

ECKPUNKTE
zu einem
RICHTER- UND STAATSANWÄLTEGESETZ
des Landes Nordrhein-Westfalen

10. Dezember 2013

Mit einem Landesrichter- und Staatsanwältegesetz (LRiStaG NRW) werden die Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als wesentliche Verantwortungsträger der Justiz in einem Gesetz zusammengeführt und wird die besondere Stellung der Judikative im Gefüge der Gewalten unterstrichen. Die Beteiligungsrechte der beiden Berufsgruppen werden gestärkt. Die Verankerung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Landesrichter- und Staatsanwältegesetz trägt der besonderen Stellung der Staatsanwaltschaft als ein auf Neutralität und Objektivität verpflichtetes Organ der Rechtspflege in der Gerichtsverfassung Rechnung. Die Staatsanwaltschaft ist ein Organ der Strafrechtspflege, das gemeinsam mit dem Gericht auf dem Gebiet des Strafrechts die Aufgabe der Justizgewährung erfüllt, in die Justiz eingegliedert und der Dritten Gewalt zugeordnet ist. Mit ihrer Verpflichtung zur Objektivität ist die Staatsanwaltschaft Garantin für Rechtsstaatlichkeit und gesetzmäßige Verfahrensabläufe im Strafverfahren. Als Organ der Rechtspflege ist der Staatsanwalt in erster Linie zur Mitwirkung an der rechtsprechenden Gewalt und nicht zur Ausübung vollziehender Gewalt berufen. Die Einbeziehung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in das Landesrichter- und Staatsanwältegesetz trägt dieser Sonderstellung Rechnung. Bereits heute sind die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ihrer dienstrechtlichen Einordnung den Richtern angenähert, was sich an der Ressortierung beim Justizministerium, der Anstellung von Staatsanwälten als Richter auf Probe, der einheitlichen Besoldungsordnung R, der Zuweisung des gerichtlichen Disziplinarverfahrens für Staatsanwälte an die Dienstgerichte für Richter sowie der Bildung gesonderter Personalvertretungen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zeigt.

Das LRiStaG NRW bildet die Grundlage für eine sachgerechte Beteiligung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in personellen, sozialen und sonstigen Angelegenheiten und ist damit Ausdruck der Gesamtverantwortung aller Beteiligten für die Funktionsfähigkeit der Justiz. Kern aller Reformüberlegungen ist die Sicherung der Rechtsschutzgewährung und der Leistungsfähigkeit der Justiz. Die Modernisierung der Justiz hat sich hieran zu orientieren. Im Vordergrund steht die bestmögliche Aufgabenwahrnehmung. Erreicht wird dieses Ziel durch eine Öffnung der Justiz nach Innen und Außen: Die Übernahme von Verantwortung durch Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in eigenen An-

gelegenheiten der Justiz wird gefördert und die Transparenz von Entscheidungen erhöht.

Die Gesetzesnovelle vollzieht sich im „bestehenden System“, das heißt, sie kommt ohne die Änderung der Landesverfassung aus und bewegt sich im Rahmen der Vorgaben des Deutschen Richtergesetzes (DRiG). Die Umsetzung von weitergehenden Autonomiekonzepten wäre nur mit einer Änderung des Grundgesetzes und / oder der Landesverfassung realisierbar. Allerdings wurde die Diskussion auch dieser Fragen genutzt, um Schwachstellen im bestehenden System zu erkennen und Lösungen innerhalb des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens zu entwickeln.

Zur Strukturierung des Diskussionsprozesses wurde im Mai 2012 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche neben Mitgliedern aus allen Gerichtsbarkeiten und der Staatsanwaltschaft auch aus Vertretern der Verbände und Vereinigungen sowie der Richtervertretungsgremien und des Hauptpersonalrats der Staatsanwälte bestand. In der Arbeitsgruppe wurden unter Leitung der Abteilung Z des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen die unterschiedlichen Reformvorstellungen ergebnisoffen erörtert.

