



INHALT

Gemeinsame Wahlvorschläge von NRV und ver.di zum Präsidialrat, Bezirksrichterrat, Richterwahlausschuss und Staatsanwaltsrat in der ordentlichen Gerichtsbarkeit	3
Eine neue IT-Stelle der hessischen Justiz und ein „DavinSy-Code“ von Werner Schwamb	5
Wahlen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – Ergebnisse –	8
Datenschutz – Entwurf des Gesetzes zur Errichtung der Informationstechnik- Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) von Hans Hermann Schild	9
Gemeinsame Erklärungen der hessischen Richterverbände	
• IT-Stelle und DAVINŠI	15
• Schließung von fünf Amtsgerichten und fünf Arbeitsgerichten	16
Verteilung der Fortbildungsplätze an der Richterakademie von Guido Kirchhoff	17
Aussageerpressung durch Besichtigung einer Gewahrsamszelle? von Guido Kirchhoff	19
Schicksalsjahre eines Proberichters von Guido Kirchhoff	21
Zur Öffentlichkeitsarbeit der Justiz von Guido Kirchhoff	23
Proberichter in Hessen und Niedersachsen von Guido Kirchhoff	24
Gerichtsnaher Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit von Günter-Richard Apell	28
Sine spe ac metu von Wolfgang Nešković	35
Ansichten und Einsichten ausgewählt von Horst Häuser	42

editorial

Liebe Leserinnen und Leser!

Es ist nun auch schon wieder ein Jahr her, seit unser ehemaliger Editorialschreiber Jürgen B. im letzten Hessen-Info seinen Rücktritt als Mitglied der Redaktion erklärt hat. Wir wollten wissen, was aus ihm geworden ist, und besuchten ihn in seinem Heimatort Z. an der Bergstraße.

Hessen-Info: Herr B., wie schmeckt Ihnen der Apfelwein?

B.: Äppelwoi?? Schee wär's!! Hier gibt's nur Süßgespritzte' und sauren Woi! Eklisch!

Hessen-Info: Sie sehen nicht gut aus. Haben Sie Ihren Rücktritt bereut?

B.: Bereut? Nee, net werklisch. So Sätz' wie „Es würde reichen, wenn der Artikel Mitte der nächsten Woche fertig wäre“ sind jetzt endgültig vorbei! Zum Glück. Kein Stress mehr.

Hessen-Info: War das wirklich der Grund, der Stress?

B.: Ja, klar. Und es war der letzte Ausweg. Ich hab' versucht, immer doofere Artikel zu schreiben, damit sie sagen: Okay, jetzt reicht's, das war's jetzt ... – hat nix genutzt, die wollten immer wieder neue.

Hessen-Info: Und dann haben Sie zum Äußersten gegriffen?

B.: Naja, vorher war ja noch diese Plagiatsaffäre ...

Hessen-Info: Plagiatsaffäre? Das müssen Sie uns erklären!

B.: Ich hatte herausgefunden, dass unser Papst, also als er noch Ratzin-

ger hieß, weite Teile seiner Doktorarbeit abgeschrieben hatte. Von der Bibel und dem heiligen Augustin. Das brachte mich auf die Idee, es genauso zu machen. Ich habe kopiert wie wild, vom Roland Koch, von der Lena, der SZ, aber das haben die gar nicht gemerkt. Ich musste mich dann selbsten und die Konsequenzen ziehen.



Hat schon bessere Zeiten erlebt: Jürgen B.

Hessen-Info: Ist das denn nicht schwer für Sie, das Leben so ganz ohne Justizpolitik?

B.: Nö, eigentlich nicht. Und sehen Sie: Ich beobachte die Szene noch sehr genau und mache mir so meine Gedanken. Wie zum Beispiel immer noch mit den Proberichterinnen und Proberichtern umgegangen wird – unglaublich ist das!! Gut, dass sich die NRV drum kümmert. (Zufällig haben wir darüber einige Artikel im Heft auf den Seiten 19 bis 25, die Red.).

Und was mich wirklich ärgert: Wie rückständig die deutsche Justiz in Sachen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und Selbstverwaltung ist! Sie kennen den Herrn Neskovic? Der ist nicht nur NRV-Mitglied, sondern war auch mal Bundesrichter und ist jetzt Bundestagsabgeordneter. Sehr kluge Sachen hat der dazu gesagt!

(Wir haben uns davon überzeugt und bringen seinen Beitrag auf Seite 35).

Hessen-Info: Und was machen Sie sonst so?

B.: Ich habe mich zum Mediator ausbilden lassen. Klasse Sache ist das, so eine Mediation! Und Streit gibt's hier mehr als genug. Günter Apell hat zur Gerichtsnahen Mediation mal einen Vortrag gehalten, den gebe ich Ihnen mit, den können Sie dann auch bringen.

(Haben wir getan; schauen Sie mal auf die Seite 28!).

Hessen-Info: Wir haben jetzt ein schönes Foto von Ihnen gemacht, dürfen wir das drucken?

B.: Das da? Damit hätte ich mich ja glatt für die Wahl zum Bezirksrichterrat bewerben können (lacht). *(Die ernsthaften Kandidatinnen und Kandidaten sehen Sie gleich auf den nächsten Seiten abgebildet).*

Hessen-Info: Prost, Herr B., wir danken Ihnen für das Gespräch.

Das Interview führte diesmal nicht Guido Kirchhoff.

justiz in hessen

Präsidialrat, Bezirksrichterrat und Richterwahl- ausschuss in der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Bezirksrichterrat



Werner Schwamb
geb. am 27.06.1951
Richter am OLG Frankfurt/M.



Thomas Freyer
geb. am 12.06.1956
Richter am AG Offenbach



Doris Walter
geb. am 05.11.1956
Richterin am AG Marburg



Susanne Gehlsen
geb. am 12.04.1968
Richterin am AG Gießen



Wolfgang Friedrich
geb. am 11.01.1951
Richter am AG Kassel



Guido Kirchhoff
geb. am 11.04.1957
Richter am OLG
Frankfurt/M.

Präsidialrat



Thomas Sagebiel
geb. am 05.05.1956
Vors. Richter am OLG
Frankfurt/M.



Dr. Ruth Römer
geb. am 01.05.1960
Richterin am OLG
Frankfurt/M.



Ute Simon
geb. am 14.03.1963
Richterin am LG Marburg



Dr. Jürgen Sojka
geb. am 13.10.1960
w. au. Richter am AG Kassel



Myriam Gruß
geb. am 03.09.1966
Richterin am OLG
Frankfurt/M.

Unsere Kandidatinnen für die Wahl zum Richterwahlausschuss

Mitglied



Renate Metzger-Carl
geb. am 07.03.1948
Richterin am AG Bensheim,
st. V. d. Dir.

Stellvertreterin



Elisabeth Kraß-Köhler
geb. am 15.05.1952
w. au. Richterin am Kassel /
Hofgeismar

weitere Stellvertreterin



Dr. Gudrun Lies-Benachib
geb. am 11.02.1965
Richterin am OLG Frankfurt
M. / Kassel

Unsere Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl zum Bezirksstaatsanwaltsrat



Stefanie Bähr-Fichtner,
51 Jahre, Staatsanwältin, Staats-
anwaltschaft Frankfurt/M.



Andreas Winkelmann,
49 Jahre, Oberstaatsanwalt,
Staatsanwaltschaft Wiesbaden



Dr. Sandra Kapitain,
34 Jahre, Staatsanwältin,
Staatsanwaltschaft
Frankfurt/M.



Ulrich Lohr,
52 Jahre, Staatsanwalt,
Staatsanwaltschaft Kassel



Sonja Schorrardt,
37 Jahre, Staatsanwältin,
Staatsanwaltschaft
Frankfurt/M.



Ulf Frenkler,
39 Jahre, Staatsanwalt,
Staatsanwaltschaft Marburg



Dr. Axel Kreutz,
48 Jahre, Oberstaatsanwalt,
Staatsanwaltschaft Darmstadt



Stefanie Siahann,
42 Jahre, Staatsanwältin,
Staatsanwaltschaft Frankfurt/M.

„Davin\$y-Code“ Eine neue IT-Stelle der hessischen Justiz und ein „Davin\$y-Code“

Werner Schwamb

Noch hat das Gesetz über richtsorganisatorische Änderungen in Hessen, dem erneut je fünf hoch leistungsfähige Amts- und Arbeitsgerichte zum Opfer fallen sollen, die parlamentarischen Hürden nicht überwunden, da wird dem Souverän schon ein weiterer Gesetzentwurf mit nicht ganz so offensichtlichen, aber ebenso schwerwiegenden Konsequenzen für die Dritte Gewalt vorgelegt, um nicht zu sagen zugemutet.

Einleitung

Eigentlich könnten sich die Richterschaft und ihre Beteiligungsgremien sogar geehrt fühlen, weil mit dem beabsichtigten Gesetz zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften in verschiedenster Weise auf ihre Aktivitäten reagiert wird. Doch leider entspricht auch dieser Gesetzentwurf in weiten Teilen nicht den Erfordernissen einer möglichst eigenständigen Dritten Gewalt und damit auch nicht den Interessen der rechtsuchenden Bürger. Was die Justizstatistik mittels „Davin\$y“ angeht, stellen sich sowohl inhaltliche Fragen nach Sinn und Zweck der dazu entworfenen Vorschrift und des dahinter stehenden Programms als auch exemplarische Fragen zum Verhältnis Exekutive und Legislative einerseits sowie Dienstherr und Mitwirkungsgremien

(insbesondere Bezirksrichterräte und Bezirksstaatsanwaltschaftsrat) andererseits.

Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass in diesen Tagen über die Zukunft des Richterarbeitsplatzes kommender Richtergenerationen entschieden wird. Positiv ist zunächst hervorzuheben, dass die Forderungen der Richter nach einem eigenen Netz für die Organe der Rechtsprechung nicht zuletzt infolge der sogenannten Netzklage, die nach einem Teilerfolg beim OLG nun noch beim Dienstgerichtshof des BGH anhängig ist, erhebliche Aktivitäten im HMDJIE ausgelöst haben. Wer hätte sich zu Beginn der Auseinandersetzung vor nunmehr schon 10 Jahren träumen lassen, dass es einmal eine gesetzlich geregelte IT-Kontrollkommission, wie jetzt in Artikel 1 § 3 des Gesetzentwurfs vorgesehen, mit Vertretern aller Bezirksrichterräte zur Kontrolle des Umgangs der HZD mit den richterlichen Daten geben würde?

Doch enden mit diesem (scheinbaren) Paradigmenwechsel auch schon die zu befürwortenden Aspekte.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

a) Zu Artikel 1 §§ 1 und 2

§ 1 betrifft die Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) und soll wie folgt lauten:

„(1) Im Geschäftsbereich des für Justiz zuständigen Ministeriums wird die Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) als Landesoberbehörde errichtet.

(2) Die IT-Stelle hat ihren Sitz in Bad Vilbel. Außenstellen bestehen in Kassel und Weiterstadt.

(3) Die IT-Stelle ist zuständig für die Informations- und Kommunikationstechnik der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs, insbesondere für die Entwicklung, Einführung, Pflege und Weiterentwicklung von Fachverfahren einschließlich des elektronischen Rechtsverkehrs, die Anwenderbetreuung sowie für die Ausstattung der Dienststellen mit Geräten und Software. Die Zuständigkeiten der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung bleiben unberührt.

(4) Näheres zu den Geschäftsabläufen der IT-Stelle kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden.“

In der Begründung heißt es dazu u. a.: „Die Zusammenführung der bisher auf den Ebenen der obersten Landesbehörde und den Mittelbehörden der Gerichtsbarkeiten, der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs angesiedelten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den IT-Bereich zielt auf die Optimierung der Strukturen und auf die Erhöhung von Fachkompetenzen und der Wirtschaftlichkeit in der Aufgabewahrnehmung.“ Und weiter speziell

zu § 1 (1): „... Die Stellung der IT-Stelle direkt unter dem Ministerium und nicht innerhalb eines Geschäftsbereichs hebt hervor, dass die IT-Stelle für alle Geschäftsbereiche gleichermaßen zuständig ist.“

Tatsächlich war über den jahrelangen Streit um die Administration richterlicher Daten durch die dem Finanzministerium unterstellte HZD in der Vergangenheit vielfach der Blick darauf verstellt, dass in den Händen der Gerichte eine wichtige Einrichtung lag, nämlich die Gemeinsame IT-Stelle, besser bekannt unter ihrer Abkürzung GIT. Dort wurde unter Leitung des (bisherigen) Richterkollegen Beck im Sinne der Rechtsprechung gearbeitet. Weshalb diese Tätigkeit gegen § 4 Abs. 1 DRiG verstoßen sollte, wenn man die IT-Stelle entsprechend den Forderungen aus der Richterschaft tatsächlich auf Leistungen für die Gerichte beschränkt, ist nicht nachvollziehbar. Zum Einen ist dies dann eine klassische Tätigkeit der Gerichtsverwaltung im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 1 DRiG und zum Anderen hätte man diese Tätigkeit gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 DRiG mit dem jetzt geplanten neuen Gesetz den Gerichten sogar ausdrücklich zuweisen können. Aus der Kollegenschaft mitentwickelte Lösungen wie zum Beispiel die e-duplo-Akte für unübersichtliche Sachverhalte in Großverfahren, notwendige Weiterentwicklungen des in die Jahre gekommenen überholten EUREKA, ferner eine wichtige Mithilfe bei der Formularentwicklung nach der Familienrechtsreform, als die dafür Auserkoren in Niedersachsen nicht rechtzeitig zum 01.09.2009 fertig wurden, und nicht zuletzt eine gute Informationspolitik gegenüber den Bezirksrichterräten waren positive Auswirkungen einer bisher so organisierten IT-Stelle. Die tatsächlichen und rechtlichen Probleme lagen eher in der Zusammenarbeit der verschiedenen Gerichtsbarkeiten auf der Verwaltungsebene in Bezug auf die IT. Dazu gäbe es einiges anzumerken, doch ist

das nicht Thema dieses Beitrags. Jedenfalls wurde auf Grund dieser Probleme in einer Arbeitsgruppe auf höchster Verwaltungsebene, an der die Bezirksrichterräte nicht beteiligt wurden, ein neues IT-Konzept erdacht, demzufolge nun die IT-Verantwortung entgegen aller Bestrebungen nach mehr Selbstverwaltung für die Dritte Gewalt mit ausdrücklicher Unterstützung des Präsidenten des OLG auf das HMD-JIE verlagert werden soll. Die Arbeitsgemeinschaft der Bezirksrichterräte, des Bezirksstaatsanwaltschaftsrats und des Richterrats des Hessischen Finanzgerichts hat mit einer gemeinsamen Erklärung vom 21.10.2010 schon früh dagegen protestiert und darauf hingewiesen, dass diese Entwicklung in die falsche Richtung führt und im Falle eines Erfolgs der Revisionskläger beim BGH zur Netzklage mindestens zum Teil wieder revidiert werden muss (vgl. dazu auch PrVerfGH NRW Dr. Bertrams in DRiZ 2010, Heft 7/8, S. 248 ff., sowie die Anm. des Verfassers zum Urteil des DGH für Richter beim OLG Frankfurt in NRV-Info, Hessen, 6/2010, S. 24 ff.). Gleichwohl sieht § 1 des vorgelegten Gesetzentwurfs nun die Unterstellung der IT-Stelle mit vielfältigen Aufgaben, die über rein materielle Unterstützungshandlungen hinausgehen, unter das Ministerium vor.

Artikel 1 § 2 betrifft lediglich die Ersetzung des bisherigen § 1 Abs. 3 Datenverarbeitungsverbundgesetz vom 04.04.2007, dessen Einführung bereits eine erste Konsequenz aus den Widersprüchen gegen das Hessennetz war. Hier ist nämlich die besondere Fachaufsicht (allerdings nicht die Dienstaufsicht!) des für Justiz zuständigen Ministeriums über die HZD gesetzlich geregelt (das war vor 2007 nur Gegenstand einer Betriebssatzung der HZD). Diese Aufgabe wird künftig auch auf die neue IT-Stelle, die ja dann ihrerseits dem für Justiz zuständigen Minister untersteht, delegiert werden.

b) Zu Artikel 1 § 3

Dieser § 3 soll wie folgt lauten: „Soweit im Rahmen der Fachaufsicht nach § 2 Satz 2 Überprüfungen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit vor unbefugten Zugriffen auf richterliche Daten durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung erfolgen sollen, wirkt eine einzurichtende IT-Kontrollkommission mit. Die IT-Kontrollkommission besteht aus einer Vertreterin oder einem Vertreter der IT-Stelle und je einer Vertreterin oder einem Vertreter jedes Bezirksrichterrates und des Richterrates beim Hessischen Finanzgericht.“

Mit der Einrichtung einer solchen Kontrollkommission will das Ministerium zwar dem Urteil des Dienstgerichtshofs beim OLG vom 20.04.2010 Rechnung tragen. Nachdem die IT-Stelle nun allerdings zur Exekutive zurückwandert und u. a. die Fachaufsicht über die HZD ausüben soll, müsste die Kontrollkommission eigentlich auch über die GIT selbst wachen können. Das ist allerdings nicht vorgesehen. Im Übrigen ist jedenfalls bisher nicht klar ersichtlich, ob dieser Kommission wirklich effektiv Befugnisse zur eigenständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber der HZD verliehen werden oder ob ihr lediglich ein Antragsrecht für Stichproben eingeräumt werden wird. Nach derzeitiger Einschätzung wird sehr viel von der Revisionsentscheidung des BGH zur sog. Netzklage abhängen, ob die gesamte neue Konzeption durchgesetzt werden kann. Das Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist aber ungeachtet dessen bereits für den 1.1.2012 geplant (Artikel 4).

c) Zu Artikel 1 § 4 – „Justizstatistik“

§ 4 soll lauten: „Das für Justiz zuständige Ministerium soll den Leitungen

und den Präsidien der Gerichte, den Leitungen der Staatsanwaltschaften sowie den Personalvertretungsgremien Statistiken der Justiz in automatisierter Form zur Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben und Befugnisse zur Einsicht bereitstellen, welche auch zu Vergleichen zwischen den Gerichten und Staatsanwaltschaften innerhalb Hessens herangezogen werden können.“

Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung u. a. ergänzend:

„Zur Vorbereitung und Unterstützung von Leitungsentscheidungen der Justizverwaltung und der beteiligten Gremien soll ein Justizmanagementinformationssystem für die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Fachgerichtsbarkeiten und die Staatsanwaltschaften eingerichtet werden. ... Den Personalvertretungsgremien sollen aus Gründen der Transparenz und Waffengleichheit diese Daten ebenfalls zur Verfügung gestellt werden. Das Justizmanagementinformationssystem soll Kennzahlen und statistische Informationen visualisieren ... Die Regelung soll klarstellen, dass alle für die Statistiken der Justiz notwendigen Daten in einem automatisierten Verfahren mittels elektronischer Datenverarbeitung geführt werden dürfen und diese auch in automatisierter Form zur Verfügung gestellt werden sollen. ... Die Statistiken und deren Aufbereitungen sollen für Vergleichszwecke innerhalb Hessens genutzt werden.“

Dahinter steckt das umfangreiche, mehrere Statistiken zusammenführende und zu einer Rankingliste umfunktionierende „Visualisierungs“-Programm mit dem kunstvollen, Erinnerungen an den berühmten Da Vinci assoziierenden, Namen „DavinSy“. Es soll die Arbeit in der Justiz „transparent“ darstellen. Das ist die positive Formulierung der vorgesehenen „Aufbereitung für Vergleichszwecke“, und es soll gar

nicht verschwiegen werden, wie wunderbar leicht damit festzustellen ist, dass die von der Schließung bedrohten kleineren Amtsgerichte entgegen allen Behauptungen sogar außerordentlich leistungsfähig sind.

Aber eben diese Aufbereitung schafft auch – obwohl von den Verantwortlichen bestritten – die gläsernen Richterinnen und Richter, und zwar in vielen Konstellationen sogar in Bezug auf einzelne Richterinnen und Richter. Der Sache nach handelt es sich um ein ganz besonderes, ausschließlich auf Erledigungsleistungen fixiertes, Benchmarking durch die Hintertür, was die hessische Richterschaft im Zusammenhang mit dem Controlling bisher erfolgreich abgewehrt hatte. Was die Vergleichbarkeit der Arbeitsbelastung nach PebbSy angeht, ist es bereits jetzt schon möglich, ein Belastungsranking aufzustellen, das noch eine gewisse Rechtfertigung haben mag, wenn ein Gericht Personalbedarf anmelden will. Nun allerdings kann landauf landab die Behördenleitung eines jeden Gerichts im Norden oder Süden selbst nachschauen, ob die Kollegen im Süden oder Norden oder in der unmittelbaren Nachbarschaft genauso schnell arbeiten wie die eigenen Leute, ob man etwa mit dem erhobenen Zeigefinger auf andere deuten kann oder lieber mal eben die eigenen Kollegen mehr antreibt bzw. glaubt antreiben zu müssen, wenn diese sich nicht schon selbst antreiben. Qualität im eigentlichen Sinne des Wortes spielt dabei – wie schon bei PebbSy – überhaupt keine Rolle. Ob die besonders Schnellen vielleicht auch mal eher „durchentscheiden“ und die etwas Langsameren sich vielleicht einfach nur mehr Zeit nehmen für die Verfahrensbeteiligten oder die Begründung ihrer Entscheidungen, spielt für „DavinSy“ nämlich keine Rolle. Aus bisher schon „schnelles Recht ist gutes Recht“ wird nun: „Nur noch schnelleres Recht ist gutes Recht.“ Diese Art von Ranking

wird nicht ohne Auswirkungen auf das richterliche Arbeitsverhalten und mittelfristig auch die Qualität von Entscheidungen bleiben. Soweit von den Verantwortlichen ausdrücklich bestritten wird, dass damit die Einführung des gläsernen Richters einhergeht, ist das eine Illusion. Wer sich noch einen Geschäftsverteilungsplan, der für jedes Gericht im Intranet aufrufbar ist, neben den Bildschirm legt, kann mit „DavinSy“ in vielen Fällen direkt auf den einzelnen Richter, zumindest aber auf zwei bis drei Richter als Gruppe schließen. Deshalb hat die Arbeitsgemeinschaft der Bezirksräte auch von Anfang an die Auffassung vertreten, „DavinSy“ sei ein Programm zur Leistungskontrolle und unterfalle deshalb dem Mitbestimmungstatbestand des § 74 Abs. 1 Nr. 17 HPVG. Mit der nun beabsichtigten Verpackung der Statistikvisualisierung in das Gesetz zur Einführung einer IT-Stelle wird allerdings eine vom Bezirksrichterrat beim OLG bereits angekündigte Klage zur Durchsetzung eines solchen Mitbestimmungsrechts vermieden, um nicht zu sagen umgangen. Inzwischen hat das HMDJIE insoweit einen Kompromiss angeboten, als es nach Abschluss der bereits laufenden Pilotierung vor der offiziellen Einführung von DavinSy wenigstens noch ein Mitwirkungsverfahren (statt des geforderten Mitbestimmungsverfahrens) durchführen lässt und auch der Forderung nachkommt, einen schriftlichen Prüfungsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten nachzureichen. Die prinzipiellen Bedenken werden damit nicht ausgeräumt.

Fazit

Bestimmte noch die Einführung von PebbSy mit der Nacherhebung 2008 einen Großteil der ersten Hälfte der jetzt auslaufenden Wahlperiode der Bezirksrichterräte, waren es in der

Mitte die Konsolidierungs-/Schließungs-Pläne, so sind es zum Ende hin nun wieder die geschilderten Planungen rund um die EDV, die die Beteiligungsgremien auf Trab halten. Dabei ist die Wachsamkeit der örtlichen Richterräte ebenso wichtig wie die der Bezirksräte, denn eines hat sich in den mehr als 10 Jahren Computerei nicht geändert, der Technik wohnen Fluch und Segen zugleich inne. Wir dürfen uns nicht auf die Rezeption von Anwenderprogrammen beschränken, ohne zu hinterfragen, was hinter unseren Bildschirmen tatsächlich abläuft. Die heutigen Beteiligungsgremien tragen die Verantwortung dafür, dass Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit nicht auf dem Altar der EDV-Entwicklung geopfert werden. Das wird uns noch manchmal den unzutreffenden Ruf eintragen, ewige Nein-Sager zu sein.

