

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Rechts der richterlichen Mitbestimmung und zur Stärkung der Neutralität der Justiz

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/4394

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen - Drs. 18/6400

Berichterstattung: Abg. Helge Limburg (Bündnis 90/Die Grünen)

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/6400, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU, FDP und AfD zustande. Das Ausschussmitglied der Grünen stimmte dagegen.

In der ersten Beratung des Gesetzentwurfs am 10. September 2019 wurden dessen Grundzüge besprochen. Der Ausschuss ließ sich zunächst von der Landesregierung unterrichten und führte am 12. Februar 2020 zu dem Gesetzentwurf eine mündliche Anhörung durch.

Ein Hauptdiskussionspunkt der Beratungen zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Richtergesetzes [NRiG]) war die Frage, ob ein von einer Richterin oder einem Richter in Anspruch genommenes Freijahr mit Vollendung des 59. Lebensjahres abgeschlossen sein muss (so § 6 Abs. 2 Satz 3 NRiG-Entwurf). Der Ausschuss ist insoweit auf Vorschlag des Ausschussmitglieds der Grünen übereingekommen, eine entsprechende Anregung aus der Anhörung aufzugreifen und eine Erhöhung der Altersgrenze um drei Jahre zu empfehlen. Um zugleich an dem ursprünglichen Regelungsziel des Gesetzentwurfs festzuhalten, zwischen dem Ende des Freijahres und dem frühestmöglichen Ruhestand auf Antrag mindestens ein Jahr richterlicher Tätigkeit vorzusehen, empfiehlt der Ausschuss eine Änderung der Regelungen über den Ruhestand auf Antrag, die dies sicherstellt (vgl. die Empfehlung zu § 11 Abs. 4 Satz 2 NRiG).

Ein weiterer Hauptdiskussionspunkt zu Artikel 1 war die Frage, ob - in Anlehnung an die Regelungen in § 29 des Arbeitsgerichtsgesetzes und § 23 des Sozialgerichtsgesetzes - eine Regelung über Vertretungen ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in das Niedersächsische Richtergesetz aufgenommen werden soll, wie in der Anhörung angeregt worden ist. Ein entsprechender Änderungsvorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und AfD gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Grünen bei Enthaltung des Ausschussmitglieds der FDP mit der Begründung abgelehnt worden, dass der Änderungsvorschlag sehr kurzfristig eingegangen sei und, da er zudem handwerkliche Mängel aufweise, nicht mehr habe ausreichend beraten werden können, ohne die beabsichtigte Verabschiedung des Gesetzes im Mai-Plenarabschnitt zu gefährden. Der Antrag des Ausschussmitglieds der Grünen, die Beratung des Gesetzentwurfs fortzusetzen und die Verabschiedung erst im Juni-Plenarabschnitt vorzusehen, lehnte der Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und AfD gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Grünen und der FDP ab.

Der Schwerpunkt der Beratungen zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Justizgesetzes [NJG]) lag bei der Regelung über neutrales Auftreten im Dienst, die das sichtbare Tragen von religiös, weltanschaulich oder politisch konnotierten Kleidungsstücken oder Symbolen bei der Wahrnehmung richterlicher oder staatsanwaltlicher Amtshandlungen verbietet (§ 31 a NJG-Entwurf). Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat den Ausschuss auf die mit dieser Regelung verbundenen verfassungsrechtlichen Risiken hingewiesen, v. a. im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit des in der Regelung liegenden Eingriffs in die Glaubens- und Gewissensfreiheit der betroffenen Amtsträger (Artikel 4 Abs. 1 des Grundgesetzes [GG]). Durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 14. Januar 2020 zu dem Fall einer hessischen Rechtsreferendarin (2 BvR 1333/17), der am 27. Februar 2020 veröffentlicht worden ist, sind die vom GBD dargelegten

verfassungsrechtlichen Unsicherheiten im Hinblick auf die Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare sowie Berufsrichterinnen und Berufsrichter ausgeräumt worden. Das nach der Entscheidung des BVerfG verbleibende verfassungsrechtliche Risiko im Hinblick auf die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, auf das der GBD hingewiesen hat, empfiehlt der Ausschuss in Kauf zu nehmen (vgl. dazu im Einzelnen die Erläuterungen zu Artikel 2 Nr. 1).

Ein weiterer Änderungsvorschlag zu dem Gesetzentwurf wurde von den Fraktionen von SPD und CDU eingebracht. Die darin vorgeschlagenen Änderungen des Niedersächsischen Justizgesetzes und des Niedersächsischen Hinterlegungsgesetzes (NHinG) sind unverändert in die Beschlussempfehlung übernommen worden (vgl. dazu im Einzelnen die Erläuterungen zu den Artikeln 2 und 4/1).

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Richtergesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 3 a):

Der Ausschuss empfiehlt lediglich redaktionelle Änderungen. In der Überschrift soll die Legaldefinition aus dem Klammerzusatz Verwendung finden. Zudem soll die Bezeichnung der Maßnahmen vorgezogen werden, weil es sich nicht um Entscheidungen der Richterinnen/Richter und Staatsanwältinnen/Staatsanwälte handelt, sondern um solche der Dienststellen.

Zu Nummer 2 (§ 4):

Der Ausschuss empfiehlt, die beabsichtigte Beschleunigungsregelung nicht in Absatz 1, sondern in Absatz 3 aufzunehmen. Die Richterinnen/Richter zu verpflichten, den Richtereid „unverzüglich“ (d. h. ohne schuldhaftes Zögern) zu leisten, wie es der Gesetzentwurf zu Absatz 1 vorsieht, lässt außer Acht, dass die Richterinnen/Richter darauf angewiesen sind, dass andere Richterinnen/Richter ihnen den Richtereid in öffentlicher Sitzung abnehmen. Vor diesem Hintergrund hat sich das Justizministerium (MJ) dafür ausgesprochen, die Dienstvorgesetzten in Absatz 3 Satz 1 zu verpflichten, die Beeidigung unverzüglich zu veranlassen. Dabei soll auf den im Gesetzentwurf verwendeten Begriff „Diensttritt“ verzichtet werden. Dieser entstammt der Allgemeinen Verfügung des MJ vom 18.10.1978 (Nds. Rpfl. S. 249) über die Beeidigung der Berufsrichter und der ehrenamtlichen Richter, ist aber bisher dem Deutschen Richtergesetz (DRiG) und dem Niedersächsischen Richtergesetz (NRiG) fremd. Da die Beeidigung nicht mehr - wie in der AV - „am Tage des Diensttritts“ vorgenommen werden soll, sondern unverzüglich danach, empfiehlt der Ausschuss, auf die Ernennung (§§ 10 ff. DRiG) abzustellen (vgl. auch *Schmidt-Räntsch*, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 39 Rn. 7: „alsbald nach seiner Ernennung“).

