

Dr. Werner Richter
Justizministerium NRW

Deutscher Richterbund
Landesvertreterversammlung 05.03.2013

Sehr geehrter Herr Lindemann,
sehr geehrte Damen und Herren,

Ihrer Bitte, lieber Herr Lindemann, auf der diesjährigen Landesvertreterversammlung das Impulsreferat zum geplanten Landesrichter- und Staatsanwältegesetz zu halten, entspreche ich sehr gerne.

In unserem Grundgesetz heißt es: „**Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut.**“ Schnörkelloser und anschaulicher kann man Aufgabe und Bedeutung der Judikative nicht festlegen; heute würde man – politisch korrekt – wohl hinzufügen, dass die Rechtsprechung auch Richterinnen anvertraut ist. Ich gestehe, dass mir das Verb „anvertrauen“ in diesem Zusammenhang besonders gefällt: Es verpflichtet die mit persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Richterinnen und Richter, mit dem ihnen Anvertrauten verantwortungsvoll umzugehen. Die Unabhängigkeit der Richter ist garantiert, weil in einem Rechtsstaat nur durch sie Gerechtigkeit und Rechtssicherheit durchgesetzt werden können. Das Maß an Unabhängigkeit bestimmt zugleich das Maß an Verantwortung. Damit ist die grundlegende Anforderung an ein Richtergesetz formuliert: Es wird sich immer daran messen lassen müssen, ob es einen sicheren rechtlichen Rahmen bietet, in dem Richter unparteiisch nach Recht und Gesetz entscheiden und ihrer Mitverantwortung für die Organisation der Justiz insgesamt gerecht werden können.

Bekanntlich fordert das Grundgesetz die Länder auf, die Rechtsstellung ihrer Richter durch besonderes Gesetz zu regeln. Von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede. Herr Minister hat es in seinem Grußwort indes deutlich hervorgehoben: Nordrhein-Westfalen möchte die **Staatsanwälte in eine Neuregelung einbeziehen** und deshalb ein Landesrichter- und Staatsanwältegesetz schaffen. Die Gründe hierfür sind bereits angeklungen: Als Organ der

Rechtspflege trägt die Staatsanwaltschaft nicht weniger Verantwortung für die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs als die Strafgerichte. Das Anklagemonopol und die Bindung an das Legalitätsprinzip prägen die Rechtsstellung der Staatsanwälte zwischen Judikative und Exekutive so grundlegend, dass ihre Regelung in einem Landesrichtergesetz sachnäher als in einem Landesbeamtengesetz zu treffen ist. Die im Gerichtsverfassungsgesetz geregelte Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte spricht nicht gegen diese Einbeziehung. Die Weisungsgebundenheit wird durch das Legalitätsprinzip ganz erheblich eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund war insbesondere die auch in Nordrhein-Westfalen vollzogene Änderung, Generalstaatsanwälte nicht länger als politische Beamte einzustufen, ein zwingend erforderlicher rechtsstaatlicher Fortschritt.

Den Rahmen für eine Neuregelung des Richter- und Staatsanwältegesetzes hat Herr Minister Kutschaty in einer Auftaktveranstaltung im vergangenen März gespannt. Die danach in der Arbeitsgruppe entwickelten Eckpunkte bewegen sich in diesem Rahmen. Eine gesetzliche Neuregelung wird sich **im bestehenden System** vollziehen, also **ohne Änderung der Landesverfassung** auskommen und die **Vorgaben des Deutschen Richtergesetzes** beachten. Angestrebt wird das politisch Machbare, nicht ein Systemwechsel. Das wird den ein oder anderen hier im Saal möglicherweise etwas enttäuschen, zumal wichtige Denkanstöße in der Debatte um die sog. Autonomie der Justiz vom Deutschen Richterbund ausgegangen sind. Gleichwohl bleibt der Ertrag dieser Debatte nicht gering: Er ist genutzt worden, um Defizite in den bestehenden Regelungen zu markieren und eine Abhilfe unter Wahrung des Gesamtsystems vorzuschlagen. Ich betone das Wort „vorschlagen“. Die Eckpunkte werden Grundlage für eine Positionierung der Landesregierung sein. Entscheiden wird letztlich selbstverständlich die erste Gewalt in unserem Land: die Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags.

