

Abschlussbericht

über

die Evaluation

der

Deutschen Richterakademie

# Evaluation der Deutschen Richterakademie

<b>A. Auftrag und Mitglieder der Evaluierungskommission</b> .....	4
<b>B. Arbeitsmethode</b> .....	6
I. Organisation .....	6
II. Informationsgrundlagen.....	6
<b>C. Befund</b> .....	8
I. Normative Vorgaben und europäische Bezüge.....	8
1. National .....	8
2. Europäisch .....	11
3. Rechtsvergleichend (Europa).....	14
4. Organisation der Fortbildung im europäischen Vergleich .....	16
II. Fortbildungsbedarf .....	22
1. Bedarfsfeststellung .....	22
a) Grundsatz.....	23
b) Praxis.....	23
2. Jahresplanung der Programmkonferenz.....	27
a) Jährliche Ziel- und Prioritätensetzung .....	27
b) Nicht berücksichtigte Vorschläge oder Bedarfe .....	30
III. Bedarfsabdeckung.....	34
1. Fortbildungsangebot der Länder .....	34
a) Verteilung der Themen-Clusterung 2019.....	34
b) Dauer der Veranstaltungen. ....	37
c) Schnittstelle.....	38
2. Fortbildungsangebot der DRA .....	43
a) Fortbildungskapazitäten der DRA .....	44
b) Auslastung der DRA .....	46

c) Inhalt der Fortbildungen der DRA.....	51
3. Europäisches Fortbildungsangebot.....	52
a) Fortbildungsangebot des EJTN.....	54
b) Fortbildungsangebot der Europäischen Rechtsakademie .....	56
IV. Qualität des Angebots der DRA.....	60
V. Kosten.....	66
1. Fortbildungsveranstaltungen der DRA.....	66
a) Ausweisung verschiedener Kostenarten .....	66
b) Direkte Kosten.....	68
c) Indirekte Kosten.....	75
d) Einnahmen von Dritten .....	76
e) Aussagekräftige Schlüsselwerte.....	79
2. Alternativen .....	83
a) Länder mit eigener Akademie .....	85
b) Länder ohne eigene Akademie mit über 50 Fortbildungen .....	86
c) Länder mit weniger Fortbildungen.....	86
VI. Präsenz der DRA auf europäischer Ebene.....	90
1. EJTN .....	90
2. Mitwirkung am Aufbau rechtsstaatlicher Justizstrukturen.....	91
<b>D. Bewertungen und Empfehlungen.....</b>	<b>93</b>
I. Normative Vorgaben und verfügbare Mittel im europäischen Vergleich.....	93
II. Fortbildungsbedarf .....	95
III. Bedarfsabdeckung.....	97
IV. Qualität des Angebots .....	101
V. Kosten.....	102
VI. Präsenz der DRA auf europäischer Ebene.....	104
<b>E. Schlussbetrachtung .....</b>	<b>105</b>

## **F. Anlagen**

1. Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz über die Zuweisungen des Bundes an die Deutsche Richterakademie (Kapitel 0710 Titel 63201) – Erkenntnisse zur Deutschen Richterakademie vom 5. Februar 2018 (Gz. I 5 – 2017 – 0259)
2. Tabelle I: Vorgeschlagene Fortbildungsthemen, die im Vorschlagsjahr nicht angeboten wurden
3. Tabelle II: Auslastung der DRA
4. Tabelle III a: Interessentenzahl der Vortagung 2018
5. Tabelle III b: Interessentenzahl der Vortagung 2019
6. Tabelle IV a: Verhältnis TN-Plätze zu Interessenten DRA Trier 2019
7. Tabelle IV b: Verhältnis TN-Plätze zu Interessenten DRA Wustrau 2019
8. Fragebogen für Fachtagungen
9. Fragebogen für verhaltensorientierte Tagungen
10. Tabelle V: Bewertung der Tagungen
11. Tabelle VI: Von den Ländern mitgeteilte Kostenfaktoren der Justizfortbildung

## A. Auftrag und Mitglieder der Evaluierungskommission

Der Bundesrechnungshof hat in seiner abschließenden Mitteilung an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 5. Februar 2018 unter dem Titel „Überhöhte Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Deutschen Richterakademie“ empfohlen, eine externe Stelle mit der Evaluation der Deutschen Richterakademie zu beauftragen. Die Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie hat daraufhin im Februar 2020 eine Kommission berufen, deren Aufgabe es ist, unter besonderem Hinweis auf Seite 9 der „Abschließenden Mitteilung an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz über die Zuweisungen des Bundes an die Deutsche Richterakademie (Kapitel 0710 Titel 63201) – Erkenntnisse zur Deutschen Richterakademie“<sup>1</sup> diese Evaluation durchzuführen. Dabei sind mindestens die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- a) Qualität und Quantität der von der Deutschen Richterakademie angebotenen Fortbildungen im Vergleich zum bundesweit in der Justiz bestehenden Bedarf an solchen Veranstaltungen;
- b) jährliche Ziele und Prioritäten für die Aufstellung des Jahresprogramms einschließlich der nicht berücksichtigten Vorhaben;
- c) Kosten der einzelnen Fortbildungsveranstaltungen und Kosten gegebenenfalls vorhandener Alternativen.

Die Kommission legt hiermit ihren Abschlussbericht über die Evaluation vor, in dem zunächst unter „B. Arbeitsmethode“ die Vorgehensweise erläutert wird. Nach den

---

<sup>1</sup> Anlage 1.

Ergebnissen der Evaluation, die unter „C. Befund“ dargestellt werden, sind Hinweise für das weitere Vorgehen unter „D. Bewertung und Empfehlungen“ zusammengefasst.

Darüber hinaus stehen die Kommissionsmitglieder auf Nachfrage der Deutschen Richterakademie bzw. der Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie für eine Erläuterung zur Verfügung.

Die Programmkonferenz hat die Evaluationskommission wie folgt besetzt:

- Ruth-Maria Eulerling (Leiterin der Justizakademie Nordrhein-Westfalen)
- Dr. Stephan Haberland (Vizepräsident des Hanseatischen Oberlandesgerichts in Bremen).
- Dr. Wolfgang Heusel (Direktor der Europäischen Rechtsakademie)
- Detlev Rust (Generalstaatsanwalt der Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig)
- Dr. Bernhard Joachim Scholz (Richter am Bundessozialgericht, Mitglied des Präsidiums des Deutschen Richterbundes)

## B. Arbeitsmethode

### I. Organisation

Bedingt durch die Einschränkungen der Corona-Pandemie hat die Kommission zunächst nur Skype-Konferenzen durchgeführt. Nach Klärung der offenen Fragen wurden die benötigten Informationen eingeholt und einzelne Arbeitspakete auf die Kommissionsmitglieder verteilt. Durch weitere Skype-Konferenzen wurden Zwischenergebnisse abgeglichen und die weitere Arbeit synchronisiert. Die Mitglieder der Evaluierungskommission haben die einzelnen Arbeitspakete bei einem tatsächlichen Treffen am 23. Oktober 2020 in der Tagungsstätte der Deutschen Richterakademie in Trier zusammengeführt und weitere Arbeitsaufträge verteilt. Die Ergebnisse wurden in den Abschlussbericht integriert, der anschließend finalisiert wurde.

### II. Informationsgrundlagen

Die Ermittlung des objektiven Fortbildungsbedarfs gestaltete sich schwierig. Zur Quantifizierung wurde einerseits die Deutsche Richterakademie um Auskunft gebeten, wie sie den Fortbildungsbedarf feststellt. Daneben wurde erhoben, welche Fortbildungen in den Jahren 2015-2019 angeboten wurden, wie viele Anmeldungen es für diese Fortbildungen gab und welche Fortbildungsthemen darüber hinaus vorgeschlagen, aber nicht angeboten wurden.

Demgegenüber war die Datengrundlage zur Qualität der Fortbildung gut, weil auf die Auswertung der Feedbackbögen durch die Deutsche Richterakademie für jede einzelne Fortbildung zurückgegriffen werden konnte.

Zur Klärung der jährlichen Ziele und Prioritäten hat die Deutsche Richterakademie das Procedere für die Auswahl der tatsächlich durchgeführten Fortbildungen dargelegt und die Beschlussammlung (Stand: 18. Dezember 2019) sowie die Protokolle der Programmkonferenzen für die Jahre 2015-2019 übersandt. Die Kommission hat außerdem die Landesjustizverwaltungen um Auskunft darüber gebeten, wie die landesinternen Fortbildungen organisiert werden, welche Themengebiete dort angeboten und wie sie nachgefragt werden. Darüber hinausgehende Fragen der Kommission beantworteten der Direktor der Richterakademie und die beiden Verwaltungsleiterinnen.

Für den vorzunehmenden Kostenvergleich hat die Deutsche Richterakademie auf Anfrage die direkten Kosten der einzelnen Fortbildungen sowie die indirekten Kosten für die Akademie offengelegt. Daneben ist bei den Landesjustizverwaltungen ermittelt worden, welche (direkten und indirekten) Kosten für die landeseigene Fortbildung und über den finanziellen Beitrag zum Haushalt der Richterakademie hinaus entstehen.



## C. Befund

### I. Normative Vorgaben und europäische Bezüge

#### 1. National

Das Deutsche Richtergesetz regelt Fragen der Fortbildung weder in seinen rahmenrechtlichen Bestimmungen noch in dem den Richtern und Richterinnen im Bundesdienst gewidmeten Teil. Immerhin bestimmt § 9 Abs. 1 Nr. 1 der Sonderurlaubsverordnung des Bundes<sup>2</sup> für Bundesrichter und -richterinnen (ebenso wie für Bundesbeamte) einen Anspruch auf Gewährung eines bis zu fünftägigen Sonderurlaubs „für die Teilnahme an wissenschaftlichen Tagungen sowie an beruflichen Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, die von staatlichen ... Stellen durchgeführt werden, wenn die Teilnahme für die dienstliche Tätigkeit von Nutzen ist“. Ähnliche Bestimmungen finden sich auf Landesebene, die jedoch anstelle eines Freistellungsanspruchs auch nur eine Ermessensentscheidung des Dienstherrn<sup>3</sup> vorsehen können.

Auf Landesebene regelt das Richter- und Staatsanwältegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in § 13 (Fortbildung), dass „Richterinnen und Richter sowie

---

<sup>2</sup> Sonderurlaubsverordnung vom 1.6.2016 (BGBl. I S. 1284), geändert durch Art. 51 VO vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328).

<sup>3</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 1 UrlaubsVO des Landes Rheinland-Pfalz idF vom 8.3.2016 i.V.m. § 5 Abs. 1 LRiG: „In folgenden Fällen *kann* Urlaub unter Fortzahlung der Dienstbezüge gewährt werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen: 1. für die Teilnahme an wissenschaftlichen Tagungen und an beruflichen Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, die von staatlichen oder kommunalen Stellen durchgeführt oder gefördert werden, wenn die Teilnahme für die dienstliche Tätigkeit von Nutzen ist;“ (Hervorhebung vom Verf.).

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ... verpflichtet (sind), sich fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“ Weiter bestimmt § 3b Hamburgisches Richtergesetz, dass „Richter ... verpflichtet [sind], sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“ Im Übrigen verweisen die Landesrichtergesetze ergänzend auf die Landesbeamtengesetze, in denen regelmäßig ebenfalls eine allgemeine Fortbildungspflicht kodifiziert ist.<sup>4</sup> In der Praxis erfolgt die Teilnahme an Veranstaltungen der DRA daher in der Regel auf dem Weg der Abordnung.

Eine über dieses allgemeine Gebot hinausgehende Präzisierung der Fortbildungspflicht im Hinblick auf den zeitlichen Umfang oder inhaltlich-thematische Vorgaben besteht nicht. Allerdings gibt es vereinzelt (z.B. in Niedersachsen) justizinterne Festlegungen in Budgetvereinbarungen zwischen dem Justizministerium und den Mittelbehörden auch über den Umfang von durchzuführenden und/oder in Anspruch zu nehmenden Fortbildungen. Neben anderen Bereichen wie der Quote an teilzeitgeeigneten Fortbildungen können so z.B. (durchschnittliche) Mindestfortbildungstage allgemein oder für bestimmte Funktionen (Ausbildende) oder Sachgebiete (Pressestellen) kodifiziert werden, auch wenn deren Einhaltung nicht individuell einklagbar ist.

---

<sup>4</sup> So verweist § 5 Abs. 1 des rheinland-pfälzischen LRiG ergänzend auf die Vorschriften des Landesbeamtenrechts und damit auf § 22 des LBG, der festlegt: „Die berufliche Entwicklung in der Laufbahn setzt eine entsprechende Qualifizierung, insbesondere die erforderliche Fortbildung, voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an der dienstlichen Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden. Der Dienstherr hat durch geeignete Maßnahmen für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen...“

Eine indirekte Pflicht zur Fortbildung enthält § 22 Abs. 6 Sätze 2 und 3 GVG. Danach sollen Richter in Insolvenzsachen über belegbare Kenntnisse auf dem Gebiet des Insolvenzrechts sowie über Grundkenntnisse in dort näher genannten Rechtsgebieten verfügen, soweit diese für das Insolvenzverfahren notwendig sind. Einem Richter, dessen Kenntnisse auf diesem Gebiet nicht belegt sind, dürfen die Aufgaben eines Insolvenzrichters nach Satz 3 nur zugewiesen werden, wenn der Erwerb der Kenntnisse alsbald zu erwarten ist. Auch für andere Rechtsgebiete wird die Festschreibung vergleichbarer Qualifikationen für Richterinnen und Richter diskutiert.<sup>5</sup>

Im Vergleich verlangt § 15 Abs. 3 FAO von Fachanwälten und Fachanwältinnen einen Fortbildungsaufwand von 15 Zeitstunden pro Jahr pro Fachgebiet. Ähnlich bestimmt § 6 Abs. 1 Nr. 4 BNotO für *Bewerber* für das Notaramt (Anwaltsnotare, § 3 Abs. 2 BNotO) eine Fortbildungspflicht von 15 Zeitstunden jährlich ab dem auf das Bestehen der notariellen Fachprüfung folgenden Kalenderjahr als Voraussetzung für die Bewerbung auf eine Notarstelle.

---

<sup>5</sup> Vgl. z.B. den Referentenentwurf des BMJV für das „Reformpaket zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder“ vom 1.7.2020 (abrufbar über [www.bmjv.de](http://www.bmjv.de)), wonach zur Verbesserung der Prävention wichtige Qualifikationen für Familien- und Jugendrichter, Jugendstaatsanwälte und Verfahrensbeistände gesetzlich festgeschrieben werden sollen. Auch im Koalitionsvertrag für den Bund zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.3.2018 (abrufbar unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)) heißt es unter Zeile 6250 ff.: „Wir befürworten Fortbildungen für Richterinnen und Richter insbesondere an Familiengerichten und streben verbindliche Regelungen in Abstimmung mit den Ländern an.“

## 2. Europäisch

Das Recht der Europäischen Union kennt keine Fortbildungspflicht für Richter- und Staatsanwaltschaft<sup>6</sup>. Nach Artt. 81 Abs. 2 lit. h, 82 Abs. 1 lit. c AEUV beschränkt sich die Kompetenz der EU auf die „Förderung“ der Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten (sowie Justizbediensteten). In diesem Sinn hat die Europäische Kommission die Justizfortbildung seit 2006<sup>7</sup> zu einem Schwerpunkt ihrer Politik gemacht und 2011 eine zunächst noch nicht als solche bezeichnete eigene Strategie vorgelegt<sup>8</sup>, wonach bis 2020 die Hälfte aller (auf 1.400.000 geschätzten) Rechtspraktiker in der EU an einer europarechtlichen oder dem Recht eines anderen Mitgliedstaats gewidmeten Fortbildung teilgenommen haben sollten. Die Kommission stellt im Rahmen des Justizprogramms der EU erhebliche Mittel zur Förderung der Justizfortbildung bereit<sup>9</sup> und legte im Herbst 2019 eine Auswertung der laufenden Justizfortbildungsstrategie<sup>10</sup> vor, die als Grundlage der Formulierung einer neuen Strategie ab 2021<sup>11</sup> dienen soll.

---

<sup>6</sup> Unter Staatsanwaltschaft wird hier und im Folgenden die Gesamtheit von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten verstanden.

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Fortbildung von Vertretern der Justizberufe in der Europäischen Union vom 29.6.2006, KOM (2006) 356 endgültig.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege/Eine neue Dimension der justitiellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene, vom 13.9.2011, KOM(2011) 551 endgültig. – Die Kommission bezieht den Ausdruck „Justizfortbildung“ auf Angehörige aller Rechtsberufe, also auch auf Anwälte, Notare und Justizbedienstete.

<sup>9</sup> Für den laufenden mittelfristigen Finanzrahmen der EU 2014-2020 beträgt das Gesamtbudget des Justizprogramms € 377,6Mio., aus dem erhebliche Mittel dem EJTN zufließen (s.u. C III 3 a).

<sup>10</sup> *Commission staff working document*, Evaluation of the 2011-2020 European judicial training strategy, vom 25.10.2019, SWD(2019) 380 final.

<sup>11</sup> Die Kommission hat am 2.12.2020 die Weiterführung ihrer bisherigen Strategie zur Justizfortbildung bis zum Jahr 2024 verabschiedet (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament,

Die EU-Strategie kann keine Fortbildungspflichten, sondern vor allem Anreize setzen und beschränkt sich aufgrund der thematischen Fokussierung auf Unionsrecht im Hinblick auf den Fortbildungsumfang auf sehr geringe Mindeststandards, deren Zweck eben nicht ein Mindestmaß an Fortbildung, sondern ein Mindestmaß an für das Funktionieren des gemeinsamen Justizraums maßgeblichen Kenntnissen und Fähigkeiten ist. Tatsächlich war diese Strategie gerade im Hinblick auf die Richter- und Staatsanwaltschaft sehr erfolgreich, wie der letzte 2019 vorgelegte Jahresbericht der Europäischen Kommission über Justizfortbildung bestätigt. Danach nahmen allein im Berichtsjahr 2018 über 63% der Richter aus den 27 teilnehmenden Mitgliedstaaten und knapp 36% der Staatsanwälte aus 21 Mitgliedstaaten an europarechtlicher Fortbildung oder an einer Schulung im Recht eines anderen Mitgliedstaates teil.<sup>12</sup> Für Deutschland sehen diese Zahlen noch besser aus: Während der Anteil der teilnehmenden Richter und Richterinnen in etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht (65% oder ca. 13.000 Richter), liegt die Teilnahmequote bei den Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sogar bei 78% (ca. 5.600).<sup>13</sup>

---

den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Gewährleistung der EU-weiten Rechtspflege – Eine Strategie für die justitielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024 vom 2.12.2020, COM(2020) 713 final). – Die neue Strategie baut auf den bis 2020 erreichten Fortschritten auf und behält die bisherige Zielsetzung grundsätzlich bei, setzt aber besondere Schwerpunkte bei der Sicherung des Rechtsstaatsprinzips und der Grundrechtsgewährleistung, der Digitalisierung und dem Rechtsschutz im digitalen Raum sowie bei nichtjuristischen Themen, „sofern ein Zusammenhang mit der juristischen Aus- und Fortbildung besteht“ (a.a.O. S. 7). Sie setzt ambitionöse neue Zielzahlen für die Fortbildung aller Berufsgruppen im Umkreis der Justiz; so sollen bis 2024 *jährlich* „65% der Richter und Staatsanwälte; 15% der Mitarbeiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften, die über Kompetenzen auf dem Gebiet des EU-Rechts verfügen müssen; 15% der Rechtsanwälte; 30% der Notare und 20% der Gerichtsvollzieher“ von konkreten Weiterbildungsmaßnahmen im Unionsrecht „erreicht“ werden (S. 10).

<sup>12</sup> Europäische Kommission – GD Justiz und Verbraucher, European Judicial Training 2019, Luxemburg 2019 ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019\\_judicial\\_training\\_report.final\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019_judicial_training_report.final_web.pdf)), S. 6.

<sup>13</sup> Ebda., S. 8-9.

Auf EU-Ebene hat das *Europäische Justizfortbildungsnetz EJTN*, dem für Deutschland nur das BMJV angehört, auf seiner Generalversammlung in Amsterdam am 10. Juni 2016 „Grundsätze der justitiellen Fortbildung“ verabschiedet, die später auch vom Europäischen Netz der Justizräte ENCJ übernommen wurden und die neben deskriptiven Elementen vor allem ein *Recht*, aber keine *Pflicht* der Richter und Staatsanwälte auf Fortbildung postulieren.<sup>14</sup>

Das Ministerkomitee des *Europarats* verabschiedete 2010 eine Empfehlung über die „Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung“ der Richter, in der nur allgemein eine Pflicht der Dienstherrn zur Bereitstellung eines angemessenen Fortbildungsangebots postuliert wird<sup>15</sup>, wobei eine „unabhängige Behörde“ die Anforderungen an Offenheit, Kompetenz und Unparteilichkeit des Programms gewährleisten solle.<sup>16</sup> Im „Erläuternden Memorandum“ wird darauf hingewiesen, dass es (nur) in einigen Mitgliedstaaten eine Fortbildungspflicht gebe. In jedem Fall solle das Fortbildungsangebot auch das europäische Recht und seine praktische Relevanz sowie das Konventionsrecht und die Entscheidungen des EGMR umfassen.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> S. [http://www.ejtn.eu/PageFiles/15756/Judicial%20Training%20Principles\\_DE.pdf](http://www.ejtn.eu/PageFiles/15756/Judicial%20Training%20Principles_DE.pdf).

<sup>15</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12 und Explanatory memorandum des Ministerkomitees des Europarats vom 17.11.2010, Nr. 56: „*Judges should be provided with theoretical and practical initial and in-service training, entirely funded by the state. This should include economic, social and cultural issues related to the exercise of judicial functions. The intensity and duration of such training should be determined in the light of previous professional experience.*“

<sup>16</sup> A.a.O. Nr. 57: „*An independent authority should ensure, in full compliance with educational autonomy, that initial and in-service training programmes meet the requirements of openness, competence and impartiality inherent in judicial office.*“

<sup>17</sup> A.a.O., Nr. 58 Memorandum.

Die Empfehlung nimmt ausdrücklich Bezug auf das Gutachten Nr. 4 des *Consultative Council of European Judges* CCJE von 2003, eines beratenden Gremiums des Europarats, das wiederum allgemein die richterliche Pflicht zur Fortbildung betont und gleichzeitig eine förmliche Verpflichtung zur Fortbildung als „unrealistisch“ erklärt und allenfalls für besondere Fälle empfiehlt.<sup>18</sup> Vielmehr müsse das Fortbildungsangebot hinreichend attraktiv gestaltet werden, denn die freiwillige Teilnahme sei die beste Gewähr für die Effektivität der Fortbildung.<sup>19</sup>

### 3. Rechtsvergleichend (Europa)

Die letzte bekannte vergleichende Studie über die Justizsysteme der Mitgliedstaaten des Europarates, die auch die Fortbildungssituation in den Mitgliedstaaten untersucht, wurde 2018 von der *Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ – Commission européenne pour l'efficacité de la justice)* vorgelegt; die zugrunde liegenden Daten wurden 2016 erhoben.<sup>20</sup> Die CEPEJ ist ein vom Ministerkomitee des Europarats 2002 eingesetzter besonderer Ausschuss zur Verbesserung von Qualität und Effizienz der Justiz<sup>21</sup>, der im Generalsekretariat des Europarats der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaat zuarbeitet, mit

---

<sup>18</sup> Opinion No. 4 on appropriate initial and in-service training for judges at national and European levels, CCJE (2003), vom 27.11.2003, Nr. 31-37. Zu einer Fortbildungspflicht sagt Nr. 37 (ii) „*that there may be mandatory in-service training only in exceptional cases; examples might (if the judicial or other body responsible so decided) include when a judge takes up a new post or a different type of work or functions or in the event of fundamental changes in legislation*“.

<sup>19</sup> A.a.O. Nr. 34.

<sup>20</sup> European Judicial systems / Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies No. 26, 2018 edition (2016 data), Europarat, Straßburg, Oktober 2018 (im folgenden: CEPEJ-Studie),

<sup>21</sup> Entschließung (2002)12 des Ministerkomitees vom 18.9.2002 „establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)“.

Experten aus allen 47 Mitgliedstaaten besetzt ist und bisher 28 umfangreiche Berichte über Justizfragen veröffentlicht hat<sup>22</sup>.