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat im Zusammenhang mit der Änderung der Regelungen über den Richtereid darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf vorsehe, den Gottesbezug in der Eidesformel aufrechtzuerhalten (der nach Absatz 2 weggelassen, nicht jedoch durch das Hinzufügen einer anderen religiösen Beteuerungsformel ersetzt werden könne, wie z. B. nach § 45 Abs. 5 DRiG bei den ehrenamtlichen Richterinnen/Richtern), obwohl § 31 a NJG-Entwurf den Richterinnen/Richtern verbiete, bei der öffentlichen Wahrnehmung richterlicher oder staatsanwaltlicher Aufgaben religiös oder weltanschaulich konnotierte Kleidung oder Symbole sichtbar zu tragen. Das MJ hat darin keinen gesetzgeberischen Widerspruch gesehen, weil die Richterin/der Richter bei der Eidesleistung keine richterlichen Aufgaben i. S. d. § 31 a NJG-Entwurf wahrnehme. § 31 a NJG-Entwurf finde daher bei der Eidesleistung keine Anwendung. Bei der Eidesleistung sei es mithin zulässig, religiös, weltanschaulich oder politisch konnotierte Kleidung oder Symbole sichtbar zu tragen (innerhalb der vom Beamtenstatusgesetz [BeamtStG] i. V. m. § 71 DRiG gesetzten Grenzen). Diesem Befund entspreche, dass Richterinnen/Richter bei der Eidesleistung auch nicht zum Tragen ihrer Amtstracht verpflichtet seien (vgl. § 1 der Anordnung über die Amtstracht im Geschäftsbereich des Justizministeriums, AV d. MJ v. 27.10.2015, Nds. Rpfl. S. 360). Überdies feh-

le dem Land auch die Gesetzgebungskompetenz zu einer Änderung der in § 38 Abs. 1 und 2 DRiG festgelegten Eidesformel, soweit sie sich nicht - wie § 4 Abs. 1 NRiG - auf das Hinzufügen einer Verpflichtung auf die Landesverfassung beschränke (vgl. die entsprechende Ermächtigung in § 38 Abs. 3 DRiG), weil es sich dabei um eine Statuspflicht i. S. d. Artikels 74 Abs. 1 Nr. 27 des Grundgesetzes (GG) handele, die vom Bundesgesetzgeber erschöpfend geregelt worden sei.

Zu Nummer 3 (§ 6):

In Absatz 2 Satz 1 soll der Regelungsgehalt von Satz 6 aufgenommen werden, wodurch die Regelung über das Freijahr insgesamt gestrafft werden kann. Zudem wird dadurch zu Beginn der Vorschrift ersichtlich, welche zentrale Voraussetzung Richterinnen/Richter auf Lebenszeit erfüllen müssen, um ein Freijahr in Anspruch nehmen zu können (Satz 7 enthält dazu weitere Maßgaben). Auch die empfohlene Bezeichnung „Teilzeitbeschäftigung als Freijahr“ dürfte das Verständnis erleichtern. Diese Empfehlung führt zu einer Folgeänderung in Satz 2. Die Aufteilung in zwei Phasen soll, auch um Satz 1 zu verkürzen, in einen neuen Satz 2/1 ausgelagert werden. Diese Regelungstechnik ist an § 7 a Abs. 1 Satz 1 („Teilzeitbeschäftigung als Familienpflegezeit“) und Abs. 2 Satz 1 g. F. angelehnt. In Satz 2/2 soll die Regelung aus Satz 4 des Entwurfs aufgenommen werden. Dadurch wird vermieden, den Regelungszusammenhang der Sätze 3 und 5 zu unterbrechen (in Satz 3 Halbsatz 2 wird Satz 5 in Bezug genommen).

Zu Absatz 2 Satz 3 (Altersgrenze für den Bewilligungszeitraum) empfiehlt der Ausschuss auf Vorschlag des Ausschussmitglieds der Grünen eine Anhebung der Altersgrenze für das Freijahr um drei Jahre und greift damit eine entsprechende Anregung aus der Anhörung auf. Um zugleich an dem ursprünglichen Regelungsziel des Gesetzentwurfs festzuhalten, zwischen dem Ende des Bewilligungszeitraums und dem frühesten Zeitpunkt einer Versetzung in den Ruhestand auf Antrag mindestens ein Jahr richterlicher Tätigkeit vorzusehen, empfiehlt der Ausschuss auf Vorschlag des MJ eine entsprechende Folgeänderung in § 11 Abs. 4 (vgl. die dortigen Erläuterungen).

In Absatz 2 Sätze 5 und 7 soll der Begriff „Urlaub aus familiären Gründen“ (vgl. die Überschrift von § 7) verwendet werden. Als neuer Satz 8 soll zur Klarstellung eine § 7 a Abs. 4 entsprechende Regelung über die Besoldung während des Bewilligungszeitraums angefügt werden. Dies führt zu einer redaktionellen Folgeänderung hinsichtlich der Abkürzung „NBesG“ in § 7 a Abs. 4 (vgl. dazu die empfohlene Nummer 3/1).

Aus dem Wortlaut des einleitenden Satzteils von Absatz 3 Satz 1 soll deutlich werden, dass Absatz 3 nur für Teilzeitbeschäftigung als Freijahr nach Absatz 2 gelten soll. In Satz 2 soll für den Fall, dass der Bewilligungszeitraum bereits begonnen hat, in Halbsatz 1 eine Regelung über die Neufestsetzung des durchschnittlich zu leistenden Dienstes wie in § 7 a Abs. 5 Satz 2 aufgenommen werden. Halbsatz 2 soll redaktionell vereinfacht werden. Da der Dienstherr die Dienstbezüge nach Mitteilung des MJ unverzüglich ausgleichen soll, empfiehlt der Ausschuss, dies im Wortlaut klarzustellen.

Zu Nummer 3/1 (§ 7 a):

Der Ausschuss empfiehlt redaktionelle Folgeänderungen zu § 6 Abs. 2 Satz 8 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1.

Zu Nummer 5 (§ 11):

Die Empfehlung zu Absatz 4 enthält eine Folgeänderung zu der empfohlenen Änderung des § 6 Abs. 2 Satz 3 (vgl. die dortige Erläuterung). Der Ausschuss hält damit an dem ursprünglichen und vom MJ bekräftigten Regelungsziel des Gesetzentwurfs fest, zwischen dem Ende des Freijahres und dem Ruhestand auf Antrag mindestens ein Jahr richterlicher Tätigkeit vorzusehen. Die Empfehlung zu Satz 2 tritt an die Stelle einer Übergangsregelung, die seit dem Jahr 2012 nicht mehr benötigt wird und deswegen ersetzt werden kann. Im Ausschuss bestand Einigkeit darüber, dass die empfohlene Jahresfrist bis zu einem möglichen Ruhestand auf Antrag in den Fällen eines

Widerrufs der Teilzeitbeschäftigung als Freijahr nach § 6 Abs. 3 mit dem tatsächlichen Ende des Bewilligungszeitraums zu laufen beginnt, nicht erst mit dem Ende des ursprünglichen Bewilligungszeitraums.

Die Empfehlung zu Absatz 5 Satz 1 dient zur Rechtsbereinigung. Die in den zur Streichung empfohlenen Worten enthaltene Übergangsregelung („die oder der am 31. Dezember 2011 noch nicht das 65. Lebensjahr erreicht hat“) wird seit dem Jahr 2012 nicht mehr benötigt und soll daher gestrichen werden. Da Absatz 5 Satz 3 seit dem zweiten Halbjahr 2012 überholt ist, empfiehlt der Ausschuss, auch diese Regelung zu streichen.