Doch die Vergangenheit hat gezeigt, dass nur dadurch, dass die politisch Verantwortlichen zum Jagen getragen wurden, die Verbesserungen unserer EDV erwirkt werden konnten, die heute teils schon selbstverständlich sind, von denen es zunächst häufig hieß, „das geht nicht.“ Die neuesten Pläne zur Verschlüsselung unserer Daten mit dem Programm „Lan-Crypt“ ist dafür ein weiteres Beispiel. Soweit dann allerdings gleichzeitig behauptet wird, damit könnten die Texte künftig sogar bereits „verschlüsselt erstellt“ werden, was dann auch die Netzklage beim BGH erledige, zeigt das wieder, welche Wachsamkeit weiterhin erforderlich ist, denn selbstverständlich wird auch mit „Lan-Crypt“ nicht etwa der Arbeitsspeicher während der Texterstellung verschlüsselt und selbst der Hersteller räumt ein, dass dem Systemadministrator nicht

jegliche Möglichkeit zur Entschlüsselung verwehrt wird. Wenn gerade vor diesem Hintergrund Dr. Köbler in FA 3-2011, S. 72, nach der Entscheidung des BGH, Dienstgericht des Bundes, RiZ (R) 5/09, vom 21. Oktober 2010 jubiliert, „die Schiefertafel ist out – der Richter kann auf den Computer verpflichtet werden“, so geht das nach allem an der Sache vorbei. Der Computer, das Netz und auch die kommende E-Akte müssen erst alle verfassungsrechtlichen Anforderungen einer unabhängigen Rechtsprechung erfüllen, und die Erfüllung dieser Anforderungen darf auch nicht unter Finanzierungsvorbehalt gestellt werden. Erst wenn das der Fall ist, besteht tatsächlich Grund zum Jubel. Eine IT-Stelle, die aus der Dritten Gewalt zur Exekutive wandert, ist jedenfalls nicht das richtige Signal, um Aufbruchstimmung zu verbreiten.

Wahlen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Am 3.5.2011 haben die Wahlen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit stattgefunden, die folgende Ergebnisse haben:

Bezirksrichterrat: 132 abgegebene Stimmen, eine Enthaltung

Liste 1 (NRV/ver.di) 74 Stimmen

Liste 2 (VhV) 56 Stimmen

Gewählt sind: Dr. Bernhard Burkholz, Richter am VG Frankfurt, Liste 1,

Johanna Domann-Hessenauer, Vorsitzende Richterin am VG Darmstadt, Liste 2,

Jürgen Habel, Richter am VG Wiesbaden, Liste 1.

Präsidialrat: 132 abgegebene Stimmen, eine Enthaltung

Liste 1 (NRV/ver.di) 68 Stimmen

Liste 2 (VhV) 63 Stimmen

Gewählt sind: Horst Schneider, Richter am Hess. VGH, Liste 1,

Rainer Hepp, Vizepräsident des VG Darmstadt, Liste 2,

Jürgen Gasper, Richter am VG Darmstadt, Liste 1,

Hans Heuser, Richter am Hess. VGH, Liste 2.

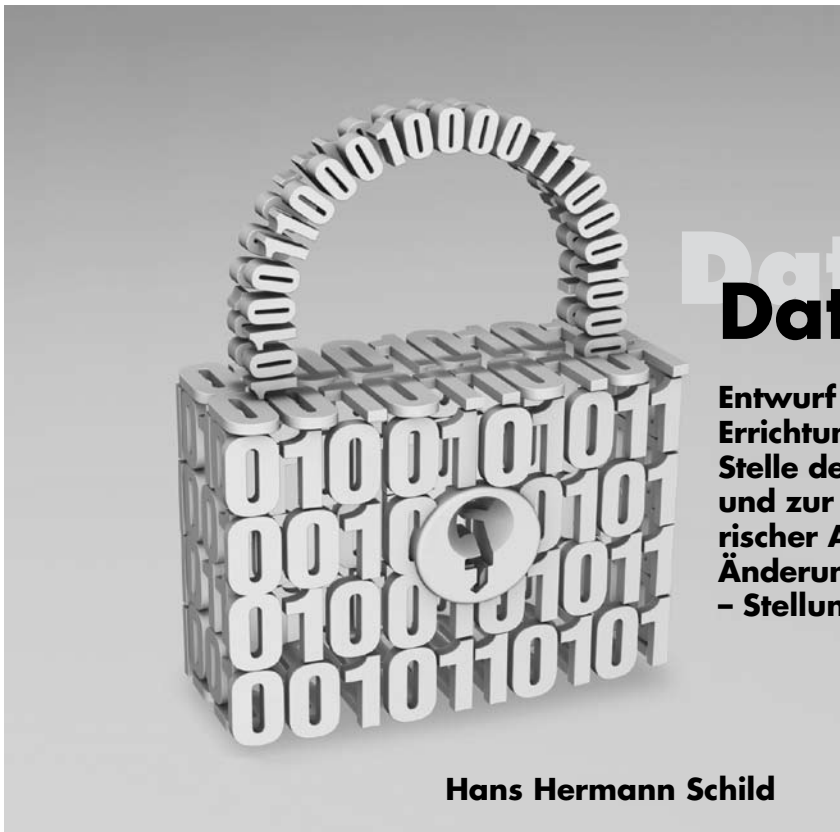
Richterwahlauschuss: 133 abgegebene Stimmen

Gewählt sind als Richterliches Mitglied:

Reinhard Ruthsatz, Vorsitzender Richter am VG Gießen, 72 Stimmen, Liste 2

1. Stellvertreter: Mathias Metzner, Richter am Hess. VGH, 70 Stimmen, Liste 1,

Weiterer Stellvertreter: Volker Igstadt, Vorsitzender Richter am Hess. VGH, 87 Stimmen, Liste 1.



Datenschutz

Entwurf des Gesetzes zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften – Stellungnahme –

Hans Hermann Schild

Zunächst ist es zu begrüßen, dass der bisherige Zustand und die unregelmäßige Form der GIT und der GIT-Fach einer gesetzlichen Grundlage und damit einer klaren Rechtslage zugeführt werden sollen.

Der vorliegende Entwurf erfüllt diese Voraussetzungen jedoch leider nicht. Er verstößt insbesondere gegen europarechtliche Vorgaben und stärkt gerade nicht die Unabhängigkeit der Justiz. Vielmehr werden bereits vorhandene Probleme verstärkt und die durch das Datenverarbeitungsverbundgesetz schon vorhandenen Mängel und Probleme sowie die damit verbundenen rechtswidrigen Handlungen manifestiert.

Während bisher die DV-Angelegenheiten der einzelnen Gerichtsbarkeiten zumindest im Bereich der praktischen Anwendung noch bei den Gerichten lagen, soll nunmehr die Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz für die gesamte Informations- und Kommunikationstechnik

der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzuges zuständig werden (§ 1 Abs. 3 Entwurf). Die IT-Stelle wird damit Teil der zweiten Gewalt. Dies auch mit der Folge, dass eine weitere datenverarbeitende Stelle geschaffen wird und die Verantwortlichkeiten weiter verschwimmen.

Für die Datenverarbeitung verantwortlich ist jedoch nach der EG-Datenschutzrichtlinie das einzelne Gericht als die „verantwortliche Stelle“ i.S.v. Art. 2 Buchst. d) EG-Datenschutzrichtlinie („für die Verarbeitung Verantwortlicher“) und damit als deren Leiter der jeweilige Gerichtspräsident/Gerichtspräsidentin. Bereits durch die Konzentration der EDV-Einführung auf die HZD erfolgen derzeit erhebliche Verstöße gegen die Vorgaben der EG-Datenschutzrichtlinie und damit auch gegen das Hessische Datenschutzgesetz, welches insoweit richtlinienkonform umgesetzt worden ist. Diese aktuellen Verstöße gegen das geltende Datenschutzrecht in Hessen (siehe insoweit bereits sehr ausführlich:

Schild, Automatisierte Datenverarbeitung in der Hessischen Justiz – unter Berücksichtigung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes vom 4.12.2006 (GVGl. I S. 618) –, JurPC Web-Dok. 155/2007, Abs. 1 – 19; ders., Die mangelhafte vollständige Unabhängigkeit des behördlichen Datenschutzbeauftragten im Vollzuge des Hessischen Datenschutzgesetzes und die möglichen Folgen, JurPC Web-Dok. 184/2007, Abs. 1–29) werden durch die Schaffung einer Fachaufsicht über die HZD (§ 2 Entwurf) nicht beseitigt, sondern wesentlich perpetuiert. Hinzu kommt, dass der vorliegende Entwurf gegen europäisches Recht verstößt.

1. Verstoß gegen Art. 47 Abs. 2 Satz 1 Charta der Grundrechte

Art. 47 Charta der Grundrechte gewährt Rechtsschutz vor einem „unab-

hängigen Gericht“. Dazu gehört auch die Unabhängigkeit des Gerichtes gegenüber anderen Stellen und Behörden. Auch dürfen die Gerichte nicht von der Exekutive abhängig sein (Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 47 Rdnr. 21).

Bereits derzeit ist äußerst zweifelhaft, ob die Gerichte in Hessen die von Art. 47 Charta der Grundrechte gewährte Unabhängigkeit besitzen. Dabei wird entgegen der Auffassung des HMdJ bei dieser Stellungnahme davon ausgegangen, dass der nicht-richterliche Dienst noch zur Dritten Gewalt gehört (a. A. Abteilungsleiter Köbler bei der Podiumsdiskussion „Die elektronische Justiz – Revolution oder Flop?“ am 30.01.2010 in der Evangelischen Akademie Arnoldshain bei der Tagung „E-Justice – Abschied vom Papier?“, welcher den nicht-richterlichen Dienst bereits der zweiten Gewalt zuordnete).

Was unter „Unabhängigkeit“ der Gerichte im Sinne der Charta zu verstehen ist, hat der EuGH bisher noch nicht entschieden. Jedoch hat er sich zu dem Begriff und der Bedeutung der Unabhängigkeit bei den Kontrollstellen nach Art. 28 EG-Datenschutzrichtlinie geäußert. Mit Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 09.03.2010 (Az. C 518/07, GewArch 2011, S. 24 ff. mit Anmerkung von Schild S. 28f.) stellte das Gericht fest, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtung aus Art. 28 Abs. 1 EG-Datenschutzrichtlinie, Kontrollstellen zu schaffen, die ihre Aufgaben „in völliger Unabhängigkeit“ wahrnehmen, nicht in Übereinstimmung mit der EG-Datenschutzrichtlinie umgesetzt hat und damit gegen europarechtliche Vorgaben verstößt. Die zuständigen Kontrollstellen müssen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Ein-

flussnahme wahrzunehmen. Diese Unabhängigkeit schließt nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe erfüllen, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen (Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. März 2010, Az. C 518/07; ausführlich dazu und zur Stellung der Justiz in Deutschland siehe Schild, Die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden aus europarechtlicher Sicht, DuD 2010, S. 549ff.).

Unabhängigkeit schließt jede Einflussnahme durch die kontrollierte Stelle aus

Da die Gerichte auch über Akte des Hessischen Ministeriums der Justiz zu entscheiden haben, liegt bereits die Möglichkeit der Einflussnahme seitens der „kontrollierten Stelle“ vor. Mit zunehmender Steigerung der EDV in den Gerichten darf jedoch auch die elektronische Datenverarbeitung als Hilfsmittel gerichtlicher und richterlicher Arbeit nicht von außen festgelegt und gesteuert werden. Sowohl die HZD, wie auch die geplante IT-Stelle, sind aber nicht Teile der Gerichte, also Teile der unabhängigen dritten Gewalt, sondern Verwaltungsbehörden und damit Teile der zweiten Gewalt. Dabei ist die Bereitstellung von EDV eine äußere Einflussnahme, die es zu unterlassen gilt (in diesem Sinne sehr ausführlich auch Bertrams, Eingriff in die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt durch Zentralisierung der IT-Organisation unter dem Dach der Exekutive, NWVBl. 2001, S. 209 ff.).

Zumindest der in Hessen verfolgte Ansatz widerspricht dem, was die „Unabhängigkeit der Gerichte“ ausmacht. Das Gericht und die Richter haben über den Einsatz ihrer Hilfsmittel zu entscheiden. Insoweit mag ihnen der Zugang zu Juris oder Beck-Online eröffnet werden, der Richter muss aber trotzdem auf die gedruckte Fachliteratur zurückgreifen können, falls er dies wünscht. Insoweit sind schon die derzeit erfolgten erheblichen Kürzungen im Büchereietat, ja der gesamten finanziellen Ausstattung der Gerichte mehr als zweifelhaft.

Zur „Unabhängigkeit“ im Sinne der Charta gehört auch die Frage, ob und wie EDV eingesetzt wird. Nicht umsonst hatten sich vor Jahren interessierte Richter zusammenschlossen und nach den ersten drei Workshops den EDV-Gerichtstag gegründet, um Fragen über die Sinnhaftigkeit und Funktionalität von EDV in der gerichtlichen Praxis zu diskutieren. Wenn die IT-Stelle für die Entwicklung, Einführung, Pflege und Weiterentwicklung von Fachverfahren usw. (§ 1 Abs. 3 Satz 1 Entwurf) zuständig wird, wird den Richtern und damit den Gerichten eine Einflussnahme gänzlich verwehrt, ja sogar ausgeschlossen. Der EDV-Gerichtstag verliert seinen eigentlichen Sinn. Ohnehin ergab sich durch das seit längerem gezeigte Verhalten der Justizverwaltungen schon in den letzten Jahren für den anwendenden Richter eine Tendenz in diese Richtung.

Selbst die Einrichtung eines IT-Beirates, den der Entwurf nicht ausdrücklich vorsieht, sondern nur in der Begründung als Gedankensplitter erwähnt (zu § 1 Abs. 4 in der Begründung), ändert an der fehlenden Unabhängigkeit nichts. Denn die Präsidenten der Obergerichte sind erstrangig Teil der Justizverwaltung und insoweit weisungsgebunden

gegenüber dem HMdJ, so dass sie kaum gleichzeitig zur Sicherstellung der Bedürfnisse der richterlichen Praxis beitragen können.

Soweit Richter an die IT-Stelle abgeordnet werden, werden sie mit ihrer geänderten Aufgabe Teil der zweiten Gewalt und sind bei ihrem Einsatz bei der IT-Stelle weder unabhängig, noch Vertreter der Gerichte und der aktiv tätigen Richter. Damit verstößt der Entwurf gegen die Charta der Grundrechte.

2. Verstoß gegen die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr – EG-Datenschutzrichtlinie

Bei dem Einsatz von EDV werden personenbezogene Daten verarbeitet, seien dies Daten der Personen, die das Gericht anrufen, also Verfahrenseteiligte, seien dies Beschäftigte des Gerichts oder sonstige Dritte. Insoweit findet immer die EG-Datenschutzrichtlinie Anwendung (die Ausnahme bezüglich des Strafrechts in Art. 3 Abs. 2 2. Spiegelstrich EG-Datenschutzrichtlinie ist nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon nicht mehr aktuell). Nach der EG-Datenschutzrichtlinie ist das einzelne Gericht die verantwortliche Stelle. Das Gericht – und damit auch die Richter – muss damit über den Einsatz der EDV entscheiden, auch bezüglich der Frage, welche Daten verarbeitet werden (soweit sich aus den Verfahrensordnungen nicht bereits Erforderlichkeiten ergeben – was jedoch selten ist).

Bedienen sich die Gerichte einer anderen Stelle für den Einsatz der EDV, so liegt eine Auftragsdatenverarbei-

tung vor. Auftragsdatenverarbeiter ist jede Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die personenbezogene Daten im Auftrag des für die Verarbeitung Verantwortlichen verarbeitet (Legal Definition Art. 2 e) EG-Datenschutzrichtlinie).

Mithin ist zunächst noch einmal zu betonen, dass es sich bei jeder Datenverarbeitung, sei dies durch die IT-Stelle oder die HZD, um eine Auftragsdatenverarbeitung handelt. Dies gilt auch für Wartungsarbeiten und vergleichbare Hilfstätigkeiten, § 4 Abs. 4 HDSG. Insoweit müssen die einzelnen Gerichte und Staatsanwaltschaften zwingend sowohl mit der geplanten IT-Stelle wie auch mit der HZD jeweils einzelne Auftragsdatenverarbeitungsverträge gemäß § 4 HDSG schließen. Diese liegen bezüglich der HZD bis heute noch nicht vor, weshalb zu befürchten ist, dass auch nach der Schaffung einer IT-Stelle solche weder mit dieser noch mit der HZD im Unterauftrag geschlossen werden.

Hinzu kommt, dass nach § 1 Abs. 3 Satz 2 Entwurf „die Zuständigkeiten der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung unberührt bleiben“. Zu einem Auftragsdatenverarbeiter darf jedoch nur eine Stelle benannt werden, welche unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes und der Datensicherheit geeignet ist und eine hohe Zuverlässigkeit aufweist.

Leider „pfeifen es die Spatzen von den Dächern“ – weswegen es wohl auch kein Geheimnis ist –, dass die HZD schon das Masterpasswort an Fremdfirmen vergeben und/oder ein Spionageprogramm „WireShark“ im Rahmen der IP-Telefonie eingesetzt hat (angedeutet in der Begründung zu § 3 2. Absatz). Mit dem Programm WireShark werden automatisch neben den Verbindungsdaten (IP-Adresse, Zeiten usw.) auch alle Telefonate – sogar mit ihrem gespro-

chenen Inhalt – aufgezeichnet, ohne dass die Nutzer darüber informiert sind oder gar eine Einwilligung dazu erteilt haben. Mithin kann nicht gerade von einer hohen Zuverlässigkeit auf Seiten der HZD gesprochen werden.

Dafür, dass dies nicht passiert, ist jeweils die verantwortliche Stelle, also das einzelne Gericht, verantwortlich. Datenschutzrechtlich verbleibt diese Verantwortlichkeit auch bei den Gerichten, wenn die IT-Stelle die Fachaufsicht – für wen auch immer (?) – wahrnehmen soll.

Es ist äußerst bedenklich, wenn Gerichte mangels Fach- und Sachausstattung nicht in der Lage sind, ihrer gesetzlichen Verantwortung nachzukommen, sie aber zugleich auch in Fragen des rechtmäßigen Umgangs mit personenbezogenen Daten durch natürliche Personen, Firmen oder Behörden rechtsprechend zu entscheiden haben.

Gerichte kommen ihrer Verantwortung mangels Ausstattung nicht nach

Zwar kann eine Auftragsdatenverarbeitung nach Art. 17 Abs. 3 EG-Datenschutzrichtlinie auch auf der Grundlage eines Rechtsaktes, also eines Gesetzes, erfolgen, weshalb auch von den Regelungen des § 4 HDSG zur Auftragsdatenverarbeitung abgewichen werden kann. Dieser Rechtsakt muss aber sicherstellen, dass der Auftragsdatenverarbeiter das automatisierte Verfahren nur auf Weisung des für die Verarbeitung Verantwortlichen betreibt. Denn die Verantwortung verbleibt im vollen Umfang bei dem für die Verarbeitung Verantwortlichen. Fehlt es an einem rechtsverbindlichen Weisungsrecht, so liegt keine Auftragsverarbeitung vor (vgl. Dammann/Simitis, EG-Datenschutzrichtlinie,

Art. 17 Rdnr. 13; Schild, a.a.O., Jur-PC Web-Dok. 155/2007, Abs. 12). Die Datenverarbeitung ist rechtswidrig und alle Daten sind zu löschen, § 19 Abs. 4 HDSG. Dass dies von Seiten des HMDJ so gewollt ist, erscheint mehr als unwahrscheinlich.

Nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a) EG-Datenschutzrichtlinie haben die Mitgliedstaaten vorzusehen, dass personenbezogene Daten auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Dabei ist das innerstaatliche Recht richtlinienkonform auszulegen. Legt man dies vorliegend zu Grunde, besteht die Gefahr, dass jegliche automatisierte Datenverarbeitung in der Justiz – und natürlich auch der übrigen Landesverwaltung – rechtswidrig ist, mit der Folge, dass die Daten zu löschen wären. Denn personenbezogene Daten sind zu löschen, wenn ihre Verarbeitung unzulässig ist (so ausdrücklich in § 19 Abs. 4 HDSG geregelt, siehe auch Schild, a.a.O., JurPC Web-Dok. 155/2007, Abs. 18). Dies ist bereits immer der Fall, wenn die notwendige Meldung (Verfahrensverzeichnis) und/oder Vorabkontrolle fehlt (Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. März 2010, Az. C 518/07, GewArch 2011, S. 24 ff. mit Anmerkung von Schild S. 28, 29; ferner Bäumlner, Breinlinger, Schrader, Datenschutz von A–Z, V900 Vorabkontrolle), was leider mangels entsprechender Beteiligung der verantwortlichen Stellen und deren behördlichen Datenschutzbeauftragten wohl derzeit durchgehend der Fall sein dürfte.

Eine Manifestierung dieses bereits jetzt unhaltbaren rechtswidrigen Zustandes durch den vorliegenden Gesetzentwurf ist weder den Betroffenen zumutbar, noch kann er vom Gesetzgeber gewollt sein.

3. Zu dem Entwurf im Einzelnen

Zu § 1 „Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle)“

Neben dem bereits Ausgeführten ist darauf hinzuweisen, dass Absatz 4 nur zu einer Rechtsverordnung bezüglich der „Geschäftsabläufe“ ermächtigen soll. Einen IT-Beirat oder IT-Projektrat, der nach der Begründung sogar für die operative Steuerung mitverantwortlich sein soll, erwähnt die Ermächtigungsnorm mit keinem Wort. Dies mit der Folge, dass sowohl die Errichtung dieser Räte, als auch ihre Zuständigkeiten im Belieben des Ministeriums liegen. Damit ist die Norm unbestimmt und taugt nicht als Ermächtigungsnorm.

Wünschenswert wäre an dieser Stelle, dass es nicht bei Andeutungen verbliebe, sondern die wesentlichen Punkte der Steuerung gerade im Hinblick auf die Stellung der dritten Gewalt gegenüber dem Ministerium klar und deutlich geregelt würden.

Zu § 2 „Fachaufsicht über die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung“

Es mag sein, dass das Ministerium seine Aufsichtsbefugnisse über die HZD auf die IT-Stelle übertragen will. Tatsächlich drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass hier nur eine Kaschierung wirklicher Aufsichtsrechte erfolgt. Denn die Dienst- und Fachaufsicht über die IT-Stelle verbleibt nach der Begründung beim HMDJ, weshalb das HMDJ auch die Fachaufsicht über die HZD weiterhin – wenn auch über einem Umweg – ausübt.

Daran ändert auch die nach § 3 Entwurf geplante IT-Kontrollkommission nichts. Denn sie soll an der Aufgabe der Fachaufsicht nur „mitwirken“. Unter einer Mitwirkung ist

nach bisherigen Erfahrungen nicht mehr zu verstehen, als eine Form der Anhörung. Insoweit verbleibt es bei dem Weisungsrecht des HMDJ.

Wenn die IT-Stelle dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit und auch der Unabhängigkeit der Gerichte wirklich dienen soll, so müsste eine richterliche Stelle eingerichtet werden, die auch Kontroll- und Weisungsbefugnis gegenüber der IT-Stelle hat und gegebenenfalls gegen das Ministerium mit bindender Wirkung entscheiden kann. Hieran fehlt es aber.

Zu § 3 „IT-Kontrollkommission“

Der Ansatz einer IT-Kontrollkommission ist zu begrüßen. Jedoch erscheint es zweifelhaft, diese Aufgaben durch jeweils ein Mitglied der jeweiligen Bezirksrichterräte ausüben zu lassen. Die Aufgaben und Funktionen der Richterräte ergeben sich aus dem Richtergesetz, ergänzt durch das HPVG. Richterräte haben hiernach die Möglichkeit externen Sachverständigen, z. B. zur Prüfung des IT-Netzes der Justiz, heranzuziehen. Hieran fehlt es in dem Gesetzentwurf. Will man wirklich die Entscheidung des Hessischen Dienstgerichtshofes umsetzen, so bedürfte es einer entsprechenden Stärkung und Ausgestaltung der Befugnisse der IT-Kommission.

Zur Stärkung gehört auch die Wahl dieses Kontrollgremiums durch die Richterschaft sowie eine entsprechende Freistellung der Mitglieder und eine den Aufgaben angepasste Ausstattung an Fach- und Sachmitteln. Denn Richter sind auf Grund ihrer Ausbildung nicht Netzwerkadministratoren, Informatiker usw.

