

Elisabeth Dittrich, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht Frankfurt am Main

(Referat auf dem Vortrags- und Diskussionsnachmittag der Rechtsanwalts- und Notarkammern Frankfurt am Main und Kassel, des Landesverbandes Hessen im Deutschen Anwaltsverein, der Richterverbände der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Hessen (DRB, NRV, ver.di) und des Bundes Deutscher Rechtspfleger – Landesverband Hessen – unter dem Thema „Ethik in der Justiz“ am 20. Juni 2007 in Frankfurt am Main)

Gerichtliche Tätigkeit zwischen Ethik und Fallerledigungszahlen – ein Zwiespalt?

Johann Paul Anselm von Feuerbach, den man durchaus einen Frankfurter nennen darf¹, sah im Jahr 1817 in seiner Antrittsrede als Präsident des Appellationsgerichts in Ansbach die Aufgabe der Gerichte darin „Diener der Gerechtigkeit zu sein, das dem Schutz der Gerichte anvertraute Heiligtum des Rechts zu bewahren und davon jedem gewissenhaft zuzuerkennen, was ihm gebührt“.² Von Feuerbach wurde im übrigen auch nicht müde zu betonen, dass gute Justiz die erste, schnelle Justiz die zweite Aufgabe sei.³

Von dem Bild von Feuerbachs ist es nicht weit zu den gesetzlichen Vorgaben für die Amtsführung der Richterinnen und Richter in der heutigen Zeit. Sie müssen das Richteramt – so der Richtereid des Deutschen Richtergesetzes und der Landesrichtergesetze (§ 38 Abs. 1 DRiG und z.B. § 5 Abs. 1 HRiG) - getreu dem Grundgesetz und getreu der jeweiligen Landesverfassung ausüben und nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit dienen. Der Richtereid enthält mehr Elemente, die zu unserem heutigen Thema passen⁴, als andere Eidesformeln der Bediensteten des öffentlichen Dienstes im weitesten Sinne sowie der Notare und der Rechtsanwälte.⁵ Die Richterinnen und Richter als Garanten für ethisches Verhalten und Handeln?

¹ zur Person: Frankfurter Biographie, Verlag Waldemar Kramer, Band 1, S. 201

² zitiert nach Böttcher, Die Produkte der Justiz, Beitrag in Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit/ Hrsg: Schulze-Fielitz, Helmut; Schütz, Carsten, 2002 (Die Verwaltung: Beiheft 5)

³ Radbruch, Paul Johann Anselm Feuerbach, ein Juristenleben, 2. Auf. 1957, S. 135

⁴ vgl. dazu auch Kissel, Die Justiz im Dienst des Menschen – Die Ethik des Richters, DRiZ 1991, S. 269 ff, 271

⁵ vgl. z. B. Art. 56 GG, 111 Hess. Verf., §§ 11 Abs. 1 BVerfGG, 9 Abs. 1 StGHG Hessen, 72 Abs. 1 Hess. Beamtengesetz, 13 Abs. 1 BNotO, 12a Abs. 1 – früher 26 Abs. 1 - BRAO

Der Richtereid verpflichtet indessen nicht nur die Richterschaft, sondern auch alle, die in irgendeiner Weise in das staatliche Machtgefüge eingebunden sind. Vor allem die Angehörigen der Legislative und der Exekutive müssen dazu beitragen, dass die Richterinnen und Richter ihre Aufgaben im Sinne des Grundgesetzes und des Richtereides wahrnehmen und dadurch die rechtsprechende Gewalt verwirklichen können. Es dürfen keine anderen Vorgaben für richterliches Handeln eingeführt werden – jedenfalls nicht unterhalb der Gesetzesebene.⁶ Und genau hier liegt das Problem.

