

Die Judikative – Abhängigkeiten in einer Staatsgewalt, die keine ist?

Werner K. Kannenberg*



Werner K.
Kannenberg

Zusammenfassung

Die Gewaltenteilung ist in Bezug auf die Judikative nur unvollständig umgesetzt: zwar sind die Richter bei der Rechtsprechung unabhängig, jedoch sind die Gerichte in die Exekutive eingeordnet. Die Ministerialverwaltung hat die Justizstrukturen in der Hand, auch über die Richterkarrieren übt sie einen zwar indirekten, aber starken Einfluss aus. Das widerspricht dem europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit.

Dass die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ist nicht nur in der Verfassung geregelt, sondern auch im öffentlichen Bewusstsein fest verankert. Aber entsprechen die tatsächlichen Strukturen der Justiz auch dem verfassungsrechtlichen Programm? Wie weit reichen die verfassungsrechtlichen Garantien überhaupt? Welche Karrierewege gibt es für Richter und wer steuert sie? Antworten auf diese Fragen sind im Gerichtsverfassungsrecht und im Richterrecht angelegt, Rechtsmaterien, auf die Nichtjuristen praktisch nie zugreifen. So finden die Grundlegungen der Strukturen der Dritten Gewalt in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Das begünstigt Fehlentwicklungen, die inzwischen auch tatsächlich eingetreten sind: Deutschland hat in Bezug auf Gewaltenteilung und Justizstrukturen den Anschluss an den Standard der Rechtsstaatlichkeit verloren. Dieser Beitrag gibt hierzu einen Überblick.

* Der Autor war Verwaltungsrichter in Hessen und ist Regierungsdirektor im Bundesministerium der Justiz (stv. Referatsleiter im Bereich Verfassungsgerichtsbarkeit, Justizgrundrechte und Justizverfassungsrecht) und Mitglied des Bundesvorstandes des Neue Richtervereingung e.V. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

1. Zusammenfassung in Thesen

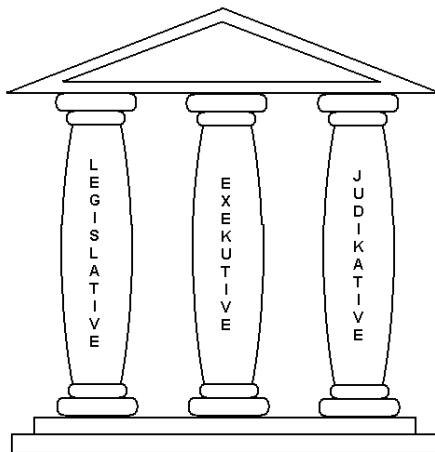
Die Judikative ist in Deutschland lediglich funktional, nicht aber organisatorisch als eigenständige Staatsgewalt konstruiert.

Das Grundgesetz garantiert den Richtern Unabhängigkeit, die Gerichte jedoch sind als Behörden in die Exekutive eingegliedert. Die Gerichtspräsidenten und ihre richterlichen Verwaltungsreferenten sind in ihren Verwaltungsfunktionen wie Beamte in die administrative Hierarchie eingebunden.

Der Mangel organisatorischer Eigenständigkeit führt zu spezifischen Belastungen der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit der Richter, über deren Karrieren in den Bundesländern durch Ministerien entschieden wird.

Die organisatorische Trennung der Judikative von der Exekutive und folglich eine Selbstverwaltung der Judikative ist inzwischen in der Europäischen Union und im Europarat der Standard der Rechtsstaatlichkeit.

Forderungen der Berufsverbände der Richter und Staatsanwälte nach organisatorischer Emanzipation der Judikative von der Exekutive finden zunehmend politische Resonanz.



2. Justiz als Staatsgewalt

Als John Locke die Gewaltenteilung postulierte, sah er nur zwei Gewalten vor: Legislative und Exekutive. Die Gerichte ordnete er der Exekutive zu. Über ein halbes Jahrhundert später erkannte Montesquieu – Locke war da schon tot –, dass die Judikative eigenständig betrachtet werden sollte. Das gründete er allerdings nicht darauf, dass die Rechtsprechung eine besonders wichtige und daher eigenständige Funktion erfülle, sondern folgte das lediglich aus ihrer Eigen-

tümlichkeit. Berühmt ist seine Einordnung der Judikative als „quelque façon nul“ – „gewissermaßen inhaltsleer“. Die bürgerlichen Revolutionen erstritten die Unabhängigkeit der Gerichte, die europäischen Monarchen behielten zwar zunächst noch das Recht, Urteile zu korrigieren, machten davon aber immer weniger Gebrauch und gaben ihre Befugnisse insoweit nach und nach ganz ab. Damit etablierte sich die Justiz als Staatsgewalt. Heute gehört die Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative zu den Grundlagen unseres Staatswesens (Artikel 20 Absatz 2 GG). Danach wäre ein klar dreigeteilter Staatsaufbau zu erwarten (Abbildung 1). Allerdings entsprechen dem in staatsorganisatorischer Hinsicht weder der Bund, noch die Länder.

3. Aufgabe und Stellung der Richter

Die Erfahrungen in der Weimarer Republik und in der nationalsozialistischen Diktatur zeigten, dass der formale Bestand von Grundrechten und Gesetzesbindung nicht genügt, um Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Die Verantwortlichen in der deutschen Justiz versagten nicht weniger als andere Träger deutscher Staatsgewalt. Im demokratischen Neuanfang wurde den Richtern trotzdem mit einer für das Grundgesetz ungewöhnlich emphatischen Diktion „Vertrauen“ entgegengebracht: Artikel 92 GG beginnt seit je her mit den Worten „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“. Flankiert wird dies insbesondere mit der Garantie richterlicher Unabhängigkeit (Artikel 97 GG). Von der so fundierten Stellung der einzelnen Richter ist jedoch die Stellung der Rechtsprechung zu unterscheiden.

