

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

Die Schaffung eines zeitgemäßen Richtergesetzes gehört seit vielen Jahren zu den Kernforderungen des Bayerischen Richtervereins e.V. (BRV). Wiederholt wurde von Seiten des BRV moniert, dass das geltende Richtergesetz aufgrund seiner umfassenden Verweisungen auf das Beamtenrecht ein längst überholtes Bild des Richterstatus vermittelt, das der verfassungsrechtlich festgeschriebenen herausgehobenen Stellung der Richterinnen und Richter im Staat nicht entspricht und in der Öffentlichkeit falsche Vorstellungen über den Status der Richter in Bayern und über die Einflussmöglichkeiten der Exekutive auf richterliche Entscheidungen hervorrufen kann. Auch die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte sind im geltenden Richtergesetz unterentwickelt. Eine wesentliche Forderung war und ist in diesem Zusammenhang die Neuordnung des Besetzungsverfahrens bei den Spitzenämtern der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Schließlich ist auch die Einbeziehung der Staatsanwälte in ein zeitgemäßes Status- und Mitbestimmungsgesetz seit langem ein Petikum des BRV, um die besondere Aufgabe und Funktion der Staatsanwaltschaften als den Gerichten gleichgeordnete, der rechtsprechenden Gewalt zugeordnete notwendige Organe der Strafrechtspflege klar herauszustellen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bayerische Richterverein im Grundsatz das Vorhaben des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein Bayerisches Richter- und Staatsanwaltsgesetz das geltende Richtergesetz zu überarbeiten und – bereits in der Gesetzesbezeichnung sichtbar – auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in seinen Geltungsbereich einzubeziehen.

Im Zuge dieser Neuordnung des Richtergesetzes ist es aus Sicht des BRV auch sachgerecht, eine Regelung zum Tragen religiös konnotierter Kleidungsstücke oder Symbole für Richter und Staatsanwälte im Gerichtssaal sowie bei allen Amtshandlungen mit Außenkontakt zu treffen. Zwar sind derartige Konfliktfälle bislang, soweit nachvollziehbar, in der Justiz – anders als bei Lehrern oder Erziehern – noch nicht aufgetreten. Gleichwohl sollte die besondere Verpflichtung von Richtern und Staatsanwälten zu Neutralität und Objektivität auch im Erscheinungsbild nach außen vermittelt und soweit erforderlich auch durch entsprechende Kleidungs Vorschriften klargestellt

werden. Der BRV begrüßt es insbesondere auch, dass diese Regelungen, wie von ihm von Anfang an vertreten, nunmehr eine gesetzliche Grundlage gefunden haben.

Schließlich ist dem Grunde nach auch zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die besondere Bedeutung des IT-Einsatzes für Richterinnen und Richter insbesondere in Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit thematisiert und durch Schaffung eines IT-Rates (Art. 51 BayRiStAG-E) abfedern möchte.

Diese Bemerkungen vorausgeschickt, soll im Folgenden auf einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs eingegangen werden, wobei sich die Stellungnahme schon aufgrund der Bemessung der Stellungnahmefrist nur auf einige, aus Sicht des BRV wesentliche Kernpunkte beschränken kann:

1. Grundsatz (Art. 1 BayRiStAG-E)

In der Formulierung der Grundsätze richterlicher und staatsanwaltlicher Tätigkeit (Abs. 1) ist ausdrücklich aufgenommen, dass Staatsanwälte „als Beamte“ zur Objektivität verpflichtet sind und rechtsstaatliche Verfahrensabläufe im Strafverfahren garantieren. Die ausdrückliche Herausstellung der Beamtenstellung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte schon im zweiten Satz des neuen Gesetzes hat im Kontext der Grundsätze ihrer speziellen rechtsstaatlichen Verpflichtung keine Funktion und scheint dem Zweck des Gesetzes – ausdrückliche Einbeziehung der Staatsanwälte in ein neues Statusgesetz – eher zuwider zu laufen. Es wird daher angeregt, die Worte „als Beamtinnen und Beamte“ zu streichen.

Jedenfalls müssen aus hiesiger Sicht bei der Definition des Geltungsbereichs des BayRiStAG (Abs. 2) auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Dienst des Freistaates Bayern aufgenommen werden.