Sollen die Mitglieder einer IT-Kontrollkommission aber sachkompetent ihre Aufgabe zur „Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit“ wahrnehmen, so müssen sie entsprechend

geschult und informiert oder durch sachverständige Dritte unterstützt werden.

Hinzu kommt, dass festgestellte Verstöße durch die IT-Kontrollkommission nicht verfolgt und geahndet werden können. Ein Weisungsrecht der IT-Kommission gegenüber der HZD ist nicht vorgesehen.

Auch wird nicht berücksichtigt, dass es mit der Schaffung der IT-Stelle zugleich einer Überwachung der IT-Stelle „zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit im organisatorischen Umfeld von IT-Verfahren“ bedarf. Es bedarf daher – wenn schon – einer IT-Kontrollkommission bezüglich der HZD und der IT-Stelle.

Insoweit ist die Norm entsprechend zu erweitern und sind die Rechte und Befugnisse der IT-Kommission umfassend zu regeln.

Zu § 4 „Justizstatistik“

Nach der derzeit geltenden Statistikverordnung – zu der der Entwurf nichts sagt – werden aktuell über elektronische Zählkarten genügend statistische Daten erhoben und auch für die Gerichte zur Verfügung gestellt, derzeit allerdings nach Gerichtszweigen getrennt.

Soweit neben der durch das statistische Landesamt den Gerichten zur Verfügung gestellten detaillierten Statistik eine weitere Statistik „DavinSy“ eingeführt werden soll – ohne diese weiter zu regeln –, verstößt diese gegen § 34 HDStG. Denn bei der geplanten Statistik „DavinSy“ ist eine Personenbeziehbarkeit herzustellen, mit der Folge, dass personenbezogene Beschäftigtendaten (Richterdaten) verarbeitet werden. Eine Erforderlichkeit zur Verwendung personenbezogener Daten ergibt sich aus dem vorliegenden Entwurf nicht. Insoweit

bietet § 4 Entwurf auch keine Rechtsgrundlage.

Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 HDStG dürfen Daten der Beschäftigten nur verarbeitet werden, wenn dies zur Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung innerdienstlicher, planerischer, organisatorischer, sozialer und personeller Maßnahmen erforderlich ist oder eine Rechtsvorschrift, ein Tarifvertrag oder eine Dienstvereinbarung es vorsieht. Eine Erforderlichkeit zur Verhaltens- und Leistungskontrolle wird durch den Entwurf nicht begründet. Insoweit müssten mit den jeweiligen Bezirksrichterräten Dienstvereinbarungen nach § 74 Abs. 1 Nr. 17 HPVG abgeschlossen werden. Dazu sagt die Begründung aber wiederum nichts. Auch wäre ein Verzeichnissverzeichnis nach § 6 HDStG zu erstellen und eine Vorabkontrolle bei jedem Gericht durchzuführen.

Die Schaffung eines gemeinsamen Verfahrens nach § 15 HDStG ist offensichtlich nicht beabsichtigt.

Da die bisherige Statistik auch elektronisch zur Verfügung gestellt wird, ist der Regierungsentwurf zumindest eine Regelung ohne wirklichen Regelungsinhalt und führt nicht zu dem vom HMdJ ganz offensichtlich beabsichtigten Erfolg, der Einführung von „DavinSy“.

Zu § 5 „Aufbewahrung von Schriftgut“

Zunächst ist es zu begrüßen, wenn Aufbewahrungsfristen durch Gesetz festgelegt werden. Dieser vom BVerfG (Urteil vom 15.12.1983, Az. 1 BvR 209/83 u. a., E 65, 1, 42 f) geforderte Ansatz soll vorliegend aber nur insoweit umgesetzt werden, als eine Ermächtigungsnorm zur Schaffung einer Rechtsverordnung geschaffen werden

soll. Zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage über den Zeitraum der Aufbewahrung ist aber der Gesetzgeber originär berufen.

Dabei fällt auf, dass die Aufbewahrung von Verfahrensdaten, gleich ob in Akten oder elektronisch, eigentlich im GVG oder der jeweiligen Verfahrensordnung geregelt werden müsste. Entsprechende Gesetzesinitiativen auf Bundesebene durch das Land Hessen sind nicht bekannt. Sie wären aber dringend erforderlich. Erst wenn keine bundeseinheitlichen Regelungen zur Aufbewahrung von Schriftgut im GVG oder den einzelnen Verfahrensordnungen erreicht werden können, wäre es am Landesgesetzgeber dies zu regeln.

Würden die Fristen durch Gesetz bestimmt, bedürfte es auch nicht so schwammiger Kriterien für die Bestimmung der Aufbewahrungsfristen, wie sie in Absatz 3 vorgesehen sind.

Soweit sonstige Aufbewahrungsbestimmungen unberührt bleiben sollen (Absatz 5), ist diese Regelung missverständlich. Dass bereichsspezifische Regelungen vorgehen, ist eine Selbstverständlichkeit und bedarf keiner ausdrücklichen ständigen Wiederholung.

Insgesamt wäre es sehr zu begrüßen, wenn der Bundesgesetzgeber seiner seit 1983 bestehenden Verpflichtung zur Schaffung normenklarer Gesetze langsam einmal nachkommen würde. Andernfalls ist es Sache des Landtages und nicht eines Ordnungsgebers – hier HMdJ –, über die Aufbewahrungszeiträume im Einzelnen zu entscheiden.

Zu § 6 „Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften“

Bei dieser Norm handelt es sich ganz offensichtlich um eine Replik auf

einen Beschluss des VG Wiesbaden (Beschluss vom 20.01.2010, Az. 6 K 1063/09.WI, NJW 2010, 1220 f.), der in der in einem Gerichtsgebäude dauerhaft und ohne besonderen Anlass praktizierte Videoüberwachung und Personenkontrolle eine Verletzung des Gebots der Gerichtsöffentlichkeit sieht. Hierin wird ausgeführt, dass § 14 Abs. 4 Satz 2 HSOG keine hinreichende Rechtsgrundlage für eine dauerhafte Videoüberwachung unter Berufung auf das Hausrecht beinhalte. Denn ein Gericht sei schon vom Grundsatz her keine besonders gefährdete öffentliche Einrichtung. Jedenfalls gingen die Verfahrensordnungen auch der eventuellen Befugnis zur Videoüberwachung im Rahmen eines allgemeinen Hausrechtes vor.

Wenn nun „gefährdete Bereiche von Gebäuden offen überwacht und Zutrittskontrollen durchgeführt werden können“ (Absatz 1), so bedeutet dies, dass man es nicht muss. Die Begründung räumt selbst ein, dass es sich bei Gerichten nicht per se um besonders gefährdete öffentliche Einrichtungen handelt. Insofern sind auch nach dieser Norm dauerhafte Videoüberwachungen und Personenkontrollen unzulässig, obwohl die Begründung Gegenteiliges behauptet. Denn eine dauerhafte Einrichtung ist nicht ohne weiteres erforderlich und wäre deshalb von dem Entwurf nicht gedeckt.

Ob diese Reduzierung der Überwachung nach der Begründung wirklich so gewollt ist, erscheint jedoch mehr als zweifelhaft, wenn sogar an den Einsatz von Körperscannern gedacht wird. Damit würde die angedachte Kontrolle eine Kontrolldichte aufweisen, die bisher noch nicht einmal an deutschen Flughäfen erreicht

wurde und dürfte damit schlicht unverhältnismäßig sein.

Ist aber ein Körperscanner erst einmal angeschafft, besteht auch der Wunsch ihn immer einzusetzen. Damit wird ein Dauerstörer geschaffen. Jeder, der sich dem Gericht nähert oder es betritt, ist Störer – selbst die Beschäftigten (Angestellte, Beamte und Richter). Ein Ansatz, der bisher noch nicht einmal im Polizeirecht ernsthaft verfolgt wurde.

In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass selbst mit dieser Norm es zwar dann keiner Errichtungsanordnung nach dem HSOG, aber eines Verfahrensverzeichnis nach § 6 HDSG für den Einsatz der Videoüberwachung bedürfte.

Nach derzeitigem Kenntnisstand fehlt die nach geltendem Recht zwingend erforderliche Errichtungsanordnung für die Videoanlage des Justizzentrums Wiesbaden bis heute. Rechtswidriges Tun ist von der Justizverwaltung zu unterlassen und schadet dem Ansehen der Gerichte in der Öffentlichkeit.

Der Einsatz von Körperscannern wäre schlicht unverhältnismäßig

Dass das HDSG insoweit Anwendung findet, wird in der Begründung sogar erkannt. Insofern bedürfte es beim Einsatz von Fremddiensten wegen der Verarbeitung personenbezogener oder personenbeziehbarer Daten immer auch entsprechender Auftragsdatenverarbeitungsverträge gem. § 4 HDSG, die dem Hessischen Datenschutzbeauftragten zu melden sind. Dass dies bereits bisher erfolgte, erscheint mehr als zweifelhaft.

Unklar bei diesem Normentwurf ist auch, wer Adressat der Norm sein soll: das Ministerium, ein Gericht oder gar das Hessische Immobilienmanagement? Wer legt fest, ob die öffentliche Sicherheit oder Ordnung aufrechterhalten werden muss? Wer legt die Maßnahmen nach Absatz 2 fest?

Die Regelung zur Löschung in Absatz 3 ist nicht nachvollziehbar. Sollten tatsächlich Bildaufnahmen durch Gepäck- oder Körperscanner erfolgen, so liegt darin bereits eine Speicherung, auch Aufzeichnung genannt, vor. Sie erfolgt bei digitalem Einsatz immer auf der Festplatte oder einem anderen Speichermedium. Sie stellt auch einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und dürfte schlicht unzulässig sein. Datensparsam wäre es hingegen, dass bei dem Einsatz dieser Scanner erst gar keine Aufzeichnung und damit keine Speicherung erfolgt.

Resümee

Der vorliegende Gesetzentwurf sollte auf Grund der schwerwiegenden Mängel nicht weiter verfolgt werden. Vielmehr hat durch eine neue Gesetzesinitiative eine Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte im Sinne der europarechtlichen Vorgaben zu erfolgen.

Bis diese Umsetzung erfolgt ist, sind erkannte vorhandene Mängel, die das Ansehen der dritten Gewalt schädigen können, zu beheben und ist gerade im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung ein rechtmäßiger Zustand zu schaffen.

IT-Stelle und Davin\$y

Gemeinsame Erklärung der hessischen Richterverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle (IT-Stelle) der hessischen Justiz und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten

Das EDV-Netz der hessischen Justiz wird von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD), einer Oberbehörde der Landesfinanzverwaltung, betrieben und administriert. Seit Jahren weist die Richterschaft immer wieder darauf hin, dass die HZD auf alle richterlichen Daten zugreifen kann. Die HZD und damit der Hessische Minister der Finanzen haben die Möglichkeit zur unzulässigen Beobachtung und zur unzulässigen inhaltlichen Kontrolle richterlicher Arbeit. Das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (HMdJIE) hat Zugriffsmöglichkeiten immer wieder und vor allem auch in den letzten Monaten vehement bestritten. Jetzt legt es den Entwurf für ein Gesetz zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle (IT-Stelle) der hessischen Justiz und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften vor. Darin räumt das Justizministerium erstmals die Möglichkeit unbefugten Zugriffs auf richterliche Daten ein, denn der Gesetzentwurf sieht vor, eine IT-Kontrollkommission zu schaffen, die an „... Überprüfungen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit vor unbefugten Zugriffen auf richterliche Daten durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung ...“ mitwirken soll.

Angeblich will das HMdJIE dem Urteil des Dienstgerichtshofs beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main vom 20. April 2010 – DGH 4/08 – Rechnung tragen, indem es „die Zugriffsrechte in Bezug auf richterliche Daten festlegt und Vorkehrungen zur Sicherung der Zweckbindung und zum Schutz vor unbefugter Einsichtnahme“ trifft. Nachdem nun allerdings beabsichtigt ist, die IT-Stelle, die bisher beim OLG Frankfurt am Main angesiedelt ist, direkt dem HMdJIE zu unterstellen, müsste diese Kontrollkommission nicht nur die HZD, sondern auch die IT-Stelle selbst kontrollieren. Letzteres ist allerdings in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Über die Auseinandersetzung um die Administration richterlicher Daten durch die HZD darf nämlich auch nicht übersehen werden, dass bei der IT-Stelle über die Zukunft des richterlichen Arbeitsplatzes kommender Richtergenerationen entschieden wird. So sollen z.B. sämtliche Fachanwendungen für alle Gerichtsbarkeiten dort entwickelt werden.

Die geplante Übertragung der Kontrolle der Tätigkeit der HZD auf Einhaltung aller Bestimmungen, die der Gewährleistung der IT-Sicherheit der Daten der hessischen Justiz dienen, auf die zu errichtende IT-Stelle (§ 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs) schränkt die Einflussmöglichkeiten und den Umfang der Fachaufsicht des HMdJIE nicht ein. Gleiches gilt für die vorgesehene Mitwirkung einer einzurichtenden IT-Kontrollkommission bei den in § 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs nur vage beschriebenen Aufgaben. Die Mitwirkung beschränkt sich danach auf Überprüfungen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit vor unbefugten Zugriffen auf richterliche Daten durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der HZD, soweit die Überprüfungen im Rahmen der Fachaufsicht nach § 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs erfolgen sollen. Eine IT-Kontrollkommission ist im Übrigen ziemlich bedeutungslos, solange sie nur mitwirkt und ihre Entschlüsse das HMdJIE nicht binden.

Unter dem Vorwand, die Arbeit in den Gerichten und den Staatsanwaltschaften transparent darzustellen, beabsichtigt das HMdJIE, mit § 4 des Gesetzentwurfs ein so genanntes Visualisierungsprogramm unter dem Namen „Davin\$y“ einzuführen. Das ist die positive Formulierung der vorgesehenen „Aufbereitung für Vergleichszwecke“, eröffnet aber in Wirklichkeit die Möglichkeit zu einem ausschließlich auf quantitative Erledigungsleistungen fixierten Benchmarking. Die Qualität der richterlichen Entscheidung spielt danach keine Rolle mehr. Im richterlichen Bereich ist Benchmarking unzulässig.

Aus all diesen Gründen lehnen die im Briefkopf genannten Organisationen den Gesetzentwurf ab. Sie haben kein Verständnis dafür, dass die Entscheidung des Dienstgerichts des Bundes in der so genannten Netzklage nicht abgewartet wird.

Frankfurt am Main, den 09. Mai 2011

gez. Dr. Goedel
DRB

gez. Schwamb
NRV

gez. Schäfer
ver.di

gez. Domann-Hessenauer
VhV

gez. Dr. Horcher
VRA

Schließung von fünf Amtsgerichten und fünf Arbeitsgerichten

Gemeinsame Erklärung der hessischen Richterverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung gerichtsorganisatorischer Regelungen

Angesichts der Tatsache, dass das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa trotz schwerwiegender Bedenken, die sowohl von den Richterverbänden als auch allen Beteiligten sowie engagierten sachkundigen Bürgern der betroffenen Gerichtsstandorte mit wohlbegründeten Argumenten vorgetragen werden, an seinen Plänen zur Schließung von fünf Amtsgerichten und fünf Arbeitsgerichten festhält, verweisen wir erneut auf unsere bereits vorliegenden, ausführlichen ablehnenden Äußerungen zu den vorangegangenen Diskussionsentwürfen.

Auf Grund der weiteren Entwicklungen und vor dem Hintergrund der im Planungsprozess gewonnenen Erkenntnisse weisen wir ergänzend auf Folgendes hin:

1.) Die bisherigen Umsetzungskonzepte für die Amts- und Arbeitsgerichte lassen es nach wie vor mehr als zweifelhaft erscheinen, ob durch die beabsichtigten, einen massiven Eingriff in eine bürgernahe und bürgerfreundliche Justiz darstellenden Gerichtsschließungen nicht zuletzt wegen erforderlicher erheblicher Investitionen (z.B. für notwendige Umbaumaßnahmen) in den nächsten Jahren ein nennenswerter Einspareffekt zu erzielen sein wird. Valide Kalkulationen sind nicht vorgelegt worden. Das Ministerium ist noch nicht einmal in der Lage mitzuteilen, ob bei den letzten Gerichtsschließungen vor sechs Jahren überhaupt Einsparungen erzielt worden sind.

2.) Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist es außerdem äußerst problematisch, wenn bereits vor der Behandlung des Gesetzes im Hessischen Landtag die für die Umsetzung notwendigen Maßnahmen, u. a. Umbauten, bereits dergestalt vorangetrieben werden, dass finanzielle Verpflichtungen in erheblicher Höhe ohne gesetzliche Grundlage entstehen.

3.) Es steht zu befürchten, dass die geplanten Zusammenlegungen der Gerichte neben den bekannten Reibungsverlusten bei der Arbeitsbewältigung auch zu Raumproblemen für das Personal führen werden. Es darf aber keinesfalls angehen, dass die beabsichtigten Einsparungen gar nicht durch die Gerichtsschließungen selbst, sondern letztlich nur durch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten erzielt werden.

Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass bei allen Maßnahmen zur konkreten Umsetzung einer etwaigen gesetzlichen Regelung die Beteiligungsrechte der Richter- und Bezirksrichterräte sowie der Personal- und Bezirkspersonalräte nach dem HRiG und dem HPVG selbstverständlich in vollem Umfang gewahrt werden müssen.

Frankfurt am Main, den 25. März 2011

gez. Dr. Goedel
DRB

gez. Schwamb
NRV

gez. Schäfer
ver.di

gez. Denecke
VRA

Verteilung der Fortbildungsplätze an der Richterakademie

Ein Beitrag zur Transparenz

Guido Kirchhoff

Seit einigen Jahren werden immer wieder Beschwerden über die Verteilung der Plätze an der Deutschen Richterakademie laut, die Zweifel an einer sachgerechten und kriterienorientierten Auswahl aufkommen lassen.

Manche Kolleg/innen berichten darüber, trotz mehrfacher Bewerbungen keine Zusage erhalten zu haben, während andere teilweise mehr als 3 Zusagen bekommen, ohne dass dies auf besonders ausgefallene Wünsche zurückzuführen wäre.

Beispiele:

Im Sommer 2010 erhielt ein Kollege einen Platz in Wustrau, obwohl er bereits 3 Monate später in Pension ging.

Eine Kollegin erhielt für das Jahr 2011 vier Zusagen, nachdem sie in den letzten Jahren keine erhalten hatte.

Für die Aufbautagung „Der Mensch in der Robe“ im November 2010 erhielt ein Teilnehmer zunächst einen Nachrückerplatz, während eine Kollegin, die bereits schon einmal auf der Aufbautagung gewesen war, direkt eine Zusage erhalten hatte.

Solche Beispiele könnte man noch zahlreich weiter fortsetzen.

Es kann natürlich sein, dass es sich um zufällige unglückliche Kombinationen handelt. Allerdings ist feststellen, dass unter der Kollegenschaft zum einen kein Wissen über den Ablauf der Platzverteilung existiert und zum anderen der Eindruck einer gewissen Zufälligkeit überwiegt.

Die NRV Hessen hat deshalb um Informationen über die Art und Weise der Platzverteilung gebeten. Die Verteilung der Plätze erfolgt durch die OLG-Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Bezirksrichterrat.

Nach Auskunft von Dr. Niedenführ (OLG-Personaldezernent) ist die Vorgehensweise bei der Teilnehmerauswahl für die Fortbildung der Richterinnen und Richter insbesondere für Tagungen der deutschen Richterakademie und auf Landesebene folgende:

1. Durch Verfügung des OLG werden die Behörden des Geschäftsbereichs gebeten, ihre Anmeldungen für die jeweiligen Quartale zu bestimmten Fristen bei dem OLG vorzulegen. Soweit dort mehrere Meldungen für eine Veranstaltung eingehen, sind die Behörden ge-

halten, unter Beteiligung der örtlichen Gremien entsprechende Rangfolgen aufzustellen.

Soweit mehrere Anmeldungen von OLG-Richtern für eine Veranstaltung eingehen, wird auch hier unter Beteiligung des Richterrats und der Frauenbeauftragten eine Reihenfolge festgelegt.

Nach Ablauf der Fristen werden alle Anmeldungen den jeweiligen Tagungen des entsprechenden Quartals zugeordnet.

2. *Übersteigt bei einer Tagung die Zahl der Anmeldungen die Zahl der Teilnehmerplätze, die der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugewiesen ist, wird eine Auswahl nach folgenden Kriterien getroffen:*

Ausgehend von den Vorschlägen der Behörden und der von diesen festgelegten Rangfolge wird für die Auswahl unter den rangbesten der einzelnen Behörden die Anzahl der Teilnahmen an Fortbildungsveranstaltungen der einzelnen Bewerber zu Grunde gelegt, die diese während der vergangenen 3 Jahre besucht haben. Hierzu wird auf eine Access-Datenbank zurückgegriffen, in der

die Teilnahmen eingepflegt sind. Soweit nicht ein besonderes Interesse an einer Tagung dargelegt wird (was von den Behörden auch entsprechend zu würdigen ist), wird derjenige Bewerber mit den wenigsten Tagungen während der letzten 3 Jahre an die erste Stelle gesetzt. Diese Verfahrensweise erfolgt auch für die Festlegung der Reihenfolge der Ersatzteilnehmer.

Soweit sich Richter für Veranstaltungen gemeldet haben, für die der ordentlichen Gerichtsbarkeit kein Teilnehmerplatz zur Verfügung steht, werden diese Meldungen an die Hessische Justizakademie – ggf. auch unter Festlegung einer Rangfolge – weitergeleitet und die

Richter (über die jeweiligen Behörden) entsprechend unterrichtet.

Die Festlegung der Reihenfolge der vorliegenden Meldungen wird mit dem Bezirksrichterrat und der Besonderen Frauenbeauftragten für jede Veranstaltung abgestimmt.

Nach Auskunft des Bezirksrichterrats ist die Vorgehensweise korrekt dargestellt.

Es verbleibt dennoch ein Unbehagen, da dann die anfangs geschilderten Besonderheiten nicht hätten auftreten dürfen. Zur vollständigen Aufklärung bedürfte es sicherlich einer detaillierten Prüfung der von

den einzelnen Behörden aufgestellten Ranglisten und des Vergleichs verschiedener Einzelbeispiele. Dass einzelne Teilnehmer zahlreiche Tagungen erhalten, während andere regelmäßig leer ausgehen, mag auch daran liegen, dass sie sich auf solche Tagungen bewerben, die weniger gefragt sind. Politik des Bezirksrichterrats ist es jedenfalls, möglichst keine Tagungsplätze verfallen zu lassen.

Die Redaktion wird das Thema weiterverfolgen.

Beispiele, Beschwerden und Anregungen bitte an die Redaktion unter GuidoKirchhoff@gmx.de.

Für alle Juristinnen und Juristen, die über den Tellerrand hinaussehen ...

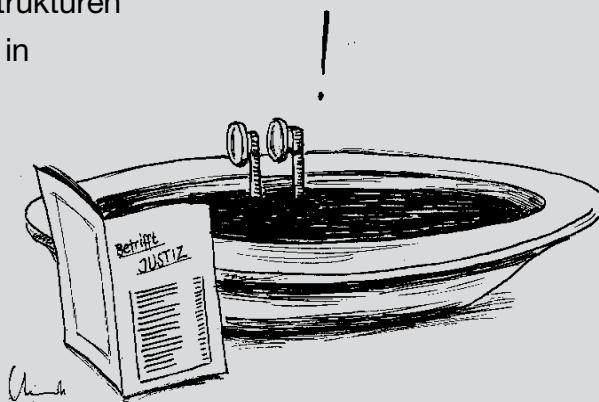
Sie kennen „Betrifft JUSTIZ“ noch nicht?

„Betrifft JUSTIZ“ ist eine Zeitschrift von und für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Dort finden Sie keine langatmigen akademischen Aufsätze, sondern Informationen und Erfahrungen aus der Justiz(politik), geschrieben von Praktikern unter bewusstem Verzicht auf großen Fußnotenapparat. Die Zeitschrift ist weder parteigebunden noch organisationsabhängig.

Die Bandbreite der Themen reicht von den Strukturen und Reformen der Justiz in Deutschland und in anderen Ländern über Minderheitenschutz, Völkerrecht und Menschenrechte bis zur Friedensbewegung.

Interesse?

