



Amtsrichterverband

Am Dill 164

48163 Münster

vorstand@amtsrichterverband.de

09.12.2019

Amtsrichterverband, Am Dill 164, 48163 Münster

An das

Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen

Herrn Justizminister Peter Biesenbach

40190 Düsseldorf

Bereitschaftsdienst an den Amtsgerichten

Sehr geehrter Herr Minister,

durch Urteil vom 24.07.2018, vor inzwischen mehr als einem Jahr, hat das Bundesverfassungsgericht Grundsätze für Fixierungen aufgestellt. Danach müssen die Kliniken bei einer mehr als nur kurzfristigen 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung unverzüglich auf eine richterliche Entscheidung hinwirken; das Gericht muss unverzüglich entscheiden. Das Urteil betrifft unmittelbar nur die öffentlich-rechtlichen Unterbringungen nach den Landesgesetzen über psychisch Kranke, wird aber auf Fixierungen in anderen Verfahren zu übertragen sein.

Kurzfristig ist eine Fixierung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur, wenn sie absehbar nicht länger als etwa eine halbe Stunde dauert. Das wird selten der Fall sein. Es ist daher damit zu rechnen, dass bei so gut wie jeder Fixierung eine gerichtliche Entscheidung beantragt wird, die der Richter/die Richterin unverzüglich, das heißt „ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt“, zu treffen hat.

Verband zur Förderung der Rechtspflege und der Unabhängigkeit von Richtern am Amtsgericht e. V.

Vorstand: Johannes Kirchhoff (Vorsitzender), Martin Klein (stellvertretender Vorsitzender), Christoph Schaust, Dietmar Wirsik, Dr. Wolfgang Kabisch

Geschäftsstelle: Am Dill 164, 48163 Münster

Internet: www.amtsrichterverband.de

E-Mail: vorstand@amtsrichterverband.de

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat erhebliche Auswirkungen auf den amtsrichterlichen Bereitschaftsdienst. Es ist mit einer starken Zunahme von Anträgen zu rechnen, über die unverzüglich zu entscheiden ist. Das führt zu einer deutlichen Steigerung der Belastung der Amtsgerichte und wegen der zu erwartenden regelmäßigen dienstlichen Tätigkeit des Amtsrichters zu ungünstigen Tageszeiten und am Wochenende zu einer wesentlichen Änderung des Berufsbildes des Richters am Amtsgericht.

Wie ist auf diese Entscheidung zu reagieren?

1.

Eine Möglichkeit, die Belastung in Grenzen zu halten, ist eine Konzentration des Bereitschaftsdienstes. Zu bevorzugen ist dabei – auch wegen der damit verbundenen „Professionalisierung“ - die Übertragung auf Freiwillige. In den einzelnen Bezirken wird über solche Lösungen diskutiert, allerdings mit unterschiedlichen Ergebnissen. Teilweise wird ein derartiger konzentrierter Bereitschaftsdienst – wie im Landgerichtsbezirk Bonn – mit Erfolg praktiziert, teilweise findet er gar nicht statt, teilweise gibt es Zwischenlösungen. Maßgeblich sind dabei nach unserer Einschätzung nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, durch lokale Besonderheiten geprägte Sachargumente, sondern die Kräfteverhältnisse in den Bezirken. Wichtiger als Sachargumente scheinen die persönliche Einstellung des Landgerichtspräsidenten und die personelle Zusammensetzung der Präsidien zu sein. Sollte diese Einschätzung zutreffen, meinen wir, dass das Justizministerium sich aus der Entscheidung nicht heraushalten darf.

Von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich wird auch die Frage beurteilt, ob und in welchem Umfang die Landgerichte in den Bereitschaftsdienst einzubeziehen sind (§ 22c GVG). Wir meinen, dass eine Beteiligung der Landgerichte unerlässlich ist, so wie das im Landgerichtsbezirk Bonn bereits geschehen ist. Die Gewährung effektiven Rechtsschutzes ist eine solidarische Aufgabe der gesamten Justiz. Zudem sind in den amtsgerichtlichen Eildienst auch Geschäfte einbezogen worden, die an sich in die Zuständigkeit der Strafvollstreckungskammern gehört hätten. Schließlich wäre andernfalls eine gleiche Besoldung der Richter an den Amtsgerichten einerseits und der Richter den Landgerichten andererseits nicht mehr zu rechtfertigen.