Zu Nummer 6 (§ 19 Satz 3):

Der GBD hat bezweifelt, ob sich die „allgemeinen und sozialen“ (gemeinsamen) Angelegenheiten trennscharf von den hier nicht erfassten organisatorischen und sonstigen innerbetrieblichen und personellen Angelegenheiten abgrenzen lassen (dieselbe Frage stelle sich auch zu § 75 Satz 1), weil in § 20 Abs. 4 nicht zwischen sozialen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten unterschieden werde. Das MJ hat dazu mitgeteilt, dass hier ausschließlich eine Angleichung an § 75 Satz 1, der sich in der Praxis bewährt habe, beabsichtigt sei, und sich daher gegen eine anderenfalls erforderliche Neuordnung der Tatbestände in § 20 ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuss lediglich eine redaktionelle Angleichung an § 75 Satz 1.

Zu Nummer 7 (§ 20):

Auf die Änderung in Absatz 6 soll verzichtet werden. Die im Entwurf geregelte Rückausnahme war im insoweit gleichlautenden Gesetzentwurf der 17. Wahlperiode allein im Hinblick auf den dort vorgesehenen neuen Absatz 2 Satz 1 Nr. 12 vorgesehen worden (vgl. Drs. 17/8188, S. 27). Dieser wurde aber in den aktuellen Gesetzentwurf nicht übernommen.

Zu Nummer 8 (§ 21):

In Absatz 1 Nr. 8 soll der Hinweis auf die mit der Verweisung gemeinten Gerichte präzisiert werden, weil in § 18 Abs. 1 Nr. 7 neben dem Landesarbeitsgericht auch die hier nicht gemeinten Arbeitsgerichte genannt werden.

Zu Nummer 9 (§ 22):

Das Verhältnis der neuen Sätze 3 und 4 zueinander soll verdeutlicht werden, indem Satz 3 ein Nebensatz angefügt wird.

Zu Nummer 11 (§ 31):

Die Empfehlung zu Absatz 2 Satz 1 beruht darauf, dass nach Mitteilung des MJ zu den vierteljährlichen Beteiligungsgesprächen ebenfalls durch E-Mail eingeladen werden können soll (vgl. die Nummern 12 bis 14 des Gesetzentwurfs).

Zu Absatz 2 Satz 4 hat das MJ die mit der Entwurfsregelung verbundenen Regelungsziele präzisiert. Da die Einladungsfrist zu den vierteljährlichen Beteiligungsgesprächen allein den Richterrat schütze (die Dienststelle lade nach Absatz 2 Satz 1 zu dem Gespräch ein, auch wenn der Richterrat das Gespräch nach Absatz 1 Satz 2 beantrage), sei das Einvernehmen der Dienststelle für den Verzicht auf die Einhaltung der Einladungsfrist entbehrlich. Der Verzicht solle nach Mitteilung des MJ aber nur im Einzelfall erklärt werden können. Die Empfehlung des Ausschusses dient zur Umsetzung dieser Regelungsziele.

Zu Absatz 5 Satz 1 vgl. die Erläuterung zu Absatz 2 Satz 1.

Zu Nummer 16 (§ 36):

Die Regelung in Satz 2 dient dazu, die Zahl der für die Beratung von gemeinsamen Angelegenheiten (§ 19 Abs. 1 Satz 3) in den Personalrat entsandten Mitglieder des Richterrats, die durch Satz 1 pauschal festgelegt wird, zu erhöhen, wenn die Richterinnen/Richter ansonsten nicht ihrem tatsächlichen Verhältnis zu den nichtrichterlichen Beschäftigten entsprechend repräsentiert werden (Ausgleich der richterlichen Unterrepräsentanz bzw. nichtrichterlichen Überrepräsentanz). Eine umgekehrte Regelung, die dazu führen würde, die Zahl der entsandten Richterinnen/Richter zu verringern, wenn sie, gemessen an dem tatsächlichen Verhältnis von Richterinnen/Richtern zu den nichtrichterlichen Beschäftigten, überrepräsentiert sind, ist hingegen nicht vorgesehen. Im Zuge der Beratungen des NRiG im Jahr 2009 ist auf diese Konstellation vom MJ zwar hingewiesen worden, sie wurde jedoch nicht weiter verfolgt (vgl. die Niederschrift der 41. Sitzung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen am 14.10.2009, S. 13; vgl. zum Ganzen auch Vorlage 1 des GBD zu Drs. 16/660, S. 18 ff.).

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass es durch diese Regelung zu einer Verschiebung der Stimmgewichte zugunsten der Richterinnen/Richter kommen könne und dies (in Ermangelung anderer Zahlen) anhand der dem Internetauftritt des AG Hannover entnommenen Zahlen aus dem Jahr 2002 beispielhaft dargelegt: Bei 104 Richterinnen/Richtern und 606 nichtrichterlichen Beschäftigten (Verhältnis von 1 zu 5,8) werden bei gemeinsamen Angelegenheiten nach Satz 1 drei Richterinnen/Richter zu den elf Personalratsmitgliedern entsandt (Verhältnis von 1 zu 3,7). Dem tatsächlichen Verhältnis von Richterinnen/Richtern zu nichtrichterlichen Beschäftigten würde hingegen die Entsendung von 1,88 - gerundet zwei - Richterinnen/Richtern entsprechen (zu diesem Ergebnis käme auch die Anwendung von § 53 Abs. 2 DRiG). Dass Satz 2 einen Ausgleich dieser richterlichen Überrepräsentanz nicht vorsehe, anders als einen Ausgleich einer möglichen Unterrepräsentanz, sei verfassungsrechtlich bedenklich, denn das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1996 zu den NATO-Betriebsvertretungen einen Widerspruch zum allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) angenommen, wenn den Vertretungen unterschiedlicher Beschäftigtengruppen durch das Mitbestimmungsverfahren ein unterschiedlich großer Einfluss eingeräumt werde, ohne dass dafür Gründe von solcher Art und solchem Gewicht beständen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen könnten (BVerfGE 95, 39, 45). Einen solchen sachlichen Grund für eine Überrepräsentanz der Richterinnen/Richter gegenüber den nichtrichterlichen Beschäftigten habe der GBD hier nicht erkennen können, sodass es aus seiner Sicht verfassungsrechtlich sicherer wäre, neben der Erhöhung auch die Verringerung der Zahl der vom Richterrat zu entsendenden Mitglieder in Satz 2 vorzusehen oder anstelle der pauschalierenden Regelung des Satzes 1 eine § 53 Abs. 2 DRiG entsprechende Verhältnisregelung vorzusehen.

Das MJ hat demgegenüber die Auffassung vertreten, dass die Richterinnen/Richter gegenüber den nichtrichterlichen Beschäftigten ohnehin in der Unterzahl seien und diese Unterzahl auch bei Anwendung der pauschalierenden Entsendung nach Satz 1 (ohne die Möglichkeit der Verringerung) erhalten bleibe, sodass die Vertreterinnen/Vertreter der nichtrichterlichen Beschäftigten die Vertreterinnen/Vertreter der Richterinnen/Richter in jedem Fall überstimmen könnten. Da es hier allein um die Mitbestimmung in gemeinsamen Angelegenheiten von Richterinnen/Richtern und nichtrichterlichen Beschäftigten gehe, sei eine Überrepräsentanz der Richterinnen/Richter gerechtfertigt, weil die Überzahl der Vertreterinnen/Vertreter der sonstigen Beschäftigten davon unberührt bleibe. Die bestehende Regelung habe zudem in der bisherigen Praxis keine Probleme bereitet und solle daher beibehalten werden. Dieser Auffassung hat sich der Ausschuss angeschlossen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuss lediglich eine sprachliche Straffung des Halbsatzes 1 und die redaktionelle Darstellung der Bruchteile in Halbsatz 2 mit „0,5“ (vgl. § 56 Abs. 8 Satz 1 des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes [NBeamtVG]).