Probeexemplare gibt es bei
 Druckwerkstatt Kollektiv GmbH
 Feuerbachstraße 1
 64291 Darmstadt
 Mail: druckwerkstattkollektiv@t-online.de



proberichter

Aussageerpressung durch Besichtigung einer Gewahrsamszelle?

Guido Kirchhoff

Seit dem 2.11.10 wird vor dem Landgericht Kassel ein Strafprozess gegen einen ehemaligen Richter geführt, in dem diesem Rechtsbeugung und Aussageerpressung vorgeworfen werden, Verbrechen mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr (5 Kls 3600 Js 37702/09).

Dem Angeklagten wird zur Last gelegt, in einer Strafverhandlung am 28.8.2009 vor dem Amtsgericht Eschwege einen Angeklagten zu einem Geständnis gezwungen zu haben, indem er ihn für kurze Zeit in eine der örtlichen Gewahrsamszellen eingesperrt habe. Daraufhin habe der zunächst leugnende Angeklagte gestanden.

Nachdem die entscheidenden Zeugen (Protokollführerin, damaliger Angeklagter, Staatsanwalt) bereits in den ersten Verhandlungstagen ausgesagt hatten, entwickelt sich das Verfahren zu einem Mammutprozess, in dem entsprechend den Beweisanträgen der Staatsanwaltschaft und anschließenden Gegenanträgen der Verteidigung das gesamte Verhalten des Proberichters in zahlreichen anderen Verhandlungen minutös überprüft wird, um dem Angeklagten eine auch ansonsten rechtsfeindliche Grundeinstellung und willkürliche Verfahrensleitung nachzuweisen.

Wegen zahlreicher Merkwürdigkeiten im Vorfeld und auch im Verfahren hat sich die Redaktion in Zusammenarbeit

mit der NRV zu einer Prozessbeobachtung entschlossen. Da das Verfahren nicht abgeschlossen ist, soll zu den einzelnen Beweiserhebungen und den rechtlichen Fragestellungen nicht eingehend Stellung genommen werden.

Der angeklagte Proberichter wurde in erster Verwendung am AG Eschwege als Strafrichter eingesetzt. Anschließend erfolgte ein Einsatz am LG Fulda. Er erhielt schlechte Beurteilungen, über deren eigentümliches Zustandekommen später berichtet werden kann. Er wurde mit Verfügung vom 18.6.2010 zum 1. September 2010 entlassen. Anlass dafür bildete ausdrücklich der jetzt angeklagte Vorfall:

Der damalige, einschlägig vorbelastete junge Angeklagte hatte gegen einen Strafbefehl wegen exhibitionistischer Handlung bei McDonalds, bei der ihn drei Zeuginnen gesehen und deshalb angezeigt hatten, Einspruch eingelegt. In seinem Einspruch entschuldigte sich der Angeklagte für sein Handeln und bat um Reduzierung oder Erlass der Strafe. Der Proberichter antwortete hierauf schriftlich, dass er das Einspruchsschreiben als beschränkten Einspruch gegen die Strafhöhe werte, einen Termin ohne Zeugen durchführen werde, aber dennoch einen Gutachter mit der Begutachtung des Vorliegens von Einschränkungen der Schuldfähigkeit beauftragt habe. In der Hauptverhandlung, zu der dann weder die Zeugen noch der Gutachter geladen waren, erschien der Angeklagte zunächst

nicht. Der Staatsanwalt beantragte daraufhin erneut Strafbefehl nach § 408a StPO auf eine Geldstrafe, den der Proberichter unter Verweis auf das Gutachten, dass eine dringende Therapiebedürftigkeit attestierte, zurückwies. Kurz darauf erschien der Angeklagte verspätet. Im Rahmen der Einlassung bezeichnete er sein Exhibitionieren als „Versehen“ und stritt hierdurch die Tat ab. Der Proberichter wies den Angeklagten darauf hin, dass angesichts seiner Vorgeschichte irgendwann auch eine Freiheitsstrafe in Betracht komme, und zeigte dann zur Demonstration dem Angeklagten im Beisein eines Wachtmeisters die örtlichen Gewahrsamszellen. Der Wachtmeister schloss die Tür, ohne sie allerdings abzuschließen. Nach nicht mehr als 20 Sekunden gingen alle wieder in den Sitzungssaal. Welcher Zeitraum dann verging, ist unter anderem Gegenstand der Beweisaufnahme, jedenfalls legte der Angeklagte später ein Geständnis ab und erhielt eine Verwarnung mit Strafvorbehalt und Therapieaufgabe, für ihn also günstiger als der Strafbefehl.

Das Urteil wurde rechtskräftig, niemand beschwerte sich, auch die Staatsanwaltschaft unternahm nichts. Wer einige Monate später den Landgerichtspräsidenten informierte, ist bis zum heutigen Zeitpunkt unklar und wurde von der Strafkammer auch nicht aufgeklärt.

Oft haben kleine Ursachen große Folgen. Vorliegend bleibt aber ein schaler

Nachgeschmack. Ob die Entlassung gemäß § 22 DRiG richtig war, mag im eingeschlagenen Rechtsweg geklärt werden. Das Verhalten des Proberichters war sicherlich sehr ungewöhnlich und wird von ihm selbst als Fehler bezeichnet. Der Fall zeigt auch exemplarisch, welchen Belastungen nicht nur die jungen Kolleginnen und Kollegen, sondern auch die rechtsuchende Bevölkerung ausgesetzt sind, wenn Berufsanfänger ohne jede ausreichende Vorbereitung oder Unterstützung als Einzelrichter am Amtsgericht eingesetzt werden.

Zwischen der Entlassung als ungeeignet und einer Anklage/Verurteilung wegen Rechtsbeugung liegen allerdings Welten.

Hatte der Proberichter wirklich die Absicht, ein Geständnis zu erpressen? Er wollte gerade keinen kurzen Prozess machen, sondern den Angeklagten zu einer Therapie bewegen, wie es später auch im Urteilsauspruch erfolgte. Er hatte sich doch bereits zuvor sehr intensiv mit dem Angeklagten beschäftigt, indem er ein Schuldfähigkeitsgut-



Bild: Stefan Mrugalla, LG Darmstadt

achten eingeholt hatte. Die Zellenbesichtigung wurde von dem damaligen Angeklagten in seiner jetzigen Aussage auch gar nicht als Zwang, sondern als Erkenntnismöglichkeit gewertet. Gab es angesichts der Anzeige mehrerer Augenzeugen überhaupt Zweifel daran, dass die Täterschaft des Angeklagten festgestellt werden konnte?

Es wäre nichts leichter gewesen, als den Termin abzusetzen und die Zeugen zu laden. Dass sich der junge Kol-

lege diesen Aufwand durch Druck auf den Angeklagten sparen wollte, dürfte angesichts der von ihm zuvor und auch in anderen Verfahren ersichtlichen Gründlichkeit und seinem Engagement eher fernliegen.

Fazit:

Gut gewollt ist sicher nicht gut getan, aber deshalb schon ein Verbrechen?

Aus: Betrifft JUSTIZ 2011, S. 17

Aktueller Stand des Strafverfahrens

Am 20.5.2011 hat der 18. Verhandlungstag stattgefunden. An diesem wurden zwei Sachverständige vernommen, unter anderem darüber, ob das Verhalten des Proberichters gegenüber dem damaligen Angeklagten aufgrund seiner Persönlichkeit als Ausdruck einer Genugtuung am Ausspielen von Macht über andere und deren Demütigung verstanden werden könnte, oder ob er vielmehr sehr deutliche Empathie und Einsatzmotivation zur Erfüllung einer Aufgabe gezeigt habe.

Nachdem die Teilnehmer der maßgeblichen Strafverhandlung bereits im November/Dezember 2010 ausgesagt hatten, stellte die Staatsanwaltschaft unter dem 23.12.2010 weitere Beweisanträge, nämlich dass 1. der Angeklagte in zwei anderen Verfahren unter Missachtung gesetzlicher Vorgaben versucht habe, die Angeklagten an der Ausübung ihrer prozessualen Rechte zu hindern; 2. der Angeklagte mehrfach gegenüber Prozessbeteiligten herablassend und demütigend aufgetreten sei.

Dies lasse auf eine rechtsfeindliche Grundeinstellung schließen.

Die Strafkammer hatte zunächst nur die von der Staatsanwaltschaft benannten Zeugen geladen und vernommen, erst auf ausdrücklichen Antrag der Verteidigung wurden auch die übrigen Beteiligten der benannten Verfahren vernommen. Dadurch wurden zahlreiche Angaben der Staatsanwaltschaft im Beweisantrag vom 23.12.2010 relativiert.

In der Folgezeit hat die Strafkammer weitere vom Angeklagten geleitete Verfahren auf Besonderheiten hin überprüft. Ein Bezug zum angeklagten Vorgang war nicht zu erkennen.

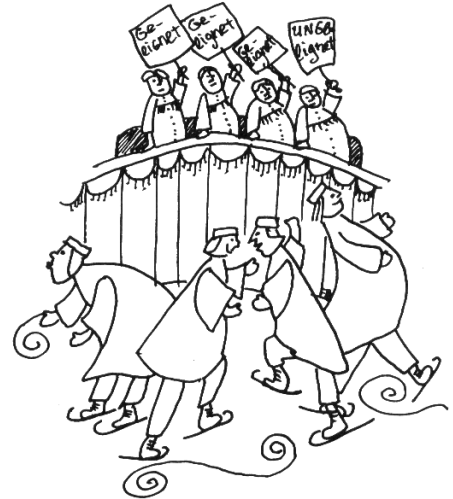
Bei Drucklegung war ein Ende des Verfahrens noch nicht absehbar.

Zur Frage der Strafbarkeit des Verhaltens im Ausgangsverfahren nimmt Thomas Schulte-Kellinghaus in BJ 106, S. 65 ausführlich Stellung.

Schicksalsjahre eines Proberichters

Wie aus einem engagierten jungen Richter ein entlassener und schließlich ein angeklagter wurde

Guido Kirchhoff



Zeichnung: Franziska Rommel

Die hessische Justiz ist zwar personell gesehen wie ein kleines Dorf, in dem die wesentlichen Dinge recht schnell über alle möglichen Kanäle bekannt werden. Manchmal aber ist die Distanz zwischen Nordhessen und Südhessen doch so groß, dass selbst außergewöhnliche Nachrichten nicht durchsickern. So war das NRV-Sprechergremium Mitte des Jahres 2010 überrascht, als der Proberichter R. uns aufsuchte und seinen Fall schilderte.

Nun ist eine schlechte Beurteilung eines Proberichters und selbst eine Entlassung zwar selten, aber doch nichts, wofür sich ein Berufsverband ohne weiteres einsetzen müsste. Mag zwar das bundesdeutsche Proberichtersystem keine wirkliche Unabhängigkeit garantieren und auch europarechtlich bedenklich sein, so ist doch bisher nichts in Sicht, wodurch dieses erniedrigende und beamtenähnliche Beurteilungssystem beseitigt werden könnte. Es waren aber die Merkwürdigkeiten des geschilderten Falles, die die NRV Hessen dazu bewogen, sich mit den Hintergründen eingehender zu beschäftigen und in Zusammenarbeit mit der Zeitschrift *Betrifft JUSTIZ* auch den Strafprozess wegen Rechtsbeugung prozessbegleitend zu beobachten.

Der Proberichter R. ist ein hoch qualifizierter junger Jurist. Zielstrebig absolviert er Studium und Referendar-

zeit und erreicht seinen Wunschberuf: Richter. Er wird in erster Verwendung als Strafrichter am AG Eschwege eingesetzt. Dort stößt er mit seinem persönlichen Engagement und nahezu unbegrenzter Erledigungsbereitschaft bei hohem zeitlichen Einsatz schnell an die bürokratischen Grenzen, nämlich die Kooperationswilligkeit der Geschäftsstelle und die Bereitschaft anderer Beteiligten für kritische Überprüfung von „Bekanntem und Bewährtem“. In gewisser Weise ohne Rücksicht auf die üblichen Verfahrensweisen des Amtsgerichts in der nordhessischen Provinz, aber voll guten Willens und in jedem Verfahren hoch engagiert, gerät er in Konflikte, die möglicherweise von allen Seiten geschickter hätten gelöst werden können. Der ebenfalls erst frisch im Amt befindliche Amtsgerichtsdirektor kritisiert zwar die dienstlichen Leistungen des Proberichters nicht, nimmt hierzu aber nach Ablauf der ersten 7 Monate in ambivalenter Weise Stellung.

So finden sich in der ersten Regelbeurteilung insbesondere folgende Feststellungen:

Außerordentliches Engagement; hoher persönlicher und zeitlicher Arbeitseinsatz; sehr gründlich; sehr gute Rechtskenntnisse; Bereitschaft zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben; Eloquenz; Einsatz der EDV auch zur Entlastung

der überforderten Serviceeinheit – erhebliche Störung der Handlungsabläufe der Service-Einheit durch unorthodoxe Handhabung der Aktenführung und stark ausufernde Verhandlungen; offensichtliche Schwierigkeiten der Rücksichtnahme auf Belange des nachgeordneten Dienstes; Defizite im Bereich der Selbstreflexion; inquisitorischer Umgang mit Verfahrensbeteiligten.

Die hierin enthaltenen negativen Bewertungen sind bestritten und Gegenstand einer Zeugnisanfechtung, dessen Ergebnis noch aussteht. Der Proberichter R. legt in diesem Verfahren der Bewertung des Landgerichtspräsidenten aus Kassel zahlreiche Aussagen von Verfahrensbeteiligten gegenüber, die seine Verhandlungsführung als angemessen und zum Teil sogar vorbildlich bewertet haben. Auch viele der im laufenden Strafverfahren vernommenen Zeugen haben seine Verhandlungsführung vielleicht als etwas ungewöhnlich, aber nachvollziehbar und respektvoll bezeichnet.

Der Proband erhält nach einem Gespräch am 10.11.2009 im Justizministerium eine zweite Chance: Bewährung am Landgericht Fulda, in zwei Zivilkammern, darunter auch der des damaligen Präsidenten (jetzt Präsident des LG Gießen).

Auch hier, trotz des enormen Drucks eines eingeleiteten staatsanwaltlichen

Ermittlungsverfahrens gegen ihn, erbringt er überdurchschnittlich hohe Arbeitsleistungen und erfährt allgemeine Wertschätzung unter den Kollegen, den Servicekräften und auch von Verfahrensbeteiligten. Im Entwurf der zweiten Beurteilung vom 21.4.2010 lautet es (fast ausschließlich nur positiv):

Hohe Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft; überdurchschnittliche Erledigungsquote; ausgeprägte geistige Beweglichkeit; äußerst gründliche und stets tiefgreifende Voten; ausgewogene und gefestigte Persönlichkeit, die Ruhe und Gelassenheit vermittelt; effiziente Erledigung der Verfahren; Stringenz der Gedankenführung; ausgeprägte Selbstorganisationsfähigkeit; völlig unproblematische Zusammenarbeit mit den Serviceeinheiten; vollständige Integration in den Kollegenkreis; gutes persönliches Ansehen, Einfühlungsvermögen; konstruktive Zusammenarbeit im Team.

Wieso Entwurf? Der Landgerichtspräsident in Fulda erhält am 13.4.10 die Anforderung vom Justizministerium, einen Beurteilungsbeitrag zu erstellen. Diesem kommt er mit dem Entwurf vom 21.4.2010 nach und kommt darin zum Ergebnis, dass *„durchgreifende Bedenken dahingehend, der Proberichter R. könnte das Ziel der Lebenszeiteinstellung zum Ablauf der Probezeit nicht erreichen, nach hiesigen Erkenntnissen derzeit nicht bestehen“*.

Es kommt allerdings nicht zur Eröffnung dieser Beurteilung. Dem Proberichter wird vielmehr am 19.5.2010 eine zweite Beurteilung eröffnet, die mit dem Gesamturteil endet, dass sich *„vor dem Hintergrund der Anklage wegen des Vorfalls beim AG Eschwege die Feststellung der positiven Erwartung verbiete, dass der Proberichter R. das Ziel der Lebenszeiteinstellung zum Ablauf der Probezeit wird erreichen können“*.

In zahlreichen Punkten ist die Beurteilung gegenüber dem Entwurf ins Negative abgeändert. Auf den (zwei-

ten) Widerspruch des Proberichters erklärt der Präsident des Landgerichts Fulda in seiner Stellungnahme vom 22.06.10 seine nachträglichen Änderungen damit, dass es sich bei dem Entwurf, der ins HMdJIE gesendet wurde, um einen rein internen Vorgang gehandelt habe, der durch spätere Erkenntnisse relativiert worden sei. Bei der nunmehr getroffenen negativen Prognoseentscheidung sei berücksichtigt worden, dass der Zeitraum von 4,5 Monaten zu knapp sei, angesichts der Anklageerhebung in Kassel die charakterliche Eignung in Frage stehe und außerdem das HMdJIE die Entlassung zum September 2010 betreibe. Zweifel an der Ausprägung der sozialen Kompetenz ergäben sich insbesondere deshalb, weil der Proberichter dem verantwortlichen Mitarbeiter im Justizministerium vorgeworfen habe, *„eine Entscheidung herbeizuführen, die allein an politischem Kalkül und nicht an Recht und Gesetz, Fairness und Kollegialität zu messen sei“*.

Darf denn so etwas wahr sein? Die vorherigen weitgehend positiven Einschätzungen wurden ausradiert, weil ein einziger Vorfall, sei es auch ein Fehltritt, dessen genaue Einschätzung mittlerweile seit über 7 Monaten im Strafverfahren geprüft wird, dem Beurteiler bekannt geworden ist – ein Vorfall, der sich überhaupt nicht im Beurteilungszeitraum ereignet hat. Entlarvend erfolgt hier der Hinweis, dass die beabsichtigte Entlassung eine Rolle gespielt habe.

Welche Kriterien liegen denn einer Beurteilung zu Grunde, wenn ein politischer Federstrich allen Bemühungen Hohn spricht? Hier zeigt sich exemplarisch die Schwierigkeit und zugleich die gelebte Realität unseres Beurteilungswesens. Wehrt man sich – als aufrechter und unabhängiger Richter – offensiv, führt dies zur „Feststellung“ von Defiziten im Bereich der Selbstkritik. Auch wenn man annimmt, dass der erste Entwurf im Zusammenhang mit Erörterungen

über ein freiwilliges Ausscheiden des Proberichters gefertigt werden sollte, bleibt ein schaler Nachgeschmack.

Die NRV Hessen hat sich vergeblich gegenüber dem OLG und dem Justizministerium dafür eingesetzt, dass beide Beurteilungen durch einen neutralen Gutachter, möglichst aus einem anderen Bundesland, überprüft werden.

Der Proberichter wird zum 2.9.2010 entlassen, nachdem er sich mit einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Dienst nicht einverstanden erklärt hat und die Sonderbarkeiten seines Verfahrens gegenüber dem Richterwahlausschuss durch ein umfangreiches Schreiben nebst Belegen offengelegt hat. Als Entlassungsgrund werden allerdings nicht etwa die widersprüchlichen Beurteilungen herangezogen, sondern ausdrücklich nur der der Anklageerhebung zu Grunde liegende Vorwurf. Dreh- und Angelpunkt der gesamten Situation, die den Entlassenen und seine Familie ganz erheblich auch gesundheitlich belastet, ist und bleibt mithin der Vorfall vom 28.8.2009.

Mag die erste Beurteilung des Kasseler Landgerichtspräsidenten noch unter dem Eindruck eines überengagierten, stolzen und vielleicht auch in der Verhandlung übertreibenden jungen Mannes entstanden sein, hat die Zeit in Fulda doch ein differenzierteres Bild ergeben, das zu einer in weiten Teilen mustergültigen Bewertung geführt hat, gerade auch im sozialen und kollegialen Bereich. Dennoch gibt man dem jungen Mann, der offensichtlich in dieser Zeit viel gelernt hat und sich im Zivilbereich mehr zu Hause fühlt, unter alleiniger Bezugnahme auf den über 8 Monate zurückliegenden Vorfall in Eschwege nicht die angekündigte weitere Chance.

Vergegenwärtigt man sich, dass der Vorfall keine 6 Monate nach der Einstellung als Proberichter in der Erstverwendung beim Amtsgericht geschehen

ist, zeigt sich daran exemplarisch, welche Belastungen dieses System nicht nur für den Bürger, sondern auch für die Proberichter selbst bringt.

Jeder Insider weiß, wie schlecht junge Richter gerade im Bereich Verhandlungsführung, Kommunikation, Umgang mit Mitarbeitern und Beteiligten, Einzelfragen des Prozessrechts und Dezernatsbewältigung ausgebildet sind. Dennoch überlässt man ihnen aus rein fiskalischen Gründen ohne jede Entlastung oder Unterstützung amtsgerichtliche – oftmals hoch belastete – Dezernate, in denen sie im Wege des „training on the job“ versuchen müssen zu überleben. In der existentiell bedrohlichen Anfangsphase, wo zahllose Probleme über den Berufsanfänger hereinbrechen, werden

oftmals die hehren Ideale, mit denen das Richteramt angetreten wird, über Bord geworfen. Wer dann noch mit einer schwierigen Service-Einheit gestraft ist, muss wirklich ums berufliche Überleben kämpfen, da von der Verwaltungsseite ausdrücklich die Erledigungszahlen als maßgebliches Beurteilungskriterium proklamiert werden.

Schafft man, wie der entlassene Proberichter, nicht nur das Pensum, sondern auch noch hohe Qualität, kommt man leicht in Konflikt mit dem nachgeordneten Dienst. Das kann dann ebenfalls, wie geschehen, negativ bewertet werden.

Fazit

Der Dienstherr hat sicherlich ein Ermessen hinsichtlich der Entlassung

von Proberichtern und muss dies nach dem bestehenden System auch haben, da später kaum noch effektive Möglichkeiten der Entlassung bestehen.

Ob der Betroffene für das Richteramt geeignet ist, ist für einen Außenstehenden schwer zu beurteilen und wird auch unter Kollegen unterschiedlich eingeschätzt. Da vorliegend aber die Entlassung und auch die Beurteilung des Fuldaer Landgerichtspräsidenten – für mich unverständlich – maßgeblich auf dem Vorfall vom 28.8.2009 gründen, hängt für den Betroffenen alles vom Ausgang des Strafverfahrens ab. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Strafkammer dieser Verantwortung bewusst ist.

Zur Öffentlichkeitsarbeit der Justiz

I.
Ein ehemaliger Proberichter steht in K. vor Gericht. Bereits die Vorgeschichte weist zahlreiche Ungeheimheiten auf, die Anklage lautet auf Rechtsbeugung. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Nach dem ersten Prozesstag will der Angeklagte in der Bibliothek des Landgerichts Kopien fertigen. Er wird vom Wachtmeister nicht hereingelassen, sondern angewiesen, vor dem Eingang zu warten. Der Wachtmeister teilt auf seine Frage mit, dass ihm der Präsident Hausverbot erteilt habe und er deshalb das gesamte Gebäude nicht betreten dürfe. Auf das Argument, dass die Bibliothek öffentlich sei, lässt sich der Wachtmeister unter Hinweis auf seine Anweisungen nicht ein. Die mutige Bitte, das Hausverbot schriftlich zu bestätigen, beantwortet der Wachtmeister nach telefonischer Rücksprache mit der Verwaltung, dass die Bestätigung in Kürze übergeben werde.

Nach insgesamt 25 Minuten erscheint ein weiterer Wachtmeister

und teilt mit, der Angeklagte dürfe „heute ausnahmsweise“ in die Bibliothek, es müsse aber stets ein Wachtmeister in seiner Gegenwart bleiben. So geschieht es, der ehemalige Richter wird entsprechend wie ein Schwerverbrecher durch das Landgerichtsgebäude eskortiert.

II.
An dieser Art von Behandlung richterlicher, auch ehemaliger, Berufsanfänger interessiert, nimmt die Redaktion Kontakt mit dem Landgerichtspräsidenten auf und erlebt das folgende sinngemäß wiedergegebene Gespräch:

Der Landgerichtspräsident: Ein Hausverbot habe es nie gegeben; er habe noch nie ein Hausverbot ausgesprochen.

BJ: *Ob er bereits mit seinem Vizepräsidenten und dem Wachtmeister gesprochen habe?*

Der Landgerichtspräsident: Nein, das sei aber auch nicht nötig.

BJ: *Ob sich der Sachverhalt so abgespielt haben könnte, wie geschildert?*

Der Landgerichtspräsident: Das könne möglich sein.