4. Aufgabe und Stellung der Rechtsprechung

Das Grundgesetz regelt selbst nicht, was zur Rechtsprechung gehört, es baut auf einem vorkonstitutionellen Verständnis von Judikative auf. Fehlen gesetzliche Definitionen von Begriffen, streiten Juristen meist darum. Tatsächlich ist juristisch umstritten, was genau Rechtsprechung charakterisiert.¹ Im historischen Rückblick ist festzustellen, dass es unterschiedlichste europäische Traditionen hierzu gibt, von denen hier nur manche angesprochen werden sollen: die germanische Volksgerichtsbarkeit, in der die umstehenden Bürger („widrige Umstände“) das Urteil fällten, die römisch-rechtlichen Funktionen von praetor und iudex, die absolutistische Herrschaftsform mit der in jeder Hinsicht vom Herrscher abhängigen Geheimjustiz (Kameraljustiz) bis zu der kanonischen Konzeption der nur aus der heiligen Schrift und daher durch Gelehrte abzuleitenden unverrückbaren Wahrheit. Diese Stränge wirken in der heutigen Konzeption von Gerichtsbarkeit nach.

Rechtsprechung hat heute sehr unterschiedliche Aufgaben, von denen ebenfalls nur einige typische holzschnittartig benannt werden sollen: sie entscheidet auf Initiative Privater deren Streit (Zivilgerichtsbarkeit), sie trifft originär staatliche Entscheidungen, etwa bei der Verhängung von Strafen (Strafgerichtsbarkeit) oder sie kontrolliert staatliches Handeln (öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeiten).

Die Frage danach, durch wen und wie festgestellt wird, was *im einzelnen Falle* (konkret individuell) Recht ist, ist eng mit der Frage verbunden, wer vorgibt, was *allgemein* (generell-abstrakt) Recht ist. Diese Fragen wurden ursprünglich einheitlich behandelt, das Recht wurde aus Traditionen geschöpft und aus der Streitfrage heraus anhand der Einzelfälle weiterentwickelt. Hinzu kam, dass der materielle Anspruch, also das Recht, von jemand anderem etwas verlangen zu dürfen – z.B. Schadenersatz – und Regelungen über das prozessuale Vorgehen zur gerichtlichen Feststellung des Anspruchs (heute: Prozessrecht) begrifflich als Einheit verstanden wurden. Daher haben sich Rechtsetzung und

Rechtsprechung sowie das materielle Recht und das Prozessrecht lange als Einheit entwickelt. Im Zuge der Verwissenschaftlichung des Rechts wurden zunächst materielles und Prozessrecht getrennt. Dieser Vorgang war bereits fortgeschritten, als im Zuge der Konstitutionalisierung Grundfragen der Staatlichkeit auch praktisch zur Diskussion gestellt wurden. Die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an ein gerechtes Recht zu stellen sind, wurde mit der Forderung nach demokratischer Teilhabe und der Abwendung vom Absolutismus beantwortet. Aus bürgerlicher Sicht blieb damit nur noch die Frage drängend, wie eine gerechte Behandlung durch das Gericht sicher gestellt werden könnte. Die Frage wurde ergebnisorientiert gestellt und entsprechend beantwortet: Die Antworten wurden in der Hauptsache in Modifikationen des gerichtlichen Verfahrensrechts gesucht – die Bürger strebten danach, vor Gericht nicht wehrlos zu sein. Die Strukturen der Gerichtsbarkeit wurden bereits wenig beachtet.

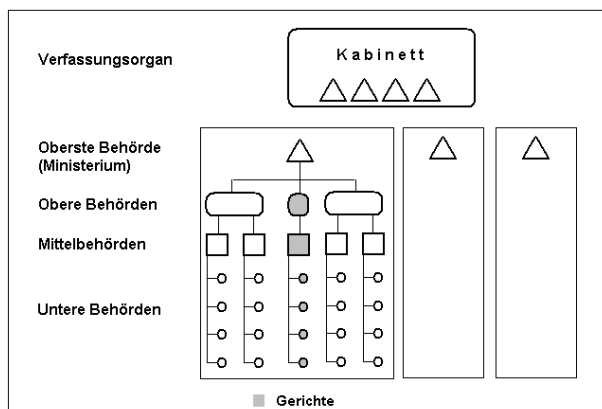
Dementsprechend enthielt die Weimarer Reichsverfassung und enthält das Grundgesetz verschiedene Justizgrundrechte, die in der Hauptsache Verfahrensgarantien sind, die der Richter zu beachten hat und die den Rechtsuchenden schützen. Das gilt auch und insbesondere für die richterliche Unabhängigkeit: sie ist nicht Privileg der Richter um ihrer selbst willen, selbst in den Teilen, die auf den ersten Blick so aussehen (z.B. Unversetzbarkeit oder Weisungsfreiheit) sondern dient einzig und allein dem Schutz der Rechtsuchenden.

Mit der Staatsorganisation der Judikative befasst sich das Grundgesetz dagegen kaum, für sie interessierte sich der parlamentarische Rat nicht. Sogar die fünf Gerichtsbarkeiten (ordentliche Gerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Finanzgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit) werden nicht explizit von dem Grundgesetz etabliert, auf die Garantie ihres Bestandes kann nur mittelbar aus der Einrichtung der fünf obersten Bundesgerichte geschlossen werden. Das eröffnet z.B. das Potenzial für Diskussionen darüber, ob auch in den Bundesländern diese Gerichtsbarkeiten unterschieden werden müssen, oder ob nicht – insgesamt oder wenigstens in der einen oder anderen Instanz – Gerichtsbarkeiten zusammen gelegt werden können (konkret in der Diskussion: Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit).