Zu Nummer 17 (§ 37 Abs. 1):

In Satz 1 Nr. 1 Buchst. a soll eine Verweisung auf § 41 Abs. 1 eingefügt werden, weil die hier in Bezug genommene Amtsgerichtsvertretung erst dort eingeführt wird. Zu Satz 2 hat der GBD darauf hingewiesen, dass sich hinsichtlich einer möglichen Überrepräsentanz der Richterinnen/Richter

gegenüber den nichtrichterlichen Beschäftigten dasselbe Problem stelle wie zu § 36 Satz 2 (siehe die Erläuterung dort).

Das MJ hat mitgeteilt, dass die Änderungen in § 37 Abs. 1 erst in der nächsten Wahlperiode Wirkung entfalten werden. Übergangsregelungen im Hinblick auf die nach den Personal- und Richterswahlen am 10. März 2020 begonnene Wahlperiode habe das MJ nicht für erforderlich gehalten.

Zu Nummer 17/1 (§ 39 Abs. 3):

Der Ausschuss empfiehlt auf Vorschlag des MJ, die Verweisung auf § 36 an die dortige Änderung (Sätze 2 und 3) anzupassen. Der GBD hat darauf hingewiesen, dass sich hinsichtlich einer möglichen Überrepräsentanz der Richterinnen/Richter gegenüber den nichtrichterlichen Beschäftigten dasselbe Problem stelle wie zu § 36 Satz 2 und § 37 Abs. 1 Satz 2 (vgl. die dortigen Erläuterungen).

Zu den Nummern 19/1 (§ 58 Abs. 2 Satz 2) und 19/2 (§ 59 Abs. 1 Satz 1):

Diese Empfehlungen beruhen darauf, dass nach Mitteilung des MJ im Präsidialrat für das Fassen von Beschlüssen im schriftlichen Verfahren sowie für die Abgabe von begründeten Stellungnahmen ebenfalls E-Mails genügen sollten (vgl. die Nummern 12 bis 14 des Gesetzentwurfs sowie die Empfehlungen zu § 31 Abs. 2 und 5).

Zu Nummer 21 (Zweiter Abschnitt - §§ 68 bis 68 b):

Zu § 68:

In Satz 1 soll redaktionell durchgehend die Mehrzahl verwendet werden (wie in § 18 Abs. 1). Der Richterrat soll - wie auch sonst im Gesetz - ausgeschrieben werden. Der GBD hat darauf hingewiesen, dass gesetzlich nicht ausgeschlossen sei, auch anderen als den in Satz 1 genannten Gerichten Budgets bzw. Unterbudgets zuzuweisen (vgl. § 17 a der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung [LHO]). Für den Fall, dass dies durch den Haushaltsplan auch für andere Gerichte vorgesehen werde, müsse Satz 1 angepasst werden, wenn auch an diesen Gerichten ein Budgetrat gebildet werden solle. Dies sei nach Mitteilung des MJ allerdings nicht beabsichtigt.

Zu Satz 2 hat das MJ mitgeteilt, dass es - anders als beim Wirtschaftsausschuss (§ 60 a Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes [NPersVG], auch i. V. m. § 19 a Abs. 1 Satz 1 NRiG) - nicht zu der Aufgabe des Budgetrats gehöre, den Personalrat und den Richterrat über die Beratungen zu unterrichten. Dies ergebe sich aus der abweichenden Zusammensetzung und Zielrichtung des Budgetrats (vgl. § 68 a des Entwurfs). Dass die Unterrichtung nicht zur Aufgabe des Budgetrats bestimmt werde, ändere allerdings nichts daran, dass die in den Budgetrat entsandten Mitglieder von Richterräten die dort erhaltenen Informationen an den sie entsendenden Richterrat weitergeben dürften (vgl. § 65 Abs. 2 Nr. 1). Der Ausschuss empfiehlt allerdings vor diesem Hintergrund, die Regelung über das Verhältnis des Budgetrats zu einem möglichen Wirtschaftsausschuss in Satz 3 zu streichen, zumal diese im Hinblick auf ihre Vollziehbarkeit Fragen aufwirft, z. B. wer darüber entscheiden soll, wann welche Angelegenheit im Budgetrat beraten wird (was dann die Befassung im Wirtschaftsausschuss ausschließen würde), oder ob es zulässig sein soll, dass der Wirtschaftsausschuss eine Angelegenheit zuerst berät und erst anschließend der Budgetrat (was der Wortlaut des Entwurfs nicht ausschließen würde). Das MJ hat dazu mitgeteilt, dass es zum einen derzeit an keinem niedersächsischen Gericht und an keiner niedersächsischen Staatsanwaltschaft einen Wirtschaftsausschuss gebe, weil von der Möglichkeit des § 60 a NPersVG i. V. m. § 19 a Abs. 1 Satz 1 NRiG (fakultative Einrichtung ab 200 Beschäftigten) nirgendwo Gebrauch gemacht worden sei. Zum anderen unterscheide sich der Wirtschaftsausschuss als ein vom Personalrat dominiertes Gremium (vgl. das Besetzungsrecht gemäß § 60 a Abs. 4 Satz 5 NPersVG, während die Dienststelle lediglich nach § 60 a Abs. 5 Satz 1 NPersVG an den Sitzungen teilnimmt) vom Budgetrat, dessen Besetzung überwiegend der Dienststelle zuzurechnen

ist (vgl. § 68 a Abs. 1 und 2 des Entwurfs). Vor diesem Hintergrund sieht das MJ keine Notwendigkeit für eine Regelung des Verhältnisses zwischen Budgeträten und Wirtschaftsausschüssen.

Die in Satz 5 geregelte Ermächtigung zum Abschluss einer Dienstvereinbarung soll redaktionell an die entsprechenden Regelungen in § 31 Abs. 6 und § 45 Abs. 2 Satz 3 angeglichen werden.

Zu § 68 a:

Zur Satzeinleitung von Absatz 1 und zu den Nummern 1 bis 3 empfiehlt der Ausschuss lediglich redaktionelle Verbesserungen. In den Nummern 4 und 5 soll verdeutlicht werden, welche Richter- oder Personalvertretung jeweils ein Mitglied entsendet (vgl. dazu die Begründung, Drs. 18/4394, S. 22).

Auch zu Absatz 2 Satz 1 empfiehlt der Ausschuss redaktionelle Verbesserungen der Satzeinleitung und der Nummern 1 und 2/1, die zugleich den Regelungsgehalt der Sätze 2 und 3 des Entwurfs aufnehmen sollen. Die Empfehlung zu Nummer 2/1 ist an Absatz 1 Nr. 3 angelehnt. In den Nummern 3 und 4 soll verdeutlicht werden, welche Richter- oder Personalvertretung jeweils ein Mitglied entsendet (vgl. dazu die Anmerkung zu Absatz 1). Die Sätze 2 und 3 des Entwurfs sollen in Satz 1 aufgehen und gestrichen werden.