Mit Sorge beobachte ich, dass Führungs- und Modernisierungskonzepte, deren Ausgangsideen aus der Wirtschaft stammen, und danach auf Behörden in den Kommunen und Ländern übertragen wurden, möglichst unverändert auch bei den Gerichten umgesetzt werden sollen. Die Landesministerien sehen dabei die Gerichte mehr oder weniger als nachgeordnete Behörden, was ein schwerwiegendes Missverständnis ist.⁷ Übertragungsprobleme aufgrund der anderen Aufgabenstellung der Gerichte werden nicht durchdacht, dafür sollen dann Klauseln wie „die richterliche Unabhängigkeit ist zu wahren“ Wertungswidersprüche abfedern. So entsteht mitunter der Eindruck, als ob die richterliche Unabhängigkeit ein Lästigkeitsfaktor bei der Umsetzung von Modernisierungsbestrebungen sei. Dies hat eine fatale Signalwirkung.

Im Vordergrund des Neuen Steuerungsmodells und – in Hessen - der Neuen Verwaltungssteuerung steht das Bestreben, alle staatliche Tätigkeit und damit auch die gerichtlichen Verfahren als Produkte zu definieren und an Effizienz und Wirtschaftlichkeit auszurichten. Die Vorgaben der Politik sollen durch Steuerungsinstrumente wie Controlling, Benchmarking, Jahresgespräche, Zielvereinbarungen und anderes mehr erreicht werden. In Hessen ist es glücklicherweise – bisher - gelungen, der Einsicht zum Durchbruch zu verhelfen, dass gerichtliche Verfahren keine Produkte der Justizverwaltung sind.⁸

Für ein zeitgemäßes Controlling sind Kennzahlen erforderlich, die in balanced scorecards gebündelt werden. Bei der Umsetzung stehen quantitative und monetäre Aspekte, insbesondere an Gewinn orientierte Finanzkennzahlen, im Mittelpunkt. Qualita-

⁶ Art. 97 Abs. 1 GG: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“ – vgl. dazu auch Papier, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, NJW 2001, S. 1089 ff, 1094 und Limbach, Die richterliche Unabhängigkeit – ihre Bedeutung für den Rechtsstaat, NJ 1995, S. 281 ff, 282

⁷ vgl. auch Jaeger, Richter müssen Verantwortung übernehmen, FR 18.09.2003, S. 7

⁸ vgl. dazu den Abschlussbericht der vom Hessischen Minister der Justiz beauftragten Arbeitsgruppe Controlling – Unterarbeitsgruppe Gerichte vom Juli 2004; vgl. auch Piorreck, Die Rechtsprechung ist eine Staatsgewalt und kein Produkt der Justizverwaltung, BJ 2003, 64 ff.

tive Aspekte, die die Arbeit der Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger bestimmen und die auch nach dem Neuen Steuerungsmodell und der Neuen Verwaltungssteuerung unverzichtbar sind, werden mit dem einfachen Hinweis ausgeblendet, dass sie nicht messbar seien und deshalb keine Berücksichtigung finden können - frei nach dem Managermotto: „was nicht messbar ist, wird nicht getan.“ Je stärker messbare Aspekte betont werden, desto mehr geraten (angeblich) nicht messbare Aspekte in den Hintergrund. Im Bereich ihrer Verantwortung mag die Exekutive danach handeln; für die Rechtsprechung, für die die Regierung Parlament und Volk gegenüber keine Verantwortung trägt,⁹ ist dies nicht hinnehmbar. Anderenfalls blieben gesetzliche Vorgaben und ethische Grundsätze wie z.B. Fairness im Verfahren, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Verantwortung, Mut, Wahrheit und Gerechtigkeit unweigerlich auf der Strecke.