Stärkung der Beteiligungsrechte

1. Ein Kernziel des Gesetzgebungsvorhabens ist die wirkungsvolle **Erweiterung und Ausgestaltung der Beteiligungsrechte in personellen Angelegenheiten**. Nach geltendem Recht beschränkt sich die Beteiligung der Richtervertretungen im personellen Bereich auf Beförderungen und bleibt damit ganz erheblich hinter den Beteiligungsrechten des Landespersonalvertretungsgesetzes (LPVG NRW) zurück. Zukünftig sind alle wesentlichen Entscheidungen in personellen Angelegenheiten mitbestimmungspflichtig. Hierzu zählen insbesondere die

- Einstellung als Richter auf Probe,
- Lebenszeiternennung,
- Beförderung,
- Abordnung von Planrichtern (für mehr als sechs Monate),
- Versetzung,
- Entlassung,
- Zurruesetzung und die
- Erhebung einer Disziplinaranzeige.

Darüber hinaus wird bei der Betrauung von Richterinnen und Richtern mit Verwaltungsaufgaben dem Beteiligungsgremium ein Anhörungsrecht eingeräumt. Der Katalog der Beteiligungstatbestände gilt im Wesentlichen unterschiedslos für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Das derzeitige Niveau der Beteiligung der Staatsanwaltsräte nach dem LPVG NRW wird gesichert; die Qualität der

Mitbestimmung bleibt unverändert. Eine Ausweitung erfährt die Beteiligung im staatsanwaltlichen Bereich insoweit, als diese auf Personalentscheidungen auch oberhalb der Besoldungsgruppe R 2 ausgedehnt wird. Damit werden - wie im gerichtlichen Bereich - bei den Staatsanwaltschaften künftig auch Leitungspositionen von der Mitbestimmung erfasst.

Das Mitbestimmungsniveau des LRiStaG in sozialen und sonstigen Angelegenheiten soll ebenso keinesfalls hinter dem des LPVG NRW zurückbleiben. Allerdings werden aus dem Katalog der **Beteiligungstatbestände in sozialen und sonstigen Angelegenheiten** solche gestrichen, die wegen der Besonderheiten ihrer Dienstverhältnisse für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte keine Relevanz haben.

2. Das DRiG gibt für Richter den Dualismus von Präsidialrat und Richterrat vor. Das bedeutet, dass es ausgeschlossen ist, auf eines der Gremien zu verzichten. Zugleich ordnet § 75 Abs. 1 Satz 1 DRiG als zwingendes Bundesrecht die Beteiligung des Präsidialrats bei Beförderungen von Richterinnen und Richtern an. Im Übrigen sollen die erweiterten **Beteiligungstatbestände in personellen Angelegenheiten** jedoch den **(Bezirks-)Richterräten** zugewiesen werden. Hierfür spricht, dass eine Vielzahl von Personalentscheidungen - wie insbesondere die Einstellung als Richter auf Probe - auf die Obergerichte delegiert ist. Hiermit korrespondiert die Mitwirkung des Bezirksrichterats (bzw. des Richterrats im Bereich der Finanzgerichte), der als Vertretungsorgan der Richterschaft auf derselben Ebene angesiedelt ist und über die entsprechende Sach- und Ortsnähe verfügt.

Die Sonderregelungen des LPVG NRW über die Personalvertretung der Staatsanwälte werden in das LRiStaG überführt. Bei der Beteiligung in Beförderungsverfahren wird der Vorsitz des Hauptpersonalrats der Staatsanwälte - in Anlehnung an die Regelungen in anderen Bundesländern - wie beim Präsidialrat von einer Behördenleiterin / einem Behördenleiter geführt, die / der von den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten nach den Grundsätzen der Personewahl gewählt wird.

3. Die **Informationsausstattung** des Präsidialrats wird erheblich ausgeweitet. Zur sachgerechten Wahrnehmung seiner Beteiligungsrechte muss - wie nach den Regeln des LPVG NRW - ein im Wesentlichen identischer Informationsstand von Dienststelle und Präsidialrat in Bezug auf den Mitbestimmungstatbestand hergestellt werden. Daraus folgt ein Recht des Präsidialrats auf die Vorlage von solchen Unterlagen, die zur sachgerechten Beurteilung der Personalentscheidung erforderlich sind. Hierzu zählt bei Beförderungen insbesondere das Besetzungsvotum des Justizministeriums. Die Informationsausstattung des (Bezirks-)Richterrats wird in gleicher Weise im LRiStaG verankert. Mit der Einfüh-

zung der Mitbestimmung bei der Einstellung von Richtern auf Probe geht das Recht der Teilnahme eines Vertreters des (Bezirks-)Richterats an Vorstellungs- und Eignungsgesprächen im Rahmen der Auswahlverfahren einher.