Zu Absatz 3 empfiehlt der Ausschuss, die Formulierung sprachlich zu überarbeiten und redaktionell an § 60 a Abs. 4 Satz 5 NPersVG anzugleichen.

Zu § 68 b:

Die „weitere Zusammensetzung“ soll redaktionell in einen weiteren Satz ausgegliedert werden. Dabei soll entsprechend der Gesetzesbegründung (Drs. 18/4394, S. 23) verdeutlicht werden, dass die Erweiterung des Budgetrats durch Geschäftsordnung möglich, aber nicht zwingend ist. Durch die genauere Fassung werden zudem die Einschübe in den Satzeinleitungen von § 68 a Abs. 1 und 2 („unbeschadet des § 68 b“) entbehrlich.

Zu Nummer 25 (§ 74 a):

Absatz 1 Satz 1 soll sprachlich an § 68 Satz 1 angeglichen werden. Satz 2 soll gestrafft werden. Anstelle der Verweisung auf § 68 a Abs. 3, die insbesondere wegen der darin enthaltenen weiteren Verweisung in § 68 a Abs. 1 und 2 schwer verständlich ist, soll die hier beabsichtigte Regelung in Absatz 4 ausformuliert werden.

Die Absätze 2 und 3 sollen sprachlich an die entsprechenden Regelungen in § 68 a Abs. 1 und 2 angeglichen werden.

Zu dem empfohlenen Absatz 4 vgl. die Erläuterung zu Absatz 1 Satz 2.

Zu Nummer 26 (§ 102 Satz 1):

Der Ausschuss empfiehlt eine redaktionelle Änderung.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Justizgesetzes):

Zu den Nummern 0/1 und 0/2 (§§ 12, 14, 15 und 16):

Die Empfehlung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU, der wie folgt begründet wurde:

„Redaktionelle Anpassung an die durch Erlass vom 9. April 2019 erfolgte Umbenennung der Justizhelferinnen und Justizhelfer in Justizangestellte im Wachtmeisterdienst sowie an die

Umbenennung der Wachtmeisterinnen und Wachtmeister in Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister.“

Zu Nummer 1 (§ 31 a):

Zu der Entwurfsregelung über neutrales Auftreten im Dienst, die das sichtbare Tragen von religiös, weltanschaulich oder politisch konnotierten Kleidungsstücken oder Symbolen bei der Wahrnehmung richterlicher oder staatsanwaltlicher Amtshandlungen verbietet, hat der GBD den Ausschuss auf die mit dieser Regelung verbundenen verfassungsrechtlichen Risiken hingewiesen. Dabei wurde auch der während der Beratung des Gesetzentwurfs ergangene Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2020 (veröffentlicht am 27. Februar 2020) zu dem Fall einer hessischen Rechtsreferendarin (2 BvR 1333/17) berücksichtigt.

Die Entwurfsregelung enthalte einen Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Artikel 4 Abs. 1 GG), weil diese nicht nur die innere Freiheit schütze, zu glauben oder nicht zu glauben, sondern auch die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten, auch durch das Tragen spezieller Kleidungsstücke oder Symbole sowie durch die Einhaltung religiöser Bekleidungs Vorschriften (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 79 ff.; BVerfGE 108, 282, 297; 138, 296, 328 ff.; BayVerfGH, Urteil vom 14. März 2019 - Vf. 3-VII-18 -, juris Rn. 25). Auf diese grundrechtlich geschützte Position könnten sich auch die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Personen berufen (BVerfGE 108, 282, 297; 138, 296, 328), auch wenn sie richterliche und staatsanwaltschaftliche Aufgaben wahrnehmen (BayVerfGH, a. a. O.; BVerfG, Beschluss vom 27. Juni 2017 - 2 BvR 1333/17 -, juris Rn. 38 f.).

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Entwurfsregelung könne der GBD zwar nicht zweifelsfrei feststellen. Das insoweit bestehende verfassungsrechtliche Risiko sei jedoch überschaubar. Sollte die Regelung als Statuspflicht im Sinne des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 27 GG anzusehen sein, so komme es entscheidend darauf an, ob der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht habe (Artikel 72 Abs. 1 GG). Für die Annahme einer

Statuspflicht, also einer für das Beamten- bzw. Richterverhältnis statusprägenden und wesentlichen bzw. maßgeblichen Pflicht (*Degenhart*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Artikel 74 Rn. 114; *Reich*, BeamtStG, 3. Auflage 2018, § 1 Rn. 2), spreche hier, dass die Regelung über das „Neutrale Auftreten im Dienst“ eine Schnittmenge mit der Mäßigungspflicht nach § 33 Abs. 2 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) habe, die nach § 71 DRiG auch für Richterinnen und Richter im Landesdienst gelte und eine Statuspflicht sei. Sie gehe darüber aber noch hinaus, indem sie nicht nur zu politisch neutralem, sondern auch zu religiös und weltanschaulich neutralem Verhalten im Dienst verpflichte. Für die Annahme einer Statuspflicht spreche zudem, dass der Bundesgesetzgeber das (weniger eingriffsintensive) Verbot der Gesichtsverhüllung bei der Dienstausbübung in § 34 Satz 4 BeamtStG, das nach § 71 DRiG auch für Richterinnen und Richter im Landesdienst gelte, im Jahr 2017 als Statuspflicht gewertet habe (vgl. BT-Drs. 18/11180, S. 10). Da der Bundesgesetzgeber mit der Regelung des Verhüllungsverbots (§ 34 Satz 4 BeamtStG) die Verpflichtung zu weltanschaulich-religiös neutralem Auftreten adressiert habe (vgl. BT-Drs. 18/11180, S. 1), könne sich daraus eine Sperrwirkung für die Länder ergeben. Die nach der Rechtsprechung des BVerfG dafür maßgebliche Gesamtwürdigung des Normenkomplexes (BVerfGE 109, 190, 230 f.) ergebe aus Sicht des GBD allerdings keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit § 34 Satz 4 BeamtStG den Willen gehabt hätte, eine abschließende Regelung des neutralen Auftretens im Dienst zu treffen. Das Verhüllungsverbot könne ebenso gut als Mindestanforderung an das weltanschaulich-religiös neutrale Verhalten der Staatsbediensteten verstanden werden, die weitergehende Anforderungen durch Landesrecht nicht ausschließe. Bisher werde das Beamtenstatusgesetz auch nicht zu den Kodifizierungen gerechnet, aus denen eine Indizwirkung für eine abschließende Regelung abzuleiten wäre (vgl. *Degenhart*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Artikel 72 Rn. 27 f.). Da bei Zweifeln an dem objektivierten Willen des Bundesgesetzgebers zu einer abschließenden Regelung wegen des Grundsatzes der Länderzuständigkeit in Artikel 70 Abs. 1 GG eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit des Landes anzunehmen sei (*Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Artikel 72 Rn. 75 m. w. N.), sei das verfassungsrechtliche Risiko hier überschaubar. Dafür spreche auch, dass sich weder der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) in seiner Entscheidung

vom 14. März 2019 (Vf. 3-VII-18) noch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. Januar 2020 (2 BvR 1333/17) mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz beschäftigt habe.