BJ: *Ob wir den Wachtmeister befragen dürfen?*

Der Landgerichtspräsident: Nein.

BJ: *Ob er denn eine etwaig falsche Auskunft des Wachtmeisters als Dienstvergehen ahnden werde?*

Der Landgerichtspräsident: Ein Disziplinarverfahren sei keine öffentliche Angelegenheit.

BJ: *Ob er uns denn über den Ausgang des Verfahrens Auskunft geben werde?*

Der Landgerichtspräsident: Das werde er nicht tun.

BJ: *Ob er dieses Verhalten für eine gute Informationspolitik halte?*

Der Landgerichtspräsident: Keine weitere Äußerung dazu.

Guido Kirchhoff

Aus: *Betrifft JUSTIZ 2010, S. 399*

Proberichter in Hessen und Niedersachsen

Guido Kirchhoff

Die Situation der Proberichter in Hessen hat sich trotz intensiver Bemühungen der NRV und auch trotz Anfrage der Oppositionsparteien im hessischen Landtag nur marginal verbessert.

Lokale Fortbildungsangebote gibt es nur wenig, zeitnahe generelle Fortbildung ist bei weitem nicht die Regel. Hinweisblätter enthalten oft nur allgemeine Hinweise auf verwaltungstechnische Vorgänge. Irgendein weitergehendes Gesamtkonzept ist nicht erkennbar. Entlastung wird kategorisch abgelehnt.

Dabei bedarf es nur eines Blicks über den Landstellerand, um zu sehen, wie es jedenfalls besser gehen könnte. Unser nördlich angrenzender Nachbar Niedersachsen, eigentlich für rigide Personalpolitik und ausgeprägte Hierarchien bekannt, hat ein Konzept für den Einsatz und die Fortbildung von Proberichtern entwickelt, das beispielhaft ist und in der Praxis auch umgesetzt wird. Hervorzuheben sind die verschiedenen Fortbildungsebenen, die Förderung von Unterstützungsleistungen und Netzwerken besonders die Möglichkeit von Hospitationen und die Schaffung einer Expertenliste.

Darüber hinaus gibt es auch Dezernatsentlastung im ersten halben Jahr. Die Begründung ist so gut, dass sie hier wörtlich nochmals hervorgehoben werden soll:

„Der zeitlich befristeten Entlastung der Nachwuchskräfte kommt eine besondere Bedeutung zu. Sie ist mittelfristig eine wichtige und lohnende Investition in die Motivation und Belastbarkeit der Proberichterinnen und Proberichter, denen es auf diese Weise erleichtert wird, rasch ihre volle Leistungsfähigkeit zu entfalten. Die Maßnahme wird sich daher bei weitsichtiger Betrachtung auch unter dem Gesichtspunkt der abzufangenden Gesamtbelastung auszahlen.“

Auf den nächsten Seiten finden Sie die Struktur des niedersächsischen Konzepts.

Die NRV Hessen wird nicht aufgeben, sich für die Belange der Proberichter einzusetzen, nicht nur im Interesse der

Kolleginnen und Kollegen, sondern auch der betroffenen Bürgerinnen und Bürger.

Deshalb entwickelt die NRV Hessen entsprechend dem Beispiel des Landes Niedersachsen eine Expertenliste, die Berufsanfängern (aber auch Dezernatswechslern) die Möglichkeit gibt, bei fachlichen Fragen kurzfristig und kompetent Auskunft zu erhalten, ohne auf die (unterschiedliche) Hilfsbereitschaft der Gerichtskollegen angewiesen zu sein (Siehe Kasten).

Liste kompetenter Ansprechpartner

Die NRV Hessen eröffnet hiermit eine Liste von Kolleginnen und Kollegen, die bereit und in der Lage sind, in einem speziellen Gebiet Rechtsauskünfte und Tipps für Richterinnen und Richter zu geben, die Berufsanfänger oder Dezernatswechsler sind.

Die Liste soll kontinuierlich erweitert und per Email bekannt gemacht werden.

Wir rufen deshalb alle Interessierten auf, sich mit der schwierigen Situation der Proberichter zu solidarisieren und sich auf ihrem Fachgebiet für Auskünfte zur Verfügung zu stellen.

Anfragen sollten per email gestellt werden, um dem Antwortenden eine bessere Strukturierung und Zeiteinteilung zu ermöglichen.

Betreuungsrecht:

Doris.Walter@ag-marburg.justiz.hessen.de

Verkehrsunfallrecht:

Guido.Kirchhoff@olg.justiz.hessen.de

Versorgungsausgleich:

Werner.Schwamb@olg.justiz.hessen.de

Versicherungsrecht:

Miriam.Gruß@olg.justiz.hessen.de

Strafrecht:

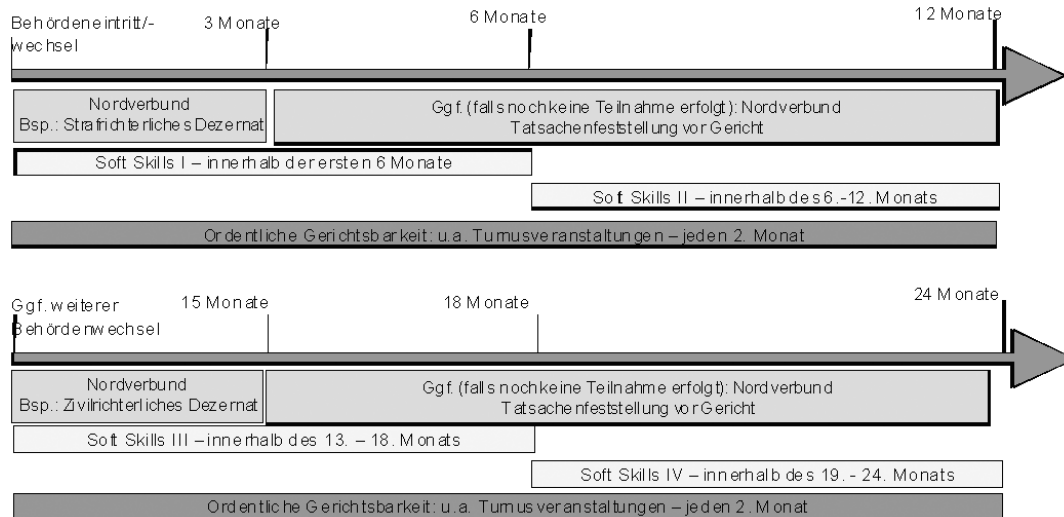
Volker.Kaiser-Klan@lg-frankfurt.justiz.hessen.de,

Thomas.Sagebiel@olg.justiz.hessen.de

Beurteilungswesen:

Ferdinand.Georgen@vg-wiesbaden.justiz.hessen.de

Proberichterunterstützung in Niedersachsen



Grafik des OLG Braunschweig

1. Stufe

Fortbildungen im Rahmen des Nordverbundes jeweils eine Woche

- Das zivilrichterliche Dezernat
- Das strafrechtliche Dezernat
- Tatsachefeststellung vor Gericht
- Das staatsanwaltschaftliche Dezernat

Zusätzlich: mehrtägige Veranstaltungen zu Soft Skills (bspw. Rhetorik 1 und 2, Das systemische Denken und Arbeiten des Richters ...)

2. Stufe

Halbjährliche Fortbildungsveranstaltung des Oberlandesgerichts

- Darstellung der aktuellen Veränderungen bei den Proberichtern, Kennenlernen der neuen Kollegen aus den anderen Landgerichtsbezirken, Darstellung von Veränderungen im Richterdienst (bspw. Änderungen im Rahmen des Beurteilungssystems)
- Ausgabe der aktuellen Expertenliste: insb. Ansprechpartner am AG bzw. LG für Spezialfelder (Mietrecht, Baurecht, Arzthaftung ...)
- zusätzlich jeweils ein Thema, das aus dem Kreis der Proberichter vorgeschlagen wird (z. B. Insolvenzrecht,

HWS, Berufungsrecht im Zivilprozess)

3. Stufe

Turnusveranstaltungen im jeweiligen Landgerichtsbezirk im Abstand von 2 Monaten

Auszüge aus dem Personalentwicklungskonzept Niedersachsen

Durch das Personalentwicklungskonzept sollen:

- durch geeignete Maßnahmen ein gezielter Einstieg in das Berufsleben und eine persönliche Integration in die Beschäftigungsbehörde ermöglicht,
- durch Aufzeigen beruflicher Perspektiven und persönlicher Entwicklungsmöglichkeiten die weitere Entwicklung und Qualifizierung unterstützt,
- die Motivation, Arbeitszufriedenheit und das berufliche Engagement erhalten und gefördert sowie
- die durch das Anforderungsprofil erfassten Eigenschaften der Proberichterinnen und Proberichter insgesamt gestärkt werden.

1. Maßnahmen der unmittelbaren Einführungsphase

Der erste Eindruck in einem neuen Arbeitsumfeld prägt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfahrungsgemäß stark. Durch die nachfolgenden Maßnahmen soll eine schnellere fachliche und soziale Integration stattfinden. Sie sollen nach Möglichkeit am Anfang des Einsatzes von Proberichterinnen und Proberichtern in einem neuen Gericht bzw. einer neuen Behörde stehen.

a) Gerichts- bzw. behördeninterne Einführungsphase

Zu Beginn der Tätigkeit in einem Gericht bzw. einer Behörde soll den Proberichterinnen und Proberichtern ein Zeitraum von ein bis zwei Tagen zur Verfügung stehen, in dem ihnen keine Akten zugetragen werden und sie sich ausschließlich mit dem neuen Arbeitsplatz und der Arbeitsumgebung bekannt machen können.

b) Informations- bzw. Begrüßungsmappe

Diese Mappe enthält die notwendigen Informationen für den neuen

Arbeitsplatz. Dazu gehören insbesondere aktuelle Geschäftsverteilungspläne sowie Hausverfügungen und Telefonlisten, ggf. Formularsammlungen und besondere Informationen zum Eil- bzw. Bereitschaftsdienst. Sinnvoller Bestandteil der Begrüßungsmappe ist auch eine mit Fotografien versehene Personalübersicht („Who is Who“), in die alsbald auch die Proberichterin bzw. der Proberichter aufzunehmen ist. Die Informations- bzw. Begrüßungsmappe ist der schriftliche Willkommensgruß an die Proberichterin bzw. den Proberichter.

c) Entlastungsphase

Proberichterinnen und Proberichter sollen nach Maßgabe des durch die Gerichte und Behörden Leistbaren in den ersten ein bis maximal sechs Monaten nach ihrer Ernennung sowie in der ersten ein- bis maximal sechsmonatigen Phase richterlicher Tätigkeit um einen Anteil von bis zu 50 % entlastet werden. Die für den Personaleinsatz zuständige Mittelbehörde stellt die Entlastung grundsätzlich durch eine entsprechend reduzierte Zuweisung an das Einsatzgericht bzw. die Einsatzbehörde sicher. Zu Eil- und Bereitschaftsdienst sollen Proberichterinnen und Proberichter in der Entlastungsphase nicht herangezogen werden.

Der zeitlich befristeten Entlastung der Nachwuchskräfte kommt eine besondere Bedeutung zu. Sie ist mittelfristig eine wichtige und lohnende Investition in die Motivation und Belastbarkeit der Proberichterinnen und Proberichter, denen es auf diese Weise erleichtert wird, rasch ihre volle Leistungsfähigkeit zu entfalten. Die Maßnahme wird sich daher bei weitsichtiger Betrachtung auch unter dem Gesichtspunkt der abzufangenden Gesamtbelastung auszahlen.

d) „Checkliste“

Die bei den Personal führenden Stellen gepflegten und auch den Proberichterinnen und Proberichtern aus-

zuhändigenden Checklisten dienen sowohl der Kontrolle bei der Durchführung des Personalentwicklungs- und Fortbildungsprogramms als auch der Transparenz.

2. Sonstige Instrumente der Personalentwicklung

a) Förder- und Feedbackgespräche

In den ersten drei Jahren sollen zwischen den Proberichterinnen und Proberichtern und ihren unmittelbaren Dienstvorgesetzten bzw. einer von diesen beauftragten Person in einem regelmäßigen Turnus und zwar spätestens im zeitlichen Zusammenhang zur nächsten Beurteilung, Förder- und Feedbackgespräche geführt werden.

b) Intervision

Die Intervision ist eine auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und Vertraulichkeit beruhende kollegiale Beratungsform, die u. a. das Auftreten in der mündlichen Verhandlung im Focus hat. Sie steht Proberichterinnen und Proberichtern offen, die sich an zu diesem Zweck besonders geschulte Intervisoren wenden können.

c) Mentoring

Als Personalentwicklungsinstrument bezeichnet das Mentoring den Einsatz einer erfahrenen Person, die ihr Wissen und ihre Fähigkeiten den Proberichterinnen und Proberichtern zur Verfügung stellt. Ziel ist, die bzw. den Mentee durch einen institutionalisierten Ratgeber in ihrer/seiner beruflichen Entwicklung zu fördern. ...

e) Fach- und Methodenfortbildung

Eine effiziente Personalentwicklung erfordert flankierende Fortbildungsmaßnahmen. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass die Fortbildungs- und die Personalentwicklungsmaßnahmen ineinandergreifen.

f) Hospitationen/Abordnungen

aa) Ordentliche Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften

Proberichterinnen und Proberichter, die ein amtsgerichtliches Dezernat bearbeiten, in dem häufige Berührungspunkte mit Polizei oder Verwaltungsbehörden bestehen oder bei einer Staatsanwaltschaft tätig sind, sollen mehrtägige Hospitationen bei den betreffenden Behörden ermöglicht werden.

bb) Fachgerichtsbarkeiten

Proberichterinnen und Proberichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll eine sechsmonatige Abordnung an eine kommunale Gebietskörperschaft ermöglicht werden. Ihnen wird dort eine eigenverantwortliche Tätigkeit in einer Leitungsfunktion übertragen, wodurch sie vielfältige praktische Erfahrungen sammeln können, die ihrer verwaltungsrichterlichen Tätigkeit zugute kommt. ...

h) Workshops

Durch die Mittelbehörden sollen regelmäßige Treffen der Proberichterinnen und Proberichter ausgerichtet werden, die neben der Behandlung spezieller Arbeitsthemen auch dem Aufbau und der Verfestigung eines kollegialen Netzwerks dienen. Den Proberichterinnen und Proberichtern soll hierbei Gelegenheit gegeben werden, sich über ihre Arbeitssituation und ihre Erfahrungen auszutauschen.

i) Netzwerk kollegialer Beratung

Proberichterinnen und Proberichtern soll die Möglichkeit geboten werden, Kontakt zu erfahrenen Kolleginnen und Kollegen aufzunehmen. Dies kann insbesondere im Bereich von Spezialmaterien wertvoll sein. Durch Veröffentlichung von Expertenlisten an geeigneter Stelle (beispielsweise im Intranet der Mittelbehörden) kann der Kontakt zu diesen Personen vermittelt werden.

Eckpunkte zur Umsetzung des Allgemeinen Personalentwicklungskonzeptes für Proberichterinnen und Proberichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Auszug)

Einstieg in das Berufsleben:

In der Einarbeitungsphase wird die fachliche Integration gefördert durch

- Zutragung von Akten erst ab dem zweiten Arbeitstag
- Übertragung eines bis zu 50 v. H. reduzierten Dezernates für den Zeitraum von drei Monaten

Begleitung während der Probezeit:

Die berufliche und persönliche Entwicklung wird unterstützt durch

- Kontinuierliches Feedback der Vorsitzenden/des Vorsitzenden der Kammer über Stärken und Schwächen

der Arbeit der Proberichterin/des Proberichters (spätestens in zeitlichem Zusammenhang mit einer anstehenden Beurteilung)

- Angebot einer Intervention durch besonders geschulte Intervisoren, soweit vorhanden
- Angebot eines Mentoring im Kammerahmen
- Besuch von Fortbildungsveranstaltungen, die Methoden- und Fachwissen für den Arbeitsplatz vermitteln (z. B. „Das verwaltungsgerichtliche Dezernat“ oder „Verhandlungsführung und Rhetorik“)

Qualifizierung während der Probezeit:

Dem Anliegen, möglichst umfassend eingearbeitet und qualifiziert zu werden, wird Rechnung getragen durch

- die sechsmontatige Abordnung in eine kommunale Gebietskörperschaft mit eigenverantwortlicher Tätigkeit in einer Leitungsfunktion
- den Wechsel der Kammer während der Probezeit zur Förderung der fachlichen Vielseitigkeit (einschl. Zuweisung zur Präsidentenkammer, z. B. für drei Monate)

Tagegeldkürzung bei unentgeltlicher Verpflegung

Urteil des BVerwG vom 21. September 2010 (2 C 54/09)

*Der Begriff der Verpflegung in § 6 BRKG umfasst Essen und Trinken. (Rn. 7)
Zu einem unentgeltlichen Mittagessen im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 BRKG gehört ein Getränk.*

Aus einem Schreiben des HMJ vom 14.05.2011 zur Frage der Auslegung des § 10 HRKG und zur Rechtsprechung des BVerwG

Sofern Dienstreisenden unentgeltliche Verpflegung gewährt wird, ist das zustehende Tagegeld nach § 10 Abs. 1 HRKG zu kürzen. Für ein Mittagessen erfolgt diese Kürzung auch dann, wenn diese Mahlzeit kein unentgeltliches Getränk beinhaltet.

Die anders lautende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. September 2010 – 2 C 54/09 – (für eine nach dem Bundesreisekostengesetz (BRKG) abzuwickelnde Reise) stellt eine Einzelfallentscheidung dar, die ohne Auswirkungen auf das Hessische Reisekostengesetz und die hessische Verwaltungspraxis bleibt.

Abgesehen von der Tatsache, dass der Begriff des „Essens“ bereits etymologisch gerade nicht die Tätigkeit des Trinkens und damit die Einnahme eines Getränks beinhaltet, ist auch aus ernährungsphysiologischen Gründen die Einnahme von Getränken allgemein weder zwingend mit der Einnahme einer (festen) Mahlzeit verbunden noch sollte sie darauf beschränkt sein.

Im Auftrag
gez. Dobelmann



mediation und justiz

Gerichtsnaher Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*

Günter-Richard Apell

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Was ist Mediation, was ist „gerichtsnaher“ Mediation?
- III. Deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit und hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit
- IV. Organisation des Projekts „Gerichtsnaher Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit“
 1. Die Mediatoren
 2. Rechtliche Ansiedlung der gerichtsnahen Mediation
 3. Darstellung des Projekts
 4. Akquirierung von Verfahren
 5. Ablauf der Mediation vom Anwerben bis zum Abschluss
- V. Ergebniszahlen
- VI. Anwendungsgebiete der Mediation
- VII. Reaktionen der Beteiligten
- VIII. Wissenschaftliche Begleitforschung
- IX. Ausblick

In der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wird seit nunmehr über sechs Jahren den Beteiligten von Verwaltungsstreitverfahren angeboten, mit Hilfe von als Mediatoren fortge-

* Aus: „Justice – Justiz – Giustizia“ 2010/4, Schweizer online-Zeitschrift

bildeten Richterinnen und Richtern, die in diesen Verfahren allerdings nicht als Richter tätig sind, die zugrundeliegenden Konflikte einvernehmlich zu lösen. Über die positiven Erfahrungen mit diesem zusätzlichen Angebot einer Gerichtsbarkeit berichtet der folgende Vortrag, den der Autor Mitte 2010 in der Schweiz gehalten hat.

I. Einführung

Gegenstand dieses Beitrags ist die Beschäftigung mit den Fragen: Was ist Mediation, was kann sie leisten, aber insbesondere ganz konkret: Wie sieht die Umsetzung in der Praxis einer Gerichtsbarkeit aus.

Alternative Konfliktlösungen haben derzeit Konjunktur. Dafür muss man nur einmal in irgendeiner juristischen Fachzeitschrift der letzten Jahre – jedenfalls in Deutschland – hineinschauen. Die Beiträge dazu sind nicht mehr zu zählen. Wie vielleicht bekannt ist, war Mediation auch eines der Themen auf dem deutschen Juristentag 2009 in Erfurt.

Auch auf europäischer Ebene wurden im Bereich der Mediation frühzeitig rechtspolitische Initiativen ergriffen. Bereits im Jahr 1998 gab es eine Emp-

fehlung der EG-Kommission über die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, sowie im Jahr 2001 eine Empfehlung des Europarates über die Grundsätze für eine einvernehmliche Beilegung im Bereich der öffentlichen Verwaltung (Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties). Nunmehr gibt es auch eine Mediationsrichtlinie, die Definitionen und Ähnliches enthält, Verpflichtungen zur Umsetzung an den nationalen Gesetzgeber aber aus Zuständigkeitsgründen nur für die grenzüberschreitende Mediation festlegt (Richtlinie 2008/52/EG). Dennoch ist davon auszugehen, dass der deutsche Gesetzgeber Regelungen auch für die nationale Mediation, auch die gerichtsnaher Mediation, treffen wird. Ein Entwurf des Bundesjustizministeriums liegt inzwischen vor.

In fast allen deutschen Bundesländern laufen inzwischen Projekte, die das Angebot der Mediation für Konflikte, die bereits bei den Gerichten anhängig sind, erproben. Teilweise sind diese Modelle als Querschnittsversuche konstruiert, das heißt, es sind Modellgerichte aus verschiedenen – oder allen – Gerichtsbarkeiten

ausgewählt worden. Teilweise wird die Mediation auch von gesamten Gerichtsbarkeiten flächendeckend angeboten. Auch die Initiativen für derartige Projekte sind unterschiedlich angesiedelt.

Teilweise gingen diese Initiativen von den zuständigen Ministerien aus. Dabei fällt auf, dass derartige Initiativen – unabhängig von der politischen Richtung, die die betreffende Landesregierung stellt – in der Regel von der Grundauffassung der politisch maßgeblichen Person zu diesem Thema abhängen. Teilweise sind die Initiativen für die Einführung eines Mediationsangebots aber auch aus den Gerichtsbarkeiten selbst entwickelt worden. Häufig sind dies die Modelle, in denen eine gesamte Gerichtsbarkeit flächendeckend Mediation anbietet.

II. Was ist Mediation, was ist „gerichtsnahe“ Mediation?

Was ist eigentlich Mediation? Mediation ist ein Verfahren, in dem die Konfliktbeteiligten mit Unterstützung eines unparteiischen – oder wie wir sagen allparteilichen – Dritten, des Mediators, ihren Konflikt selbstständig lösen. Der Mediator schafft eine konstruktive Gesprächsatmosphäre, sorgt für einen fairen Umgang der Beteiligten miteinander und gibt dem Verfahren eine bestimmte Struktur. Dahinter steht der Grundgedanke, dass in jedem Konflikt auch Lösungen verborgen sind und die Kunst darin besteht, den Konfliktbeteiligten zu helfen, diese für sich zu finden. Konfliktbeteiligte sind dem Konflikt am nächsten und deshalb einer sachgerechten und zukunftsorientierten Lösung auch näher als ein außenstehender Dritter, wie etwa ein Gericht. Der Mediator gibt diesem Verhandlungsverfahren eine Form und Struktur, die (wieder

oder erstmals) eine Kommunikation zwischen den Beteiligten ermöglicht. Ziel ist das Erreichen einer allseits akzeptierten zukunftsgerichteten und zukunftstauglichen Lösung, von der alle am Konflikt Beteiligten profitieren. (sogenannte „win-win“-Lösung).

Bei der sogenannten gerichtsnahen – oder auch gerichtsinternen – Mediation werden Konflikte behandelt, die bereits Gegenstand eines bei Gericht anhängigen Gerichtsverfahrens sind. Diesen Konfliktbeteiligten wird angeboten, den Konflikt im Rahmen einer Mediation zu lösen. Mediatoren sind entsprechend fortgebildete Richter oder Richterinnen, die allerdings in den konkreten Gerichtsverfahren nicht zuständig sind oder werden können. Der Unterschied zu den traditionellen Vergleichsgesprächen vor dem zuständigen Richter besteht im wesentlichen darin, dass das gerichtliche Verfahren normorientiert angelegt ist, in der Mediation dagegen interessenorientiert gearbeitet wird. Außerdem gestalten die Beteiligten in der Mediation die Lösungen selbst. Der Mediator ist allein auf der verfahrensmäßigen Ebene tätig, d. h. er strukturiert das Verfahren und stellt die Kommunikation wieder oder erstmals zwischen den Beteiligten her. Ziel ist es, dass die Konfliktbeteiligten die Verantwortung für ihren Konflikt zurückerhalten.

III. Deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit und hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit

Da dieser Vortrag ja in der Schweiz gehalten wird, möchte ich einige Worte zur deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit sagen. Die deutsche allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in drei Instanzen organisiert. Dabei sind erste Instanz (Verwaltungs-

gericht) und zweite Instanz (Oberverwaltungsgericht oder Verwaltungsgerichtshof) Gerichte auf Landesebene, das deutsche Bundesverwaltungsgericht ist auf Bundesebene angesiedelt. Daneben gibt es als besondere Verwaltungsgerichtsbarkeiten die Sozialgerichtsbarkeit und die Finanzgerichtsbarkeit. Abgesehen von den Fachgebieten dieser Spezialgerichtsbarkeiten sind die Verwaltungsgerichte für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zuständig.

Die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit umfasst fünf örtlich zuständige Verwaltungsgerichte als erste Instanz sowie den Hessischen Verwaltungsgerichtshof (OVG) als zweite Tatsachen- und Rechtsinstanz, teilweise auch als Eingangsinstanz, wie etwa bei Normenkontrollverfahren für untergesetzliche Normen oder bei Großverfahren, z. B. Anfechtung von Planfeststellungen.

IV. Organisation des Projekts „Gerichtsnahе Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit“

1. Die Mediatoren

Die Mediatorinnen und Mediatoren sind Verwaltungsrichter mit Fortbildung zum Mediator. Begonnen wurde mit mehreren Ausbildungsseminaren, die von richterlichen Mediatoren aus Niedersachsen, Rechtsanwaltsmediatoren und auch einem Psychologen und Mediator abgehalten wurden. Da das Projekt von Anfang an als „lernendes“ Projekt betrachtet wurde, wurden seitdem jährlich jeweils ein oder zwei mehrtägige Weiterbildungen und Supervisionen bei externen Mediatoren absolviert.

Derzeit haben wir an den sechs Gerichten insgesamt 15 Mediatoren.

2. **Rechtliche Ansiedlung der gerichtsnahen Mediation**

Zur rechtlichen Einordnung der gerichtsnahen Mediation gibt es zwei Modelle. Die eine Auffassung ordnet sie gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 Deutsches Richtergesetz als Aufgabe der Gerichtsverwaltung ein, die der Richter neben den Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt wahrnehmen darf. Die andere Auffassung sieht sie als Teil der Rechtsprechung an und stützt dies auf § 278 Abs. 5 Satz 1 Zivilprozessordnung. Danach besteht die Möglichkeit des zuständigen Richters, den Beteiligten eine außergerichtliche Konfliktlösung durch einen nicht dem zuständigen Spruchkörper angehörenden, auf Mediation spezialisierten Kollegen vorzuschlagen.

In der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, inzwischen auch in der hessischen Sozialgerichtsbarkeit, in Berlin und Niedersachsen wird die Mediation der Gerichtsverwaltung zugeordnet, in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und auch in Nordrhein-Westfalen der Rechtsprechung.

Was steht nun hinter den unterschiedlichen Einordnungen? Letztlich passen beide nicht wirklich. Die Einordnung als Gerichtsverwaltung lässt einen weiten Spielraum für die Gestaltung. Die Einordnung als Rechtsprechung bringt bestimmte Zwänge, wie etwa die Bestimmung eines „gesetzlichen Richters“, Bestimmung von Zuständigkeiten und Ähnlichem, mit sich, gibt aber Unabhängigkeit gegenüber der Justizverwaltung des Ministeriums. Letztlich hat diese Motivation auch zu der Entwicklung des „Rechtsprechungsmodells“ durch den früheren Präsidenten des Verwaltungsgerichts Freiburg, Prof. von Bargen, geführt, um ein drohendes Verbot der Mediation an seinem Gericht durch das Justizministerium zu verhindern.

Die unterschiedlichen Einordnungen in den verschiedenen Bundesländern sind somit meist von Praktikabilitäts-erwägungen und Ausprägungen der Justizpolitik des betreffenden Landes bestimmt.

3. **Darstellung des Projekts**

Das Projekt der gerichtsnahen Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit läuft seit dem 1. Mai 2004, also nunmehr sechs Jahre lang. Es ist darauf angelegt, flächendeckend an allen hessischen Verwaltungsgerichten erster und zweiter Instanz Mediation mit mindestens zwei Mediatoren pro Gericht anzubieten. Die Mediatoren sind entsprechend fortgebildete Richterinnen und Richter, die in den betreffenden Verfahren allerdings nicht als solche tätig sein können.

Für die Beteiligten entstehen derzeit durch die Mediation keine zusätzlichen Gerichtskosten. Allerdings müssen sie ihre außergerichtlichen Kosten für das Mediationsverfahren selbst tragen, es sei denn es wird in der Mediation etwas anderes vereinbart. Inzwischen sind auch häufiger Rechtsschutzversicherungen bereit, die Aufwendungen für einen derartigen Mediationstermin zu tragen. Auch dort hat sich in den letzten Jahren in dieser Hinsicht viel verändert.

Vor dem Start der Mediation wurden in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit Informationsveranstaltungen für Anwälte und Behörden durchgeführt. Derartige Veranstaltungen fanden auch in größeren Behörden gesondert statt.

4. **Akquirierung von Verfahren**

Es gibt keine automatische, gleichsam verfahrenseingepasste Zulieferung von prozessualen Streitfällen in die

Mediation. Deshalb ist die Akquirierung auch für richterliche Mediatoren ein Hauptproblem. Grundsätzlich soll der zuständige Richter Verfahren, die er für mediationsgeeignet hält, an die Mediatoren weitergeben, damit sie die Verfahren bei den Beteiligten „einwerben“ können. Der Erfolg dieser Verfahrensweise hängt allerdings sehr von der Akzeptanz dieser Einrichtung bei den übrigen Richtern ab und erfordert – insbesondere in der Eingangsphase – viel Geduld und Überzeugungsbemühungen. Auch später müssen die Kollegen immer wieder erinnert werden. Deshalb haben wir in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Informationsblatt entwickelt, das bei jedem Neueingang erster oder zweiter Instanz die Beteiligten auf diese Möglichkeit der Konfliktlösung hinweist. Aber auch hier kann der zuständige Berichterstatter als gesetzlicher Richter allerdings verfügen, dass dieses Blatt nicht versandt werden soll. Das Informationsblatt bringt inzwischen häufig von Prozessbeteiligten den Wunsch nach der Durchführung einer Mediation.

5. **Ablauf der Mediation vom Anwerben bis zum Abschluss**

Wie eben bereits erwähnt gelangen die Verfahren zu den Mediatoren, wenn entweder der zuständige Berichterstatter das Verfahren für mediationsgeeignet hält und dem Mediator zuleitet oder wenn bereits einer der Beteiligten von sich aus ein Mediationsverfahren anregt. Daraufhin nimmt der Mediator oder die Mediatorin mit den Verfahrens-beteiligten Kontakt auf – meist zuerst telefonisch –, um deren Bereitschaft festzustellen und vor allem auch über die Mediation und ihre Möglichkeiten eingehend zu informieren. Telefonisch lassen sich auch häufig bereits besondere Bedürfnisse der Beteiligten feststellen.

Zeigen die Beteiligten Interesse an der Durchführung einer Mediation, werden ihnen Informationsmaterial sowie eine Einverständniserklärung zur Durchführung der Mediation übersandt. In dieser Einverständniserklärung – häufig auch schon vorher telefonisch – haben die Beteiligten Gelegenheit, weitere natürliche oder juristische Personen zu benennen, die ihrer Auffassung nach an einer Mediation beteiligt werden sollten. Mit diesen nimmt der Mediator ebenfalls Kontakt auf, um deren Beteiligungsbereitschaft zu klären. Liegen die Einverständniserklärungen aller Verfahrensbeteiligten sowie von außenstehenden Dritten, die einbezogen werden sollen, vor, spricht der Mediator mit den Beteiligten einen konkreten (ersten) Termin für die Mediation ab. Dies ist meist nicht einfach, insbesondere wenn es sich um eine größere Zahl von Beteiligten handelt. Wichtig ist es, darauf zu achten, dass wirklich die maßgeblichen Entscheidungsträger – besonders bei Behörden, politischen Körperschaften, Firmen oder anderen juristischen Personen – am Tisch sitzen. Sonst fehlt am Schluss der Mediation die praktische Durchsetzbarkeit und häufig auch bereits während der Mediation die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen.

Sodann wird dem zuständigen Richter die Übernahme des Verfahrens in die Mediation mitgeteilt. Der zuständige Spruchkörper kann entweder gleich mit Zustimmung der Beteiligten das Ruhen des Verfahrens anordnen. Das ist aber oft nicht sinnvoll, da der (erste) Mediationstermin in der Regel kurzfristig angeboten werden kann, was auch häufig ein Vorzug gegenüber den streitigen Verfahren ist. Wird aber die Sache nicht im ersten Mediationstermin beendet, wirkt der Mediator daraufhin, dass die Beteiligten an den zuständigen Richter Ruhensanträge stellen. Auch dies ist häufig deshalb wichtig, da

dann die für das Verwaltungsstreitverfahren zuständigen Richter keine ohne ihr Zutun „alternden“ Verfahren haben.

Mit der Einladung zu dem Mediationstermin erhalten die Mediations Teilnehmer bereits den Entwurf einer Vereinbarung über die Durchführung der Mediation und bestimmter Regeln, den wir entworfen haben, der aber zu Beginn des Mediationstermins jederzeit abänderbar ist.

Im Mediationstermin werden den Beteiligten nach der Begrüßung kurz das Prinzip sowie die Grundregeln der Mediation erklärt und anschließend die Mediationsvereinbarung im einzelnen besprochen und gewünschte Änderungen vorgenommen. Wichtig ist mir in diesem Zusammenhang immer, insbesondere die Grundprinzipien der Mediation, wie Freiwilligkeit, Allparteilichkeit des Mediators, Vertraulichkeit im einzelnen zu erläutern. Insbesondere halte ich es für wichtig, mit den Beteiligten darüber zu sprechen, wie entscheidend für sie die Vertraulichkeit der Mediation ist, und wo für sie die diesbezüglichen Grenzen sind. Dies gilt insbesondere für Behörden, die aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags Vertraulichkeit nur bis zu einem gewissen Grad garantieren können. Erfährt beispielsweise ein Behördenvertreter in einem Mediationsverfahren über die Sanierung einer Altlast auf einem Grundstück, dass etwa auf dem Nachbargrundstück ebenfalls erhebliche Belastungen vorhanden sind, oder stellen sich etwa in einem beamtenrechtlichen Mediationsverfahren erhebliche – bisher nicht bekannte – Dienstverstöße heraus, kann und darf ein Behördenvertreter nicht aus dem Mediationstermin herausgehen und diese Tatsachen „vergessen“. Über diese Grenzen der Vertraulichkeit müssen sich aber die Beteiligten vorher bewusst sein. Wichtig ist oft auch, am Anfang der

Mediation Vereinbarungen über den Umgang mit der Öffentlichkeit während des laufenden Mediationsverfahrens zu treffen.

Im Rahmen der eigentlichen Mediation wird dann mit den Beteiligten das Thema oder die Themen, über die sie miteinander sprechen wollen, herausgearbeitet. Ein Vorzug der Mediation ist, dass sie nicht auf den Streitgegenstand des Verwaltungsstreitverfahrens begrenzt ist. Die zu verhandelnden Themen müssen auch nicht für alle Beteiligten die gleichen oder gleich wichtig sein.

Sind die Themen der Mediation festgelegt, behandeln wir mit den Beteiligten die Interessen, die für sie im Zusammenhang mit den Themen von Bedeutung sind. Ich verwende in diesem Zusammenhang immer lieber den Begriff „Anliegen“. Dies ist die zentrale Station der Mediation. Je gründlicher und genauer hier gearbeitet wird, umso „passgenauer“ werden später die Lösungsoptionen sein.

Erst wenn die Interessen umfassend abgeklärt sind, wenden wir uns der Lösungsphase zu. Diese beginnt im Sinne eines reinen „Brainstormings“ mit der Sammlung von Lösungsideen. Dies können Gesamtkonzepte, Einzelideen sein. Wichtig ist es hierbei, die Kreativität der Beteiligten zu wecken. Lassen Sie sie ruhig „herumspinnen“. Häufig lassen sich derartig verrückte Ideen später gut verwenden, um auf praktikable Lösungen zu kommen. Erst wenn in dieser Station eine geraume Anzahl von Ideen gesammelt ist – lassen Sie die Beteiligten hier nicht zu früh heraus oder ihrer Bequemlichkeit oder ihren Hemmungen nachgeben –, wird in der nächsten Phase die Praktikabilität der gesammelten Ideen abgeklärt und dies – wenn möglich – in eine abschließende Mediationsvereinbarung gefasst.

Wichtig ist es auch, keinen der Beteiligten – auch nicht etwa die Rechtsanwälte – zu vergessen. Erfahrung hat uns gelehrt, dass häufig, nachdem für das inhaltliche Problem eine Lösung gefunden war, die Frage der Verfahrens- und Rechtsanwaltskosten zusätzlich ein hohes Konfliktpotenzial aufwies und deshalb zusätzlich ein hoher Zeitaufwand erforderlich war.

Ist eine Vereinbarung gefunden, entscheiden die Beteiligten, in welcher Form sie diese abschließen wollen. Möglich ist es zum einen, dies in der Form einer reinen Mediationsvereinbarung zu belassen – dies genügt den Beteiligten häufig. Dies ist letztlich eine außergerichtliche Vereinbarung.

Möglich ist auch, die gefundene Vereinbarung als Prozessvergleich abzuschließen. Da der Mediator nicht selbst zuständiger Richter ist, wird dafür der zuständige Berichterstatter hinzugeholt. Dieser beraumt „ad hoc“ einen Erörterungstermin an und protokolliert die gefundene Vereinbarung als Vergleich.

Eine Alternative ist aber auch – etwa, wenn der Berichterstatter nicht zur Verfügung steht oder noch Nacharbeiten an der Vereinbarung ausstehen –, dass dieser die gefundene Vereinbarung als schriftlichen Vergleichsvorschlag an die Beteiligten versendet, die ihn schriftlich gegenüber dem Gericht annehmen. Diese Möglichkeit sieht § 106 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung vor.

In manchen Fällen müssen auch Zustimmungen weiterer Gremien eingeholt werden. Das ist etwa häufig der Fall, wenn Kommunen Verfahrensbeteiligte sind. Dann müssen entweder der Gemeindevorstand oder gar die Gemeindevertretung zustimmen. Ähnliches kann etwa auch auf Landes- oder Bundesebene erforderlich sein.

Häufig genügt in größeren Verfahren ein einzelner Mediationstermin nicht. In verschiedenen Verfahren müssen die Beteiligten auch zwischen den verschiedenen Terminen „Hausaufgaben“ erledigen, etwa werden Kostenvoranschläge, Sachverständigengutachten oder ähnliches eingeholt.

Innerhalb der Gerichte ist auch nicht unwichtig, wie die Erledigung von Verwaltungsstreitverfahren durch Mediation „gewertet“ wird. In der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wird eine gesonderte Verfahrenstatistik für die Mediationsverfahren geführt. Bei Erledigung werden diese Erledigungen aber auch den zuständigen Richtern gutgeschrieben. Dies erhöht deren Akzeptanz.

Die Mediationsverfahren erhalten gesonderte Aktenzeichen und gesonderte Akten, die getrennt geführt und aufbewahrt werden. Der zuständige Richter erhält in diese Akten keinen Einblick und auch vom Mediator keine Auskunft über den Inhalt der Mediation. Allerdings sind die genauen rechtlichen Grenzen insofern noch nicht abschließend geklärt. Was ist etwa, wenn nach einer erfolglosen Mediation der zuständige Richter die Mediationsbeteiligten als Zeugen über die Mediation vernehmen will? Können sie die Aussage verweigern? Der Mediator als Teil der Gerichtsverwaltung erhält durch den Gerichtspräsidenten keine Aussagegenehmigung.

V. Ergebniszahlen

Insgesamt nehmen die Verfahren, in denen Mediationen stattfinden, etwa bisher 2 % der Gesamtverfahren ein. Das ist sicherlich bisher noch keine besonders hohe Zahl. Am Hessischen Verwaltungsgerichtshof waren es etwa im Durchschnitt 40 bis 45 Verfahren jährlich. Nun sind dies in der Regel

eher aufwändige Verfahren. Dennoch glaube ich, dass noch ein hohes zahlenmäßiges Steigerungspotenzial vorhanden ist. Dafür muss regelmäßig weiterhin für dieses Instrument der einvernehmlichen Konfliktbeilegung geworben werden. Zum anderen gilt gerade bei uns aber auch, dass die Mediatoren Kapazitätsgrenzen haben, da sie für diese Tätigkeit nur eine „Anerkennungsentlastung“ von unter 0,1, das heißt 10 % ihres Dezzernates, erhalten.

Was uns als Mediatoren allerdings sehr in unserer Auffassung über die Nützlichkeit und Notwendigkeit der gerichtsnahen Mediation bestärkt, ist deren Erfolgsquote. Knapp über 80 % der Verfahren, die tatsächlich zu Mediationsgesprächen führen, enden mit einer einvernehmlichen Lösung und beenden das Verwaltungsstreitverfahren. Und ich denke, das ist schon eine überzeugende Quote.

VI. Anwendungsgebiete der Mediation

Häufig werden wir gefragt, welche Verfahren sich für die Mediation eignen oder besonders eignen. Dies zu beantworten, fällt mir persönlich im Lauf der Jahre immer schwerer.

In der Anfangszeit haben wir verschiedene Konstellationen herausgearbeitet, die wir für geeignet hielten. Diese Annahmen gelten grundsätzlich auch heute noch. So etwa für Mehrbeteiligtenkonstellationen oder für komplexe Sachverhalte.

Zuerst haben wir allerdings auch versucht, besonders geeignete Rechtsgebiete herauszufinden. Heute nach sechs Jahren lässt sich sagen, dass letztlich alle Rechtsgebiete geeignet sind, wenn – und dies ist essentielle Voraussetzung – die Konfliktbeteiligten bereit und willens sind, über diesen Konflikt aktiv, allerdings mit

Hilfe eines neutralen Dritten, zu verhandeln. Dies ist das entscheidende Kriterium. Deshalb ist besonders eine gute (telefonische) Vorbereitung wichtig, da bei gerichtsnaher Mediation keine Möglichkeit von Vorbereitungstreffen besteht, wie etwa bei selbständigen Mediatoren.

Die Bedenken, die insbesondere in der Anfangszeit des Projekts in Bezug auf die Mitwirkung von Behörden und deren Bindung an die Gesetze geäußert worden sind, haben sich in Bezug auf die Durchführbarkeit von Mediationen als nicht durchschlagkräftig erwiesen. Häufig lassen sich nämlich Lösungen finden, die außerhalb des eigentlichen Streitgegenstandes des Verwaltungsstreitverfahrens liegen. Und auch Behördenvertreter haben sich schon kreativ beim Finden neuer Lösungen gezeigt.

Es hat auch – soweit zu sehen – in nahezu allen verwaltungsrechtlichen Rechtsgebieten schon Mediationen in den letzten sechs Jahren gegeben. Nur Asyl- und Numerus-Clausus-Verfahren – Hochschulzulassungsrecht – sind bisher aus der allgemeinen Information bei Eingang des Verfahrens ausgenommen, wobei dies nicht heißt, dass im Einzelfall nicht auch dort Mediationen stattfinden können. Allerdings ist etwa das Bundesamt für Migration und Asyl bisher auf Einzelanfragen nicht dazu bereit gewesen.

Fraglich erschien uns zu Anfang auch, inwiefern Mediation in der zweiten Instanz Sinn machen würde. Immerhin hat in der Regel einer der Beteiligten in diesen Fällen bereits ein obsiegendes Urteil. Derartige Bedenken haben sich jedoch nicht bestätigt. Häufig sind es gerade auch diejenigen, die in erster Instanz obsiegt haben, die eine Mediation anstreben. Sie haben teilweise erkannt, dass in bestimmten Fällen, sie dies einer sinnvollen Konfliktlösung nicht

näher gebracht hat. Nach der Verwaltungsgerichtsordnung in Deutschland ist im Berufungsverfahren ein besonderes Berufungszulassungsverfahren vorgeschaltet, in dem auf Antrag eines Beteiligten das Oberverwaltungsgericht das Vorliegen bestimmter Zulassungsgründe überprüft und nur bei deren Vorliegen das Verfahren als Berufungsverfahren fortgesetzt wird. Auch ohne dass die Berufung zugelassen ist, einigen sich die Beteiligten häufig bereits auf die Durchführung eines Mediationsverfahrens.

Einige Beispiele für Gebiete, in denen Mediationen in den letzten Jahren durchgeführt wurden, sind etwa Altlastensanierung und die Entwicklung von Sanierungskonzepten, baurechtliche und immissionsrechtliche Nachbarstreitigkeiten, beamtenrechtliche Konkurrentenverfahren, Disziplinarverfahren, Bürgerentscheide, Windkraftanlagen, Abbau in einem Steinbruch mit vermuteter radioaktiver Belastung oder auch Planfeststellungen für Straßen, Eisenbahnen oder Straßenbahnen.

VII. Reaktionen der Beteiligten

Die Reaktionen der Beteiligten der Mediationen sind ganz überwiegend positiv. Bei den Medianten gilt dies insbesondere für diejenigen, die sich von sich aus für die Durchführung eines Mediationsverfahrens entscheiden. Insgesamt wird von den Medianten vor allem die Befriedigung darüber geäußert, selbst umfassend mitreden zu können und zu Wort zu kommen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie wenig dabei in der Mediation für die Konfliktbeteiligten rechtliche Gesichtspunkte von Bedeutung sind und wie wenig Raum sie einnehmen. Wichtiger sind – je nach Konfliktlage – die Gefühlsebene und die eigenen Interessen. Auch bei Mediationen, die nicht zu einem Ab-

schluss des Verwaltungsstreitverfahrens führen, äußern häufig Beteiligte ihre Zufriedenheit mit den Erkenntnissen und der Tatsache, mit den anderen Konfliktbeteiligten gesprochen und ihre Sicht kennengelernt zu haben.

Rechtsanwälte stehen der Möglichkeit der Mediation in der ganz überwiegenden Mehrheit sehr aufgeschlossen gegenüber. Sie sind gewohnt und trainiert, zu verhandeln und Kompromisse zu suchen. Überraschend – oder vielleicht auch nicht – gilt dies im Besonderen für Rechtsanwälte, die selbst Mediatoren sind. Bisher gab es von dieser Seite auch keine Konkurrenzbefürchtung. Vielmehr waren gerade diese Anwälte im Mediationsverfahren durch ihre Vorkenntnisse besonders hilfreich. Bedenken wurden insofern nur von den Repräsentanten der Berufsverbände geäußert. Im Übrigen sind die Medianten in der gerichtsnahen Mediation keine, die freiberuflichen Mediatoren verloren gehen. Diese Verfahren kämen ohne das Modell der gerichtsnahen Mediation zu nahezu 100 % gar nicht zu einer Mediation, denn wenn die Beteiligten erst einmal bei Gericht sind, haben sie sich in der Regel von dieser – selbst bestimmten – Möglichkeit verabschiedet.

Die Vertreter der Behörden waren gegenüber der gerichtsnahen Mediation anfangs eher skeptisch. Dies lag häufig in dem hierarchischen Aufbau der Behörden begründet. Dieser macht eigenverantwortliches Handeln der Mitarbeiter oft schwierig. Leichter ist es dann in der Regel, das Gericht entscheiden zu lassen. Insofern war es anfänglich bei den Behörden schwieriger, die Bereitschaft für eine Mediation zu wecken. Je größer aber die Erfahrungen der einzelnen Mitarbeiter mit Mediationen wurden, um so mehr ist auch ihre Bereitschaft gewachsen, weitere Verfahren medieren zu lassen. Auch sie sehen mehr und mehr das Potenzial, das in dieser Kon-

fliktlösungsmöglichkeit liegt. Bei den Kommunen war die Bereitschaft von Anfang an vorhanden. Bei den hessischen Landesbehörden ist das Verfahren inzwischen weitgehend akzeptiert und anerkannt. Auch das hängt mit den positiven Erfahrungen zusammen. Letztlich kann aber gesagt werden, dass je höher die Behörden angesiedelt sind – insbesondere Bundesbehörden –, um so schwieriger ist es die Bereitschaft zu wecken, eigenverantwortlich eine Lösung zu suchen.