Warum wird eine weitergehende **Autonomie der Dritten Gewalt** derzeit nicht angestrebt? Lassen sie mich in der gebotenen Kürze die hierfür tragenden Gründe nennen, auch um deutlich zu machen, dass eine Fortsetzung der Systemdebatte weniger fruchtbar ist als die zügige Umsetzung konkreter Verbesserungsvorschläge der Arbeitsgruppe. Aus meiner Sicht sind die Modelle einer Autonomie der Justiz bislang den Nachweis eines grundlegenden Veränderungsbedarfs schuldig geblieben. Das

bestehende Justizsystem hat sich – aufs Ganze gesehen – bewährt. Der Dienst an den Rechtsuchenden – die Verwirklichung des Justizgewährleistungsanspruchs – ist entscheidend. Warum ein Justizverwaltungsrat oder ein Justizrat in dieser Hinsicht das Funktionieren des Rechtssystems besser gewährleisten können, erschließt sich mir nicht. Der rechtsvergleichende Ansatz führt nicht viel weiter. Die Autonomiemodelle anderer europäischer Länder sagen wenig über den tatsächlichen Zustand der Rechtspflege dort aus. Und schließlich: Verfassungsändernde Mehrheiten für eine Einführung der sog. Autonomie sind nicht erkennbar.

Das Eckpunktepapier verfolgt demgegenüber zwei im bestehenden System umsetzbare Hauptziele: Die **Stärkung der Beteiligungsrechte** von Richtern und Staatsanwälten insbesondere in personellen Angelegenheiten und eine **Modernisierung des Statusrechts**, soweit die Länder hierfür die Gesetzgebungskompetenz haben.

Ich möchte mich im Wesentlichen auf die **Ausweitung der Mitbestimmung** in personellen Angelegenheiten konzentrieren. Bevor man sich dem Thema zuwendet, in welcher Weise sich die Beteiligungsrechte in personellen Angelegenheiten ausgestalten lassen, muss die Frage beantwortet werden, wer zur Entscheidung in den grundlegenden Statusfragen berufen ist. Gegenwärtig sind dies das Justizministerium und die Obergerichte bzw. Generalstaatsanwälte, letztere vor allem für die Einstellung als Richter auf Probe. Verfassungsrechtlich zulässig wäre es, in die Entscheidung auch einen Richterwahlausschuss einzubinden, indes nur unter Wahrung des Letztentscheidungsrechtes der Landesregierung nach Art. 58 LV.

Die Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe hat sich gegen einen **Richterwahlausschuss** ausgesprochen. Für einen auch mit Abgeordneten besetzten Richterwahlausschuss werden die demokratische Legitimation und der Gesichtspunkt der Transparenz ins Feld geführt. Beide Argumentationsansätze sind nicht stichhaltig. Auch die Richter, die „nur“ von der Landesregierung ernannt werden, sind demokratisch legitimiert. Die Ministerpräsidentin ist vom Landtag gewählt; sie beruft die Mitglieder der Landesregierung, also auch den Justizminister, der seinerseits – wie in NRW geschehen – die Kompetenz für die Einstellung der Proberichter auf die Präsidenten der Obergerichte bzw. Generalstaatsanwälte übertragen kann. Damit geht also auch richterliche Staatsgewalt vom Volk aus.

Transparenz wird im gegenwärtigen System durch Begründungs- und Dokumentationspflichten bei Personalentscheidungen geschaffen, durch umfassende Einsichtsrechte der Beteiligten in alle Entscheidungsgrundlagen und die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Die drohende Politisierung von Personalentscheidungen ist schließlich ein gewichtiges Argument gegen die Einführung eines Richterwahlausschusses. Die Gefahr von deals – etwa das bekannte Schnüren von Gesamtpaketen – liegt nicht fern: Wählst Du meine Arbeitsrichterin, wähle ich Deinen Verwaltungsrichter. Zudem: Ist die Wahl von Bundesrichtern durch einen Richterwahlausschuss wirklich ein Gewinn an Transparenz?

Die Eckpunkte weisen nach intensiver Diskussion in der Arbeitsgruppe einen anderen Weg: Wir möchten mit den **Präsidialräten** die Gremien stärken, die bundesgesetzlich ohnehin zwingend bei Beförderungsentscheidungen mitzuwirken haben und allseits hohe Akzeptanz in der Richterschaft genießen:

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass im LRiG NRW bislang nur ein Minimum an Beteiligungsgegenständen vorgesehen ist. Zudem besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Mitwirkung von Staatsanwälten in Personalangelegenheiten – geregelt derzeit im Landespersonalvertretungsgesetz - und der Mitwirkung der Richterschaft. Die Beteiligungsrechte der Präsidialräte sollen sich künftig über die Beförderung hinaus auf alle wesentlichen Entscheidungen in personellen Angelegenheiten erstrecken, insbesondere die Einstellung als Richter auf Probe, die Lebenszeiternennung und die Abordnung von Planrichtern erfassen.

Größeren Raum nahm in der Arbeitsgruppe die Diskussion der Frage ein, ob die genannten Beteiligungsrechte nicht besser den Richterräten zugewiesen werden sollten. Mit der Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe teile ich diese Ansicht nicht. Wegen des Sachzusammenhangs sollte mit dem Präsidialrat das Gremium, das ohnehin zur Mitwirkung bei Beförderungen berufen ist, auch bei den vorgelagerten Entscheidungen über die Einstellung und den weiteren wesentlichen Schritten der Personalentwicklung mitbestimmen: Befördert werden kann nur der, der eingestellt und – in der Regel – erprobt wurde. Die Befassung mit diesen Fragen gehört deshalb in ein und dieselbe Hand.

