

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Recht und Pflicht zur Fortbildung der Richterinnen und Richter)

A. Problem

Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erbringen mit hohem Engagement und in hoher Qualität eine zentrale Leistung für den Rechtsstaat. Obwohl die Qualitätssicherung in der Rechtspflege ebenso wie die Rechtseinheit eine der wesentlichen gesamtstaatlichen Aufgaben ist, gibt es im Deutschen Richtergesetz (DRiG) keine ausdrückliche Regelung zur Fortbildung der Richterinnen und Richter, weder ein ausdrückliches Recht auf Fortbildung noch eine ausdrückliche Pflicht dazu. Die nur in fünf Ländern bestehenden Fortbildungsregelungen in Landesrichtergesetzen werden der Verbindung von Recht und Pflicht zur Fortbildung einerseits, nötiger Förderung (bedarfsgerechte Angebote und Kostenfreiheit) und ihrem Zusammenhang mit Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit andererseits nicht zureichend gerecht.

Die Absichtserklärungen in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 zur Richterinnen- und Richterfortbildung (Zeilen 847, 6250 f.) und erneut zur Qualitätssicherung in der Rechtspflege im zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 31. Januar 2019 vereinbarten Pakt für den Rechtsstaat (dort Nummer 5) müssen und können kurzzeitig in die Tat umgesetzt werden. Manche Länder sind hier weiter als der Bund, obwohl es sich im Wesentlichen um bundesgesetzlich zu regelnde Sachverhalte handelt. Dass z. B. Fachanwältinnen und Fachanwälte, Fachärzte und Fachärztinnen zur Fortbildung verpflichtet sind, ist eine Selbstverständlichkeit, die auch für Richterinnen und Richter gelten muss.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte deshalb bereits mit dem Antrag auf Drucksache 19/8568 vom 20.03.2019 (Fortbildung von Richterinnen und Richtern sowie Qualitätssicherung im familiengerichtlichen Verfahren, sub II.1.) und erneut auf Drucksache 19/14099 vom 16.10.2019 eine generelle Änderung des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) vorgeschlagen, die die Fraktionen der CDU/CSU und SPD aber bislang abgelehnt haben. Die Bundesregierung tritt zwar neuestens für eine gesetzliche Regelung ein (BT-PlenProt 19/166 S. 2071A), aber weder die die Bundesregierung tragende CDU/CSU/SPD-Koalition noch die Bundesregierung haben einen Gesetzentwurf dazu vorlegt.

B. Lösung

Aufnahme des Rechts und der Pflicht der Richterinnen und Richter zur Fortbildung und entsprechend für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Statusrecht in das Deutsche Richtergesetz. Die inhaltliche Konkretisierung durch z. B. Fortbildungspläne und -programme zu den für die übertragenen Dienstposten notwendigen Fachkenntnissen sowie methodischer und sozialer Kompetenz ist Sache der zuständigen Dienstherrn im Bund und in den Ländern bzw. soweit erforderlich der Landesgesetzgeber.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Im Einzelnen noch nicht zu quantifizierende Mehrkosten für Bund und Länder bei bedarfsgerechtem Fortbildungsangebot, die über die bisherige hälftige Finanzierung der Deutschen Richterakademie hinausgehen und in dafür geeigneten Bereichen auch die Entwicklung und laufende Aktualisierung von E-Learning-Einheiten umfassen sollten. Durch E-Learning können sich auf Dauer die Kosten der Fortbildungsangebote begrenzen lassen; solche Angebote lassen sich angesichts geringeren Zeit- und wegfallenden Reiseaufwandes durch entsprechende Freistellung mit den Anforderungen der Justizorganisation verbinden. Kooperationen mit der Fortbildung für die Rechtsanwaltschaft und Sachverständige sollten angestrebt, gegenseitige Beteiligungen sollten ermöglicht werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Recht und Pflicht zur Fortbildung der Richterinnen und Richter)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Deutschen Richtergesetzes

Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1755) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 43 wird folgender § 43a eingefügt:

„§ 43a

Fortbildung

(1) Richterinnen und Richter haben das Recht und die Pflicht, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden.