Die 2018 vorgelegte Studie berichtet von einer Fortbildungspflicht der Richter und Richterinnen in 19 der 46 teilnehmenden Staaten. In *Finnland* wurde eine solche grundsätzliche Pflicht ab 2017 eingeführt. Zum Teil wird die Fortbildungspflicht umfänglich unter Bezugnahme auf einen bestimmten Zeitrahmen konkretisiert: in *Albanien* auf zwischen fünf und zwanzig Tagen pro Kalenderjahr; in *Bosnien und Hercegovina* besteht eine Fortbildungspflicht von jährlich mindestens vier, in *Frankreich* und *Schottland* von fünf Tagen; in *Litauen* muss ein Richter einmal in fünf Jahren und in *Russland* einmal alle drei Jahre an einer Fortbildung teilnehmen. Für *niederländische* Richter und Richterinnen beträgt die Pflichtdauer der Fortbildung 90 Stunden innerhalb von drei Jahren.<sup>23</sup> Für besondere richterliche Funktionen und Rechtsgebiete (wie für die Bereiche Wirtschaftsrecht, Jugendkriminalität, neue Deliktstypen, Opferschutz), technische Anforderungen (die Nutzung von IT vor Gericht) oder leitende Positionen (Gerichtspräsident/innen) bieten fast alle Mitgliedstaaten besondere Fortbildungen, die häufig ebenfalls verpflichtend sind.<sup>24</sup>

Im allgemeinen machen die Staaten keine inhaltlichen Vorgaben zur Erfüllung einer allfälligen Fortbildungspflicht, sondern überlassen dem einzelnen nach eigener Einschätzung seiner beruflichen Anforderungen und persönlichen Bedürfnisse die Auswahl aus dem bereitstehenden Fortbildungsangebot.<sup>25</sup> Andererseits stellen in

---

<sup>22</sup> Vgl. <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>.

<sup>23</sup> CEPEJ-Studie 26 (Anm. 20), S. 99 f.

<sup>24</sup> CEPEJ-Studie 26 (Anm. 20), S. 100.

<sup>25</sup> CEPEJ-Studie 26 (Anm. 20), S. 100.



der Regel die Staaten dieses Angebot unter Setzung eigener Prioritäten selbst bereit und haben damit einen sehr weitreichenden Einfluss auf die Fortbildungsinhalte.

Zu Fortbildungspflichten von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen trifft der Bericht keine Feststellungen.

#### 4. Organisation der Fortbildung im europäischen Vergleich

Die Verantwortung der nationalen Justiz für das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes, für die grenzüberschreitende justitielle Zusammenarbeit und für die Wirksamkeit des Rechtsstaatsprinzips im gemeinsamen europäischen Rechtsraum bedarf keiner besonderen Begründung. Für die Beurteilung von Eignung und Effizienz der DRA zur Gewährleistung eines auch europäischen Anforderungen genügenden Standards bietet daher auch der vergleichende Blick auf die Organisation der Justizfortbildung in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Hinweise und Maßstäbe.

Nur in wenigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die Justizministerien für die Organisation der Justizfortbildung verantwortlich. Neben Deutschland<sup>26</sup>, einzigem verbliebenen Mitgliedsland mit einer föderalen Justizstruktur, sind nur noch in Österreich, Luxemburg und Slowenien die Ministerien Hauptakteure der Justizfortbildung, wobei in Österreich auch die Präsidenten der vier Oberlandesgerichte Fortbildung in ihrem jeweiligen Sprengel organisieren und Slowenien ein dem JM zugeordnetes, organisatorisch aber getrenntes Justizfortbildungszentrum

---

<sup>26</sup> S. dazu unten III 1 c.

eingerrichtet hat<sup>27</sup>. Aufgrund der geringen GröÙe des Landes hat das Luxemburger Justizministerium Kooperationen mit den Justizschulen Frankreichs, Belgiens und der DRA vereinbart. In allen vier Ländern richtet sich die Fortbildung an Richter- und Staatsanwaltschaften.

In sechs Mitgliedstaaten – den nordischen und baltischen Staaten Dänemark, Finnland, Schweden, Lettland und Litauen sowie in Ungarn – sind *autonome Justizverwaltungen* auch für die Fortbildung der Richter- – nicht aber der Staatsanwaltschaften – zuständig, wobei Schweden seit 2009 über eine von der Justizverwaltung kontrollierte gesonderte Justizakademie verfügt. In Ungarn besteht eine eigene Justizakademie bereits seit 1997; sie ist seit der Justizreform 2012 Teil des neu geschaffenen, formell von der Regierung unabhängigen Justizamtes. Finnland wiederum folgte noch bis Ende 2019 dem Ministeriumsmodell. – In allen sechs Ländern sind die Generalstaatsanwaltschaften für die Fortbildung der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen zuständig.

In vier weiteren Mitgliedstaaten – Estland, Irland, Malta und Zypern – liegt die Richterfortbildung ausschließlich in der Verantwortung der Justiz; in Estland und Zypern des Obersten Gerichts, in Irland und Malta bei von diesem abhängigen *Judicial Studies Committees*. In all diesen Ländern obliegt die Fortbildung der

---

<sup>27</sup> Anders als die DRA ist das slowenische Zentrum auch für die vorbereitende Ausbildung für den Justizdienst zuständig. Und anders als bei der DRA, an deren Programmkonferenz zwar Vertreter des Deutschen Richterbunds, der Gewerkschaft Ver.Di und des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter beratend mitwirken, wird das Jahresprogramm des Zentrums nicht in erster Linie von Ministerialbeamten, sondern unter Mitwirkung eines beratenden Gremiums erstellt, dem neben zwei Vertretern des Justizministeriums je ein Vertreter des Obersten Gerichts, des Generalstaatsanwalts, des „State Attorney“, des Justizrats, der Richtervereinigung, der Staatsanwaltsvereinigung und jeder Juristischen Fakultät des Landes angehören (vgl. Broschüre des Zentrums 2014 [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Partner%20pages/JTC\\_brochure%202014\\_EJTN.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Partner%20pages/JTC_brochure%202014_EJTN.pdf)).

Staatsanwälte und Staatsanwältinnen der obersten Behörde der Staatsanwaltschaft.<sup>28</sup>

Die restlichen dreizehn EU-Staaten verfügen alle über eigenständige Justizakademien, die zum überwiegenden Teil erst in den letzten Jahren<sup>29</sup> eingerichtet wurden, sich (mit Ausnahme Spaniens<sup>30</sup>) an Richter und Richterinnen sowie Staatsanwälte und Staatsanwältinnen wenden und die in der Regel sowohl die justitielle Erst- als auch die berufliche Fortbildung organisieren. Älteste dieser Schulen ist die französische *Ecole Nationale de la Magistrature* ENM, die 1959 in Bordeaux ihre Arbeit aufnahm und für viele spätere Gründungen in- und außerhalb Europas Modell stand.<sup>31</sup> Einige der Schulen sind als Einrichtungen des Justizrates oder aufgrund gesetzlicher Bestimmung nur diesem verantwortlich, etwa in den Niederlanden (hier den Räten der Richterschaft und der Generalstaatsanwälte),

---

<sup>28</sup> In Estland dem Generalstaatsanwalt, in Malta und Zypern dem *Attorney General* und in Irland dem *Director of Public Prosecutions*.

<sup>29</sup> Gründungen in chronologischer Reihenfolge: Rumänien (NIM) 1992, Griechenland (Justizakademie) 1995, Slowakei (Justizakademie) 2003, Bulgarien (NIJ) 2004, Tschechien (Justizakademie) 2002/2005, Polen (Nationale Justizschule) 2009, Belgien (IGO) 2009, Kroatien (Justizakademie) 2010, Italien (*Scuola Superiore della Magistratura*) 2012 (zuvor exklusive Kompetenz des Justizrats).

<sup>30</sup> Die spanische Justizschule in Barcelona ist eine Einrichtung des Generalrats der richterlichen Gewalt, eines Verfassungsorgans, und nur für Richter zuständig. – Obwohl Art. 122 der neuen Verfassung vom 29.12.1978 den Generalrat der richterlichen Gewalt als leitendes Organ der Justizverwaltung eingeführt hatte, wurde die zuvor beim Justizministerium liegende Kompetenz der Richteraus- und -fortbildung dem Generalrat erst im Jahr 1995 übertragen und die Richterschule im Februar 1997 eröffnet. – Für Staatsanwälte und Justizbedienstete besteht seit 1944 (damals als *Escuela Judicial* für die gesamte Justiz gegründet) das sog. Zentrum für juristische Studien (*Centro de Estudios Jurídicos* CEJ) in Madrid, das weiterhin direkt dem Justizministerium untersteht.

<sup>31</sup> Fast so alt wie die ENM ist die niederländische Justizschule *Stichting Studiëcentrum Rechtspleging* SSR (1960), während die portugiesische Justizschule *Centro de Estudos Judiciários* CEJ zwanzig Jahre jünger ist (1979).

Rumänien oder Spanien; in den anderen bestehen durchaus handfeste Eingriffsmöglichkeiten oder sogar Durchgriffsrechte der Exekutive, nicht zuletzt im Hinblick auf die Besetzung der Akademieleitung.

Auch wenn es auf europäischer Ebene keine verbindlichen Vorgaben für die Gestaltung der Justizfortbildung gibt, wird nicht nur von Richterverbänden vorherrschend die Auffassung vertreten, die Justizfortbildung müsse in den Händen der Justiz und dürfe nicht in der Verantwortung der Exekutive liegen. Wie oben ausgeführt verlangt auch die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates vom 17. November 2010 für die Aus- und Fortbildung die Gewährleistung der dem Richteramt innewohnenden Anforderungen von „Offenheit, Kompetenz und Unparteilichkeit“ durch eine „unabhängige Behörde“<sup>32</sup>. Etwas schwächer und im Bewusstsein der Realität anderer Modelle formulieren CCJE und EJTN, dass die Aus- bzw. Fortbildungsprogramme „unter der Aufsicht der hierfür zuständigen Justiz- oder sonstigen Einrichtung“<sup>33</sup> bzw. „im Einklang mit den Grundsätzen der richterlichen Unabhängigkeit ... ausschließlich [von] den für die justitielle Aus- und Fortbildung zuständigen nationalen Einrichtungen“<sup>34</sup> gestaltet werden. Klarer fordert das Europäische Netz der Justizräte der Europäischen Union ENCJ, bei dem das BMJV als Beobachter vertreten ist, dass die für Justizfortbildung zuständige Einrichtung – wenn nicht der Justizrat selbst – mindestens autonom sein und über ein eigenes Budget verfügen müsse.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. oben Anm. 16.

<sup>33</sup> CCJE Opinion No 4 (s.o. Anm. 18), Nr. 37 iii.

<sup>34</sup> Fünfter Grundsatz der justitiellen Fortbildung (s.o. Anm. 14).

<sup>35</sup> ENCJ Grundsatz 36, *Recommendations and Guidelines 2004-2017*. „*The body responsible for judicial training, if not the Council for the Judiciary itself, should be autonomous and have its own budget. It should be supervised by and/or bound by guidelines promoted by the Council for the Judiciary.*“ – Dem ENCJ gehören Justizräte aus 20 EU-Staaten an; neben Deutschland sind Estland, Luxemburg, Österreich, Schweden, Tschechien und Zypern nur als Beobachter vertreten.

Aufschlussreich ist schließlich ein vergleichender Blick auf die staatliche Finanzierung der Justizaus- und -fortbildung in den Mitgliedstaaten der EU. Die CEPEJ-Studie gibt hierzu folgenden Überblick (alle Kosten in €)<sup>36</sup>:

Land	Budget Justizschule	Fortbildungsbudget Justiz	Gesamtbudget	Berufsrichter	Staatsanwälte	Kosten pro Ri/StA
BE	4.381.000		<b>4.381.000</b>	1.600	862	<b>1.779,45</b>
BG	1.854.199	35.321	<b>1.889.520</b>	2.255	1.511	<b>501,73</b>
DK	2.330.000	2.152.013	<b>4.482.013</b>	372	697	<b>4.192,72</b>
DE:DRA <sup>37</sup>	4.299.700 <sup>38</sup>	5.521.928 <sup>39</sup>	<b>9.821.628</b>	19.867	5.505	<b>387,10</b>
EE		303.662	<b>303.662</b>	232	171	<b>753,50</b>
FI	n/a			1.068	372	
FR	31.000.000	93.596.131	<b>124.596.131</b>	6.995	1.955	<b>13.921,36</b>
GR	2.532.857		<b>2.532.857</b>	2.780	597	<b>750,03</b>
IRL		310.000	<b>310.000</b>	162	102	<b>1.174,24</b>
IT	10.537.499	256.310	<b>10.793.809</b>	6.395	2.138	<b>1.264,95</b>
HR	734.000	441.551	<b>1.175.551</b>	1.797	607	<b>489,00</b>
LV	260.854	288.054	<b>548.908</b>	503	451	<b>575,38</b>
LT	227.000	755.369	<b>982.369</b>	778	696	<b>666,46</b>
LU	n/a			187	47	
MT	9.000	1.000	<b>10.000</b>	45	18	<b>158,73</b>
NL	20.100.000	20.229.000	<b>40.329.000</b>	2.331	927	<b>12.378,45</b>
AT	n/a			2.397	360	
PL	10.528.000	5.718.000	<b>16.246.000</b>	9.980	5.839	<b>1.026,99</b>
PT	9.136.275	7.090.257	<b>16.226.532</b>	1.986	1.499	<b>4.656,11</b>
RO	5.402.826	140.935	<b>5.543.761</b>	4.628	2.622	<b>764,66</b>
SE	6.000.000		<b>6.000.000</b>	1.179	959	<b>2.806,36</b>
SK	771.009		<b>771.009</b>	1.311	931	<b>343,89</b>
SLO	860.867	642.715	<b>1.503.582</b>	880	217	<b>1.370,63</b>
ES	20.420.052	17.345.639	<b>37.765.691</b>	5.367	2.473	<b>4.817,05</b>
CZ	2.442.847	139.504	<b>2.582.351</b>	3.005	1.243	<b>607,90</b>
HU	n/a			2.811	1.882	<b>0,00</b>
CY		83.720	<b>83.720</b>	111	116	<b>368,81</b>

<sup>36</sup> CEPEJ-Studie 26 (Anm. 20), S. 152 (Budgets), 103 (Zahl der Richter), 143 (Zahl der Staatsanwälte).

<sup>37</sup> Die CEPEJ-Studie nennt für Deutschland *keine* Zahlen.

<sup>38</sup> Nur DRA. Die Angaben stammen aus der abschließenden Mitteilung des BRH v. 5.2.2018 (S. 7 f.)

<sup>39</sup> Der Betrag ergibt sich aus den dieser Kommission von den Ländern als Dienstherrn der weit überwiegenden Zahl der Justizbediensteten in Deutschland gemeldeten Aufwendungen für Justizfortbildungsmaßnahmen. Von den unter C V 2 unten für 2019 zusammengetragenen Aufwendungen der Länder entfallen allein 38% (€ 2.090.716) auf NRW und seine Justizakademie (Schätzwert für die anteiligen Kosten der Richter- und Staatsanwaltsfortbildung).

Auch wenn sich die sehr unterschiedlichen Haushaltsvolumina zunächst durch objektive Faktoren wie die unterschiedliche Zahl der Richter und Staatsanwälte, die unterschiedliche Aufgabenstellung (justitielle Erstausbildung in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten als Teil des Aufgabenspektrums), die unterschiedlichen Zielgruppen (in einigen Mitgliedstaaten gehören die Justizbediensteten wie Rechtspfleger, Urkunds- und Vollstreckungsbeamte etc. zur Zielgruppe; in anderen gehören selbst die Richter bestimmter Fachgerichtsbarkeiten<sup>40</sup> nicht zur Zielgruppe) und auch das Kostenniveau des Landes erklären lässt, spiegeln die Zahlen deutlich die politische Priorität wider, die in einzelnen Staaten der Justizaus- und -fortbildung gegeben wird. Selbst wenn man berücksichtigt, dass in Deutschland die Länder als Hauptträger der Justiz für die Fortbildung ihrer Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen ihrerseits über ihren hälftigen Anteil am Budget der DRA hinaus jährlich einen Betrag von etwa € 5Mio. aufwenden, ergibt sich für Deutschland ein unter € 10Mio. liegender Gesamtaufwand und im Verhältnis zur Zielgruppe ein weit unterdurchschnittlicher Pro-Kopf-Aufwand von € 387,10. Hier ragt Frankreich besonders heraus, dessen Justizschule weltweit auch eine wichtige außenpolitische Mission zu erfüllen hat. Auch ist die herausragende Dotierung der von starken Justizräten getragenen Justizschulen in den Niederlanden, Spanien und – mit Abstrichen – Italien keine Überraschung.

---

<sup>40</sup> So gehören die Verwaltungsrichter in Frankreich nicht zum *ordre judiciaire* und damit nicht zur Klientel der ENM.

## II. Fortbildungsbedarf

### 1. Bedarfsfeststellung

Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind in der Regel „das Gesicht“ der Justiz. Ihre Arbeit formt das Bild der Menschen von der dritten Gewalt des Staates. Dies betrifft den Umgang mit den Rechtsuchenden, mit den Parteien, auch mit den unfreiwillig vor Gericht Stehenden.

Dafür stehen den Richterinnen und Richtern, den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten Kompetenzen aus der universitären und der Referendarausbildung nur unzureichend zu Gebote. „Weiche“ Themen sind in aller Regel nicht Gegenstand der Ausbildung; dementsprechend müssen Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung sozialer und verhaltensorientierter Kompetenzen in der Fortbildung verankert werden.

Genauso wenig ist eine gute Rechtsgewährung mit den einmal erworbenen fachlichen Fähigkeiten dauerhaft möglich. Recht entwickelt sich schnell, so dass auch fachliche Kompetenzen immer wieder an die Entwicklungen angepasst werden müssen. Dies gilt erst recht mit Blick auf Dezernats- und Zuständigkeitswechsel oder die Übernahme neuer Aufgaben in Organisation oder Verwaltung.

Auch die Digitalisierung erfordert ständig zusätzliche Qualifikationen, nicht nur in der Bedienung der justizeigenen IT-Programme.

Für die Qualität gerichtlicher oder staatsanwaltlicher Arbeit ist es zudem unerlässlich, Phänomene der gesellschaftlichen, sozialen und demographischen Entwicklung in den Blick zu nehmen und mit zu bedenken.

Fortbildung kommt dabei die Schlüsselrolle zu – wenn sie den tatsächlichen Fortbildungsbedarf abdeckt. Sie ermöglicht und sichert eine gute Qualität und Effizienz der Arbeit in der Justiz.

Wie wird der Bedarf festgestellt?

a) Grundsatz

Theoretisch ist die Grundlage für die Bedarfsermittlung ein Abgleich zwischen den mannigfaltigen Anforderungen der Dienststelle und den vorhandenen Kompetenzen, aber auch den subjektiven Bedürfnissen, Interessen und Erwartungen der Stelleninhaber/innen.

Basis für die Feststellung sollte ein Anforderungsprofil sein, das alle erforderlichen fachlichen, sozialen, persönlichen Kompetenzen festschreibt und aktuelle politische Vorgaben (Gesetzesänderungen etc.), gegebenenfalls Aufgabenänderungen oder Vorgaben z. B. aus einem Personalentwicklungskonzept aufnimmt. Der konkrete persönliche Fortbildungsbedarf sollte dann durch Mitarbeitergespräche und Abfragen und Rückmeldungen ermittelt werden.

b) Praxis

Nach den Rückmeldungen der Länder werden Bedarfe durch die für die Organisation der Fortbildung zuständigen Stellen in der Regel im Geschäftsbereich



abgefragt, und zwar sowohl für die Vorschläge zum Programm der Deutschen Richterakademie als auch für die landeseigene Fortbildung.

#### aa) Landeseigene Programme

Das landeseigene Programm wird dann mehrheitlich in einem strukturierten Verfahren (in der Regel mittels einer Programmkonferenz o.Ä.) festgelegt. Im Einzelnen gilt für das Zustandekommen des landeseigenen Programms, das jeweils durch das Landesministerium gesteuert wird, stichpunktartig:

- BW: Elektronische Bedarfsabfrage alle zwei Jahre, Erstellung des Programms unter Einbindung der Fortbildungsverantwortlichen der Mittelbehörden und der Richtervertretungen im Rahmen von Programmkonferenzen
- BY: Regelmäßige Abfragen bei den Mittelbehörden, unmittelbare Rückmeldungen durch Justizangehörige, eigene Vorschläge des Ministeriums (> Anmeldezahlen als Indikator)
- BE/BRA: Abfrage bei den Geschäftsbereichen im 1./2. Quartal des Vorjahres, eigene Ideen des zuständigen Landesjustizprüfungsamts, periodisch stattfindende Tagungen, Festlegung des Programms im Rahmen einer Programmkonferenz
- HB: Abfrage bei den Mittelbehörden und Fachabteilungen des Senats
- HH: Abstimmung mit den Dienststellen über die mit Fortbildung betrauten Präsidialrichter/innen und Richterräte, Wunscharmeldungen
- HE: Vorschläge durch Mittelbehörden, Referierende, Teilnehmende
- MV: verweist auf Nordverbund
- NDS: Einzelbesprechungen auf der Basis folgender Indikatoren: Anmeldezahlen, Teilnehmerwünsche, Abfragen im Geschäftsbereich, aktuelle Entwicklungen, Auswertung anderer Angebote, Vorgaben aus Personalentwicklungskonzepten,

Anregungen der Richter- und Personalvertretungen und Festlegung im Rahmen einer Programmkonferenz mit allen Mittelbehörden

- NRW: Steuerung durch die Justizakademie auf Basis einer Dienstvereinbarung zwischen dem Landesministerium und den Personal- und Richtervertretungen: Bedarfsabfrage bei JM, den Mittelbehörden und Richter- und Personalvertretungen auf der Basis des Vorjahresprogramms, Festlegung im Rahmen einer Programmkonferenz
- RP: Abfrage bei der Praxis, Teilnehmerwünsche (auch über Internet), Abstimmung des jährlichen Fortbildungsprogramms mit den Fortbildungsbeauftragten aller Gerichtsbarkeiten
- SL: Anlassbezogene Rückmeldungen aus dem Geschäftsbereich, Anregungen aus der routinemäßigen Abfrage von Bedarfen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften, Anregungen von Teilnehmenden
- SH: Bedarfsabfrage bei der Richter- und Staatsanwaltschaft, Fortbildungswünsche der Teilnehmenden, eigene Feststellungen
- SN: Abfrage bei den Mittelbehörden und den Richtervertretungen sowie verschiedenen Interessenverbänden im Vorfeld der jährlichen Programmkonferenz mit JM und den Fortbildungsbeauftragten der Mittelbehörden und Richtervertretungen
- ST: Bedarfsabfrage im Geschäftsbereich
- TH: Behörden und Bedienstete können Bedarf anmelden, eigene Feststellungen des Ministeriums

bb) Bedarfsfeststellung für die DRA

Das Programm der Deutschen Richterakademie wird durch die Programmkonferenz als das für das Angebot der Deutschen Richterakademie zuständige Gremium festgelegt. Dort wird der Bedarf auf der Basis der Vorschläge des Bundes, der

Länder und des Direktors der Richterakademie erörtert; diese Vorschläge entnehmen die Fortbildungsdezernent/innen der Länder den Bedarfsmeldungen und ergänzen sie.

Der jeweilige Fortbildungsbedarf für die DRA wird nach den Angaben des Direktors der DRA derzeit wie folgt ermittelt:

- durch die Befragung von Tagungsteilnehmern, Tagungsleitern, Referenten und Kollegen in Form von:
  - Auswertungen der Feedbackbögen zu den durchgeführten Tagungen,
  - Gesprächen des Direktors mit Teilnehmenden, Tagungsleitern und Referenten,
  - direkten Vorschlägen einzelner Kollegen;
- über die Justizministerien bzw. die Mitglieder der Programmkonferenz<sup>41</sup>:
  - durch eine jährliche Bedarfsabfrage bei allen Gerichten und Staatsanwaltschaften,
  - durch eine jährliche Bedarfsabfrage bei Gewerkschaften und Personalräten,
  - durch Anregungen der Gerichtspräsidenten, Direktoren, Behördenleiter, Kollegen und Mitarbeiter,
  - durch die Zuarbeit von Fortbildungskommissionen der Länder;
- anhand von Empfehlungen anderer Institutionen: z.B. der EU, der ERA, des EJTN sowie im Rahmen von bilateralen und ressortübergreifenden Arbeitstreffen und Fortbildungsreihen im Wege des gegenseitigen Austausches;
- durch eigene Überlegungen des Direktors der DRA und der Fortbildungsverantwortlichen des Bundes und der Länder.