Die Gerichte bearbeiten Fragestellungen des Gemeinschaftslebens. Sie konkretisieren die abstrakte gesetzliche Regelung. Die gemeinsame Wertüberzeugung unserer Gesellschaft ist immer weniger homogen, gleichwohl müssen die Gerichte versuchen, die Probleme so zu bearbeiten, dass die Gesellschaft damit leben kann. Dies kann nicht nur in den Bahnen von Kosten-Nutzen-Rechnungen laufen. Die Gerichte dürfen sich nicht auf Effizienzkonzepte festlegen lassen, die auf eine ökonomische Rationalität verkürzt sind.¹⁰

Qualitative Aspekte werden ganz bewusst auch in dem neuen System der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- (amts-) anwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, abgekürzt „PEBB§Y“, nicht berücksichtigt. Die PEBB§Y-Gutachter gingen für den richterlichen Dienst – vermutlich auftragsgemäß - von der Minimalannahme aus, dass derzeit bei allen Verfahrensbearbeitungen die Bedingungen eines rechtstaatlichen Verfahrens gewährleistet sind.¹¹ Wie fragwürdig diese Annahme ist, lässt sich an zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der obersten Bundesgerichte, aber auch an den nicht zu überhörenden Forderungen nach Regelungen bei gerichtlicher Untätigkeit oder Verstößen gegen das rechtliche Gehör ablesen.

⁹ vgl. dazu Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1. Aufl. 1974 und 2. Aufl. 1998 jeweils S. 23

¹⁰ vgl. Hassemer, Sitzen die Richter auf einer Insel und betrachten das Festland?, FR 28.09.1996, S. 6

¹¹ vgl. Wiese – Deloitte Consulting – schriftliche Fassung des Vortrags „Genügen die personellen Ressourcen der Justiz zur Erfüllung ihrer Aufgaben? Methodik und Ergebnisse des PEBB§Y-Gutachtens“ auf der Tagung „Bleibt Rechtsprechung ein Qualitätsprodukt?“, Evangelische Akademie Arnoldshain 16.05.2003, S. 3

Im Zentrum justizpolitischen Denkens steht die schnelle Verfahrenserledigung. Sie wird zum Maß der Dinge und beeinflusst zunehmend die Arbeitsweise der Rechtspfleger, Staatsanwälte und Richter, die schon lange zu Fließbandarbeitern geworden sind.¹²Nur die Erledigung zählt.¹³ Auf ihre Qualität und darauf, ob sie endgültig ist, kommt es grundsätzlich nicht an. Erledigungen sind quantitativ messbar. Die Erledigungszahlen bestimmen immer mehr das Denken und das Bewusstsein aller Beteiligten, auch der Richter, Rechtspfleger und Staatsanwälte. Es wird versucht, mit allen Mitteln das Dezernat „sauber“ zu halten; dafür wird das dünnste Brett gebohrt, an der Substantiierungsschraube gedreht, der Fall wird „totgemacht“. So kommt es, dass Entscheidungsbegründungen zu finden sind, die beim ersten Lesen gar nicht so übel klingen, erst beim näheren Hinsehen wird offenbar, dass der Fall nicht zutreffend erfasst wurde. Mitunter fehlt es aber auch an einer formell ausreichenden Begründung, es werden einfach irgendwelche Gründe „hingehauen“. Manche befinden sich in einem wahren Erledigungsrausch. Um nicht missverstanden zu werden, ich will nicht der Umstandskrämerei das Wort reden, aber eine gewisse, dem Fall angemessene Bearbeitungstiefe sollte schon sein; wenigstens darüber sollte Einigkeit erzielt werden können.

Richterliche Ethik und Qualität der richterlichen Entscheidung ist nicht zu trennen. Qualität ist vieldimensional. Sie spielt sich nicht nur in den Kategorien schneller oder langsamer ab. Sicher gibt es viele kluge und gute Entscheidungen, die erkennen lassen, dass bei aller Zeitknappheit viel Mühe und Geschick auf das Finden der angemessenen und verträglichen Lösung verwendet worden ist.

