



Justizministerium Baden-Württemberg
Frau Ministerialdirektorin Bettina Limperg
Postfach 10 34 61
70029 Stuttgart

vorab per E-Mail

Tettngang, am 19. September 2013

Stufenvertretungen

hier: Anhörung der Verbände

Ihr Schreiben vom 04. Juni 2013

Ihr Zeichen: 2701/0038

Sehr geehrte Frau Ministerialdirektorin Limperg,

zu dem Fragenkatalog betreffend Stufenvertretungen im richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich nehmen wir gerne Stellung. Wir sehen diesen Fragenkatalog als Zeichen, dass die Landesregierung ihrem Ziel aus dem Koalitionsvertrag, nämlich die Mitwirkungsrechte im bestehenden System auszubauen und fortzuentwickeln, nachkommt und bei der - richtigen - Entwicklung des Landesrichter- und Staatsanwaltsgesetzes nicht stehen bleibt. Wir begrüßen die frühe Einbeziehung der Interessenverbände und der Praxis insgesamt.

Ausgangspunkt aller Überlegungen und unverrückbare Basis aller Fortentwicklung ist das bestehende Präsidialrats- und Hauptstaatsanwaltsratssystem.

Dieses hat sich in Baden-Württemberg mit seiner besonderen Ausgestaltung in mehrfacher Hinsicht bewährt und soll unter keinen Umständen Einschränkungen erfahren, weder jetzt noch in Zukunft. Die Fortentwicklung dieses Systems durch einfaches Kopieren von bestehenden Regelungen anderer Berufsgruppen oder anderer Länder erscheint uns nicht zielführend. Wir sind keine Arbeitnehmer, und Richter sind keine Beamte. Für die Justiz in Baden-Württemberg muss ein „Maßanzug“ gefunden werden, der durch seine effektive Ausgestaltung in der Sache und in den Abläufen überzeugt.

Wir legen Wert darauf, dass Mitwirkung nach unserem Verständnis auch Mitverantwortung ist: Wir wollen nicht nur irgendwie Mitbestimmung, sondern wir sind davon überzeugt, dass eine formalisierte Beteiligung zu einem Mehrwert für die Justiz insgesamt führt. Jeder von uns weiß, dass Anhörungen mitunter Zeit erfordern. Und jeder von uns weiß aus seinem beruflichen Alltag, dass jede Anhörung eine zusätzliche Erkenntnis bereithält. Diese Erkenntnis ist nicht ohne Aufwand zu erreichen. Die Erweiterung von Beteiligungsrechten ist die Erweiterung der Erkenntnisgrundlage, und sie ist deshalb eine anzustrebende Verbesserung und Fortentwicklung.

Gelegentlich wird in der Diskussion die Frage der Stufenvertretung mit der einer Selbstverwaltung vermischt. Wir stellen klar, dass beide Themen einander weder ausschließen noch bedingen. Die Stufenvertretung ist kein Zwischenschritt zur Selbstverwaltung, noch schließt sie diese aus. Auch einem Justizverwaltungsrat muss die Möglichkeit zusätzlicher Erkenntnis aus dem Kreis der Kolleginnen und Kollegen eröffnet sein; auch einem selbst (mit-) gewählten Gremium sollen die Kolleginnen und Kollegen in formalisierter Form gegenüber treten können.

Der Verein der Richter und Staatsanwälte in Baden-Württemberg e.V. hat die Diskussion über Inhalt und Ausgestaltung der Mitwirkungsgremien unter

Heranziehung der Regelungen anderer Bundesländer intensiv über anderthalb Jahre in seinen Gremien diskutiert. Die jeweilig gewonnenen Ergebnisse wurden in den „Mitteilungen“ veröffentlicht. Die Vielfalt des Verbandes mit der Mitgliedschaft vieler bedingt, dass eine einheitliche Position zu allen Fragen nicht möglich ist. Hier legen wir insoweit die unterschiedlichen Positionen und Argumente dar.

Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an dem Fragenkatalog, den Sie uns übermittelt haben.

I. Regelungsbedarf

1. Bestehen Ihres Erachtens in Baden-Württemberg Defizite bei der Mitbestimmung im richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich?