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu die unter aa) im Einzelnen beschriebene Bedarfsermittlung der Länder

Die Vertretung des Bundes (BMJV) erhebt Vorschläge durch Abfrage bei den Bundesgerichten, in anderen Ressorts und insbesondere im eigenen Haus.

## 2. Jahresplanung der Programmkonferenz

### a) Jährliche Ziel- und Prioritätensetzung

Nach Ziff. 3 der Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Richterakademie vom 1. März 1993 (im Folgenden: VV-DRA) wird das Arbeitsprogramm der Deutschen Richterakademie in seinen Grundzügen von der Programmkonferenz jeweils für ein Kalenderjahr im Voraus festgelegt. Die Programmkonferenz bestimmt insbesondere die Zahl, die Dauer und die Thematik der durchzuführenden Tagungen und legt fest, welche Justizverwaltungen die Durchführung des Programms übernehmen.

In der Programmkonferenz sind das Bundesministerium der Justiz und jede Landesjustizverwaltung mit je einer Stimme vertreten. Der Deutsche Richterbund, die Gewerkschaft VER.DI und der Bund Deutscher Verwaltungsrichter (Ziff. 4 VV-DRA) wirken ebenso wie der Direktor der DRA (Ziff. 5 Abs. 3 VV-DRA) beratend mit.

Der wie unter 1 b bb beschrieben ermittelte Fortbildungsbedarf wird in einer Vorschlagsliste zusammengefasst und allen Mitgliedern der Programmkonferenz vor ihrer ersten Sitzung im Jahr zur Erstellung des Jahresprogrammes zur Verfügung gestellt. Der Ablauf ist dabei folgender:

Zu Jahresbeginn übersendet der Direktor der DRA auf der Grundlage seiner Auswertung der Teilnehmerfragebögen, seiner Gespräche mit Tagungsteilnehmern,

Referierenden und Tagungsleitern sowie seinem eigenen Dafürhalten Themenvorschläge an die 16 Länder und den Bund. Zusammen mit diesen Vorschlägen fordert der Direktor die 17 Träger auf, Tagungsvorschläge einzureichen.

Die Träger übersenden im Schnitt jährlich etwa 175 schriftliche Vorschläge bis ca. Ende Januar. Angegeben werden dabei Zielgruppe, Methodologie, voraussichtlicher Inhalt und Honorar- und Sonderkosten. In der jeweils ersten Programmkonferenz des Jahres werden diese Vorschläge zusammengeführt und den Mitgliedern der Programmkonferenz übersandt.

Die Auswahl der Tagungen erfolgt dann in den Programmkonferenzen nach den folgenden Kriterien:

Ziff. 1.1 der Beschlussammlung der Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie (in der für diesen Bericht relevanten Fassung, Stand: 18. Dezember 2019<sup>42</sup>, im Folgenden: Beschlussammlung) sieht einen Verteilerschlüssel vor, nach dem die Inhalte der Tagungen wie folgt zu verteilen sind:

- Juristische Fachtagungen 45%, davon
  - Zivilrecht 4/10,
  - Strafrecht 4/10,
  - Fachgerichtsbarkeiten 2/10;
- Fachübergreifende (interdisziplinäre) Tagungen 30%
- Tagungen zur Vermittlung sozialer Kompetenz 25%

---

<sup>42</sup> Am 22.10.2020 ist die Beschlussammlung der Programmkonferenz hinsichtlich des Verteilerschlüssels wie folgt geändert worden: Juristische Fachtagungen 55%, Fachübergreifende (interdisziplinäre) Tagungen 25% und Tagungen zur Vermittlung sozialer Kompetenz 20%.

Nach den Angaben des Direktors der DRA ist die Programmkonferenz außerdem bestrebt, in jedem Fortbildungsjahr eine angemessene Anzahl *neuer Tagungen* anzubieten, um neuen Rechts- und Themenentwicklungen Rechnung zu tragen. Dabei gelte es, die einheitliche Anwendung von Bundesrecht zu fördern und der Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die internationale Staatengemeinschaft durch Aufnahme internationaler Themen, möglichst verbunden mit der Möglichkeit der Teilnahme ausländischer Gäste, hinreichend Rechnung zu tragen.

Auswahlkriterien sind weiterhin für Tagungen, die bereits stattgefunden haben und erneut vorgeschlagen werden, sowie für vergleichbare Neuvorschläge die Interessenzahlen, die Gesamtbewertungen durch die Teilnehmenden und die Anzahl inhaltlich vergleichbarer Tagungsvorschläge. Auch für die Fortbildung der Fortbilder (Stichwort *train the trainers*) wird eine Veranstaltung pro Jahr angeboten. Schließlich werden bei den Vorschlägen auch die voraussichtlichen Kosten einer Tagung berücksichtigt.

Die Programmkonferenz entscheidet über die tatsächlich durchzuführenden Tagungen des Folgejahres anlässlich ihrer beiden jährlichen Sitzungen. Aus den vorliegenden Protokollen der Programmkonferenz wird deutlich, dass sich die Programmkonferenz regelmäßig und eingehend damit beschäftigt, ob der in Ziff. 1.1 der Beschlussammlung festgelegte Verteilerschlüssel noch sachgerecht ist,<sup>43</sup> ob einzelne Tagungen (z.B. aufgrund des Themas, der Teilnehmerzahl, der Häufigkeit

---

<sup>43</sup> Dies erfolgt jährlich, vgl. z.B. Protokolle der Sitzungen vom 23.-25.3.2015 (TOP 3, S. 2), vom 7.-9.3.2016 (TOP 3, S. 1), vom 13.-15.3.2017 (TOP 3, S. 4), vom 12.-14.3.2018 (TOP 3, S. 2), vom 18.-20.3.2019 (TOP 4, S. 3) sowie die in der Sitzung vom 27.-29.5.2018 unter TOP 13, S. 8 ff. abgebildete Diskussion.

ihres Angebotes oder des Feedbacks der Teilnehmenden) weiterhin, in veränderter Form, in einem anderen Rhythmus oder gar nicht mehr angeboten werden sollen.<sup>44</sup>

Um auch kurzfristigen Fortbildungsbedarf zu aktuellen Themen berücksichtigen zu können, sieht Ziff. 2.2 der Beschlusssammlung zudem vor, dass im Jahresprogramm insgesamt vier Tagungswochen in Trier und Wustrau für acht Kurztagungen unter dem Motto „Deutsche Richterakademie Aktuell“ freigehalten werden.

Den dafür erforderlichen Abstimmungsprozess regelt Ziff. 2.2 der Beschlusssammlung wie folgt: Die genauen Zeitfenster sowie die acht programmverantwortlichen Landesjustizverwaltungen für die aktuellen Kurztagungen beschließt die Programmkonferenz im Rahmen der beiden jährlichen Sitzungen für das folgende Jahr. Der Direktor erhebt sodann bei den betroffenen Justizverwaltungen spätestens sechs Monate vor dem jeweiligen Zeitfenster aktuelle Tagungsvorschläge. Wird innerhalb der gesetzten Frist Fehlanzeige erstattet, sind alle anderen Landesjustizverwaltungen, aber auch der Bund und die DRA, aufgerufen, innerhalb einer festgesetzten zweiten Frist aktuelle Tagungsvorschläge zu unterbreiten. Die endgültigen zwei aktuellen Kurztagungen pro Zeitfenster werden von der Programmkonferenz im Umlaufverfahren beschlossen.

#### b) Nicht berücksichtigte Vorschläge oder Bedarfe

Der Direktor der DRA stellte der Kommission Daten zur Verfügung, in der die für die Jahre 2015 bis 2019 vom Bund und den Ländern in der Programmkommission

---

<sup>44</sup> Vgl. Protokolle der Sitzungen vom 23.-25.3.2015 (TOP 4, S. 2 f.), vom 1.-3.6.2015 (TOP 12, S. 8 f.), vom 7.-9.3.2016 (TOP 4, S. 2), vom 6.-8.6.2016 (TOP 2, S. 1 ff. und TOP 5, S. 3 ff.), vom 13.-15.3.2017 (TOP 5, S. 6 ff.), vom 29.-31.5.2017 (TOP 2, S. 1 ff.), vom 28.-30.5.2018 (TOP 11, S. 9 und TOP 13, S. 11), vom 18.-20.3.2019 (TOP 7, S. 4), vom 27.-29.5.2019 (TOP 3, S. 1 f. und TOP 14c., S. 11 f.).

vorgeschlagenen Fortbildungsthemen aufgeführt sind, die in dem Jahr ihres Vorschlags nicht berücksichtigt wurden.

Diese in Tabelle I<sup>45</sup> wiedergegebenen Themen wurden mit der ebenfalls vom Direktor der DRA übersandten Übersicht der tatsächlich durchgeführten Fortbildungen abgeglichen und dabei untersucht, ob die nicht berücksichtigten Fortbildungsthemen in anderen Jahren oder ob Fortbildungen im jeweiligen Jahr zu vergleichbaren Themen angeboten wurden. Dabei ist festzuhalten, dass einige der in der Übersicht genannten Themen in dem jeweiligen Jahr doch angeboten wurden. Die betroffenen sieben Tagungen sind in Tabelle I grün unterlegt und werden für die kommenden Ausführungen außer Betracht gelassen.

---

<sup>45</sup> Anlage 2 zu diesem Bericht.



Die Auswertung ergibt folgendes Bild:

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl der vorgeschlagenen, aber nicht angebotenen Fortbildungsthemen</b>	<b>davon Fortbildung zu diesem Thema in anderen Jahren angeboten</b>	<b>davon Fortbildungen zu ähnlichen Themen angeboten<sup>46</sup></b>	<b>davon vorgeschlagene Themen, die im betrachteten Zeitraum nicht, auch nicht in ähnlicher Form, angeboten wurden</b>
<b>2015</b>	20	6	9	5
<b>2016</b>	22	9	8	5
<b>2017</b>	14	12	1	1
<b>2018</b>	22	19	3	0
<b>2019</b>	19	15	4	0
<b>Insg.</b>	<b>97</b>	<b>61</b> <b>(= 62,9%)</b>	<b>25</b> <b>(= 25,8%)</b>	<b>11</b> <b>(= 11,3%)</b>

Für den Zeitraum 2015 bis 2019 sind insgesamt 97 Themen aufgeführt, die in dem jeweiligen Jahr nicht angeboten wurden.<sup>47</sup> Teilweise sind gleichlautende Themen für mehrere Jahre verzeichnet. Von den 97 Themen sind 61 (62,9%) durch identische Fortbildungen in anderen Jahren des untersuchten Zeitraums angeboten worden. Für weitere 25 Themen (25,8%) gab es in demselben Jahr oder in einem anderen Jahr des untersuchten Zeitraums Fortbildungen mit einem nahezu identischen oder jedenfalls sehr ähnlichen Thema. Lediglich für 11 Themen (11,3%), die alle in die Jahre 2015-2017 fallen, gab es in dem untersuchten Zeitraum bei der

<sup>46</sup> Berücksichtigt sind hier nicht die Konstellationen, dass zusätzlich zum Angebot desselben Themas in anderen Jahren auch Fortbildungen zu ähnlichen Themen angeboten wurden.

<sup>47</sup> Im gleichen Zeitraum wurden Fortbildungen zu insgesamt 716 Themen durchgeführt, vgl. unten Tabelle II (Anlage 3).

DRA kein Fortbildungsangebot, das inhaltlich diesen Vorschlägen entsprochen hätte. Dabei handelt es sich um folgende Themen<sup>48</sup>:

- Kunst im Recht
- Der erstinstanzliche Zivilprozess im europäischen Vergleich
- Dementielle Erkrankungen – Herausforderung für die alternde Gesellschaft
- Führungskräfte in der Justiz – Moderne Führung: Beurteilungswerkstatt<sup>49</sup>
- FamFG – Verfahrensrecht in Familiensachen sowie Betreuungs- und Unterbringungssachen
- Elektronische Aufenthaltsüberwachung
- Richterliche Entscheidungsfindung – Wie entscheiden, worauf hören Richter?
- Aktienrechtliches Spruchverfahren
- Die russische Justiz und das russische Gerichtssystem<sup>50</sup>
- Rechtsphilosophie: Recht und Gewalt – ein ambivalentes Spannungsverhältnis
- Prognose und Prävention bei strafrechtlichen Sanktionsentscheidungen.

---

<sup>48</sup> Vgl. Tabelle I (Anlage 2), letzte Spalte.

<sup>49</sup> Bei der Sitzung der Programmkonferenz vom 28.-30.5.2018 wurde unter TOP 13, S. 11 über die Frage der weiteren Durchführung der Führungskräfte tagungen diskutiert.

<sup>50</sup> Auf der Sitzung der Programmkonferenz vom 27.-29.5.2019 wurde besprochen, diese Tagung möglicherweise im Jahr 2021 anzubieten, vgl. TOP 14 c, S. 11 f. des Protokolls. Diese Tagung wird im Jahresprogramm 2021 nunmehr als Tagung 21c angeboten.

### III. Bedarfsabdeckung

#### 1. Fortbildungsangebot der Länder

Alle Länder haben ein eigenes Fortbildungsangebot für die Richter- und Staatsanwaltschaft, das neben das – nicht bedarfsdeckende – Angebot der Deutschen Richterakademie tritt. Kleinere Länder sind dazu in Verbänden organisiert (Nordverbund<sup>51</sup>, Rheinland-Pfalz und Saarland; Berlin und Brandenburg haben ohnehin ein gemeinsames Justizprüfungsamt mit einer Zuständigkeit auch für die Fortbildung).

Das landeseigene Fortbildungsangebot wird ergänzt durch Veranstaltungen der Mittelbehörden und Obergerichte. Schwerpunkte in der landeseigenen Fortbildung sind nach den Länderangaben zum einen die Assessoren-/Proberichter tagungen, IT-Veranstaltungen und Tagungen im Bereich Führungskräftefortbildung. Dies liegt auf der Hand, da in diesen Bereichen landeseigene Vorgaben umgesetzt werden. Das gilt auch für die Güterichterausbildung und die Pressesprecherschulungen.

##### a) Verteilung der Themen-Clusterung 2019

Zu den nach der Themen-Clusterung der DRA aufgeteilten Themenbereichen ergibt sich für 2019 folgende Verteilung:

---

<sup>51</sup> Zum Nordverbund gehören Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Einzelne Mitglieder des Nordverbundes arbeiten darüber hinaus in unterschiedlichen Konstellationen zusammen.

	Völker- & EU-Recht	Zivilrecht	Familienrecht	Strafrecht	Fachgerichte	Interdisziplinäre	Verhaltensorientierte	Führungskräfte	Probierichter	Sonstige
BW		22%	Incl.	44%		12%	22%			
BY		31%	Incl.*	24%		21%	13%	11%		
BE/ BRA		10%	5%	18%	6%	18%	14%		13%	16%
HB		7%	7%	22%	11%	7%	45%			
HH		5%	9%	18%	o.B.	67%				
HE		16%	13%	11%	o.B.	7%	37%	7%		10%
MV		Nur Fachfort- bildung								
NDS			Fach: 40%			12%	40%			
NRW		17 10%	15 9%	32 19%	16 10%	10 + 37 29%	10 6%	27 16%		
RP		16%	7%	26%				20%	16%	15%
SL		19%	14%	27%					22%	17%
SN		6%		13%		28%	31%	16%		3%
ST		11%	4%	30%	11%	30%	7%	11%		
SH		20%	3%	4%	13%	21%	33%			6%
TH		7%		45%	10%	1%	22%		7%	7%

\* BY: Schwerpunkt neben Insolvenzrecht

Hieraus ist zu ersehen: Veranstaltungen im Bereich Europa-/Völkerrecht bieten die Länder nicht an; für diese gibt es offenbar nicht genügend Interessenten in den einzelnen Ländern. Das gleiche gilt für Spezialthemen, für die sinnvoll nur auf Bundesebene Veranstaltungen durchgeführt werden können.

Das Angebot im Zivil -und Familienrecht macht durchschnittlich 15-30% aus; im Strafrecht liegt es durchschnittlich höher. Im Durchschnitt einen ähnlichen Anteil haben auch die Bereiche der verhaltensorientierten bzw. interdisziplinären Fortbildung. Zwischen den Ländern bestehen in den einzelnen Bereichen größere Unterschiede, die z.B. beim Anteil der strafrechtlichen Fortbildung von 44% in Baden-Württemberg bis zu 4% in Schleswig-Holstein reichen. Bei der verhaltensorientierten Fortbildung reicht der Anteil von 45% in Bremen bis zu 6% in Nordrhein-Westfalen (dort allerdings ohne Berücksichtigung der hierarchieübergreifenden Fortbildungsveranstaltungen auf diesem Gebiet); bei der interdisziplinären Fortbildung von 67% in Hamburg bis 1% in Thüringen. Diese Länderunterschiede dürften sich auch mit Blick auf regionale Bedarfe erklären lassen.

Zur inhaltlichen Bedarfsdeckung lässt sich zumindest indirekt aus den Angaben der Länder schließen, dass insoweit ein hoher Grad erreicht wird, da oftmals genügend Plätze für die Bewerber/innen zur Verfügung stehen:

	<b>Interesse und Auslastung</b>
BW	Mehr Interessenten als Teilnehmerplätze
BY	Hohe Nachfrage bei Eintagesveranstaltungen
BE/BRA	3682 – 130% „Überbuchung“
HB	393 Interessenten bei 436 Plätzen
HH	1045 Interessenten bei 1331 Plätzen
HE	1248 Interessenten bei 1050 Plätzen
MV	K.A.
NDS	Mehr Plätze als Interessenten
NRW	713 Interessenten bei 598 Plätzen
RP	1224 Interessenten
SL	264 Interessenten
SN	545 Interessenten bei 542 Plätzen
ST	617 Interessenten bei 787 Plätzen
SH	1479 Interessenten bei 688 Plätzen

TH	399 Interessenten bei 395 Plätzen
----	-----------------------------------

b) Dauer der Veranstaltungen

Dies mag in Zusammenhang stehen mit einem anderen Aspekt des Angebots, nämlich der Dauer der Veranstaltungen. Diese ist auf Landesebene deutlich kürzer als bei der Deutschen Richterakademie.

Im Einzelnen ergibt sich für 2019 folgendes Bild:

	halbtägig	eintägig	zweitägig	dreitägig	viertägig	fünftägig	Insgesamt
BW		60	30	11	11		112
BY		52 + 118	23	36	7	24	260
BE/ BRA	6	96	56	16	5	24	203
HB		16	7	4			27
HH		47	7	1			55
HE		56	23	21	1		101
MV		2				3	5
NDS	12	124	39	18	1	10	204
NRW		66	59	34		5	164 <sup>52</sup>
RP		46	18	20	2		86
SL		7 + 38	10	13	3		71
SN		14	7	10			31
ST		20	7	3			30
SH		48	10	7		5	70
TH		10	9	10			29

<sup>52</sup> Hinzu kommen 14 Staffeln für Assessorinnen und Assessoren und 3 Mediationsstaffeln.

### c) Schnittstelle

Da das Angebot der DRA gerade den großen Ländern nur wenige Plätze pro Tagung bietet, führt erst das Angebot der Länder in die Bedarfsdeckung. Gerade bei Spezialthemen tritt es neben deren Angebot.

Zum Verhältnis des landeseigenen Angebots zu dem der DRA vermelden die Länder:

#### BW

Bei der Erstellung des Jahresprogramms sind inhaltliche Überschneidungen mit dem Angebot der Deutschen Richterakademie unumgänglich, zumal auch auf Landesebene ein thematisch breit gefächertes Angebot erarbeitet wird. Gleichwohl bietet die Deutsche Richterakademie zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen zu Randthemen und Spezialzuständigkeiten, bei denen es auf Landesebene keinen ausreichenden Fortbildungsbedarf gibt, um eine eigene Landestagung durchzuführen. Das Angebot auf Landesebene und seitens der Deutschen Richterakademie steht auch bei inhaltlichen Überschneidungen nicht in Konkurrenz, sondern wird als Ergänzung wahrgenommen.

#### BY

Es gibt kaum Überschneidungen zum Angebot der DRA, da der Schwerpunkt der eigenen Veranstaltungen bei den Einführungstagungen und im Bereich der Führungskräftefortbildung, Güterichterausbildung und Pressesprecherschulung sowie bei eintägigen Fachtagungen liegt.

BE/BRA

Kollisionen oder (unbeabsichtigte) Doppelungen mit Tagungen der DRA werden dadurch vermieden, dass das jeweilige Jahresprogramm der DRA zum Zeitpunkt der vorgenannten ländereigenen Programmkonferenz in aller Regel bereits vorliegt und somit Berücksichtigung findet.

HB

Es gibt partiell Überschneidungen von landeseigenen Tagungen mit Themen, die von Tagungen an der DRA abgedeckt werden. Die Tagungen der DRA und die landeseigenen Tagungen stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis, sondern ergänzen sich. Lediglich wenn sich abzeichnet, dass ein angemeldeter Bedarf lediglich einen sehr begrenzten Teilnehmerkreis betrifft, wird auf ein paralleles Angebot an der DRA verwiesen.

Es bestehen vielfältige Fortbildungsbedarfe und damit keine vollständige Deckungsgleichheit der Angebote. Dies betrifft sowohl den jeweils angesprochenen Adressatenkreis als auch die inhaltliche Ausrichtung der Tagungen. So kann mit Tagungen vor Ort ein niederschwelliges, z.T. kürzeres Angebot unterbreitet werden, was insbesondere im Rahmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorteilhaft sein kann. Auch der regionale Aspekt und der Austausch mit anderen Akteuren vor Ort spielt bei landeseigenen Tagungen häufig eine wichtige Rolle. Demgegenüber ermöglichen die DRA-Tagungen einen überregionalen Austausch und einen häufig noch weiteren Blick auf die Themen. Dies sind ganz besondere, wichtige Inhalte und Erfahrungen, die nur durch die DRA vermittelt werden können.

Da Bremen nur sehr wenige Plätze an der DRA zur Verfügung stehen, ist es schon deshalb erforderlich, ein größeres Angebot vor Ort vorzuhalten, um den



Fortbildungsbedarf an den Gerichten und Staatsanwaltschaften zu decken. Dies betrifft insbesondere Fortbildungen zu aktuellen Gesetzesänderungen und Bereiche, in denen eine Fortbildungspflicht besteht. Auch für Berufsanfänger\*innen müssen kurzfristig ausreichend Fortbildungsangebote vor Ort oder im Länderverbund zur Verfügung stehen, um den Bedarf zu decken.

HH

Themenüberschneidungen mit Fortbildungen der Deutschen Richterakademie gibt es in allen Rechtsgebieten. Gründe für Überschneidungen liegen neben der unterschiedlichen Dauer und Tiefe der Tagungen in dem Fortbildungsbedarf, der mit den wenigen für Hamburg zur Verfügung stehenden Plätzen bei der Deutschen Richterakademie nicht abgedeckt werden könnte. Ferner wird das landeseigene Fortbildungsangebot auch von Richter/innen wahrgenommen, die sich aufgrund familiärer Doppelbelastung nicht in der Lage sehen, über mehrere Tage eine Fortbildung außerhalb Hamburgs wahrzunehmen.

HE

Es gibt gerade bei den Fachtagungen Themenüberschneidungen mit Fortbildungen der DRA; das hat in erster Linie damit zu tun, dass Hessen zu den dortigen Tagungen nur 2-3 Personen schicken kann. Zum anderen führt Hessen viele eintägige Veranstaltungen durch, da sie offensichtlich den Bedürfnissen vieler Kolleginnen und Kollegen mehr entsprechen als lange Tagungen bei der DRA, wo eine größere Themenvielfalt abgedeckt werden kann. Die Tagungen dort haben durch die räumliche Distanz zum Dienst- und Wohnort, aufgrund des Zusammenkommens mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Bundesländern und der Besonderheit der Tagungsstätten eine ganz andere Struktur und einen ganz anderen Reiz.

## NDS

Das Referat für Justizausbildung und Fortbildung des niedersächsischen Justizministeriums ist für die Organisation der überregionalen Fortbildungen für die niedersächsische Justiz ebenso zuständig wie für Proberichtertagungen und Rechtspflegerfortbildungen im Nordverbund und Fortbildungen an der Deutschen Richterakademie. Das ermöglicht es im Zusammenspiel mit den bereits erwähnten Programmkonferenzen, das landeseigene Fortbildungsprogramm so zu steuern, dass es mit dem Programm der Deutschen Richterakademie harmoniert. „Doppelangebote“ erfolgen nur, wenn der Bedarf es erfordert. Der Mehrwert der Tagungen an der Deutschen Richterakademie liegt zum einen in dem länderübergreifenden Austausch, den die Kolleginnen und Kollegen sehr schätzen. Zum anderen kann die DRA Tagungen zu Spezialthemen anbieten, für die kein ausreichender Bedarf in nur einem Bundesland besteht.