Auch im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, das für Eingriffe in die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu beachten sei (BVerfGE 83, 130, 142; 108, 282, 297), bestehe kein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko. Das Bestimmtheitsgebot verlange, dass die von dem Gesetz betroffenen Personen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können (st. Rspr., vgl. nur BVerfGE 17, 306, 314; 31, 255, 264; 37, 132, 142). Je schwerwiegender oder belastender die individuellen Auswirkungen eines Gesetzes seien, desto genauer müssten die Voraussetzungen durch den Gesetzgeber bestimmt sein (st. Rspr., vgl. nur BVerfGE 56, 1, 13; 83, 130, 145; 86, 288, 311). Unbestimmtheit dürfe allerdings nicht mit Interpretationsbedürftigkeit gleichgesetzt werden; die Verwendung interpretationsbedürftiger Rechtsbegriffe sei verfassungsrechtlich zulässig (BVerfGE 78, 214, 226). Zwar lasse sich dem Wortlaut von § 31 a NJG-Entwurf nicht unmittelbar entnehmen, wann sichtbar getragene Symbole und Kleidungsstücke eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung „zum Ausdruck bringen“. Dieses Tatbestandsmerkmal sei auslegungsbedürftig. Ausweislich der Gesetzesbegründung (Drs. 18/4394, S. 27) solle dabei der Blickwinkel eines objektiven Dritten für die Beurteilung maßgeblich sein (vgl. dazu auch BVerfGE 108, 282, 305). Aber auch aus der Warte eines objektiven Dritten würden sich Zweifelsfälle nicht eindeutig auflösen lassen, z. B. wenn eine Person Schmuckstücke mit Symbolen unterschiedlicher Religionen trage (und deshalb infrage steht, ob diese Person *eine* religiöse Überzeugung zum Ausdruck bringe) oder wenn es sich um ein im Allgemeinen unbekanntes Symbol einer (in Deutschland) kaum oder gar nicht vertretenen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft handele (und deshalb infrage stehe, ob trotzdem aus der Warte eines objektiven Dritten eine religiöse Überzeugung zum Ausdruck gebracht werde) oder wenn ein islamisches Kopftuch getragen werde, um die Folgen einer onkologischen Behandlung zu verdecken (und deshalb infrage stehe, welchem „Ausdruck“ der objektive Dritte bei seiner Betrachtung den Vorrang gebe; vgl. dazu die Gesetzesbegründung, a. a. O.). Zwar könnten solche Zweifelsfälle allein mit dem Wortlaut der Regelung nicht eindeutig aufgelöst werden, es sei jedoch davon auszugehen, dass sich unter Berücksichtigung der in Betracht kommenden Deutungsmöglichkeiten im Einzelfall beurteilen lassen werde, ob ein Symbol oder Kleidungsstück eine religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung zum Ausdruck bringe oder nicht. In diesem Zusammenhang im Ausschuss um Auskunft gebeten, meinte ein Vertreter des MJ zu dem Fall einer Perücke, die kaum als solche zu erkennen sei, dass ein objektiver Beobachter diese wohl nicht als Ausdruck einer religiösen Überzeugung verstehen könne. Trotz der verbleibenden Auslegungsfragen ist der GBD im Ergebnis davon ausgegangen, dass die Vorschrift den an die Bestimmtheit gesetzlicher Vorschriften zu stellenden Anforderungen noch genüge (vgl. zu der ähnlichen Vorschrift in Artikel 11 Abs. 2 BayRiStAG BayVerfGH, Urteil vom 14. März 2019, - Vf. 3-VII-18 -, juris Rn. 20 f.; ebenso zu der hessischen Regelung BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 85), auch wenn dabei in Rechnung gestellt werde, dass der Eingriff schwer wiege, wenn er, wie hier, auch die in Erfüllung eines imperativen religiösen Bedeckungsgebots getragene Kleidung (d. h. v. a. das islamische Kopftuch) verbiete (BVerfGE 108, 282, 312 f.; 138, 296, 332). Für die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots spreche auch, dass die betroffenen Amtsträger Rechtsschutz gegen die auf Grundlage des § 31 a NJG-Entwurf ergangenen belastenden Maßnahmen in Anspruch nehmen könnten. Es handele sich nicht um heimliche Maßnahmen, die einen höheren Grad an gesetzlicher Bestimmtheit erforderlich machen würden (BVerfGE 141, 220, 265, Rn. 94), sondern um offene Maßnahmen der Dienstaufsicht bzw. bei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern sowie Referendarinnen und Referendaren um solche der Sitzungspolizei (vgl. die Gesetzesbegründung, a. a. O.), die gerichtlich überprüf- und aufhebbar seien.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs wies der GBD darauf hin, dass zwischen den widerstreitenden verfassungsrechtlich geschützten Positionen ein möglichst schonender Ausgleich geschaffen werden müsse (sogenannte praktische Konkordanz; vgl. nur BVerfGE 108, 282, 299, 309; 138, 296, 333). Die Auflösung des normativen Spannungsverhältnisses obliege dem demokratischen Gesetzgeber (BVerfGE 138, 296, 333), der dabei über eine Einschätzungsprärogative verfüge, allerdings ein angemessenes Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung der Glaubens- und Gewissensfreiheit des richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Personals wahren und die Grenze der Zumutbarkeit beachten müsse (vgl. BVerfGE 138, 296, 335). Insofern sei zu beachten, dass das Gewicht des Eingriffs in die Glaubensfreiheit, der mit einem Verbot weltanschaulich-

religiös konnotierter Kleidung oder Symbole verbunden sei, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls dann erheblich sei, wenn die betroffene Person mit ihrer religiös konnotierten Kleidung einem imperativen religiösen Bedeckungsgebot folge, das nachvollziehbar ihre persönliche Identität berühre. Für das Tragen eines islamischen Kopftuchs durch muslimische Frauen sei dies angenommen worden (BVerfGE 108, 282, 312 f.; 138, 296, 332 f.). Zu der Frage, ob auch andere Glaubensgemeinschaften vergleichbar imperative Bedeckungsgebote kennen (z. B. die Kippa der Juden oder der Dastar der Sikh), seien dem GBD bisher hingegen keine verfassungsgerichtlichen Feststellungen bekannt.

In seinem Beschluss vom 14. Januar 2020 habe das Bundesverfassungsgericht drei Verfassungsgüter festgestellt, die mit der individuellen Glaubensfreiheit der von dem Verbot betroffenen Personen zum Ausgleich gebracht werden müssten:

- Die staatliche Pflicht zur weltanschaulich-religiösen Neutralität (vgl. nur BVerfGE 108, 282, 299), die allerdings nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche zu verstehen sei, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung, verbiete es dem Staat, eine gezielte Beeinflussung im Dienste einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung zu betreiben oder sich durch von ihm ausgehende oder ihm zurechenbare Maßnahmen ausdrücklich oder konkludent mit einem bestimmten Glauben oder einer bestimmten Weltanschauung zu identifizieren und dadurch den religiösen Frieden in einer Gesellschaft von sich aus zu gefährden (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 87 f.; BVerfGE 108, 282, 300; 138, 296, 339; BayVerfGH, Urteil vom 14. März 2019, - Vf. 3-VII-18 -, juris Rn. 29 f.).
- Die negative Glaubens- und Gewissensfreiheit der an den Gerichtsverfahren beteiligten Personen verlange zwar nicht, von der Konfrontation mit anderen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften verschont zu bleiben (BVerfGE 108, 282, 301 f.). Die Grenze zulässiger Konfrontation sei aber dort überschritten, wo der Einzelne dem Einfluss eines bestimmten Glaubens ohne Ausweichmöglichkeit ausgesetzt sei, etwa wenn der Staat selbst eine Zwangssituation herbeiführe, die den Betroffenen daran hindere, sich der Konfrontation zu entziehen (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 93 ff.; BVerfGE 93, 1, 17; 108, 282, 302).
- Die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege zähle zu den Grundbedingungen des Rechtsstaats und setze voraus, dass gesellschaftliches Vertrauen nicht nur in die einzelne Richterpersonlichkeit, sondern in die Justiz insgesamt existiere; dem Staat komme insoweit die Aufgabe der Optimierung zu (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 91 f.).