Formal ist dieses Defizit offensichtlich: Während das LPVG Stufenvertretungen für Beamte und Arbeitnehmer kennt, ähnlich wie Betriebsräte und Konzernbetriebsräte, fehlen vergleichbare Stufen und inhaltliche Mitwirkungsmöglichkeiten für Richter und Staatsanwälte. Über viele Jahre hat die Mehrheit der Kolleginnen und Kollegen dieses Defizit nicht als solches empfunden, sich mit der gelebten Praxis arrangiert. Dies hat sich gewandelt! Insbesondere die Zunahme der Bedeutung der EDV in der Arbeitswelt hat diesen Wandel mit bewirkt. Heute wird die aktuelle - fehlende - Regelung von einer großen Anzahl von Kollegen als Defizit gesehen, wie die bekannte Unterschriftenaktion gezeigt hat, bei der mehr als 1.000 Kolleginnen und Kollegen die Einführung von Stufenvertretungen gefordert haben. Auch für den einen oder anderen Entscheidungsträger wäre manchmal ein formalisierter Ansprechpartner wünschenswert. Ein Regelungsbedarf besteht, ein dringender.

2. *Bejahendenfalls: In welchen konkreten Bereichen sehen Sie einen Regelungsbedarf?*

Das Defizit besteht grundsätzlich in all den Bereichen, die nicht in die Mitwirkungszuständigkeit des Präsidialrats und des Hauptstaatsanwaltsrates fallen, also hinsichtlich der allgemeinen personellen Maßnahmen, der sozialen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen und der organisatorische Maßnahmen. In diesen Bereichen ist ein Mitbestimmungsrecht erforderlich. Beispielhaft und nicht abschließend seien an dieser Stelle genannt:

- jede Änderung betreffend die EDV-Ausstattung
- Anwendung von technischen Einrichtungen, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung des Einzelnen zu überwachen
- Untersagung von Nebentätigkeiten
- Gestaltung der Arbeitsplätze
- Regelung von Dienstzeiten
- Personalentwicklungskonzepte sowie die Erarbeitung von Regelungen zu deren Umsetzung
- Beurteilungsrichtlinien,
- Befragungen von Kolleginnen und Kollegen durch Fragebogen

3. *Gibt es Bereiche, die Sie im Licht der richterlichen Unabhängigkeit von einer Mitbestimmung ausgenommen sehen möchten?*

Wir sehen solche Probleme nicht; selbstverständlich dürfen die Art. 97, 98 GG nicht eingeschränkt werden. Wir schlagen vor, den bereits verfassungsrechtlich vorgegebenen Vorrang der richterlichen Unabhängigkeit ergänzend und klar stellend als unantastbar zu deklarieren.

II. Inhalt des Begriffs der „Stufenvertretung“

Falls Sie die Einführung von Stufenvertretungen im richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich für dem Grunde nach wünschenswert halten: Welche Grundkonzeption soll dazu verfolgt werden?

1. *Die Einbeziehung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als „Beschäftigte“ in den Anwendungsbereich des LPVG?*

Einer solchen Einbeziehung in das auf die Belange der Beamtinnen und Beamten zugeschnittene LPVG steht die besondere Stellung der Justiz entgegen. Dies gilt nicht nur für die Richterinnen und Richter, sondern auch für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die funktional der Justiz zugeordnet und alleine dem Legalitätsprinzip unterworfen sind. Diese besondere Aufgabe im Verfassungsgefüge erfordert eine Gleichbehandlung mit den Richterinnen und Richtern. Hinzu kommt, dass die bereits bestehende Mitbestimmung in den Präsidialräten und dem Hauptstaatsanwaltsrat ebenfalls eigenen Regeln folgt. Die Stufenvertretungen für diese Berufsgruppen müssen sich mit den bereits bestehenden Organen ergänzen. Die Stufenvertretung für Richter und Staatsanwälte ist zu regeln in dem zugehörigen Gesetz, dem Landesrichter- und Staatsanwaltsgesetz.

2. *Die Übernahme eines Mitbestimmungsmodells eines anderen Bundeslandes unter Aufgabe der derzeitigen spezifischen badenwürttembergischen Präsidialratsverfassung?*

Die Aufgabe der bewährten Präsidialratsverfassung kommt wie ausgeführt nicht in Betracht. Sie ist das unverzichtbare Kernstück der Mitbestimmung bei der Fortbeschäftigung von Richtern auf Probe sowie der

Ernennung von Richtern auf Lebenszeit und deren Beförderung. Die Stufenvertretung kann daher nur diejenigen Angelegenheiten betreffen, die nicht zum Aufgabenbereich von Präsidial- und Hauptstaatsanwaltsrat gehören, d. h. alle allgemeinen personellen Maßnahmen (vgl. oben zu I. 2) und die organisatorischen, sozialen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen, die die Richterinnen und Richter einer Dienststelle insgesamt oder als Einzelne betreffen oder sich auf diese auswirken.