Es geht hier nicht darum, ein möglichst positives Bild des gerichtlichen Wirkens zu zeichnen, sondern es geht mir darum, Schwachstellen aufzuzeigen, denn diese sind die Einbruchstellen, an denen Veränderung ansetzen muss. Lamprecht¹⁴ mahnt eine Rückbesinnung auf seriöse Arbeitsmethoden an, wie sie der Jurist in seiner Ausbil-

¹² vgl. dazu Lamprecht, Außerrechtliche Einflüsse auf die richterliche Entscheidungsfindung, DRiZ 1989, 4 ff; Bericht über die Amtseinführung von Geiß, FR vom 17.09.1996 S. 4; Piorreck, FR vom 24.01.1997 S. 17

¹³ Meilicke/ Heidel, Das neue Spruchverfahren in der gerichtlichen Praxis, DB 2003, 2267 ff. In diesem Aufsatz schreiben die beiden anwaltlichen Autoren „Nach den Erledigungspunkten richten sich nicht nur der Arbeitsanfall eines Richters, sondern auch seine Beförderungsaussichten. Da ein Jahrzehnte dauerndes Spruchverfahren nicht anders gewertet wird als ein ‚Versäumnisurteil, ist es in der Gerichtsorganisation angelegt, dass Richter Spruchverfahren vor sich her schieben und lieber zunächst alles andere bearbeiten.“

¹⁴ Lamprecht, Außerrechtliche Einflüsse auf die richterliche Entscheidungsfindung, DRiZ 1989, 4 ff, 4

derung gelernt hat und hält es schlechterdings für nicht richtig, dass der Jurist als Richter Entscheidungen fällt, mit denen er als Prüfling glatt durchs Examen gefallen wäre. Ich habe auch schon davon gehört, dass in mancher Besetzung die Zurückweisungsmöglichkeit des § 522 ZPO stärker strapaziert werden soll. Ich habe davon gehört, dass von Anwälten immer wieder die fehlende Möglichkeit der Anfechtbarkeit solcher Zurückweisungsbeschlüsse gerügt wird.

Für besonders gravierend halte ich bei diesem Befund auch die Abhängigkeit des Richters von den Sachverständigen. Deren Ergebnisse mit einigen kaschierenden Sätzen ziemlich unbesehen¹⁵ zu übernehmen, ist sicher zeitsparender als eine kritische Würdigung des Gutachtens.

Für schlimm halte ich es, dass das Erledigungsdenken in besonderem Maß bei den Richterinnen und Richtern auf Probe wichtig ist, die ja erst noch beweisen müssen, dass sie den Anforderungen gewachsen sind. Bei der Sozialisation sehe ich hier die Gefahr einer Abwärtsspirale aus dem Wechselspiel zwischen Erledigungsbeobachtung und Beurteilung, ein Einfallstor für strukturbedingte Persönlichkeitsveränderungen.

Wenn Sie jetzt den Kopf schütteln und sagen, die fehlende Bearbeitungstiefe sei keine Folge des Erledigungsdrucks, sondern das Ergebnis fehlender Charakterfestigkeit und Persönlichkeit der Richter, möchte ich Ihnen ein Stück weit mit Dieter Simon¹⁶ antworten, der in seiner 1975 erschienenen Schrift „Die Unabhängigkeit des Richters“ formulierte: „Der einfachste Weg, das Problem aus der Welt zu lügen, besteht in der Beschwörung der 'Charakterfestigkeit' des 'Selbstbewusstseins', der 'Persönlichkeit' der Richter – gerade so, als ob Richter andere Menschen als Straßenbahnschaffner, Fabrikanten oder Professoren seien....“. Dies wiederum möchte ich nicht als Freizeichnungsklausel für fehlendes Berufsethos verstanden wissen, eher als plakativen Einwand der systemtheoretischen Erkenntnis, dass Menschen in Systemen sich eher so verhalten wie das System es verlangt. Selbstverständlich sind die Richter verpflichtet, gegenüber äußeren und inneren Einflüssen ihre Unabhängigkeit täglich neu zu gewinnen.¹⁷ Richterliche Unabhängigkeit verlangt Selbstbewusstsein und Selbst-

