

Die Verwaltung der Unabhängigkeit

Die „dritte Gewalt“ in den Fängen der Justizbürokratie

Stephan Hocks

Wenn BürgerInnen das Recht suchen, sich gegen eine Maßnahme der Verwaltung wenden oder einen privaten Anspruch erheben, dann haben sie es mit den rund 22.000 RichterInnen in der Republik zu tun. Diese sind die dritte Gewalt: staatliche Macht sollen sie kontrollieren und in privaten Konflikten neutral entscheiden. Von der Verfassung wird ihnen dazu die richterliche Unabhängigkeit garantiert. Obrigkeitliche Einflüsse auf einzelne gerichtliche Entscheidungen sind verboten, die RichterInnen nur dem Gesetz unterworfen und persönlich dadurch abgesichert, daß sie nach Einstellung auf Lebenszeit grundsätzlich nicht mehr des Amtes enthoben oder gegen ihren Willen versetzt werden können. Doch wie unabhängig sind RichterInnen wirklich?

... die Justizverwaltung waltet

RichterInnen fallen nicht vom Himmel, sie kommen nicht von allein zu den Rechtsfällen, über die sie unabhängig entscheiden sollen. Hier waltet die Justizbürokratie, die RichterInnen einstellt, beurteilt, befördert, beaufsichtigt und zu Spruchkörpern zusammenfaßt. RichterInnen sind zwar keine Beamten mehr, trotzdem bleibt auch der richterliche Alltag nicht frei von Strukturen der Über- und Unterordnung, von Anpassungsdruck und Fremdbestimmung:

Justizministerium, GerichtspräsidentIN und schließlich die Vorsitzenden in den Spruchkörpern, das alles sind Kennzeichen einer Verwaltungshierarchie. Eine unheilige Verbindung, wie sie die Neue Richtervereinigung (NRV) kritisiert, wenn jene Instanz, die das staatliche Handeln kontrollieren soll, ihrerseits fremdverwaltet wird. Wenn schon Verwaltungsaufgaben zu erledigen sind, so die Reformidee, dann sollten sie einem von den RichterInnen selbst gewählten Gremium übertragen werden – mit der Konsequenz, die gesamte Rechtspflege aus dem Geschäftsbereich der Justizministerien herauszunehmen. Will man die richterliche Unabhängigkeit ernst nehmen, müssen die Personalentscheidungen in allen Bundesländern auf demokratischer Grundlage erfolgen und muß das Laufbahnsystem mit seinen Karrierezwängen abgeschafft werden. So die Forderungen der NRV, die Wirklichkeit sieht leider anders aus.

Dienst auf Probe: Unabhängigkeit light

Seltsam ist schon der Beginn einer Karriere: RichterIn wird man zunächst auf Probe, erst nach geglückter Probezeit von mindestens drei Jahren kommt es zur Lebensanstellung. EinsteigerInnen üben das richterliche Amt voll aus, können aber während der ersten beiden Jahre ohne Begründung aus dem Dienst

entlassen und – das gilt für die gesamte Probezeit – gegen ihren Willen versetzt werden. Später ist immer noch eine Entlassung wegen mangelnder Eignung möglich, wobei der Einstellungsbehörde ein Beurteilungsspielraum zusteht. RichterInnen auf Probe, das wird nicht mehr bestritten, sind nicht unabhängig, die Probezeit müßte zugunsten einer sofortigen Festeinstellung abgeschafft werden, so die NRV. Und bei der Einstellung liegt der Hase wieder im Pfeffer. RichterInnen werden in Deutschland zum Teil (so u. a. in Bayern, Sachsen, Nordrhein-Westfalen) wie das übrige Personal von den Justizministerien ausgewählt. In anderen Ländern verläuft die Auswahl demokratischer, dort ist es der „Richterwahlausschuß“, bestehend aus Richter- und ParlamentarierInnen, der über die Einstellung befindet. Über die Auswahlkriterien selbst ist für beide Varianten wenig Greifbares in Erfahrung zu bringen. Zu hören ist, daß die Bedeutung der beiden Examennoten (überall zweimal „Prädikat“) in südlicheren Ländern höher gewichtet wird, während woanders auch noch nach Lebenserfahrung und Persönlichkeit gefragt wird.