Der GBD wies darauf hin, dass in Literatur und Rechtsprechung umstritten sei, ob die durch § 31 a NJG-Entwurf vorgenommene Zuordnung der Verfassungsgüter verhältnismäßig sei und deshalb die der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gesetzten Grenzen einhalte. Durch seinen Beschluss vom 14. Januar 2020 habe das Bundesverfassungsgericht diese Frage nun allerdings für Referendarinnen und Referendare - und damit implizit auch für Berufsrichterinnen und Berufsrichter - beantwortet. Es habe festgestellt, dass hier keiner der kollidierenden Rechtspositionen ein derart überwiegendes Gewicht zukomme, dass der Gesetzgeber gezwungen wäre, das Tragen religiöser Symbole im Gerichtssaal zu verbieten oder zu erlauben (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 101 f.). Verfassungsrechtlich sei es mithin sowohl zulässig, eine Regelung wie in § 31 a NJG-Entwurf zu treffen, als auch darauf zu verzichten. Die Entscheidung des Gesetzgebers sei insoweit zu respektieren.

Der GBD wies allerdings darauf hin, dass die Verhältnismäßigkeit des Ausgleichs der Verfassungsgüter bei den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern weiterhin umstritten sei, denn die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2020 äußere sich dazu nicht. In Teilen der juristischen Literatur werde dazu vertreten, dass die Erstreckung eines solchen Verbots auf ehrenamtliche Richterinnen und Richter unverhältnismäßig sei (*Artkämpfer/Weise*, DRiZ 2019, S. 61 f.; *Weidemann*, ZJS 4 [2016], S. 404 ff.). Die staatlichen Gerichte öffneten sich durch die Aufnahme ehrenamtlicher Richterinnen und Richter gegenüber der Gesellschaft, sodass Einzelpersonen stellvertretend für das ganze Volk an der Rechtsprechung teilhaben könnten. Diese Demokratisierungs- und Kontrollfunktion könne nur bei einer gewissen Staatsferne und Beibehaltung des

individuellen Privaten gelingen. Ehrenamtliche Richterinnen und Richter könnten mithin religiöse Symbole und Kleidung während der Verhandlung (sichtbar) tragen (*Bader*, NJW 2007, S. 2966; *Weidemann*, ZJS 4 [2016], S. 404 f.). Auch von Teilen der Rechtsprechung werde vertreten, dass sich die für Berufsrichterinnen und -richter geltenden Grundsätze aufgrund ihrer besonderen Stellung nicht auf ehrenamtliche Richterinnen und Richter übertragen ließen (KG Berlin, Urteil vom 9. Oktober 2012 - 121 Ss 166/12 [120/12] -, juris Rn. 8). Die Gegenauffassung vertrete hingegen, dass ehrenamtliche Richterinnen und Richter bei der Ausübung ihres Amtes nicht private Bürgerinnen oder Bürger, sondern gleichberechtigte Richterinnen und Richter und damit nur dem Gesetz unterworfen seien. Daraus folge die Pflicht, „alles zu unterlassen, was das Vertrauen der Rechtssuchenden und Rechtssuchenden beeinträchtigt, dass allein rechtliche Maßstäbe für die gerichtliche Entscheidung Bedeutung haben“ (vgl. *Feldmann*, Religion und Justiz 2008, S. 218). Dieser Linie folgend habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof für ehrenamtliche Richterinnen und Richter keinen abweichenden Maßstab verlangt, sich allerdings mit dieser Frage auch nicht beschäftigt (BayVerfGH, Urteil vom 14. März 2019 - Vf. 3-VII-18 -, juris). Aus Sicht des GBD spräche für eine staatsfernere Stellung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter jedenfalls auch, dass diese mit Ausnahme von Handelsrichterinnen und Handelsrichtern keine Amtstracht trügen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Anordnung über die Amtstracht im Geschäftsbereich des Justizministeriums vom 27. Oktober 2015, Nds. Rpfl. 2015, S. 360). Gerade diese in der vorgeschriebenen Amtstracht liegende Einflussnahme auf das äußere Gepräge der Amtshandlung sei vom BVerfG aber dazu herangezogen worden, das Tragen religiöser Symbole während der Verhandlung aus Sicht eines objektiven Beobachters dem Staat zurechnen zu können (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 90).

Der Ausschuss möchte das insoweit verbleibende verfassungsrechtliche Risiko im Hinblick auf die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Kauf nehmen und empfiehlt daher, die Entwurfsregelung unverändert anzunehmen. Das Ausschussmitglied der Grünen hat sich mit der Begründung gegen die Entwurfsregelung ausgesprochen, es passe nicht zusammen, dass der Staat seinem Personal in der Justiz das sichtbare Tragen religiöser oder weltanschaulicher Symbole oder Kleidungsstücke untersage, gleichzeitig aber das Aufhängen von Kreuzen in (einzelnen) Gerichtssälen weiterhin dulde.

Zu Nummer 1/1 (§ 93 a):

Die Empfehlung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU, der wie folgt begründet wurde:

„Aufgrund des (insoweit) am 6. Dezember 2019 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Neunten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1948) kann die Landesregierung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) die Befugnis der zuständigen obersten Landesbehörde, nach Anhörung der in § 14 Abs. 5 ArbGG genannten Verbände die Zahl der Kammern bei den Arbeitsgerichten zu bestimmen, auf die Präsidentin oder den Präsidenten des Landesarbeitsgerichts übertragen. Gemäß § 35 Abs. 3 ArbGG gilt § 17 Abs. 1 ArbGG für die Bestimmung der Zahl der Kammern bei dem Landesarbeitsgericht entsprechend. Um einen Gleichlauf bei der Zuständigkeit der Bestimmung der Anzahl der Spruchkörper herzustellen (vgl. §§ 36, 89 NJG) und zur Verschlankung der Verfahrensabläufe soll diese - in Niedersachsen dem Justizministerium als zuständige oberste Landesbehörde zustehende - Befugnis auf die Präsidentin oder den Präsidenten des Landesarbeitsgerichts übertragen werden. Die Weisungsbefugnis des Justizministeriums bleibt bestehen. Inhaltlich entspricht die - formal gemäß Artikel 80 Abs. 4 GG zulässige - Regelung den §§ 36, 89 NJG.“

Zu Nummer 3 (§ 111):

In Absatz 4 soll - ebenso wie in § 109 Abs. 1 - auf das Justizbeitreibungsgesetz ohne Datum, Fundstelle und Dynamisierungszusatz dynamisch verwiesen werden, weil (wie bisher bei der Justizbeitreibungsordnung) davon ausgegangen werden kann, dass es sich um ein allgemein bekanntes Gesetz handelt.