¹⁵ vgl. Lamprecht, Vom Mythos der Unabhängigkeit, S. 130

¹⁶ zitiert nach Michael Reinhardt, Richterliche Unabhängigkeit im „ökonomisierten Staat“, Beitrag in Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Hrsg: Schulze-Fielitz, Helmut; Schütz, Carsten, 2002 (Die Verwaltung, Beiheft 5), S. 188

¹⁷ vgl. Pfeifer, Innere Unabhängigkeit als Pflicht des Richters, FAZ 1987, S. 10

kontrolle,¹⁸ Richter können in einer offenen Gesellschaft aber nicht besser sein als andere Gruppen, die sich in einem Berufstand zusammenfinden.¹⁹ Überdurchschnittliche Charakterstärke ist nur wenigen Richtern gegeben. Gerade deswegen lohnt sich ein Blick auf die Rahmenbedingungen, die die richterliche Arbeitswelt prägen. Unabhängigkeit kommt nicht von selbst. Sie zu erlangen, ist Aufgabe eines jeden Richters. Ihn auf diesem Weg zu stützen, nicht ihn einzuschränken, ist Aufgabe der Justizverwaltung.

Qualitätsfeindlich ist auch die Personalsituation im Rechtspflegebereich. In den vergangenen Jahren hat es dort einen dramatischen Stellenabbau gegeben. Hinzu kommt eine enorme, aber ersatzlose Verlagerung von Arbeitskraft in die Justiz- und Gerichtsverwaltung.

Noch nie wurde auch nur annähernd so viel Arbeitskraft durch Justiz- und Gerichtsverwaltungsaufgaben gebunden wie heute, mit Verwaltungsaufgaben, bei deren Bearbeitung auch die Richterinnen und Richter weisungsgebunden, also nicht unabhängig sind. Mit der Verlagerung von Arbeitskraft aus dem Bereich der Fachaufgaben in die Verwaltung geht eine weitere Aufwertung der Verwaltung in der Justiz einher. Verwaltung wird als wichtiger angesehen als Rechtsprechung. Aus dienender Funktion der Verwaltung gegenüber der Rechtsprechung ist schon längst eine herrschende Funktion geworden.

Tendenziell läuft die Justizpolitik auf eine weitgehende Verbeamtung - Wiederverbeamtung - der Richterinnen und Richter hinaus. Zu Gehorsam verpflichtete Beamte lassen sich leichter führen als unabhängige Richter.

Die Verbeamtungstendenz²⁰ steht in krassem Widerspruch zu dem Richterbild der Mütter und Väter des Grundgesetzes. Sie wollten den beamteten Richter und den richterlichen Beamten endgültig und aus guten Gründen abschaffen²¹ und haben die Gesetzgeber beauftragt, die Rechtsstellung der Richter durch ein besonderes Bun-

¹⁸ Wipfelder, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Gefährdungen durch die praktische Politik, DRiZ 1984, 41 ff, 42, 43

¹⁹ Geiger, Die Rolle des Richters unter den gegenwärtigen Bedingungen unserer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, DRiZ 1982, 1981, 321 ff, 324

²⁰ vgl. dazu Piorreck, Politische Einflussnahme auf die Justiz im demokratischen Rechtsstaat, DRiZ 1993, 109 ff, 113

