 27 Abs. 1 BayRiStAG-E erforderlich, außer der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Richterververtretungen und Dienststellen auch

den weiteren Grundsatz aus Art. 68 Abs. 1 Satz PVG aufzunehmen (Dienststelle und Richtervertretung haben dafür zu sorgen, dass alle in der Dienststelle tätigen Richterinnen und Richter nach Recht und Billigkeit behandelt werden).

bb) und cc) Soweit ersichtlich sind nach wie vor weder das allgemeine Antragsrecht des Art. 69 PVG, noch das in Art. 70a PVG enthaltene Initiativrecht für Richtervertretungen bei förmlichen participationsmaßnahmen vorgesehen.

dd) Die Klarstellung in der Begründung des überarbeiteten Gesetzentwurfs zu Art. 17 Abs. 4 Satz 1, die den hier geäußerten Bedenken zu „Leerverweisungen“ auf Art. 70 bis 72 PVG Rechnung tragen, ist zu begrüßen.

ee) Die Nachbesserung in der Formulierung des Art. 28 Abs. 1 Nr. 9a BayRiStAG-E nimmt die hier erhobene Forderung auf, dass eine Mitwirkung bei der Einführung, Anwendung und erheblichen Änderung technischer Einrichtungen bereits dann erforderlich ist, wenn diese Einrichtung zu einer Überwachung des Verhaltens oder der Leistung des Richters geeignet ist.

ff) Keine Änderung ist hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse in Art. 32 BayRiStAG-E vorgesehen. Insofern wird auf die bereits in der früheren Stellungnahme geäußerten Bedenken hingewiesen: Nach den Regelungen in Art. 32 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 des Entwurfs könnten die Richtervertretungen vom Personalrat majorisiert werden, was in gemeinsamen Angelegenheiten nicht sachgerecht ist.

Über diese Problematik hinaus ist das geplante Prozedere der Beteiligung insgesamt wenig gelungen: Nach der Formulierung des Gesetzentwurfs (Abs. 1 Satz 1 und 2) soll offenbar in gemeinsamen Angelegenheiten der Personalrat das zu beteiligende Gremium sein, in den dann der Richterrat ein oder mehrere Mitglieder entsendet, die aber stets in der Unterzahl bleiben (s.o.). Die vorgesehene Information des örtlichen Richterrats soll nach der Begründung sicherstellen, dass dieser die vorgesehene Anzahl an Mitgliedern in den Personalrat entsenden kann. Eine gleichberechtigte Beteiligung der Richterräte an Entscheidungen in gemeinsamen Angelegenheiten ist dadurch unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen ganz offensichtlich nicht gewährleistet. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Richter nur einzelne Vertreter in den Personalrat entsenden dürfen und dieser das zu beteiligende Gremium ist. Eine gleichberechtigte Beteiligung der Richter in gemeinsamen Angelegenheiten würde demgegenüber voraussetzen, dass hierfür ein eigenes Gremium mit eigenständiger Bezeichnung geschaffen wird, in das

Richter- wie Personalrat die gleiche Anzahl an Mitgliedern entsenden. Eine Änderung ist in diesem Punkt aus hiesiger Sicht zwingend veranlasst.

Nur ergänzend wird schließlich auf eine sprachliche Ungenauigkeit in Art. 32 Abs. 2 Satz 1 hingewiesen: Die Formulierung müsste lauten: „In gemeinsamen Angelegenheiten, in denen die übergeordnete Dienststelle zur Entscheidung befugt ist, ...“

gg) Regelungen hinsichtlich des Präsidialrats:

(1) Die nunmehr in Art. 39 Abs. 6 BayRiStAG-E vorgesehene Regelung zur Wahl der Stellvertreter der Präsidialratsmitglieder trägt in erheblichem Maß zur Vereinfachung der Wahl bei und beseitigt die in unserer bisherigen Stellungnahme dargestellten Probleme bei der Gestaltung des Wahlvorgangs. Diese Änderung, die dem Petitem des BRV Rechnung trägt, wird daher ausdrücklich begrüßt.