2. Landespersonalausschuss (Art. 4 BayRiStAG-E)

Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs regelt die Zusammensetzung des Landespersonalausschusses in richterlichen und staatsanwaltlichen Angelegenheiten. Dabei sieht Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 a.E. vor, dass die einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit angemessen berücksichtigt werden sollen. Aus

Sicht der Fachgerichtsbarkeiten ist es erforderlich, diese Vorschrift als zwingende Vorgabe zu formulieren („...; dabei **sind** die einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit angemessen zu berücksichtigen“), um deren Repräsentation im Landespersonalausschuss sicherzustellen.

3. Fortbildung (Art. 6 BayRiStAG-E)

Die persönliche Verpflichtung zur beruflichen Fortbildung gehört seit jeher zum Selbstverständnis der Richter und Staatsanwälte. Soweit in Art. 6 BayRiStAG-E daher nunmehr die bereits nach geltendem Recht über Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und Art. 66 Abs. 2 Leistungslaufbahngesetz bestehende Fortbildungsverpflichtung ausdrücklich auch für Richter und Staatsanwälte statuiert wird, bestehen hiergegen aus Sicht des BRV im Grundsatz keine Bedenken. Auch die Einbeziehung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in diese Regelung ist entsprechend den Ausführungen in der Gesetzesbegründung vor dem Hintergrund des institutionalisierten Laufbahnwechsels in der bayerischen Justiz aus Sicht des BRV sinnvoll.

Insbesondere wird begrüßt, dass es der Gesetzentwurf unterlässt, detaillierte Regelungen über Art und Umfang der geforderten Fortbildung zu treffen; denn es entspricht dem Berufsbild eines verantwortungsvollen Richters oder Staatsanwalts, eigenverantwortlich einzuschätzen, welche Art der Fortbildung und welche Fortbildungsinhalte für ihn sinnvoll sind und in welchem Umfang er an Fortbildungsmaßnahmen – auch unter Berücksichtigung seines Arbeitsanfalls – teilnehmen kann.

Als wenig schlagkräftig erweist sich jedoch aus hiesiger Sicht die Regelung in Art. 6 Satz 2 BayRiStAG-E. Denn eine gesetzliche Regelung der Fortbildungspflicht kann 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. Amtstracht; Neutralität (Art. 11 BayRiStAG-E)

Die Ausübung richterlicher Tätigkeit in sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit gehört zu den Kernpflichten aller Richterinnen und Richter. Auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind zu objektiver, unvoreingenommener Amtsausübung verpflichtet und müssen daher ebenso wie Richter bereits den äußeren Anschein der Voreingenommenheit vermeiden.

Für das Vertrauen der rechtssuchenden Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Justiz und für die Akzeptanz justizieller Entscheidungen ist jedoch nicht nur entscheidend, dass diese Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit objektiv besteht, sondern dass sie auch in keiner Weise durch den äußeren Anschein in Zweifel gezogen werden könnte. Bürgerinnen und Bürger, die sich einem Richter im Einzelfall gegenübersehen, dürfen aufgrund des äußeren Erscheinungsbilds dieses Richters nicht den Eindruck gewinnen, dass ihm persönliche Meinungen, Einstellungen oder weltanschauliche Überzeugungen den unvoreingenommenen Blick auf ihren konkreten Fall verstellen.

Mit der Begründung des Gesetzentwurfs geht der BRV davon aus, dass die vorgesehene Regelung das Grundrecht der betroffenen Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit zulässig einschränkt und im

Spannungsverhältnis zwischen dem Neutralitätsgebot und dem betroffenen Grundrecht einen angemessenen Ausgleich herbeiführt. Insbesondere wird in Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG-E zutreffend lediglich das sichtbare Tragen religiös konnotierter Kleidungsstücke oder Symbole in Verhandlungen oder bei Amtshandlungen mit Außenkontakt untersagt, so dass umgekehrt klargestellt wird, dass diese Einschränkungen weder gelten, wenn das entsprechende Kleidungsstück oder Symbol nicht sichtbar ist (so beispielsweise das Kreuz, das an einer Halskette unterhalb der Robe getragen wird), noch bei der Arbeit im Büro ohne Außenkontakt oder im Privatleben.