Die Erfahrungen anderer Bundesländer völlig auszublenden, wäre aus unserer Sicht jedoch ein Fehler. So könnte man das Stufenvertretungsmodell eines anderen Bundeslandes ohne Aufgabe der Präsidialratsverfassung zum Vorbild zu nehmen und dieses an die vorhandene und unangetastet bleibende Präsidialratsverfassung anpassen. Wir halten die inhaltlichen Mitbestimmungsregelungen des Landes Niedersachsen im niedersächsischen Richtergesetz vom 21.1.2010 insoweit für eine geeignete Grundlage zur Entwicklung einer Lösung für Baden-Württemberg, zumal in diesem Bundesland ebenfalls ein Präsidialrat bei der Beförderung von Richtern auf Lebenszeit sowie der Entlassung von Richtern auf Probe mitwirken muss, wenn auch mit anderen Wirkungen. Auch bezüglich Aufbau und Organisation von Stufenvertretungen ist es sinnvoll, die Modelle anderer Bundesländer zu betrachten.

3.-5. *Die Einführung (nur) von Bezirksstufenvertretungen, (nur) von Hauptstufenvertretungen oder von Haupt- als auch Bezirksstufenvertretungen mit noch zu definierenden Aufgaben unter Beibehaltung der Präsidialräte und des Hauptstaatsanwaltsrats in gegenwärtiger Form?*

Diese Fragen lassen sich nicht isoliert beantworten. Letztlich kommt es auf das Gesamtkonzept an, auf die Gesamtorganisation. Dabei ist wesentlich die Frage, ob es ein gemeinsames Hauptvertretungsorgan

oder für jede Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften eine gesonderte Hauptvertretung gibt mit einem Gremium, das bei fehlender Einigkeit der Hauptvertretungen zusammentritt, vgl. unter III.

III. Organisatorische Ausgestaltung etwaiger Hauptstufenvertretungen

Wir haben beide Modelle - mit einer gemeinsamen Hauptvertretung und mit getrennten Hauptvertretungen - schematisch dargestellt. Vollständig ist diese Darstellung nicht, weil sie sonst zu unübersichtlich würde. So gibt es z.B. bereits bei den Oberlandesgerichten örtliche Richterräte, die auch bleiben sollen. Richter- und Staatsanwaltsräte (1. Stufe) sollten an allen Gerichten und Staatsanwaltschaften eingeführt werden.

Das Modell 1 ist vergleichbar der Struktur der Stufenvertretungen in Schleswig-Holstein und das Modell 2 der Struktur in Niedersachsen. Damit sollen die Systeme anderer Länder nicht abgewertet werden. Die Orientierung anhand dieser beiden Bundesländer dient der einfacheren Darstellung. (Beide schematischen Darstellungen sind am Ende dieser Stellungnahme zu besserer Lesbarkeit als Anlage beigefügt.)

1. Beide Regelungskonzepte haben Vor- und Nachteile.

Für eine gemeinsame Hauptvertretung (Modell 1) spricht, dass die gesamte Gruppe aller Richter und Staatsanwälte als Einheit wahrgenommen wird, nach innen wie nach außen. Dafür spricht weiter, die größere Zahl der ansonsten benötigten Gremienmitglieder (das betrifft sowohl die Frage der zur Verfügung stehenden Kandidaten als auch die Problematik einer Freistellung, s.u.) und eine sonst mögliche Zersplitterung der Gremien. Für das Modell 1 spricht auch, dass mit nur einem Gremium als Hauptvertretung Mitbestimmungsentscheidungen in kürzerer Zeit erreicht werden können.

Schließlich spricht aus Sicht der Kolleginnen und Kollegen für ein gemeinsames Gremium, dass manche Fragen oder beabsichtigte Maßnahmen vordergründig nur eine Gerichtsbarkeit oder die Staatsanwaltschaften betreffen. Vertreter anderer Bereiche vermögen aber zu beurteilen, ob sich etwaige Fernwirkungen auch für deren Bereiche ergeben können, auch wenn von der konkreten Maßnahme zunächst nur ein Gerichtszweig betroffen sein mag.

Für eine eigene Stufenvertretung auf höchster Ebene (Modell 2) spricht die Betonung der Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeiten und der Staatsanwaltschaften. Alle Gerichtsbarkeiten, ebenso wie die Staatsanwaltschaften, haben eine selbstbewusste und eigenständige Tradition. Die Erwähnung der unterschiedlichen Bundesgerichte in Art. 95 Abs. 1 GG hebt diese Eigenständigkeit hervor, wenn auch für die jeweiligen Sachgebiete. Für eine Trennung spricht, dass sich ansonsten Vertreter in einem gemeinsamen Gremium mit Angelegenheiten befassen müssen, die sie nicht direkt betreffen und zu denen sie nur schwer eine eigene Einschätzung entwickeln können.

