



# Neue Richter Vereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten



## **NRV-Info**

Landesverband Nordrhein-Westfalen

### **Aus dem Inhalt:**

Verwaltungsgerichtsbarkeit 2.0	Seite 3
Wird NRW Mitbestimmungsland Nr. 1?	Seite 7
Vom Richter auf Probe zum Richter auf Abruf	Seite 11
Nachwuchsmangel in der Justiz	Seite 13
Das aktuelle Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014	Seite 15
Whistleblower sind keine Nestbeschmutzer	Seite 21
Die Unabhängigkeit der europäischen Justiz muss noch errichtet werden	Seite 25
Allheilmittel Justiz (Richterratschlag 2014)	Seite 29
Von der Copacabana zur Wahrheitskommission	Seite 30
Das Grundgesetz – eine christliche Verfassung?	Seite 34
Was will die NRV?	Seite 35

## Editorial

### Liebe Leserinnen und Leser,

was gibt es Neues in der Justizlandschaft Nordrhein-Westfalens? Eckpunkte für ein neues Richter- und Staatsanwältengesetz! Mehrere Entwürfe von Landtagsfraktionen und vorangegangener Landesregierungen verschwanden jahre-, wenn nicht jahrzehntelang in ministerialen Schubladen, so dass man kaum noch an ein neues Gesetz glauben mochte. Das nun vorliegende Eckpunktepapier verspricht endlich echte Mitbestimmung. Vom Rang des Mitbestimmungslandes Nr. 1 wird Nordrhein-Westfalen zwar nach wie vor meilenweit entfernt sein, aber für hiesige Verhältnisse ist das kommende Gesetz ein riesiger Fortschritt. Dass ganz große Sprünge wie die Reform des Beurteilungswesens (Mehraugenprinzip) oder die Einführung eines Richterwahlausschusses nicht zu erwarten waren, zeichnete sich bereits in der Auftaktveranstaltung zur Gründung der Arbeitsgruppe (siehe S. 7) im März 2012 ab, in der – wie auch später in der Arbeitsgruppe selbst – die Vertreter/innen der Justizverwaltung deutlich in der Überzahl waren und vereinzelt hohe Repräsentant/innen derselben – milde ausgedrückt – ihre enorme Reserviertheit gegenüber richterlicher Mitbestimmung signalisierten. Dem Justizministerium ist aber hoch anzurechnen, dass es weit im Vorfeld eines Gesetzentwurfs überhaupt zu einer Mitwirkung von Richtervertretungen und Berufsvereinigungen gekommen ist. Dies ist ein Novum und ein bemerkenswerter Gewinn an politischer Kultur. Felix Helmbrecht, der die NRV in der Arbeitsgruppe vertreten hat, gibt in seinem Beitrag „Wird NRW Mitbestimmungsland Nr. 1?“ einen Überblick über die Inhalte des Eckpunktepapiers.

Frischer Wind herrscht in der Verwaltungsgerichtsbarkeit! Die Präsidentin des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts, Frau Dr. Ricarda Brandts, verkörpert einen vielversprechenden, offenen und kommunikativen Justizverwaltungsstil. Wir haben die Präsidentin interviewt (siehe „Verwaltungsgerichtsbarkeit 2.0“). In ihren Antworten zeigt sich an vielen Stellen der positive Wind der Veränderung.

Weitere Themen sind der Umgang des Oberlandesgerichts Hamm mit Proberichter/innen, das „Problem mit den Frauen“ und die erschreckende Doppel-Nullrunde in der Besoldung, die, so Prof. Fabian Wittrek im Mai 2014, „geringschätzig, kurzsichtig und töricht“ zu nennen ist. Außerdem befassen wir uns mit dem Kapitel Datenüberwachung, informationeller Selbstbestimmung, whistleblowing, digitaler Selbstverteidigung. Und natürlich kümmert sich die NRV nach wie vor um den Themenschwerpunkt Selbstverwaltung/Autonomie der rechtsprechenden Gewalt. „Ein Rechtsstaat ist unvollkommen, solange die Verwaltung der Justiz in den Händen der Regierung liegt.“, schreibt Carsten Schütz in seinem Beitrag „Die Unabhängigkeit der europäischen Justiz muss noch errichtet werden.“ Es geht darum, dass im Gegensatz zu den restlichen Mitgliedsländern der Europäischen Union in Deutschland, Österreich und Tschechien noch nicht das eingerichtet ist, was die EU von beitrittswilligen Ländern als zwingenden rechtsstaatlichen Standard der Gewaltenteilung verlangt: Ein Justizrat als Leitungsorgan der Justiz anstelle der Verwaltung der „dritten Gewalt“ durch ein Ministerium der zweiten Gewalt, der Exekutive.

Stefanie Roggatz berichtet über eine justizpolitische Reise nach Brasilien, organisiert von der brasilianischen Anwaltskammer (OAB) mit der Neuen Richtervereinigung und der Rosa-Luxemburg- Stiftung („Von der Copacabana zur Wahrheitskommission“).

Wir hoffen, dass Ihnen die Beiträge zu diesen und den anderen Themen dieses Hefts gefallen. Bitte geben Sie uns mit Ihren Anregungen und Vorschlägen ein Echo zu diesem NRV-Info! Berichten Sie uns bitte weiterhin über bemerkenswerte Vorgänge in der Justiz! Und – spannen wir den Bogen zum kommenden Richter- und Staatsanwältengesetz – nutzen Sie bitte die neuen Mitbestimmungschancen! Denken Sie bereits jetzt an die Richtervertretungswahlen 2014 und kandidieren Sie auf unserer – auch für Nichtmitglieder – Offenen Liste! Die schnelle Kontaktmöglichkeit: LV.nrw@nrv-net.de. Oder rufen Sie ein Mitglied des Sprecherrats an (Kontakt Daten im Impressum)!

Mit kollegialen Grüßen  
Die Redaktion

## Justiz in Nordrhein-Westfalen

# 2.0 Verwaltungsgerichtsbarkeit 2.0

**Interview mit Frau Dr. Ricarda Brandts, Präsidentin des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs und des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts**

**NRV-Info:** *Sie sind jetzt etwa ein Jahr im Amt. Wie ist Ihr erster Eindruck, was hat Sie überrascht, was haben Sie sich anders vorgestellt?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Sehr gefreut hat mich die freundliche Aufnahme. Bei der Arbeit in der Verwaltungsabteilung des OVG und in meinem Senat sowie bei meiner Rundreise zu den Verwaltungsgerichten und den Besuchen der einzelnen Senate des OVG habe ich festgestellt, dass ich von vielen hoch kompetenten und engagierten Kolleginnen und Kollegen umgeben bin und unsere Gerichtsbarkeit für die Bewältigung ihrer Aufgaben gut aufgestellt ist. Überrascht und geradezu beeindruckt haben mich das gute Niveau der IT-Ausstattung und die bereits fortgeschrittene Entwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs. Hier ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit einigen anderen Gerichtsbarkeiten einen Schritt voraus.

**NRV-Info:** *Sind Sie mit Übungen konfrontiert worden, die bei Ihnen spontan den inneren Reflex ausgelöst haben „Das möchte ich ändern!“?*

**Dr. Ricarda Brandts:** In neuen Arbeitszusammenhängen bemühe mich immer, erst einmal genauer hinzuschauen, zuzuhören und zu analysieren. Wenn man die Dinge auf sich wirken lässt, ändert sich die Sichtweise auf das eine oder andere Problem. Manche erste Einschätzung bedarf dann im Nachhinein der Korrektur. Für selbstverständlich halte ich aber, dass auch eine lange geübte Praxis immer wieder überdacht werden muss und auf den Prüfstand gehört. Ich glaube, dass wir in der Bestandsaufnahme und dem Meinungsaustausch darüber in unserer Gerichtsbarkeit auf einem sehr guten Weg sind.

**NRV-Info:** *Fühlt sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit anders an als die Sozialgerichtsbarkeit?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Wenn Sie den persönlichen Umgang miteinander meinen, so kann ich keine wesentlichen Unterschiede feststellen. Allerdings scheint es mir in der Sozialgerichtsbarkeit beim persönlichen Miteinander etwas lockerer zuzugehen und insgesamt mehr diskutiert zu werden. Den etwas formelleren

Umgang miteinander und mit den die Gerichtsbarkeit betreffenden Sachfragen habe ich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit allerdings auch schätzen gelernt. Angesichts der Vielschichtigkeit der zu beantwortenden Fragen und der Vielzahl der zu treffenden Entscheidungen kann dies für die Effizienz der Arbeit einen hohen Stellenwert haben.

**NRV-Info:** *Wir wissen nicht, ob Sie Ihr neues Amt mit einem Wahlspruch im Kopf angetreten haben. Wenn Sie sich eines (oder notfalls auch mehrere) der folgenden Leitmotive aussuchen könnten, welches würden Sie wählen:*

*„Man entdeckt keine neuen Erdteile, ohne den Mut zu haben, alte Küsten aus den Augen zu verlieren.“  
(André Gide, frz. Schriftsteller)*

*„Entweder wir finden einen Weg, oder wir machen einen.“  
(Hannibal)*

*„Werte kann man nicht lehren, sondern nur vorleben.“  
(Viktor Frankel, österreichischer Psychiater und Autor)*

„Führen ist vor allem das Vermeiden von Demotivation.“

(Reinhard K. Sprenger, Motivations-  
experte)

**Dr. Ricarda Brandts:** So richtig kann ich mich für keinen dieser Wahlsprüche erwärmen. Zunächst zu André Gide: In der Verwaltungsgerichtsbarkeit fühle ich mich gegenüber meinem früheren Wirkungskreis nicht in einen „neuen Erdteil“ versetzt. Die Unterschiede sind nicht gewaltig, vielmehr sitzen wir - und hier meine ich alle Gerichtsbarkeiten - gemeinsam in einem Boot, in dem „Dampfer Justiz“. Hannibals Leitmotiv legt mir zu wenig Wert auf die Suche nach einem Konsens. Werte sollte man - so Frankel - zwar vorleben, man sollte es dabei aber nicht belassen. Wichtig ist mir die Bereitschaft, Werte auch kritisch zu hinterfragen und zu würdigen, um dann das, was man für gut befunden hat, umso mehr zu verteidigen. Zum Leitmotiv des Motivationsexperten: Seine Umschreibung von Führen unterstellt die Tendenz zur Demotivation. Mein Ansatz ist viel optimistischer: Die Motivation ist zu erhalten und zu stärken.

Zusammengefasst: Wahlsprüche neigen zur einseitigen Zuspitzung und sind deshalb als Motto für eine Gerichtsleitung nur bedingt zu empfehlen.

**NRV-Info:** Sie sind die Präsidentin des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts. Mögen Sie den Begriff „Chefpräsidentin“?

**Dr. Ricarda Brandts:** Ich mag ihn nicht, die Betonung des Weisungsverhältnisses trifft die Sache nicht. Aber: Man muss einen Begriff nicht mögen, um ihn dennoch zu gebrauchen. Offizielle Bezeichnungen sind oft etwas „sperrig“, so dass sich eine umgangssprachliche Form entwickelt. An dem Begriff hänge ich aber nicht. Kennen Sie eine bessere Alternative?

**NRV-Info:** Obergerichtspräsidentin vielleicht?

**Dr. Ricarda Brandts:** Den Begriff könnte man verwenden, er ist aber auch nicht sehr eingängig.

**NRV-Info:** Der Rechtsprofessor und Psychoanalytiker Lorenz Böllinger hat der einen oder anderen Justizverwaltung 2005 in einem Aufsatz in der „Kritischen Justiz“ einen Zeitgeist „neofeudaler, exekutivischer Selbstherrlichkeit“ attestiert. Ist Ihnen eine solche Erscheinung in Ihrer langen Tätigkeit als Richterin und Gerichtspräsidentin auch schon einmal begegnet?

**Dr. Ricarda Brandts:** Diesen Zeitgeist mag es gegeben haben; mir ist diese Art von Selbstherrlichkeit in meinem Umfeld glücklicherweise bisher nicht begegnet. Heute dürfte ein solcher Stil auch eigentlich nicht mehr vorzufinden sein. Auch Gerichtsleiter unterliegen einem Anforderungsprofil, zu dem es gehört, die Entscheidungen abgewogen unter Berücksichtigung von Gegenargumenten zu treffen, Transparenz herzustellen und Akzeptanz zu erzielen. Ich gehe davon aus, dass diese Anforderungen in unserer Gerichtsbarkeit erfüllt werden. Zu meinem Selbstverständnis gehört es, dass auch Gerichtsleiter kritisiert werden können und sich der Kritik stellen. Es sollte zur Kernkompetenz aller in der Justiz Tätigen gehören, ihr amtliches und persönliches Verhalten zu hinterfragen und – wenn notwendig – zu korrigieren.

**NRV-Info:** Die Landesregierung arbeitet an einem neuen Landesrichter- und Staatsanwaltschaftsgesetz, das vor allem die richterliche Mitbestimmung verbessern soll. Wie sehen Sie dieses Vorhaben? Gibt es auch aus Ihrer Sicht Reformbedarf?

**Dr. Ricarda Brandts:** Bislang bleibt die richterliche Mitbestimmung vor allem in Personalangelegenheiten weit

hinter der nach dem Personalvertretungsgesetz zurück. Die Stärkung der richterlichen Beteiligungsrechte ist meiner Ansicht nach überfällig. Nach meinem Eindruck ist die Arbeit an dem Gesetzentwurf auf einem guten Weg. Positiv hervorheben möchte ich, dass das Justizministerium die Betroffenen einschließlich der Vertretungsgremien und der Berufsverbände im Vorfeld in einer Arbeitsgruppe breit in die Überlegungen eingebunden hat.

Auch wenn es Vorschläge gibt, die über den gegenwärtigen Diskussionsstand hinausgehen, stellen die derzeitigen Reformbemühungen einen großen Fortschritt dar. Das neue Gesetz wird – wenn es denn so kommt, wie der gegenwärtige Stand es vermuten lässt - die Richterräte vor neue und umfangreiche Aufgaben stellen. Ich bin mir sicher, dass wir die Mitbestimmung im Wege der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Leben füllen werden. In der Sozialgerichtsbarkeit haben wir mit der Beteiligung der Richterschaft im Rahmen der Einstellungsverfahren – allerdings auf der Ebene des Präsidialrates – bereits gute Erfahrungen gemacht.

**NRV-Info:** Welche Eigenschaften erwarten Sie von Richter/innen?

**Dr. Ricarda Brandts:** Zu dieser Frage geben die Anforderungsprofile umfassende Antworten. Die richterliche Unabhängigkeit als Verpflichtung gegenüber den Rechtssuchenden zu leben, ist selbstverständliche Grundlage. Darüber hinaus erwarte ich vor allem Offenheit gegenüber den Anliegen der Beteiligten und gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen insbesondere im sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Ebenso wichtig ist die Bereitschaft zur kritischen Reflektion der eigenen Amtsführung und zur fachlichen und persönlichen Fortentwicklung. Dies möchte ich gerne fördern und darüber zum Gespräch

ermuntern. Meine Tür steht jeder RichterIn und jedem Richter der Gerichtsbarkeit für ein Personalgespräch jederzeit offen.

**NRV-Info:** *Sollten RichterInnen sich in Berufsverbänden engagieren?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Ja, aber das ist nur eine der vielen Möglichkeiten, sich einzubringen und Verantwortung zu übernehmen. Die Justiz bietet viel Raum für Engagement und zur Erweiterung und zum Wechsel der eigenen Perspektive, etwa durch Übernahme von neuen Sachgebieten in der Rechtsprechung, durch die Mitwirkung in der Gerichtsverwaltung, durch Abordnungen an die Bundesgerichte, an Ministerien oder zu Institutionen der EU.