Die Reaktionen der richterlichen Kollegen waren am Anfang gemischt. Nach und nach ist allerdings die Bereitschaft gewachsen, Verfahren in die Mediation zu geben. Dabei warben erfolgreiche Mediationen in den einzelnen Spruchkörpern für das Projekt als Ganzes. Aber auch heute noch gibt es teilweise sehr ablehnende und skeptische Kollegen. Allerdings wünschen die Beteiligten öfter bereits von sich aus die Mediation.

Die im Vorfeld immer wieder geäußerte Befürchtung einer „rechtswidrigen“ Einigung hat sich bisher als unbegründet erwiesen. Die Beteiligten sind für ihre Rechte selbst verantwortlich und haben dafür ihre Anwälte oder innerhalb der Behörden ihre Juristen. Der Mediator gibt keinen Rechtsrat. Hat er allerdings den Eindruck, ein Beteiligter der Mediation würde von einem anderen übervorteilt, wird er dies im Rahmen der Mediation problematisieren. In die Mediation gehört unter anderem etwa auch das Gespräch über Fairnesskriterien, an denen man sich ausrichten will. Im Übrigen können natürlich die Beteiligten Einigungen außergerichtlich sowieso frei gestalten.

VIII. Wissenschaftliche Begleitforschung

Die Einführung der Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wird begleitet von zwei wissenschaftlichen Untersuchungen. Zum einen hat Frau Dr. Reitz, Rechtsanwältin und Mediatorin, außerdem Lehrbeauftragte an den Universitäten Gießen und Frankfurt, bei sämtlichen Mediatoren in den ersten Jahren mit umfangreichen Fragebögen zu jedem Mediationsverfahren sowie Fragebögen zu den Mediatoren selbst eine große Menge Daten erhoben. Bisher liegt von ihr diesbezüglich ein Aufsatz in der „Zeitschrift für Konfliktmanagement“ 2008, Seite 45 ff vor.

Außerdem hat die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl Prof. Dr. Pitschas und Lehrbeauftragter Walther, bei den Beteiligten aus über drei Jahren Mediationen sowie bei den Anwälten und Behörden umfangreiche Daten mit Fragebögen erhoben. Das Ergebnis dieser Untersuchung steht leider noch aus.

Untersuchungen aus anderen deutschen Bundesländern liegen allerdings bereits vor. So etwa die Untersuchung von Prof. Bierbrauer und Dr. Klinger aus dem Jahre 2008 zu Mecklenburg-Vorpommern oder von Prof. Spindler zu den niedersächsischen Pilotgerichten. Diese stützen im Wesentlichen die eben geschilderten positiven Erfahrungen der Mediatoren sowie der Mediationsbeteiligten. Auch die Erfolgsquoten entsprechen sich im Wesentlichen.

IX. Ausblick

Zum Schluss möchte ich ein persönliches Fazit ziehen: Meiner Ansicht nach bietet die Mediation allgemein und die gerichtsnahe Mediation im Besonderen ein hohes Potenzial. Dies gilt zum einen in zahlenmäßiger Hinsicht. Viele Beteiligte werden das Angebot, sich ohne Risiko vor einer streitigen Entscheidung unter fachkundiger Anleitung zusammenzusetzen, um eigenverantwortlich Lösungsmöglichkeiten auszuloten, gerne annehmen. Für die Gerichtsbarkeiten bietet dies eine Möglichkeit, im Rahmen einer zusätzlichen „Dienstleistung“ die Qualität des Angebots insgesamt zu verbessern. Denn inhaltlich sind in der Mediation gefundene Lösungen für die Beteiligten besser an ihre persönlichen Bedürfnisse angepasst und führen deshalb zu einer hohen Akzeptanz.

Für mich persönlich als Mediator hat diese Tätigkeit neue Perspektiven eröffnet. Jeder von uns hat sicherlich schon einmal erlebt, wie unbefriedigend – auch für den Richter – Urteile in bestimmten Konstellationen sein können („Steine statt Brot“). Hier bietet die Mediation weitaus mehr Gestaltungsspielräume. Auch die Erfahrung, dass die Beteiligten die zuvor abgegebene Verantwortung für ihren Konflikt wieder annehmen können, ist in vielen Fällen sehr befriedigend.

Sicherlich wird die Mediation niemals die Notwendigkeit von gerichtlichen Entscheidungen in der Mehrzahl der Fälle ersetzen können. Eine sinnvolle Ergänzung ist sie jedenfalls.

selbstverwaltung der justiz

Sine spe ac metu

Sine spe ac metu

Verfassungsrechtliche Fragen zur Selbstverwaltung der Justiz*

Wolfgang Nešković, Bundesrichter a. D., MdB DIE LINKE

Es gibt eine sehr gut bestätigte Legende aus dem Jahre 1730. Sie handelt über einen jungen preußischen Kronprinz, der später als Friedrich II. Geschichte gemacht hat. Als historisch sicher gilt, dass der junge Friedrich unter dem monarchischen Staat seines Vaters litt. Der Kronprinz war vom Vater in das Militär gezwungen worden. Preußen war ein Land, in dem die Hierarchie des Militärs alle Lebensbereiche der Gesellschaft prägte. Das war nichts Ungewöhnliches in jener Zeit.

Ansonsten war Preußens Staatsaufbau aber weniger typisch. Wir sehen einen eigenartigen Staat im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus vor uns. Der Monarch vereint zwar formal die rechtsetzende, die rechtsprechende und die rechtausführende Gewalt im Staat. Dennoch existieren Anfänge einer unabhängigen Gerichtsbarkeit und einer modernen Verwaltung, die gehalten ist, Recht und Gesetz zu achten.

Der junge Friedrich im Soldatenrock aber träumte von mehr: Mehr Freiheit, ein wenig mehr Demokratie,

ganz viel Kunst und Schönheit. Mit ihm träumte sein Freund Leutnant Hans Hermann von Katte. Sie philosophierten, musizierten und fassten große Pläne für die Zeit nach Friedrichs Thronbesteigung. Sie würden den Staat der Musketen in ein preußisches Arkadien verwandeln. Doch die Freunde wussten nicht, wann das einmal möglich sein würde. Der Soldatenkönig erfreute sich bester Gesundheit. Friedrich und Katte waren jung und wollten leben, bevor sie alt waren. Der Dienst presierte – wie man in Preußen sagte. Amerika lockte. Katte und Friedrich entscheiden sich zur Flucht. Erstmal wollten sie nach Frankreich. Dann würde man sehen. Die Welt war so riesig und alles schien besser als Preußen. Doch so einfach lagen die Dinge nicht. Preußen war in mancherlei Hinsicht ein sehr modernes Land. Beispielsweise galt hier auch bereits eine frühe Form des Prinzips der Gleichheit vor dem Gesetz. Ob Bürgerssohn oder Adelspross – vor den Gerichten sollte jeder gleich sein. So hatte es zwar kein Parlament, aber immerhin der König selbst bestimmt. Dass Kronprinz Friedrich überhaupt dienen musste, war der Idee der gleichen Pflichten vor dem Staat geschuldet.

Die Flucht der beiden Freunde war schlecht geplant und noch schlechter ausgeführt. Friedrich und Katte wer-

den gefasst, bevor sie überhaupt richtig auf der Reise sind. Königssohn und Adelspross von niedrigerer Geburt finden sich wegen ihrer Fahnenflucht vor demselben Gericht wieder. Für beide gilt das gleiche Gesetz. Es droht die Todesstrafe. Einflussreiche Ratgeber drängten den König, die Sache unter den Tisch zu kehren. Doch der Soldatenkönig blieb fest. Sein Recht musste für alle gelten. Sonst war es nichts wert. Das königliche Europa empörte sich. Wie konnte der preußische Monarch nur so herzlos sein. Die Dinge waren eben kompliziert in Preußen.

Es mischten sich dort moderne Ideen des Rechts- und Justizwesens mit alten Machtstrukturen. Es wurde wegen Fahnenflucht ohne Ansehen der Person geurteilt. Das war ungeheuer fortschrittlich. Der König handelte nur konsequent, sich zurückzuhalten. Die befassten Richter aber waren verzweifelt. Sie lasen die Akten, studierten die eindeutige Rechtslage und kamen doch nicht in der Sache voran. Einen Königssohn zu Haft zu verurteilen, konnte schwere Folgen für ihr eigenes Leben und ihre Karriere haben. Wenn der Verurteilte später einmal den Thron bestieg, würde er sicher Rache an seinen Richtern nehmen. Dann würde es aus sein mit Einkommen, Ruf und Achtung, die

* Ein Beitrag aus der Tagung: Ökonomisierung der Rechtspflege – Risiken und Nebenwirkungen Weiterentwicklung der Rechtspflege unter europäischen Bedingungen Bad Boll, 17.–19. November 2010.

das Richteramt gewährte. Vielleicht sollten sie den Kronprinzen wegen seines Jugendstreiches besser gleich zum Tode verurteilen? Was aber würde mit ihnen geschehen, wenn der Zorn des Monarchen verraucht und seine Trauer erwacht sein würde? Freispruch oder ein milde Strafe waren auch keine Möglichkeiten – sie hätte in eklatantem Widerspruch zur klaren Rechtslage gestanden. Es galt, einen Ruf als Jurist zu bewahren.

Die Richter fanden schließlich einen – noch heute beliebten – Weg, das Problem zu lösen. Sie klärten die inhaltlich unlösbare Frage formal. Sie erklärten sich für: nicht zuständig. Als staatliches Gericht sei es ihnen verwehrt, über die Bewertung überstaatlicher Belange zu urteilen. König und Königssohn stünden außerhalb des Staates und des Rechtes. Leutnant Katte aber schickten sie in die Festungshaft. Der König tobte. Er griff in die vom König selbst gewährte Unabhängigkeit der Richter ein und änderte das Urteil ab. Katte sollte geköpft werden, der Hohenzollernprinz wenigstens dabei zusehen müssen. So geschah es auch. Katte fiel durch das Schwert, der Kronprinz nur in Ohnmacht. Die Dinge waren eben kompliziert in Preußen. Die Teilung der Staatsgewalten war nur in Anfängen zu sehen. Die Unabhängigkeit der Richter war durch ihren voreiligen Gehorsam ebenso gefährdet wie durch Eingriffe der feudalen Exekutivgewalt.

Die Demokratie als Grundlage der Macht fehlte ganz. Sie fehlte auch – als Basis richterlichen Selbstbewusstseins – in den Köpfen der Richter, die ihre Ämter und Karrieren königlichen Justiz-Beamten zu verdanken hatten.

Nicht nur im alten Preußen sind die Dinge kompliziert gewesen. Sie sind es in Deutschland heute immer noch. Nicht einmal die Art der Kompliziertheit hat sich so sehr geändert. Es ist die Unentschlossenheit bei der

Entwicklung moderner Staatlichkeit, die immer noch Probleme bereitet. Ich möchte Ihnen einen kurzen Überblick zum Problemstand geben: Die Bundesrepublik ist eines von nur drei Ländern in der Europäischen Union, in der die Justiz in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten nicht selbstständig, sondern der Exekutive angegliedert ist.¹

Noch immer wird bei uns die Karriere von Richtern hauptsächlich in den Justizministerien gemacht. Richterinnen und Richter wissen das. Noch immer wird die Verwaltung der Gerichte von Gerichtspräsidenten gelenkt, die wie Verwaltungsbeamte der Justizministerien agieren. Die Rahmenbedingungen der Rechtsprechung haben aber großen Einfluss auf ihre inhaltlichen Ergebnisse. Die Dritte Gewalt ist in Deutschland in einer widersprüchlichen Rolle. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben ist die Kontrolle exekutiver Entscheidungen. Doch den wichtigsten Einfluss auf die dritte Gewalt hat die Exekutive.

Die Exekutive hat den wichtigsten Einfluss

Seit es das Grundgesetz gibt, diskutieren Richterinnen und Richter und die Rechtswissenschaft eine mögliche Lösung: die Selbstverwaltung der Dritten Gewalt. Die Frage lautet: Inwieweit ist es verfassungsrechtlich möglich, die Judikative aus den Machtstrukturen der Exekutive herauszulösen und als wirklich eigenständige Gewalt zu etablieren?

Sie ahnen vielleicht die Antwort schon. Die Dinge sind kompliziert. Die Verfassung enthält bereits alle Voraussetzungen für eine selbstverwaltete Justiz. Im Verfassungstext finden wir – allerdings verstreut – dazu drei moderne Grundsätze, die wir nur in die richtige Beziehung bringen müssen:

– der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit,

– das Prinzip der Gewaltenteilung,
– das Demokratieprinzip.

Nach diesen Prinzipien müsste die Judikative mit der nötigen demokratischen Legitimität ausgestattet werden, um mit gestärkter Unabhängigkeit ihrer Kontrollfunktion im Verhältnis zu den zwei anderen Gewalten gerecht zu werden.

Selbstverwaltung – das ist gleichsam der Strich, der alle drei Prinzipien zu einem logischen Dreiecksverbunden könnte. Zu allen drei Prinzipien werde ich sogleich noch ausführlich vortragen.

Einschränkend ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz – dort wo es die Justiz behandelt – immer auch noch Restvorstellungen einer vormodernen judikativen Tradition enthält. So lesen wir etwa in den Artikeln 95 und 98 eine sehr starke Stellung der Justizminister bei der Einstellung der Richterinnen und Richter heraus. Nach Artikel 98 bleibt es den Bundesländern sogar freigestellt, ob sie ihren Justizministern die alleinige Macht über die Einstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern geben. Einerseits beschreibt das Grundgesetz also eine Art Anbindung der Judikative an die Exekutive, andererseits zeichnet es das Bild einer unabhängigen, selbstständigen dritten Gewalt. Die Verfassung statuiert Prinzipien, die sie an anderer Stelle wieder schwächt. Wie ist diese Widersprüchlichkeit zu erklären?

Nun, ich denke, sie ist nur so zu erklären, dass wir uns daran gewöhnt haben. Um der Gewöhnung zu entkommen, müssen wir zurückdenken zu den Ursprüngen des heutigen deutschen Gerichtswesens. Wir müssen wieder zu den Preußen – und sehen, welchen Weg die Rechtsgeschichte nach ihnen nimmt.

Als das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) deutsches Recht wird, stellt das preußische Haus der Hohenzol-

lern die deutschen Kaiser. Gewaltenteilung, richterliche Unabhängigkeit und sogar die demokratische Idee haben im Jahre 1877 in Deutschland zwar einige Fortschritte gemacht. Doch im Weltvergleich ist Deutschland kein moderner Staat, wie es 147 Jahre zuvor – bei der Flucht von Katte und Friedrich – Preußen einmal war. In Frankreich und den U.S.A. existierten damals schon bürgerliche Demokratien. England war eine echte konstitutionelle Monarchie. Deutschland hingegen war im Kern Monarchie geblieben. Sein Parlament hatte kaum Befugnisse. Die Exekutive vollstreckte den Willen des Kaisers.

Das Grundgesetz hat an entscheidender Stelle keinen Einzug ins GVG gefunden

Das GVG, das bis heute den wesentlichen Aufbau und die grundsätzlichen Funktionsweisen der deutschen Gerichte bestimmt, – gestaltet den Justizapparat hierarchisch gegliedert und autoritär geführt. Dieser institutionelle Aufbau der Judikative blieb auch in der Weimarer Republik bestehen. Die Verfassung der ersten deutschen Demokratie war widersprüchlich. Die Weimarer Reichsverfassung garantierte in Art. 102 die richterliche Unabhängigkeit – doch sie unterwarf gleichzeitig die Richterschaft den beamtenrechtlichen Bestimmungen. Der lenkbare und vorauseilend gehorsame richterliche Beamte passte dann auch in das Richterbild des faschistischen Deutschlands. Der Parlamentarische Rat des Grundgesetzes suchte die Lehren aus diesem Richterbild zu ziehen. Ein „neuer Richtertyp“ sollte entstehen, der sein Amt „im Geiste der Demokratie“ ausübt, wie es vorbildlich in der Hessischen Landesverfassung heißt.

Man wünschte sich eine selbstbewusste dritte Gewalt, die über Wahrheit und Gerechtigkeit frei von Beeinflussungen auch gegen die Mächtigen im

Staat befindet. Doch die konsequente Herauslösung des Richters aus den hierarchischen Strukturen des Beamtentums gelang nicht.

Die Verfassungseltern schrieben das neue gewünschte Verhältnis der Judikative zu den anderen beiden Gewalten nicht in den Text des Grundgesetzes. Sie erteilten den einfachen Gesetzgebern lediglich in Art. 98 einen Auftrag, die Rechtsstellung der Richter in Bund und Ländern durch Gesetze zu regeln. Der Bund ließ sich bis 1961 Zeit. Das Deutsche Richtergesetz erklärte dann die beamtenrechtlichen Regelungen für die Richter als subsidiär anwendbar. Die Länder verfahren ganz ähnlich. Das Gerichtsverfassungsgesetz wurde nicht entscheidend verändert. Seine Rückschrittlichkeit erkennen Sie sehr gut an einer sprachlichen Feinheit. Das Grundgesetz schützt in Artikel 92 die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter. Es betont damit das personelle Moment dieses Schutzes. Im Gerichtsverfassungsgesetz dagegen existiert nur ein Schutz der Institution „Justiz“. Dort ist in § 1 die Rede von unabhängigen „Gerichten“. Das Grundgesetz hat daher an entscheidender Stelle keinen Eingang in das Gerichtsverfassungsgesetz gefunden. So entstand – insgesamt – unter der Geltung des Grundgesetzes ein für die Laufbahn von Beamten geschaffenes Beurteilungs- und Beförderungssystem für die bundesdeutsche Richterschaft neu.

Es ist dieses System, das das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit und die kontrollierende Stellung der Judikative als eigenständige Staatsgewalt behindert.

Ich hatte eingangs von drei Verfassungsprinzipien gesprochen. Ich will nun ausführlich zu ihnen zurückkehren und Problemstand und mögliche Lösungen entlang ihrer Logik besprechen.

1. Die richterliche Unabhängigkeit

Gemäß Artikel 97 Absatz 1 sind die Richterinnen und Richter „unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.“

Ein preußischer Justizminister hatte zur Unabhängigkeit der Richter lakonisch und zutreffend bemerkt:

„Die Richter können so unabhängig sein wie sie wollen, solange wir die Personalpolitik bestimmen.“

Die Behinderungen richterlicher Unabhängigkeit sind heute nur subtilerer Natur, als es der grobe Eingriff des Soldatenkönigs in das Urteil des Gerichts über Leutnant Katte war.

Behinderungen richterlicher Unabhängigkeit sind heute subtiler

Carsten Löbbert, der Vizepräsident des Amtsgerichtes Lübeck,² hat dies so beschrieben:

„Welchen Einfluss hat das System auf die Unabhängigkeit? Die Richterpersonen haben, wie alle Menschen, die in Organisationen arbeiten, Wünsche, Interessen und ein natürliches Streben nach Anerkennung, Bestätigung und Integration.“

Später erinnert Löbbert:

„[Es besteht] eine Kategorisierung der Richter nicht nur nach der Instanz, in der sie tätig sind, sondern auch danach, ob sie „Vorsitzender Richter“, „Aufsichtsführender Richter“, „Direktoren“, „Präsidenten“ oder deren „ständige Vertreter“ sind. Alle diese Ämter stehen zueinander in einem hierarchischen Verhältnis und sind mit unterschiedlichen Besoldungen versehen. So gibt es insgesamt 12 verschiedene Gehaltsklassen, die in den Grundgehältern zwischen 3 241 Euro und 10 768 Euro liegen. Es gibt also viel „oben“ und „unten“ in der Richterschaft und einige Richter sind gleicher als andere.“

Wir haben also erstens Richterinnen und Richter, die sich – wie alle Menschen – nach Anerkennung und Honorierung ihrer Arbeit sehnen.

Wir haben zweitens ein System, in dem sich Anerkennung und Honorierung durch den Aufstieg in einer Hierarchie ausdrücken.

Wir haben drittens und schließlich ein System, in dem dieser Aufstieg weitgehend in den Händen der Exekutive liegt, also durch die Justizministerien maßgeblich mitbestimmt wird.

Praktisch sieht das so aus: Die Justizminister erstellen Vorgaben, die regeln, wie die richterliche Arbeit zu bewerten ist. Nach diesen Vorgaben beurteilen nun die Gerichtspräsidenten die Arbeit ihrer Richterinnen und Richter. Aufgrund der Beurteilungen werden dann die Beförderungstellen vergeben.

In einigen Ländern werden Richterwahlausschüsse zur Bestätigung der ministeriellen Vorschläge beteiligt. Deren Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, die exekutive Vorauswahl zu bestätigen. In anderen Ländern wird dieser Umweg gar nicht gewählt – hier entscheidet das Justizministerium von vornherein allein.

Durch dieses System wird formal nicht in die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter eingegriffen, materiell aber doch. Es ist gar nicht vorstellbar, Fachwissen, Denk- und Urteilsvermögen, Verhandlungsgeschick, Kooperationsbereitschaft oder Arbeitshaltung einer Richterin oder eines Richters zu bemessen, ohne zugleich Aussagen über den „richtigen“ Umgang mit dem angeblich unabhängigen Amt zu treffen.

Richter beobachten genau, welcher ihrer Kollegen befördert wird. Sie lernen zu verstehen, welche konkrete Handhabung der Unabhängigkeit Erfolg verspricht und welche für das

eigene Fortkommen schädlich ist. Das umfasst sowohl das Prozessrecht als auch das materielle Recht.

So kann sich die Fallbearbeitung auch an der Karrierenützlichkeits orientieren.

Löbbert pointiert das so: *„Sollen nur diejenigen, die [...] die „Rechtsauffassung“ ihres Präsidenten teilen, Aussicht darauf haben gut beurteilt und dereinst zum Vorsitzenden Richter befördert zu werden?“*

Sie werden kaum jemanden in der Justiz treffen, der diese Frage mit „ja“ beantworten würde. Natürlich wünschen wir uns, dass bei richterlichen Karrieren nicht allein der Krümmungsgrad des Rückgrates über das Fortkommen entscheidet. Entscheidend sollten vielmehr die menschlichen und fachlichen Qualitäten sein.

Die Mutter der Wahrheit und Gerechtigkeit ist die Zeit

Das ist ein Ideal. Die Frage ist allerdings, unter welchen Bedingungen dieses Ideal am besten eine Chance hat, sich zu verwirklichen. Auch Richterinnen und Richter sind Menschen. Menschen haben immer Schwächen. Es hilft nicht, zu fordern, sie mögen sie ablegen. Es ist vielmehr die Frage zu stellen, unter welchen Verhältnissen Schwächen kritisch sind und unter welchen alternativen Verhältnissen diese Schwächen unwesentlich bleiben. Nicht nur die Menschen müssen sich ändern, sondern auch die Rahmenbedingungen, unter denen sie arbeiten. Zu den Rahmenbedingungen richterlicher Arbeit zählt auch ein weiteres exekutives Einfallstor in die richterliche Unabhängigkeit. Gestatten Sie mir diesen kleinen Exkurs:

Es ist die Exekutive, die die Haushaltspläne der Justiz in den Parlamenten als Entwurf vorlegt. Das Justizministerium müsste es als seine vornehmste Aufgabe ansehen, der Legislative die

hohe Bedeutung der dritten Gewalt auch über die Höhe des geforderten Budgets zu verdeutlichen.

Doch es ist noch kein Justizminister – auch keine Justizministerin – bekannt geworden, der oder die sich dieser Aufgabe mit angemessener Leidenschaft und Durchsetzungsvermögen gestellt hätten.

Bei steigenden Fallzahlen, zu wenig Personalstellen und unzureichenden Sachmitteln wird es der Judikative unmöglich gemacht, von der richterlichen Unabhängigkeit Gebrauch zu machen.

Die Mutter der Wahrheit und der Gerechtigkeit ist die Zeit. Die notwendige Zeit für die Fallbearbeitung wird den Richterinnen und Richtern nicht gewährt, weil sowohl Verwaltung als auch Gesetzgebung systematisch darauf abzielen, die Qualität richterlicher Arbeit unter Finanzierungsvorbehalt zu stellen. Dies, obwohl die Justizhaushalte die mit Abstand kleinsten Haushalte darstellen. Sie liegen regelmäßig zwischen 1 % und 3 % bei Bund und Ländern. Pro Einwohner ergibt das einen Betrag von etwa fünf Euro. Mehr als eine (schlechte) Pizza ist dem Gesetzgeber die Justiz nicht wert.