Insbesondere die überwiegende Zahl der Sozialrichter, die in einer eigenen Fachgruppe unseres Verbandes organisiert sind, hat sich für das Modell 2 ausgesprochen.

2. Die Frage betrifft nur das Modell 2: Sofern eine Angelegenheit landesweit alle Gerichte und Staatsanwaltschaften betrifft, müssten alle Hauptstufenvertretungen an der Entscheidung beteiligt werden. Sollte ein Gremium oder mehrere Gremien ihre erforderliche Zustimmung verweigern, wäre ein Einigungsverfahren durchzuführen, das angelehnt an §§ 69 Abs. 4, 71 LPVG geregelt werden könnte. Dafür sollte eine für alle Hauptstufenvertretungen einheitliche Ein-

gungsstelle gebildet werden, die allerdings nur im Konfliktfall zum Einsatz käme.

Wir verkennen nicht, dass ein solches Verfahren die Gefahr der Aufblähung und Bürokratisierung der Abläufe birgt, vor allem aber zu einem Zeitverzug führen kann, vermögen aber nicht abzuschätzen, wie häufig dieser Fall überhaupt auftreten wird.

3. Betrifft nur Modell 1: Selbstverständlich muss gewährleistet sein, z.B. durch ein Quorum (wie in der Satzung unseres Vereins für den geschäftsführenden Vorstand oder der Satzung des Deutschen Richterbundes für das Präsidium), dass die Fachgerichte und die Staatsanwaltschaften in einem solchen Gremium vertreten sind. Das ist aber keine Frage des „Minderheitenschutzes“. Denn Angehörige von Fachgerichtsbarkeiten müssen nicht vor Richterinnen und Richtern der ordentlichen Gerichte oder vor Staatsanwältinnen und Staatsanwälten geschützt werden. Der Deutsche Richterbund, mit einem Staatsanwalt an der Spitze, hat eindrucksvoll belegt, dass gerade der Status der Fachgerichtsbarkeiten von allen Mitgliedern getragen und gegen politische Begehrlichkeiten verteidigt wird.

Mitbestimmung stellt nach unserem Verständnis jedoch nicht nur eine Abwehr, sondern das aktive Einbringen einer zusätzlichen fachlich-inhaltlichen Sicht dar. Soweit die Bereiche der Fachgerichtsbarkeiten betroffen sind, verfügen diese über die fachliche Sicht. Wir favorisieren insoweit die Kombination mit einer Kooptierung von Mitgliedern der Gerichtszweige beziehungsweise der Staatsanwaltschaften für Fragen, die in erster Linie diese betreffen, soweit nicht Vertreter von diesen Mitglied des Gremiums sind.

4. Eine effektive Mitbestimmung erfordert entsprechende Freistellungsregelungen. Die „personelle Finanzierung“ dieser Freistellung ist unumgänglich. Andernfalls würde die Übernahme der zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Mitbestimmung zu Lasten der übrigen Beschäftigten gehen. Diese neuen und wichtigen Aufgaben lassen sich nur mit neuem Personal bewältigen.

Wir plädieren dafür, aus diesem Anlass auch eine effektive Freistellung der Präsidialräte und Hauptstaatsanwaltsräte zu regeln, welche kürzlich insbesondere im Bereich der Erprobungsabordnung weitere Aufgaben übernommen haben. Auch diese Freistellung ist personell sicherzustellen.

IV. Beteiligungsrechtliche Ausgestaltung etwaiger Stufenvertretungen

1. Die Beteiligungsrechte der Stufenvertretungen sollten schon aus Gründen der Übersichtlichkeit, vor allem aber wegen der strukturellen und systematischen Unterschiede im Landesrichter- und -Staatsanwaltsgesetz geregelt werden.
2. Die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte ist zu unterscheiden hinsichtlich der zuständigen und zu beteiligenden Stellen und hinsichtlich der zustimmungspflichtigen Fragen.

Bezüglich der zu beteiligenden Stellen ist die Zuständigkeit der jeweiligen Gremien abhängig davon, welches Modell zugrunde liegt. Folgt man dem Modell 1, ergeben sich die zu beteiligenden Gremien aus einer Regelung, wie sie in Schleswig-Holstein gilt und die hier nicht wiedergegeben werden soll. Folgt man Modell 2, gilt dies entsprechend für die Regelung von Niedersachsen.