Zwar darf nicht verkannt werden, dass sich aus den vorgesehenen Einschränkungen Wertungswidersprüche ergeben können. So könnten Richterinnen und Staatsanwältinnen nach der Regelung des Entwurfs beispielsweise ein Kopftuch noch auf dem Weg zum Sitzungssaal – bereits für die wartenden Verfahrensbeteiligten sichtbar – tragen und unmittelbar nach der Verhandlung auf dem Weg ins Büro wieder anlegen. Gleiches gälte selbstverständlich, wenn Verfahrensbeteiligte einen erkennenden Richter mit einem religiös konnotierten Kleidungsstück im Haus sehen und anschließend als den Vorsitzenden in ihrem Verfahren wiedererkennen. Gleichwohl ist die getroffene einschränkende Regelung aus hiesiger Sicht sinnvoll, da ein umfassendes Trageverbot von entsprechenden Kleidungsstücken und Symbolen (das dann konsequenter Weise auch Teile des Privatlebens umfassen müsste) einen schwerlich zu rechtfertigenden Eingriff in die grundrechtlich geschützte Glaubens- und Religionsfreiheit der Richter und Staatsanwälte mit sich brächte.

Art. 11 BayRiStAG-E kann freilich schon nach seinem Anwendungsbereich ein weiteres Problem im Zusammenhang mit dem Tragen religiös konnotierter Kleidungsstücke im Gerichtssaal nicht lösen: Bekanntermaßen treten in verschiedenen Verfahrensarten neben den Berufs- auch Laienrichter auf. In der Praxis dürfte aus hiesiger Sicht bei ihnen weit häufiger als bei Berufsrichtern bzw. Staatsanwälten zu besorgen sein, dass sie auch im Gerichtssaal sichtbar entsprechende Kleidung oder Symbole tragen. Im BayRiStAG-E, das lediglich Berufsrichter und Staatsanwälte im Dienst des Freistaats Bayern betrifft, können hierzu zwangsläufig keine Regelungen getroffen werden. Es bestünde aber nach der vorgesehenen Regelung die Gefahr, dass beispielsweise im Verfahren vor dem Schöffengericht ein Berufsrichter, dem das Ablegen allfälliger religiöser oder weltanschaulicher Symbole im Gerichtssaal gesetzlich vorgegeben ist, flankiert von zwei Schöffen verhandeln müsste, die dieser Verpflichtung nicht unterliegen.

Das Ziel von Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG-E – Schutz des Vertrauens der Bevölkerung in die Unvoreingenommenheit, Neutralität und Objektivität der Richter und Staatsanwälte – wäre damit evident verfehlt. Der BRV verkennt nicht, dass die Einführung einer dem Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG-E entsprechenden Regelung für Laienrichterinnen und Laienrichter nicht nur angesichts der Gesetzgebungskompetenz auf Schwierigkeiten stößt, sondern auch besonderen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen wird, da Schöffen regelmäßig auch ohne ihren Willen in ihr Amt berufen werden und ihre Wahl nur in äußerst eng begrenzten Ausnahmefällen ablehnen können. Gleichwohl sollten die gesetzgeberischen Überlegungen auch diesen aus hiesiger Sicht zwingend notwendigen Regelungsbereich frühzeitig in den Blick nehmen, um Friktionen zu vermeiden und den Regelungszweck von Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG-E nicht von vorneherein zu konterkarieren.

**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)**

Art. 17 bis Art. 51 BayRiStAG-E geben der bisherigen Regelung von Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten im richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich in Teilen eine neue Struktur und fördern auf diese Weise die Übersichtlichkeit. Anders als im geltenden Recht wird sowohl hinsichtlich der Bezeichnung der einzelnen Vertretungsgremien als auch hinsichtlich ihrer Aufgaben schon nach der Gesetzesterminologie Wert auf Einheitlichkeit und Verständlichkeit gelegt. Auch die Regelung des Art. 17 BayRiStAG-E, in dem zunächst Arten und Aufgaben der Richter- und Staatsanwaltsvertretungen dargestellt werden und (in Abs. 4) die generelle Anwendbarkeit des Bayerischen Personalvertretungsgesetzes und der dazugehörigen Wahlordnung für den gesamten Abschnitt normiert wird, ist gesetzestechnisch gelungen. Schließlich ist auch zu begrüßen, dass künftig die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in Art. 28 und Art. 29 BayRiStAG-E enumerativ aufgezählt werden sollen und nicht mehr lediglich im Auslegungswege ermittelt werden müssen. Dem in der Begründung zum Gesetzentwurf ausdrücklich postulierten Ziel der größeren Transparenz und Anwenderfreundlichkeit werden die Regelungen in Art. 17 ff. BayRiStAG-E aus hiesiger Sicht gerecht.