Bei der von uns bevorzugten Konzentration mit Freiwilligen würde diese Frage an Schärfe verlieren, weil dann in Person nur solche Landrichter in den Bereitschaftsdienst einbezogen würden, die sich hierzu bereiterklärt haben, während die Beteiligung im Übrigen nur eine rein rechnerische wäre.

2.

Um dauerhaft eine Konzentrationslösung mit Freiwilligen sicherzustellen, müssen ausreichende Anreize geschaffen werden. Dazu gehören:

- eine deutliche Entlastung von sonstigen Tätigkeiten, die sich auch in der Personalzuweisung widerspiegelt. Deshalb wird die Justizverwaltung bei den Verhandlungen in der Pensenkommission besonderes Augenmerk darauf legen müssen, dass die zusätzlichen Geschäfte zu ungünstigen Arbeitszeiten im Rahmen der Personalbedarfsberechnung angemessen berücksichtigt werden;
- Gehaltszuschläge für Arbeiten außerhalb der normalen Arbeitszeiten;
- Schaffung von Rahmenarbeitsbedingungen, die den Richter bei seiner Arbeit entlasten, insbesondere die Einbindung eines motivierten mittleren Dienstes.

Den Einwand, Gehaltszuschläge seien rechtlich nicht zulässig, lassen wir nicht gelten. Es kommt allein auf den politischen Willen an. So hat Ihre Ministerkollegin Gebauer noch kürzlich finanzielle Anreize für Lehrer angekündigt. Im Übrigen sind dem Landesbesoldungsrecht Amts- und Stellenzulagen, Mehrarbeitsvergütungen sowie Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten auf zahlreichen Ebenen nicht fremd. Exemplarisch sei darauf verwiesen, dass an der Vorführung eines Beschuldigten vor den Haftrichter am Wochenende Polizeibeamte mitwirken, die nach § 49 LBesG NRW ggf. eine Stellenzulage, gemäß § 3 EZuIV NRW eine Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten und gemäß § 4 Abs. 1 MVergV ggf. eine Mehrarbeitsvergütung erhalten. Nachdem der Haftrichter einen Haftbefehl erlassen hat, wird der Beschuldigte in eine Justizvollzugsanstalt verbracht und von Justizvollzugsbeamten bewacht, die gemäß § 3 EZuIV NRW ebenfalls zumindest eine Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten erhalten. Allein der Haftrichter erhält keinerlei Zulagen und muss ggf. sogar die Kosten seiner Anreise zum Gericht aus eigenen Mitteln decken.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Dienstherr auf Grund von Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet, Richterinnen und Richter lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfG, Urteil vom 05.05.2015, 2 BvL 17/09). Richterinnen und Richter von allgemein üblichen und auch im Berufsbeamtentum verbreiteten Gehaltszuschlägen abzukoppeln, dürfte daher – auch aus dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung – nur schwerlich mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen sein. Eine mit der richterlichen Unabhängigkeit zu vereinbarende Gestaltungsmöglichkeit wird sich finden lassen und auf Grund der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Richterbesoldung auch finden lassen müssen.

3.

Im Reisekostenrecht ist sicherzustellen, dass die Richterinnen und Richter die Kosten von Fahrten im Rahmen des Bereitschaftsdienstes nicht selber tragen müssen. Jedenfalls ist es nicht zu rechtfertigen, ihnen über die Kosten der einmaligen Anfahrt hinaus auch die Kosten zusätzlicher Fahrten von zu Hause aufzubürden. Sollte das aktuelle Reisekostenrecht das nicht hergeben, dann muss es geändert werden. Auch das wird bei entsprechendem politischen Willen kein Problem sein.

4.

Klarzustellen ist, ob ein Bereitschaftsdienst, der den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entspricht, Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 2003/88/EG darstellt. Die Richtlinie gilt auch für Richter. Die Befugnis, von bestimmten Regelungen der Richtlinie abzuweichen, „wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann“ (Art. 17), spielt hier keine Rolle. Denn Richter sind zwar im Allgemeinen in der Gestaltung ihrer Arbeitszeit frei, hinsichtlich des Eildienstes können sie jedoch ihre Arbeitszeit gerade nicht frei bestimmen. Nach der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 26.07.2017, C-175/16, NZA

2017, Seite 1113) setzt Art. 17 Absatz 1 der Richtlinie voraus, dass die *gesamte Arbeitszeit* nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss der Richter unverzüglich handeln, das heißt „ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt“. Sollte das so zu verstehen sein, dass der Richter im Zweifel sofort handeln muss, dann ist der Bereitschaftsdienst zwangsläufig Arbeitszeit. Es kommt dabei nicht auf die Zahl der Fixierungsanträge an. In seiner Entscheidung zum Feuerwehrmann aus Nivelles hat der EuGH allein darauf abgestellt, innerhalb welcher Zeit sich der Feuerwehrmann am Arbeitsplatz einfinden muss, nicht darauf, wie oft es brennt. Vermutlich ist die Zahl der Fixierungsanträge, mit denen der einzelne Richter im Bereitschaftsdienst konfrontiert ist, deutlich höher als die Zahl der Brände in Nivelles.