Zu Nummer 4 (Anlage 1 [zu § 32 Abs. 2]):

Die Empfehlung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU, der wie folgt begründet wurde:

„Mit Wirkung zum 1. Januar 2015 fusionierten die Stadt Langen und die Samtgemeinde Bederkesa zur (neuen) Stadt Geestland. Die Änderung der - tatsächlich gemäß § 1 NJG erfolgten - Gerichtsbezeichnung auch im NJG war versehentlich nicht vorgenommen worden und wird nunmehr nachgeholt. Hinsichtlich Nr. 78 wird ein offensichtlicher Schreibfehler korrigiert.“

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

Die letzte Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes soll im Änderungsbefehl berücksichtigt werden.

Zu Artikel 4/1 (Änderung des Niedersächsischen Hinterlegungsgesetzes):

Die Empfehlung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU, der wie folgt begründet wurde:

„Zu Nummer 1 (§ 12 Abs. 2):

Das Hinterlegungsgesetz vom 9. November 2012 (GVBl. 2012, 431) wurde erforderlich, da die bis dahin geltende Hinterlegungsordnung des Bundes als Bundesrecht aufgehoben worden ist. Die Niedersächsische Neuregelung hat sich seitdem nach allgemeiner Auffassung grundsätzlich gut bewährt. Klarer Änderungsbedarf hat sich jedoch in Bezug auf die Regelungen über die Hinterlegungszinsen ergeben.

Bei der Schaffung entsprechender landesrechtlicher Regelungen hatten sich die Bundesländer ursprünglich mehrheitlich an dem bisherigen Bundesrecht orientiert und daher die Verzinsung hinterlegter Beträge - in modifizierter Form - beibehalten. Inzwischen haben bis auf Niedersachsen sämtliche Bundesländer die Verzinsung abgeschafft. Dies soll nun auch in Niedersachsen erfolgen.

Die Abschaffung der Verzinsung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Länder über die Hinterlegungsstellen zur Annahme von Hinterlegungen verpflichtet sind, Hinterlegungen nur auf Antrag und (jedenfalls auch) im Interesse der Beteiligten erfolgen, Gebühren für den mit Geldhinterlegungen verbundenen Verwaltungsaufwand aber nicht erhoben werden. Es erscheint unangemessen, den Landeshaushalt - und damit letztlich die Bürgerinnen und Bürger - darüber hinaus mit Zinsaufwendungen zu belasten, insbesondere vor dem Hintergrund der nunmehr mehrjährigen Niedrigzinsphase. Zudem spricht für die Abschaffung der Hinterlegungszinsen, dass dadurch der nicht unerhebliche Verwaltungsaufwand, der mit der genauen Berechnung und Auszahlung der Zinsen im Einzelfall verbunden ist, entfällt.

Die in der neuen Fassung des Absatzes 2 enthaltene ausdrückliche Bestimmung, dass eine Verzinsung von hinterlegtem Geld nicht stattfindet (Satz 1), erfolgt in Abgrenzung zu dessen einfacher Streichung zur Klarstellung. Ein Ausschluss der Verzinsung auch für Gelder, die ggf. aus anderen Hinterlegungsarten anfallen, ist nicht erforderlich. Für diese ist bereits nach gegenwärtiger Rechtslage (§ 13 NHintG) eine Verzinsung nicht vorgesehen.

Die neu eingefügten Sätze 2 bis 4 in Absatz 2 enthalten die im Hinblick auf den in Absatz 2 Satz 1 geregelten Wegfall der Verzinsung notwendige Übergangsvorschrift. Sie stellt klar, dass bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes entstandene Zinsansprüche unverändert bestehen bleiben. Mit Ablauf des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes endet die Verzinsung in jedem Falle.

Die Berechnung und Auszahlung der Hinterlegungszinsen erfolgt indes nur auf Antrag. Dies wurde bereits zur Hinterlegungsordnung vertreten (vgl. KG, Urt. v. 12. Juni 1996 - 24 U 690/96, NJW-RR 1996, 1202, 1203) und ist zukünftig - unter gleichzeitiger Einführung einer

Ausschlussfrist - in den Sätzen 3 und 4 klargestellt. Die Ausschlussfrist beginnt zu laufen, wenn die empfangsberechtigte Person von dem Erlass der Herausgabeanordnung benachrichtigt worden ist oder in sonstiger Weise Kenntnis erlangt hat.

Zu Nummer 2 (§ 16 Abs. 2):

Änderungsbedarf hat sich zudem infolge eines starken Anstiegs der Anzahl von Staatserbschaften bei der Regelung über die Herausgabeverfügung ergeben.

Wenn bei einem Erbfall die Erben unbekannt sind, erfolgt häufig zur Sicherung des Nachlasses zunächst die Hinterlegung der im Nachlass befindlichen Wertgegenstände und des Bargeldes. Ist die Person des Erben ermittelt, bedarf es dieser Sicherungsmaßnahme nicht mehr. In den Fällen, in denen die Erbenermittlung erfolglos war und das Aufforderungsverfahren nach § 1965 BGB durchgeführt wurde, ergeht ein Feststellungsbeschluss des Nachlassgerichts nach § 1964 Abs. 1 BGB. Mit diesem stellt das Nachlassgericht fest, dass ein anderer Erbe als der Fiskus nicht vorhanden ist. Diese Feststellung begründet zugleich die Vermutung, dass der Fiskus gesetzlicher Erbe ist.

Um nach Erlass dieses Feststellungsbeschlusses gemäß § 1964 BGB die Herausgabe der hinterlegten Wertgegenstände und des Bargeldes zu erreichen, muss das mit der Abwicklung von Staatserbschaften befasste Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) allerdings nach gegenwärtiger Gesetzeslage einen hohen Verwaltungsaufwand betreiben. Es muss insbesondere bei dem Nachlassgericht einen Erbschein beantragen und diesen der Hinterlegungsstelle vorlegen (KG, Beschl. v. 22. April 2008 - 1 VA 16/06, NJW-RR 2008, 1540 ff., Beschl. v. 11. Mai 1998 - 25 VA 14/97, Rpfleger 1998, 528 ff.). Dieser Verwaltungsaufwand ist gerade in den vergangenen Jahren erheblich geworden, da die Anzahl von Staatserbschaften massiv angestiegen ist. So hat es in Niedersachsen im Jahr 2005 nur ca. 150 Staatserbschaften gegeben, im Jahr 2017 waren es schon ca. 1960, im Jahr 2018 dann 2010 und im Jahr 2019 (geschätzt) 2030 Staatserbschaften.

Dieser Verwaltungsaufwand soll bei Wahrung der involvierten Interessen mit der Gesetzesänderung künftig vermieden und damit zugleich Bürokratie abgebaut werden.

Der nunmehr ausdrücklich für ausreichend erklärte Beschluss des Rechtspflegers nach § 1964 BGB ohne Rechtskraftvermerk kann ohne nennenswerten Verwaltungsaufwand beigebracht werden. Er bietet den Beteiligten auch einen ausreichenden Schutz. In diesem Zusammenhang zu berücksichtigende Interessen von unbekanntem Erben und Dritten werden durch das fortbestehende Erbrecht der unbekanntem Erben und die immerwährende Solvenz des Staates, die eine Auskehrung des an ihn herausgegebenen Geldes, der Wertgegenstände oder von deren Wert garantiert, ausreichend gewahrt.“