**NRV-Info:** *Manchmal passen die Personal-Soll-Zahlen der einzelnen Gerichte nicht zu den Ist-Zahlen. Müssen ProberichterInnen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit künftig für alle Fälle Umzugskisten bereitstellen?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Bisher haben wir Proberichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit für ein bestimmtes Verwaltungsgericht eingestellt, bei dem sie nach der erfolgreichen Probezeit auch eine Planstelle erhalten. Das soll grundsätzlich auch so bleiben. Denn wir stehen als Justiz auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern um die besten Köpfe. Da wäre es kontraproduktiv, den Ausgleich der Belastung im Bezirk vorrangig über den flexiblen Einsatz von Proberichtern regeln zu wollen. Allerdings muss ich einen Vorbehalt für den Fall machen, dass sich die Belastungssituation an einem Verwaltungsgericht zuspitzt und sich kein verplanter Kollege – dies wäre zunächst festzustellen – zu einer Abordnung an das „notleidende“ Gericht bereit ist. Letzteres halte ich für unwahrscheinlich.

**NRV-Info:** *Nordrhein-Westfalen ist groß. Für manche, vor allem Teilzeitkräfte, ist es nicht oder kaum machbar, zur Erprobung nach Münster zu gehen. Bisher hat sich die Idee einer Er satzerprobung bei einem benachbarten Verwaltungsgericht erster Instanz nicht durchsetzen können. Wird die Frage neu diskutiert?*

Eine solche Art der Erprobung bei einem erstinstanzlichen Gericht hat es früher einmal in der Sozialgerichtsbarkeit gegeben. Sie ist nach der geltenden Erprobungs-AV nicht mehr möglich. Unter Gleichstellungsgesichtspunkten besteht aber in der Tat Handlungsbedarf. Ich stelle mir andere Ansätze für die wünschenswerte Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor. Derzeit arbeiten wir an einem Pilotprojekt, das durch Telearbeit eine Erprobung an dem OVG mit einer reduzierten zeitlichen Präsenz in Münster ermöglichen soll. Noch in diesem Jahr wird erstmals eine solche Erprobung unter Beibehaltung eines Arbeitsplatzes am örtlichen Verwaltungsgericht beginnen.

**NRV-Info:** *Ist es auch jetzt noch so, dass neu eingestellte Richterinnen und Richter gegen Empfangsbekanntnis ein Papier vom März 2005 („Standards verwaltungsrichterlicher Arbeit“, später umbenannt in „Thesen zur Binnenmodernisierung“) erhalten, in dem ihnen als Standard verwaltungsrichterlicher Arbeit nahegelegt wird, im Verwaltungsprozess den aus der Verfassung herzuleitenden und in § 86 VwGO geregelten Amtsermittlungsgrundsatz nur eingeschränkt anzuwenden und stattdessen als Grundsatz den Beibringungsgrundsatz vorzuziehen (Wortlaut des Papiers: „Eine Amtsermittlung findet grundsätzlich nur statt, wenn sie geboten ist. Im Übrigen gilt der Grundsatz: Was man dem Richter nicht klagt, soll er nicht richten.)“?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Ja, dieses Papier wird den Proberichterinnen und -richtern weiterhin ausgehändigt. Der Hinweis soll den Amtsermittlungsgrundsatz natürlich nicht aushebeln, sondern auf seine Grenzen aufmerksam machen. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur „unbefragten“ Fehlersuche ist etwa darauf zu achten, dass das eigentliche Rechtsschutzbegehren des Klägers nicht verloren geht. Auch ist nicht jeder noch so entfernt möglichen Verästelung des Geschehensablaufs nachzugehen, sondern sich auf das ernsthaft Mögliche zu konzentrieren.

Insgesamt verdeutlicht das Papier in knapper Form, was einen effektiven Rechtsschutz ausmacht: Neben der Aufklärung des Sachverhalts in dem gebotenen Umfang und der Konzentration der Entscheidungsgründe auf das Wesentliche in einer verständlichen Sprache muss der Rechtsstreit auch zeitnah abgeschlossen werden.

**NRV-Info:** *Ein schwerpunktmäßig für öffentliche Verwaltungen tätiger Rechtsanwalt hat einmal geschrieben, die Richterinnen und Richter sollten nur noch die Rechtsfragen prüfen, deren Prüfung die Kläger „wünschen“. Das wäre der Abschied vom Untersuchungsgrundsatz und würde jedenfalls in Bereichen, wo die Wirksamkeit örtlichen Satzungsrechts Voraussetzung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts ist, zu grotesken Ergebnissen führen. Kläger A spricht irrelevante Rechtsfragen an, die das Gericht (nur) prüft und danach zum Ergebnis kommt, die Satzungsnorm sei wirksam. Der findige Kläger B „wünscht“ die Prüfung der tatsächlich kritischen Rechtsfragen und erhält zur selben Norm die Entscheidung, sie sei nicht wirksam.*

**Dr. Ricarda Brandts:** So geht es natürlich nicht. Der Kläger kann nicht wählen, welche Rechtsfragen geprüft werden. Aber er bestimmt mit seinem



**Dr. Ricarda Brandts**, geb. 1955 in Erkelenz, war nach der Zweiten Juristischen Staatsprüfung 1984 zunächst wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum, promovierte 1990 und trat 1988 in die nordrhein-westfälische Sozialgerichtsbarkeit ein. Bis 1992 arbeitete sie beim Sozialgericht Dortmund, danach beim Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen. 1995 bis 1997 war sie beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen Referatsleiterin des für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zuständigen Referats. 1997 wurde sie Präsidentin des Sozialgerichts Dortmund, im Jahr 2000 Vizepräsidentin des Landessozialgerichts. Der Richterwahlausschuss wählte sie im März 2008 zur Richterin am Bundessozialgericht. 2010 wurde sie zur Präsidentin des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen ernannt. Am 27. Februar 2013 erhielt sie ihre Ernennungsurkunde zur Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes sowie des Oberverwaltungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen.

Begehren den Streitgegenstand. Auf dieser Grundlage ermittelt der Richter den Sachverhalt und beantwortet die sich daraus ergebenden Rechtsfragen. Möchte der Kläger etwa auf der Grundlage einer Satzung bestimmte Nutzungsbedingungen erreichen, so ist allerdings zweifelhaft, ob der Richter „ungefragt“ den Details der Abgabeberechnung des Satzungsgebers nachgehen muss.

**NRV-Info:** *Ist es aus Ihrer Sicht vertretbar, zur Erreichung kürzerer Verfahrenslaufzeiten die Bearbeitungstiefe zweitweise oder ganz herabzusetzen? Ein früherer Bundesverwaltungsgerichtspräsident soll einmal empfohlen haben, ein paar Jahre eher cursorisch zu arbeiten, bis die Aktenberge abgebaut worden sind.*

**Dr. Ricarda Brandts:** Um Missverständnisse zu vermeiden: Sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, heißt nicht, cursorisch zu arbeiten, sondern nichts Überflüssiges zu tun. Die Qualität eines Urteils lässt sich nicht an der Seitenzahl oder dem Umfang der Belege aus der Rechtsprechung und der Literatur ablesen. Was im Einzelfall notwendig ist und was nicht, ist mitunter allerdings nicht leicht zu entscheiden.

**NRV-Info:** *Wie halten Sie es mit der weltanschaulichen Neutralität des Staates? Sollten in Gerichten religiöse Symbole hängen?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Der Staat ist – auch vor dem Hintergrund der Prä-

gung unseres Landes durch die christliche Kultur des Abendlandes – zu weltanschaulich-religiöser Neutralität verpflichtet. Ich persönlich plädiere dafür, öffentlich zugängliche Räume eines Gerichts von religiösen Symbolen freizuhalten und auch nicht etwa mit einem Kreuz oder Kruzifix zu versehen; und zwar aus Respekt vor Anders- oder Nichtgläubigen, die dieses Gericht aufsuchen.

**NRV-Info:** *Noch ein Sprichwort:*

*Wer seine Mitarbeiter mit Erdnüssen bezahlt, wird bald von Schimpansen umgeben sein.*  
(Johann Wolfgang von Goethe)

*Haben Sie einen Kommentar zur doppelten Besoldungs-Nullrunde?*

**Dr. Ricarda Brandts:** Die doppelte Nullrunde möchte ich angesichts des bei dem Verfassungsgerichtshof anhängigen Rechtsstreits nicht kommentieren. Zu dem Sprichwort von Goethe: Richterinnen und Richter sind so intelligent und kompetent, dass man aus ihnen niemals Schimpansen machen wird.

**NRV-Info:** *Wir danken Ihnen für dieses Gespräch!*

*Das Interview führten Felix Helmbrecht und Harry Addicks im Februar 2014 in Münster.*

# Mitbestimmung

## Wird NRW Mitbestimmungsland Nr. 1?

### Klimawechsel (auch) in der Justiz?

von Felix Helmbrecht, Verwaltungsgericht Düsseldorf

*„Das neue LPVG war ein Erfolg und eine Bereicherung auch für die Justiz. Ein eigenständiges Landesrichter- und Staatsanwältengesetz zu schaffen, soll die Bedeutung des Berufsstandes abbilden. In das Vorhaben sollen konkrete Erkenntnisse aus der fortdauernden Prüfung von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz ebenso einfließen, wie bestehender Raum zur Stärkung von Beteiligungsrechten genutzt werden soll.“*

*Koalitionsvertrag 2012–2017 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen*

Der nordrheinwestfälische Landesgesetzgeber meinte im Jahr 2010 noch, ein „Gesetz über die Justiz in Nordrhein-Westfalen“<sup>1</sup> könne ohne die Regelung der Rechtsverhältnisse der sie tragenden Akteure – RichterInnen und StaatsanwältInnen – auskommen und verbarg hinter diesem hochtrabenden Titel die allerdings nötige Zusammenfassung einer Vielzahl von Ausführungs- und sonstigen Verfahrensgesetzen.

Nach dem oben zitierten Koalitionsvertrag hat die jetzige Landesregierung – unter allerdings geänderten politischen Vorzeichen – sich für diese Legislaturperiode Größeres vorgenommen: Das Recht der Richter und Staatsanwälte soll – soweit in der Regelungskompetenz des Landes – in einem Gesetz zusammengeführt werden und dabei eine Stärkung ihrer Beteiligungsrechte erfahren.

#### Verfahren „offene Fenster“

Frischen Wind bekommt man in alte Gemäuer am besten mit offenen Fenstern. Dieser Erkenntnis hat sich das Justizministerium NRW nicht verschlossen und zur Erarbeitung tragender Pfeiler eines solchen Regelwerkes in eine Arbeitsgruppe geladen. Neben den zahlreichen Obergerichtspräsidenten und Generalstaatsanwälten fand sich Platz für Vertreter der Hauptrichter- und Präsidialräte, des Hauptpersonalrats der Staatsanwälte als auch der Berufsverbände. Wie bereits berichtet<sup>2</sup> hatten die Neue Richtervereinigung und ver.di hierzu gemeinsame Eckpunkte für ein neues Landesrichter- und Staatsanwältengesetz (im folgenden LRiStaG) vorgelegt.

Unter Moderation des JM hat die Arbeitsgruppe vom 21. März 2012 an bis in den Januar 2013 in zahllosen Sitzungen – teils auch in Untergruppen – Defizite der aktuellen Rechts-

lage und Reformmöglichkeiten auch mit Blick auf die Regelungen anderer Bundesländer erörtert.

Diese frühe Einbindung der Betroffenen noch vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren muss an dieser Stelle ausdrücklich gelobt werden. Denn die Möglichkeit, eigene Vorstellungen und Expertise einbringen zu können, kann sich auf die Qualität des Produkts nur positiv auswirken. Es zeugt von veränderter – frischer – politischer Kultur und etabliert sich im besten Fall als Standard, hinter den man auch in anderen Bereichen nicht mehr zurück kann.

Das Justizministerium ist mit dem aus diesen Erörterungen von ihm entwickelten Eckpunktepapier 2013 in den politischen Raum gegangen, um hier die Vorstellungen weiter abzustimmen.

## Landesregierung beschließt Eckpunktepapier

Das Landeskabinett hat am 10. Dezember 2013 ein überarbeitetes Eckpunktepapier verabschiedet<sup>3</sup>, mit dem unter Federführung des Justizministeriums ein Referentenentwurf des Gesetzes erarbeitet werden wird. Auch in dieser Phase ist die weiterbestehende Arbeitsgruppe mit eingebunden und hat bei einer Klausurtagung in der Justizakademie Recklinghausen im Februar 2014 schon Einzelheiten der Beteiligungsverfahren erörtert.

Dem Eckpunktepapier vorangestellt ist eine **Präambel**, die zunächst – wortreich – die **Einbindung des Rechts der StaatsanwältInnen** in das Gesetzesvorhaben begründet. Das mag zwar vordergründig den miss-trauischen Blicken des Innenressorts geschuldet sein, das wegen des Beamtenstatus der StaatsanwältInnen möglicherweise seine Federführung im Bereich des Beamtenrechts gefährdet sah. In der Sache aber wird damit zu recht die besondere Stellung der Staatsanwaltschaft als Organ der Rechtspflege hervorgehoben, auf die eine – von der NRV seit langem geforderte – stärkere Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften aufbauen kann. Die **Stärkung der Beteiligungsrechte** der RichterInnen und StaatsanwältInnen als wesentliches Kernziel des Gesetzgebungsvorhabens wird mit der Gesamtverantwortung aller Beteiligten für die Funktionsfähigkeit der Justiz begründet. Ohne expressis verbis darauf zu rekurrieren, dass die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist<sup>4</sup>, wird mit den Argumenten „Sicherung der Rechtsschutzgewährung“ und der „Leistungsfähigkeit der Justiz“ endlich die beteiligungslose Zeit in Personalangelegenheiten für beendet erklärt.

Und schließlich beschränkt die Präambel den Reformwillen des Vorhabens auf die **Novellierung im bestehenden System** des Bundesrechts und Landesverfassungsrechts und er-

teilt weitergehenden Bestrebungen zu einer Autonomie der Justiz eine klare Absage. Diese Tür war nie wirklich auch nur einen Spalt weit geöffnet.

## Die Kernziele des Vorhabens

### Beteiligungstatbestände

Die Erweiterung und Ausgestaltung der **Beteiligungsrechte in personellen Angelegenheiten** bildet den wichtigsten Baustein der Modernisierung. Zukünftig werden alle wesentlichen Entscheidungen in personellen Angelegenheiten mitbestimmungspflichtig, d. h. ohne die Zustimmung des Beteiligungsgremiums sind diese Maßnahmen rechtswidrig. Der Katalog reicht von Abordnungen bis Zuruhesetzung und lässt keine wesentliche Entscheidung einer beruflichen Karriere in der Justiz aus. Die Einstellung wie die Lebenszeiternennung gehören genauso dazu, wie Beförderungen oder Abordnungen von PlanrichterInnen (für mehr als sechs Monate). Durchgesetzt werden konnte auch ein Anhörungsrecht des Beteiligungsgremiums bei der Betrauung von RichterInnen mit Verwaltungsaufgaben. Und schließlich kennt die Mitbestimmung auch keine Grenze der Besoldungsstufe, wie sie bisher bei den StaatsanwältInnen ab R2 gilt. In **sozialen und sonstigen Angelegenheiten** soll das Gesetz nicht unter das Niveau der Regelungen des Landespersonalvertretungsgesetzes zurückfallen.