## NRW

Da Nordrhein-Westfalen bei einer Zahl von ca. 3.000 Richterinnen und Richtern und ca. 1.500 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten nur 3 bzw. 7 Teilnehmerplätze bei den DRA-Tagungen hat, gibt es zwingend Themenüberschneidungen zu dem Angebot der Deutschen Richterakademie. Jedoch wird bei der Erstellung des landeseigenen Programms das Angebot der Richterakademie mit in den Blick genommen; besonders bei Themen bzw. Sachgebieten mit einem potentiell kleineren Teilnehmerkreis wird darauf verwiesen. Eine wirkliche Konkurrenz besteht auch bei Themenähnlichkeit deshalb nicht, weil die landeseigenen Formate kürzer und ortsnäher stattfinden, was viele Interessierte, insbesondere Teilzeitkräfte, bevorzugen. Gleichmaßen kann aktuellem Bedarf schneller entsprochen und gegebenenfalls auch eine größere Teilnehmerzahl erreicht werden.

Das Angebot der Deutschen Richterakademie ist aber unverzichtbar für einen bundesweiten Austausch, der der Sicherung der Rechtseinheitlichkeit und gemeinsamen Rechtsentwicklung dient, und für Veranstaltungen, für die ein weiterer Teilnehmerkreis als im eigenen Land hilfreich ist.

RP

Themen-Überschneidungen mit der DRA gibt es in allen Rechtsgebieten wegen unzureichender Plätze für das Land, die landeseigenen Tagungen dauern aber nur ein bis zwei Tage und sind ortsnah, was auch denjenigen die Teilnahme ermöglicht, die sich nicht in der Lage sehen, tagelang heimatfern eine Tagung zu besuchen

SN

Überschneidungen werden vermieden, zumal das Fortbildungsprogramm erst nach der Planung der DRA aufgestellt wird

SH

Gewisse Überschneidungen ergeben sich naturgemäß, aber die Fortbildung der DRA ist kein Ersatz für die landeseigene Fortbildung, da dort für SH nur 161 Plätze zur Verfügung stehen für etwa 1000 Bedienstete aus dem richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich. Andererseits sind sie nicht verzichtbar, da sie die Möglichkeit des Austausches über die Landesgrenzen hinaus bieten und solche Fortbildungen möglich machen, für die im Land wegen der geringen Zahl der thematisch befassten Kolleginnen und Kollegen landeseigene Fortbildung nicht möglich wäre.

ST

Zusätzliche verhaltensorientierte Tagungen (z.B. der Mensch in der Robe) werden zwar nachgefragt, jedoch scheuen diese Interessenten landeseigene Tagungen, da

diese mit unmittelbaren Kolleginnen/Kollegen diese Veranstaltungen besuchen müssten. Diese zusätzlichen Interessenten machen ihre Teilnahme davon abhängig, mit fremden Kolleginnen/Kollegen aus anderen Bundesländern zu tagen.

Bei den Fachveranstaltungen handelt es sich bei den DRA-Tagungen jeweils um spezialisierte Themen, die im Land Sachsen-Anhalt nicht von ausreichend genug Fachspezialisten bearbeitet werden bzw. können nicht alle dafür in Frage kommenden Bediensteten dem Dienst für 3-4 Tage fernbleiben, da ansonsten der Dienstbetrieb nicht aufrechterhalten werden kann. Eine Organisation zu diesen Themen wäre somit nicht nur zeit- und kostenintensiv, sondern von der Teilnehmerzahl her nicht wirtschaftlich. Hinzu kommt, dass eine Referentenauswahl erschwert ist, da hier das landeseigene „Fachpersonal“ oft nicht vorhanden ist. Es müssten somit aus anderen Bundesländern Referenten gefunden werden, was aber dann wiederum für die kleine Teilnehmerzahl finanziell nicht zu vertreten ist.

Bei den Veranstaltungen der DRA ist insbesondere der Erfahrungsaustausch über die jeweilige Praxisanwendung über die Ländergrenzen hinweg von großer Bedeutung.

TH

Überschneidungen sind vorhanden; die landeseigenen Tagungen sind wegen der Dauer mit den Tagungen der DRA nicht vergleichbar.

## 2. Fortbildungsangebot der DRA

Nach Ziff. 2 VV-DRA dient die Deutsche Richterakademie der überregionalen Fortbildung der Richter aller Gerichtszweige und der Staatsanwälte. Sie soll Richter und

Staatsanwälte in ihren Fachgebieten weiterbilden und ihnen Kenntnisse und Erfahrungen über politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und andere wissenschaftliche Entwicklungen vermitteln. Das Arbeitsprogramm der Deutschen Richterakademie wird dabei nach Ziff. 3 Satz 1 VV-DRA in seinen Grundzügen von der Programmkonferenz jeweils für ein Kalenderjahr im Voraus festgelegt. Die DRA bietet darüber hinaus unabhängig von den vorab für das Jahresprogramm festgelegten Tagungen Fortbildungen zu aktuellen Themen an.<sup>53</sup>

Die Verteilung der durchzuführenden Tagungen auf den Bund bzw. die Landesjustizverwaltungen erfolgt grundsätzlich nach dem Königsteiner Schlüssel.<sup>54</sup>

#### a) Fortbildungskapazitäten der DRA

In den Tagungsstätten Trier und Wustrau können grundsätzlich jeweils zwei Tagungen parallel durchgeführt werden. Für die Vergabe der Teilnehmerplätze sind die Tagungen in a- und b-Tagungen (Trier) sowie in c- und d-Tagungen (Wustrau) eingeteilt. Ziff. 2.4 der Beschlusssammlung enthält folgenden Teilnehmerschlüssel, der regelt, wie viele Teilnehmer der Bund und die einzelnen Länder in die a-, b-, c- und d-Tagungen entsenden dürfen:

---

<sup>53</sup> Zu den insoweit in der Beschlusssammlung geregelten Verfahren vgl. oben C II 2 a.

<sup>54</sup> Einen förmlichen Beschluss der Programmkonferenz gibt es hierzu nicht. Die Anwendung des Königsteiner Schlüssels entspricht aber der angewandten Praxis, vgl. dazu z.B. das Protokoll der Zweiten Programmkonferenz 2013, TOP 4.

## Platzverteilung nach Justizverwaltungen

	Tagungsstätte Trier			Tagungsstätte Wustrau			Gesamt	TN-reduzierte Tagungen	
	a	b	Gesamt	c	d	Gesamt		Trier	Wustrau
<b>BU</b>	1	2	3	1	2	3	6	1	1
<b>BW</b>	5	6	11	4	3	7	18	2	3
<b>BY</b>	5	6	11	5	4	9	20	3	2
<b>BE</b>	2	1	3	2	2	4	7	1	1
<b>BB</b>	1	1	2	2	1	3	5	1	1
<b>HB</b>	1	0	1	0	1	1	2	1	1
<b>HH</b>	1	2	3	1	1	2	5	1	1
<b>HE</b>	2	3	5	3	2	5	10	2	2
<b>MV</b>	1	1	2	1	1	2	4	1	1
<b>NDS</b>	3	3	6	3	4	7	13	2	2
<b>NRW</b>	7	7	14	7	7	14	28	3	3
<b>RP</b>	3	2	5	1	1	2	7	2	1
<b>SL</b>	1	1	2	0	0	0	2	1	1
<b>SN</b>	2	2	4	2	2	4	8	1	2
<b>ST</b>	1	1	2	1	2	3	5	1	1
<b>SH</b>	2	1	3	1	1	2	5	1	1
<b>TH</b>	2	1	3	1	1	2	5	1	1
<b>Gesamt</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>70</b>	<b>150</b>	<b>25</b>	<b>25</b>

In Ziff. 2.4 der Beschlusssammlung ist außerdem das Verfahren geregelt, wie Plätze, die nach dem vorgenannten Verfahren durch die ursprünglich berechnete Justizverwaltung nicht besetzt werden, an andere Justizverwaltungen vergeben werden. Außerdem befindet sich auf der Internetseite der DRA eine Rubrik „Freie Plätze/ Restplatzbörse“, in der Plätze in Tagungen angeboten werden, die noch nicht ausgebucht sind.

## b) Auslastung der DRA

Aus der vom Direktor der DRA übersandten Übersicht geht hervor, welche Anzahl von Plätzen in den einzelnen Tagungen angeboten und mit wie vielen Teilnehmenden die Tagungen tatsächlich besetzt worden sind<sup>55</sup>. Insgesamt ergibt sich daraus folgende Statistik:

<b>Jahr</b>	<b>angebotene Plätze</b>	<b>Teilnehmende<sup>56</sup></b>	<b>Differenz</b>	<b>Auslastung</b>
2015	4.985	4.576	409	91,8%
2016	4.950	4.529	421	91,5%
2017	4.735	4.319	416	91,2%
2018	4.855	4.462	393	91,9%
2019	4.800	4.461	339	92,9%
<b>Gesamt:</b>	<b>24.325</b>	<b>22.347</b>	<b>1.978</b>	<b>91,9%</b>

Der Anteil von Frauen unter den Tagungsgästen ist dabei folgender<sup>57</sup>:

<b>Jahr</b>	<b>Anteil Frauen</b>
2015	46,0%
2016	47,6%
2017	46,8%
2018	48,0%
2019	49,0%
<b>Durchschnitt:</b>	<b>47,5%</b>

---

<sup>55</sup> Vgl. Tabelle II (Anlage 3 unten).

<sup>56</sup> Zu berücksichtigen ist, dass in einzelnen Tagungen mehr Teilnehmende zugelassen waren, als ursprünglich Plätze angeboten wurden. Dies ist in Tabelle II (Anlage 3) in der letzten Spalte der jeweiligen Jahre mit den roten Negativ-Zahlen dargestellt.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Jahresbericht der Deutschen Richterakademie 2019, S. 15.

Zum 31. Dezember 2018 betrug der Anteil der Richterinnen 45,74% und der Staatsanwältinnen 48,6%.<sup>58</sup> Der Frauenanteil in der Justiz bildet sich somit auch bei den Teilnehmerinnen an Tagungen der Deutschen Richterakademie entsprechend ab.

Die Auslastungsquote in den einzelnen Justizverwaltungen im Hinblick auf die ihnen nach dem oben dargestellten Schema zustehenden Plätze ist dabei folgende (in %):

	2015	2016	2017	2018	2019	Mittelwert
<b>Bund</b>	41,6	35,2	41,6	41,8	62,9	<b>44,6</b>
<b>BW</b>	97,1	92,5	97,2	88,2	93,5	<b>93,7</b>
<b>BY</b>	77,8	78,1	80,1	72,4	76,9	<b>77,1</b>
<b>BE</b>	96,9	106,1	117,2	131,3	113,6	<b>113,0</b>
<b>BB</b>	102,3	84,5	76,8	76,9	79,8	<b>84,1</b>
<b>HB</b>	95,3	92,1	80,0	72,7	92,6	<b>86,5</b>
<b>HH</b>	99,4	105,4	99,4	92,5	116,6	<b>102,7</b>
<b>HE</b>	91,0	90,6	95,4	97,0	98,8	<b>94,6</b>
<b>MV</b>	86,7	86,0	74,1	88,9	86,1	<b>84,4</b>
<b>NDS</b>	108,9	108,0	114,8	115,3	110,3	<b>111,5</b>
<b>NRW</b>	68,8	65,6	73,3	68,9	68,1	<b>68,9</b>
<b>RP</b>	84,8	83,0	78,6	84,0	86,0	<b>83,3</b>

<sup>58</sup> Bundesamt für Justiz, Richterstatistik 2018: Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31.12.2018, [https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Statistiken/Download/Gesamt\\_Personal.html](https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Statistiken/Download/Gesamt_Personal.html).



	2015	2016	2017	2018	2019	Mittelwert
<b>SL</b>	91,9	98,8	72,3	65,4	72,5	<b>80,2</b>
<b>SN</b>	92,4	82,4	86,2	92,7	85,2	<b>87,8</b>
<b>ST</b>	74,1	94,1	81,3	84,5	75,4	<b>81,9</b>
<b>SH</b>	114,0	113,9	122,7	130,5	118,1	<b>119,8</b>
<b>TH</b>	65,1	69,9	57,6	75,3	86,0	<b>70,8</b>

Ausgehend vom Mittelwert des betrachteten Zeitraums erreichten neben dem Bund lediglich drei Justizverwaltungen Quoten von unter 80%. Sieben Landesjustizverwaltungen erreichten Quoten zwischen 80 und 90%, drei Landesjustizverwaltungen von 90 bis 100% und vier Landesjustizverwaltungen lagen in ihrer Auslastung sogar über 100%. Dass trotz dieser sehr unterschiedlichen Quoten in dem betrachteten Zeitraum eine Gesamtauslastung der DRA von 91,9% erreicht wurde, zeigt, dass das Verfahren zur Vergabe von Plätzen, die einer Justizverwaltung zusteht, von ihr aber nicht wahrgenommen werden, gut funktioniert.

Im Verhältnis zur Gesamtzahl der deutschen (Berufs-)Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte lag die Fortbildungskapazität der DRA im Untersuchungszeitraum 2015 bis 2019 durchschnittlich bei knapp 20% mit allerdings abnehmender Tendenz. Bezogen auf Zweijahreszeiträume – die Richterstatistik des Bundesjustizamts wird nur alle zwei Jahre erhoben – ergibt sich folgendes Bild:

	TN-Plätze	Zahl der Justizjuristen in Deutschland <sup>59</sup>			Kapazität
		DRA	Richter	StAe	Insg.
<b>2014</b>	4.835	20.301	5.279	<b>25.580</b>	<b>19,0%</b>
<b>2015</b>	4.985	20.301	5.279	<b>25.580</b>	<b>19,0%</b>
<b>2016</b>	4.950	20.739	5.503	<b>26.242</b>	<b>18,5%</b>
<b>2017</b>	4.770	20.739	5.503	<b>26.242</b>	<b>18,5%</b>
<b>2018</b>	4.855	21.339	5.882	<b>27.221</b>	<b>17,5%</b>
<b>2019</b>	4.800	21.339	5.882	<b>27.221</b>	<b>17,5%</b>

Rechnerisch bietet die Kapazität der DRA daher jedem deutschen Staatsanwalt, jeder Staatsanwältin, jeder Richterin und jedem Richter (noch) nahezu alle fünf Jahre die Möglichkeit zur Teilnahme an einer Präsenztagung der Akademie.

Für die Frage, in welchem Verhältnis die Nachfrage von Interessenten zum Angebot an Tagungsplätzen in der DRA steht, hat der Direktor der DRA mitgeteilt, dass dort keine Statistik geführt werde, die die Interessentenzahlen für die in dem jeweiligen Jahr angebotenen Tagungen den tatsächlich vorhandenen Tagungsplätzen gegenüberstellt. Grund dafür sei, dass die veranstaltenden Justizverwaltungen, die das Einladungsmanagement durchführen, diese Zahlen ermitteln und sie der DRA erst dann mitteilen, wenn sie die Tagung erneut anbieten möchten.

Es werden bei der DRA aber Statistiken geführt, in der die Zahl der Interessenten aus dem Jahr, in dem die Tagung das letzte Mal stattgefunden hat, der angebotenen Zahl an Tagungsplätzen des aktuellen Jahres gegenübergestellt wird. Diese der Kommission zur Verfügung gestellten Übersichten sind insoweit nicht vollständig, als nicht für alle Tagungen die Teilnehmendenzahlen wiedergegeben

---

<sup>59</sup> Quelle: Richterstatistik, Bundesamt für Justiz, vom 15.11.19, 11.12.17 und 28.1.16. Angaben in Arbeitskraftanteilen, nicht in Kopfbzahlen.

werden. Zudem können neu angebotene Tagungen in dieser Statistik nicht erfasst werden, weil es für diese keine Zahl von Interessenten aus einer Vortagung zum gleichen Thema gibt. Gleichwohl zeigen diese Daten, dass das Interesse an Tagungen der DRA deutlich höher ist als die Zahl der angebotenen Tagungsplätze: Im Jahr 2018 wurden für die in der Statistik abgebildeten Tagungen 3.436 Plätze angeboten, während die Zahl der Interessenten für die entsprechende letzte Vortagung 5.307 betrug, das Angebot also um 54,5% überstieg<sup>60</sup>. Ein entsprechendes Bild ergibt sich auch für das Jahr 2019<sup>61</sup>: Bei 3.586 angebotenen Plätzen gab es 5.643 Interessenten für die entsprechenden Vortagungen, ein Überschuss von 57,4%.

Um genauere Zahlen zu erhalten, hat die Kommission die Zahl der Interessenten für die Veranstaltungen der Deutschen Richterakademie für das Jahr 2019 bei den Justizverwaltungen abgefragt und zusammengeführt<sup>62</sup>. Leider liegen aus dem Bund, aus Baden-Württemberg und aus Sachsen keine entsprechenden Daten vor. Aber selbst ohne Berücksichtigung der Interessenten aus dem Bereich dieser drei Justizverwaltungen zeigt sich, dass die Zahl der Interessenten (DRA Trier: 3.012 + DRA Wustrau 3.167 = gesamt 6.179) die Zahl der angebotenen Plätze (DRA Tier: 2.580 + DRA Wustrau 2.220 = gesamt 4.800) bereits um 28,7% übersteigt

Auch wenn man berücksichtigt, dass die vorgenannten Daten unvollständig sind, lässt sich insgesamt feststellen, dass die Zahl der Interessenten deutlich höher ist, als die Zahl der angebotenen Tagungsplätze. Hinzu kommt, dass die Teilnehmerplätze auf die Länder verteilt und in den Ländern auf einzelne Geschäftsbereiche

---

<sup>60</sup> Vgl. Tabelle IIIa (Anlage 4).

<sup>61</sup> Vgl. Tabelle IIIb (Anlage 5).

<sup>62</sup> Vgl. Tabelle IVa für Trier (Anlage 6) und Tabelle IVb für Wustrau (Anlage 7).

unterverteilt werden. Das führt dazu, dass sich immer wieder tatsächlich Interessierte nicht melden, weil sie meinen, dass sie ohnehin nicht zum Zuge kommen. Zudem ist bei den beiden vorgenannten Erhebungen zu beobachten, dass sich die Mehrinteressenten stark auf bestimmte Tagungen verteilen,<sup>63</sup> während es auch einige Tagungen gibt, bei denen die volle Auslastung nicht erreicht wurde<sup>64</sup>.

### c) Inhalt der Fortbildungen der DRA

Nach den vom Direktor der DRA übersandten Daten<sup>65</sup> wurden in dem untersuchten Zeitraum 2015-2019 insgesamt 716 Tagungen zu 308 Themen angeboten<sup>66</sup>. Die Verteilung der 716 Tagungen nach Inhalten stellt sich dabei wie folgt dar:

Inhalt	Anzahl	in %
Internationale Themen	59	8,2%
Zivilrecht	185	25,8%
Strafrecht	159	22,2%
Fachgerichtsbarkeiten	61	8,5%
Interdisziplinäre Tagungen	98	13,7%
Verhaltensorientierte Tagungen	130	18,2%
Sprachtagungen/Sonstige	24	3,4%

<sup>63</sup> Z.B. zu den Themen: „Gesundheit und Bewegung im Justizalltag – Strategien zur Steigerung der körperlichen und geistigen Fitness“, „Lösungen finden – Entscheidungen treffen – Stress vermeiden“, „Wege in die innere Unabhängigkeit“, „Der Mensch in der Robe“, „Der Umgang mit querulatorischen Persönlichkeiten und Einschätzung von Drohverhalten“, also überwiegend Tagungen, die interdisziplinär oder verhaltensorientiert ausgerichtet waren.

<sup>64</sup> Z.B. „Praxis der Nichtzulassung der Revision“, „Familienleistungen“, „Aktuelle Entwicklungen im Patentrecht“, „Die Europäische Staatsanwaltschaft (EuStA)“, „Aktuelle Fragen aus dem Handels- und Gesellschaftsrecht“. - Vgl. im Einzelnen die Tabellen IVa und IVb (Anlagen 6 und 7).

<sup>65</sup> Vgl. dazu auch Jahresbericht der Deutschen Richterakademie 2019, S. 10.

<sup>66</sup> Vgl. Tabelle II (Anlage 3).

Die Themen für die von der DRA angebotenen Tagungen sind breit gefächert und können im Einzelnen der Tabelle II entnommen werden. Neben dem materiellen und prozessualen Recht zu den verschiedensten Rechtsgebieten werden beispielsweise Tagungen zum Europa- und Völkerrecht, rechtsvergleichende oder interdisziplinäre Tagungen (z.B. für Führungskräfte, zur deutschen Justizgeschichte, zur richterlichen und staatsanwaltlichen Ethik oder zu den Themen Justiz und Judentum, Justiz und Islam) angeboten. Einen mit 18,2% leider deutlich unter der Zielgröße von 25% liegenden Umfang machen die verhaltensorientierten Tagungen aus. Dazu gehören etwa verschiedene Bereiche der Kommunikation (z.B. in Konflikt- oder Bedrohungssituationen, Rhetorik und Gesprächsführung, Einsatz der Stimme, effektives Verhandeln), der Umgang mit Medienvertretern sowie die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften, Mediation und Supervision sowie verschiedene Themen zur Gesundheit. Auch Sprachtagungen, insbesondere zur juristischen Fachterminologie in englischer, französischer, spanischer und italienischer Sprache, werden angeboten.

### 3. Europäisches Fortbildungsangebot

Das nationale Fortbildungsangebot für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wird ergänzt durch internationale und europäische Fortbildungsmöglichkeiten. Diese bestehen zum einen aus einer Vielzahl eher punktuell oder thematisch selektiv ausgerichteter Veranstaltungen privater Vereinigungen oder Verbände, wie sie auch von der nationalen Ebene bekannt sind. Auf europäischer Ebene gehören hierzu Jahrestagungen oder Seminare von Fachverbänden wie der

Europäischen Verwaltungsrichtervereinigung AEAJ<sup>67</sup>, der Internationalen Vereinigung der Asylrichter IARMJ<sup>68</sup>, der Europäischen Kartellrichter-Vereinigung AECLJ<sup>69</sup> oder des Kreises europäischer Markenrichter CET-J<sup>70</sup> u.v.a. Als Fortbildungsoptionen privater Anbieter sind sie jedoch nicht Gegenstand dieses Berichts. Gleiches gilt für den wiederkehrenden fachlichen Austausch im Rahmen von Justizpartnerschaften zwischen einzelnen Gerichten und/oder Staatsanwaltschaften aus einem Bezirk mit entsprechenden Institutionen in einem anderen – vor allem osteuropäischen – Staat<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Die Europäische Verwaltungsrichtervereinigung (*Association of European Administrative Judges* AEAJ) wurde unter maßgeblicher Beteiligung deutscher Verwaltungsrichter am 24.3.2000 bei der Europäischen Rechtsakademie in Trier gegründet und hat dort ihren satzungsmäßigen Sitz. Sie hat Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenbereichen (Asyl, Umwelt, richterliche Unabhängigkeit, Steuerrecht) eingerichtet. Für nähere Informationen s. <https://www.aeaj.org/page/Home>.

<sup>68</sup> Die Internationale Vereinigung von Flüchtlings- und Migrationsrichtern (*International Association of Refugee and Migration Judges* IARFMJ; bis 2018 *International Association of Refugee Law Judges* IARLJ) wurde 1997 in Warschau gegründet und unterhält ein sehr aktives europäisches Kapitel mit eigener, 2013 in Stockholm verabschiedeter Satzung (vgl. [https://www.iarmj.org/images/2019/constitution\\_2019/IARLJ\\_European\\_Chapter\\_Constitution.pdf](https://www.iarmj.org/images/2019/constitution_2019/IARLJ_European_Chapter_Constitution.pdf)). Die europäische Untergliederung ist ein wichtiger Partner des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen EASO und organisiert regelmäßig Workshops, vgl. <https://www.iarmj.org/events>.