Als Zwischenergebnis kann fest gehalten werden, dass es sich bei der Judikative um eine Staatsgewalt handelt, deren Tätigkeit und Ergebnisse zwar von hohem politischen Interesse waren, deren tragende Strukturprinzipien jedoch weniger allgemeine Beachtung fanden und noch heute finden. Diese Strukturprinzipien sind bis heute auf verfassungsrechtlicher Ebene nur höchst bruchstückhaft geregelt.

Der bereits zitierte Artikel 92 GG weist den Richtern nur die Rechtsprechung zu. Bei enger Auslegung kann zwischen Rechtsprechung im Sinne der Einzelfallentscheidungen einerseits und Verwaltung der Judikative andererseits unterschieden werden. Genau diese Sichtweise hat sich in Deutschland durchgesetzt. Und Artikel 97 GG garantiert nur den Richtern (als Personen), nicht auch den Gerichten (als Institutionen) Unabhängigkeit. Das hat Handlungsspielräume eröffnet, die konsequent auch ausgeschöpft wurden.

5. Einordnung der Gerichte in den Verwaltungsaufbau der Exekutive

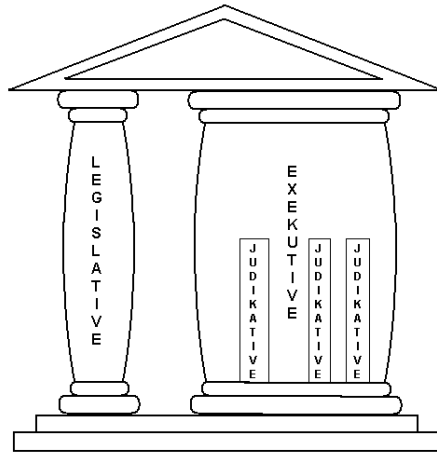


Unter dem Postulat einer Dreiteilung der Staatsgewalten würde ein Staatsaufbau zu erwarten sein, der die Gewalten organisatorisch im Wesentlichen trennt und deren Spitzen zwar mit unterschiedlichen Aufgaben, aber gleichrangig nebeneinander stehen. Tatsächlich sind alle Gerichte (mit Ausnahme des Bun-

desverfassungsgerichts, das aber nicht nur Gericht, sondern auch oberstes Verfassungsorgan ist und daher eine Sonderrolle einnimmt) in organisatorischer Hinsicht nachgeordnete Behörden in einem Ressort der Exekutive (Abbildung 2). Dieser Umstand ist im öffentlichen Bewusstsein kaum präsent. Konkret bedeutet das, dass z.B. ein Oberlandesgericht eine nachgeordnete (Obere) Behörde im Ressort des Justizministeriums ist, dem wiederum die Landgerichte im Bezirk (als Mittelbehörden) nachgeordnet sind, denen wiederum die jeweiligen Amtsgerichte nachgeordnet sind (untere Behörden²). Die Strukturen der Judikative sind damit in organisatorischer Hinsicht in die Exekutive integriert. Sie sind auch auf verschiedene Zweige der Exekutive verteilt. Denn zwar konzentriert sich die Zuordnung der Gerichte zu den einzelnen Ressorts zunehmend auf die Justizressorts, sie ist aber wandelbar, insbesondere regelmäßig nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene vorgegeben. Mitunter gehören die Arbeitsgerichte zu den Ressorts für Arbeit und Soziales, die Verwaltungsgerichte zum Innenressort. Im Bund gehören z.B. der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof zum Bundesministerium der Justiz, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht jedoch nicht. Im heutigen Staatsaufbau sind organisatorisch somit nicht drei Säulen, sondern lediglich zwei – mit den Gerichten als in die Exekutive inkorporierten Fremdkörpern der Judikative – zu unterscheiden (Abbildung 3).

6. Auswirkungen der Einordnung der Gerichte in den Verwaltungsaufbau der Exekutive

Die Bedeutung der Einordnung der Gerichte in Ressorts der Exekutive kann kaum überschätzt werden. Denn zwar folgt aus der Eingliederung der Gerichte in den Verwaltungsaufbau der Exekutive selbstverständlich kein Weisungsrecht in Bezug auf die Rechtsprechung. Aber alles, was nicht zum Kernbereich der Rechtsprechung gehört unterliegt der administrativen, letztlich ministeriellen



Leitung und Kontrolle. Dass die Exekutive darauf auch Wert legt, zeigt sich selten so plakativ, wie in der Diskussion um die im Sommer 2011 angekündigte Zusammenlegung der beiden Oberlandesgerichte in Rheinland-Pfalz. Nach Protesten von Vertretern der Richterschaft, die als Mitglieder in eine vom Justizministerium eingerichtete Arbeitsgruppe berufen wurden, stellte der Ministerpräsident öffentlich klar: „Das sind nicht unsere Verhandlungspartner, das sind unsere Mitarbeiter.“³

Der Umstand der äußeren Einbindung der Gerichte in Ressorts hat bereits verschiedene Folgen, von denen die innergerichtlichen Konsequenzen nochmals zu unterscheiden sind.

a) Ressortinterne Außenbeziehungen

Die Einordnung eines Gerichts als nachgeordnete Behörde in den Geschäftsbereich eines Ministeriums stellt Weichen für Inhalte und Wege der Kommunikation, für die Kultur und die Ausstattung der Gerichte. Die Wirkungen hängen ganz maßgeblich von den Gepflogenheiten in dem Ressort ab. Dies kann durchaus konkrete Auswirkungen auf die einzelne Richterin oder den einzelnen Richter haben, zumal die maßgeblichen Personalangelegenheiten der Richter in den Personalreferaten der Ministerien bearbeitet werden.