²¹ vgl. dazu Zinn, Die Rechtsprechung, DÖV 1949, 278 ff., 280 und „Die Rechtspflege im Bonner Grundgesetz“ in den Verhandlungen des 37. Deutschen Juristentages 1949, S. 46 ff., 57 sowie am 14.03.1962 vor dem Hessischen Landtag – LT-Drucks. 1962, S. 2079 ff

desgesetz und durch besondere Landesgesetze zu regeln (Art. 98 Abs. 1 und 3 GG). Der Bundesgesetzgeber und ihm folgend die Landesgesetzgeber haben ihren Auftrag bisher nur unzureichend erfüllt. Der Bundesgesetzgeber war sich dessen voll bewusst und hat vor nunmehr fast 46 Jahren in das Deutsche Richtergesetz folgende Bestimmung (§ 46) aufgenommen: „Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, gelten für die Rechtsverhältnisse der Richter im Bundesdienst bis zu einer besonderen Regelung die Vorschriften für Bundesbeamte entsprechend.“

Der Verfassungsauftrag scheint in Vergessenheit geraten zu sein. Es ist dringend erforderlich, den Bundesgesetzgeber daran zu erinnern und ihn zu ersuchen, die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter endlich abschließend zu regeln, Begehrlichkeiten der Exekutive vorzubeugen und Platz für Qualität und Ethik in der Justiz zu schaffen; Ethik, die das Handeln aller an der Rechtspflege Beteiligten bestimmen sollte und die nicht durch an Produkten orientiertes Effizienzdenken abgelöst werden darf.

Qualität und Ethik in der Rechtsprechung Wirklichkeit werden zu lassen, ist eine große Herausforderung. Es wäre einen Versuch wert, Qualität und Ethik messbar zu machen!

Ich möchte noch kurz auf einen Punkt eingehen, der mir sehr wichtig ist, von dem ich aber meine, dass er sich noch nicht in allen richterlichen Köpfen fest verankert hat. Dass die richterliche Unabhängigkeit fest verknüpft ist mit einem hohen Maß an Verantwortung für die Aufgabenerfüllung habe ich bereits angesprochen. Ich meine aber auch, dass Richterinnen und Richter, die ja fest auf dem Boden unserer Verfassung stehen sollen, ihr Denken und Handeln so einrichten müssen, dass sich kein Unrechtsregime wiederholen kann. Dies erfordert kritische Wachheit gegenüber gesellschaftlichen Bedingungen im Allgemeinen und der Organisation des Justizapparats im Besonderen. Die Freiheit stirbt nach einem amerikanischen Sprichwort zentimeterweise.²² Ich bin nachgerade betreten, dass ich immer wieder auf die Auffassung treffe, von der Deutschen Richterakademie angebotene Fortbildungsveranstaltungen über so wichtige Themen wie den Nationalsozialismus, Justiz und Öffentlichkeit, Europa oder das Richterbild des Grundgesetzes könnte als überflüssige Zeitverschwendung abgetan werden. Allerdings reicht die bloße Teilnahme an Fortbildungen nicht,

²² vgl. Böttcher, Die Zerstörung der Rechtskultur 1933 bis 1945 und die Schwierigkeiten ihrer Wiederherstellung, SchIHA 2006, 149

um Wehrhaftigkeit oder die Fähigkeit zu Selbstkritik oder zum Umgang mit Kritik zu erlangen.

Für verbesserungswürdig halte ich auch die Verankerung von Vertrauen in richterliche Tätigkeit in der Bevölkerung. Dies dürfte nicht ohne eine Verbesserung der Dialogfähigkeit mit den Medien gehen.

Wichtig ist ein öffentlicher Diskurs über problematische Fragestellungen. Die Richterinnen und Richter sollten den kritischen Dialog üben. Der Rechtsstaat wird uns nicht geschenkt, sondern er muss beständig erarbeitet werden. Eine Möglichkeit, hieran mitzuwirken, sehe ich in solchen Diskussionsforen wie hier.

Ich möchte mit einem Satz schließen, den ich bei Horst Häuser gelesen habe: „Richter sind keine Diener der Macht, sondern Diener des Rechts.“²³

²³ Häuser, Vorfragen richterlicher Ethik – Zur gesellschaftlichen und individuellen Entwicklung von Moral, BJ 2003, S. 186 ff, 192