<sup>69</sup> Die Vereinigung der europäischen Wettbewerbsrichter (*Association of European Competition Law Judges* AECLJ) wurde 2002 in London als *Company limited by guarantee* nach englischem Recht gegründet; ihr gehören Kartellrichter aller EU-Mitgliedstaaten sowie des Vereinigten Königreichs und aus EFTA-Staaten an. Die Vereinigung organisiert jährliche Fachtagungen und Kurse, vgl. <https://www.aeclj.com/events-courses>.

<sup>70</sup> Der Kreis europäischer Markenrichter ist eine von der früheren Vorsitzenden Richterin am Bundespatentgericht Marianne Grabrucker 1996 initiierte informelle Gruppierung von mit markenrechtlichen Fragen befassten Richtern aus ca. 20 europäischen Ländern, die unter der Schirmherrschaft der ERA jährliche Fachtagungen durchführt. Vgl. i.e. <http://cet-j.org/>.

<sup>71</sup> Beispielhaft sei eine seit über 20 Jahren bestehende Partnerschaft der Justizbehörden im Bezirk des Oberlandesgerichts Braunschweig und der Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig mit den Gerichten und der Staatsanwaltschaft im Bezirk Breslau genannt, in deren Rahmen u.a. jährlich mehrtägige Fachsymposien zu jeweils einem Themenschwerpunkt durchgeführt werden.

Zum anderen besteht auf europäischer Ebene ein an den Fortbildungsschwerpunkten der Europäischen Union orientiertes, mit erheblichen europäischen Mitteln ko- oder vollfinanziertes Fortbildungsangebot europäischer Anbieter in öffentlicher Trägerschaft. Hierzu gehören in erster Linie die Programme des Europäischen Justizfortbildungsnetzes EJTN und der Europäischen Rechtsakademie ERA. Erwähnt seien auch die an nationale Richter und Richterinnen gerichteten jährlichen Seminardialoge des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, zuletzt am 31.1.2020 zum Thema *The European Convention on Human Rights: living instrument at 70*<sup>72</sup>, sowie das im Rahmen seines HELP-Programms entwickelte Fortbildungsangebot des Europarats zur Europäischen Menschenrechtskonvention, vor allem die kostenlos bereitgestellten Online-Kurse<sup>73</sup>.

a) Fortbildungsangebot des Europäischen Justizfortbildungsnetzwerks EJTN  
Flaggschiff unter den Fortbildungsaktivitäten des im Jahr 2000 gegründeten EJTN, dem 35 für die Aus- und Fortbildung der Richter- und/oder Staatsanwaltschaften zuständige Einrichtungen aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Rechtsakademie angehören<sup>74</sup>, ist sein zwischenstaatliches Austauschprogramm für Richter und Staatsanwälte sowie für Fortbilder, an dem im Jahr 2019 insgesamt

---

<sup>72</sup> Eine Übersicht der seit 2005 durchgeführten Seminardialoge des Gerichtshofs mit Abrufoption für alle Seminarbeiträge auf englisch und französisch findet sich auf der EGMR-Website unter [https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/ev\\_sem&c=](https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/ev_sem&c=).

<sup>73</sup> Die aktuell abrufbaren e-Kurse des Europarats zu Fragen der Konvention finden sich unter <http://help.elearning.ext.coe.int/course/index.php?categoryid=356&browse=courses&perpage=20&page=0>.

<sup>74</sup> Für Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Spanien, Schweden und Ungarn sind unterschiedliche jeweils für Richterschaft oder Staatsanwaltschaften zuständige Institutionen Mitglied. Für Italien sind sowohl der Justizrat als auch die 2012 errichtete Justizschule Mitglied. Für Dänemark, Irland, Malta und Zypern sind die für die Fortbildung der Staatsanwälte zuständigen Einrichtungen im EJTN nicht vertreten. Vgl. i.ü. oben I.4 und zum EJTN <http://www.ejtn.eu/About-us/Members/>.

3.220 Personen aus 33 Ländern teilnahmen<sup>75</sup>. Die deutsche Beteiligungsquote liegt im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 bei durchschnittlich 12,84%. Das Angebot des Austauschprogramms wird also von der deutschen Justiz sehr gut angenommen.

Daneben bietet das Netzwerk Seminare in den Themenbereichen öffentliches Recht (2019: 10), Zivilrecht (9) und Strafrecht (25) der EU, Rechtsstaatlichkeit (4) und Grund- und Menschenrechte (7) sowie Sprachkurse (15) und Veranstaltungen zu „soft skills“ (2019: 10) und führt einen außerordentlich beliebten und erfolgreichen Nachwuchswettbewerb zwischen Teams aus verschiedenen Mitgliedstaaten durch („Themis“-Wettbewerb), der 2019 aus vier Halbfinalausscheidungen und einem großen Finale bestand. Das Finale 2019 gewann zum ersten Mal das deutsche Team; bei den insgesamt 80 Seminaren waren unter den 3009 Teilnehmenden dagegen nur 194 Deutsche (6,45%). Das Interesse der deutschen Justizjuristen an den Seminarveranstaltungen des EJTN war also deutlich schwächer ausgeprägt als beim Austauschprogramm, was sich auch in der durchschnittlichen Beteiligungsquote über die letzten fünf Jahre von nur 7,86% zeigt.

Von 2015 bis 2019 nahmen 1.653 deutsche Justizjuristen und -juristinnen am Austauschprogramm und 957 am Seminarprogramm des EJTN teil. In der Gegenrichtung kamen 1.030 ausländische Richter und Staatsanwälte zu Seminaren und 1.342 im Rahmen eines Austauschs nach Deutschland.

---

<sup>75</sup> Teilnahmeberechtigt sind die Mitgliedstaaten der EU und die sechs Westbalkanländer.



## Teilnahme deutscher Richter und Staatsanwälte an EJTN-Aktivitäten

Jahr	Deutsche TN gesamt	Deutsche Seminar-TN	Deutsche Austausch-TN	EJTN-Seminar-TN in D	EJTN-Austausch-TN in D	EJTN-TN in D
<b>2015</b>	<b>491</b>	201	290	147	227	<b>374</b>
<b>2016</b>	<b>476</b>	176	300	177	224	<b>401</b>
<b>2017</b>	<b>515</b>	200	315	272	262	<b>534</b>
<b>2018</b>	<b>554</b>	186	368	156	315	<b>471</b>
<b>2019</b>	<b>574</b>	194	380	278	314	<b>592</b>
<b>ges.</b>	<b>2610</b>	<b>957</b>	<b>1653</b>	<b>1030</b>	<b>1342</b>	<b>2372</b>

### b) Fortbildungsangebot der Europäischen Rechtsakademie ERA

Das Programm der 1992 als Stiftung in Trier errichteten Europäischen Rechtsakademie, die heute von allen 27 EU-Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich getragen wird<sup>76</sup>, richtet sich an Juristen und Juristinnen aller Berufsgruppen (Richter, Staatsanwälte, Notare, Rechtsanwälte, Verwaltungs-, Verbands- und Unternehmensjuristen) und deckt fast das gesamte Recht der Europäischen Union sowie die EMRK ab. Es gliedert sich in allgemein zugängliche entgeltliche Veranstaltungen zu spezifischen Themenbereichen (Jahrestagungen, Sommerkurse, Fachveranstaltungen), in von der Europäischen Kommission geförderte oder vollfinanzierte Schulungsseminare und in sonstige Auftragstagungen. Für die Justiz besonders relevant und oft allein für sie zugänglich sind die EU-finanzierten Veranstaltungen, für die grundsätzlich keine oder nur sehr geringe Teilnahmegebühren anfallen und in deren Rahmen Reise- und Übernachtungskosten vom Projekt getragen werden. Von 176 im Jahr 2019 durchgeführten Veranstaltungen der ERA entfielen 58 auf

<sup>76</sup> Stifter der ERA sind neben den genannten Staaten auch das Land Rheinland-Pfalz und die Stadt Trier, die deutschen Länder zur gesamten Hand sowie Schottland. Für Näheres zur Stiftung s. [www.era.int](http://www.era.int).

die für diesen Bericht relevanten, an die Justiz gerichteten Kategorien *voll-* oder *kofinanziert*. Im Berichtszeitraum 2015-2019 mussten die entsendenden Justizverwaltungen bei einem knappen Drittel der Veranstaltungen einen Kostenbeitrag zwischen € 85 und € 200 pro Teilnehmer entrichten.

### EU-finanzierte Seminare der ERA für Justizjuristen

Jahr	EU-kofin. Seminare	EU-vollfin. Seminare	EU-finanz. Seminare insg.	Kostenbeitrag	DE Tagungssprache	DE-TN
2015	14	12	26	9	7	99
2016	16	15	31	10	6	87
2017	16	13	29	7	5	101
2018	12	9	21	10	7	61
2019	8	13	21	7	5	80
<b>ges.</b>	<b>66</b>	<b>62</b>	<b>128</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>428</b>

Die für den Berichtszeitraum genannten 128 EU-finanzierten Seminare behandelten die folgenden Themen des EU-Rechts:

- Antidiskriminierungsrecht, Gleichbehandlungsrecht: 30 Seminare
- Behindertenrechte: 7 Seminare
- Grundrechte-Charta: 7 Seminare
- Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Verfahrens- und Beweisrecht, Strafverfolgung, Cyberkriminalität, Menschenhandel, OK, Terrorismus, Haftrecht, Europäische Staatsanwaltschaft): 34 Seminare
- Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Brüssel-Verordnungen), anwendbares Recht (Rom-Verordnungen), sonstiges Zivilrecht: 10 Seminare
- Markenrecht: 1 Seminar
- Umweltrecht: 15 Seminare

- Vorabentscheidungsverfahren: 3 Seminare
- Wettbewerbsrecht: 10 Seminare
- Interdisziplinäre Themen: 11 Seminare

Die Zahl der für diese Veranstaltungen registrierten deutschen Justizteilnehmenden von 428 (durchschnittlich 3,3 Teilnehmer pro Seminar) scheint ein grundsätzlich eher geringes Interesse zu signalisieren. Tatsächlich stellt die ERA bei den wenigen ausschließlich an deutsche Richter oder Staatsanwälte gerichteten Seminaren immer wieder fest, dass die Zielzahlen nicht erreicht und die Seminarkapazitäten nicht ausgeschöpft werden. Bei den anderen Seminaren ist jedoch zu berücksichtigen, dass Teilnehmende aus allen oder zumindest mehreren Mitgliedstaaten einzuladen sind und die Zahl der für die deutsche Justiz bereitstehenden Plätze daher beschränkt ist, auch wenn heute in der Regel keine strikten Kontingentbeschränkungen mehr gelten. Eine Rolle mag weiter das jeweilige Sprachregime spielen; nur in einem knappen Viertel der Seminare war Deutsch Arbeitssprache. Geringere Bedeutung dürfte dagegen dem für 43 Veranstaltungen zu entrichtende Teilnehmerbeitrag zukommen, denn in allen Fällen kam das Projektbudget für alle weiteren direkten Kosten (Reise, Unterbringung und Verpflegung) auf.

Stellt man die Zahlen der Teilnehmenden an DRA-Veranstaltungen und die Zahlen der an Veranstaltungen von EJTN und ERA teilnehmenden deutschen Richter und Staatsanwälte einander gegenüber, ergibt sich folgendes Gesamtbild:

### Teilnahme deutscher Richter und Staatsanwälte bei DRA, EJTN und ERA:

Jahr	DRA	EJTN	ERA
2015	4.421	491	99
2016	4.373	476	87
2017	4.194	515	101
2018	4.304	554	61
2019	4.300	574	80
<b>gesamt:</b>	<b>21.590</b>	<b>2.610</b>	<b>428</b>

Die auf europäischer Ebene genutzten Teilnehmerplätze erweitern das Angebot der DRA also quantitativ um etwa ein Siebtel und qualitativ um spezifisch europäische Erfahrungen, Kenntnisse und Fähigkeiten, die von besonderer Bedeutung für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes sind.

#### **IV. Qualität des Angebots der DRA**

Die Erhebung des Befunds zur Qualität des Angebots der DRA und die Bewertung beruhen im Wesentlichen auf der Auswertung der von den Teilnehmenden jeder Tagung der DRA ausgefüllten Evaluierungsbögen und auf einzelnen (nicht repräsentativ erhobenen) auf Nachfrage an die Kommission herangetragenen Meinungsäußerungen aus der Mitgliedschaft des Deutschen Richterbunds.

Die DRA bietet jedes Jahr über 140 Tagungen an, die sich – wie unter Punkt C II 2 (Jahresplanung der Programmkonferenz) näher aufgeschlüsselt – auf juristische Fachtagungen auf den Gebieten Zivilrecht, Strafrecht und den Fachgerichtsbarkeiten sowie auf fachübergreifende (interdisziplinäre) Tagungen und Tagungen zur Vermittlung sozialer Kompetenz verteilen. Das Fortbildungsangebot der DRA ergänzt damit die ländereigenen Fortbildungsangebote. Die DRA bietet damit ein breites Spektrum sowohl zur fachlich-juristischen Fortbildung als auch zur praktischen Arbeit und deren Hintergründen an, etwa zu Rhetorik, Psychologie, Pressearbeit, Bedrohungsmanagement, Changemanagement u.Ä. Vermittelt werden damit wertvolle Einblicke in Bereiche, die für die praktische Arbeit der Richter- und Staatsanwaltschaft besonders hilfreich sind, in der Regel aber weder im Studium noch im Referendariat (mit Ausnahme einzelner Veranstaltungen der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer) angeboten werden.

Das Fortbildungsangebot für die Fachgerichtsbarkeiten ist in fachlicher Hinsicht im Hinblick auf die geringeren Teilnehmerzahlen naturgemäß nicht umfassend. Für die Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit werden jährlich mehrere Spezialtagungen angeboten; speziell an Richter der Finanzgerichtsbarkeit gerichtete

Tagungen finden sich nur sehr eingeschränkt. Das lässt sich damit erklären, dass die Anzahl der Finanzrichter gering ist und die Bundesfinanzakademie zusätzliche Fortbildungsmöglichkeiten anbietet.

Abgedeckt werden auch aktuelle Fragestellungen (z. B. Salafismus, Reichsbürger u.Ä.). Sehr wichtig sind Tagungen, die sich an Dezernatswechsler richten, z.B. zum WEG, Familienrecht, Insolvenzrecht, Wettbewerbsrecht, o.Ä. Hier wird allgemein kritisiert, dass diese Tagungen interessierten Dezernatswechslern nicht immer zeitnah angeboten werden können, sondern teilweise erst bis zu 1½ Jahre später. Dadurch büßen sie einen wesentlichen Teil ihrer Wirkung ein. Dies ist im Hinblick darauf problematisch, dass Kenntnisse in bestimmten Rechtsgebieten zunehmend zur Voraussetzung für die Zuweisung bestimmter Aufgabe an Richter und Richterinnen gemacht werden. So sollen nach § 22 Abs. 6 Satz 2 GVG „Richter in Insolvenz- und Restrukturierungssachen (...), soweit dies zur Erfüllung der jeweiligen Richtergeschäftsaufgabe erforderlich ist, über belegbare Kenntnisse auf den Gebieten des Insolvenzrechts, des Restrukturierungsrechts, des Handels- und Gesellschaftsrechts sowie über Grundkenntnisse der für das Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren notwendigen Teile des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts und des Rechnungswesens verfügen“ und ihnen entsprechende Aufgaben ohne einen solchen Beleg nur zugewiesen werden, wenn der Erwerb alsbald zu erwarten ist (Satz 3). Auch für andere Rechtsgebiete wird die Festschreibung vergleichbarer Qualifikationen für Richterinnen und Richter diskutiert (vgl. im Einzelnen oben unter C I 1). Stehen keine ausreichenden Plätze für eine zeitnahe Fortbildung zur Verfügung, wird der Entscheidungsspielraum der Präsidien beschnitten und dadurch letztlich die richterliche Unabhängigkeit tangiert.

Zur Bemessung der Qualität der einzelnen Tagungen werden an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Evaluationsbögen ausgegeben<sup>77</sup>. Darin wird u.a. abgefragt, ob die Tagung die Erwartungen erfüllt hat, wie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Nutzen der Tagung einschätzen und ob die Gewichtung der Themenkreise der Tagung gelungen war. Sodann können für jeden einzelnen Tagungsabschnitt und die betreffenden Referierenden – sowohl für den Inhalt als auch für die Methodik – zwischen 0 (=sehr schlecht) und 9 (=ausgezeichnet) Punkte verteilt werden. Zudem kann nach derselben Punktesystematik eine Gesamtbewertung der Tagung erfolgen. Schließlich können noch „weitere Bemerkungen und Anregungen“ sowie weitere Themenvorschläge abgegeben werden. Die durchgehend hohe Rücklaufquote der Evaluationsbögen beträgt beispielsweise für das Jahr 2019 exakt 77,7%<sup>78</sup>.

Die Auswertung dieser Evaluationsbögen hat für den untersuchten Zeitraum folgende durchschnittliche Gesamtbewertung ergeben:

<b>Jahr</b>	<b>Ø Punktzahl</b>
2015	7,97
2016	7,98
2017	8,03
2018	8,08
2019	8,09
<b>Durchschnitt:</b>	<b>8,03</b>

---

<sup>77</sup> Vgl. Musterfragebogen für Fachtagungen (Anlage 8) und für verhaltensorientierte Tagungen (Anlage 9).

<sup>78</sup> Jahresbericht der DRA 2019, S. 22.

Dies ist ein bemerkenswert gutes Ergebnis, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Klientel insgesamt eher kritisch ist.

Von den insgesamt in dieser Zeit angebotenen 716 Tagungen sind lediglich siebzehn Tagungen (=2,4%) mit weniger als 7 Punkten und nur zwei Tagungen (=0,3%) mit weniger als 6 Punkten bewertet worden, wobei der niedrigste Wert bei 5,4 Punkten lag<sup>79</sup>.

Auf solche unterdurchschnittlichen Bewertungen wird in aller Regel zeitnah reagiert. Sowohl auf Anregung des Direktors der DRA als auch im Austausch mit den Justizverwaltungen und Tagungsleitungen wird analysiert, welche Ursachen den schlechteren Bewertungen zu Grunde liegen. Je nach Ergebnis wird dann an der Konzeption schlechter bewerteter Tagungen gearbeitet. Gegebenenfalls werden schlechter bewertete Referenten ausgetauscht. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass einzelne Referenten in denselben oder in anderen Tagungen teilweise auch unterschiedlich gut bewertet werden, oder in späteren Tagungen besser als in früheren. In letzter Konsequenz wird die schlechter bewertete Tagung künftig nicht mehr angeboten.

Die Auswertung der Evaluationsbögen zeigt zudem, dass die Tagungen in aller Regel die Erwartungen der Teilnehmenden erfüllten. Sie waren in der Mehrzahl angemessen lang und wurden ansonsten eher als zu kurz bewertet.

Die Teilnehmenden der Tagungen schätzen die von der Richterakademie geschaffene Atmosphäre des Wohlfühlens, die – wie in der Erwachsenenweiterbildung

---

<sup>79</sup> Vgl. im Einzelnen Tabelle V (Anlage 10).



bekannt – zum Lernerfolg beiträgt. Einen wesentlichen Wert des länder- und gerichtsbarkeitsübergreifenden Fortbildungsangebots sehen die Teilnehmer und Teilnehmerinnen in der Möglichkeit des gewinnbringenden Erfahrungsaustauschs mit Kollegen und Kolleginnen aller Altersstufen aus anderen Bundesländern und Gerichtsbarkeiten. Dies ergibt sich aus zahlreichen Rückmeldungen von Kollegen und Kolleginnen an die Kommission, aus dem der Kommission erstatteten Bericht des Leiters der DRA, den von der Kommission erfragten Einschätzungen der Länder<sup>80</sup>, den eigenen Erfahrungen der Kommissionsmitglieder und auch aus Evaluierungsbögen der Tagungsteilnehmer und -teilnehmerinnen (obwohl danach nicht ausdrücklich gefragt wird). Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen erhalten durch den länderübergreifenden Austausch wertvolle Anregungen und Einblicke über die in anderen Bundesländern praktizierte Rechtsanwendung, was die bundeseinheitliche Rechtsanwendung fördert und unterstützt. Außerdem profitieren die Teilnehmer und Teilnehmerinnen auch persönlich und gewinnen mehr Sicherheit und Souveränität in ihrer Berufsrolle.

Die Tagungen sind durchweg mit hochkarätigen Referierenden besetzt. Es referieren Richter und Staatsanwälte aus allen Instanzen, Verwaltungspraktiker aus den jeweiligen Bereichen bzw. aus dem Strafvollzug, Professoren, Rechtsanwälte, Politiker und Verbandsvertreter sowie Vertreter anderer Fachrichtungen (z.B. Psychologen, Ärzte, Naturwissenschaftler, Journalisten usw.). Es ist aber zunehmend schwierig, dieses Niveau aufrecht zu erhalten<sup>81</sup>. Denn die Regelsätze für die Stundenhonorare sind zu den sonst im Bereich der Fortbildung gezahlten Vergütungen eher gering. Sie betragen für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes € 76,50, für

---

<sup>80</sup> S. dazu oben III 1 c.

<sup>81</sup> Vgl. die Beschlussammlung der Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie – Stand 18.12.2019 – unter Ziffer 6.

ausländische Referenten und Referentinnen € 102,50, für Freiberufler € 123,- und für hauptberufliche Verhaltenstrainer und Verhaltenstrainerinnen € 153,50. Die Sätze wurden seit fast 40 Jahren nicht angepasst. Zu diesen Sätzen können auf dem allgemeinen Fortbildungsmarkt auch nicht ansatzweise adäquate Referenten und Referentinnen gewonnen werden. Dies gelingt im Fall der DRA nach Einschätzung der Kommission nur dadurch, dass an die Ehre der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes appelliert wird (was nicht durchgängig verfährt) und bestimmte Berufsgruppen (z. B. Rechtsanwälte) Interesse an der unterrichteten Klientel oder dem gegenseitigen Austausch haben. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch der Effekt, nach außen angeben zu können, Referent oder Referentin bei der Deutschen Richterakademie zu sein.

Insgesamt zeigt sich, dass es der DRA trotz der eher bescheidenen Vergütung der Referierenden gelingt, qualitativ hochwertige Tagungen mit entsprechend guten Bewertungen durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer anzubieten.

## V. Kosten

### 1. Fortbildungsveranstaltungen der DRA

#### a) Ausweisung verschiedener Kostenarten

Die tatsächlichen Kosten der von der DRA durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen zu erfassen ist auf der Grundlage der vorhandenen Daten und aufgrund der besonderen Arbeitsweise der Akademie kaum möglich. Zwar werden einige der *direkten* Kosten wie Referentenhonorare und Reisekosten der Referenten und Referentinnen erfasst und eindeutig den einzelnen Veranstaltungen zugeordnet. Schon die theoretisch ebenfalls einzelnen Veranstaltungen zuordbaren Ausgaben für Tagungsleiter (Reisekosten und möglicherweise Honorare) oder Tagungsverpflegung (Tagungsgetränke; Mittag- und ggf. Abendessen) werden jedoch im ersten Fall bei der DRA gar nicht erfasst, weil sie in der Regel von der für die Tagung verantwortlichen Justizverwaltung getragen werden; und auch letztere werden für beide Tagungsstätten zwar in toto ausgewiesen und dabei sogar nach Ausgaben für Eigen- und Drittveranstaltungen, nicht aber nach einzelnen Veranstaltungen differenziert. Außerdem werden in beiden Häusern keine einzelnen Tagungen zuzuordnenden Übernachtungsstatistiken geführt oder Übernachtungskosten auf einzelne Tagungen gebucht.