Eine Ausnahme bildet lediglich die für eine weitere Förderung häufig weichenstellende **Betrauung von Richterinnen und Richtern mit Verwaltungsaufgaben**. Hier sehen die Eckpunkte ein Anhörungsrecht des Richterrates vor, und zwar des Richterrats des Gerichts, in dem die Verwaltungstätigkeit ausgeübt werden soll. In diesem Fall ist der Richterrat das orts- und sachnähere Gremium: Dadurch, dass die Gerichtsleitung den eigenen Vorschlag gegenüber dem Richterrat offen legen muss, werden Transparenz und Akzeptanz der Personalmaßnahme erhöht. Selbstverständlich ist ein Vertrauensverhältnis zwischen der Gerichtsleitung und der (Verwaltungs-)Dezernentin/dem Dezernenten erforderlich; deshalb wird an dieser Stelle „lediglich“ ein Anhörungs- und kein Mitbestimmungsrecht vorgeschlagen.

Insgesamt werden den Präsidialräten damit in erheblichem Umfang neue Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen. Die in der Arbeitsgruppe vertretenen Vorsitzenden der Präsidialräte sind der Ansicht, diesen Mehraufwand schultern zu können, was eine Erhöhung der Freistellungen bedingen wird.

Alle genannten Beteiligungstatbestände sollen **unterschiedslos auch für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte** gelten. Entsprechend dem gerichtlichen Bereich werden damit erstmals auch Spitzenämter bei den Staatsanwaltschaften von der Mitbestimmung erfasst. Eingeführt werden soll ein Präsidialrat der Staatsanwälte. Er ist in den wesentlichen Personalangelegenheiten der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu beteiligen. In Struktur und Zusammensetzung wird er den Präsidialräten in den Gerichtsbarkeiten entsprechen.

Mitbestimmung kann nur dann wirksam sein, wenn die Vertreter der Richter und Staatsanwälte in der Lage sind, ihre Beteiligungsrechte in personellen Angelegenheiten sachgerecht wahrzunehmen. Die Eckpunkte sehen daher eine verbesserte **Informationsausstattung des Präsidialrates** vor: Vorzulegen sind durch die Behörde alle Unterlagen, die zur sachgerechten Beurteilung von Personalentscheidungen erforderlich sind, z.B. in Beförderungsverfahren auch das Besetzungsvotum des Justizministeriums. Im Einstellungsverfahren wird einem Vertreter des Präsidialrates das Recht eingeräumt, an Vorstellungs- und Eignungsgesprächen teilzunehmen.

Zum Thema „Stärkung der Teilhabe“ möchte ich schließlich auf einen letzten Eckpunkt hinweisen: Die Einführung eines **Einigungsausschusses** nach dem Vorbild der im Landespersonalvertretungsgesetz geregelten Einigungsstelle. Er tritt bei Konflikten über wesentliche Personalentscheidungen – zum Beispiel Beförderungen – zusammen; dies mit dem Ziel einer Verständigung zwischen Präsidialrat und dem Justizministerium bzw. zuständiger Justizbehörde. In Fällen, in denen keine Verständigung erreicht wird, beschließt er eine Empfehlung an die endgültig entscheidende Landesregierung. Auf die oder den Vorsitzenden des Einigungsausschusses haben sich die Präsidialräte und das Justizministerium zu einigen; andernfalls wird der Vorsitz durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtags bestimmt.

Erlauben Sie mir zum Schluss, noch einen Eckpunkt hervorzuheben, der die Modernisierung des Dienstrechts betrifft: Herr Minister hat in seinem Grußwort bereits betont, dass ein neues Landesrichter- und Staatsanwältegesetz **weitergehende Möglichkeiten für eine Teilzeitbeschäftigung** schaffen will. Künftig soll auch eine unterhältige Teilzeit möglich sein, bei Festlegung einer Untergrenze von 30%. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe zu diesem Thema war sehr kontrovers. Nicht zu Unrecht wurden praktische Probleme bei der Personalplanung und Geschäftsverteilung angeführt. Mit anderen Vertretern der gerichtlichen und staatsanwaltlichen Praxis bin ich der Auffassung, dass diese Probleme lösbar sind, zumal wir eine Höchstdauer der unterhältigen Beschäftigung vorsehen möchten und die Bewilligung an die Voraussetzung geknüpft ist, dass keine zwingenden dienstlichen Gründe entgegenstehen. Wir streben mit einer solchen Regelung an, dass Eltern nach der Geburt von Kindern möglichst zeitnah wieder ihre richterliche oder staatsanwaltliche Tätigkeit aufnehmen können. Gefördert wird damit eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