(2) Die Dienstherrn haben die dienstliche Fortbildung durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen, insbesondere durch die Kostenfreiheit der Fortbildung für Richterinnen und Richter sowie Sicherstellung angemessener Fortbildungsangebote. Dabei ist der richterlichen Unabhängigkeit und den Besonderheiten des Richterverhältnisses Rechnung zu tragen.“

2. § 122 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Auf die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sind die §§ 41, 43a Absatz 1 und § 43a Absatz 2 Satz 1 entsprechend anzuwenden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 30. Juni 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Kein Mensch versteht, dass z. B. Fachanwälte und Fachanwältinnen, Fachärzte und Fachärztinnen selbstverständlich gesetzlich zur Fortbildung verpflichtet sind, nicht aber Richterinnen und Richter. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte deshalb mit dem Antrag auf Drucksache 19/8568 (Fortbildung von Richterinnen und Richtern sowie Qualitätssicherung im familiengerichtlichen Verfahren, sub II.1.) eine generelle Änderung des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) wie vorstehend vorgeschlagen. Am 25. September 2019 haben die öffentliche Anhörung und die Stellungnahmen der Sachverständigen zu diesem Antrag einmütig Unterstützung für die Forderung nach Recht und Pflicht zur Fortbildung für Richterinnen und Richter ergeben. Der Richtereid ersetzt beides eben so wenig wie bei den Ärzten allgemeine Berufspflichten und bei den Fachanwälten der Anwaltseid die Notwendigkeit der Fortbildung und die gesetzliche Verpflichtung zur Fortbildung ersetzen. Deshalb und auch wegen der unzureichenden und zudem nur in 5 Ländern überhaupt bestehenden Fortbildungsregelungen (siehe unten zu 2.) ist es rechtspolitisch notwendig und dringlich, dass der Bund von seiner bestehenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht und die Pflicht zur Fortbildung für die Bundes- und Landesrichterinnen und -richter in das DRiG aufnimmt und dies auch auf die Staatsanwaltschaft erstreckt. Es geht um die zentralen Bildungs-Voraussetzungen des Richterdienstverhältnisses (siehe noch unten zu 1. ff). Mit der Ergänzung des DRiG wird eine belastbare Grundlage für die bedarfsgerechte Finanzierung der Fortbildung und für die allseits geforderte Kostenfreiheit der dienstlichen Fortbildung geschaffen (siehe noch unten zu 2.). Zugleich wird der Kritik des Bundesrechnungshofs (BRH) an dem (nach seiner Ansicht überhöhten) Finanzierungsanteil des Bundes an den Kosten der Deutsche Richterakademie Rechnung getragen (siehe noch unten zu 2.a.E. mit Fn.4 sowie zu 3.3.) und eine Grundlage auch für über die bisher hälftige Mitfinanzierung hinausgehende Beitrag des Bundes zur Qualitätssicherung der Rechtspflege geschaffen.

1. Recht und Pflicht zur Fortbildung¹ gehören zu den zentralen Voraussetzungen des Richterdienstverhältnisses. Der Befähigungserwerb lässt sich nicht auf eine einmalige Ausbildungsphase (Studium und Vorbereitungsdienst) beschränken, sondern muss Erhalt und Fortentwicklung der Qualifikation umfassen, insbesondere in Bereichen die nicht oder allenfalls am Rande Gegenstand der Ausbildungsphase sein können. Recht und Pflicht zur Fortbildung sind deshalb wie die Ausbildungsphase ein notwendiges Element der statusprägenden wesentlichen Rechte und Pflichten des Richterdienstverhältnisses. Fortbildung ist keine berufliche Nebensächlichkeit, die in das Belieben der Einzelnen gestellt werden kann. Ohne Gewährleistung und Erhalt von Qualität, ohne Fortentwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten, ohne jeweils aktuellen Kenntnis- und Informationsstand der Richterschaft ist rechtsstaatliche Rechtsgewährung, ist effektive Rechtspflege nicht möglich. Das Recht auf Fortbildung umfasst deshalb den Anspruch auf kostenfreie Fortbildungsangebote und erfordert Unterstützung durch geeignete Maßnahmen der Dienstherrn, insbesondere geeignete Fortbildungsangebote in bedarfsgerechtem Umfang.

