

Müssen Richter mit persönlichen Konsequenzen rechnen?

Zum Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren

Udo Hochschild

1. Einleitung

Am 03.12.2011 ist das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in Kraft getreten. Nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein solches Gesetz für Deutschland in verschiedenen Entscheidungen gefordert hatte, kam der Gesetzgeber in Deutschland dieser Verpflichtung nach. In der Zukunft können Anwälte in Gerichtsverfahren eine Verzögerungsrüge erheben, wenn das Verfahren nach ihrer Meinung zu lange dauert. Und es wird zur Festsetzung von Entschädigungen kommen, wenn im Nachhinein festgestellt wird, dass ein Verfahren unzumutbar lange („überlang“) gedauert hat.

Für Nachteile, die auf Grund von Verzögerungen bei Gerichten eines Landes eingetreten sind, haftet das Land. Für Nachteile, die auf Grund von Verzögerungen bei Gerichten des Bundes eingetreten sind, haftet der Bund. Zuständig für die Klage auf Entschädigung gegen ein Land ist das Oberlandesgericht, in dessen Bezirk

die Regierung des beklagten Landes ihren Sitz hat. Zuständig für die Klage auf Entschädigung gegen den Bund ist der Bundesgerichtshof.

Nicht wenige Kollegen fragen sich, ob das Gesetz für sie unangenehme persönliche Konsequenzen haben könnte. Werden die Justizverwaltungen die Feststellung einer überlangen Verfahrensdauer zum Maßstab machen für Regressansprüche und Maßnahmen der Dienstaufsicht? Werden so die Richter zu den Sündenböcken einer fiskalorientierten Personalpolitik im Justizbereich? Das Bild eines überversorgten und faulen Staatsdieners ist in der Vergangenheit nachhaltig im Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit verankert worden. Politiker könnten in Versuchung geraten, die Schuld für Verfahrensverzögerungen publikumswirksam auf die letztendlich Handelnden abzuwälzen.

Solche Befürchtungen sind unbegründet, wenn sich alle Beteiligten an Gesetz und Verfassung halten. Bindendes Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) ist auch § 38 DRiG. Die Justiz ist personell so ausstatten, dass Richter dem geleisteten Eid Folge leisten können, „nur der

Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen“. Eine Bindung der Richterschaft an fiskalpolitische Prioritätensetzungen sehen Verfassung und einfaches Recht derzeit nicht vor.

Deshalb beschränkt sich der vorliegende Beitrag im Wesentlichen auf eine Erläuterung des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Gleichzeitig sollen einige vorsorgliche Maßnahmen empfohlen werden. Der Beitrag kann sich aus Raumgründen nur mit der Situation der Richter beschäftigen; für Staatsanwälte gilt weitgehend Entsprechendes.

2. Keine Feststellung von Schuld und Verantwortung durch das neue Gesetz

Bei der Entschädigung nach dem neuen Gesetz geht es nicht um persönliche Verantwortung. Dies gilt gleichermaßen für Richter, die sich dem Vorwurf ausgesetzt sehen, nicht schnell genug gearbeitet zu haben, wie auch für die Vertreter von Justizverwaltung und Politik, denen vorgewor-



Zeichnung: Philipp Heinisch

fen wird, nicht für die notwendigen personellen Ressourcen in der Justiz gesorgt haben. Geprüft wird allein die objektive Überlänge eines Verfahrens, also die Frage, ob aus der Sicht des Betroffenen die Verfahrensdauer (noch) zumutbar war, wobei Besonderheiten des Verfahrens – insbesondere auch das eigene Verhalten des Betroffenen – zu berücksichtigen sind.

Diese Sichtweise des Gesetzes – weder direkte noch indirekte persönliche Verantwortungszuweisung bei der Feststellung der Überlänge eines Verfahrens – ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut des Gesetzes als auch aus der Begründung des Gesetzgebers.

Der Versuch einer Feststellung, dass eine objektiv unzumutbare Verfahrensdauer auf ein subjektives Verschulden des Richters zurück zu führen ist, hätte die parallel wertende Aufarbeitung des gesamten richterlichen Dezernats zur Voraussetzung. Erst die Erfassung der Arbeit in jeder einzelnen Akte kann zu dem Vorwurf führen, der Richter hätte auch noch die Zeit gehabt, das in Frage stehende Verfahren objektiv schnell genug zu erledigen. Diese Prüfung ist nicht Aufgabe des Oberlandesgerichts. Auch deshalb wird es nicht möglich sein, allein aus der rechtskräftigen Feststellung der objektiven Überlänge eines Verfahrens vorschnell auf ein subjektives Verschulden des Richters zu schließen.

Die objektive Betrachtungsweise, die sich von der Verantwortung einzelner Personen löst, entspricht der Rechtsprechung des EGMR.