(2) Nicht umgesetzt wurde hingegen die Forderung, in Art. 45 BayRiStAG-E die Beteiligung des Präsidialrats nicht nur (u.a.) bei Beförderungen und Versetzungen von Richterinnen und Richtern vorzusehen, sondern auch bei Abordnungen an Gerichte höherer Instanz bzw. oberste Bundesgerichte sowie an das Bundesverfassungsgericht und an Ministerien auf Landes- oder Bundesebene. An dieser Forderung wird nach wie vor festgehalten. Wie bereits ausgeführt, bilden diese Abordnungen – wiewohl sie regelmäßig vorrangig bei Richterinnen und Richtern im Eingangsamts erfolgen – häufig eine maßgebliche Grundlage für die spätere Beförderung des oder der Betroffenen. Vor diesem Hintergrund ist aus hiesiger Sicht die Beteiligung des Präsidialrats auch an solchen Abordnungsentscheidungen sachgerecht. Eine entsprechende Regelung sollte daher in Art. 45 des Entwurfs aufgenommen werden.

b) Grundsätzliche inhaltliche Anmerkungen

Auch in der überarbeiteten Fassung bleibt der Gesetzentwurf nach wie vor hinsichtlich des Umfangs der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte deutlich hinter den Forderungen des BRV zurück. Eine echte Ausweitung richterlicher und staatsanwaltlicher Beteiligungsrechte ist nach wie vor in dem Entwurf nicht zu sehen.

Die in diesem Zusammenhang seit jeher aufgestellten Forderungen des BRV bleiben unverändert aufrecht erhalten, insbesondere

- die Neuordnung des Besetzungsverfahrens bei den hohen Richterämtern und den Generalstaatsanwälten, die bislang in einem intransparenten Verfahren ausschließlich einer Kabinettsentscheidung, also einer kontrollfreien Entscheidung der Exekutive, überlassen sind,
- die Mitwirkung bei der Einstellung von Richtern und Staatsanwälten
- und eine effiziente Beteiligung bei Beförderungen durch einen Einigungsausschuss.

Auch eine eindeutige Verankerung der richterlichen Mitbestimmungsrechte bei der Einführung der elektronischen Akte und des elektronischen Rechtsverkehrs ist aus hiesiger Sicht – über die in den Art. 31 und 51 des Entwurfs (vgl. hierzu unten 5.) vorgesehenen Regelungen hinaus – zwingend erforderlich.

Die Chance zur Einführung von zeitgemäßen, dem Standard anderer nationaler und europäischer Regelungen entsprechenden Beteiligungsrechte sollte im Zuge des geplanten Gesetzeserlasses unbedingt genutzt werden.

5. (bisher 6.) IT-Arbeitsplatz und richterliche Unabhängigkeit; insbesondere: Dienstvereinbarungen (Art. 31 Abs. 2 BayRiStAG-E) und IT-Rat (Art. 51 RiStAG-E)

Auf die grundsätzlichen Ausführungen in der bisherigen Stellungnahme über die Bedeutung zeitgemäßer IT zur Gewährleistung einer leistungsstarken Justiz wird ebenso Bezug genommen wie auf die hier bereits vielfach formulierten unabdingbaren Anforderungen an eine leistungsfähige und ergonomische technische Ausstattung, an den Schutz der gespeicherten Justizdaten sowie an die zwingende Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit.

Erneut ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass insbesondere die effektive Begrenzung des Zugriffs auf elektronische Dokumente und die Einschränkung jeder Nutzung etwa daraus gewonnener Erkenntnisse oberste Priorität haben müssen. Gerade weil die Gewährung von Einsichts- und Zugriffsmöglichkeiten von außen beim Einsatz moderner IT-Lösungen schon im Rahmen der notwendigen technischen Betreuung unumgänglich sein dürfte, ist es aus hiesiger Sicht unabdingbar, die notwendigen gesetzlichen Vorgaben zu schaffen, um jeglichen Missbrauch

der Daten innerhalb und außerhalb der Justiz so weit wie möglich zu unterbinden. Weder darf das Beratungsgeheimnis hierdurch gefährdet werden, noch darf es künftig möglich sein, das Nutzungsverhalten der Richter und Staatsanwälte (beispielsweise hinsichtlich der Anwesenheitszeiten oder der Dauer der Aktenbearbeitung) nachzuvollziehen und auszuwerten.

Ein besonderes Problem ergibt sich ferner daraus, dass die Akten künftig nicht mehr bei Gericht verwahrt werden, sondern von der Exekutive gespeichert werden. Auf die Ausführungen hierzu und die kritischen Anmerkungen zu den im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen in der bisherigen Stellungnahme des BRV wird Bezug genommen.

Auch die nunmehr vorgesehenen Bestimmungen sind zum effektiven Schutz der richterlichen Unabhängigkeit bei der Auftragsdatenverarbeitung nicht ausreichend.

Zwar wird jetzt in dem erheblich überarbeiteten und ergänzten Art. 51 BayRiStAG-E die Einrichtung eines IT-Rats zwingend vorgeschrieben und dessen Zusammensetzung geregelt. Damit entsteht ein Gremium, in dem die notwendige gleichberechtigte Mitwirkung der gewählten Vertreter der Richterschaft grundsätzlich gewährleistet ist.