Bezüglich einzelner Tatbestände zur Mitbestimmung erwarten wir ein hohes Maß an Zustimmungsrechten. Wir bevorzugen eine Generalklausel („Die Richterräte bestimmen mit Ausnahme der dem Präsidialrat vorbehaltenen Aufgaben bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen mit“). Diese gilt im Land Schleswig-Holstein. Dort wird diese Generalklausel von allen Beteiligten als hilfreich empfunden, Abgrenzungsdiskussionen gibt es nicht und Mitbestimmung ist Ausdruck eines selbstverständlichen gemeinsamen Mühens um die beste Lösung.

Als besonders bedeutsam erachten wir die Bereiche „Änderung der Ausstattung der Justiz“, „EDV“ und „allgemeine Personalangelegenheiten“ (vgl. auch oben unter I.2.). Ausdrücklich regen wir zur Sicherstellung einer effektiven Mitbestimmung an, regelmäßige Beteiligungsgespräche vorzusehen.

Soweit in der Fragestellung die Übernahme von Mitbestimmungstatbeständen des LPVG angesprochen wird, sehen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, auf die dort sehr detailliert und in großer Anzahl aufgeführten Einzeltatbestände einzugehen (hinsichtlich der in § 75 LPVG geregelten Mitbestimmung in Personalangelegenheiten verweisen wir auf die Antwort zur Frage IV.3.). Selbstverständlich dürfen die Mitbestimmungsrechte der Stufenvertretungen im richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich qualitativ nicht schlechter sein als im LPVG.

3. Präsidialrat und Hauptstaatsanwaltsrat sollten wie bisher für konkrete Personalentscheidungen zuständig sein. Die Präsidialratsverfassung hat sich bewährt und muss unbedingt bestehen bleiben. Allgemeine Personalfragen sollten demgegenüber den Stufenvertretungen zugewiesen werden. Da diese allgemeinen Personalfragen auch die Grundlagen einschließen, nach denen die Präsidialräte ihre Entscheidungen zu tref-

fen haben - beispielsweise die in der Fragestellung ausdrücklich erwähnten Beurteilungsrichtlinien-, erachten wir es für sinnvoller, sie einem anderem Mitbestimmungsgremium zuzuordnen. Damit wird auch einer Überlastung der Präsidialräte, für die eine Freistellung - obwohl durchaus wünschenswert und gerechtfertigt - bislang nicht vorgesehen ist, vorgebeugt.

V. Weitere Anregungen

Haben Sie weitere Anregungen für die Entscheidung zum Ob und gegebenenfalls Wie von Stufenvertretungen im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich der baden-württembergischen Justiz ?

1. Passives Wahlrecht

Die Regelung des § 23 Abs. 1 S. 2 LRiStAG sollte auch auf die Stufenvertretungen ausgeweitet werden. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten sollten also die Präsidenten von Gerichten bzw. die Leiter von Staatsanwaltschaften und ihre ständigen Vertreter nicht Mitglieder der Stufenvertretungen sein.

2. Amtszeit

Die Amtszeit der Stufenvertretungen sollte vier Jahre betragen. Dies entspricht der Amtszeit der bisherigen Richterräte und der Präsidiumsmitglieder der Gerichte; die Länge dieser Wahlperioden hat sich bewährt. Soweit der Präsidialrat eine fünfjährige Amtszeit hat, ist dies der Amtszeit des Richterwahlausschusses geschuldet, die wiederum an der Länge der Legislaturperiode gekoppelt ist.

3. Zahl der Mitglieder

Sofern dem Modell 2 gefolgt wird, für die einzelnen Gerichtszweige und die Staatsanwaltschaft getrennte Hauptstufenvertretungen einzuführen, sollten

Bezirks- und Hauptstufenvertretungen aus jeweils fünf Mitglieder bestehen. Damit wird ein angemessener Ausgleich zwischen den Erfordernissen nach demokratischer Repräsentanz und Handlungsfähigkeit des Gremiums einerseits sowie dem Personalaufwand andererseits erreicht.

Sofern dem Modell 1 gefolgt wird, sollte sich die Zusammensetzung an der des Richterwahlausschusses orientieren.

4. Reisekosten, Ausstattung

Die Mitwirkung in einer Stufenvertretung ist Dienstpflicht. Reisekosten sind daher zu erstatten. Ebenso ist für eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung zu sorgen.

Abschließend bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme in diesem frühen Verfahrensstadium und stehen für Rückfragen und ergänzende Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Matthias Grewe'.

Matthias Grewe