2. Die nur in 5 Ländern bestehenden Fortbildungsregelungen in Landesrichtergesetzen²

§ 3b Hamburgisches Richtergesetz

„¹Richter sind verpflichtet, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden. ²Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

§ 13 NW-Landesrichter- und Staatsanwältegesetz

„¹Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind verpflichtet, sich fortzubilden. ²Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

¹ Der Begriff Fortbildung ist weit zu verstehen, umfasst allgemeine wie funktionspezifische Richterdienst-bezogenen Erhalt sowie Vertiefung und Erweiterung der in der Ausbildungsphase erworbenen Qualifikationen (Kenntnisse und Fähigkeiten).

² In den Landesrichtergesetzen ansonsten Fortbildung nur Gegenstand von Mitwirkungsbefugnissen der Richter-/Präsidialräte (symptomatisch: Wenn Bewerberzahl größer als die Fortbildungsmöglichkeiten Entscheidung über die Auswahl, z. B. § 16 Abs. 2 Nr. 3 MV RichterG, § 52 Abs. 1 Nr. 6 RP-RichterG).

Art. 6 des Bayerischen Richter-und Staatsanwaltsgesetzes

„¹Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälte und Landesanwältinnen sind verpflichtet, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden. ²Die dienstliche Fortbildung, einschließlich der Bedeutung der ethischen und sozialen Grundlagen des Rechts für die berufliche Praxis, wird von den Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde gefördert.“

§ 7 Landesrichtergesetz Sachsen-Anhalt

„¹Der Richter ist verpflichtet, sich fortzubilden. ²Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

sowie sachgleich in

§ 8a Landesrichter-und Staatsanwaltsgesetz Baden-Württemberg

„Die Richter sind verpflichtet, sich fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

werden der Verbindung von Recht und Pflicht zur Fortbildung einerseits, nötiger Förderung (bedarfsgerechte Angebote und Kostenfreiheit) und ihrem Zusammenhang mit Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit andererseits nicht zureichend gerecht.

Diese Defizite sprechen rechtspolitisch klar für die vorgeschlagene Regelung im DRiG. Auch die Vereinbarung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 31. Januar 2019 (Pakt für den Rechtsstaat), die lautet: „Bund und Länder sind sich einig, dass alle in der und für die Justiz arbeitenden Personen weitere Möglichkeiten zur Fortbildung eröffnet werden sollen“, spricht dafür, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch den neuen § 43a DRiG sowie dem unterschiedlichen Status Rechnung tragender Erstreckung auf die Staatsanwaltschaft (durch entsprechende Ergänzung von § 122 Abs. 3 DRiG) Gebrauch macht. Damit wäre zugleich eine belastbare Grundlage für die notwendige deutliche Verstärkung der Fortbildungsangebote und ihrer Finanzierung einschließlich der Finanzierung der Deutschen Richterakademie auf Bundes³- wie auf Länderseite gegeben. Die in der öffentliche Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zu dem Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drs 19/8568 (dort sub II.1.) gehörten Sachverständigen haben sich einmütig für Fortbildungsrecht und -pflicht für Richterinnen und Richter ausgesprochen⁴.

3. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bundesdienst⁵ aus Art. 98 Abs. 1, 73 Abs. 1 Nr. 8 GG, für das Statusrecht solcher im Landesdienst aus Art. 98 Abs. 3 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG. Gemäß Art. 74 Abs. 2 GG bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates. Zur Begründung der Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (Statusrecht) im Einzelnen wird verwiesen auf Drs.19/14099, dort Ziffer 3.

³ Beim Bund über die Berufung auf eine „ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache und aus dem Sachzusammenhang“ (vgl. BT-Drs 19/5500, S. 190 sub 9.3 zum Finanzierungsanteil des Bundes an der Deutschen Richterakademie) hinaus.

⁴ www.bundestag.de/ausschuesse/a06_Recht/anhoeerungen/stellungnahmen-656380

⁵ Nach § 46 DRiG gelten für die Richter und Richterinnen im Bundesdienst – soweit das DRiG nichts anderes bestimmt – die Vorschriften für Bundesbeamte entsprechend. § 61 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) bestimmt seit 2009, „Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung zur Erhaltung oder Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten teilzunehmen“. Diese Verpflichtung ist im Hinblick auf den Richterstatus und die richterliche Unabhängigkeit (§ 25 DRiG, Art. 97 Abs. 1 GG) so nicht anwendbar.