### Zuständigkeiten

Die Landesregierung hat die erweiterten Beteiligungstatbestände in personellen Angelegenheiten der RichterInnen den **Bezirksrichterräten** zugeordnet. Der Präsidialrat ist abweichend hiervon lediglich bei Beförderungen gem. § 75 Abs. 1 Satz 1 DRiG – als zwingendem Bundesrecht – zu beteiligen. Das JM hatte von Anfang an den Präsidialrat favorisiert und konnte nur mit erheblichem po-

litischem Druck hiervon abgebracht werden. Dabei lagen die Argumente gegen eine Allzuständigkeit der Präsidialräte in personellen Angelegenheiten schon von Anfang an auf dem Tisch<sup>5</sup>:

Der Präsidialrat ist nach seiner Konzeption im DRiG natürlich **kein Mitbestimmungsorgan**, sondern eine Vertretung der Gerichtsbarkeit gegenüber der obersten Landesbehörde<sup>6</sup>. Er ist bei Beförderungsentscheidungen zu beteiligen, indem er eine schriftlich begründete Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung des Richters abzugeben hat<sup>7</sup>. Die Aufgaben eines echten Mitbestimmungsorgans gehen hierüber weit hinaus<sup>8</sup>. Neben diesen inhaltlichen Aspekten widerspricht auch die (zwingende) personelle Zusammensetzung des Präsidialrats mit einem Präsidenten eines Gerichts als Vorsitzendem und die Option, die Hälfte der Mitglieder durch das JM zu benennen<sup>9</sup>, dem Gedanken der Mitbestimmung. Denn es mutet **absurd an** einen Vertreter der Justizverwaltung – der Arbeitgeberseite – als Vorsitzenden (!) eines Mitbestimmungsgremiums - der Arbeitnehmerseite – zu berufen. Zum einen kann es um Entscheidungen gehen, an denen er/sie in der Funktion als Präsident maßgeblich mitwirkt, zum Anderen wäre ein Präsident nach den Regularien des LPVG NRW aus guten Gründen nicht mal wahlberechtigt<sup>10</sup> und natürlich auch nicht wählbar<sup>11</sup>. Und schließlich dürften die Präsidialräte – bei allem Engagement und höchster Einsatzbereitschaft – mit den nach den neuen Beteiligungstatbeständen auf sie zukommenden Aufgaben quantitativ völlig überfordert sein. Für die Bezirksrichterräte spricht nicht zuletzt die größere Sachnähe. Vor diesem Hintergrund ist es verfehlt, wenn die Eckpunkte der Landesregierung die Sonderregelungen des LPVG NRW über die Mitbestimmung der StaatsanwältInnen in das LRiStaG NRW mit der Maßgabe



überführen wollen, dass dabei für Beförderungsentscheidungen der Vorsitz des Hauptpersonalrats der Staatsanwälte mit einem Behördenleiter besetzt wird! Nach dem Motto: **Wenn es ernst wird, übernimmt der Chef!** Die Argumentation, eine größtmögliche Parallelität der Regelungen für RichterInnen und StaatsanwältInnen anzustreben, überzeugt insoweit nicht.

### Informationsausstattung

Den Mitbestimmungsgremien soll eine zur sachgerechten Aufgabewahrnehmung nötige umfassende Information garantiert werden. Bei Beförderungsentscheidungen gehört hierzu das Besetzungsvotum des JM und bei Einstellungsentscheidungen das Recht auf Teilnahme an Vorstellungs- und Eignungsgesprächen.

### Einigungsverfahren

Zur Lösung von Konfliktfällen wird ein Einigungsausschuss gebildet, der mit dem Ziel der Verständigung zu verhandeln hat. Die Einigungsstellen nach dem LPVG NRW stehen hier Pate, allerdings mit der Einschränkung, bei Beförderungsentscheidungen nur eine Empfehlung aussprechen zu können.

### Modernisierung des Status- und Dienstrechts

Unter dieser Überschrift versammeln sich einige Modernisierungsansätze, die – ohne ihnen die Wertigkeit abzusprechen zu wollen – der Vollständigkeit halber nur kurz zusammengefasst werden sollen:

- Weitergehende Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung auch in **unterhältiger Teilzeit** aus familienpolitischen Gründen (wenn keine dienstlichen Gründe entgegenstehen und mindestens zu 30% bei einer festgesetzten Höchstdauer) und die Möglichkeit Familienpflegezeit in Anspruch zu nehmen;
- Eigenständige **Regelungen zum Beurteilungswesen**, die inhaltlich

im wesentlichen die bisherige Praxis und Erlasslage abbilden;

- Einführung einer allgemeinen **Fortbildungspflicht** für RichterInnen und StaatsanwältInnen mit der Verpflichtung der Landesjustizverwaltung in angemessenem Umfang Fortbildungen anzubieten;
- Voraussetzungsloser Anspruch auf **Hinausschieben des Eintritts** in den **Ruhestand** bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres;
- Prüfung von eigenständigen **Regelungen des Nebentätigkeitsrechts** für RichterInnen und StaatsanwältInnen;
- Mitwirkung der Rechtsanwaltschaft bei den **Richterdienstgerichten**.

### Frischer Wind oder laues Lüftchen?

Eine grundlegende Justizstrukturreform, das lässt sich jetzt schon sagen, wird das LRiStG nicht bringen. Es ist nicht einmal erkennbar, an welcher Stelle eine Stärkung der Selbstverwaltung – oder besser der Autonomie – der Justiz in den Eckpunkten für ein neues Landesrichter und Staatsanwältegesetz für Nordrhein-Westfalen auch nur zart durchschimmern könnte. Zu einer konsequenten Umsetzung der Gewaltenteilung bewegt sich nichts. Dieses Versprechen des Koalitionsvertrages wird nicht eingehalten. Die Landesregierung begnügt sich damit, die Rechtsverhältnisse der Akteure in der Justiz dem Standard im übrigen öffentlichen Dienst anzupassen. Natürlich ist es gut und richtig, dass RichterInnen endlich die gleichen Mitbestimmungsrechte wie Wachtmeister und andere Beschäftigte in der Justiz erhalten. Und richtig ist auch, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie mit der Zulässigkeit unterhältiger Teilzeit zu erhöhen und damit die Attraktivität der Berufe in der Justiz teilweise zu erhalten, um hier nur zwei Beispiele zu nennen. Die Neue Richtervereinigung hat zu einer echten Justizreform ausgereifte

Vorschläge vorgelegt. Auch andere Berufsverbände haben längst die Selbstverwaltung der Justiz als dringendes Thema erkannt und hierzu eigene Gedanken entwickelt. Selbst auf der bescheidenen Ebene einer Modernisierung „im bestehenden System“ ist die Chance verpasst worden, den Anschluss an andere Bundesländer etwa mit der Einführung von Richterwahlausschüssen zu halten. Auch die dringend erforderliche Neuausrichtung des Beurteilungswesens, etwa durch Einführung des Vieraugenprinzips, lässt weiter auf sich warten.

Gemessen am Reformstau kann man guten Gewissens von „frischem Wind“ sprechen, im Hinblick auf unerreichte Ziele bleibt das Eckpunktepapier der Landesregierung ein „laues Lüftchen.“

### Anmerkungen

- 1 Vom 26. Januar 2010, GV.NRW. S. 30, Justizgesetz Nordrhein-Westfalen
- 2 NRV-Info 11/12 S. 3 ff
- 3 Abrufbar unter: [www.justiz-online.de](http://www.justiz-online.de) unter Personal->Personalrecht->Dienstrecht-> Eckpunkte zu einem Richter- und Staatsanwältegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
- 4 Art. 92 (1.HS) GG
- 5 Vgl. Gemeinsame Eckpunkte für ein neues Landesrichtergesetz, NRV und ver.di, in NRV Info11/12; Stellungnahme des Haupttribunalrats der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 10. Mai 2012
- 6 Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, § 73 Rdn. 5 und § 75 Rdn. 12
- 7 § 75 Abs. 1 Satz 2 DRiG
- 8 Vgl. §§ 63ff LPVG NRW
- 9 § 74 Abs. 2 DRiG
- 10 § 10 Abs. 3 lit. d) LPVG NRW
- 11 § 11 Abs. 2 lit b) LPVG NR

# Bestimmen Sie mit!

## Richtervertretungswahlen 2014

Die neue Ära beginnt bald. Den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten wird nicht länger vorenthalten, was andere öffentliche Bedienstete des Landes schon lange beanspruchen können: Mitbestimmung. Das neue Richter- und Staatsanwältegesetz Nordrhein-Westfalen wird in der Amtsperiode der Ende 2014 zu wählenden neuen Richtervertretungen in Kraft treten.

Die neuen Möglichkeiten, die eigene Arbeitswelt ganz greifbar mitzugestalten, sind nur dann etwas wert, wenn wir sie nutzen! Was wir als Richterschaft und als Staatsanwältinnen und Staatsanwälte seit Jahren fordern, können und sollten wir jetzt mit Leben füllen!

Kandidieren Sie für die Richtervertretungen! Treten Sie auf unserer Liste zu den Richtervertretungswahlen 2014 an, ganz gleich, ob Sie Mitglied der NRV sind oder nicht! Auf unserer Offenen Liste können Kolleginnen und Kollegen, die nicht in einem Berufsverband organisiert sind, zusammen mit denen der NRV und ver.di kandidieren.

Sie sehen Verbesserungsmöglichkeiten an ihrem Gericht oder gar an manchen Strukturen der nordrhein-westfälischen Justiz? Sie wissen, dass man Verbesserungsmöglichkeiten nutzen sollte anstatt darauf zu hoffen, dass andere die Kohlen aus dem Feuer holen? Sie haben den Eindruck, dass die NRV die richtige Partnerin für diese Anliegen ist? Dann kommen Sie bitte – auch als Nichtmitglied – mit auf unsere Liste!

**Kontakt:** [LV.nrw@nrv-net.de](mailto:LV.nrw@nrv-net.de)

*bist*  
**Du hast die Wahl!**

# Vom Richter auf Probe zum Richter auf Abruf

## Die zweifelhafte Personalpolitik des Oberlandesgerichts Hamm

von Stefanie Roggatz, Amtsgericht Duisburg-Ruhrort

Der junge Richter R. war seit Juni 2012 bei einem Landgericht im Bezirk des OLG Hamm tätig. Ende November 2012 teilte der Präsident des OLG Hamm ihm mit, dass er sein aus August stammendes Entlassungsgesuch annehme und ihn zum 3. Dezember 2012 entlasse, wovon der junge Richter überrascht war. Was war geschehen, wenn er doch selbst seine Entlassung beantragt hatte?

### Verlauf seiner Entlassung

Der junge R. hatte im Juni 2012 ein Assessment Center (AC), welches die Einstellungskommission des OLG Hamm durchgeführt hatte, erfolgreich absolviert und war als Richter auf Probe eingestellt worden. Er wurde einer Zivilkammer bei einem Landgericht zugewiesen. Weil der Kammervorsitzende mit seiner Arbeit nicht zufrieden war, fand Anfang August 2012 ein Kritikgespräch beim OLG Hamm statt. Der Personaldezernent teilte dem Richter R. mit, dass er für den Richterdienst bislang nicht geeignet sei. Um sich bewähren zu können, bot man ihm einen Kammerwechsel an, jedoch verbunden mit dem Angebot, einen eigenen Entlassungsantrag zum Ablauf der ersten sechs Monate zu stellen. In den nächsten drei Monaten werde man prüfen, ob sich seine Leistungen verbesserten. Wenn dies nicht der Fall sei, werde sein Antrag „aus der Schublade geholt“; wenn er jedoch erfolgreich sei, werde seine Entlassung nicht wirksam. Der Personaldezernent übergab dem Richter R. ein Blanko-Entlassungsschreiben (das der Redaktion

vorliegt) mit den Worten, er solle sich binnen der kommenden Woche überlegen, ob er hiervon Gebrauch mache. Das tat der junge Richter: Er datierte den Antrag und stellte einen Entlassungsantrag zum 3. Dezember 2012 – jedoch nicht, um am 3. Dezember 2012 aus dem richterlichen Dienst auszuscheiden, sondern paradoxerweise, um weiterhin Richter sein zu können. Gegenüber dem Haupttrichterrat des Landes NRW äußerte er sich, dass er während des Personalgesprächs keine wirkliche Wahlfreiheit gehabt habe.

In den anschließenden drei Monaten arbeitete der junge Richter in einer anderen Kammer – mit Erfolg. Weil dieser Vorsitzende ihn für den richterlichen Dienst für geeignet hielt, sprach er sich für seinen Verbleib im Richterdienst aus. Jedoch machte am 29. November 2012 der Präsident des OLG Hamm, Herr Keders, von dem Entlassungsantrag Gebrauch – der Richter R. wurde entlassen.

### Zweifelhafte Entlassungspraxis

Die Entlassung des Richters war Gegenstand von Erörterungen des Haupttrichterrats im Frühjahr 2013. In der Sitzung vom 11. April 2013 erfuhr der Haupttrichterrat, dass einer weiteren Richterin aus dem Bezirk des OLG Hamm in einem entsprechend verlaufenden Personalgespräch ebenfalls ein Blanko-Entlassungsantrag mit der entsprechenden Bedenkzeit mit auf den Weg gegeben wurde.

Diese Entlassungspraxis ist im Hammer Bezirk hinreichend bekannt. „Bei Bedarf werde das Entlassungsgesuch aus der Schublade gezogen“. In den beiden anderen OLG-Bezirken in NRW – den OLG Bezirken Düsseldorf und Köln – gibt es diese Entlassungsgesuche auf Vorrat nicht.

### Vom Richter auf Probe zum Richter auf Abruf

Dass Richterinnen und Richter auf Probe während der Probezeit entlassen werden können, steht außer Frage. Dies ist den jungen Richterinnen und Richtern bei ihrer Einstellung auch bewusst. Jedoch müssen sie sich sicher sein, dass ihre Entlassung fair und nachvollziehbar erfolgt, und zwar auf Basis des DRiG.

Es besteht die Möglichkeit des förmlichen Entlassungsverfahrens aus dem richterlichen Dienst zum Ablauf des 6., 12., 18. oder 24. Monats nach Ernennung (§ 22 Abs. 1 DRiG). Nach der Rechtsprechung des BGH reicht jeder sachliche Grund für eine Entlassung aus. Mangelnde Eignung muss nicht festgestellt werden; vielmehr rechtfertigen schon ernstliche Zweifel an der Eignung eines Richters oder einer Richterin auf Probe die Entlassung (BGH, Urteil vom 5. Oktober 2005, RiZ (R) 4/04). Und in der Tat besteht die Möglichkeit, auf eigenen Wunsch aus dem richterlichen Dienst entlassen zu werden (§ 21 Abs. 2 Nr. 4 DRiG). Wenn eine Richterin oder ein Richter wegen mangelnder Eignung entlassen werden soll, ist der Weg über ein

förmliches Entlassungsverfahren oder über einen – sofort wirksamen – Aufhebungsvertrag zu wählen, wie es in den OLG-Bezirken Köln und Düsseldorf praktiziert wird. Die im OLG Hamm praktizierte Vorgehensweise stellt dahingegen einen willkürlichen Umgang mit Proberichterinnen und -richtern dar. Anders als beim Aufhebungsvertrag besteht keine Einigkeit darüber, dass das Dienstverhältnis definitiv zu einem bestimmten Zeitpunkt beendet sein wird. Vielmehr herrscht ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Entlassungsantrags Unsicherheit über den Fortbestand des Dienstverhältnisses. Der Proberichter/die Proberichterin möchte sich bewähren und verhindern, dass das OLG tatsächlich „das Entlassungsgesuch aus der Schublade zieht“. In den drei Monaten nach dem sogenannten Kritikgespräch schwebt daher die drohende Entlassung wie ein Damoklesschwert über den Betroffenen.

Weil sich das OLG vorbehält, von dem Entlassungsgesuch Gebrauch zu machen, kann man von einer „aufschiebend bedingten Entlassung“ sprechen, was einen massiven Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit darstellt. Das OLG Hamm nutzt hierbei die strukturelle Disparität zwischen dem Dienstherrn und der Richterin/dem Richter aus. Aus dem Richter auf Probe wird damit „ein Richter auf Abruf“.