4. Für Konfliktfälle wird auch bei Beteiligung des Präsidialrats ein **Einigungsverfahren** eingeführt sowie ein **Eignungsausschuss** gebildet, in dem mit dem Ziel der Verständigung zu verhandeln ist. Bei Beförderungsentscheidungen ist dem Einigungsausschuss - wie der Einigungsstelle nach dem LPVG NRW - eine abschließende Entscheidung verwehrt. Er beschließt in diesen Angelegenheiten eine Empfehlung an die nach Maßgabe des Art. 58 LV NRW endgültig entscheidende Landesregierung.

Modernisierung des Status- und Dienstrechts

5. Zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden - ohne die sich daraus für die Personalplanung und Geschäftsverteilung möglicherweise ergebenden Herausforderungen zu verkennen - im LRiStaG NRW weitergehende Möglichkeiten für **Teilzeitbeschäftigung** geschaffen. Richterinnen und Richter können - wie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte - in **unterhältiger Teilzeit** beschäftigt werden, um Eltern nach der Geburt von Kindern einen möglichst zeitnahen Wiedereinstieg in den Beruf zu ermöglichen. Dies gilt sowohl für die Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen als auch für die Teilzeitbeschäftigung während der Elternzeit und einer Beurlaubung aus familiären Gründen. Zur Gewährleistung einer effektiven Personalentwicklung und zur Wahrung sonstiger dienstlicher Belange wird die Inanspruchnahme unterhältiger Teilzeit durch eine Untergrenze von 30 %, eine Höchstdauer und die Voraussetzung begrenzt, dass keine zwingenden dienstlichen Gründe entgegenstehen. In Anlehnung an das Familienpflegegesetz wird das LRiStaG - wie das LBG NRW - den Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten die Möglichkeit einräumen, **Familienpflegezeit** in Anspruch zu nehmen.
6. Zur Sicherung der Qualität der Justiz wird die **Fortbildungspflicht** der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ausdrücklich im Landesrichter- und Staatsanwältegesetz geregelt. Eine derartige Regelung verdeutlicht die besondere Bedeutung der Fortbildung für die Qualität richterlicher und staatsanwaltlicher Aufgabenwahrnehmung. Die Teilnahme an einzelnen Fortbildungsveranstaltungen ist jedoch weiterhin freiwillig. Ein Zwang zur Teilnahme an bestimmten Fortbildungsveranstaltungen liefe Gefahr, mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit in Widerspruch zu geraten. Eine gesetzlich normierte Fortbildungspflicht verpflichtet zugleich die Landesjustizverwaltung, in einem angemessenen Umfang Fortbildungen anzubieten.

7. In das LRiStaG NRW werden eigenständige Regelungen zum **Beurteilungswesen** aufgenommen. Beurteilungen bilden die wesentliche Grundlage für Personalentscheidungen. Geregelt werden als Eckpfeiler im Gesetz der Beurteilungsmaßstab, die bei der Beurteilung von Richterinnen und Richtern zu wahrende Grenze richterlicher Unabhängigkeit, die Notwendigkeit des Abschlusses der Beurteilung mit einer Gesamtnote und die Beurteilungsarten (Regel- und Anlassbeurteilungen). Zudem wird eine Ermächtigung zum Erlass von Beurteilungsrichtlinien in das Gesetz aufgenommen. Zugleich werden Verfahrensregelungen getroffen, die ein transparentes Beurteilungsverfahren garantieren, insbesondere die Pflicht zum Angebot eines Beurteilungsgesprächs nach Übersendung eines Beurteilungsentwurfs.