Planerisch werden Übernachtungs- wie Verpflegungskosten für beide Tagungsstätten in unterschiedlichen Sach- und Personalausgabebetiteln zu unterschiedlichen, nicht immer offensichtlich nachvollziehbaren und auch nicht immer für beide Tagungsstätten identischen Anteilen ausgewiesen. So werden für die Tagungsstätte Wustrau *Übernachungskosten* in den Sachtiteln 51920 (Unterhalt Grundstück und

Gebäude – 30% der Ausgaben), 51710 (Bewirtschaftung Grundstück und Gebäude – 36%), 51910 (kleinere Unterhaltungsarbeiten Grundstück und Gebäude – 49%), 51110 (Geschäftsbedarf, Ausstattung etc. – 12,5%) und 81210 (Erwerb von Ausstattung etc. – 20%) sowie in den Personaltiteln 42801 (10%), 42210 (5%) und 42810 (35%) ausgewiesen. Für das Geschäftsjahr 2017 ergibt sich daraus nach Angaben der DRA für Wustrau ein Kostensatz von € 24,22 pro Teilnehmerübernachtung. – Im gleichen Jahr ergibt sich für die *Verpflegung* in Wustrau nach Angaben der DRA ein durchschnittlicher Tagessatz Vollverpflegung von € 24,86 (Frühstück € 5,06; Mittag € 10,50 und Abendessen € 9,30) pro Teilnehmer; die Ausgaben werden gebucht auf die Sachtitel 51410 (Verbrauchsmittel Lebensmittel – 100%), 51920 (Unterhalt Grundstück und Gebäude – 20%), 51710 (Bewirtschaftung Grundstück und Gebäude – 24%), 51110 (Geschäftsbedarf, Ausstattung etc. – 37,5%) und 81210 (Erwerb von Ausstattung etc. – 30%) sowie die Personaltitel 42801 (10%) und 42810 (35%). Für die Tagungsstätte Trier wird bei unterschiedlichen Ansätzen grundsätzlich ebenso verfahren<sup>82</sup>; hier ergibt sich nach Angaben der DRA für die *Übernachtung* im Geschäftsjahr 2018 ein Ansatz von € 26,07 und für die *Tagesverpflegung* von € 26,96 pro Teilnehmer.

---

<sup>82</sup> Buchung der Übernachtungskosten für Trier in 2018 auf die Sachtitel 51701 (Bewirtschaftung Grundstück und Gebäude – 36% der Ausgaben), 51901 und 903 (Unterhaltung Grundstück und Gebäude – 30%), 51902 (kleinere Unterhaltungsarbeiten Grundstück und Gebäude – 49%), 51101 (Geschäftsbedarf, Ausstattung etc. – 7,5%) und 81201 (Erwerb von Ausstattung etc. – 20%) und in den Personaltiteln 42801+42201 (10%) sowie 42701 (35%). Für die Verpflegungskosten gilt: Sachtitel 51402 (Verbrauchsmittel Lebensmittel – 100%), 51901+903 (Unterhalt Grundstück und Gebäude – 24%), 51701 (Bewirtschaftung Grundstück und Gebäude – 24%), 51101 (Geschäftsbedarf, Ausstattung etc. – 22,5%) und 81201 (Erwerb von Ausstattung etc. – 30%) sowie die Personaltitel 42801 (10%) und 42810 (35%).

Noch unübersichtlicher ist die Lage bei den verbleibenden *indirekten* Kosten. Zu diesen gehören zum einen die in den Haushaltsplänen der Akademie ausgewiesenen, aber nicht weiter nach Gebäudeart differenzierten Ausgaben für Unterhaltung und Betrieb der Baulichkeiten der beiden Tagungsstätten (einerseits die Tagungsgebäude, andererseits die Gästehäuser), zum anderen die sonstigen allgemeinen Betriebskosten und Investitionen und schließlich die Kosten für das akademieeigene Personal, jedenfalls soweit diese Kosten nicht anteilig den Ausgaben für Übernachtung und Verpflegung der Teilnehmer zugerechnet werden. Darüber hinaus gehören zu den indirekten Kosten des Akademiebetriebes alle bei den betreibenden Justizverwaltungen entstehenden und von diesen selbst getragenen, an keiner Stelle ausgewiesenen Kosten für die Konzeption und Durchführung der einzelnen Tagungen (in erster Linie Personal- und Reisekosten) sowie die Kosten der Programmkonferenz (wiederum vor allem Personal- und Reisekosten). Erstere (die auf die konkreten Veranstaltungen entfallenden Personal- und Reisekosten wie neben vielen anderen z.B. die Arbeitszeit- und Fahrtkosten der vom Veranstalter gestellten Tagungsleitung) wären, würden sie bei der DRA abgrenzbar ausgewiesen, sogar ohne weiteres als Direktkosten buchbar, müssen aber mangels Greifbarkeit für die vorliegende Evaluierung außer Betracht bleiben.

#### b) Direkte Kosten

Zu den direkten, nur im Zusammenhang einer konkreten Veranstaltung anfallenden und auf sie als Kostenstelle zu buchenden zwingenden Ausgaben gehören nach dem Verständnis der Kommission folgende Posten:

- (1) Referentenkosten: Honorare, Reisekosten, Unterbringung, Verpflegung
- (2) Ausgaben für Tagungsunterlagen/Dokumentation u.ä. Hilfsmittel

(3) besondere tagungsgebundene Ausgaben, z.B. Kosten für Exkursionen oder Dolmetschen bei mehrsprachigen Seminaren

(4) Teilnehmende: Nicht zwingend, weil jedenfalls im Fall der Reisekosten von ihnen oder ihren Dienstherrn/Arbeitgebern selbst getragen, sind je nach Leistungsumfang potentiell alle Ausgaben für Teilnehmende (Verpflegung, Unterbringung, Reisekosten) als direkte Tagungskosten aufzuführen. Dabei ist der Rückschluss auf Verpflegungs- und Unterbringungskosten jedenfalls indirekt möglich.

#### aa) Erfasste direkte Kosten

Die einzigen für beide Tagungsstätten umfassend und eindeutig erfassten Direktkosten betreffen die Ausgaben für Honorare und Reisekosten der Referenten sowie besondere tagungsbezogene Ausgaben etwa für Exkursionen. Ausgaben für Tagungsleiter werden hier nur erfasst, wenn diese ausnahmsweise auch als Referenten auftreten; in diesem Fall werden sowohl allfällige Honorarzahlungen für erstattete Referate als auch die Reisekosten vollständig von der DRA getragen.

Für den Zeitraum 2015-2019 ergibt sich folgendes Bild:

**Direktkosten**

	<b>Honorare insg.</b>	<b>Honorare Trier</b>	<b>Honorare Wustrau</b>	<b>Reisekosten insg.</b>	<b>Reisekosten Trier</b>	<b>Reisekosten Wustrau</b>	<b>Sonstiges (Exkursionen)</b>	<b>Sonstiges Trier</b>	<b>Sonstiges Wustrau</b>	<b>Insgesamt</b>
<b>2015</b>	335.352,90	159.320,00	176.032,90	136.765,22	62.293,82	74.471,40	10.146,85	4.430,00	5.716,85	482.264,97
<b>2016</b>	331.302,25	153.415,25	177.887,00	119.309,00	53.455,18	65.853,82	12.810,00	5.300,00	7.510,00	463.421,25
<b>2017</b>	341.971,00	160.345,50	180.505,50	135.020,28	58.868,11	73.383,04	8.830,00	3.530,00	5.300,00	485.821,28
<b>2018</b>	331.052,58	148.118,58	182.934,00	126.280,66	61.400,46	64.880,20	9.097,90	4.787,90	4.310,00	466.431,14
<b>2019</b>	327.886,31	151.868,50	174.371,31	131.263,31	68.675,08	61.590,79	10.200,00	4.410,00	5.790,00	469.349,62

## bb) Nicht erfasste direkte Kosten

Die mutmaßlich eher geringfügigen Kosten für Tagungsunterlagen verbergen sich anders als die auf die Referenten entfallenden Unterbringungs- und Verpflegungskosten nicht im Gesamthaushalt der DRA, sondern werden in der Regel vom Veranstalter (den Ländern bzw. dem Bund) gestellt und sind nicht zu beziffern. Auch die Kosten für Unterbringung und Verpflegung der Teilnehmenden, die zum Leistungsangebot der Akademie gehören, werden nicht gesondert erfasst und weder den Teilnehmenden noch ihren Dienstherrn in Rechnung gestellt, sondern von der DRA aus den ihr von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln gedeckt. Von diesen weiteren Direktkosten lassen sich die (erheblichen) Kosten für Unterbringung und Verpflegung aber indirekt unter Berücksichtigung der von der DRA für die Nutzung der Tagungsstätten angesetzten Planungskosten sowie der auf dieser Grundlage „im Rahmen der Amtshilfe“ festgelegten Übernachtungs- und Verpflegungssätze erschließen.

Dabei muss außer Betracht bleiben, dass die Haushaltskommission der DRA für die Verpflegung (Frühstück, Mittag- und Abendessen) der sog. „internen“ Tagungsteilnehmer aus der Justiz für den betrachteten Zeitraum nur einen Ausgabensatz von € 8,- pro Tag und Teilnehmer bewilligt hatte (ab 2021 auf € 10,- erhöht). Dieser nur den reinen Lebensmittelverbrauch abdeckende Betrag liegt durchaus den jeweiligen Haushaltsansätzen in den Sachtiteln 51402 bzw. 51410 zugrunde, berücksichtigt aber – wie oben ausgeführt – nicht die Kosten der weiteren mit der Bereitstellung der Verpflegung notwendig verbundenen Sach- und Personalleistungen. Für die Übernachtungskosten, in deren Zusammenhang kein unmittelbarer „Tagungsverbrauch“ anfällt, hat die Haushaltskommission auch keine Vorgaben gemacht.



Sehr viel realistischer als der Bezug auf die Ausgabensätze der Haushaltskommission dürfte daher der Rückgriff auf die von der Akademie sogenannten „externen“ Gästen in Rechnung gestellten Sätze sein, genauer die „im Wege der Amtshilfe“ herangezogenen Leistungssätze (s.o.), die günstiger sind als die von „sonstigen“ Nutzern verlangten Beträge. Diese Beträge liegen sehr nahe an den internen Planansätzen, wie der Vergleich für die Geschäftsjahre 2017/18 ergibt, für die detaillierte Planansätze vorliegen: Der von 2015 bis 2018 „im Wege der Amtshilfe“ von Externen verlangte Preis für die Übernachtung betrug € 33,50 und für die Tagesverpflegung € 20,50, zusammen also € 54,-. Der für Trier berechnete Kostensatz belief sich für Übernachtung auf € 26,07 und für Verpflegung auf € 26,96, zusammen also auf € 53,03, und für Wustrau auf € 24,22 für Übernachtung und auf € 24,86 für Verpflegung, zusammen also auf € 49,08<sup>83</sup>.

#### Vom Direktor festgelegte Preise für Externe (Amtshilfe)

Jahr	Unterkunft	Frühstück	Mittag	Abend	VP	VP sonstige	Diff. %
<b>2015</b>	33,50	4,50	8,50	7,50	<b>54,00</b>	64,00	18,5%
<b>2016</b>	33,50	4,50	8,50	7,50	<b>54,00</b>	64,00	18,5%
<b>2017</b>	33,50	4,50	8,50	7,50	<b>54,00</b>	64,00	18,5%
<b>2018</b>	33,50	4,50	8,50	7,50	<b>54,00</b>	64,00	18,5%
<b>2019</b>	36,00	5,00	9,00	8,00	<b>58,00</b>	67,00	15,5%
<b>2020</b>	38,00	6,00	11,00	10,00	<b>65,00</b>	75,00	15,4%

Legt man die von der Akademie den Externen im Wege der Amtshilfe in Rechnung gestellten Übernachtungs- und Verpflegungssätze daher als einigermaßen realistische Kostenkalkulation zugrunde und geht man dabei von einer durchschnittlichen Tagungsdauer von fünf Tagen (üblicherweise fünf Übernachtungen bei Anreise am Sonntag und Abreise am Freitag nachmittag) und fünf Tagen Vollpension für

---

<sup>83</sup> S. oben 1 a.

Teilnehmende und Tagungsleiter aus, dann ergibt sich die nachstehende Übersicht über Verpflegungs- und Unterbringungskosten im Untersuchungszeitraum (für die Referenten wird eine Verweildauer von 1,5 Tagen angenommen):

## Übersicht über Verpflegungs- und Unterbringungskosten

	Vollpension Satz € (per diem)	Zahl Referenten insg.	Kosten Referenten *1,5 p.d.	Zahl Tagungs- leiter insg.	Kosten Taggsleiter *5 p.d.	Zw.summe Ref. + TgLtr	Nettozahl Teilnehmer insg.	TN * 5 p.d.	Insgesamt
<b>2015</b>	54	889	<b>72.009</b>	155	<b>41.850</b>	<b>113.859</b>	4.421	<b>1.193.670</b>	<b>1.307.529</b>
<b>2016</b>	54	784	<b>63.504</b>	156	<b>42.120</b>	<b>105.624</b>	4.373	<b>1.180.710</b>	<b>1.286.334</b>
<b>2017</b>	54	822	<b>66.582</b>	158	<b>42.660</b>	<b>109.242</b>	4.194	<b>1.132.380</b>	<b>1.241.622</b>
<b>2018</b>	54	766	<b>62.046</b>	158	<b>42.660</b>	<b>104.706</b>	4.304	<b>1.162.080</b>	<b>1.266.786</b>
<b>2019</b>	58	769	<b>66.903</b>	161	<b>46.690</b>	<b>113.593</b>	4.300	<b>1.247.000</b>	<b>1.360.593</b>

Der Kalkulation liegen folgende Statistiken zugrunde:

	Teilnehmer brutto <sup>84</sup>			Tagungsleiter <sup>85</sup>		
	TR	WU	Insg.	TR	WU	Insg.
<b>2015</b>	2.352	2.224	4.576	76	79	155
<b>2016</b>	2.196	2.333	4.529	73	83	156
<b>2017</b>	2.162	2.190	4.352	78	80	158
<b>2018</b>	2.341	2.121	4.462	72	86	158
<b>2019</b>	2.359	2.102	4.461	77	84	161

	Teilnehmer netto <sup>86</sup>			Referenten		
	TR	WU	Insg.	TR	WU	Insg.
<b>2015</b>	2.276	2.145	4.421	442	447	889
<b>2016</b>	2.123	2.250	4.373	370	414	784
<b>2017</b>	2.084	2.110	4.194	412	410	822
<b>2018</b>	2.269	2.035	4.304	393	373	766
<b>2019</b>	2.282	2.018	4.300	385	384	769

Zahl der im Untersuchungszeitraum von der DRA durchgeführten Tagungen:

	Insg.	TR	WU
<b>2015</b>	143	72	71
<b>2016</b>	143	68	75
<b>2017</b>	143	70	72
<b>2018</b>	144	70	74
<b>2019</b>	144	72	71

### c) Indirekte Kosten

Die indirekten Kosten auf die einzelnen Veranstaltungen und Teilnehmenden umzulegen ist Aufgabe der betriebsinternen Kostenrechnung und übersteigt das Mandat dieser Kommission. Völlig außerhalb begründeter Schätzungsansätze liegen schon die Kosten der Bereitstellung von Sitzungs- oder Tagungsräumen oder Personal

<sup>84</sup> Die Teilnehmerzahlen sind ebenso wie die Zahl der durchgeführten Tagungen der Anlage 3 zum Jahresbericht 2019 der DRA entnommen (S. 43).

<sup>85</sup> Die Zahlen der Tagungsleiter und Referenten wurden der Kommission vom Direktor der DRA benannt.

<sup>86</sup> Nach Angaben des Direktors der DRA enthalten die im Jahresbericht ausgewiesenen Teilnehmerzahlen grundsätzlich auch die Zahlen der Tagungsleiter, die – anders als die Referenten – üblicherweise während der gesamten Tagung anwesend sind. Grundsätzlich wird daher für die Kalkulation von „Netto“-Teilnehmern ohne Berücksichtigung der Tagungsleiter ausgegangen.

durch Bund und Länder als Betreiber der DRA und die Personalkosten der Teilnehmenden, doch wurde dies auch vom Bundesrechnungshof nicht in Frage gestellt.

Für die Personalkosten der Akademie ist auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofs zu verweisen, den Personalbedarf der DRA auf der Grundlage der unbeanstandet gebliebenen und sachlich begründeten Entscheidung für den durchgehenden Einsatz eigenen Personals systematisch zu ermitteln und den Stellenplan ggf. anzupassen. Auch diese Personalbedarfsermittlung gehört nicht zum Untersuchungsauftrag der Evaluierungskommission.

#### d) Einnahmen von Dritten

Die DRA<sup>87</sup> gibt folgende Beträge für Einnahmen von Dritten (Begleitpersonen bei eigenen Veranstaltungen; Drittveranstaltungen) an:

	Unterkunft und Verpflegung			Raumüberlassung		
Jahr	Trier	Wustrau	Insg.	Trier	Wustrau	Insg.
2015	90.923	77.055	<b>167.978</b>	53.670	6.256	<b>59.926</b>
2016	81.577	81.782	<b>163.359</b>	61.313	8.522	<b>69.835</b>
2017	95.342	81.562	<b>176.904</b>	54.669	5.206	<b>59.875</b>
2018	81.307	53.588	<b>134.895</b>	83.404	2.115	<b>85.519</b>
2019	113.206	70.310	<b>183.516</b>	77.486	2.890	<b>80.376</b>

Bei den Einnahmen für Raumüberlassung fällt die große Diskrepanz zwischen den Tagungsstätten auf. Der Direktor der DRA erklärt diese Diskrepanz im untersuchten

---

<sup>87</sup> Es fällt auf, dass die DRA-Angaben jedenfalls für 2016 von den Feststellungen des BRH (Bericht v. 5.2.18, S. 12) insoweit abweichen, als dort die Einnahmen aus Unterkunft und Verpflegung für Trier mit € 79.075 und für Wustrau mit € 72.517 angegeben werden. Nach Auskunft des Direktors der DRA vom 21.10.2020 treffen allein die Angaben der DRA zu, dem BRH sei insoweit ein Irrtum unterlaufen.

Zeitraum zum einen damit, dass die Tagungsstätte Trier „unter deutlicher Überlastung vor allem der Personalkapazitäten externe Veranstaltungen durchgeführt“ habe, „die zu einem überhöhten dauerhaften Krankenstand beigetragen“ habe; daher werde die Anzahl externer Veranstaltungen in Trier seit Mitte 2019 deutlich reduziert. Ein weiterer Grund für die Diskrepanz liege darin, dass in Wustrau 2018 und 2019 umfassende Baumaßnahmen durchgeführt worden seien, die die Kapazität der Tagungsstätte für externe Veranstaltungen stark reduziert hätten.<sup>88</sup>

Auf weitere Nachfrage<sup>89</sup> ergibt sich, dass sich auch hinter den oberflächlich gleichlautenden Einnahmetiteln für Trier und Wustrau durchaus unterschiedliche Einnahmearten verbergen. So unterscheidet Wustrau zunächst klar zwischen Einnahmen aus der Vermietung von Tagungsräumen an Externe (Titel 12410 „Mieten und Pachten“) und Einnahmen aus der Unterbringung und Verpflegung von Externen (Titel 12510 „Unterkunft und Verpflegung“); zum letzteren gehören sowohl Begleitpersonen von DRA-Tagungsteilnehmern als auch Teilnehmer an Drittveranstaltungen im Rahmen der Vermietung von Tagungsräumen. Hinzu kommt als eigener Einnahmetitel das Entgelt für die Essensversorgung des hauseigenen Personals (Titel 11940); dieser firmiert jedoch irreführend als Titel für „Einnahmen aus der Mitbenutzung staatlicher Einrichtungen“<sup>90</sup>.

In Trier dagegen werden auf den Titel 12502 „Erlöse aus der Unterbringung und Verpflegung von Gastteilnehmern“ *nur* Einnahmen aus Verpflegung und Übernachtung von Externen bei mehrtägigen Veranstaltungen *sowie* die in Wustrau gesondert gebuchten Einnahmen aus Tagungsraumvermietung verbucht. Der weitere

---

<sup>88</sup> Erläuterung des Direktors der DRA in einer Email vom 21.10.2020.

<sup>89</sup> Weitere Erläuterung des Direktors der DRA in einer Email vom 26.11.2020.

<sup>90</sup> Einen weiteren Einnahmetitel für die „Inanspruchnahme von Personal“ gibt es für Wustrau nicht.

Einnahmetitel 11906 „Einnahmen aus der Mitbenutzung staatlicher Einrichtungen und Inanspruchnahme von Personal“ ist ein Sammeltitel für Einnahmen aus Verpflegung des Personals, Vermietung des Schwimmbads an Externe *sowie für Verpflegung und Raumüberlassung an Externe für Tagesveranstaltungen*, also ohne Übernachtung.

Es liegt auf der Hand, dass die Nutzung freier Kapazitäten von Tagungsstätten und Gästehäusern durch entgeltliche Überlassung an Dritte jedenfalls solange und soweit einen Beitrag zur Finanzierung der Akademie leisten kann, wie der ordentliche Akademiebetrieb nicht eingeschränkt wird. Wie groß dieser Beitrag tatsächlich ist, lässt sich aus den vorliegenden Zahlen jedoch nicht erkennen. Um den – erwartet positiven – Nettoertrag aus dieser Tätigkeit zu berechnen, ist der Saldo aus den ausgewiesenen Einnahmen und den der DRA entstehenden Kosten zu ermitteln, die jedoch weder im Hinblick auf den direkten (Kosten für Verpflegung, Reinigung der Zimmer etc.) noch indirekten (Personalaufwand, Tagungstechnik, Abschreibungskosten etc.) Aufwand eindeutig zugeordnet sind. Erst die Ermittlung dieser Kosten im Rahmen einer Kostenrechnung wird auch die für die Preiskalkulation erforderlichen Grunddaten liefern, wie sie der Rechnungshof anmahnt.

e) Aussagekräftige Schlüsselwerte

Nur auf Grundlage der bekannten Direktkosten<sup>91</sup> für Referenten und Referentinnen (Honorare und Reisekosten) und für tagungsbezogene Sonderausgaben (z.B. Exkursionen) ergeben sich für den untersuchten Zeitraum folgende Durchschnittswerte pro Teilnehmer und Veranstaltung<sup>92</sup>:

Durchschnittliche Direktkosten pro TN (ohne Tagungsleiter)			... pro Tagung			
Insg.	TR	WU	Jahr	Insg.	TR	WU
109,09	99,32	119,45	<b>2015</b>	3.372,48	3.139,50	3.608,75
105,97	99,94	111,67	<b>2016</b>	3.240,71	3.120,15	3.350,01
115,84	106,88	122,84	<b>2017</b>	3.397,35	3.182,05	3.599,84
108,37	94,45	123,89	<b>2018</b>	3.239,11	3.061,53	3.407,08
109,15	98,58	119,80	<b>2019</b>	3.259,37	3.124,36	3.404,96

Es fällt auf, dass auf dieser begrenzten Kostengrundlage die durchschnittlichen Tagungs- und Teilnehmerkosten in Wustrau durchweg deutlich über den Trierer Kosten liegen. Eine Erklärung hierfür kann in den höheren Reisekosten liegen, die mit Ausnahme des Jahres 2019 pro Referent für die Tagungen in Wustrau angefallen sind. Während dieser Unterschied auf objektive Gründe zurückzuführen wäre, erschließt sich nicht unmittelbar, warum auch die durchschnittlichen Honorarkosten pro Referent (soweit auf Honorarzählung nicht verzichtet wurde) in Wustrau ebenfalls durchweg deutlich über den in Trier gezahlten Honoraren lagen.

<sup>91</sup> Überblick über die Direktkosten s. oben 1 b aa.

<sup>92</sup> Überblick über die Teilnehmerzahlen und die Zahl der Veranstaltungen s. oben 1 b bb am Ende; für die Berechnung der Kosten pro TN werden nur die „Netto“-Teilnehmerzahlen herangezogen, d.h. ohne Einbeziehung der Tagungsleiter.



Der Direktor der DRA sieht einen möglichen Grund für die höheren Referentenkosten in Wustrau darin, dass dort mehr verhaltensorientierte Tagungen durchgeführt worden seien als in Trier und Referenten für diese Tagungen teurer seien. Tatsächlich ergeben die für die Referenten entstandenen Kosten folgende Durchschnittswerte pro Referent<sup>93</sup>:

Nach Tagungsstätten getrennt:

<b>Jahr</b>	<b>Honorare<sup>94</sup> TR</b>	<b>Honorare WU</b>	<b>RK TR</b>	<b>RK WU</b>
<b>2015</b>	370,51	403,75	140,94	166,60
<b>2016</b>	440,85	470,60	144,47	159,07
<b>2017</b>	411,14	473,77	142,88	178,98
<b>2018</b>	392,89	524,17	156,24	173,94
<b>2019</b>	418,37	509,86	178,38	160,39

Ohne Trennung nach Tagungsstätte ergeben sich folgende Werte:

<b>Jahr</b>	<b>Honorare</b>	<b>Reisekosten</b>
<b>2015</b>	387,24	153,84
<b>2016</b>	456,34	152,18
<b>2017</b>	443,54	164,26
<b>2018</b>	456,00	164,86
<b>2019</b>	465,09	170,69

Die oben im wesentlichen nur auf der Grundlage der Referentenkosten berechneten Durchschnittskosten pro Teilnehmer und Tagung sind nur begrenzt aussagekräftig, weil sie Unterkunft- und Verpflegungskosten sowie die (vernachlässigbaren)

---

<sup>93</sup> Tagungsleiter werden nicht von der DRA finanziert, es sei denn sie sind auch Referenten. Die Referentenzahlen ergeben sich aus der Übersicht oben 1 b bb (am Ende).