So ist der zeitnahe Informationsfluss – oder die gezielte Unterbindung von Informationsweitergabe – oftmals der entscheidende Faktor dafür, ob Informationen noch relevant sind. Werden Fortbildungsangebote oder Stellenausschreibungen zu spät oder gar nicht vom Ministerium weitergegeben, werden sie zeitnah bis zum letzten Richter durchgereicht? Wie werden Informationen über Angebote von Interessenvertretungen behandelt, wird die Arbeit in Interessenvertretungen z.B. im Rahmen des Möglichen erleichtert, geduldet oder implizit als unerwünscht gekennzeichnet? In welchem Kreise wird bekannt gemacht, dass Spezialisten für öffentliche Anhörungen oder Teilnehmer an Umfragen gesucht werden oder eine potenziell karriereförderliche Stelle neu zu besetzen ist? Wann und an wen gelangen Ausschreibungen internationaler Institutionen, von Behörden im „eigenen“ Ressort und aus anderen Ressorts? All dies wird maßgeblich von den Ressorteinheiten und nicht zuletzt auch von der Politik des zuständigen Ministers determiniert.

Konkret eröffnet die Zugehörigkeit zum Geschäftsbereich eines Ministeriums in der Regel erleichterte Wechselmöglichkeiten in ebendiesem Geschäftsbereich. Nicht selten korrespondiert dem auch die Erwartung seitens der ministeriellen Personalverwaltung, dass die Richter zu derartigen Wechseln bereit sind. Als Beispiel sei hier auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern verwie-

sen, die dort zum Geschäftsbereich des Innenministeriums gehört. Dort ist es üblich, dass Verwaltungsrichter nur wird, wer vorher in der bayerischen Innenverwaltung tätig war, z.B. in einem oder mehreren Landratsämtern. Verwaltungsrichter wird also grundsätzlich nur, wer zunächst gewissermaßen in der Innenverwaltung sozialisiert wurde, dort eine anfängliche berufliche Prägung erhalten hat sowie mit persönlichen Beziehungen ausgestattet wurde. Der Funktionswechsel vom Beamten zum Richter ist zwar auch ein Statuswechsel, die Besoldungsunterschiede sind jedoch regelmäßig gering (es ist ein leider auch von deutschen Fernsehproduktionen unterstütztes Zerrbild, dass Richter und Staatsanwälte sich einen feudalen Lebensstandard leisten können), so dass der Wechsel leicht möglich ist. Will ein Verwaltungsrichter befördert werden, setzt dies dann regelmäßig erneut eine Zeit als Beamter in der Innenverwaltung voraus, etwa im Innenministerium. Das festigt das „Wir-Gefühl“, das Verständnis für die Nöte der Verwaltung und die persönliche Vernetzung, bevor die oder der Betreffende als Vorsitzende Richterin bzw. Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht in die Gerichtsbarkeit zurückkehren.

Ähnliches gilt in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Bayern: das zuständige bayerische Ministerium erweckt den Eindruck, als ob es einen einheitlichen Beruf als Richter oder Staatsanwalt gebe („Wer eine Tätigkeit als Richter im hiesigen Geschäftsbereich anstrebt, entscheidet sich damit zugleich für eine Tätigkeit als Staatsanwalt.“⁴), obwohl jedenfalls nach aktuellem Stand lediglich der Richter einen besonderen Status hat, insbesondere mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist. Wer als Richter eingestellt wird, wird daher mit hoher Wahrscheinlichkeit am Ende der Probezeit zwar auf Lebenszeit ernannt, jedoch nicht zum Richter, sondern zum Staatsanwalt. Wer nach ein paar Jahren der Tätigkeit als Staatsanwalt Richter geworden ist und ein richterliches Beförderungamt anstrebt, muss meist zunächst wieder auf seine richterliche Unabhängigkeit verzichten und erneut Staatsanwalt (Gruppenleiter) werden, bevor er möglicherweise Vorsitzender Richter wird und erst dadurch die richterliche Unabhängigkeit wieder erlangt.

Ein Wechsel in Behörden anderer Ressorts ist für Richter in Bayern dagegen unüblich und eher nicht karriereförderlich. Ein solcher Wechsel wird zusätzlich durch die Beurteilungspraxis erschwert. Denn zwar muss nach den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Artikel 33 GG) jede Stelle primär nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vergeben werden, so dass sich jedermann bewerben darf und der besser beurteilte Bewerber Erfolg haben muss. Aber es gibt keine gesetzlichen Vorgaben für den Aufbau von Beurteilungen und „fremde“ Beurteilungen können leicht dem Verdacht ausgesetzt werden, die Maßstäbe in anderen Ressorts seien einfach niedriger, so dass eine Vergleichbarkeit der Beurteilungsnoten nicht gegeben sei. Damit gelingt es effektiv, Hürden zwischen den Ressorts zu errichten, die von Bewerbern, die ihren Ruf nicht ruinieren und irgendwann auch tatsächlich befördert werden wollen, respektiert werden.

Mit dieser Praxis, die zu einer starken Vernetzung von Ressortministerium und Richtern, also z.B. von Innenverwaltung und Verwaltungsrichtern führt, wird große Nähe zur Verwaltung überhaupt, speziell zum Ministerium hergestellt und das Bewusstsein, dass Richter von der Exekutive so weit als möglich unabhängig sein sollen, untergraben.

Das schadet auch der Unabhängigkeit, die von dem Richter auch diejenige Distanz von den Beteiligten fordert, die nötig ist, um Neutralität zu wahren und den Anschein der Parteilichkeit zu meiden. Natürlich muss darauf vertraut werden, dass unzuträgliche Einflussnahmen von einer integren Richterpersönlichkeit zurückgewiesen werden. Aber wären auch die Strukturen darauf eingerichtet, Distanz zur Verwaltung zu fördern, wäre dies der Unabhängigkeit der Rechtsprechung förderlich und würde das Risiko mindern, dass die kritische Selbstreflexion und aktive Abwehr subtiler Einflussreize mitunter doch nicht gelingt.