Doch der Richterschaft ist es – ohne Selbstverwaltung – verwehrt, ein eigenes Budget zu entwerfen und im Parlament zu begründen.

Die systemische Schwächung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit ist ursächlich für die Schwächung der Judikative als dritte Gewalt.

2. Der Gewaltenteilungsgrundsatz

In Artikel 20 Absatz 2 heißt es:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen

und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Weiter heißt es in Artikel 92 des Grundgesetzes:

„Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut.“

Dahinter steht die Vorstellung einer umfassenden Gewaltenverschränkung und Kontrolle. Das gab es im Preußen des Soldatenkönigs nicht. In seiner Person vereinigten sich grundsätzlich Gesetzgebung und richterliche Kontrolle der Gesetzesanwendung in einer Person. Deswegen konnte er Kattes Tod – abstrakt generell – gesetzlich normieren, exekutiv (konkret-individuell) anordnen und judikativ durchsetzen. Eine Grundidee der modernen Gesellschaft ist es, genau diese Machtkonzentration zu unterbinden. Denn dem Missbrauch der Macht lässt sich nur vorbeugen, wenn keine Institution im Staat alle Macht in den Händen hält.

Wer Gesetze schafft, darf mit ihrer Durchsetzung nicht betraut sein. Wer Gesetze ausführt, ist ein schlechter Schiedsrichter, wenn es um ihre richtige Anwendung geht. Deswegen unterscheiden wir Legislative, Exekutive und Judikative.

Doch allein die formale Abgrenzung der Gewalten voneinander reicht nicht aus, um Machtmissbrauch zu verhindern. Es muss auch dafür gesorgt sein, dass die Macht einer Gewalt, den Mächten der anderen beiden Gewalten wirksam in den Arm fallen kann. Die Judikative kontrolliert ganz maßgeblich die Rechtmäßigkeit exekutiven Handelns. Die Gerichte wachen also über die richtige Anwendung des Gesetzes durch die ausführende Gewalt. Das ist die Intention von Artikel 92 Grundgesetz.

Dazu passt es nicht, dass die Exekutive durch ein System der Richterbeurteilung und -beförderung ihrerseits Einfluss auf die Justiz nimmt bzw. nehmen kann. Auch bei dieser Analyse soll es wiederum nicht um die menschlichen Stärken oder Schwächen eines Justizministers und seiner Beamten gehen. Appelle an deren Fähigkeit, auf judikative Kontrolle nicht

Der Einfluss der Exekutive durch das System der Beurteilung und Beförderung ist zu groß

mit Gegenkontrolle zu antworten, sind müßig. Vielmehr ist das System zu kritisieren und zu reformieren. Solange die Justizverwaltung die Personalpolitik an den Gerichten steuert, wird sie tendenziell – bewusst oder unbewusst – auf eine verwaltungsfreundliche Richterschaft hinwirken. Nicht die Justizminister und Justizministerinnen müssen mehr Größe entwickeln, sondern es ist die Größe ihres Einflusses auf die Personalpolitik, die schrumpfen muss.

Zwei der drei angesprochenen Verfassungsprinzipien haben wir damit abgehandelt. Ich fasse zusammen: Richterliche Unabhängigkeit und richterliche Gewaltenkontrolle können sich unter dem derzeitigen System nicht voll wirksam entfalten. Dies schadet nicht so sehr den Richterinnen und Richtern. Es ist vor allem schädlich für den Justizgewähranspruch der Bürgerinnen und Bürger. Um den beiden genannten Verfassungsprinzipien zu mehr Geltung zu verhelfen, wäre eine Selbstverwaltung der Justiz wünschenswert.

3. Das Demokratieprinzip

Alle Modelle von Selbstverwaltung müssen nun aber das dritte eingangsgenannte Verfassungsprinzip beachten: das Demokratieprinzip. Das

Selbstverwaltungssystem darf nicht dazu führen, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Es muss verhindert werden, dass die Justiz zu einem Staat im Staate wird.

Das Demokratieprinzip finden wir in Artikel 20 Absatz 2 S. 1 des Grundgesetzes.

Dort heißt es: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Das bedeutet: Jede staatliche Macht, auch die der Judikative, bedarf der Legitimierung über den Wählerwillen. Es darf also keine Selbstverwaltungsmodelle geben, bei denen allein die Richterschaft darüber entscheidet, wer Richterin und Richter wird oder nicht. Das Demokratieprinzip untersagt die Kooptation.

Nach dem jetzigen System kann ein Richter eine demokratische Legitimation auf der fünften Stufe vorweisen:

- Volk wählt Parlament.
- Parlament wählt Ministerpräsident.
- Ministerpräsident wählt Justizminister.
- Justizminister wählt Personalreferenten.
- Personalreferent wählt Richterinnen und Richter aus.

4. Vorschläge für eine Selbstverwaltung

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund haben die Richterberufsverbände Gesetzesvorschläge für eine Selbstverwaltung der Judikative vorgelegt. Der Entwurf des Deutschen Richterbundes setzt an der Landesgesetzgebung an und meint, eine richterliche Selbstverwaltung ohne Verstoß gegen Bundesrecht oder gegen das Grundgesetz bewerkstelligen zu können.

Die Neue Richtervereinigung (NRV) will die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine einheitliche Regelung auf Bundes- und

Landesebene nutzen und das Grundgesetz von seinem anachronistischen Teil befreien.³

Ich möchte auf die entscheidenden Gemeinsamkeiten der Vorschläge eingehen.

Der Entwurf des Deutschen Richterbundes und der Entwurf der Neuen Richtervereinigung verfolgen einen zentralen Grundansatz: Die Herauslösung der Judikative aus dem Einfluss der Exekutive und ihre Verschiebung in den Machtbereich der Richter unter Beteiligung des Parlaments. Den Entwürfen ist auch gemeinsam, dass sie die demokratische Legitimation für die Einstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern schon auf der zweiten Stufe regeln wollen. Das heißt: Beide Gesetzentwürfe wollen keine direkte Wahl der Richterschaft durch das Volk, sondern lediglich eine Wahl mit Parlamentsbeteiligung.

Im Entwurf der Neuen Richtervereinigung hätte ein Richterwahlausschuss die Entscheidungskompetenz über die Ersteinstellung von Richterinnen und Richtern. Zwei Drittel seiner Mitglieder wären von der Legislative zu wählen. Nur ein Drittel der Mitglieder hätte die Richterschaft aus ihrer Mitte zu bestimmen. Damit sieht die Neue Richtervereinigung die demokratische Legitimierung als gewährleistet an.

Im Entwurf des Deutschen Richterbundes wählt ein Justizwahlausschuss einen Justizverwaltungsrat.

Der Justizverwaltungsrat, der aus fünf Richtern besteht, nimmt eine Doppelfunktion wahr: Er ersetzt das Justizministerium und dort, wo es bisher Richterwahlausschüsse gab, diese. Er ist damit das zentrale Machtorgan in der Justiz.

Der Justizwahlausschuss, der diesen Justizverwaltungsrat wählt, setzt sich zusammen aus dem Parlamentspräsidenten als geborenes Mitglied, neun Parlamentariern und neun Vertretern der Justiz (zwei Staatsanwälten und sieben Richterinnen oder Richtern aus sämtlichen Gerichtszweigen – mit

einem Übergewicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit). Der Richterbund geht für die demokratische Legitimierung den Weg der doppelten Mehrheit. Sein Justizwahlausschuss entscheidet nicht nur mit der Mehrheit der Stimmen, sondern die Entscheidung ist nur wirksam, wenn zugleich die Mehrheit der Parlamentarier sie trägt.

Die Neue Richtervereinigung demokratisiert die Gerichte dezentral. Die von der Richterschaft eines Gerichts zu wählenden Präsidien erhalten für die Verwaltungstätigkeit ihres Gerichtes eine Allzuständigkeit. Zentrale Verwaltungsfragen und das Vertreten des Justizhaushaltes im Parlament übernimmt ein neu zu schaffender Gerichtsbarkeitsrat (Justizrat), in dem die Angehörigen der Judikative über eine Mehrheit von zwei Dritteln verfügen. Die Personalpolitik wird gesondert in die Hände von Richterwahlausschüssen gelegt.

Zusammengefasst heißt das für beide Entwürfe:

1. Das Justizministerium ist weder für Personal- noch für Verwaltungsaufgaben in der Justiz länger zuständig.
2. Personalfragen werden unter Beteiligung des Parlamentes getroffen.
3. Verwaltungsaufgaben, die die Gerichte betreffen, werden ausschließlich von den Richterinnen und Richtern selbst wahrgenommen.

Der zentrale Unterschied zwischen beiden Entwürfen liegt im Umgang mit den richterlichen Laufbahnen. Der NRV-Vorschlag ist im Kern radikal-konsequent: Er fordert die Abschaffung eines gestaffelten Besoldungssystems und der damit verbundenen Hierarchisierung in der Justiz. Alle Richterinnen und Richter werden grundsätzlich gleich besoldet, wobei ein System von gestaffelten Alterszulagen eingeführt wird.

Etwa in der Mitte dieses Referats hatte ich herausgearbeitet, dass gerade das

System der richterlichen Laufbahnen, das sich auf Beförderungen und damit verbundene Besoldungsvorteile gründet, die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidung im Kern gefährdet.

Ich denke, es ist nicht genug damit gewonnen, die Laufbahnen der Richterschaft aus den Händen der Exekutive in die Hände der Legislative und Judikative zu übertragen. Vielmehr ist das gesamte Laufbahn- und Besoldungssystem in der Justiz abzuschaffen. Warum sollten Richterinnen und Richter anders als Abgeordnete behandelt werden? Alle Abgeordneten bekommen grundsätzlich die gleichen Diäten. Das Bundesverfassungsgericht hat gerade unter Hinweis auf die Unabhängigkeit der Abgeordneten den Ausnahmen zusätzlicher Besoldung für besondere Funktionszuweisungen im Parlament und in den Fraktionen enge Grenzen gesetzt. Es gibt keinen einsichtigen Grund, die Unabhängigkeit von Abgeordneten (vgl. Art. 38 GG) anders zu behandeln als die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter (vgl. Art. 97 GG).

Stellen Sie sich daher vor, wir würden – völlig kostenneutral – die Summe der richterlichen Bezüge durch die Anzahl der Richterinnen und Richter teilen. Die Gleichheit des Salärs würde das Denken der Richterschaft verändern. Sie wäre die Revolution in unserer Justiz unter Beachtung des Grundgesetzes. Diese Veränderung lädt zum Träumen ein. Fortan könnten allein Interessen und Neigungen bestimmend sein, wenn es um die Zuweisung einer bestimmten Funktion in der Justiz geht.

Missgunst, Mobbing, Gier und Gemauschel verlören ihren Sinn. Nach dem Entwurf der NRV könnte so die materielle Grundlage der Judikative tiefgreifend verändert werden. Die grundsätzliche materielle Gleichheit der Richterinnen und Richter bietet Raum für die vertiefende Entwicklung

ihres demokratisch-politischen Bewusstseins.

Unter gleichen Bedingungen und befreit von der Hierarchie der Bezüge und der damit verbundenen sozialen Einordnungen könnten sie selbstbewusster in den Diskurs eintreten: Über die gesellschaftliche Bedeutung ihrer Arbeit und vor allem auch über das Politische in ihren Entscheidungen.

Der – in diesem Sinne – unentfremdete Richter könnte mutiger, politischer und selbstkritischer sein als der heutige Richtertyp.

Damit haben wir die drei hier relevanten Grundprinzipien des Grundgesetzes in ein Dreieck gebracht.

Die Synthese lautet: Selbstverwaltung verlangt nach ausreichender demokratischer Legitimierung und bietet Stärkung von richterlicher Unabhängigkeit und judikativer Kontrolle. Der alte Soldatenkönig fand es nur gewöhnlich, in einen Richterspruch einzugreifen. Als das wilhelminische GVG entstand, war ganz klar, dass Richter durch Laufbahn und Besoldungssystem an die Regierungsinteressen zu binden waren. Die Weimarer

Die Gesetzentwürfe der NRV

Die NRV hat auf ihrer Bundesmitgliederversammlung am 5. März 2011 einen Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen, bei dem auch die Staatsanwaltschaft als Teil der Rechtsprechenden Gewalt bezeichnet wird; zugleich ist auch ein Gesetzesentwurf zur Änderung einfachgesetzlicher Vorschriften beschlossen worden, in dem die justizorganisatorischen Regelungen enthalten sind.

Beide Texte sind auf der homepage der Neuen Richtervereinigung zum Download verfügbar: www.nrv-net.de/Publikationen.

Republik war wohl zu sehr mit der unglücklichen Erprobung des jungen Parlamentarismus beschäftigt, um auch noch Kraft und Ideen auf eine unabhängige Richterschaft zu verwenden. Auch dem Grundgesetz ist es nicht gelungen, die Richterschaft von ihrer preußischen Tradition vollständig zu befreien. Dennoch hat es den Rahmen geschaffen, den notwendigen Schritt der Emanzipation zu gehen. Diese ist nunmehr nachzuholen.

Mit der „Kompliziertheit der Dinge“ lässt sich der bestehende Zustand nicht mehr rechtfertigen. Es ist genug Zeit vergangen. Die Judikative muss

endlich vom Gängelband der Regierungsgewalt befreit werden. Selbstverwaltung muss selbstverständlich werden. So wie es fast überall in der Europäischen Union bereits der Fall ist. Unabhängigkeit gedeiht bekanntlich am Besten mit dem Leitspruch der NRV:

„Ohne Hoffnung und Furcht“ oder lateinisch „sine spe ac metu“.

Anmerkungen:

- 1 Die anderen beiden sind Österreich und Tschechien
- 2 Symposium / Goethe-Universität / „Zur Selbstverwaltung der Justiz in Europa“ vom 7. – 8. 11. 2008
- 3 Zur Änderung des Grundgesetzes existiert ein separater Diskussionsentwurf der NRV.



37. Richterratschlag

11.11. bis 13.11.2011



Zeichnung: Philipp Heinisch

Psychologie der Rechtsfindung
Der Mensch im Richter

Ansichten und Einsichten

(ausgewählt von Horst Häuser)

Kinder, die man nicht liebt, werden Erwachsene, die nicht lieben.

Pearl S. Buck

Was in den einzelnen Seelen sich ereignet, daraus erwachsen die Geschehnisse der Welt.

Heinz Castor

Erwachsene sind sehr auf die Nachsicht der Kinder angewiesen.

Alice Miller

Kinder mögen manche Untugenden haben, aber wenigstens zeigen sie nicht unentwegt Bilder ihrer Eltern vor.

Robert Lembke

Die guten Seiten des Menschen sind bei weitem nicht so unverwundlich wie die schlechten.

Karl Hermann Waggerl

Der Körper ist der Übersetzer der Seele ins Sichtbare.

Christian Morgenstern

Gesundheit ist die Summe aller Krankheiten, die man nicht hat.

Gerhard Uhlenbruck

Eine der verbreitetsten Krankheiten ist die Diagnose.

Karl Kraus

Die Fortschritte der Medizin sind ungeheuer – man kann sich seines eigenen Todes nicht mehr sicher sein.

Hermann Kesten

Die Kranken geben bei weitem nicht so viel Geld aus, um gesund, als die Gesunden, um krank zu werden.

Johann Nepomuk Nestroy

Wenn eine Medizin nichts schadet, sollte man froh sein und nicht obendrein noch verlangen, dass sie etwas nütze.

Caron de Beaumarchais

Mäßig genossen schadet Alkohol auch in großen Mengen nicht.

Harry Rowohlt

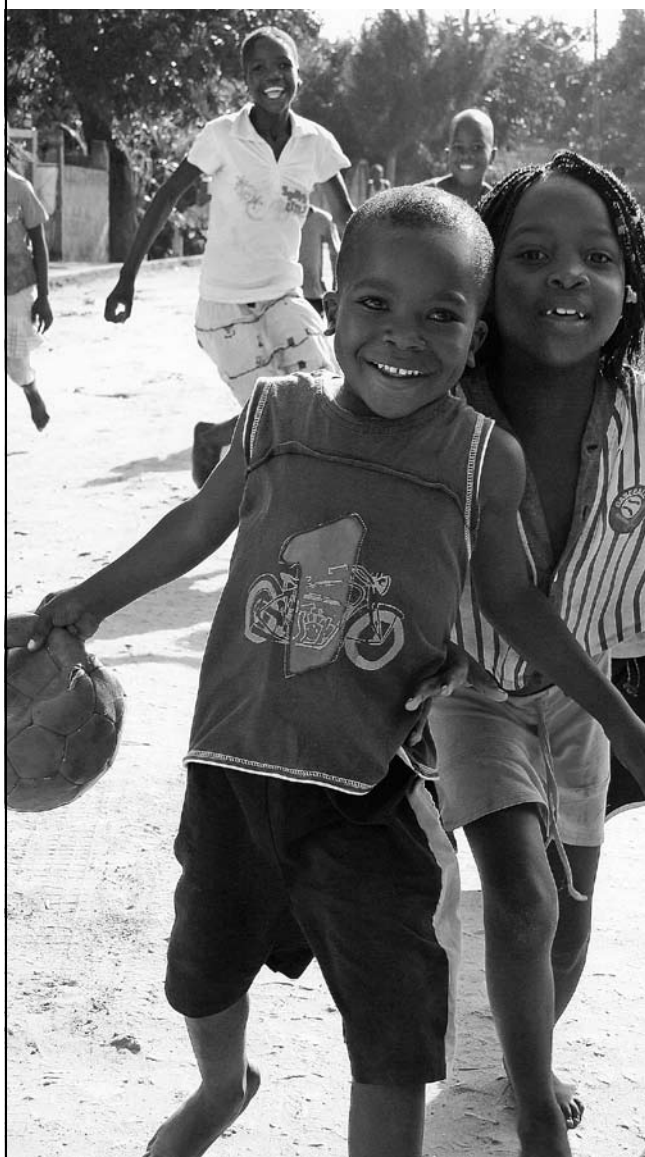
Das ganze Geheimnis, sein Leben zu verlängern, besteht darin: es nicht zu verkürzen.

Ernst von Feuchtersleben

In den meisten Fällen ist die Todesursache eines Menschen sein Leben.

Voltaire

 terre des
hommes
Hilfe für Kinder in Not



Lasst sie spielen!

Für Millionen Kinder weltweit ist Sport und Spiel ein Luxus, den sie sich nicht leisten können: Sie sind auf der Flucht vor Krieg und Gewalt oder müssen arbeiten, um zu überleben. Dabei ist Spiel unverzichtbar für die positive Entwicklung von Kindern und ihren Fähigkeiten: Sie lernen Fairness und übernehmen Verantwortung – auf dem Spielfeld wie im Leben.

Helfen Sie Kindern kindgerecht aufzuwachsen – mit Ihrer Spende!

Weitere Informationen unter
Telefon 0541/7101-128

terre des hommes
Hilfe für Kinder in Not
Ruppenkampstraße 11a
49084 Osnabrück

Spendenkonto 700 800 700
Volksbank Osnabrück eG
BLZ 265 900 25
www.tdh.de

Die Neue Richtervereinigung wurde am 07. März 1987 in Frankfurt am Main gegründet. Sie will gesellschaftskritischen Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten als Berufsvereinigung dienen.

Die Gründung der Neuen Richtervereinigung wurde möglich, weil die Justiz in der Bundesrepublik in ihrer Zusammensetzung pluralistischer wurde und nun in der Justiz – obwohl immer noch überwiegend konservativ – alle Richtungen und Lebenshaltungen vertreten sind. Nicht wenige Kolleginnen und Kollegen sind in Bürgerinitiativen, Hilfsorganisationen, Verbänden und Parteien tätig, beispielsweise um Hochrüstung und Zerstörung der natürlichen Umwelt, Folter und politische Verfolgung zu bekämpfen.

Die Gründung der Neuen Richtervereinigung wurde nötig, weil die traditionellen richterlichen und staatsanwaltlichen Standesvereinigungen, wiewohl verjüngt und flexibler, in konservative Bündnisse eingebettet und nicht selten vor Ort unkritische Stützen der Justizverwaltungen sind.

Die NRV tritt namentlich ein für

- die innere Demokratisierung von Gesellschaft und Justiz,
- den Schutz von Minderheiten und die Bewahrung der Lebensgrundlagen,
- die Beachtung der Menschenrechte und Grundrechte,
- sozial ausgewogene Lösungen im materiellen und Verfahrensrecht im Interesse der Rechtssuchenden.

Insbesondere engagiert sich die NRV für die Unabhängigkeit der Justiz von Einflüssen, die die Justizgewährung für die Bürger beeinträchtigen könnten. Darauf bauen auf

- die grundlegenden Entwürfe der NRV für eine möglichst hierarchiefreie Justizstruktur als eigenständige dritte Staatsgewalt,
- die Forderung nach hinreichenden Arbeitsbedingungen,
- die Konzepte zum Richterbild mit Konsequenzen für Ausbildung und Einstellungsverfahren.

Mitglieder der Neuen Richtervereinigung engagieren sich daher oft justizintern in Gremien (Richterräten, Präsidialräten). Nach anfangs nicht unerheblichen Widerständen aus den Reihen der Justizverwaltungen wird die Neue Richtervereinigung mittlerweile als Berufsvereinigung anerkannt und auf Bundes- und Landesebene bei Gesetzgebungsvorhaben gehört. So ist es unter anderem der nachdrücklichen Einflussnahme der NRV zuzuschreiben, dass mit dem Gesetz zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit zum Jahreswechsel 1999/2000 das Vorsitzendenquorum in den Präsidien entfallen ist und die Geschäftsverteilung in den Spruchkörpern nicht mehr durch den Vorsitzenden, sondern durch Mehrheitsentscheidung geregelt wird.

Organisatorisches

Die Neue Richtervereinigung ist auf Bundesebene als eingetragener Verein (mit Sitz in Frankfurt am Main, VR 9017) organisiert und wird nach außen durch seinen Vorstand vertreten (**Bundesevorstand**).

In den Bundesländern tritt die NRV nach außen durch **Landesverbände** auf, die durch Landessprechergruppen repräsentiert werden, die in Landesmitgliederversammlungen gewählt werden.

Für bestimmte Themenbereiche hat die NRV für sachbezogene Arbeit bundesweite **Fachgruppen** gebildet.

Jährlich – meist Anfang März – findet eine Bundesmitgliederversammlung statt, alle zwei Jahre wird der Bundesevorstand gewählt. Dem Bundesevorstand ist ein in Berlin eingerichtetes **Sekretariat** zugeordnet, das für Außenstehende wie für Mitglieder als Anlaufadresse dient und verbandsinterne administrative Aufgaben erledigt.

Sprecher des Landesverbandes:

Ferdinand Georgen (VG Wiesbaden), Mainzerstraße 124,
65189 Wiesbaden, Tel.: 0611/3261-3132 Fax: -3111;
e-mail: F.Georgen@nrv-net.de

Miriam Gruß (OLG Frankfurt), Zeil 42, 60313 Frankfurt am Main
Tel.: 069/1367-2327

Volker Kaiser-Klan, (LG Frankfurt am Main), Gerichtsstraße 2,
60313 Frankfurt am Main, Tel.: 069/1367-8128

Guido Kirchhoff, (OLG Frankfurt, Außenstelle Darmstadt),
Mathildenplatz 14, 64283 Darmstadt
Tel.: 06151/992-4643

Doris Möller-Scheu (StA Frankfurt am Main), Konrad-Adenauer-Straße 20,
60313 Frankfurt am Main, Tel.: 069/1367-8450

Thomas Sagebiel (OLG Frankfurt), Zeil 42, 60313 Frankfurt am Main
Tel.: 069/1367-8421

Werner Schwamb, (OLG Frankfurt), Zeil 42, 60313 Frankfurt am Main
Tel.: 069/1367-2472

Doris Walter (AG Marburg), Universitätsstr. 48, 35037 Marburg
Tel.: 06421/290-389

Bundes-Sekretariat:

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel. 030/420223-49
Fax: 030/420223-50

info@nrv-net.de
www.nrv-net.de
Umweltbank Nürnberg
BLZ 760 350 00
Konto-Nr. 599000