3. Keine Änderung der Prozessordnungen

Die Prozessordnungen sind unter der Geltung des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren unverändert geblieben. Art. 103 GG und – beispielsweise – § 139 ZPO sind weiterhin die verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Vorgaben und Maßstäbe für die Arbeitsweise

von Richtern. Bei vollem Einsatz seiner Arbeitskraft ist kein Richter veranlasst, irgendetwas in seiner bisherigen Arbeitsweise zu ändern. Dies gilt auch dann, wenn aus Gründen der Sorgfalt und Bearbeitungstiefe in dem einen Verfahren ein anderes Verfahren nicht in objektiv angemessener Zeit erledigt werden kann.

4. Die Verantwortung für Qualität und Bearbeitungstiefe

Die Verantwortung für Qualität und Bearbeitungstiefe obliegt ausschließlich dem zuständigen Richter. Diese Verantwortung gehört zum Kern der richterlichen Unabhängigkeit. Nach derzeitiger Verfassungs- und Rechtslage darf niemand einem Richter vorwerfen, wegen der von ihm angestrebten Qualität und wegen der dabei praktizierten Bearbeitungstiefe benötige er unzulässig mehr Zeit bis zur Verfahrenserledigung als der Durchschnitt der Kollegen. Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art 97 Abs. 1 GG). Finanzpolitischen Prioritätsentscheidungen von Politikern unterworfen sind sie nicht. Politischen Entscheidungsträgern, denen die gegenwärtige Rechtslage als unpraktikabel erscheint, steht es frei, Gesetzes- und Verfassungsänderungen zu initiieren. Einfacher ist es allerdings, Verfassungs- und Gesetzeswortlaute im Wege der Interpretation von den Füßen auf die Köpfe zu drehen, bis sie schließlich das praktische politische Handeln zu decken scheinen.

5. Keine Verantwortung des Richters für Zahlen und Erledigungszeiten

Jeder Richter ist verpflichtet, sich mit ganzer Arbeitskraft einzusetzen. Es gibt aber keine Dienstpflicht der Richter, eine bestimmte Erledigungszahl zu erreichen. Die Feststellung eines Fehlverhaltens darf nur an Ersteres anknüpfen: An den mangelhaften

Einsatz. Ein Richter handelt korrekt, wenn er bei vollem Einsatz "nur" eine unter dem Durchschnitt liegende Erledigungszahl erreicht. Das Jonglieren mit Eingangs- und Erledigungszahlen zur Bewertung richterlichen Arbeitens stellt die nach dem Wortlaut des GG gewollte Rechtslage (Art 97 Abs. 1 GG) von den Füßen auf den Kopf. Mittels Zahlenakrobatik erheben die Justizverwaltungen sich selbst über die Richter hinweg in den Rang von Interpreten der Prozessordnungen und bewirken, dass – gemessen an der jeweils erwünschten und benoteten Bearbeitungstiefe – in jedem Bundesland je nach Personalausstattung ein anderer § 139 ZPO praktiziert wird.

6. Überlastungsanzeigen

Überlastungsanzeigen von Richtern sind unüblich. Sie machen unbeliebt und gelten als karriereschädigend. Wer initiiert schon gerne seinen eigenen Rufmord? Vielleicht sollten Richter künftig weniger Zurückhaltung üben, um persönlichen Risiken aus dem Wege zu gehen.

Die Präsidentin des Oberlandesgerichts Karlsruhe hat in einer Stellungnahme gegenüber dem Justizministerium Baden-Württemberg vom 10.05.2010 die Auffassung vertreten, es sei nach dem neuen Gesetz für alle Richter erforderlich, dass sie in jedem einzelnen Verfahren auf die erste Verzögerungsrüge mit einer Überlastungsanzeige an das Präsidium reagieren. Dem ist beizupflichten. Die Präsidentin hat in ihrem Schreiben zutreffend darauf hingewiesen, dass die Überlastungsanzeigen dazu führen werden, dass die Notwendigkeit zusätzlicher Richterstellen nach außen deutlich wird.

Es ist nicht auszuschließen, dass Dienstvorgesetzte von Richtern, gleichviel ob in Ministerien oder vor Ort an den Gerichten, die Schuld für objektive Verfahrensverzögerungen nicht bei sich, sondern bei dem einzelnen Richter suchen werden, der das jeweils als überlang beanstande-

te Verfahren zu bearbeiten hat. Die Überlastungsanzeige ist ein taugliches Instrument, um das Risiko eines solchen Abwälzens von Verantwortung zu mindern.

An Kollegialgerichten liegt die Verantwortung für eine Überlastungsanzeige an das Präsidium beim Vorsitzenden des Spruchkörpers. Der einzelne Berichterstatter muss seine Überlastungsanzeige an den Spruchkörper richten, denn zunächst muss der Spruchkörper prüfen, ob eine interne Abhilfe möglich ist.

Überlastungsanzeigen sollten immer schon dann erfolgen, wenn ein Richter absehen kann, dass er voraussichtlich nicht in der Lage sein wird, alle ihm zugewiesenen Verfahren in angemessener Zeit zu erledigen.