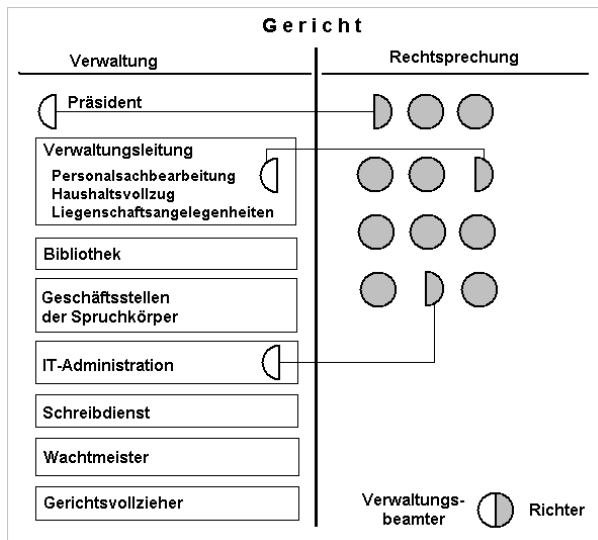
Die Einordnung in die Behördenstruktur der Exekutive bringt jedoch noch einen weiteren Effekt mit sich: das Bewusstsein etwa der Amtsgerichte, am untersten Ende einer Hierarchie zu stehen, das „kleinste Licht“ zu sein. Auch das prägt das Selbstbewusstsein der Richterschaft. Dabei ist eine solche Behördenstruktur selbst innerhalb der Exekutive nicht nötig, da es nicht zwingend ist, dass ein Rechtsmittelgericht, das spezielle Rechtsprechungsaufgaben wie etwa die Bearbeitung von Berufungen und Revisionen erfüllt, einem erstinstanzlichen Gericht auch in administrativer Hinsicht vorgesetzt ist. Auch sonst stehen in einem ministeriellen Geschäftsbereich durchaus Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben gleichrangig nebeneinander.

b) Gerichtsinterne Stellung der Richter

Aufgaben und Befugnisse innerhalb eines Gerichts sind streng getrennt in Aufgaben der Rechtsprechung und Verwaltungsaufgaben (Abbildung 4). Der Präsident (Direktor) hat eine Doppelfunktion: er leitet die Verwaltung und er ist auch als Richter in der Rechtsprechung tätig. Je größer das Gericht und je höher die Stellung des Gerichts in der Verwaltungshierarchie, desto mehr Verwaltungsanteile hat der Präsident und umso intensiver ist der Kontakt zum Ministerium.

Darüber hinaus können meist weitere Stellenanteile richterlicher Arbeitskraft für Aufgaben der Verwaltung verwendet werden. Darüber, ob und wie das im vorgegebenen Rahmen erfolgt (Verteilung der Stellenanteile und Auswahl der Funktionen, für die sie verwendet werden), entscheidet jedes Gericht selbst. Soweit Richter in der Verwaltung eingesetzt werden, sind sie in die Verwaltungshierarchie eingeordnet, d.h. in dieser Funktion sind sie dem Präsidenten nachgeordnet und ggf. – je nach der Funktion, die sie bekleiden – z.B. nachgeordneten Gerichten vorgesetzt, in jedem Falle mittelbar vom Ministerium weisungsabhängig.

Im Unterschied zur Tätigkeit im Bereich der Verwaltung greift im Bereich der Rechtsprechung die richterliche Unabhängigkeit. Dazu gehören praktisch nur die Fallbearbeitung im engeren Sinne und die Verteilung der richterlichen Geschäfte im Präsidium. Wo die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit verlaufen, ist immer wieder Gegenstand von Streitigkeiten. Am ehesten fällt noch die funktional für eine bestimmte Tätigkeit vom Richter für nötig erachtete Ausstattung des Büros in den Kernbereich der Rechtsprechung, dagegen dürfte die Bereitstellung von Literatur eher dem nicht von der richterlichen Unabhängigkeit umfassten Bereich der äußeren Ordnung im Gericht zugerechnet werden.



Wenn ein Richter sich nicht, auch nicht nur in einem bestimmten Bereich seiner Tätigkeit, in die Verwaltungshierarchie der Exekutive einordnen will, kann er sich dem dadurch entziehen, dass er keine Verwaltungsaufgaben übernimmt. Er muss es daher vermeiden, an der Ausbildung für Rechtsreferendare, an der Beaufsichtigung von Gerichtsvollziehern, an der Bibliotheksverwaltung mitzuwirken oder auf ir-

gendeine andere Art Verantwortung für Verwaltungsangelegenheiten zu übernehmen. Allerdings sind es genau diese Tätigkeiten, allen voran die Tätigkeit in der Verwaltungsleitung des Gerichts, die die Übernahme von Personalverantwortung beinhalten und für Beförderungen, z.B. zum Präsidenten qualifizieren (und die von ihm teilweise auch verlangt werden dürfen, vgl. § 42 Deutsches Richtergesetz). Die generelle Verweigerung der Einordnung in die Exekutive bedeutet daher oftmals Abstriche in Bezug auf Karrierechancen.

Ein anderer Weg zur Erhöhung von Karrierechancen besteht in den meisten Bundesländern in einer Abordnung – einem Wechsel auf Zeit – zu dem jeweiligen Obergericht. Am Ende der Abordnung wird der Richter von dem Gerichtspräsidenten – demjenigen Richter, der in der jeweiligen Gerichtsbarkeit die größte Nähe zum Ministerium aufweist – beurteilt. Diese Beurteilung ist zumeist die entscheidende Weichenstellung für die Karriere des Richters. Um das richtig einordnen zu können, sollen kurz die Karrierewege von Richtern aufgezeigt werden.