Vor diesem Hintergrund scheint auch die Umbenennung des „Hauptstaatsanwaltsrats in Personalangelegenheiten“ in „Landesstaatsanwaltsrat“ sinnvoll. In der Tat ist die bisherige Bezeichnung umständlich, schwer handhabbar und führt häufig zu Verwechslungen. Die

Schaffung einer neuen, zusätzlichen Bezeichnung, die die verschiedenen Funktionen des Hauptstaatsanwaltsrats und seine demzufolge unterschiedliche Besetzung klarstellt, ist daher zu begrüßen.

a) Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

Trotz dieser grundsätzlich positiven Bewertung der Gesetzesstruktur und –systematik bleiben im Detail Friktionen, gerade im Zusammenspiel zwischen dem BayRiStAG-E und dem PVG, die aus hiesiger Sicht bereinigt werden müssen, um inhaltliche Widersprüche und formale Fehler, insbesondere durch Leerverweisungen, zu vermeiden:

aa) Art. 27 Abs. 1 BayRiStAG-E regelt die vertrauensvolle Zusammenarbeit und übernimmt insoweit die bisherige Regelung in Art. 2 Abs. 1 PVG. Art. 2 Abs. 1 PVG stellt zusammen mit Art. 68 Abs. 1 Satz 1 PVG sozusagen die „Magna Charta“ des Personalvertretungsrechts dar. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass der 2. Teil des dort geregelten Grundsatzes (Dienststelle und Richtervertretung haben dafür zu sorgen, dass alle in der Dienststelle tätigen Richterinnen und Richter nach Recht und Billigkeit behandelt werden) nicht in einen zweiten Satz des Art. 27 Abs. 1 BayRiStAG-E Eingang gefunden hat.

bb) Nicht nachvollziehbar ist, dass zwar die qualifizierten Beteiligungstatbestände des PVG (Art. 75, 75a und 76 PVG), soweit sie für Richter erhebliche Regelungen beinhalten, in den Entwurf des neuen Richter- und Staatsanwaltsgesetzes übernommen wurden, dass jedoch das allgemeine Antragsrecht des Art. 69 Abs. 1 PVG (für Richter könnten die Antragsrechte gem. Art. 69 Abs. 1 lit. a) – e) und h) relevant sein) nicht aufgenommen wurde.

cc) Darüber hinaus fehlt das in Art. 70a PVG enthaltene Initiativrecht bei förmlichen Beteiligungsmaßnahmen (Mitbestimmung und Mitwirkung) für Richtervertretungen.

dd) Soweit die förmlichen Mitbestimmungs- und Mitwirkungstatbestände für die Richtervertretungen aus dem PVG herausgenommen und im Richtergesetz geregelt werden, gehen die Verweisungen bei den entsprechenden Verfahrensvorschriften in Art. 70 bis 72 PVG ins Leere. Für die Dienstvereinbarungsmöglichkeit des Art. 73 PVG wurde eine Regelung in Art. 31 BayRiStAG-E getroffen. Dies müsste konsequenter Weise auch für das Mitbestimmungs- und Mitwirkungsverfahren erfolgen. Zumindest müsste aber eine gesonderte Verweisungsbestimmung

für die Regeln gefunden werden, in denen in Art. 70 ff. PVG auf Normen des PVG verwiesen wird und die jetzt für Richter und Staatsanwälte im BayRiStAG-E geregelt sind.