5.

Wenn der Bereitschaftsdienst Arbeitszeit ist, dann muss er zwingend bei der Berechnung des Personalbedarfs als Arbeitszeit gewertet werden.

Nach dem Personalbedarfsberechnungssystem „PEBB§Y“ wird der Bereitschaftsdienst dagegen weiterhin nur wie Rufbereitschaft gezählt. Wir weisen darauf hin, dass eine solche eingeschränkte Bewertung allenfalls dann zu begründen ist, wenn die Entscheidung des BVerfG so zu verstehen sein sollte, dass der Richter *nicht* zum sofortigen Handeln verpflichtet ist. Alles andere wäre nicht logisch. Wir meinen, dass sich das Justizministerium, nicht zuletzt auch wegen denkbarer disziplinarrechtlicher Konsequenzen für die Betreuungsrichter, in diesem Punkt klar positionieren muss.

6.

Ist der Bereitschaftsdienst Arbeit, dann reicht die bisherige Ausstattung der Gerichte mit Richtern offensichtlich nicht aus. Es müssen dringend neue Richterstellen geschaffen werden. Uns ist bewusst, dass das, zumal bereits jetzt nicht alle Richterstellen besetzt werden können, nicht von einem Tag auf den anderen funktioniert. Umso wichtiger ist es, zu klären, wie in der Zwischenzeit zu verfahren ist. Ein erheblicher Mangel an Richtern stellt die Präsidien vor kaum lösbare Probleme. Wenn, wie es der herrschenden Auffassung entspricht, die Präsidien sämtliche Arbeit zu verteilen haben,

dann führt dies insbesondere bei kleineren und mittelgroßen Amtsgerichten zwangsläufig zu einer arbeitszeitrechtlich rechtswidrigen Belastung der einzelnen Richter. Die Präsidien müssten dann entweder Geschäftsverteilungspläne beschließen, die arbeitszeitrechtlich rechtswidrig wären, oder aber im Hinblick auf die dauerhafte Überlastung des Kollegiums einzelne Geschäfte nicht verteilen und – von der herrschenden Auffassung ebenfalls für rechtswidrig gehaltene - „NN-Dezernate“ schaffen. Wie sollen die Präsidien diese Pflichtenkollision lösen?

7.

Auch bei den Serviceeinheiten ist die Personalausstattung an vielen, insbesondere kleinen und mittleren, Amtsgerichten häufig problematisch. Zusätzliche Arbeitszeit durch die Besetzung von Eildienstgeschäftsstellen außerhalb der regulären Dienstzeiten wird neben dem Tagesgeschäft häufig mit dem vorhandenen Personal kaum zu leisten sein. Wie will die Justizverwaltung das Funktionieren des Unterstützungsdienstes entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts trotz fehlenden Personals sicherstellen?

In letzter Zeit mehren sich Anzeichen dafür, dass versucht werden soll, den Bereitschaftsdienst ohne Serviceeinheiten zu organisieren, indem beispielsweise den Richtern Notebooks und Handys zur Verfügung gestellt werden, auf denen sie dann unmittelbar Anträge entgegennehmen sollen. Wir halten das für indiskutabel. Gemäß § 153 GVG ist an jedem Gericht eine Geschäftsstelle einzurichten, deren Aufgabe es ist, die Richter von allen ihnen nicht ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben zu entlasten (siehe Kissel/Mayer, GVG, 9. Auflage, § 153 GVG, Rn. 6). Das gilt für die gesamte Rechtsprechung, also auch für den Bereitschaftsdienst.

Der Amtsrichterverband wird das Thema Bereitschaftsdienst im Auge behalten und ebenso kritisch wie konstruktiv begleiten. Dabei werden wir einfordern, dass die Justizverwaltung die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich und wiederholt aufgestellte Verpflichtung erfüllt, die für den Bereitschaftsdienst erforderlichen personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Johannes Kirchhoff