7. Die Verantwortung von Gerichtspräsidenten und Präsidien

Unter der Geltung des neuen Gesetzes sollten die Gerichtspräsidenten wie auch die Präsidien zu der Erkenntnis gelangen, dass eine Überlastung dann gegeben ist, wenn ein Richter bei *voller Ausnutzung seiner Arbeitskraft* – unabhängig von den Eingangszahlen und gleichviel aus welchem sonstigen Grunde – nicht in der Lage ist, alle ihm zugewiesenen Verfahren in der rechtlich vorgegebenen Arbeitszeit (in Baden-Württemberg 41 Wochenstunden gemäß der Verordnung der Landesregierung über die Arbeitszeit der Beamten und Richter des Landes) zu Ende zu führen. Präsidenten und Präsidien sollten Überlastungssituationen sachlich darstellen und an das Justizministerium Ressourcenanforderungen richten, um zu vermeiden, selbst für überlange Verfahren verantwortlich zu sein.

Präsidenten, die dem Justizministerium keine Überlastung ihres Gerichts mitteilen, nehmen dem Ministerium und der Politik die Möglichkeit, für Abhilfe zu sorgen. Schon deshalb gehört die Darstellung und Mitteilung

von Überlastungssituationen an das Justizministerium zu den Dienstpflichten jedes Gerichtspräsidenten. Die Versäumung regelmäßiger Sachdarstellungen und Ressourcenanforderungen sollte für sie mit Regressen zu Gunsten der Steuerzahler verbunden sein.

Im Jahr 2007 hat das Justizministerium Baden-Württemberg (Schreiben vom 24.10.2007) auf eine Anfrage der Neuen Richtervereinigung erklärt, es gebe im Richterbereich keine personelle Unterdeckung, denn es habe in Baden-Württemberg „Ressourcenanforderungen von Gerichtspräsidenten in der Vergangenheit nicht gegeben“. Wenn in der Zukunft Entschädigungen bei überlangen Verfahren festgesetzt werden, wird sich die Frage stellen, ob diese Feststellung des Justizministeriums aus dem Jahr 2007 immer noch gilt. Ebenso wird sich die Frage stellen, ob die Gerichtspräsidenten ihren Hinweispflichten an das Ministerium nachgekommen sind.

8. Dienstaufsichtsmaßnahmen gegen Richter?

Der auf den Richtern bereits heute lastende Druck zur Erfüllung eines von der Dienstaufsicht informell vorgegebenen Plansolls (vgl. www.gewaltenteilung.de/steuerung.htm) wird sich durch das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren möglicherweise verstärken. Auch Gerichtspräsidenten gelten nicht gerne als Verantwortliche oder Mitverantwortliche für Überlastungssituationen.

Im Lichte des derzeit geltenden Verfassungsrechts und einfachen Rechts ist die Auferlegung eines richterlichen Plansolls verfassungs- und rechtswidrig. Sie ist einer Dritten Staatsgewalt unwürdig und würde in vergleichbaren Rechtsstaaten als eine Schande empfunden. Eine Plansollunterwerfung ist geeignet, die Persönlichkeiten von Richtern zu deformieren; sie mündet in die faktische Wieder-Verbeamtung

von Richtern (vgl. www.gewaltenteilung.de/dittrich.htm).

Wird ein Plansollversprechen von einem Dienstvorgesetzten verlangt, dessen Wort Gewicht hat bei Dienstzeugnissen und für die richterliche Karriere, und der darüber hinaus über disziplinarische Macht verfügt, sollte der Straftatbestand der Nötigung nicht aus dem Blickfeld geraten.

Jedem Richter ist zu raten, schon zum frühestmöglichen Zeitpunkt (z.B. bei entsprechenden mündlichen Äußerungen im Vorfeld dienstaufsichtlicher Maßnahmen) anwaltliche Unterstützung und/oder die Hilfe der richterlichen Berufsorganisationen in Anspruch zu nehmen.

9. Fazit

„...Menge pro Zeit. Das ist ein Begriff von Effizienz, der mit den Aufgaben der Justiz nur am Rande zu tun hat und der deshalb, sollte er sich als zentral durchsetzen, zu verzerrter Wahrnehmung und verheerenden Fehlurteilen führen wird...“ (So Winfried Hassemer, ehemaliger Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts; vgl. www.gewaltenteilung.de/hassemer.htm bzw. DRiZ 1998, S.391 ff.). Das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren ist nach Wortlaut und Begründung weder dazu geeignet noch dazu gedacht, an dieser Feststellung von Hassemer etwas zu ändern.

Es bleibt die Aufgabe aller Beteiligten, dafür zu sorgen, dass das neue Gesetz nicht zu Fehlentwicklungen führt, die dieses Gesetz gar nicht will. Persönliche Probleme für Richter können sich nur durch Fehlinterpretationen ergeben. .

Nachbemerkung: *Ich bitte um Nachsicht dafür, dass ich mich bei der Verwendung weiblicher oder männlicher Ausdrucksformen für die männliche entschieden habe. Es hätte mit gleicher Berechtigung durchgängig die weibliche sein können.*