ee) Eine Nachbesserung ist aus hiesiger Sicht weiterhin bei der Formulierung von Art. 28 Abs. 1 Nr. 9 b BayRiStAG-E erforderlich. Die bisherige Formulierung (Mitwirkung bei der Einführung, Anwendung und erheblichen Änderung „technischer Einrichtungen zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Richter und Richterinnen“) lässt den Eindruck entstehen, ein Mitwirkungsrecht sei nur vorgesehen, wenn die genannten Einrichtungen darauf abzielen, das Verhalten oder die Leistung der Richter zu überwachen. Dies schränkt den Anwendungsbereich der Mitwirkungsregelung faktisch zu stark ein. Eine Mitwirkung ist vielmehr in allen Fällen erforderlich, in denen technische Einrichtungen zu derartiger Überwachung geeignet sind. In diesem Sinne sollte die Formulierung des Art. 28 Abs. 1 Nr. 9 b BayRiStAG-E geändert werden.

ff) Bedenken bestehen schließlich hinsichtlich der Regelung in Art. 32 BayRiStAG-E. Denn 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 sein dürfte.

gg) Regelungen hinsichtlich des Präsidialrats:

- (1) Im Rahmen der Wahl des Präsidialrats bleiben – wie auch schon nach der aktuellen Rechtslage – ungeklärte Fragen hinsichtlich der Wahl bzw. Bestimmung der Stellvertreter bzw. weiteren Stellvertreter der Präsidialratsmitglieder.

Die insoweit einschlägigen Regelungen in Art. 39 Abs. 6 und Art. 40 BayRiStAG-E sehen vor, dass für jedes Mitglied ein bestimmter Stellvertreter und ein bestimmter weiterer Stellvertreter gewählt werden. Es ist jedoch nicht geregelt, wie dies praktisch erfolgen soll. Wenn jedem Präsidialratsmitglied ein bestimmter Stellvertreter und ein bestimmter weiterer Stellvertreter zugeordnet sind, müsste der jeweilige Bewerber mit seinen Stellvertretern en bloc gewählt werden. Alternativ wäre auch denkbar, dass zunächst die Mitglieder und in einem zweiten Wahlgang für die dann gewählten Mitglieder jeweils Stellvertreter und weitere Stellvertreter gewählt werden. Beide Alternativen sieht die Wahlordnung aber nicht vor.

Dieses Problem wurde im Präsidialrat bislang praktisch gelöst, indem der Stellvertreter mit den meisten Stimmen grundsätzlich der Stellvertreter für alle Mitglieder aus dem Bezirk

war, dann kamen die anderen Stellvertreter, dann die weiteren Stellvertreter, ebenfalls gestaffelt nach Stimmenzahl. Bei dieser Vorgehensweise ist die Wahl weiterer Stellvertreter obsolet.

Es ist daher aus hiesiger Sicht im Zuge der gesetzlichen Neuregelung dringend erforderlich, im Gesetz selbst oder in der Wahlordnung zu klären, wie die Wahl der Stellvertreter und der weiteren Stellvertreter zu erfolgen hat.

(2) Art. 45 BayRiStAG-E regelt die Beteiligung des Präsidialrats u.a. bei Beförderungen und Versetzungen von Richterinnen und Richtern. Indessen ist bei Abordnungen an Gerichte höherer Instanz bzw. oberste Bundesgerichte sowie an das Bundesverfassungsgericht und an Ministerien auf Landes- oder Bundesebene eine solche Beteiligung nach wie vor nicht vorgesehen. Auch wenn diese Abordnungen regelmäßig vorrangig bei Richterinnen und Richtern im Eingangsamtsamt erfolgen, bilden sie doch häufig eine maßgebliche Grundlage für die spätere Beförderung des 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

Hinsichtlich des Umfangs der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte bleibt der Entwurf in den Art. 17 – 51 BayRiStAG-E deutlich hinter den Forderungen des BRV zurück.

Gefordert wurde und wird in diesem Zusammenhang insbesondere

- die Neuordnung des Besetzungsverfahrens bei den hohen Richterämtern und den Generalstaatsanwälten, die bislang nach 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.