### **Rechtfertigung des OLG Hamm für diese Entlassungspraxis**

Der Präsident des OLG Hamm hat auf Nachfragen des Sprecherrats der NRV NRW zu dieser Personalpraxis mit Schreiben vom 21. Mai 2013 ausführlich Stellung genommen. Er bestätigte in seinem Schreiben die Existenz solcher Entlassungsgesuche und rechtfertigte seine Praxis vor allem unter Hinweis auf eine fehlende Anzahl von geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern

im dortigen Bezirk. Das OLG Hamm habe sich entschlossen, auch Bewerberinnen und Bewerber einzustellen, die die Auswahlkommission nicht vollständig hätten überzeugen können, um überhaupt die in den letzten Jahren frei werdenden Planstellen besetzen zu können. Diese nicht so qualifizierten Bewerberinnen und Bewerber sollten zunächst in den ersten sechs Monaten ihre Eignung unter Beweis stellen. Sollte sich die mangelnde Eignung herausstellen, sei die Einleitung eines förmlichen Verfahrens oder die Entlassung auf eigenen Wunsch die Folge. Er führt in diesem Zusammenhang aus: *„Wollte man die Konsequenz vermeiden, müssten die Ergebnisse des Auswahlverfahrens deutlich kritischer bewertet und die – bislang häufig positive – Prognoseentscheidung restriktiver ausfallen. (...) Die weitere Konsequenz einer solchen Praxis wäre es, dass Stellen über längere Zeit nicht besetzt werden könnten, da es (...) oftmals an der notwendigen Anzahl hinreichend geeigneter Bewerber fehlt“.* Tatsächlich musste im Sommer 2013 eine Vorstellungsrunde mangels Bewerberinnen und Bewerbern abgesagt werden<sup>1</sup>.

### **Beendigung dieser Praxis**

Nach Intervention des Hauptrichters der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist es gelungen, dass das OLG Hamm diese skizzierte Entlassungspraxis aufgibt. Im Rahmen einer Besprechung der Präsidenten der OLGe Hamm und Köln sowie der Präsidentin des OLG Düsseldorf mit dem Justizministerium im Juli 2013 ist festgehalten worden, dass diese Praxis nunmehr nicht fortgeführt wird.

Die Entscheidung dient der Wiederherstellung der notwendigen Rechtssicherheit über die Entwicklung des richterlichen Dienstverhältnisses: Mit dem aufschiebend bedingten Entlassungsantrag wird die richterliche Unabhängigkeit eingeschränkt, weil während der verbleibenden drei Mo-

nate nach Stellung des Entlassungsantrags Unsicherheit über den Fortbestand des Dienstverhältnisses besteht. Es entscheidet allein das Oberlandesgericht, ob es den Entlassungsantrag wirksam werden lässt oder nicht. Der Richter auf Probe hat hierauf keinen Einfluss mehr. Wenn jedoch allein der Dienstherr bestimmen kann, ob und wann das Dienstverhältnis endet, missbraucht die Exekutive das zulässige Instrument des Entlassungsgesuchs auf eigenen Wunsch.

Die Erklärung des OLG-Präsidenten, dass diese Entlassungspraxis ja nur selten notwendig sei, kann keine Rechtfertigung hierfür sein: *„Für den Fall, dass sich ein Richter entscheidet, ein Entlassungsgesuch zu stellen, wird von diesem – das versteht sich von selbst – nur dann Gebrauch gemacht, wenn nach Einschätzung des Kammervorsitzenden und des Präsidenten des Landgerichts nach Ablauf von sechs Monaten die Eignung des Richters nicht festgestellt werden kann bzw. die mangelnde Eignung weiterhin bejaht wird. Eine entsprechende Erklärung wird seitens der Personaldezernentin etwa 10 Tage vor Ablauf der sechs Monate eingeholt. Eine Entlassung erfolgt angesichts der Vielzahl der Einstellungen allerdings – wie oben dargestellt – nur in sehr seltenen Fällen“.*

### **Anmerkung**

<sup>1</sup> Zur Zahlenlage: In diesem Gerichtsbezirk gibt es derzeit 1.587,25 Planrichterstellen. Es wurden 102 Richter im Jahr 2009, 141 im Jahr 2010, 72 im Jahr 2011, 84 im Jahr 2012 und bis Mai 2013 bislang 41 Richter eingestellt. Die Examennoten der Bewerberinnen und Bewerber variieren seit 2009 zwischen 7,77 und 14 Punkten im zweiten Staatsexamen. Rund 26 % der Bewerberinnen und Bewerber, die es ins Auswahlverfahren geschafft hatten, wurden von der Einstellungskommission für nicht geeignet erachtet. Von 2009 bis 2012 schieden auf eigenen Antrag insgesamt 11 junge Richterinnen und Richter aus dem richterlichen Dienst aus (2009: 3; 2010: 2; 2011: 3; 2012: 3; nach dem Schreiben des OLG-Präsidenten an die NRV vom 21. Mai 2013).

*Erstveröffentlichung:  
Betrifft JUSTIZ 2013, S. 130*

# Nachwuchsmangel

## Nachwuchsmangel in der Justiz

### Das Problem mit den Frauen ...

von Anna Cramer, Verwaltungsgericht Köln

Im Januar 2014 sorgten Äußerungen des Präsidenten des OLG Hamm, Johannes Keders, sowie des Leiters der Generalstaatsanwaltschaft Hamm, Manfred Proyer, für Irritationen. Beide warnten in einem gemeinsamen Pressegespräch, dass es der Justiz an hochqualifiziertem Nachwuchs, insbesondere aber an männlichen Bewerbern, mangle. Was vermutlich in guter Absicht als Kritik an der sinkenden Attraktivität der Justiz für Topjuristen gemeint war, lässt in anderer Hinsicht tief blicken.

„Frauen wollten sich häufig noch eher auf die Bedingungen einlassen, weil sie eine Tätigkeit als Richterin oder Staatsanwältin als vereinbar mit der Familie ansehen. Doch das stoße in der Justiz, wo lange Arbeitszeiten, Bereitschaftsdienste und oft schwierige Verfahren zu bewältigen sind, an Grenzen.“ ... „Ein zu hoher Frauenanteil birgt allerdings Probleme bei der Besetzung der Kammern bei den Gerichten. Wirtschaftsprozesse oder solche, die sich mit organisierter Kriminalität befassen, ziehen sich häufig über mehrere Jahre hin. Vom ersten Prozesstag bis zum Urteilspruch müssen die mit bis zu drei Berufsrichtern besetzten Kammern mit identischem Personal verhandeln. Bei einer Schwangerschaft platzt solch ein Prozess.“ ... „Statt der Mindestnote

„vollbefriedigend“ müssen männliche Bewerber jetzt nur noch ein „befriedigend“ vorweisen.“ So war es in zwei Artikeln<sup>1</sup> zu lesen.

Letzteres wurde anschließend natürlich flugs über die Sprecher beider Häuser „klargestellt“ und man betonte, dass interessierte Bewerberinnen und Bewerber gleichermaßen willkommen seien. Da wurde offenbar doch noch einmal ein Blick in Art. 33 Abs. 2 GG geworfen.

Was bleibt, ist zum einen der Eindruck, dass Frauen pauschal als „Problempersonal“ angesehen werden; der Eindruck, dass Frauen pauschal unterstellt wird, sie könnten oder wollten u. a. lange Arbeitszeiten und schwierige oder langwierige Verfahren nicht gleichermaßen bewältigen.

Was bleibt, ist zum anderen – und unabhängig von Gleichstellungsaspekten – der Eindruck, dass Familienzeiten, ob nun von Männern oder von Frauen, in der Justiz unerwünscht sind. Dieser Eindruck bestätigt sich leider noch allzu häufig auch im Arbeitsalltag der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Land.

Das alles ist nicht nur ein Schlag ins Gesicht der vielen hochqualifizierten, engagierten und leistungsbereiten Richterinnen und Staatsanwältinnen,

ob mit Kindern oder ohne. Diese Äußerungen sind vielmehr auch mehr als unglücklich im Hinblick auf die zukünftige Bewerbersituation. Denn zum einen dürften Bewerberinnen angesichts dieser unverhohlenen zum Ausdruck kommenden Einstellung berechtigterweise in Frage stellen, ob die Einstellungs Voraussetzungen und Aufstiegschancen denn tatsächlich auch faktisch gleich sind.<sup>2</sup> Zum anderen ist die erhoffte Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Justiz nicht nur für viele Topjuristinnen, sondern auch für die hochqualifizierten Männer, die sich noch bewerben, häufig eine entscheidende Motivation für das Interesse an einer Stelle in der Justiz. (Dass etwa viele jener Männer in den nächsten Jahren ebenfalls Elternzeiten nehmen möchten – und dies bereits tun –, wird offenbar überhaupt nicht beachtet.)

Wird die Annahme der Familienfreundlichkeit nun durch derartige Äußerungen Lügen gestraft, konterkariert dies jegliche Bemühungen, die Attraktivität der Justiz für die potentiellen Bewerberinnen und Bewerber zu erhalten oder gar zu steigern. Auch wenn sich die Besoldungssituation in den nächsten Jahren nicht weiter verschlechtern sollte, wird der Abstand zu den für hochqualifizierte Juristinnen und Juristen in der Wirtschaft

erreichbaren Gehältern stets so groß bleiben, dass sich die Attraktivität der Justiz über diesen Aspekt nur begrenzt steuern lässt. Wird nun nicht langsam die ‚Karte der Familienfreundlichkeit‘ ernsthaft und effektiv ausgespielt, wird sich die Situation weiter verschlechtern.

Statt wiederholt<sup>3</sup> über das „Problem“ des hohen Frauenanteils bei den Bewerbungen zu klagen, sollte man endlich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Schwangerschaften, Elternzeiten und Teilzeitarbeit eben nicht mehr als Problem empfunden werden. Statt Eltern zu vermitteln, sie betrieben ihre Familienplanung auf dem Rücken der Kolleginnen und Kollegen und zum Schaden der Justiz, sollte man im Rahmen der Personalplanung Mechanismen schaffen,

die funktionierende Elternzeitvertretungen ermöglichen. Man sollte systematisch unterstützen, dass Frauen und Männer in Elternzeit den Kontakt zur Materie, zu Kolleginnen und Kollegen halten. Es sollte ein allgemeines Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass die Entscheidung für eine Familienphase nicht gleichzeitig den Verzicht auf jegliche weitere Karriereschritte bedeutet. Und man sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine Karriere in der Justiz auch mit Familie ohne weiteres möglich ist, indem etwa dafür gesorgt wird, dass Teilzeiterprobungen selbstverständlich und alternative Erprobungsmöglichkeiten ausgebaut werden.

Das alles ist nicht nur eine gesellschaftliche Notwendigkeit, sondern liegt auch im ureigensten Interesse der Justiz.

## Anmerkungen

- 1 Erschienen in den Ausgaben des Westfälischen Anzeigers und der Neuen Westfälischen vom 29. Januar 2014.
- 2 Ihnen wird auch die Diskrepanz zwischen der Bewerberinnenzahl – 80 % – und der Einstellungsquote von 66 % im OLG Bezirk Hamm nicht entgehen.
- 3 Ähnliche Äußerungen gab es schon zuvor, etwa vom DRB – <http://www.derwesten.de/politik/problem-fuer-die-justiz-in-nrw-zahl-der-richterinnen-steigt-id7206388.html>.

## Kurzmeldungen

### EU prüft türkische Justizreform auf Vereinbarkeit mit EU-Recht

Trotz erheblicher Proteste hat das türkische Parlament im Februar 2014 eine Justizreform verabschiedet. Kritiker fürchten um die Gewaltenteilung. Die Europäische Union prüft die türkische Justizreform auf ihre Vereinbarkeit mit EU-Recht. Was ist geschehen? Geändert wurde das Gesetz

über den Hohen Rat. Das ist der nach dem EU-Verständnis für die Gewaltenteilung unabdingbare Justizrat als führendes Organ der Rechtsprechung. Das neue türkische Gesetz überträgt wesentliche Befugnisse des Hohen Rats auf den Justizminister!

### Autonomie der Rechtsprechung in Österreich

Richtervereinigung, Justiz-Gewerkschaft und die Vereinigung der Staatsanwälte appellieren an die österreichische Regierung, die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. In einem gemeinsamen Papier vom Dezember 2013 fordern

die Organisationen, das Weisungsrecht an ein unabhängiges Organ sowie Personal- und Budgethoheit einem Rat der Gerichtsbarkeit zu übertragen, wie es die Europäische Union von Kandidaten für einen EU-Beitritt fordert.

### Hamburger Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gegen Totalüberwachung

In einer „Hamburger Erklärung zur Totalüberwachung“ thematisieren die Initiatoren die von Edward Snowden enthüllte Überwachung und formulieren Forderungen an die Bundesregierung. Die Initiative sind der Ansicht, dass die anlass- und verdachtsunabhängige Totalüberwachung der deutschen Bevölkerung eine krasse Verletzung

von Grundrechten sowie des deutschen (Straf-)Rechts darstelle, ganz gleich, wo sie stattfindet. Sie sei mit jeder freiheitlich-demokratischen Ordnung unvereinbar und daher sofort einzustellen. Ausführliche Informationen unter <https://rechtsanwaelte-gegen-totalueberwachung>

# Das aktuelle Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014

**Vortrag von Hans-Wilhelm Hahn, Vorsitzender Richter am Finanzgericht a.D., Meerbusch, bei den NRV-Kantinengesprächen 2013**

Der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst sieht ab 1. Januar 2013 eine Tarifierhöhung um linear 2,65 % und ab 1. Januar 2014 um weitere 2,95 % vor. Dieses Tarifergebnis ist für die Besoldungs- und Versorgungsordnung nur bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 10 übernommen worden. Abweichend von der Vereinbarung der Tarifvertragsparteien sind für die Beamtinnen, Beamte, Pensionärinnen und Pensionäre der Besoldungsordnung A ab den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 die Grundgehaltssätze in 2013 lediglich um 1 % und für das Jahr 2014 um weitere 1 % angepasst worden. Für alle Bediensteten in den Besoldungsgruppen ab A 13 und für alle Besoldungsgruppen der R-Besoldung sind für die Jahre 2013 und 2014 keine lineare Besoldungs- und Versorgungsanpassungen erfolgt.

Allerdings:

- a) Die Familienzuschläge nehmen an den Besoldungsanpassungen ab dem 1. Januar 2013 bzw. ab dem 1. Januar 2014 Teil, d. h. sie werden jeweils linear ab dem 1. Januar 2013 um 2,65 % bzw. ab dem 1. Januar 2014 um weitere 2,95 % erhöht.
- b) Außerdem werden unter anderem alle Amtszulagen, die allgemeine Stellenzulage, die Mehrarbeitsvergütungsverordnung und die

Erschwerniszulagenverordnung mit den genannten linearen Erhöhungssätzen angepasst.

Bei der Anhörung im Landtag zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung am 18. Juni 2013 haben alle Sachverständigen – bis auf den Vertreter des Bundes der Steuerzahler – den Entwurf des Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung der Landesregierung als verfassungswidrig beanstandet. Auf die wesentlichen Argumente der Sachverständigen werde ich später noch besonders eingehen.

Zunächst möchte ich aber zum besseren Verständnis in bündiger Kürze die zentralen Gesichtspunkte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Besoldungs- und Versorgungsrecht herausstellen.

## I.

1. Ein für das Beamtenverhältnis und das Berufsrichterrecht wesentlicher „hergebrachter Grundsatz“ im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist, dass der Dienstherr verpflichtet ist, den Beamten und seine Familie amtsangemessen zu alimentieren (BVerfGE 44, 249). Verfassungsrechtlich garantiert ist auch der hergebrachte allgemeine Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass die angemessene Alimentierung summenmäßig nicht „erstritten“ und „vereinbart“ wird, sondern einseitig durch Gesetz festzulegen ist.