Richter werden in der sog. R-Besoldung eingruppiert. Es gibt nur wenige Stufen, mithin nur wenige Karrieremöglichkeiten für die reine Rechtsprechungstätigkeit. Die erste Beförderungsstufe führt zum Vorsitzenden Richter am Landgericht oder zum Beisitzer am Oberlandesgericht, die zweite Beförderungsstufe führt bereits zum Senatsvorsitzenden im Oberlandesgericht (Abbildung 5). Das erklärt, warum die weitaus größte Zahl der Richter in ihrer richterlichen Karriere nicht weiter als bis zum ersten Beförderungssamt aufsteigen.

Die Besoldung der Stufen R 1 und R 2 ist in sich alters- bzw. erfahrungsabhängig gestuft. Höhere R-Besoldungen sind alters- und erfahrungsunabhängige Festgehälter.

Weitere Beförderungssämter sind die Ämter als Gerichtsdirektor oder -präsident, mithin Tätigkeiten, in denen der Richter teilweise in die Hierarchie der Exekutive eingeordnet ist. Wie hoch diese Ämter eingeordnet sind, hängt von der Zahl der Richterstellen am jeweiligen Gericht ab. Ein Präsident eines

Karrierestufen im Richterdienst			
	Amtsgericht	Landgericht	Oberlandesgericht
R 3			Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht
R 2		Vorsitzender Richter am Landgericht	Richter am Oberlandesgericht
R 1	Richter am Amtsgericht	Richter am Landgericht	

mittelgroßen Amtsgerichts oder Landgerichts (mit bis zu 40 Richtern) ist nach R 3 eingestuft, der Präsident eines Oberlandesgerichts zumeist nach R 6.

Nur wenige Richter werden zu Bundesrichtern gewählt, zumeist sind sie zu diesem Zeitpunkt R 2-Richter. Bundesrichter sind in R 6, Vorsitzende an Bundes-

gerichten in R 8, deren Präsidenten in R 10 eingeordnet.

Es zeigt sich, dass es im Richterdienst vergleichsweise wenige Beförderungsposten gibt. Umso empfindlicher wird eine Karriereplanung für Störungen. Wenn ein Richter angesichts der ohnehin nicht hohen Chancen auf Beförderungen es auch noch ablehnt, in der Verwaltung mitzuwirken oder sich einer Abordnung an ein Obergericht mit anschließender Beurteilung durch den Präsidenten des Obergerichts zu unterziehen, hat dies meist zur Folge, dass er über das Eingangsniveau R 1 nicht hinaus kommen wird. Hinzu kommt, dass es kein gesetzliches Anforderungsprofil für Beförderungsposten im Richterdienst gibt, so dass das Ministerium im Rahmen der Ausschreibung ein Anforderungsprofil aufstellen kann, das auf die Stelle, aber auch auf bestimmte Kandidaten zugeschnitten sein kann, etwa indem bestimmte Verwaltungserfahrungen (z.B. im Bereich der IT oder der Liegenschaftsverwaltung oder in einem Ministerium) als für die Stelle besonders wichtig herausgehoben werden. Denn bei der Festlegung von Anforderungsprofilen ist die Behörde weitestgehend frei. Das eröffnet der Verwaltung die Möglichkeit, die Zusammensetzung des Personalkörpers der Judikative tendenziell zu beeinflussen, wenn nicht zu filtern, insbesondere in den höheren Instanzen, in denen ggf. das letzte – politisch interessante – Wort in der Rechtsprechung gesprochen wird.

Aber selbst wenn ein Richter auf eine Karriere verzichtet – völlig kann sich kaum ein Richter den Entscheidungsbefugnissen der Ministerialverwaltung entziehen. Denn nicht nur über Abordnungen entscheidet das Ministerium. So sind zwar Versetzungen gegen den Willen des Richters nicht möglich – auf der anderen Seite hat der Richter keinen Anspruch auf eine von ihm begehrte Versetzung, über die eben auch im Ministerium entschieden wird. Wo ein Richter nach einer Familienpause wieder eingesetzt wird, legt er zumeist auf Bitten der Verwaltung schon bei dem Beurlaubungsantrag durch eine Einverständniserklärung mit einer Versetzung in die Hand des Ministeriums, jedenfalls dann, wenn er eine zunächst dauerhafte Ermäßigung oder die Wiederaufstockung seiner Stelle anstrebt. Die Garantie der Unversetzbarkeit läuft leer, wenn ein Gericht aufgelöst wird, weil dann ein Richter an ein anderes Gericht umgesetzt werden muss. Es ist schon vorgekommen, dass Richter zur Bereitschaft gedrängt wurden, sich mit einer (nach der Distanz des anderen Gerichts zum Wohnort noch tragbaren)

Versetzung einverstanden zu erklären, widrigenfalls ein Gericht – möglicherweise das, in dem der Richter bislang tätig ist – aufgelöst werde und einige Versetzungen – wohin auch immer – unumgänglich würden.