8. Richterinnen und Richtern, welche nach § 3 Abs. 2 Satz 2 LRiG NRW noch vor Vollendung des 67. Lebensjahres in den Ruhestand treten, wird im Sinne eines voraussetzungslosen Anspruchs die Möglichkeit eröffnet, den **Eintritt in den Ruhestand** bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres hinauszuschieben. Durch diese differenzierte Regelung wird die Gleichstellung der Richterinnen und Richter der Geburtsjahrgänge vor 1964 mit denen der späteren Geburtsjahrgänge sowie ein Ausgleich widerstreitender personalwirtschaftlicher Interessen erreicht. Das in dieser Weise begrenzte Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand bietet die Möglichkeit, weiter auf die Erfahrungen älterer Richterinnen und Richter zurückgreifen zu können und im Interesse der Funktionsfähigkeit der Justiz den Bedürfnissen einer länger aktiven Generation von Richterinnen und Richtern Rechnung zu tragen. Zugleich verzögert die Möglichkeit des Hinausschiebens des Eintritts in den Ruhestand jedoch Neueinstellungen und Beförderungen und kann so mit dem Interesse an einer zügigen Verbesserung der Altersstruktur der Justiz kollidieren. Eine noch weitergehende Ausdehnung der Möglichkeit des Hinausschiebens des Eintritts in den Ruhestand wäre auf Grund dieses Interessenwiderstreits nicht sachgerecht, da sich der Dienstherr aufgrund der durch die richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) erforderlichen Ausgestaltung als Anspruchsregelung einer personalwirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeit weitgehend begeben muss.

9. Im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzes wird geprüft, ob in das LRiStaG NRW eigenständige Regelungen zur **Nebentätigkeit** von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aufgenommen werden sollen, anstatt wie bislang lediglich auf das Beamtenrecht zu verweisen (§ 4 LRiG NRW i. V. m. §§ 48 ff. LBG NRW). Eigenständige Nebentätigkeitsregelungen könnten sich wegen der unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen von rechtsprechender und vollziehender Gewalt als sachgerecht erweisen. Wenn auch grundsätzlich an Struktur und Begrifflichkeiten des gegenwärtigen Nebentätigkeitsrechts festgehalten werden

dürfte, könnten Änderungen jedoch in den Bereichen vorzunehmen sein, in denen die derzeitige Rechtslage den Besonderheiten des Status der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Organe der Rechtspflege nicht oder nicht ausreichend gerecht wird. Dies gilt vor allem für die Voraussetzungen, unter denen bestimmte Nebentätigkeiten genehmigt werden können. So könnte es sich als sachgerecht erweisen, die Versagungsgründe an der Regelung für Bundesrichter (§ 5 BRiNV) orientiert, was die Einführung einer zeitlichen Obergrenze für Nebentätigkeiten bedeuten würde. Zudem könnte es geboten sein, die Höhe der Vergütung als ein möglicher Versagungsgrund ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen, ohne jedoch eine absolute Verdienstobergrenze festzusetzen. Damit würden Fälle erfasst, in denen eine Vergütung, die nicht in angemessener Relation einerseits zur Bedeutung der Nebentätigkeit und andererseits zu der Besoldung aus dem Hauptamt steht, dem Ansehen der Justiz schadet.

10. Im Sinne einer **Stärkung der Akzeptanz dienstgerichtlicher Entscheidungen** wird die **Mitwirkung der Rechtsanwaltschaft bei den Richterdienstgerichten** geregelt. § 77 Abs. 4 DRiG ermächtigt den Landesgesetzgeber, die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter aus der Rechtsanwaltschaft in den Richterdienstgerichten vorzusehen. In Nordrhein-Westfalen wird von dieser Ermächtigung zukünftig Gebrauch gemacht. Dadurch werden anwaltlicher Sachverstand und die anwaltliche Sichtweise bei der Entscheidungsfindung einbezogen und berücksichtigt. Richterliches Verhalten wird fortan nicht mehr allein aus dem Blickwinkel anderer Richter, sondern darüber hinaus auch mit der Erfahrung eines weiteren wesentlichen Organs der Rechtspflege beurteilt. Damit gewinnen die Entscheidungen der Richterdienstgerichte innerhalb der Justiz und in der Öffentlichkeit an Überzeugungskraft.