2. „Es ist ein „hergebrachter Grundsatz“ im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, dass den Beamten nach ihrem Dienst-rang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist. Dieser Verfassungsgrundsatz ist einfachrechtlich in den §§ 14 Übergeleitetes Landesbesoldungsgesetz (ÜLBesG), 70 LBeamtVG wiederholt.

3. Zur Höhe der Dienstbezüge lässt sich der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen, dass die Dienstbezüge so festzusetzen sind, dass sie einen je nach Dienststrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes und entsprechender Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt gewähren und als Voraussetzung dafür genügen, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (vgl. BVerfGE 11, 203, 216f.; 39, 196, 201; 44, 249, 265).

4. Schon frühzeitig hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum lässt. Daraus folgt:

- Das in Art. 33 Abs. 5 GG garantierte Alimentationsprinzip beinhaltet nur den Anspruch auf Besoldung und Versorgung in seinem Kernbestand (vgl. BVerfGE 21, 344 f). So ist nicht schon jede (geringfügige) Absenkung des Niveaus der Besoldung oder Versorgung geeignet, eine verfassungsrechtlich die Grenzen des Art. 33 Abs. 5 GG überschreitende „Unteralimentation“ herbeizuführen. Aus dem Alimentationsgrundsatz folgt nicht unmittelbar ein Anspruch auf Besoldung bzw. Versorgung in einer bestimmten Höhe.
- Hinsichtlich der Höhe der Alimentation und der Festlegung der Amtsangemessenheit der Besoldung sind dem Dienstherrn ein Beurteilungsspielraum und eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit eingeräumt (vgl. BVerfGE 71, 39, 52; 103, 310, 319). Danach müssen in erster Linie das Grundgehalt bzw. die Versorgungsbezüge amtsangemessen sein.
- Ob die Dienstbezüge der Richter und Beamten einschließlich der Altersversorgung und Hinterbliebenenversorgung ausreichend im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG sind, lässt sich nur anhand des Nettoeinkommens beurteilen, also des Einkommens, das dem Richter und Beamten zufließt und über das er – nach Abzug der Steuern – verfügen kann (vgl. BVerfGE 44, 249).
- Das Alimentationsprinzip verlangt nicht eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksame Besoldungs- und Versorgungsanpassung; ein vorübergehender

Aufschub der linearen Erhöhung der Bezüge in bestimmten Besoldungsgruppen verletzt nicht das Alimentationsprinzip (BVerfG, ZBR 2004, 47, 48).

- Einen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch auf Erhaltung des Besitzstandes in Bezug auf ein einmal erreichtes Einkommen gibt es nicht (vgl. BVerfGE 8, 332, 342; 15, 167, 198).

5. Anpassungskriterien: Verlässliche und justitiable Anpassungskriterien für Besoldung und Versorgung nach §§ 14 ÜLBesG, 70 LBeamtVG gibt es nicht. Andeutungen von Grenzen für den Gesetzgeber lassen sich der Entscheidung des vom 27. September 2005 (2 BvR 1387/02) zu Versorgungsbezügen entnehmen. Dort heißt es:

*„Im Beamtenrecht können finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Altersversorgung angesehen werden. Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249, 264).*

Aspekte für die Überprüfung der Amtsangemessenheit der Besoldung und Versorgung ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 114, 258) aus der Höhe der Arbeitnehmer Einkommen im öffentlichen Dienst und der Arbeitnehmer Einkommen in der Privatwirtschaft (bei einer vergleichbaren Ausbildung und Tätigkeit).

## II.

Ich komme nun zu den wesentlichen Argumenten der Begründung des Anpassungsgesetzes 2013 /2014 der Landesregierung und zu der Kritik der Sachverständigen, die bei der Anhörung im Landtag des Landes erörtert worden ist:

### 1. Sozialstaffelung

Die Begründung der Landesregierung zum Anpassungsgesetz der Dienst- und Versorgungsbezüge rechtfertigt die unterschiedliche Behandlung der Besoldungsgruppen bis A 10, A 11 und A 12 und ab A 13 bzw. R1 mit einer Sozialstaffelung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung. Eine Sozialstaffelung bei der Bestimmung der Alimentation der Beamten- und Richterbesoldung ist der Verfassung fremd. Das Bundesverfassungsgericht hat stets einen allgemeinen Fürsorgecharakter der Alimentation verneint und hat hierzu ausgeführt, Besoldung und Versorgung seien keine Sozialhilfeleistungen des Staates (BVerfGE 21,329 <344>). Das Finanzministerium hat in einem umfangreichen Begründungsschreiben vom 1. Juli 2013 gegenüber dem federführenden Landtagsausschuss (Unterausschuss Personal) die Sozialstaffelung weiter begründet. Im Wesentlichen hat das Finanzministerium ausgeführt, die Sozialstaffelung bei der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sei deshalb geboten, weil die unteren Besoldungsgruppen, deren Grundgehälter nach Maßgabe der Tarifierhöhungen angepasst worden seien, stärker von der Inflation betroffen seien als höhere Besoldungsgruppen (Seiten 11-15 des Schreibens).

Diese Überlegung des Finanzministeriums beseitigt nicht den verfassungswidrigen Charakter des Anpassungsgesetzes nach Maßgabe einer Sozialstaffelung. Die Rechtswidrigkeit dieses angeblich rechtfertigenden Arguments zeigt sich schon daran, dass die Begründung des Finanzmi-



nisteriums, untere Einkommensgruppen sein stärker von Inflation betroffen als höhere Einkommensgruppen, generell für jeden Zeitraum und für jede Anpassungsüberlegung gilt. Mit dieser Begründung könnte der Gesetzgeber mithin jede Besoldungs- und Versorgungsanpassung für höhere Besoldungsgruppen für die Zukunft kappen bzw. – wie aktuell geschehen – vollständig ausschließen. Soweit sich das Finanzministerium für die Zulässigkeit der von dem Gesetzgeber vorgenommenen Sozialstaffelung auf dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juni 2001 (2 BvR 571/00) beruft, ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die vom Landesgesetzgeber vorgenommene Sozialstaffelung überhaupt nicht einschlägig. Das Finanzministerium verkennt grundsätzlich, dass dem Beschluss vom 2. Juni 2001 ein ganz anderer Sachverhalt zu Grunde gelegen hat. In jenem Verfassungsbeschwerdeverfahren ging es ausschließlich um die zeitliche Verschiebung der Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge (um 2,9%) für die Empfänger der Besoldungsordnungen B, C4 und ab R3. Die Anpassung der Besoldung der Amtsbezüge in diesen Besoldungsgruppen wurde seinerzeit um sieben Monate verschoben. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht meines Erachtens zu Recht und in Übereinstimmung mit seiner bisherigen Rechtsprechung – diese zeitliche Verschiebung verfassungsrechtlich als vom weiten Ermessen des Gesetzgebers gedeckt gesehen. Es hat hierzu unter anderem ausgeführt:

„Das je nach Bedeutung und Eigenart des Amtes differenzierende Besoldungsgefüge (vgl. dazu BVerfGE 4, 115 <135>; 44, 249 <265>) wird in seiner Struktur durch einen vorübergehenden Aufschub der linearen Erhöhung der Bezüge in bestimmten Besoldungsgruppen nicht gestört.“



**Die derzeit gegenüber der Richterschaft obwaltende Besoldungspolitik ist geringschätzig, kurzsichtig und töricht.**

(Prof. Fabian Wittrek, Münster, Mai 2014)

*Diese vorübergehende Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsgruppen kann sich auf sachlich gerechtfertigte Gründe stützen und hält sich deshalb innerhalb der dem Gesetzgeber bei Regelungen der Besoldung und Versorgung zustehenden weiten Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 8, 1 <22>; 56, 353 <361 f.>; 81, 363 <375 f.>). Es ist nicht sachwidrig, von Empfängern höherer Bezüge bei einer allgemeinen Anpassung einen begrenzten „Sparbeitrag“ mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitragen soll, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind“.*

Um eine bloße vorübergehende Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsgruppen, die das Bundesverfassungsgericht in jenem Verfahren für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet hat, geht es aber im vorliegenden Anpassungsgesetz 2013/2014 nicht. Wie bereits ausgeführt hat der Gesetzgeber nämlich die Besoldungsgruppen ab A 13 bzw. R1 nicht nur vorübergehend von einer Besoldungserhöhung ausgeschlossen, sondern für 2 Jahre endgültig. In Wahrheit hat die Landesregierung die Besoldung in diesen Besoldungsgruppen nicht nur vorübergehend von der Anpassung ausgenommen, sondern tatsächlich gekürzt. Wegen der Sockelwirkung

wird die jetzt vorgenommene Einkommenskürzung um 5,6%-Punkte auch bei denkbaren künftigen Besoldungsanpassungen nicht aufgeholt werden. Diesen Zusammenhang verschweigt das Finanzministerium meines Erachtens bewusst in seiner Stellungnahme gegenüber dem Parlament. Bei der Berufung des Finanzministeriums auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juni 2001 zur Stützung seiner Auffassung kann ihm schwerlich verborgen geblieben sein, dass der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein völlig anderer Sachverhalt zu Grunde gelegen hat als er vorliegend zu beurteilen ist. Dass das Finanzministerium sich gleichwohl zur Stützung seiner rechtsfehlerhaften Auffassung gegenüber dem Parlament auf diesem Beschluss beruft, stellt meines Erachtens eine bewusste Irreführung des Parlaments dar.

## 2. Schuldenbremse des Grundgesetzes

Als weitere Erwägung führt die Landesregierung die Finanzlage der öffentlichen Haushalte als Begründung an, insbesondere die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Es steht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber fest, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht als einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen herange-

zogen werden darf (siehe auch OVG Münster, Vorlagebeschluss vom 9. Juli 2009 – 1 A 1525/08 –). Denn das besondere Treueverhältnis verpflichtet die Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen (Wolff, ZBR 2005, 361/368). Nichts anderes gilt im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Wenngleich diese Verfassungsrang hat, ist nicht ersichtlich, warum die Beamten zur Einreichung der entsprechenden Vorgaben ein Sonderopfer erbringen sollen. Daher ist auch der Verweis auf die in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG geregelte Schuldenbremse allein nicht ausreichend als Rechtfertigung (ebenso m. w. N. Gutachten Landtag Schleswig-Holstein S. 10). Insbesondere fehlt es an einem rechtfertigenden Grund für eine alimentationsbezogene Schlechterstellung der Beamtenschaft gegenüber den Tarifbeschäftigten.

### 3. Verletzung des ämterbezogenen Abstandsgebots (systeminterner Besoldungsvergleich)

Das Anpassungsgesetzentwurf 2013/2014 verletzt das verfassungsrechtliche Prinzip, das durch die Besoldungsgesetze sicherzustellen ist, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Ein Vergleich zwischen dem Amt der Besoldungsgruppe A 10 der Bundesbesoldungsordnung A (7. Stufe) mit dem Amt eines Richters der Besoldungsgruppe R1 (5. Stufe) ergibt aufgrund des vorliegenden Gesetzentwurfes einen weiter dramatisch schwindenden Abstand in der Besoldungsgruppe nach Maßgabe der Grundgehaltssätze. Folgende Gegenüberstellung der Besoldung nach Erhöhung der Grundgehaltssätze um 2,65 % (2013 und 2,95 % (1. Januar 2014) mag dies verdeutlichen:

#### Bisher zum 1.1.2012

A 10	2.885,30 €
R1	<u>4.138,09 €</u>
Abstand	1252,79 € = 30,27 %

#### ab 1.1.2013/1.1.2014

A 10	3.049,13 €
R1	<u>4.138,09 €</u>
Abstand	1.088,96 € = 26,32 %

Aufgrund des Gesetzes hat sich der Abstand zwischen der Besoldungsgruppe A 10 und R1 um etwa 4 Prozentpunkte verringert. Dieses Ergebnis könnte bei oberflächlicher Betrachtung eine zu vernachlässigende Größenordnung sein. Hiermit würde aber verkannt, dass der Abstand bereits seit Jahren kontinuierlich zu Lasten der R-Besoldung gesunken ist. Im Jahr 1991 betrug er noch 39,10 % und 30,27 % am 1. Januar 2012. Nunmehr nach Maßgabe dieses Gesetzes wird er weiter auf 26,32 % gesunken sein. Sachliche Gründe einer neuen Funktionsbewertung der Richterämter der R-Besoldung oder der Ämter der A-Besoldung bis einschließlich A-10 sind hierfür nicht der Grund. Denn eine solche Neubewertung durch den Gesetzgeber hat weder stattgefunden noch ist sie nach dem Gesetzentwurf beabsichtigt. Die unterschiedliche Wertigkeit der Ämter der Besoldungsgruppe A 10 und des Richteramtes wird damit endgültig in verfassungswidriger Weise verwässert und verwischt. Dieser verfassungsrechtliche unhaltbare Zustand wird auch weiter dadurch verdeutlicht, wenn man sich den gesunkenen Abstand in absoluten Zahlen klar macht. Die Abstandsverringerung durch den Gesetzentwurf eines BBesVersAnpG 2013/2014 zum Stichtag 1. Januar 2012 macht einen Unterschiedsbetrag von monatlich 163,83 € aus. Dieser Unterschiedsbetrag in der R1-Besoldung kommt nahezu der Beförderung eines Richters in den Besoldungsgruppen R1 bzw. R 2 gleich. Denn die Zuweisung eines

neuen statusrechtlichen Amtes an den Richter in den Besoldungsgruppen R1 oder R2, das dort ausgebracht und mit einer höheren Besoldung (Amtszulage) versehen ist, stellt eine Beförderung dar. So erhält beispielsweise der Direktor eines Amtsgerichts nach Besoldungsgruppe R1 an einem Gericht mit bis zu 3 Richterplanstellen einer Amtszulage nach Anlage IX ÜLBesG; das gleiche gilt für den Direktor des Arbeitsgerichtes, der ebenfalls in die Besoldungsgruppe R1 eingestuft ist. In der Besoldungsgruppe R2 erhalten beispielsweise der Direktor eines Amtsgerichts bzw. Arbeitsgerichts oder Sozialgerichts an einem Gericht mit 8 und mehr Richterplanstellen ebenfalls einer Amtszulage nach Anlage IX. Das gleiche gilt für den Vizepräsidenten des Amtsgerichts bzw. Arbeitsgerichts als ständiger Vertreter eines Präsidenten der Besoldungsgruppe R3 oder R4 an einem Gericht mit 16 und mehr Richterplanstellen. Diese Amtszulagen für die aufgeführten höherwertigen statusrechtlichen Ämter der Richter betragen nach Anlage IX LBesO (vor der linearen Anpassung) monatlich 208,43 €. Während das Grundgehalt der Richter aufgrund des vorliegenden Gesetzes in diesem und im nächsten Jahr unverändert bleibt, steigen die Bezüge des Vergleichsamtes aus der Besoldungsgruppe A 10, wie gezeigt, an. Da der Abstand zwischen diesen Ämtern nach dem Gesetzentwurf um 163,83 € gesunken sein wird, müsste im richterlichen Dienst ein Richter, um zumindest den Abstand zum 1. Januar 2012 halten zu können, im Jahre 2014 eine Beförderung in ein Amt mit einer Amtszulage nach Anlage IX erreichen. Dies ist für die große Mehrheit der Richter in diesen Ämtern in der Praxis unrealistisch, weil die erwähnten statusrechtlichen Richterämter streng funktionsgebunden sind und in dieser Vielzahl nicht vorhanden sind, was sich von selbst versteht.