Allerdings sind die Befugnisse des IT-Rats unklar definiert:

Die gesetzliche Formulierung „Der IT-Rat hat die richterliche Unabhängigkeit bei der Auftragsdatenverarbeitung sicherzustellen und zu diesem Zweck die Einhaltung der in der nach Art. 31 Abs. 2 geschlossenen Dienstvereinbarung getroffenen Maßnahmen zu überwachen“ lässt offen, ob sich die Befugnisse des IT-Rats in der Überwachung der Einhaltung einer Dienstvereinbarung erschöpfen, ob ihm auch darüber hinaus weitere Befugnisse zur Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit bei der Auftragsdatenverarbeitung zukommen und welche diese ggf. sein sollen. Dies lässt auch die Gesetzesbegründung offen, die aber doch sehr dezidiert ausschließlich auf eine Kontrolle der Einhaltung von in einer Dienstvereinbarung nach Art. 31 Abs. 2 festgelegten Maßnahmen Bezug nimmt.

Nach wie vor gelten auch die hinsichtlich Art. 31 Abs. 2 des Gesetzentwurfs geäußerten Bedenken fort.

Die bereits in der bisherigen Stellungnahme monierten Unklarheiten zu den Abschlusskompetenzen der Dienstvereinbarung in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit sind aus hiesiger Sicht auch durch die Ergänzung des Art. 31 Abs. 2 Satz 2 BayRiStAG-E nicht abschließend beseitigt. Soweit nachvollziehbar – die Gesetzesbegründung ist insoweit wenig

aussagekräftig – sollen die Dienstvereinbarungen in diesen Gerichtszweigen zwischen dem jeweiligen Haupttrichterrat und dem Verwaltungsgerichtshof bzw. dem Landessozialgericht abgeschlossen und anschließend vom zuständigen Ministerium genehmigt werden. Dieses Prozedere scheint bei vorläufiger Betrachtung wenig effektiv. Die Gefahr, dass eine Vereinbarung zwischen Haupttrichterrat und Verwaltungsgerichtshof bzw. Landessozialgericht die anschließende Genehmigungshürde im jeweiligen Ressortministerium nicht nimmt, ist jedenfalls dann groß, wenn letzteres in den Entscheidungsprozess nicht einbezogen ist. Die hieraus entstehenden inhaltlichen wie zeitlichen Reibungsverluste gilt es gerade in einem so wesentlichen Bereich, der die Grundlagen der richterlichen Unabhängigkeit und damit die Essentialia unseres Rechtsstaats betrifft, unter allen Umständen zu vermeiden.

Weiterhin bestehen auch die Bedenken zu den Folgen einer mangelnden Einigung fort. Die nach Art. 31 Abs. 2 BayRiStAG-E zwingend abzuschließende Dienstvereinbarung setzt ihrem Wesen nach die Einigung der Parteien über ihren Inhalt voraus. Diese kann jedoch nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden, es sind vielmehr nicht nur theoretisch Fälle denkbar, in denen kein inhaltlicher Konsens erzielt werden kann. Gerade über den Inhalt der Regelungen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit bei der Auftragsdatenverarbeitung können unter Umständen unüberbrückbare Differenzen entstehen. Wenn, wie hier vorgesehen, die Verpflichtung zum Abschluss einer Dienstvereinbarung bestehen soll, muss auch geregelt werden, welche Folgen es haben soll, wenn diese nicht zustande kommt. Ohne Zweifel kann das nicht bedeuten, dass dann keine Kontrolle der Auftragsdatenverarbeitung stattfindet oder es dort dann keine verbindlich zu beachtenden Regeln zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gibt. Eine ausdrückliche Regelung zu den Konsequenzen fehlender Einigung fehlt jedoch in dem überarbeiteten Gesetzentwurf nach wie vor.

Auch fehlt es im Zusammenhang mit der Formulierung „Sicherung“ bzw. „Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit bei der Auftragsdatenverarbeitung“ in Art. 31 Abs. 2 und Art. 51 Abs. 2 BayRiStAG-E an jeglicher Definition von Mindeststandards, die zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit zu beachten sind. Genau dies wäre aber erforderlich, damit die vorgesehenen Regelungen überhaupt einen effektiven Schutz der richterlichen Unabhängigkeit bewirken können. Dieser gesetzgeberischen Aufgabe werden die einschlägigen Regelungen auch im überarbeiteten Entwurf eines Richter- und Staatsanwaltsgesetzes nicht gerecht.

Nach wie vor sind daher bei den vorgesehenen Regelungen der Art. 31 Abs. 2 und Art. 51 BayRiStAG-E Nachbesserungen im vorgenannten Sinne zwingend erforderlich, um dem Anspruch

des Richter- und Staatsanwaltsgesetzes auf Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen für den EDV-Einsatz am Richterarbeitsplatz gerecht zu werden.

Andrea Titz
Vorsitzende