Vollständig unabhängig ist beim derzeitigen richterrechtlichen status quo daher nur der Richter, der niemals eine Versetzung begehrt, auch keine Beurteilung, dessen Gericht nicht aufgelöst wird und der in seinem ganzen Berufsleben im Eingangsamt R 1 bleiben will. In der Summe trifft das auf die wenigsten Personen zu. Es dürfte jedoch weniger der in der Größenordnung von 10% liegende Gehaltssprung von R 1 nach R 2 sein, der die Kollegenschaft dazu motiviert, sich nachhaltig um eine Beförderung zu bemühen (eher schon der Sprung von einer mittleren Stufe aus R 2 nach R 3, was eine Verbesserung um ca. 25 % ausmacht, mehr noch der Schritt nach R 6 [ca. 60 %]). Von größerem Gewicht dürfte das Bedürfnis sein, die in einer Beförderung liegende und auch nach außen sichtbare förmliche Anerkennung für die eigene Leistung zu erhalten. Denn gerade Richter erhalten selten positive Anerkennung für ihre Arbeit. Nur selten zollt die obsiegende Seite dem Gericht Dank und Anerkennung – sieht sie sich doch eher selbst bestätigt – während umgekehrt die unterliegende Seite regelmäßige Kritik in Gestalt von Rechtsmitteln vorbringt.

c) Außendarstellung – Pressearbeit

Selbst die höchsten Richter eines Bundeslandes sind der Öffentlichkeit praktisch nicht bekannt. Oder kennen Sie die Namen der Präsidenten des Oberlandesgerichts, des Finanzgerichts, des Landesarbeits- und des Landessozialgerichts und des Oberverwaltungsgerichts (in manchen Ländern heißt es Verwaltungsgerichtshof) die für Ihre Wohnsitzregion zuständig sind? Wohl kaum. Die Justiz hat keinen hochrangigen Vertreter an ihrer Spitze, der justizspezifische Interessen öffentlich vertritt. Auch dieses Defizit der Außendarstellung der Gerichte gegenüber der Öffentlichkeit ist eine fatale Folge der Eingliederung der Gerichte als nachgeordnete Behörden in die Strukturen der Exekutive.

Zum einen monopolisieren die Ministerien die Pressearbeit zu übergreifenden justizpolitischen Themen aktiv bei sich. Denn sie werden von Politikern geleitet, deren Pressepräsenz für ihren persönlichen Erfolg zentrale Bedeutung hat. Außerdem haben sie kraft ihrer Stellung als vorgesetzte Behörde die Befugnis, von der sie selbstverständlich auch Gebrauch machen, in Konfliktfällen durch Weisung die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte zu steuern oder sogar zu unterbinden. Das wird jedoch meist nicht nötig sein. Denn so, wie es selbstverständlich ist, dass eine untere Wasserbehörde einen Konflikt mit der oberen Wasserbehörde nicht vor der Presse ausbreitet, ist es in der Praxis selbstverständlich, dass in Verwaltungsangelegenheiten ein Dissens zwischen Gerichten und Ministerium nicht öffentlich ausgetragen wird.

Zum anderen stehen die verschiedenen Präsidenten der jeweiligen obersten Gerichte (der obersten Bundesgerichte auf Bundesebene, auf Landesebene die Präsidenten der Obergerichte) je nur für ihre eigene Gerichtsbarkeit. Eine einheitliche Ansprechpartnerin, die als Richterin für die Judikative insgesamt spricht, gibt es nicht. Die Aufteilung auf fünf „Chefpräsidenten“ beschneidet ei-

nes jeden öffentliches Gewicht – so sehr, dass die Presse das Interesse schnell verliert und sich typischerweise den Berufspolitikern an der Spitze der Ministerien zuwendet. Das ist auch konsequent, denn selbst die üblicherweise interessierte Öffentlichkeit weiß wohl regelmäßig nicht die unterschiedlichen Aufgaben der Gerichtsbarkeiten ohne gesonderte Erklärung richtig einzuordnen. Hinzu kommt, dass die Gerichtsbarkeiten auf verschiedene Ressorts aufgeteilt sind und nicht einmal ein Minister für alle Gerichte Verantwortung trägt.

Das Ergebnis dieser Aufteilung auf Ressorts und Aufspaltung in fünf Gerichtsbarkeiten, deren Präsidenten die protokollarische Stellung der Leiter nachgeordneter Behörden haben, ist Desinteresse der Öffentlichkeit an deren Verlautbarungen. Die Konsequenz ist, dass die Strukturen der Judikative kein presserelevantes und damit kein politisches Gewicht haben. Die Pressearbeit der Gerichte beschränkt sich daher zumeist darauf, der Öffentlichkeit Rechtsprechungsergebnisse vorzustellen. Strukturprobleme der Judikative werden ausgeblendet.

d) Selbstwahrnehmung der Richter

Die meisten Richter akzeptieren die traditionell gewachsenen Strukturen ohne sie zu hinterfragen und sehen sich in ihrer Unabhängigkeit nicht berührt. Sie werden kaum mit Verwaltungsangelegenheiten befasst und haben im Bereich der Rechtsprechung dank Weisungsfreiheit und der Möglichkeit, Ort und Zeit ihrer Tätigkeit sehr frei zu regeln, Freiheiten, die kaum ein abhängig Beschäftigter in Wirtschaft und Verwaltung genießt. Das unterstützt die Selbstwahrnehmung als in jeder Hinsicht unabhängig. Auf welche Weise hier das Bewusstsein, einer Elite anzugehören und die reflexartige Zurückweisung der Gefährdung der Unabhängigkeit – die bewusst hinzunehmen für einen Richter fast ehrenrührigen Charakter hätte, da Integrität und Neutralität zum Ansehen des Berufsbildes maßgeblich beitragen – zusammenwirken, wäre eine gesonderte Untersuchung wert.

Andere Richterinnen und Richter erkennen die Möglichkeiten einer richterlichen Karriere und suchen – mit Erfolg – die Nähe zum Ministerium, um z.B. in Verwaltungsfunktionen oder Abordnungen an das Ministerium oder als wissenschaftliche Mitarbeiter von Parlamentsfraktionen oder von Verfassungsgerichten Beziehungen aufzubauen, die den Grundstein für eine Karriere als Präsident (der R 2-Präsident eines Amtsgerichts hat beste Aussichten, auch Präsident eines (R 3-)Landgerichts zu werden, der Präsident eines (R 3-) Landgerichts hat beste Aussichten, Präsident eines anderen (R 4-) Landgerichts zu werden etc.) oder Bundesrichter legen.