Mit anderen Worten: Der deutlich verringerte Abstand zwischen dem

Amt nach Besoldungsgruppe A 10 und dem Amt eines Richters nach R1 erreicht in ihren besoldungsrechtlichen Auswirkungen durch dieses Gesetz nahezu die Stufe einer Beförderung in ein anderes richterliches Amt. Dass dieses von der Landesregierung beabsichtigte Ergebnis verfassungsrechtlich unhaltbar ist und Art. 33 Absatz 5 GG verletzt, liegt auf der Hand. Es bleibt auch unerfindlich, warum der Gesetzgeber die Amtszulagen, beispielsweise von Richtern in den Besoldungsgruppen R1, R2 usw. linear um die allgemeine Besoldungserhöhung angepasst hat, die Grundgehälter in Besoldungsgruppen der R Besoldung aber nicht. Der Richter, der also ein so genanntes Zulagenamt (R1 Z, R2 Z usw.) bekleidet, erhält durch das Gesetz für sein Zulagenamt eine Besoldungserhöhung in den Jahren 2013 und 2014 von insgesamt 11,67 € je Monat, seine Grundgehälter aus seinem Richteramt erhöhen sich demgegenüber nicht. Die amtliche Begründung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung gibt zu diesem merkwürdigen Vorgehen des Gesetzgebers keine Begründung.

4. Für den Erfolg eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel der Feststellung einer nicht amtsangemessenen Besoldung ist ausschlaggebend, dass die Besoldung „greifbar“ hinter der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung zurückbleibt. Ob dies in Nordrhein-Westfalen jetzt schon der Fall ist oder künftig sein wird, wird im Falle der Erhebung einer Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten genau zu begründen sein. Für eine greifbare Abkoppelung der Beamten und Richter ab Bes.-gruppe A 13 bzw. R 1 kann als gewichtiges Indiz angeführt werden, dass der Gesetzgeber keine stichhaltige Begründung für den Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen von der Besoldungserhöhung gegeben hat.

Der Gesetzgeber kommt seiner durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten besonderen vom Regelfall der Gesetzgebung deutlich abweichenden Begründungspflicht nicht nach. Es fehlen jegliche spezifische im Beamten- bzw. Richterverhältnis als einem Dienst- und Treueverhältnis wurzelnde Gründe.

### 5. Verfahrensrechtliche Überlegungen

Diejenigen, die mit der Entscheidung des Gesetzgebers nicht einverstanden sind, müssten beim LBV Widerspruch mit dem Antrag auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation einlegen. Ein Muster eines solchen Widerspruchs ist von den Richterverbänden entwickelt worden und kann von der Homepage heruntergeladen werden. Dabei ist es wegen der Verjährung wichtig, Widerspruch zu erheben und nicht bloß einen Antrag auf Zahlung amtsangemessene Alimentation zu stellen. Denn nur der Widerspruch hemmt nach § 204 Abs. 1 Nr. 12 BGB die Verjährung, so jedenfalls die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 26.07.2012 – 2 C 29.11 –). Es handelt sich um einen anspruchswahrenden Widerspruch ohne vorhe-

rige Ablehnung durch Verwaltungsakt im Sinne des Urteils des BVerwG vom 28. Juni 2001 – 2 C 48/00 – BVerwGE 114, 350-356. Wichtig ist noch, dass jeweils ein Widerspruch für die Folgejahre einzulegen ist. Nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte muss das Begehren einer amtsangemessenen Alimentation zeitnah, d. h. noch im gleichen Haushaltsjahr geltend gemacht werden.

Zum Schluss noch eine kleine Besonderheit:

Wie Sie sicher in den letzten Tagen aus der Presse erfahren haben, haben die Oppositionsfractionen im Landtag des Landes, CDU, FDP und Piraten-Partei, beim Landesverfassungsgerichtsgerichtshof in Münster einen Normenkontrollantrag nach Art. 75 Nr. 3 der Verfassung des Landes NRW zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 1 §§ 2 und 3 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 gestellt. Zur Begründung führt der Verfahrensbevollmächtigte der antragstellenden Fraktionen, Prof. Dr. Kyrill Schwarz, im wesentlichen aus, das Anpassungsgesetz 2013/2014 verletze die Maßstäbe von Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes.



Besuchen Sie uns auch im Internet ...

[www.nrv-net.de](http://www.nrv-net.de)



**Pressemitteilung 21. März 2013**

**When you feed peanuts you´ll get monkeys!**

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wie Sie aus der Presse entnehmen konnten, hat die Landesregierung entschieden, den Tarifabschluss der Angestellten im öffentlichen Dienst nicht 1:1 auf die BeamtInnen, Rich-

terInnen, StaatsanwältInnen und W-ProfessorInnen für die Jahre 2012 und 2013 zu übertragen. Konkret sieht das so aus:

	<b>2013</b>	<b>2014</b>
A2 bis A10*	2,65%	2,95%
A11 und A12*	1%	1%
A13 bis A16 und R, B, W Besoldung*	0%	0%

(Quelle: Presseinformation der Staatskanzlei vom 18.3.2013)

Diese Entscheidung darf so nicht umgesetzt werden!

Die Besoldung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte von der allgemeinen Entwicklung der Besoldung im öffentlichen Dienst abzuhängen ist für die Betroffenen unzumutbar.

Nicht nur vor dem Hintergrund der Einsparungen und Kürzungen, die uns in den letzten Jahren abverlangt wurden wie:

- Nullrunden und zeitlich verzögerte Übernahmen der Tarifabschlüsse
- Sonderzahlungswegfall
- Beihilfekürzungen
- Kostendämpfungspauschale ...

Die Nichterhöhung für zwei Jahre bedeutet auf Jahrzehnte einen Verlust von ca. 6 %, obwohl die derzeitige Wirtschaftslage in NRW als gut zu bezeichnen ist, was nicht zuletzt die

beispiellos hohen Steuereinnahmen belegen.

Diese Pläne haben mit einer amtsan-gemessenen Besoldung nichts mehr zu tun. Sie sind vielmehr Ausdruck der fehlenden Wertschätzung der verantwortungsvollen Aufgabe der Richterinnen und Richter und Staats-anwältinnen und Staatsanwälte in der Justiz unseres Landes.

Für diese Aufgaben künftig hochqualifizierte und engagierte Berufsanfänger zu gewinnen wird nicht gelingen, wenn keine angemessene Vergütung gewährt wird. When you feed peanuts you´ll get monkeys!

Die Schlechterstellung der Besoldungsgruppen R, W und A > 13 gegenüber den unteren Besoldungsgruppen zerstört darüberhinaus das Besoldungsgefüge im öffentlichen Dienst.

**Die Neue Richtervereinigung fordert die Landesregierung auf, für die Besoldung der Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte den Tarifabschluss im öffentlichen Dienst 1:1 ohne wenn und aber umzusetzen.**

Unserer Forderung nach einer Selbstverwaltung der Justiz wird seitens der Exekutive entgegengehalten, unsere Interessen könne am Kabinetttisch nur ein Justizminister durchsetzen. Der aktuelle Besoldungsbeschluss der Landesregierung, der einen ganzen Berufsstand des öffentlichen Dienstes besoldungsmäßig ausgrenzt, belegt, wie wichtig und notwendig die Selbstverwaltung der Justiz ist.

Die Neue Richtervereinigung wird im Schulterschluss mit den Kolleginnen und Kollegen der anderen Verbände und Gewerkschaften Druck machen und Sie weiter informieren.

Der Sprecherrat der Neuen Richtervereinigung (NRV), Landesverband Nordrhein-Westfalen

## Freiheitsrechte, informationelle Selbstbestimmung

# Whistleblower sind keine Nestbeschmutzer

### Interview mit Dieter Deiseroth zum Whistleblowing und dem Fall Snowden

*Die Durchsetzung des Rechts ist stets auf den Einzelnen angewiesen, der bereit ist, trotz Gefahren für sich selbst auf Unrecht aufmerksam zu machen. Dies gilt zuvörderst in Diktaturen, aber ebenso in Demokratien. Dieter Deiseroth hat seit langem in dieser Zeitschrift (BJ 2000, S. 266; BJ 2004, S. 296) wie andernorts (etwa ZRP 2008, S. 248) auf die fundamentale Bedeutung des Whistleblowings für den Schutz von Freiheit und Grundrechten hingewiesen. Betrifft JUSTIZ befragte ihn anlässlich der aktuellen Ereignisse um Edward Snowden, der die totale Überwachung von Freund und Feind durch die USA offengelegt hat und dadurch zum weltweit Gejagten im Dienste der Freiheit wurde.*

**BJ:** Warum brauchen wir Whistleblower?

**Deiseroth:** Moderne Gesellschaften sind auf Whistleblower angewiesen. Sie wenden sich als Insider in gutem Glauben gegen erkannte gravierende Missstände und Fehlentwicklungen in ihrem beruflichen, dienstlichen und persönlichen Umfeld. Sie wollen helfen, erhebliche Gefahren oder Risiken aufzudecken, die sich nachteilig oder gar schädlich auf Leben und Gesundheit sowie andere wichtige Grundrechte auswirken können. Es kann aber auch um Gefahren und Risiken für demokratische Rechte und Strukturen, für gerechte sozio-ökonomische Lebensbedingungen, für die nachhaltige Sicherung und Entwicklung der Ökosysteme oder für das friedliche Zusammenleben der Menschen und Völker gehen. Whistleblower, die diesen Namen verdienen, verfolgen damit in aller Regel ethisch-moralische Anliegen. Zugleich erfüllen sie wichtige gesellschaftliche Funktionen und sind deshalb unverzichtbar.

**BJ:** Worin unterscheiden sich Whistleblower eigentlich von Denunzianten?

**Deiseroth:** Es gibt Zeitgenossen, die halten in der Tat Whistleblower für Nestbeschmutzer oder üble „Petzer“. Manche sprechen gar von Denunzianten. Dabei wird unterschwellig auf Hoffmann von Fallersleben Redewendung aus dem 19. Jahrhundert angespielt: „Der größte Lump in diesem Land, das ist und bleibt der Denunziant.“ Damit reißt man dieses berühmte Diktum des Verfassers unserer Nationalhymne, das im Kampf der demokratischen Kräfte gegen die „Demagogenverfolgungen“ der Ära Metternich fiel, völlig aus seinem historischen Kontext. Verantwortliche Whistleblower liefern aber niemanden „ans Messer“ der Schergen autoritärer Regime. Ganz im Gegenteil.

**BJ:** Der US-Bürger Edward J. Snowden, der die gegenwärtig weltweit diskutierten NSA-Ausspähpraktiken vor kurzem publik gemacht hat, wird in den USA von der Obama-Administration und vielen anderen als Landesverräter und Spion bezeichnet. Kann man das so sehen?

**Deiseroth:** Whistleblower helfen, dubiose Grauzonen aufzuhellen und dem Licht der Kritik auszusetzen.

Edward J. Snowden hat ab Anfang Juni 2013 brisante Informationen dem britischen *Guardian*, dann auch der *Washington Post* und dem *Spiegel* und damit der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Diese berichten seitdem hierüber mit großer öffentlicher Resonanz. Außerdem hat er dem *Guardian* ein vielbeachtetes Interview gegeben sowie weitere Enthüllungen angekündigt. Darin unterscheidet sich sein auf die Herstellung von Transparenz gerichtetes und um Aufklärung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger bemühtes Verhalten gerade von Landesverrättern oder Agenten, die mit ausländischen Geheimdiensten kooperieren und ihr Verhalten vor der Öffentlichkeit bewusst verbergen. Wenn die deutsche Bundesregierung hinsichtlich der NSA-Ausspähpraktiken wirklich so ahnungslos gewesen sein sollte, wie sie öffentlich verlautbart, so demonstriert der Fall Snowden u. a., dass ein einzelner Whistleblower hier mehr ans Licht zu bringen vermochte als die deutschen Geheimdienste zusammen.

**BJ:** Sehen Sie weiteren konkreten Nutzen von Whistleblowing?

**Deiseroth:** Rechtzeitige Hinweise von Whistleblowern können etwa dem Arbeitgeber erhebliche Kosten ersparen. Denken Sie an das zu späte Aufdecken der korruptiven Vorgänge bei Siemens oder der Finanzmanipulationen der Deutschen Bank und deren Folgen. Oder: Mängel der Pflegequalität oder gravierende Pflegefehler z. B. in Senioren- und Pflegeheimen, die nicht rechtzeitig bekannt werden und die Pflegebedürftige schädigen, verursachen nicht nur großes Leid bei besonders hilfsbedürftigen Menschen. Sie können für den Heimträger auch erhebliche Schadensersatzansprüche nach sich ziehen. Verantwortliches Whistleblowing liegt aber auch im öffentlichen Gemeininteresse.

**BJ:** *Woran denken Sie dabei?*

**Deiseroth:** Vielfach können Straftaten – etwa bei öffentlichen Ausschreibungen, Finanzmanipulationen oder in Korruptionsfällen – nur aufgrund von Insider-Hinweisen aufgeklärt werden. Im Bereich der Lebensmittelüberwachung gibt es viel zu wenig Bedienstete, um verlässlich Gesetzesverstöße aufzudecken und Gefahren für Verbraucher rechtzeitig zu verhindern – Stichwort: Gammelfleisch. Schädigungen der Umwelt durch unzulässige Emissionen und Immissionen in Wasser, Luft, Boden und andere Medien können vielfach nur aufgrund von Hinweisen aufgedeckt werden, die Insider geben. Staatliche Überwachungsbehörden sind informationell und personell ohne diese Hinweise häufig hoffnungslos überfordert, insbesondere in Zeiten des Stellenabbaus.

**BJ:** *Gibt es da nicht regelmäßig Loyalitätskonflikte?*

**Deiseroth:** Die von einem Beschäftigten geschuldete Loyalität bezieht sich nicht nur auf die kurzfristigen Gewinninteressen eines Arbeitgebers. Es gibt auch eine darüber hinausgehende Lo-

yalität – rechtlich und auch moralisch. Loyalität ist zudem keine Einbahnstraße. Wenn Arbeitgeber einen von Mitarbeitern kritisierten innerbetrieblichen Missstand nicht abstellen und von ihnen gleichzeitig Stillschweigen und weiteres Mitmachen einfordern, verlangen sie letztlich Komplizenschaft. Dies ist für Unternehmen zugleich auch betriebswirtschaftlich sehr riskoreich. Denn dies kann nicht nur zu Schadensersatzansprüchen von Kunden oder sonst Geschädigten, sondern auch bei Beschäftigten zu einer „inneren Kündigungs“-Mentalität führen, die sich nicht rechnet, sondern im Gegenteil äußerst kontraproduktiv ist. Auf ehrliche Mitarbeiter wirkt sie letztlich demotivierend.

Wo Mitarbeiter dagegen das berechnete Vertrauen haben können, dass ihre Vorgesetzten und Chefs das Aufdecken von Missständen und Fehlentwicklungen und das Äußern begründeter Kritik ernst nehmen, weiterleiten und für Abhilfe sorgen, wenn also Mitarbeiter in der Lage sind, spürbare Korrekturen und Verbesserungen einzuleiten, wird konstruktives Mitemdenken stimuliert und gefördert.

Ein weiterer wichtiger Aspekt: Ein verantwortlicher Umgang mit Whistleblowern ist zugleich auch unternehmensextern bedeutsam. Das Image eines Betriebes oder Unternehmens entscheidet in beachtlichem Ausmaß über seine Stellung am Markt und seinen Markterfolg. Zur Glaubwürdigkeit einer Unternehmensführung in der Öffentlichkeit gehört ihre „ethische Sensibilität“, die sie nicht nur den eigenen Mitarbeitern, sondern auch den Kunden und dem Markt wahrnehmbar vermitteln muss. Vertrauen in die Seriosität und die ethische Sensibilität im Umgang mit Kritik sind letztlich Erfolgsfaktoren.

**BJ:** *Brauchen wir in Deutschland einen besseren Schutz für Whistleblower?*

**Deiseroth:** Die Rechtslage bei uns in Deutschland schützt Whistleblo-



**Dr. Dieter Deiseroth** ist

seit 2001 Richter am Bundesverwaltungsgericht und Experte für Völker-, Verwaltungs- und Verfassungsrecht. Er hat – auch im Rahmen von IALANA, deren wissenschaftlichem Beirat er angehört – sich in zahlreichen Veröffentlichungen für nukleare Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen eingesetzt. Er hat sich außerdem intensiv seit Jahren für eine Stärkung des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag engagiert.