Mit Beurteilungen und Zeugnissen ist es aber auch dann nicht vorbei, wenn RichterIn auf Lebenszeit übernommen ist. Richterliche Unabhängigkeit ist die eine Sache, die Anfertigung von Dossiers über Person und Amtsführung eine

andere. Der Gerichtsaufbau ist eben hierarchisch und hält zehn verschiedene Besoldungsstufen bereit. Auch innerhalb eines Spruchkörpers gibt es eine Rangordnung. Kammern und Senate haben feste Vorsitzende. Als man in den frühen 70er Jahren lediglich die etwa 30 Dienstbezeichnungen für RichterInnen („Oberlandesgerichtsrat“ usw.) auf gerade vier herunterkürzte, ohne an der Hierarchie etwas zu ändern, gab es Proteststürme. Die Qualität der Rechtsprechung sei in Gefahr. Qualität setzt eben Qualifikation voraus. Und die muß man sich erst erwerben. Dafür gibt es Zeugnisse, die von den Vorgesetzten angefertigt werden.

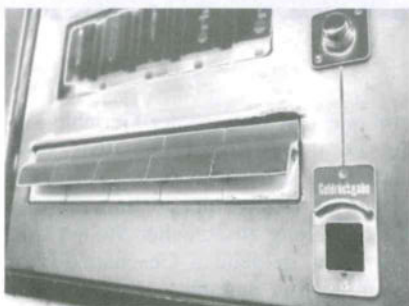
Für die allermeisten RichterInnen, nämlich jene, die an den Gerichten der unteren und mittleren Instanz ihren Dienst tun, werden diese Zeugnisse von den jeweiligen GerichtspräsidentInnen verfaßt. Die Kriterien sind nicht näher bestimmt, es gilt die „freie Beurteilung“: losgelöst vom Einzelfall soll über das Vorliegen von typischen richterlichen Fähigkeiten Auskunft gegeben werden. Aber auch solche Maßstäbe helfen nicht viel, Einschätzungen sind subjektiv, ihnen liegen selektive Wahrnehmungen zugrunde. Auch die Entstehungsumstände der Beurteilungen tragen ihren Teil dazu bei. GerichtspräsidentInnen werden nicht von den RichterInnen des Gerichts gewählt, sondern in den meisten Ländern von den Ministerien ernannt; und häufig trifft diese Wahl nicht einmal praktizierende RichterInnen, sondern BeamtenInnen aus dem Justizministerium, die nun an die Gerichtsspitze wechseln. Ein weiterer Mißstand ist die Transparenz der Beurteilung. Die PräsidentInnen können sich häufig – gerade an großen Gerichten – nur ein undeutliches Bild von den RichterInnen machen, und greifen dann auf die Vorsitzenden zurück, die ja mit den zu Beurteilenden täglich zusammen arbeiten. Jene Vorsitzenden schreiben nun Beurteilungsentwürfe, an die die PräsidentInnen nicht gebunden sind, und die sie aufgrund ihres eigenen Eindrucks korrigieren, kürzen oder erweitern. Nach außen wird jedoch nicht ersichtlich, auf wessen Wahrnehmung die Beurteilung beruht.

Karrieren machen Beurteilungen

Der häufigste Anlaß für eine Beurteilung ist die Besetzung einer Beförderungsstelle. Das Zeugnis wird hier zum Mittel der Personalsteuerung, es soll die Grundlage für die Auswahlentscheidung bieten. Das aber besagt nicht, daß sich allein richterliche Kompetenz durchsetzt, etwa die Fähigkeit, einen Rechtsstreit in seinem sozialen Umfeld überzeugend zu lösen. Die Kriterien sind nicht klar, und in den Zeugnissen kommen sie uneinheitlich vor. Aus diesem

Grund führt der Weg der Beurteilung nicht folgerichtig zu einer Auswahl der Besten: an jeder/m RichterIN finden sich gute und schlechte Seiten, die man herausheben oder auch schweigend übergehen kann, es kommt nur darauf an, worauf man hinauswill. Dann liefern Dienstzeugnisse nur den Vorwand, um bereits getroffene Personalentscheidungen umzusetzen: „Nicht wer gute Zeugnisse bekommt, wird befördert, sondern wer befördert werden soll, bekommt gute Zeugnisse“, so die bittere Einschätzung der NRV.¹ Gemessen an Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz, der eine faire Personalauswahl bei öffentlichen Ämtern garantiert, ist dies ein Skandal, abgesehen von der Wirkung auf die Rechtsprechung selbst, wenn derartig Erwählte Karriere machen. Die karriereentscheidenden Qualitäten haben mit verantwortungsbewußter Arbeit nicht unbedingt viel zu tun, statt dessen gelten die Zahl erledigter Fälle, Parteibuch oder politische Unauffälligkeit, schließlich die Bereitschaft, nichtrichterliche Aufgaben bei Gericht zu übernehmen.

