

Der gesetzliche Richter unter Ökonomisierungsdruck

- zugleich eine Anmerkung zum Urteil des BGH vom 13.09.2006 in der Sache VI ZR 137/04 = NJW 2006, 154 -

Der BGH hat ein Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main in einem Verfahren, in dem es um eine Schadensersatzklage der Bundesrepublik Deutschland über 70 Millionen DM geht, aufgehoben und die Sache zur neuen Entscheidung zurückverwiesen. Die Richterbank war infolge krankheitsbedingter dauernder Verhinderung des Vorsitzenden Richters zu lange Zeit nicht ordnungsgemäß besetzt. Das OLG-Präsidium hatte diesen Umstand bei der Geschäftsverteilung nicht berücksichtigt. Der BGH hat konsequent im Sinne der bisherigen verfassungsgerichtlichen und obergerichtlichen Rechtsprechung und der Literatur entschieden und sich zu Recht einmal mehr für den gesetzlichen Richter stark gemacht.

Der gesetzliche Richter ist eine zentrale Errungenschaft und ein hohes Gut des modernen Rechtsstaats. Das Grundgesetz gebietet in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 (vgl. auch Art. 105 Satz 2 Weimarer Verfassung und § 175 Abs. 2 Satz 1 Paulskirchenverfassung), dass niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf.

Die Einhaltung des Verfassungsgebots des gesetzlichen Richters wird in erster Linie durch die Gerichte gewährleistet und zwar zum einen durch die Geschäftsverteilungspläne (vgl. § 21e GVG) und die Mitwirkungspläne (vgl. § 21g GVG – vgl. dazu auch BVerfG NJW 2004, 3482), zum anderen durch eine fehlerfreie Gesetzesanwendung durch die Richterinnen und Richter. Bei der fehlerfreien Gesetzesanwendung geht es nicht allein um die Beachtung der Zuständigkeitsregeln; sogar das (unverschuldete) Übersehen einer gerichtlichen Entscheidung und eine damit verbundene Verletzung einer Vorlagepflicht (etwa nach § 28 FGG) kann einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen. Es ist also äußerste Sorgfalt vonnöten.

Die Gewährleistung des gesetzlichen Richters ist den Gerichten jedoch nur möglich, wenn die für die Rechtsfindung erforderlichen sächlichen und personellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dazu ist der Staat von Verfassungs wegen verpflichtet (vgl. nur BVerfGE 36,

264, 275). Deshalb sind auch die Parlamente und die Regierungen in hohem Maße für die Gewährleistung des gesetzlichen Richters mitverantwortlich.

Das vorliegende Urteil des BGH setzt die Reihe von Entscheidungen fort, in denen Verstöße gegen den gesetzlichen Richter auch auf den zunehmenden Ökonomisierungsdruck zurückzuführen sind. Entscheidungen des BGH zur fehlerhaften Mitwirkung von zwei Hilfsrichtern (BGHZ 130, 304) und zur fehlerhaften „Zweierbesetzung“ einer großen Strafkammer (NJW 2003, 3544) gingen voraus. In diesem Zusammenhang sind auch die Beschlüsse des BGH über Beschwerdeentscheidungen durch den Einzelrichter anstelle des Kollegiums (z.B. NJW 2003, 1254; NJW 2003, 3712; NJW 2004, 856) zu sehen.

Der vor allem von den Justizverwaltungen ausgeübte Ökonomisierungsdruck ist mittlerweile so groß, dass die Entscheidungsfreiheit der Gerichte und besonders der Gerichtspräsidien erheblich eingeschränkt ist. Der Druck entsteht u.a. durch Stellenstreichungen und durch verzögerliche Wiederbesetzungen frei gewordener Stellen. Zu Verzögerungen kommt es – ganz zur Freude der Budgetverantwortlichen - vor allem durch viel zu späte Stellenausschreibungen. Wenn dann auch noch Konkurrentenklagen erhoben werden, können schon ein oder gar zwei Jahre vergehen.

Wenn Vakanzen im Bereich der Vorsitzenden Richterinnen und Richter durch endgültige oder dauernde Verhinderungen auftreten, stehen die Gerichtspräsidien vor erheblichen Problemen. Dabei spielt dann auch noch die Größe der Spruchkörper eine Rolle. Wenn die Zivilsenate und Familiensenate – wie beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main - nicht mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern (vgl. § 122 Abs. 1 GVG), sondern regelmäßig mit einem Vorsitzenden und drei oder vier Beisitzern besetzt sind, wird eine auch nur vorübergehende Übernahme zweier Senate durch einen Vorsitzenden äußerst schwierig. Dies rechtfertigt es indessen nicht, auf pragmatische Lösungen zu setzen. Ein Präsidium, das sich dem Ökonomisierungsdruck zu Lasten des gesetzlichen Richters beugt, entlässt die Justizverwaltung aus ihrer Mitverantwortung. Der gesetzliche Richter hat Vorrang vor allen Ökonomisierungsbestrebungen und das muss so bleiben. Die Justizverwaltungen haben für Engpässe vorzusorgen!