Zudem ist er Herausgeber des Sammelbands „Der Reichstagsbrand und der Prozess vor dem Reichsgericht“. Er betreut außerdem federführend die Vergabe des von IALANA und VDW gestifteten Preises an Whistleblower, den dieses Jahr Edward Snowden erhalten hat.

wer leider nur sehr unzureichend. Das hat das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg vom 21.07.2011 im Fall der Altenpflegerin Brigitte Heinisch nachhaltig deutlich gemacht. Sowohl das Landesarbeitsgericht Berlin als auch das Bundesarbeitsgericht in Erfurt und das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe mussten sich sagen lassen, dass sie das Grundrecht der Meinungsfreiheit der Whistleblowe-

rin haben leer laufen lassen und damit die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt haben.

**BJ:** *Wie könnte ein Whistleblower-Schutzgesetz aussehen?*

**Deiseroth:** Für einen wirksamen Whistleblower-Schutz muss man mehrere Aspekte in den Blick nehmen.

Zum einen ist eine wirksame Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit erforderlich – für alle Beschäftigten. Für das Individuum geht es in diesem menschenrechtlichen Gewährleistungsbereich – innerhalb der normierten spezifischen Grenzen – um *Freiheit von Fremdbestimmung* und um *Freiheit zur Selbstbestimmung*. Für ein demokratisches Gemeinwesen (Art. 20 Abs. 1 GG) sind die wirksame Gewährung der Meinungsäußerungsfreiheit und deren Schutz, wie es das Bundesverfassungsgericht vielfach formuliert hat, darüber hinaus schlechthin konstitutiv. Demokratie setzt als „Lebenselixier“ einen möglichst freien und offenen Kommunikationsprozess voraus, zu dem insbesondere auch die „Freiheit“ der Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) gehört. Ein solcher freier pluralistischer Ansatz liegt auch deshalb im „wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm ... im Allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind.“ Das gilt nicht nur für den öffentlichen, sondern gerade auch für den betrieblichen Bereich, wo die meisten Menschen einen Großteil ihrer Lebenszeit verbringen und ihren Lebensunterhalt verdienen.

**BJ:** *Reicht es denn nicht aus, wie das Bundesarbeitsgericht im Konfliktfall die Meinungsäußerung von Beschäftigten mit ihrer Loyalitätspflicht gegenüber dem Arbeitgeber sowie dessen Grundrechten auf*

*Eigentum und Berufsfreiheit einzelfallbezogen abzuwägen?*

## **Arbeitgeberrechte begrenzen nicht die Meinungsäußerungsfreiheit**

**Deiseroth:** Eine solche „Abwägung“ der Meinungsäußerungsfreiheit mit im konkreten Einzelfall entgegenstehenden Interessen klingt auf den ersten Blick ausgewogen und besonnen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Sie wird dem grundrechtlichen Schutzanspruch in einem demokratischen Gemeinwesen nicht gerecht. Es reicht nicht aus, wie bisher von vielen Arbeitsgerichten praktiziert, die grundlegende Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 GG „mittelbar“ über auslegungsfähige Generalklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe im Rahmen einer nachträglichen gerichtlichen Interessenabwägung mit anderen Gesichtspunkten im Kündigungsschutzprozess zu berücksichtigen. Das schafft insbesondere keine Planungssicherheit für Beschäftigte, sondern schreckt ab. Denn niemand kann im Vorhinein sagen, wie diese gerichtliche Interessenabwägung im Einzelfall ausgehen wird. Konsequenz: Der kluge Mann und die kluge Frau sorgen vor und vermeiden solche mit einer kritischen Meinungsäußerung verbundenen Risiken – der berühmte „chilling effect“.

**BJ:** *Muss sich ein Arbeitgeber gegenüber der Meinungsäußerungsfreiheit „seiner“ Beschäftigten nicht auf sein „Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“, also auf seine Grundrechte der Eigentums- und Berufsfreiheit, berufen können?*

**Deiseroth:** Die staatliche Schutzpflicht zugunsten des Grundrechts der Meinungsäußerungsfreiheit wird in Betrieben und Unternehmen nicht durch die Grundrechte des Arbeitgebers auf Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentumsfreiheit

(Art. 14 Abs. 1 GG) verdrängt. Diese haben eine andere Ziel- und Schutzrichtung. Sie sind kein Abwehrrecht gegen die freie Meinungsäußerung, die nach dem Grundgesetz ihre Grenzen „nur“ in den „allgemeinen“ Gesetzen, dem „Recht der Ehre“ und dem „Schutz der Jugend“ findet. „Allgemeine“ Gesetze sind nur solche, die sich nicht gegen die Meinungsäußerungsfreiheit als solche und nicht gegen bestimmte Meinungsinhalte richten. Sowohl die Eigentums- als auch die Berufsausübungsfreiheit unterliegen dagegen – wie schon ihr Wortlaut ausweist – anders als die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 GG) einem einfachen Gesetzesvorbehalt.

Neben diesem – nicht nur formalen – Unterschied ist zu beachten: Der Meinungsäußerungsfreiheit kommt wegen ihrer fundamentalen Bedeutung für die Freiheit und Würde jedes Menschen sowie wegen ihrer konstitutiven Bedeutung für ein demokratisches Gemeinwesen ein grundsätzlicher Vorrang zu – im Zweifel geht sie vor. Alle Normen des Grundgesetzes müssen im Lichte des fundamentalen Demokratiegebots des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG) ausgelegt werden. Ihre Ausübung ist kein rechtfertigungsbedürftiger Ausnahmefall. Bei Meinungsäußerungen von Arbeitgebern stellt dies zu Recht niemand in Frage. Das muss aber in gleicher Weise auch für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Die Meinungsäußerungsfreiheit der Beschäftigten im Betrieb darf derjenigen eines Arbeitgebers nicht nachstehen.

**BJ:** *Um welche weiteren Punkte geht es bei einer Verbesserung des Whistleblower-Schutzes?*

**Deiseroth:** Das in Art. 17 GG gewährleistete Recht, sich nicht nur an Volksvertretungen, sondern auch an die „zuständigen Stellen“ mit Bitten und Beschwerden zu wenden, hat sich in der bisherigen Rechtsprechung als wenig wirksam erwiesen. Wir brauchen des-

halb auch eine ausdrückliche Schutznorm für gutgläubiges Whistleblowing: Wer in gutem Glauben auf gravierende betriebliche oder innerdienstliche Missstände, Rechtsverletzungen oder gar Straftaten gegenüber zuständigen Stellen oder auch in der Öffentlichkeit hinweist, darf deswegen weder diskriminiert noch sonst benachteiligt oder gar gekündigt werden. Für den Fall, dass dies trotzdem geschieht, muss ein effektiver gesetzlicher Anspruch auf Wiedergutmachung und Schadensersatz geschaffen werden.

Drittens müssen Beschäftigte wirksam vor Nachteilen geschützt werden, wenn sie sich weigern, an Rechtsbrüchen mitzuwirken oder diese zu vertuschen.

Notwendig ist über Rechtsänderungen hinaus aber auch eine „ethikfreundliche Infrastruktur“ in Unternehmen, Instituten und behördlichen Dienststellen. Dazu gehört es, einen „Code of Conduct“, also einen Kodex für berufsethisches Verhalten in Betrieben, Instituten und Behörden, zu erarbeiten und in Kraft zu setzen, Ethikschutzbeauftragte oder Ombudspersonen zu berufen, an die sich Whistleblower ohne Furcht vor Repressalien wenden können, ggf. auch über eine anonyme Hotline.

**BJ:** *In anderen Ländern gibt es längst Schutzgesetze.*

**Deiseroth:** Ja, Whistleblower-Schutzgesetze gibt es bereits vielerorts, teilweise seit langer Zeit. In den USA sind vor mehr als 50 Jahren sowohl auf Bundesebene als auch von zahlreichen Einzelstaaten erste Schritte unternommen worden, um Whistleblower in staatlichen Behörden, aber auch in Unternehmen besser vor Repressalien zu schützen. Gute Ansätze gibt es seit Ende der 1990er Jahre auch im Vereinigten Königreich mit dem „Public Interest Disclosure Act“. Man muss bei Rechtsvergleichen allerdings vorsichtig sein. Ein bloßer

Ableich von Gesetzestexten reicht nicht aus. Es kommt auf eine funktionale Betrachtung an. Zudem hat es in den USA seit 9/11 teilweise erhebliche Rückschläge beim Whistleblowerschutz gegeben.

**BJ:** *Warum hinkt Deutschland hinterher?*

**Deiseroth:** In Deutschland hat es lange gedauert, bis es seit einigen Jahren zunehmend gelungen ist, die wichtige Bedeutung von Whistleblowern in der öffentlichen Problemwahrnehmung zu verankern. Vielfach wurde und wird eine falsch verstandene Loyalität eingefordert und nach dem Motto „Wes Brot ich ess, des Lied ich sing“ verinnerlicht. Hinzu kommt, dass hier eine historisch entwickelte und sozialpsychologisch durchaus erklärbare „Kultur“ des Beschweigens von Missständen und des „Wegsehens“ weit verbreitet ist – möglicherweise ein Nachwirken der langen obrigkeitsstaatlichen Strukturen. Eine Rolle spielt dabei auch die mangelnde Unterscheidung zwischen „Denunziation“ und verantwortlichem gutgläubigen Whistleblowing.

Vielfach werden nicht diejenigen, die Missstände in Betrieben, Unternehmen und Dienststellen zu verantworten haben, zur Verantwortung gezogen, sondern diejenigen, die solche Missstände aufdecken. Dabei ist lange übersehen worden, dass in der Geschichte der Bundesrepublik nahezu alle großen Skandale ohne Tipps von Insidern, also Whistleblowern, nicht hätten aufgedeckt werden können. Whistleblower-Schutz muss es aber auch auf internationaler Ebene geben.

**BJ:** *Was heißt das konkret?*

**Deiseroth:** Wir brauchen einen wirksamen Whistleblower-Schutz auf allen Ebenen, national, aber auch im internationalen Rahmen. Personen, die wie Daniel Ellsberg, der die Pentagon-Papers zum Vietnam-Krieg, Bradley

Manning, der US-Kriegsverbrechen im Irak, oder z. B. jetzt Edward Snowden, der unlängst weltweite kriminelle Verletzungen von Kommunikationsgrundrechten und Verstöße gegen internationale Menschenrechtsabkommen publik gemacht haben, müssen Schutz und eine existenzielle Sicherung erhalten. Derjenige, der solche Enthüllungen bewirkt und der die Verantwortlichen für solche rechtswidrigen oder gar kriminellen Akte vor der Öffentlichkeit bloßgestellt hat, verdient keine Bestrafung, sondern höchste Anerkennung. Er hat zu Recht die Gebote der Menschen- und Bürgerrechte über ihm missbräuchlich abverlangte Loyalitätspflichten gestellt.

**BJ:** *Wie muss der Schutz für Whistleblower im zwischenstaatlichen Bereich aussehen?*

**Deiseroth:** Da muss mehreres zusammenkommen. Das zeigt der „Fall Snowden“. Es geht um die Aufnahme solcher Whistleblower in ein Zeugenschutzprogramm, um Aufenthaltserlaubnis, den Schutz vor Auslieferung, die Sicherung des Existenzminimums und um Hilfen bei der gesellschaftlichen Integration.

Das könnte und sollte etwa in reformierten internationalen Abkommen zur Sicherung der Kommunikationsfreiheiten, zum Datenschutz und ähnlichen völkerrechtlichen Verträgen sowie den jeweiligen nationalen Ausführungsgesetzen garantiert werden. Nur so können wir das, was wir „gesellschaftliche Verifikation“ nennen, fördern und weiterentwickeln. Bei dieser Schutzaufgabe sind die Instanzen der Rechtsetzung sowie die nationale und die internationale Rechtsprechung gefordert. Die Zivilgesellschaften müssen hier für den notwendigen Druck sorgen.

*Erstveröffentlichung:  
Betrifft JUSTIZ 2013, S. 113*



## Justizstrukturen

# Die Unabhängigkeit der europäischen Justiz muss noch errichtet werden

**L'indépendance de la justice en Europe est encore à construire**

**Dr. Carsten Schütz, Fulda**

### 1. Einleitung

„Die Unabhängigkeit der Justiz in Europa muss noch errichtet werden.“ Der Titel meines Referats ist nicht als Frage formuliert, sondern als Feststellung. Und diese Feststellung ist zutreffend. „Le tableau de bord de la justice dans l'UE“ vom 27. März 2013 belegt dies jenseits aller berechtigter Einwände, die man gegen die Zielrichtung der Studie und die Art des Datenvergleichs erheben kann. Auch wenn die Daten, wie die Commission Européenne selbst betont, sehr uneinheitlich und nur beschränkt vergleichbar sind, zeigen sich doch einige besorgniserregende Tendenzen, die einen „Jour d'alerte pour l'indépendance de la justice en Europe“ mehr als gerechtfertigt erscheinen lassen. Für mich als deutschen Richter ist es dabei eine besondere Ehre, heute hier sprechen zu dürfen, ist doch der 23. Mai der Tag der Verkündung unserer Verfassung, des Grundgesetzes, das wir Deutsche uns dank französischen, englischen und amerikanischen Vertrauens in unsere Demokratiefähigkeit vor 64 Jahren geben durften.

Lassen Sie mich dies zum Anlass nehmen, am Beispiel unserer Verfassung

aufzuzeigen, dass selbst in einem Kernland der Europäischen Union die Unabhängigkeit der Justiz nach wie vor nicht vollendet ist. Gleichzeitig lässt das Grundgesetz aber auch Gewährleistungen, die Vorbild für andere Justizsysteme sein können, wenn es darum geht, die Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu sichern.

In einem dritten und letzten Schritt will ich aufzeigen, dass die positiven Aspekte der deutschen richterlichen Unabhängigkeit die Nachteile einer fehlenden Selbstverwaltung nicht kompensieren können.

### 2. Zunächst zu den Defiziten der Unabhängigkeit der deutschen Justiz

Entgegen der Errungenschaften anderer postfaschistischer Justizsysteme wie in Italien oder Spanien ist es Deutschland seit 1945 nicht gelungen, eine Form der Selbstverwaltung der Justiz zu errichten. Wir haben keinen Obersten Rat der Justiz oder ein vergleichbares Gremium, das unter Beteiligung der Richterschaft oder sonstiger durch das Parlament gewählter Personen über die Organisa-

tion der Justiz entscheiden oder diese verantworten würde. Solches besteht nicht einmal im Ansatz. Es ist vielmehr ganz anders: Die Regierungen der Bundesländer verwalten die Justiz und damit die Gerichte und Staatsanwaltschaften – letztere sind sogar unmittelbar weisungsgebunden. Zwar stehen allen Gerichten – so wie etwa ich selbst – Richter vor, wir sind aber zugleich weisungsgebundene Amtsträger des Justizministers, soweit es die Frage der Organisation und Verwaltung der Gerichte angeht.

Dies hat historische Gründe: Während die Garantie der Menschenrechte im Grundgesetz den Bruch mit der deutschen Vergangenheit und Tradition dokumentiert, wird die Organisation des Staates von Kontinuität beherrscht. So auch in der Justiz. Daher brauchte man 1949 insgesamt auch nur 24 Stunden, um die Frage der Organisation der Justiz zu klären.

Wie die Gerichte organisiert sind und in welchem Umfeld die Richter ihre Tätigkeit ausüben, wird daher von der Regierung bestimmt – und dem Parlament, indem es die Höhe der finanziellen Ressourcen der Justiz festsetzt.