7. Alternative Lösungsmodelle

a) Der europäische Standard der Rechtsstaatlichkeit

Die meisten europäischen Demokratien haben ihre Judikative komplett anders aufgestellt. Dort erfolgt eine Trennung auch in organisatorischer Hinsicht. An der Spitze der Judikative steht ein von Richterinnen und Richtern auf Zeit gewähltes, mit rd. 30 Mitgliedern recht großes Gremium, das die Verantwortung für die Verwaltungsangelegenheiten der Judikative trägt. Dieses Gremium, für das es in Deutschland keine Entsprechung gibt, führt eine Bezeichnung, die in etwa als „Oberster Rat der Richterschaft“ übersetzt werden könnte („consiglio superiore della magistratura“, „consejo general del poder judicial“, „conseil supérieur de la magistrature“).

Die Konsequenzen sind einschneidend: die Judikative hat einen starken eigenständigen Stand und vertritt die eigenen Interessen mit politischem Gewicht. Protegierende Einflussnahmen durch die Spitze der Exekutive auf Richterkarrieren sind ausgeschlossen. Es kommt vor, dass Dispute zwischen Judikative und Exekutive in der Tagespresse auf Seite 1 dargestellt werden – in Deutschland lebensfremd.

Solche Strukturen, die zur Stabilisierung der Demokratie beitragen, sind inzwischen der Standard der Rechtsstaatlichkeit in Europa⁵. In der Europäischen Union fehlen sie außer in Deutschland nur in Österreich und Tschechien. Strukturen organisatorischer Eigenständigkeit der Judikative sind auch der Standard der Rechtsstaatlichkeit des Europarates. Die dortigen Arbeiten zu Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit (etwa die Haltung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates⁶ oder die Stellungnahmen von CCJE [Conseil Consultatif de Juges Européens]⁷ und CCPE [Conseil Consultatif de Procureurs Européens]) sehen einen untrennbaren Zusammenhang zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Autonomie der Dritten Gewalt, einschließlich Personal- und Haushaltsautonomie.

b) Die Haltung der Berufsverbände von Richtern und Staatsanwälten

In Deutschland gibt es hauptsächlich vier Berufsverbände von Richtern und Staatsanwälten: den Deutschen Richterbund (mit Abstand der größte richterliche Berufsverband), die Neue Richtervereinigung, Ver.di und den Amtsrichterverband. Letzterer vertritt nur partikuläre Interessen und hat Arbeiten zur Justizstruktur noch nicht vorgelegt.

Die übrigen Verbände treten in unterschiedlicher Weise für eine Herstellung der organisatorischen Eigenständigkeit der Judikative ein. Der Richterbund hat in der Erwartung, am ehesten auf Landesebene politisch etwas bewegen zu können, 2009 Mustergesetzentwürfe für Strukturreformen der Landesjustiz vorgelegt und sie 2010 finalisiert.⁸ Die Neue Richtervereinigung hat 2010 Diskussionsentwürfe für das Bundesrecht vorgestellt (verfassungsrechtliche Veranke-

rung und einfachgesetzliche Ausformungen) und durch die Bundesmitgliederversammlung 2011 in überarbeiteter Form als ihre Entwürfe beschlossen.⁹ Ver.di liegt inhaltlich nahe an den Vorstellungen der Neuen Richtervereinigung.

Alle diese Reformvorschläge, die in jüngerer Zeit aktualisiert und vertieft wurden, bringen es mit sich, dass die Exekutive Macht abgibt, die sie bisher in Bezug auf die Strukturen, aber auch in Bezug auf Personalentscheidungen in der Judikative hat. Solche Vorschläge sind für die zuständigen Minister uninteressant, zumal wenn – wie hier bislang – weder für den Machtverlust eine Kompensation auf einem anderen Gebiet angeboten werden kann noch der Beifall der Öffentlichkeit erwartet werden darf. Allerdings sind die Rahmenbedingungen insoweit im Fluss. Zunehmend werden in Koalitionsvereinbarungen von Landesregierungen links von der Mitte Passagen aufgenommen, die eine vorsichtige Öffnung für Strukturreformen in der Judikative erkennen lassen. Zeit dafür wäre es endlich.

Anmerkungen

- 1 Vgl. ausführlich Hillgruber in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Loseblatt, München (2007), Rdnr. 18 ff. zu Artikel 92 GG
- 2 Die Terminologie der verschiedenen Verwaltungsebenen ist in den Bundesländern uneinheitlich. Von einer terminologischen Differenzierung wird hier abgesehen, da sie im Kontext des Beitrages ohne Interesse ist. Ebenso wenig braucht hier dargestellt zu werden, dass auch atypische Hierarchiestrukturen möglich sind, in denen einzelne Ebenen nicht vertreten sind.
- 3 <http://www.faz.net/artikel/C32302/proteste-gegen-kurt-beck-juristen-begehren-auf-30460882.html>
- 4 <http://www.justiz.bayern.de/ministerium/berufe/rista/00042/>
- 5 Das gilt auch jenseits Europas. So hat z.B. die in einer Volksabstimmung am 1. Juli 2011 angenommene Verfassungsreform in Marokko die Gewaltenteilung gestärkt (Artikel 107 der Verfassung) und einen „Obersten Rat der Judikative“ („Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire“) eingeführt, dem allerdings der König vorsitzt und neben von der Richterschaft gewählten Personen und hohen Richtern (kraft Amtes) auch einige vom König benannte Personen angehören (Artikel 115 der Verfassung). Wie sich hier die Verfassungswirklichkeit entwickeln wird, bleibt abzuwarten.
- 6 Resolution Nummer 1685/2009
- 7 www.coe.int/ccje/
- 8 www.drj.de/cms/fileadmin/docs/sv_gesetzentwurf_100325
- 9 www.nrv-net.de/downloads/publikationen/488.zip