Keine dieser Forderungen wurde in dem vorliegenden Gesetzentwurf aufgegriffen, vielmehr wurde hinsichtlich des Besetzungsverfahrens bei den hohen Richterämtern und den

Generalstaatsanwälten in Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 BayRiStAG-E ausdrücklich die bisherige Regelung fortgeschrieben.

Soweit die übrigen Beteiligungsrechte ausgeweitet wurden (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 3 und 4, Art. 29 Nrn. 11 und 12, Art. 45 Abs. 1 Nr. 7 BayRiStAG-E), betreffen diese Fälle ersichtlich lediglich wenig praxisrelevante Sachverhalte. Eine echte Erweiterung richterlicher und staatsanwaltlicher Mitwirkungsrechte ist hierin nicht zu sehen.

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.

Der BRV appelliert daher an den Gesetzgeber, die Chance des Erlasses eines neuen Bayerischen Richter- und Staatsanwaltsgesetzes zu nutzen, um zeitgemäße, dem gängigen Standard anderer nationaler und europäischer Regelwerke entsprechende Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte aufzunehmen.

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

Ohne Zweifel ist der Einsatz moderner, effizienter EDV zur Gewährleistung einer zeitgemäßen und leistungsstarken Justiz unabdingbar. Der BRV hat die Entwicklungen in diesem Bereich, namentlich auch die derzeit noch im Aufbau- bzw. Pilotierungsstadium befindlichen Strukturen zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte, seit jeher konstruktiv kritisch begleitet. Von Anfang an wurde dabei aber auch auf die unabdingbaren Anforderungen in diesem Zusammenhang verwiesen, vor allem auf die Notwendigkeit zur Bereitstellung einer leistungsfähigen und ergonomischen technischen Ausstattung, auf den Schutz der gespeicherten Justizdaten sowie auf die zwingende Garantie der Unabhängigkeit der Justiz als dritter Staatsgewalt auch in einem zunehmend oder ausschließlich IT-basierten Arbeitsumfeld.

Von besonderer Bedeutung ist dabei insbesondere die effektive Begrenzung des Zugriffs auf elektronische Dokumente und der Nutzung etwa daraus gewonnener Erkenntnisse. 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. Zwar bestehen nach der Rechtsprechung des Dienstgerichts des Bundes (Urteil vom 06.10.2011 (RiZ (R) 7/10) im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit keine grundlegenden Bedenken dagegen, die Datenverarbeitung der Gerichte und Staatsanwaltschaften der Exekutive zu überlassen, allerdings hat das Dienstgericht des Bundes in dem zitierten Urteil, dem eine Entscheidung des Hessischen Dienstgerichtshofs vom 22.04.2010 zugrunde lag, auch darauf verwiesen, dass dort die Überlassung der Verwaltung des EDV-Netzes an Dritte zum Schutz vor einer unzulässigen inhaltlichen Kontrolle richterlicher Dokumente von weitreichenden Auflagen abhängig gemacht wurden.

Die vom Hessischen Dienstgerichtshof formulierten Auflagen waren

- die Aufstellung konkreter und überprüfbarer Verhaltensregeln hinsichtlich der Nutzung der Daten,
- die Beteiligung gewählter Vertreter der Richterschaft bei der Aufstellung dieser Verhaltensregeln und
- die Überprüfung der Einhaltung der Regeln unter gleichberechtigter Mitwirkung gewählter Vertreter der Richterschaft.

Diesen Anforderungen werden die Regelungen in Art. 31 Abs. 2 und Art. 51 BayRiStAG-E nicht gerecht. So ist in Art. 31 Abs. 2 BayRiStAG-E nur geregelt, dass eine Dienstvereinbarung zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit bei der Datenverarbeitung nach Art. 6 des Bayerischen Datenschutzgesetzes zu schließen ist, und die oberste Dienstbehörde dafür Sorge zu tragen hat, dass die Regelungen dieser Dienstvereinbarung in den Vereinbarungen und Verträgen mit den externen Stellen umgesetzt werden. Die Einrichtung eines Überwachungsgremiums ist in Art. 51 BayRiStAG-E nicht verpflichtend vorgesehen. Es **soll** lediglich ein IT-Rat, wiederum nur durch eine Dienstvereinbarung, eingerichtet werden.