Viel wurde darüber diskutiert, ob sich mehr Objektivität und Transparenz bei der Beurteilung dadurch erreichen ließe, wenn KollegInnen oder vielleicht die gerichtsansässigen AnwältInnen an der Abfassung der Zeugnisse beteiligt sind; auch die Öffentlichkeit der Beurteilungen war im Gespräch. Alles das sind aber nur halbherzige Schritte. Das Grund-



gesetz spricht nur allgemein vom RichterInnenamt und nicht von Hierarchie, daraus muß sich ein Laufbahnsystem mit Beförderung und Sitzenbleiben nicht notwendig ergeben. Erst RichterInnen, die keine Vergünstigungen mehr von oben erwarten können, sind wirklich unabhängig – und damit begründet die NRV ihre Forderung nach Abschaffung des Laufbahnsystems. Statt dessen sollten alle RichterInnen bei gleichem Rang den verschiedenen Gerichten nur auf Zeit zugewiesen werden. Über eine solche Zuweisung müßte das erwähnte selbstgewählte Gremium der RichterInnen entscheiden.

Hierarchie bei der Rechtsfindung

Das Laufbahnsystem betrifft aber nicht nur die RichterInnen in ihrer Arbeitswelt, es wirkt sich schließlich auch

direkt auf das gerichtliche Entscheiden aus, etwa in den Spruchkörpern. Vorsitzende RichterInnen bestimmen, wie die Arbeit im Kollegium verteilt ist, sie führen im Termin die Verhandlung und leiten die Urteilsberatung. Bei der Abstimmung des Urteils müssen sie mit ihrer Stimmabgabe zwar warten bis alle anderen votiert haben, aber auch so bleibt kaum ungewiß, welcher Meinung sie sind. Die Gefahr einer Beeinflussung liegt auf der Hand, zumal Vorsitzende aufgrund ihrer positiven Beurteilung, der sie ihre Beförderung verdanken, in dem Ruf stehen, besonders befähigt zu sein. Hinzu kommt aber noch, daß auch die beisitzenden RichterInnen beurteilt werden – und zwar von der/dem Vorsitzenden. Und da macht es sich unter Umständen nicht so gut, wenn man zu oft konträrer Ansicht ist. Daß sich Rechtsfindung, die von ihrem Gedanken her auf Diskurs angelegt ist, mit Über- und Unterordnung nicht leicht vereinbaren läßt, hat der Rechtssoziologe Rüdiger Lautmann illustriert.² Urteilsberatungen, an denen er teilnahm, lieferten das Bild von Vorsitzenden, die ihre formale Überlegenheit in eine ergebnissteuernde ummünzten, indem sie etwa ihre Ungeduld bei Einwänden offen zeigten oder die Beratung an einem bestimmten Zeitpunkt resümierend beendeten. All das hat Kritik immer wieder herausgefordert, die NRV regt daher an, die herausragende Stellung Vorsitzender dadurch zu korrigieren, daß der Vorsitz turnusmäßig wechselt. Dagegen wird jedoch vom Leistungsprinzip her argumentiert. Nur überdurchschnittlich befähigte RichterInnen, so der frühere Präsident des Bundesarbeitsgerichts Otto Rudolf Kissel, seien in der Lage, im Interesse des effektiven Rechtsschutzes eine qualifizierte Verhandlungsführung zu garantieren.³ Und so stehen noch immer beförderte RichterInnen an der Spitze der Spruchkörper.

Stephan Hocks ist Referendar in Frankfurt am Main.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. Strecker *Betrifft JUSTIZ* 1990, 224; Häuser ebenda, 237.
- 2 Lautmann *ZRP* 1972, 129 ff.
- 3 Kissel *DRiZ* 1995, 127.

Literatur:

- Häuser, Horst, Ämterpatronage in der Justiz, in: *Betrifft JUSTIZ* 1990, 237.
- ders., Demokratie statt Hierarchie in der Justiz, in: *Betrifft JUSTIZ* 1996, 319 ff.
- Kissel, Otto Rudolf, Gerichtsinterne Demokratie, in: *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)* 1995, 125 ff.
- Lautmann, Rüdiger, Hierarchie im Richterkollegium, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 1972, 129 ff.
- Strecker, Christoph, Der Mythos von der dienstlichen Beurteilung. Anmerkungen über den Umgang mit Dienstzeugnissen, in: *Betrifft JUSTIZ* 1990, 223 ff.