Der Ökonomisierungsdruck (auch) auf den gesetzlichen Richter und die Gerichtspräsidien

nimmt weiter zu. Im Rahmen der jetzigen Modernisierungsmaßnahmen wird immer mehr Arbeitskraft der Richter, Rechtspfleger, Beamten und Angestellten von den Fachaufgaben (der Rechtsprechung) auf die exekutiven Aufgaben der Justizverwaltungen und der Gerichtsverwaltungen verlagert. Die Vermehrung der Aufgabenfelder der Justizverwaltung erfolgt auf Anweisung der Landesregierungen, die die Gerichte als Verwaltungsbehörden verstehen, was sie nun einmal nicht sind. Die Folge: Noch nie waren die Justizverwaltungen und die Gerichtsverwaltungen personell so aufgebläht wie heute und das zu Lasten der Rechtsprechung. Noch nie waren so viele Richterinnen und Richter mit exekutiven Aufgaben befasst wie heute (vgl. dazu schon Neumann DRiZ 2004, 260). Aus dem Vorhaben, die Verwaltung zu verschlanken, ist in der Justiz genau das Gegenteil geworden und zwar auf Dauer! Synergie-Effekte sind nicht in Sicht. Leider hat es der Gesetzgeber bisher abgelehnt, die Freistellung von Richtern für Aufgaben der Justizverwaltung von der Zustimmung der Gerichtspräsidien abhängig zu machen. Noch immer ist das Gerichtspräsidium vor einer Freistellung nur zu hören (§ 21e Abs. 6 GVG).

Auch Pebb§y passt in die Ökonomisierungslandschaft. Pebb§y ist vor allem ein Steuerungsinstrument: das bedeutet Einflussnahme auf die Gerichte unterhalb der Gesetzesebene. Art. 97 Abs. 1 GG ade?

Möglicherweise aus der Erkenntnis heraus, dass die Qualität der Rechtsprechung nicht messbar ist, wurden Qualitätsaspekte in der analytischen Untersuchung von Arthur Andersen/Deloitte nicht berücksichtigt und ausgeblendet. Das erinnert sehr an den Managerspruch: „Was nicht gemessen werden kann, wird nicht getan.“ Man begnügte sich mit der Annahme, dass bei allen Verfahrensbearbeitungen die Bedingungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens gewährleistet sind. So einfach darf man es sich nicht machen! Die ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung einfach zu unterstellen, macht den Wert von Pebb§y zur sachgerechten Personalbedarfsermittlung fraglich.

Im Übrigen gibt es Anzeichen, die auf eine gravierende Änderung der Adressaten für die Personalbedarfsberechnung in Pebb§y-Zeiten hinweisen. Nicht mehr der Haushaltsgesetzgeber, sondern die Gerichte und damit auch die dritte Gewalt sollen in die Pflicht genommen werden.

In den ersten von den Justizverwaltungen (nicht von der Richterschaft!) aufgestellten und offen gelegten Grundsätzen für die Personalbedarfsberechnung im richterlichen Dienst aus dem Jahr 1973 heißt es noch: Die Bewertungszahlen „dienen in erster Linie der Ermittlung des Personalbedarfs im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung und daneben der koordinierten Auswertung der Geschäftszahlen des einzelnen Gerichts und der einzelnen Staats- und Anwaltschaft als Anhalt für die gleichmäßige Personal- und Stellenverteilung.“

1988 und 1994 wurden Akzente schon etwas verschoben, in dem z.B. die Wörter „in erster Linie“ entfielen. Damit gelangten die einzelnen Gerichte immer mehr ins Visier.

Pebb§y dient offiziell „als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Haushaltsverhandlungen und für eine gleichmäßige Verteilung des verfügbaren Personals auf die Gerichte und Staatsanwaltschaften.“ Dabei wird eingeräumt, dass auch das System Pebb§y nicht dazu geeignet ist, die zumutbare Arbeitsbelastung der einzelnen Richterin und des einzelnen Richters zu bestimmen. Man hat auch erkannt, dass die Bewertungen den besonderen Verhältnissen vor Ort nicht Rechnung tragen können und dass die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung nach Pebb§y daher nicht die Verpflichtung der Präsidien ersetzen können, alle Geschäfte nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Personen zu verteilen.

Wie wenig es noch um Haushaltsfragen geht, lässt sich auch daran erkennen, dass die Justizverwaltungen von einer Zusage, das nach den Pebb§y-Zahlen erforderliche Personal auch tatsächlich einzufordern, nichts wissen wollen. Die Betonung der Verantwortung der Gerichtspräsidien wird zur Farce, wenn man hört, dass in einem Bundesland schon Mustergeschäftsverteilungspläne, die sich an den Pebb§y-Zahlen orientieren, entworfen werden.

Sollen die Gerichtspräsidien vollends entmündigt werden? Will man den gesetzlichen Richter abschaffen?

Karl Friedrich Piorreck, VROLG a.D., Frankfurt am Main – April 2006