Dass diese Normen zum effektiven Schutz der richterlichen Unabhängigkeit als zentralem Element des demokratischen Rechtsstaats nicht hinreichend geeignet sind, wird bereits aus wenigen grundsätzlichen Überlegungen deutlich.

So bleibt jedenfalls hinsichtlich der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit unklar, wer die Dienstvereinbarung abschließen soll. Die Haupttrichterräte der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Arbeits- und der Finanzgerichte sind jeweils beim Ministerium errichtet, während die Haupttrichterräte der Verwaltungs- und der Sozialgerichte beim Verwaltungsgerichtshof bzw. beim Landessozialgericht errichtet werden. Es stellt sich also die Frage, zwischen wem Dienstvereinbarungen in der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit geschlossen werden sollen – eine Vereinbarung zwischen dem jeweiligen Haupttrichterrat und dem Verwaltungsgerichtshof bzw. dem Landessozialgericht ist nicht zielführend, für eine Vereinbarung mit dem zuständigen Ministerium dürfte es jedoch – auch unter Heranziehung allgemeiner Grundsätze aus Art. 73 BayPVG – an einer entsprechenden Rechtsgrundlage fehlen.

Unabhängig von der Zuständigkeit für den Abschluss der Dienstvereinbarung setzt deren Abschluss ihrem Wesen nach die Einigung der Parteien über ihren Inhalt voraus. Diese kann jedoch nicht zwingend vorausgesetzt werden, es sind vielmehr nicht nur theoretisch Fälle denkbar, in denen kein inhaltlicher Konsens erzielt werden kann. Gerade über die Frage der Zusammensetzung des IT-Rats oder über den Inhalt der Regelungen zum Schutz richterlicher Dokumente können unter Umständen unüberbrückbare Differenzen entstehen. Wenn, wie hier vorgesehen, die Verpflichtung zum Abschluss einer Dienstvereinbarung, bestehen soll, müsste auch geregelt werden, welche Folgen es haben soll, wenn diese nicht zustande kommt. Ohne Zweifel kann das nicht bedeuten, dass dann keine Kontrolle stattfindet oder es keine verbindlichen Regelungen zum Schutz richterlicher Dokumente gibt. Eine ausdrückliche Regelung zu den Konsequenzen fehlender Einigung wäre daher zwingend erforderlich. Aus hiesiger Sicht muss daher Art. 31 Abs. 2 BayRiStAG-E nachgebessert werden. Er sollte durch einen weiteren Mitbestimmungstatbestand in Art. 28 des Entwurfs ersetzt werden, nämlich den der Mitbestimmung bei einer zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit zu erlassenden Verwaltungsvorschrift.

Schließlich ist es auch nicht sachgerecht, die Einrichtung eines IT-Rats in Art. 51 BayRiStAG-E als bloße Sollbestimmung auszugestalten; ebenso wenig kann überzeugen, dass die Zusammensetzung dieses Rats wiederum der vorgenannten Dienstvereinbarung gem. Art. 31 Abs. 2 BayRiStAG-E überlassen bleiben soll. Seine – nach der bereits zitierten Rechtsprechung des

Hessischen Dienstgerichtshofs zwingende – Kontroll- und Überwachungsfunktion kann der vorgesehene IT-Rat vielmehr nur effektiv erfüllen, wenn seine Einrichtung bereits gesetzlich verpflichtend vorgesehen und seine Zusammensetzung schon im Gesetz geregelt wird, und die ihn betreffenden Regelungen eindeutig und transparent sind. Dies ist in der vorgesehenen Regelung nicht der Fall. So ist schon hinsichtlich seiner Zusammensetzung die Formulierung in Art. 51 Abs. 3 Satz 1 BayRiStAG-E, wonach eine „gleichberechtigte Mitwirkung“ von Vertretern der obersten Dienstbehörde und Hauptrichterrat sicherzustellen ist, unklar und wenig greifbar.

Im Bereich der vorgesehenen Regelungen zum IT-Rat sind daher Nachbesserungen im vorgenannten Sinne zwingend erforderlich, um dem Anspruch des Richter- und Staatsanwältegesetzes auf Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen für den EDV-Einsatz am Richterarbeitsplatz gerecht zu werden.

Andrea Titz
Vorsitzende