<sup>94</sup> In beiden Tabellen sind bei Berechnung der Durchschnittshonorare die Referenten, die auf ein Honorar verzichtet haben, nicht berücksichtigt. Es handelt sich nach Mitteilung des Direktors der DRA um 23 in 2015 (TR 12, WU 11), 58 in 2016 (TR 22, WU 36), 51 in 2017 (TR 22, WU 29), 40 in 2018 (TR 16, WU 24) und 64 in 2019 (TR 22, WU 42).

Kosten für Tagungsmaterialien nicht berücksichtigen. Unter weiterer Berücksichtigung der oben unter b hochgerechneten Kosten für Unterkunft und Verpflegung einerseits für Tagungsleiter und Referenten und andererseits aller Teilnehmer ergeben sich bei aller Unsicherheit der Schätzung folgende aussagekräftigere Gesamtwerte für die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmer und Tagung<sup>95</sup>:

Durchschnittliche Direktkosten ... pro TN			Jahr	... pro Tagung		
ohne Ü/V- Kosten	mit Ü/V für Ref/TL	mit Ü/V für alle		ohne Ü/V- Kosten	mit Ü/V für Ref/TL	mit Ü/V für alle
109,09	134,84	<b>404,84</b>	<b>2015</b>	3.372,48	4.168,70	<b>12.516,04</b>
105,97	130,13	<b>400,13</b>	<b>2016</b>	3.240,71	3.979,34	<b>12.236,05</b>
115,84	141,88	<b>411,88</b>	<b>2017</b>	3.397,35	4.161,28	<b>12.080,02</b>
108,37	132,70	<b>402,70</b>	<b>2018</b>	3.239,11	3.966,23	<b>12.036,23</b>
109,15	135,57	<b>425,57</b>	<b>2019</b>	3.259,37	4.048,21	<b>12.707,93</b>

Mit diesen Durchschnittswerten kann sich die DRA durchaus sehen lassen. Vergleicht man die durchschnittlichen Tagungskosten *ohne* Übernachtungs- und Verpflegungskosten der Teilnehmenden mit den bei der Europäischen Rechtsakademie anfallenden Direktkosten für die in Dauer (Wochentagungen) und Teilnehmerziel (30) ähnlich ausgerichteten Sommerkurse, so schneidet die DRA durchweg günstiger ab. Der Kostenvorteil der DRA-Veranstaltungen liegt im Vergleich der Kosten pro Teilnehmer im Vergleichszeitraum bei durchschnittlich 17,5%, bei den Kosten pro Seminar bei durchschnittlich 30%:

<sup>95</sup> In der folgenden Übersicht werden in mehreren Stufen die Kosten pro (Netto-)Teilnehmer bzw. pro Tagung dargestellt. Für die Berechnung unter Berücksichtigung der Pensionskosten wird die Summe aus den unter 1 b aa dargestellten Direktkosten und den unter 1 b bb abgeleiteten Übernachtungs- und Verpflegungskosten durch die Zahl der (Netto-)Teilnehmer bzw. der Tagungen dividiert.

### Zum Vergleich: Durchschnittliche Direktkosten der ERA für ähnliche Veranstaltungen

Jahr	Dir.kosten ERA pro TN	Dir.kosten DRA pro TN <sup>96</sup>	Abweichung	Dir.kosten ERA pro Tgg	Dir.kosten DRA pro Tgg	Abweichung
2015	168,67	134,84	25,09%	6.477,01	4.168,70	55,37%
2016	145,49	130,13	11,81%	4.740,50	3.979,34	19,13%
2017	153,31	141,88	8,05%	5.200,77	4.161,28	24,98%
2018	145,43	132,70	9,59%	4.996,55	3.966,23	25,98%
2019	140,99	135,57	4,00%	4.824,02	4.048,21	19,16%

Noch deutlicher wird der Kostenvorteil der DRA im Vergleich aller vergleichbaren Direktkosten, d.h. unter Einbeziehung der Verpflegungskosten der Teilnehmenden, aber ohne die nur bei der ERA anfallenden Vermarktungskosten und ohne die nur bei der DRA anfallenden Hotelkosten der Teilnehmenden (Übernachtung und Frühstück<sup>97</sup>).

Jahr	Dir.kosten ERA mit Catering pro TN	Dir.kosten DRA mit Catering pro TN	Abweichung	Dir.kosten ERA mit Catering pro Tgg	Dir.kosten DRA mit Catering pro Tgg	Abweichung
2015	342,22	214,84	59,29%	13.141,17	6.641,90	97,85%
2016	338,87	210,13	61,27%	11.041,57	6.425,77	71,83%
2017	340,78	221,88	53,58%	11.560,14	6.507,58	77,64%
2018	345,31	212,70	62,35%	11.863,90	6.357,34	86,62%
2019	332,43	220,57	50,72%	11.373,70	6.586,41	72,68%

<sup>96</sup> Als Direktkosten sind hier alle Kosten für Tagungsleiter und Referenten erfasst, also einschließlich deren Pensionskosten bei der DRA.

<sup>97</sup> Der Kostensatz für Übernachtung und Frühstück beträgt für die Jahre 2015-2018 €38, für 2019 €41 (s.o. 1 b bb).

Hier liegen die Teilnehmerkosten der ERA im Vergleichszeitraum um durchschnittlich 57,44% höher als bei der DRA, die Tagungskosten sogar um durchschnittlich 81,33%. Die Abweichungen erklären sich u.a. dadurch, dass die ERA für ihr Catering externe Dienstleister heranziehen muss. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass die DRA auch im Direktvergleich der Hotelkosten günstiger abschneiden würde, wenn man die hauseigenen Sätze für Übernachtung und Frühstück von € 38 bzw. € 41 den in Trier üblichen regulären Marktpreisen gegenüberstellt.

## 2. Alternativen

Um die Höhe der Fortbildungskosten der Deutschen Richterakademie einordnen zu können, hat die Kommission auch die Kosten ermittelt, die die Länder für Fortbildungen der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Jahre 2019 für landesinterne Fortbildungen aufgewendet haben. Ausgangspunkt ist jedoch, dass die Länder die Fortbildungen unterschiedlich organisiert haben.

Einige Länder haben eine eigene Akademie, in der sie die Fortbildungen für die Angehörigen des höheren Justizdienstes durchführen (Baden-Württemberg, Berlin und Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und zu einem geringen Anteil Bayern, dort wurden aber im Jahre 2019 lediglich zwei IT-Fortbildungen in der Akademie durchgeführt). Andere Länder organisieren und veranstalten viele eigene Fortbildungen entweder in Gebäuden der Justiz selbst (in dem jeweiligen Justizministerium, in Gerichten oder Staatsanwaltschaften) oder in externen Tagungsstätten (in der Regel in Tagungshotels). Dies betrifft vor allem die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die übrigen Länder (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland)

veranstalten keine oder nur wenige eigene mehrtägige Fortbildungen. Sie sind vielmehr in Fortbildungsverbänden organisiert und/oder deren Justizangehörige nehmen an den Fortbildungen benachbarter Bundesländer teil.

Unabhängig dieser Unterschiede ist eine ausgeprägte Tendenz dahin festzustellen, dass eintägige Fortbildungen in Justizgebäuden vor Ort stattfinden. Mehrtägige Fortbildungen werden tendenziell in den Justizakademien (soweit vorhanden) oder in Tagungshotels ausgerichtet; dies gilt auch für Fortbildungsverbände.

In einigen Ländern werden landesinterne Fortbildungen nicht ausschließlich von dem jeweiligen Justizministerium veranstaltet, sondern darüber hinaus noch dezentraler auf der Ebene der Mittelbehörden (z.B. in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen).

Dieses heterogene Bild setzt sich auch bei der Anzahl der durchgeführten landesinternen Fortbildungen fort. Dabei sind die quantitativen Unterschiede nicht allein durch die Größe des Landes oder die Anzahl der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erklärbar. So veranstaltet Schleswig-Holstein mit 70 Fortbildungen im Jahr 2019 mehr als die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt zusammen (64 Fortbildungen), und die Länder Berlin und Brandenburg veranstalten mit 203 Fortbildungen fast doppelt so viel wie Baden-Württemberg mit 112 Fortbildungen.

Für die Betrachtung der Fortbildungskosten bietet sich eine Unterteilung in drei Gruppen von Ländern an: Länder mit eigener Akademie, Länder ohne eigene Akademie, aber mit über 50 selbst organisierten Fortbildungen sowie Länder mit

weniger als 50 oder ohne selbst organisierte Fortbildungen. Sämtliche im Folgenden dargestellten Kosten beruhen auf Angaben der Länder.

a) Länder mit eigener Akademie

	<b>Baden- Württemberg</b>	<b>Bayern</b>	<b>Berlin und Brandenburg</b>	<b>Nordrhein- Westfalen</b>
<b>Anzahl der Fortbildungen</b>	112	260	203	181
<b>Direkte Kosten</b>	€ 736.000	€ 491.000	€ 250.000	€ 673.613
<b>Indirekte Kosten</b>	€ 59.000	Für nur zwei Fortbildungen in Akademie irrelevant	€ 250.000	€ 1.417.103
<b>Gesamtkosten</b>	<b>€ 795.000</b>	<b>€ 491.000</b>	<b>€ 500.000</b>	<b>€ 2.090.716</b>

Das sehr unterschiedliche Verhältnis direkter Kosten zu indirekten Kosten legt den Schluss nahe, dass die jeweiligen Länder direkte und indirekte Kosten nicht nach denselben Kriterien ermitteln. Der hohe Anteil von indirekten Kosten in Nordrhein-Westfalen erklärt sich damit, dass nur dort eine ausschließlich für die Fortbildung der Justiz genutzte Akademie betrieben und unterhalten wird.

b) Länder ohne eigene Akademie, aber mit über 50 selbst organisierten Fortbildungen

	<b>Bayern</b>	<b>Hamburg</b>	<b>Hessen</b>	<b>Nieder- sachsen</b>	<b>Rheinland -Pfalz</b>	<b>Schleswig -Holstein</b>
<b>Anzahl der Fort- bildungen</b>	260	55	101	204	68	70
<b>Direkte Kosten = Gesamt- kosten</b>	€ 491.000	€ 227.000	€ 237.626	€ 514.933	€ 158.749	€ 155.452

Bayern wurde trotz Justizakademie in diese Kategorie aufgenommen worden, weil im Jahr 2019 lediglich zwei Fortbildungen dort gestaltet wurden (s.o.), sodass die ohnehin nicht mitgeteilten (indirekten) Akademiekosten nicht wesentlich ins Gewicht fallen. Im Übrigen weist Bayern die Besonderheit auf, dass viele Fortbildungen zwar in der externen Tagungsstätte in Fischbachau stattfinden, diese aber von einer Stiftung<sup>98</sup> zur Förderung der Richterschaft und Notariate betrieben wird.

c) Länder mit wenigen oder nicht selbst organisierten Fortbildungen

	<b>Bremen</b>	<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	<b>Saarland</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Sachsen- Anhalt</b>	<b>Thüringen</b>
<b>Anzahl der Fort- bildungen</b>	27	Teilnahme im Nordverbund	7	32	27	29
<b>Direkte Kosten = Gesamt- kosten</b>	€ 62.637	€ 41.408	€ 10.116	€ 87.650	€ 115.291	€ 34.350

<sup>98</sup> Eine vom Bayerischen Richterverein und vom Bayerischen Notarverein gehaltene Stiftung betreibt dieses Tagungshotel primär für die vertretenen Berufsgruppen

Einerseits fallen große Unterschiede auf, soweit z.B. Sachsen-Anhalt dreifache Fortbildungskosten gegenüber Thüringen aufwendet, obwohl zwei Fortbildungsveranstaltungen weniger organisiert wurden. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass auch Fortbildungskosten anfallen und – zu Recht – mitgeteilt worden sind, soweit direkte Kosten für Fortbildungen von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zum Beispiel für die Teilnahme an Fortbildungen anderer Länder oder im Rahmen von Fortbildungsverbänden angefallen waren. Insoweit erklären sich auch die Fortbildungskosten von Mecklenburg-Vorpommern, die entstanden sind, obwohl keine eigenen Fortbildungen organisiert wurden.

In der anliegenden Tabelle<sup>99</sup> sind die gesamten relevanten von den Ländern mitgeteilten Kostenfaktoren zusammengestellt, namentlich, ob die Länder eine eigene Fortbildungsakademie vorhalten, Fortbildungen in externen Tagungsräumen oder in Justizgebäuden durchführen, die jeweilige Anzahl der selbst organisierten Fortbildungen, die direkten Kosten, (soweit angefallen und mitgeteilt) die indirekten Kosten, die Gesamtkosten sowie die daraus errechneten Kosten pro Tagung. Die große Diskrepanz zwischen den günstigsten Durchschnittskosten pro Tagung von € 1.320 zu den höchsten Durchschnittskosten von € 7.100 lassen sich nicht auf die unterschiedlichen Parameter zurückführen. Sie lassen sich auch weder durch ein besonders ressourcenschonendes noch durch ein besonders ressourcenverbrauchendes Vorgehen bei der Organisation erklären, sondern beruhen offensichtlich darauf, dass die Länder die Kosten nicht nach einheitlichen Maßstäben ermittelt haben. Die Kommission weist deshalb ausdrücklich darauf hin, dass belastbare Schlussfolgerungen aus den von den Ländern mitgeteilten Kosten angesichts der

---

<sup>99</sup> Anlage 11 – Tabelle VI: Von den Ländern mitgeteilte Kostenfaktoren der Justizfortbildung.



aufgezeigten Unterschiede in der Organisation der landesinternen Fortbildungen nicht gezogen werden können.

Hinzu kommt, dass der Anteil der eintägigen zu den mehrtägigen Fortbildungen teilweise stark differiert, ohne dass dies mit der Größe der Länder oder der Anzahl der dortigen Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte korreliert. In einigen Ländern werden zudem halbtägige Fortbildungen (z.B. in Niedersachsen) angeboten. Die mehrtägigen Fortbildungen sind zudem von unterschiedlicher Dauer. Zwar überwiegen die zwei- und dreitägigen Fortbildungen, teilweise werden aber auch vier- oder gar fünftägige Fortbildungen durchgeführt. Teilweise enthalten die Angaben nicht die Fortbildungen für die Fachgerichte (zum Beispiel Bayern und Nordrhein-Westfalen), teilweise sind Fortbildungen für Assesoren oder IT-Fortbildungen ausgenommen. Die Vielzahl der unterschiedlichen Parameter lässt eine seriöse Aussage zu den Kosten einer Fortbildung insgesamt oder einer Fortbildung in einem Land mit Justizakademie oder einer Fortbildung in einem Land ohne Justizakademie nicht zu. Dies gilt dann erst recht für die Frage der Kosten eines Fortbildungstages je nach Organisationsform der Fortbildung. Angesichts der heterogenen Strukturen, die neben der Organisationsform auch die Größe der Länder sowie die Anzahl und Zusammensetzung<sup>100</sup> der Fortzubildenden betreffen, hat es die Kommission auch nicht für zielführend erachtet, weitere Ermittlungen zu den einzelnen Parametern anzustellen oder noch genauer zu hinterfragen, welche Faktoren in den einzelnen mitgeteilten Kosten enthalten sind.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass aus den verschiedenen Organisationsformen der Länder und den von diesen mitgeteilten für die Fortbildung

---

<sup>100</sup> So sind teilweise auch Veranstaltungen mit einem hierarchieübergreifenden Teilnehmerkreis mitgezählt.

aufgewendeten Kosten nicht abgeleitet werden kann, ob das Betreiben einer Justizakademie zur Fortbildung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten kostengünstiger oder kostenintensiver ist als andere Organisationsformen<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Zumal z.B. in Nordrhein-Westfalen auch alle anderen Bediensteten der Justiz fortgebildet werden.

## VI. Präsenz der DRA auf europäischer Ebene

### 1. EJTN

Auch wenn die Deutsche Richterakademie selbst nicht Mitglied des EJTN ist (und mangels Rechtsfähigkeit auch nicht sein kann), trägt sie in unterschiedlichen Formaten zur Arbeit des EJTN bei. Zum einen sind die Tagungsstätten der DRA Veranstaltungsort EJTN-eigener Seminare und Kurse, so 2020 in Wustrau mit einem Sprachkurs zur Terminologie europäischer Menschenrechtsnormen<sup>102</sup>. Zum anderen öffnet die DRA ihr Programm regelmäßig für Teilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten; solche Tagungen werden vom EJTN als „Katalog“- oder „Katalog-Plus-Veranstaltungen“<sup>103</sup> europaweit ausgeschrieben und jährlich von durchschnittlich 200 Gästen aus anderen EU-Ländern besucht (s.o. III 3 a).

Schließlich stellen sich der Direktor der DRA oder Mitglieder der Programmkonferenz regelmäßig als Experten für die Mitarbeit in Arbeitsgruppen des EJTN oder als Dozenten bei EJTN-Seminaren zur Verfügung.<sup>104</sup> Der aktuelle Direktor der DRA ist aktives Mitglied der Arbeitsgruppe *Methodik der Justizfortbildung*.

---

<sup>102</sup> Kurs „Sprachtraining im Vokabular der europäischen Menschenrechtsnormen“, Wustrau, 23.-27.11.2020, LI/2020/10; dieser Kurs findet seit 2017 in Wustrau statt. Ein früheres Beispiel für eine EJTN-Tagung bei der DRA ist das Seminar „Terrorismusbekämpfung: Herausforderungen im Bereich des Verfahrensrechts und des materiellen Rechts und bewährte Praktiken - Modul 2: Vernetzung im Kampf gegen den Terrorismus - nationale und europäische Ebene“ in Trier am 18./19.2.2016.

<sup>103</sup> Bei sog. Katalog-Plus-Veranstaltungen übernimmt das EJTN Kosten für eine allfällige Verdolmetschung ins Englische sowie die Reisekosten der Gasteilnehmer.

<sup>104</sup> So wird im Rahmen der Arbeitsgruppe Programm die Unterarbeitsgruppe Menschen- und Grundrechte vom Mitglied der Programmkonferenz Claudia Weisbart vom Hessischen Justizministerium koordiniert. Auch der frühere DRA-Direktor Dr. Rainer Hornung arbeitete lange in der Arbeitsgruppe Methodik der Justizfortbildung mit.

## 2. Mitwirkung am Aufbau rechtsstaatlicher Justizstrukturen in Reformstaaten

Die besondere Struktur der Deutschen Richterakademie als einer von Bund und Ländern „gemeinsam getragenen“<sup>105</sup>, rechtlich jedoch unselbständigen Anstalt mit zwei Tagungsstätten, die rechtlich jeweils Einrichtungen der Länder Brandenburg und Rheinland-Pfalz sind, und die Festlegung ihres Arbeitsprogramms durch die Programmkonferenz, auf der alle siebzehn Träger gleichberechtigt vertreten sind, gestattet zwar die Entwicklung und Umsetzung eines nachhaltigen Fortbildungsprogramms für die Justizjuristen im föderalen Staatsaufbau, erlaubt aber kein aktives oder gar nachhaltiges Auftreten auf der internationalen oder europäischen Bühne. Dieser strukturelle Nachteil der DRA führte nach dem Fall der Mauer und beim beginnenden Aufbau rechtsstaatlicher Justizstrukturen in den ehemals sozialistischen Staaten Europas zu dem strategischen Nachteil, dass die DRA weder als Modell für andere Justizschulen dienen noch selbst im Rahmen finanziell gut ausgestatteter Unterstützungsprogramme der EU aktiv an diesem Aufbau teilnehmen konnte. Dies unterscheidet sie fundamental von den Justizschulen aller westlichen Partnerländer, insbesondere der französischen *Ecole Nationale de la Magistrature*, deren Konzept in mehreren Reformstaaten und späteren Mitgliedsländern als Blaupause für eigene Justizschulen diente und die sich ebenso wie die spanische und andere Schulen aktiv und mit EU-Finanzierung am Aufbau neuer Justizstrukturen in diesen Ländern beteiligte.

Die in Deutschland 1992 auf Initiative des Bundesjustizministeriums ersatzweise gegründete sog. Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit

---

<sup>105</sup> Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Richterakademie vom 1. März 1993.

(IRZ), entgegen ihrem Namen ein eingetragener Verein, übernahm diese Aufgabe im Auftrag der Bundesregierung und ist heute weit über ihr erstes Zielgebiet Mittel- und Osteuropa hinaus auch in Afrika, dem Nahen Osten, dem Südkaukasus und Asien tätig. Im Bereich der Justiz erreichte sie als Regierungsorganisation jedoch nie die Durchschlagskraft und Anerkennung, wie sie etwa der ENM als renommierter Justizschule a priori zukam und bei ihrem weltweiten Einsatz auch weiterhin zukommt.

Es überschreitet den Auftrag dieser Kommission zu beurteilen, ob der DRA im nationalen Interesse auch im Rahmen EU-finanzierter Programme künftig eine adäquate internationale Handlungsfähigkeit zukommen sollte, die ihr aufgrund ihrer strukturellen Besonderheit bis heute fehlt. Falls die politische Entscheidung für eine solche Ertüchtigung der Akademie jedoch irgendwann getroffen werden sollte, spricht vieles dafür, dass dem Bund als primärem Träger der Außenpolitik die Verantwortung für die Finanzierung der damit verbundenen Aufgaben zukommen müsste.

## D. Bewertungen und Empfehlungen

### I. Normative Vorgaben und verfügbare Mittel im europäischen Vergleich

Aus den bestehenden normativen Vorgaben auf nationaler und europäischer Ebene lassen sich allenfalls allgemeine Grundsätze wie das Recht auf oder die Pflicht zur Fortbildung ableiten, aber keine Rückschlüsse auf konkrete Inhalte, Methoden oder bestimmte Formate der Fortbildung ziehen. Die auf europäischer Ebene immer wieder aufgeworfene Frage nach der Einführung einer mit der richterlichen Unabhängigkeit auszuüübenden Fortbildungspflicht beschränkt sich, sofern sie in einigen Rechtsordnungen besteht, grundsätzlich auf Zeitaufwandsvorgaben und lässt im Zusammenhang dieser Untersuchung keinen konkreten Handlungsbedarf erkennen. Auch das auf europäischer Ebene politisch postulierte, rechtlich aber nicht verbindliche Prinzip der Bereitstellung der Justizfortbildung durch eine „unabhängige“ Einrichtung, mit dem die Organisation der Programme der Richterakademie durch Landes- und Bundesministerien offensichtlich in Widerspruch steht, führt nicht per se zu Auswirkungen auf Qualität oder Quantität der von der DRA bereitgestellten Fortbildung im Vergleich zum Bedarf. Sie liegt als politische Forderung zudem außerhalb des Mandats dieser Kommission.

Neben der in Europa selten gewordenen Verantwortung der Exekutive für die Justizfortbildung ist die Teilung dieser Verantwortung zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen eine weitere deutsche Besonderheit und in der EU nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs einmalig. Dass die Zuständigkeit von Bund und Ländern zur Fortbildung der jeweils eigenen Justizbediensteten ergänzend zu Veranstaltungen in eigener Zuständigkeit darüber hinaus in Gestalt der DRA auch

gemeinsam wahrgenommen wird, entspricht dem verflochtenen deutschen Staatsaufbau mit weitestgehenden Legislativkompetenzen des Bundes bei primären Vollzugs- und Rechtsprechungskompetenzen der Länder und bundesgerichtlicher Wahrung der Rechtseinheit: Das anzuwendende und durchzusetzende Recht ist in erster Linie (häufig europarechtlich determiniertes) Bundesrecht, seine Auslegung und Anwendung obliegt dagegen in erster Linie der Landesjustiz, so dass der Gesamtstaat zur Gewährleistung einer bundesweit einheitlichen Rechtsanwendung auf die gemeinsame Fortbildung der Justizbediensteten angewiesen ist. Mit diesem Ziel ist die Beteiligung des Bundes an Errichtung und Kosten der Deutschen Richterakademie ungeachtet der vergleichsweise geringen Zahl von Bundesrichterinnen und -richtern nach Auffassung der Kommission hinreichend begründet.

Dagegen präjudiziert die gemeinsame Trägerschaft der DRA durch Bund und Länder deren Rechts- und Organisationsform noch nicht. Auch wenn die Kommission keinen Anlass hat, eine Änderung des *status quo* zu empfehlen, sei auf die unterschiedlichen Organisationsmodelle der Justizakademien anderer Mitgliedstaaten der EU hingewiesen, die eine Vielzahl denkbarer Konzepte für ein anderes Akademiestatut bieten, von der rechtsfähigen Anstalt bis zur öffentlichen Stiftung. Vor allem die Begründung eigener Rechtsfähigkeit würde der DRA erlauben, künftig aus eigenem Recht Teilnehmer oder Nutznießer einschlägiger Programme der Europäischen Kommission zu werden. Zudem würde das der vorgenannten und oben<sup>106</sup> näher beschriebenen Forderung der Bereitstellung eines angemessenen Fortbildungsangebots durch eine unabhängige Behörde noch besser entsprechen.

---

<sup>106</sup> S. C. I.2, S.13.

Im Vergleich der von anderen Mitgliedstaaten der EU und des Europarats für die Justizfortbildung bereitgestellten Mittel nimmt sich das Budget der Deutschen Richterakademie als gemeinsamer Einrichtung von Bund und Ländern allerdings nicht nur absolut, sondern auch relativ zur Zahl der deutschen Richter- und Staatsanwaltschaft und zur wirtschaftlichen Stärke des Landes eher bescheiden aus. Selbst wenn man berücksichtigt, dass auch die Länder erhebliche Mittel für die landeseigene Fortbildung ihrer Justiz aufwenden und dass in Deutschland – auch dies anders als in den meisten europäischen Ländern – die Erstausbildung der Justizjuristen nicht zum Aufgabenspektrum der nationalen Akademie gehört, belegen Planausgaben der DRA in der Größenordnung der Institute Belgiens oder Dänemarks mit sehr viel kleineren Zielgruppen, dass die finanzielle Ausstattung der DRA im internationalen Vergleich jedenfalls nicht als besonders großzügig erscheint.

## **II. Fortbildungsbedarf**

Die Entwicklung des Jahresprogramms der DRA durch die Programmkonferenz beruht auf einem durchdachten, gut entwickelten und gut funktionierenden System. Durch die verschiedenen Bedarfsabfragen, z.B. bei Justizministerien, Gerichten, Staatsanwaltschaften, Berufsverbänden, durch die Befragung von Tagungsteilnehmenden, Tagungsleiterinnen und -leitern und Referierenden sowie durch Berücksichtigung von Empfehlungen anderer, insbesondere auch internationaler Institutionen, ist gewährleistet, dass sowohl die bei den potenziellen Teilnehmenden bestehenden Fortbildungsbedarfe ermittelt werden als auch dass die relevanten Verwaltungen und Institutionen ihre Fortbildungsvorschläge äußern können. Durch das Format „Deutsche Richterakademie aktuell“ ist zudem gewährleistet, dass aktuell relevante Themen ohne den sonst vorgesehenen Vorlauf



bei der Programmgestaltung in das Angebot der DRA aufgenommen werden können.

Inhaltlich wird ein sehr breites Spektrum an Themen abgebildet, das sich im Wesentlichen an dem in der Beschlussfassung festgelegten Verteilerschlüssel zur thematischen Ausrichtung orientiert. Festzuhalten ist, dass die Fortbildung nicht nur durch die DRA, sondern insbesondere in Themenbereichen der IT, im Proberichter/Assessorenbereich sowie für Führungskräfte ganz überwiegend und zu Recht von den Ländern abgedeckt wird.

Aus der Analyse der nicht berücksichtigten Vorschläge und Bedarfe bei der DRA ergibt sich zudem, dass nur ein sehr geringer Teil der vorgeschlagenen Themen, die zudem nicht zu den in der Praxis zentralen Bereichen gehören, im dortigen Programm keinen Niederschlag findet.

Der besondere Mehrwert der Programmentwicklung auf Bundesebene zeigt sich zum einen darin, dass auf Landesebene für viele Themen für eigene Tagungen keine ausreichende Nachfrage besteht, die Tagungen der DRA also nicht mit landeseigenen Fortbildungen in Konkurrenz stehen, sondern diese nachhaltig ergänzen. Die landeseigenen Fortbildungen haben häufig andere Schwerpunkte und als Einführungstagungen für Proberichter oder Dezernatswechsler, als Führungskräfte tagungen oder eintägige Fachtagungen auch eine andere Funktion als die Veranstaltungen der DRA. Soweit, wie von den Ländern beschrieben, inhaltsgleiche Fortbildungen angeboten werden, liegt das an dem viel zu kleinen Angebot an Teilnahmemöglichkeit insbesondere für die großen Länder. Zum anderen bieten die Tagungen der DRA einen Perspektivwechsel und gewährleisten den Teilnehmenden höhere Anonymität als Fortbildungen ausschließlich mit

Kolleginnen und Kollegen des eigenen Sprengels; dies ist besonders wichtig bei verhaltensorientierten Tagungen.

Für die künftige Bedarfsanalyse schlägt die Kommission allerdings vor, dass die veranstaltenden Justizverwaltungen der DRA für die jeweiligen Tagungen desselben Jahres nicht nur die Teilnehmenden, sondern auch die Anzahl der Anmeldungen übermitteln. Diese Daten werden bisher nicht erhoben<sup>107</sup>. Aus den bereits vorliegenden, unvollständigen statistischen Angaben ergibt sich aber, dass bei einzelnen Tagungen die Anzahl der Interessenten die Anzahl der Plätze um ein Vielfaches übersteigt, während andere Tagungen nicht ausgebucht sind.<sup>108</sup> Aus Sicht der Kommission wäre es daher für die DRA und die Programmkonferenz sinnvoll, für die einzelnen Tagungen die vorhandenen Tagungsplätze den Interessenten gegenüberstellen zu können. Denn auch hieraus lässt sich erkennen, in welchen Bereichen weiterer oder erhöhter Fortbildungsbedarf besteht und wo zielgerichtet nachgesteuert werden muss, um eine noch bessere Bedarfsabdeckung zu erreichen.

### **III. Bedarfsabdeckung**

In Deutschland ist die DRA die einzige Institution der Richterfortbildung, die einen bundesweiten Austausch ermöglicht. Mit zwei Standorten im Osten und im Westen ist die Akademie ein einzigartiges, sicht- und erfahrbares Modell gelebter Einheit. Die Teilnehmenden lernen unterschiedliche Praktiken und andere Perspektiven kennen, unterschiedliche Mentalitäten treffen aufeinander. Erst die binnengrenzüberschreitende Begegnung, der länderübergreifende Austausch und

---

<sup>107</sup> Vgl. oben C III 2 b.

<sup>108</sup> Vgl. Tabellen IIIa, IIIb, IVa und IVb (Anlagen 4 bis 7).

die gemeinsame Fortbildung gewährleisten einen effektiven Beitrag zur einheitlichen Anwendung des Bundesrechts auch auf erstinstanzlicher Ebene. Nicht zuletzt ist auch der übliche Weg der Akquisition der Bundesrichter aus den Ländern eine wichtige Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Fortbildung aller Richter und Staatsanwälte, auch derjenigen aus den Ländern.

Zum Erfolg der DRA trägt wesentlich bei, dass die Aufgaben mit eigenem Personal erbracht werden. Dies ist ein wichtiger Faktor für die Zufriedenheit der Teilnehmenden, die sich in besonderem Maß willkommen fühlen, und für die hohe Professionalität und Motivation der Mitarbeiter. In der Praxis zeigt sich diese Zufriedenheit in den zahlreichen Rückmeldungen der Teilnehmenden.

Zu den wichtigen im Fortbildungsprogramm der Länder nicht angebotenen, von der DRA abgedeckten Themenbereichen gehören Völker- und besonders Europarecht. Die Einbindung der deutschen Rechtsordnung in die Staatengemeinschaft wird durch die Behandlung internationaler Themen und die Beteiligung internationaler Referenten und Teilnehmer sichtbar. Ihre regelmäßige Berücksichtigung im Programm der DRA ist ein bedeutsamer Beitrag Deutschlands zur Entwicklung der europäischen Rechtsgemeinschaft und zur Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips in der Europäischen Union.

Das Prinzip der Vergabe der Tagungsplätze nach dem Königsteiner Schlüssel erscheint sachgerecht.

Erwähnenswert ist zudem die hohe Auslastung der DRA mit durchschnittlich nahezu 92% im untersuchten Zeitraum. Wenn man berücksichtigt, dass sich kurzfristige, nicht nachbesetzbare Teilnehmerabsagen (z.B. wegen Krankheit, aus dienstlichen

Gründen etc.) nie völlig ausschließen lassen, zeigt die hohe Auslastung einerseits, dass ein großes Interesse an den Tagungen der DRA besteht. Das spiegelt sich auch darin wieder, dass die Anzahl der Interessenten die Anzahl der Teilnehmerplätze deutlich übersteigt, auch wenn insoweit aus den unter C III 2 b näher genannten Gründen eine ganz genaue Ermittlung der Zahlen nicht möglich war und ggfs. trotz Interesses teilweise Anmeldungen durch das System der vorherigen Platzverteilung unterbleiben. Andererseits ist die hohe Auslastung auch ein Beleg dafür, dass das Verfahren der Vergabe von „Restplätzen“, also von Teilnehmerplätzen, die von der an sich berechtigten Justizverwaltung nicht wahrgenommen werden, funktioniert. Bemerkenswert ist zudem, dass der Anteil der weiblichen Tagungsgäste ziemlich genau dem prozentualen Anteil der Richterinnen und Staatsanwältinnen in der Justiz entspricht.

Andererseits spricht die Tatsache, dass die Auslastungsquote im untersuchten Zeitraum bei durchschnittlich 92% lag (89% für die Tagungsstätte Trier und 95% für Wustrau), also durchschnittlich 8% der Teilnehmerplätze nicht besetzt waren, für eine in quantitativer Hinsicht hinreichende Versorgungskapazität der DRA. Allerdings ist festzuhalten, dass aufgrund der kontinuierlich steigenden Zahl der Justizjuristen die relative Kapazität der Richterakademie bei gleichbleibendem Platzangebot in den letzten fünf Jahren tendenziell abgenommen hat. Zudem wächst der Fortbildungsbedarf im Hinblick auf die demografische Entwicklung in der Justiz.<sup>109</sup> Die Kommission empfiehlt daher, bei der Planung der mittelfristigen strategischen Ausrichtung der DRA auch im Hinblick auf eine möglicherweise verstärkte internationale Zusammenarbeit die Option eines Kapazitätsausbaus im Blick zu behalten.

---

<sup>109</sup> In der Justiz insgesamt und insbesondere in den neuen Ländern steht eine Pensionierungswelle bevor. Bei den für die Abgänge neu einzustellenden Kolleginnen und Kollegen besteht erfahrungsgemäß in den ersten Jahren ein erhöhter Fortbildungsbedarf.

Schließlich bietet die Präsenz deutscher Justizjuristen und -juristinnen bei europäischen Fortbildungsangeboten ein gemischtes Bild. Einerseits liegt die Beteiligungsquote am Austauschprogramm des EJTN im Untersuchungszeitraum in einer dem Anteil deutscher Richter und Staatsanwälte an den Justizjuristen der EU<sup>110</sup> zumindest näher kommenden Größenordnung von fast 13%, andererseits nehmen vergleichsweise wenige Kolleginnen und Kollegen das auf europäischer Ebene angebotene Seminarangebot wahr (z.B. 6,45% der Teilnehmer an EJTN-Seminaren); die für die deutsche Justiz verfügbaren Plätze werden weder bei EJTN noch ERA ausgeschöpft. Dies ist für das Programm der DRA insoweit relevant, als sich europäisches und nationales Fortbildungsangebot thematisch notwendig überschneiden und der nationale Richter (und Staatsanwalt) als erster Anwender des Unionsrechts Teil eines gesamteuropäischen Justizsystems ist, in dem die grenzüberschreitende justitielle Zusammenarbeit ebenso wie die europaweite Durchsetzung des gemeinsamen Rechts die Kenntnis dieses Rechts, das Verständnis der Justizsysteme anderer Mitgliedstaaten und den Austausch mit den dort handelnden Kollegen erfordern. Die geringe Nachfrage nach europäischer Fortbildung zu stimulieren gehört sicher nicht zur Verantwortung der DRA, doch dürfte eine bessere und frühzeitige Abstimmung der mehrjährigen Programmplanung mit den europäischen Anbietern im Hinblick auf spezifisch europarechtliche und auch auf fachspezifische nichtjuristische Themen vor dem Hintergrund verfügbarer europäischer Finanzierungsoptionen eine bessere Nutzung des europäischen Angebots ermöglichen und der DRA gleichzeitig Freiräume zur Entwicklung anderer Projekte eröffnen, für die ein spezifisch nationaler Bedarf besteht: So wie sich in Deutschland die Fortbildung auf Landes- und Bundesebene ergänzt, sollte eine engere Koordinierung zwischen Bundes- und europäischer Ebene Synergieeffekte auslösen.

---

<sup>110</sup> Auf der Grundlage der Zahlen der CEPEJ-Studie (oben Anm. 20) liegt der Anteil deutscher Richter und Staatsanwälte in der EU bei 21,91%.

#### **IV. Qualität des Angebots**

Ein starkes Indiz für die dauerhaft hohe Qualität der DRA-Veranstaltungen bieten die bei allen Tagungen mit hoher Rücklaufquote ausgegebenen Evaluierungsbögen, die für den gesamten Betrachtungszeitraum durchweg eine hohe Zufriedenheit der Teilnehmenden widerspiegeln. Soweit gelegentlich Kritik an der Auswahl bestimmter Inhalte geübt oder einzelne Referierende schlecht bewertet werden, reagieren die für die Ausrichtung der Tagung zuständigen Veranstalter nach dem Eindruck der Kommission angemessen durch Anpassung des Themenzuschnitts oder Auswechslung der Vortragenden. Zudem führt auch ein gewisses Konkurrenzdenken zwischen den Ländern zu einer ständigen Optimierung der von ihnen jeweils angebotenen Tagungen.

Bei den angebotenen Fortbildungen für Dezernatswechsler wird immer wieder kritisiert, dass die Teilnehmenden die Fortbildung tatsächlich nicht zeitnah zum Wechsel in Anspruch nehmen können. Es ist nachvollziehbar, dass in diesem Bereich ein schnelles Verfahren zwischen Meldung und Fortbildung notwendig ist, weil häufig auch die Dezernatswechsel nur einen kurzen Vorlauf haben. Dieses inhaltliche Angebot sollte primär durch die Länder (die diesen speziellen Bedarf eigentlich schneller erkennen und befriedigen können) abgedeckt werden, ggfs. im Rahmen von Fortbildungsverbänden.

Zwar ist hervorzuheben, dass die besondere Klientel der Deutschen Richterakademie (Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus dem gesamten Bundesgebiet und aus allen Instanzen, die Rechtsfortbildung betreiben) es immer wieder ermöglicht, trotz der unattraktiven Honorierung sehr gute Referierende aus der Wissenschaft und von den Bundesgerichten zu gewinnen.

Allerdings gibt es auch eine relevante Zahl von Hinweisen auf Absagen aufgrund der verfügbaren Honorare. Zur nachhaltigen Sicherung der Fortbildungsqualität schlägt die Kommission daher dringend vor, die Honorare für die Referierenden auf ein marktübliches Niveau anzuheben.

## **V. Kosten**

Die Beurteilung der Angemessenheit des finanziellen Aufwandes der DRA war für die Kommission nur in Grenzen möglich. Zum einen betreibt die Akademie als unselbständige Anstalt mit klassischer kameralistischer Wirtschaftsweise traditionell keine Kosten-Leistungs-Rechnung; zum andern geht nur ein Teil der tagungsbezogenen Kosten durch die Bücher der Akademie, und der von den veranstaltenden Justizverwaltungen getragene Kostenanteil ist weder im Haushalt der DRA noch in den Haushalten der Veranstalter erkennbar gesondert ausgewiesen. Zusätzlich erschwert wird die Analyse durch den Umstand, dass für die beiden Standorte der Akademie unterschiedliche haushaltsplanerische Ansätze bestehen, die möglicherweise auf unterschiedlichen landesrechtlichen Vorgaben beruhen, aber durch voneinander abweichende Definitionen einzelner Haushaltstitel sogar den hausinternen Vergleich von Ausgabenverhalten und Wirtschaftlichkeit erschweren.

Die Kommission empfiehlt daher dringend, zunächst die Haushaltspläne der beiden Häuser im Rahmen des landesrechtlich Zulässigen in Konzept und Nomenklatur vollständig anzugleichen und auch die Buchungspraxis entsprechend anzupassen. Darüber hinaus würde die maßvolle Einführung und Nutzung von Kosten-Leistungs-Rechnungen dazu führen, die Wirtschaftlichkeit einzelner Ausgaben besser beurteilen zu können und zudem die Preiskalkulation für eigene Leistungen gegenüber Dritten auf eine sichere Grundlage zu stellen.

Weiter erbrachte die Überprüfung der klar zuzuordnenden direkten und indirekten Kosten für den Veranstaltungsbetrieb der DRA keine Anhaltspunkte für ein unwirtschaftliches Ausgabeverhalten. Sowohl die durchschnittlichen Tagungs- als auch die durchschnittlichen Teilnehmerkosten liegen auch im Vergleich mit anderen öffentlichen Tagungsveranstaltern in einem annehmbaren Rahmen.

Ein aussagekräftiger Kostenvergleich mit landesinternen Justizakademien ist dagegen nicht möglich. Zum einen hat lediglich das Land Nordrhein-Westfalen eine mit den Aufgaben und dem Umfang der Deutschen Richterakademie ansatzweise vergleichbare Landeseinrichtung, sodass ein repräsentativer Vergleich schon angesichts der geringen Anzahl möglicher Vergleichsobjekte ausfällt. Zum anderen zeigt das sehr unterschiedliche Verhältnis von direkten zu indirekten Kosten bei den Ländern mit einer eigenen Akademie (also auch solchen mit anderen Inhalten und Fortbildungen in anderem Umfang als die der Deutsche Richterakademie und der Justizakademie des Landes Nordrhein-Westfalen), dass diese offensichtlich nicht dieselben Kriterien zur Kostenermittlung zugrunde gelegt haben.

Auch hält die Kommission einen rein wirtschaftlichen Vergleich mit Ländern, die Fortbildungen extern, regelmäßig also in Tagungshotels durchführen, nicht für angezeigt, weil auch insoweit die Kosten in den verschiedenen Ländern so weit voneinander abweichen, dass eine seriöse durchschnittliche Kostenermittlung für diese Organisationsform nicht möglich ist. Inhalte, Dauer und die eingeflossenen Kosten für die Länderfortbildungen sind zudem sehr unterschiedlich. Es können keine belastbaren Schlussfolgerungen gezogen werden, wie hoch die Kosten für eine Fortbildung bei gleicher Qualität in dieser Organisationsform sein würden.



## **VI. Präsenz der DRA auf europäischer Ebene**

Es ist bedauerlich, dass die Rechtsform der DRA ihr keine eigenständige Mitgliedschaft in internationalen Einrichtungen und insbesondere im EJTN gestattet, in dessen Rahmen die große Mehrzahl der Mitgliedstaaten durch ihre rechtlich eigenständigen Justizakademien oder autonome Justizverwaltungen vertreten ist. Die Kommission empfiehlt, diesen strategischen Mangel im Rahmen möglicher künftiger Reformen der DRA durch geeignete Maßnahmen zu beheben, um für die Wahrnehmung legitimer deutscher Interessen auf internationaler Ebene zusätzliche Möglichkeiten zu eröffnen. Im Übrigen trägt die aktive Einbindung von Mitarbeitern der DRA wie auch von für ihre Programmarbeit zuständigen Verantwortlichen der Justizverwaltungen in die Aktivitäten des EJTN nachhaltig dazu bei, Austausch und Dialog zwischen der deutschen Justiz und den anderen Mitgliedstaaten zu stärken und zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes beizutragen.

## E. Schlussbetrachtung

Einleitend weist die Kommission darauf hin, dass sie sich bei der Durchführung ihres Evaluierungsauftrages nicht auf die Bewertung der Arbeit der DRA im ausgewählten Betrachtungszeitraum 2015-2019 beschränkt hat. Sie hat vielmehr die Akademie, ihren Auftrag und Ihre Tätigkeit darüber hinaus in einen europäischen Zusammenhang gestellt, aus dem sich der Fortbildungsbedarf der deutschen Justiz und deren Einbindung in den europäischen Rechtsraum erst vollständig erschließen. Vor diesem Hintergrund kommt der DRA auf nationaler Ebene eine zentrale Rolle für die Wahrung nicht nur der bundesweiten Rechtseinheit, sondern auch für die einheitliche Anwendung des gemeinsamen europäischen Rechts im Gesamtgefüge der Unionsrechtsordnung zu. In dieser Funktion wird das Programm der DRA nach oben durch das europäische Fortbildungsangebot, das sich an die Justizen aller Mitgliedstaaten richtet, und nach unten durch das Fortbildungsprogramm der Länder für deren eigene Justiz ergänzt.

Bei der Evaluierung der DRA im Untersuchungszeitraum kommt die Kommission einvernehmlich zu dem Ergebnis, dass die von der Deutschen Richterakademie angebotenen Fortbildungen den bundesweit in der Justiz bestehenden Bedarf sowohl quantitativ als auch qualitativ zufriedenstellend abdecken. Das aufwändige Verfahren der Bedarfsfeststellung hat sich bewährt; das breit gefächerte Fortbildungsprogramm deckt nichtjuristische wie juristische Fachthemen angemessen ab und gibt auch in der Prioritätensetzung wie in der Themenauswahl keinen Anlass zu prinzipieller Kritik. Allerdings ist aus Sicht der Kommission dafür

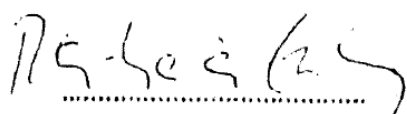
Sorge zu tragen, die hohe Qualität der Veranstaltungen auch durch eine angemessene und marktgerechte Honorierung der Vortragenden dauerhaft zu sichern.

Schließlich wird die Abstimmung zwischen dem bundesweiten Programm der DRA und dem Angebot auf Landesebene offensichtlich bereits durch die Mitwirkung der Fortbildungsreferenten der Länder in der Programmkonferenz vorzüglich gewährleistet. Dagegen könnte die Programmplanung der DRA effektiver mit dem europäischen Programmangebot abgestimmt werden. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission, den aufgrund des sich abzeichnenden Generationswechsels in der Justiz zu erwartenden Mehrbedarf rechtzeitig durch kapazitätssteigernde Maßnahmen aufzufangen.

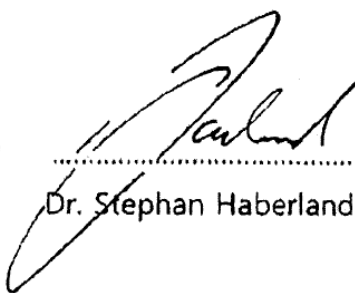
Auch die Analyse der Kosten der Fortbildungsveranstaltungen im Untersuchungszeitraum und der Kostenvergleich mit denkbaren Alternativen geben keinen Anlass zur Forderung nach grundsätzlichen Änderungen. Zwar empfiehlt die Kommission Maßnahmen zur Erhöhung von Transparenz und Vergleichbarkeit der Ausgaben an den unterschiedlichen Tagungsstätten und zur Einführung einer (begrenzten) Kostenrechnung, doch ergeben sich auch im Vergleich mit anderen Organisationsmodellen keine Hinweise auf eine strukturell kostengünstigere Vorgehensweise bei gleichbleibendem Umfang und gleichbleibender Qualität des Programms.

Auch erscheint der Kommission die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der DRA sowohl grundsätzlich als auch dem Anteil und der Höhe nach als durchweg angemessen. Sie rechtfertigt sich vor dem Ziel der Wahrung der Rechtseinheit im föderalen und im europäischen System und belastet den Bund insbesondere im innereuropäischen Vergleich keineswegs besonders schwerwiegend.

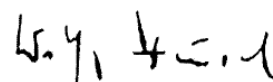
16. März 2021



Ruth-Maria Eulerling



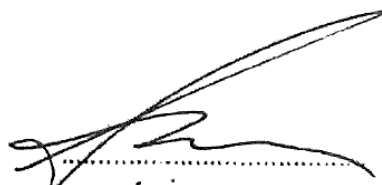
Dr. Stephan Haberland



Dr. Wolfgang Heusel



Detlev Rust



Dr. Bernhard Joachim Scholz