Ein richterliches Mitspracherecht existiert nicht. Wir Richter müssen mit dem leben, was uns gegeben wird.

Gleiches gilt auch für die Einstellung und die Beförderung der Richter. Dies ist allein Sache des Justizministers, dem in verschiedenen Bundesländern, für die Berufung in das Richteramt ein Wahlausschuss zur Seite steht. Jedoch gelangt kein Richter in sein Amt ohne die Zustimmung des Ministers.

### **3. Deutsche Errungenschaften zum Schutz der Unabhängigkeit**

Trotzdem darf sich Deutschland zu den demokratischen Rechtsstaaten zählen – und das Vertrauen der Betroffenen in die Unabhängigkeit richterlicher Entscheidungen in Deutschland scheint hoch. Im „Tableau de bord de la justice dans l'UE“ erreichen wir in der EU Platz 4, weltweit Platz 7 – jedenfalls aus Sicht der Wirtschaftsvertreter. Und in der Tat kann es schon überraschen, wie es der deutschen Justiz gelungen ist, sich vom willfährigen Vollstrecker des Nationalsozialismus zu wandeln in die Verteidiger der Grundrechte und des Rechtsstaats – ohne einen organisatorischen Bruch mit der exekutiven Verwaltung zu vollziehen.

Dafür dürften neben einer Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, aus der die Richter stammen, besonders zwei Gründe verantwortlich sein:

1. die strikte Durchsetzung des Gebots des gesetzlichen Richters und seine organisatorische Sicherung, gestützt durch den grundrechtliche Schutz dieses Gebots.
2. der Rechtsschutz jeden Richters gegen Eingriffe in die Unabhängigkeit.

Lassen Sie mich dies kurz erläutern: Die Zuständigkeit für ein gerichtliches Verfahren ist nach dem Gesetz

über die Gerichtsverfassung individuell im Voraus bestimmt und kann einzelfallbezogen nicht nachträglich geändert werden. Dies gilt zunächst für das zuständige Gericht: Dies ist durch örtliche und sachliche Kriterien durch Parlamentsgesetz festgelegt.

Innerhalb der Gerichte wird für jedes Kalenderjahr vorab durch das Kollegium aller Richter oder durch ein von ihnen gewähltes Gremium – genannt das „Präsidium“ – ein Plan über die so genannte Geschäftsverteilung beschlossen. Dieser Plan regelt mit abstrakten Kriterien im Voraus, welcher Richter im kommenden Jahr für welche Verfahren zuständig sein wird. Gleiches gilt für die Zuständigkeiten innerhalb eines Spruchkörpers. Dabei wird auch bestimmt, wer den zuständigen Richter im Falle von Krankheit oder Urlaub vertritt.

Einzelne Verfahren können sodann niemals unter Abweichung von diesem Plan von einem anderen Richter als dem bestimmten entschieden werden. Eine Änderung des Planes im Laufe eines Jahres ist zwar möglich, erfordert aber einen objektiven Grund, wie etwa eine unerwartet große Zahl von Verfahren für einzelne Richter oder eine Änderung der Zusammensetzung des Richterkollegiums. Dann kann das Präsidium eine Veränderung beschließen, jedoch wiederum nur nach abstrakten Kriterien, nicht in Bezug auf einzelne Verfahren.

Dieses Prinzip wird zum Schutz der Bürger durch das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter in Art. 101 des Grundgesetzes und das Prozessrecht abgesichert. Eine Entscheidung, die durch einen nicht zuständigen Richter getroffen wurde, ist verfassungswidrig und kann keinen Bestand haben – unabhängig davon, ob es in der Sache „richtig“ ist. Dieses Grundrecht kann von jedem auch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden.

Auf dieser Basis hat es sich als Selbstverständlichkeit entwickelt, dass niemand außer dem zuständigen Richter über ein Verfahren entscheidet. Daher darf als Errungenschaft für Deutschland festgehalten werden, dass es keinerlei Einflussnahme gibt, die Zuständigkeiten der Richter in einem Gericht für den Einzelfall zu ändern. Dies schützt den Richter enorm, weil er weiß, dass sich niemand in seinen Fall einmischen wird.

Gleichzeitig hat jeder Richter jederzeit das Recht, das so genannte „Dienstgericht“ anzurufen, wenn er sich durch die Gerichtsverwaltung der Regierung in seiner Unabhängigkeit beeinträchtigt fühlt. Dadurch haben Richter stets das letzte Wort darüber, ob eine konkrete Handlungsweise der Regierung zulässig ist oder nicht.

Dieses organisatorische System zum Schutz des einzelnen Richters vor der Justizverwaltung der Regierung hat über die Jahrzehnte hinweg zu einem weitgehenden Schutz des Richters geführt und innerhalb der Richterschaft grundsätzlich das Bewusstsein gestärkt, sich auch unabhängig von den Erwartungen der Regierung zu verhalten – mit den Defiziten, auf die ich noch zu sprechen komme.

### **4. Wo liegen somit die Probleme?**

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum Deutschland nach meiner Auffassung Organe einer Selbstverwaltung wie einen Obersten Richterrat braucht, wenn doch schon alles in unabhängiger Ordnung ist.

Dies hat mit dem beschränkten Verständnis des Parlaments und der Regierung für die Besonderheiten der Rechtsprechung zu tun. Zwar werden bei festlichen Gelegenheiten gerne die Bedeutung und die Leistung einer unabhängigen Justiz betont. Im Alltag aber bleibt davon meist wenig übrig. Die Ge-

richte sind Teil eines Ministeriums, dem der Finanzminister das Geld streicht, als ginge es um ein Straßenbauprojekt. Und diese Umstände haben sich in der Finanzkrise keineswegs verbessert.

### **Änderungen der Rahmenbedingungen der Justiz – Einfluss auf das Ergebnis richterlicher Tätigkeit**

Aber bereits zuvor hatten die Regierungen nur wenig Verständnis für die Besonderheiten der Justiz. Anfang dieses Jahrhunderts glaubte man in den deutschen Verwaltungen, dass mit den Methoden der privaten Wirtschaft ein besserer, vor allem aber effizienterer und billigerer Staat zu schaffen sei. So wurden die Methoden von Unternehmen, deren Ziel einzig und allein die Gewinnmaximierung darstellt, auf die staatliche Verwaltung übertragen, um die Kosten der staatlichen „Produkte“ zu messen. Gleichzeitig sollten die einzelnen Verwaltungsstellen nur noch so viel Geld erhalten, wie sie zu der Herstellung ihrer „Produkte“ angeblich benötigten – also eine Budgetierung.

Hierbei fiel kaum jemandem auf, dass sich das Handeln der Justiz einer Bewertung in Geld entzieht. Vielleicht kann man berechnen, wie teuer ein Urteil einschließlich der hierzu erforderlichen Arbeitszeit ist. Der Wert der mit der Tätigkeit der Justiz vermittelten Gerechtigkeit, Rechtssicherheit oder Befriedung der Gesellschaft kann man nicht berechnen. Daher entzieht sich die Justiz einer Kosten-Nutzen-Betrachtung, wie sie sich in einem Unternehmen vornehmen lässt.

Nimmt man zur Kenntnis, dass das Ökonomische in der Politik allge-

mein und in der gesamten Gesellschaft zum tragenden Prinzip geworden ist, wird diese auch die Justiz erfassen. Auch Rechtsprechung wird zunehmend und weithin sogar vorrangig unter dem Blickwinkel des damit verursachten finanziellen Aufwands betrachtet. Indem die Rahmenbedingungen der Justiz geändert werden, nimmt man Einfluss auf das Ergebnis richterlicher Tätigkeit.

Dies zu verdeutlichen und die Verschiedenheit der Justiz von anderer Staatstätigkeit klar zu machen, kann nur gelingen, wenn gar nicht erst der äußere Eindruck entsteht, die Gerichte und Staatsanwaltschaften seien nur irgendeine, wenn auch irgendwie unabhängige Abteilung der Regierungstätigkeit. Hierfür bedarf es einer Organisation, die getrennt ist von den beiden anderen Staatsgewalten und ihre eigenen Regeln für ihr Handeln bestimmen kann. Hierzu ist ein Oberster Rat der Richterschaft, der unabhängig von irgendeinem Ministerium über die Organisation der Justiz entscheidet, unverzichtbar.

Das Urteil des Italienischen Verfassungsgerichts vom 8. Oktober 2012 über die Verfassungswidrigkeit der Gehaltskürzungen für Richter verdeutlicht dies – und das zudem noch in einem Land, in dem mit dem „Consiglio Superiore della Magistratura“ ein zentrales Organ der richterlichen Selbstverwaltung besteht. Das Verfassungsgericht hat dabei zutreffend herausgehoben, dass die Stellung der Judikative auch vom Gesetzgeber zu beachten ist und die Bezahlung der Richter nicht einen Arbeitslohn darstellt, der auf der einfachen Beziehung von Leistung und Gegenleistung beruht.

Ein solches Organ ist auch von besonderer Bedeutung, weil es verhindert, dass die Handlungsprinzipien und Erwartungen der Exekutive

unvermittelt in die Richterschaft eindringen können. Eine Erwartung der Regierung an die Richter ist es regelmäßig, mit möglichst geringem Personal und finanziellem Aufwand möglichst viel zu „erledigen“. Die Einhaltung der Verfahrensprinzipien und die Qualität der Entscheidungen spielen regelmäßig keine Rolle. Hinzu kommt, dass die qualitativen Kriterien richterlichen Handelns nicht oder kaum messbar sind – die quantitativen aber sehr wohl. Auch „Le tableau de bord de la justice dans l'UE“ zeigt dies: Es werden Daten erhoben und verglichen über die durchschnittliche Dauer eines Verfahrens und die Quote der erledigten Verfahren. Insofern haben die Außenminister Deutschlands, der Niederlande, Dänemarks und Finnlands mit Recht gegenüber Kommissionspräsident Barroso darauf hingewiesen, dass eine unabhängige Justiz mehr ist als nur ein Wirtschaftsfaktor, der Kosten reduziert und ausländische Investitionen erleichtert.

### **Anpassung und Unabhängigkeit**

Man kann in der deutschen Justiz beobachten, dass die Richter sich dieser Erwartung anpassen. Sie sind bereit, die Zahl der Verfahrensschlüsse immer weiter zu steigern. Dies tun sie auch deshalb, weil sie wissen, dass sie Verantwortung tragen für die Parteien eines Rechtsstreits. Es hilft einem Kläger, dessen Verfahren nicht zur Entscheidung steht, nicht, wenn er weiß, dass der zuständige Richter andere Verfahren zu erledigen hat. Die natürliche Reaktion darauf ist es, seine Arbeitsweise anzupassen und ein Verfahren mit immer weniger Sorgfalt zu erledigen.

Erst recht funktioniert dieses System, wenn ein Richter den Ein-

druck gewinnt, dass er für diese Anpassung an die Erwartungen der Regierung mit einer Beförderung und besserer Bezahlung belohnt wird. Dabei geht es nicht um Eingriffe in die Unabhängigkeit von außen, sondern die Anpassung des eigenen Verständnisses von Unabhängigkeit durch die Richter selbst.

### **5. Lassen Sie mich zusammenfassen:**

Ein Rechtsstaat ist unvollkommen, solange die Verwaltung der Justiz in den Händen der Regierung liegt. Daher ist die Einrichtung eines richterlich getragenen Selbstverwaltungsorgans für die Justiz unabdingbar und kann auch durch andere Formen der Sicherung der Unabhängigkeit für die Dritte Gewalt als solche nicht kompensiert werden. Dies gilt insbesondere in Zeiten zunehmender Kürzung der finanziellen Ressourcen.

Ein für die Sicherung der individuellen Unabhängigkeit des Richters bedeutender Schritt kann erreicht werden, wenn die Garantie des gesetzlichen Richters strikt eingehalten wird. Hierzu hat die Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 2009 mit Recht folgende Empfehlung abgegeben:

“l'indépendance des juges vis-à-vis des présidents de tribunaux et des juges de juridictions supérieures doit être protégée, notamment par la définition préalable de systèmes objectifs d'attribution des affaires, l'établissement de règles strictes interdisant qu'un juge soit dessaisi d'une affaire pour des raisons non expressément prévues par la loi et une évaluation des performances basée sur d'autres critères que le nombre de décisions confirmées ou annulées par des instances supérieures.”

## **NRV-Kantinengespräche**

Die NRV hat im Jahr 2012 die „**Kantinengespräche**“ ins Leben gerufen, die sich mittlerweile eines regen Zulaufs erfreuen. Die NRV lädt hierzu einen „Fachmann“ oder „Fachfrau“ ein, die im Rahmen eines Impulsreferats über ein **aktuelles gesellschafts- oder justizpolitisches Thema** berichten, an die sich eine offene Fragerunde anschließt. Die Veranstaltung findet in der Regel in der Kantine des Verwaltungsgerichts Düsseldorf statt und dauert 1½ bis 2 Stunden. Danach besteht die Möglichkeit, in einer nahe gelegenen Kneipe noch den Abend gesellig ausklingen zu lassen. In den Jahren 2013 und 2014 fanden unter anderem Kantinengespräche statt über die Themen **Mediation, Besoldung, Pebbsy, Datensicherheit im Internetverkehr, Sozialrecht und Clash of Cultures (Interkulturelles im Gerichtssaal), „Burka meets Robe“**.

Nach der Sommerpause werden wir die Kantinengespräche fortsetzen und hierüber per Mail rechtzeitig informieren.

## **Digitale Selbstverteidigung**

### **Krypto-Workshop der NRV in Köln**

Obwohl der damalige Chef des Bundeskanzleramts die NSA-Affäre bereits im August 2013 für beendet erklärte, wird die umfassende Überwachung der Menschen und die massenhafte Verletzung der Privatsphäre noch lange ein aktuelles Thema bleiben.

Möchten Sie, dass Ihre privaten E-Mails und die Spuren aller anderen elektronischen Aktivitäten ausspioniert werden? Sind Sie an einer Unzahl unbekannter Mitleser und Teilnehmer interessiert?

Es gibt Möglichkeiten digitaler Selbstverteidigung. Die NRV hat hierzu im Rahmen ihrer Kantinengespräche im März 2014 einen Krypto-Workshop veranstaltet. Wenn Sie keine Gelegenheit zur Teilnahme hatten, aber wissen möchten, wie Sie Ihre Mails verschlüsseln, fordern Sie per Mail ([LV.nrw@nrv-net.de](mailto:LV.nrw@nrv-net.de)) unsere Präsentation an, die Sie allgemeinverständlich in die entsprechenden Programme einführt.

**40. Richterratschlag vom 31. Oktober bis 2. November 2014**

# Allheilmittel Justiz

**Sind Risiken und Nebenwirkungen tragbar?**

*Nach dem Grundgesetz sollen wir Recht sprechen – nicht weniger und auch nicht mehr. Ist es auch unsere Aufgabe,*

- als Familienrichter Erziehungsgespräche zu führen,
- Umgangsregelungen zu erarbeiten und noch nach einer Entscheidung zwischen den Beteiligten zu vermitteln,
- als Jugendrichter in Erziehungskonferenzen pädagogische Maßnahmen zu treffen,
- als Strafvollstreckungsrichter Therapiekonzepte vorzugeben oder
- als Güterichter Einigungen herbeizuführen?

*Sollten wir uns nicht auf unsere Kernaufgabe beschränken, nämlich Recht zu sprechen? Sind wir wirklich die besseren Pädagogen, Vollzugsplaner und Mediatoren?*

**Eröffnungsvortrag**

Christian Bommarius (Jurist und Politik-Autor, u. a. Berliner Zeitung und Frankfurter Rundschau)

**Arbeitsgruppe 1****Familienrichter als Superpädagogen**

Es ist Aufgabe der Familienrichter, in Kindschaftsverfahren Eltern Auflagen und Weisungen zu erteilen, zwischen den Beteiligten zu vermitteln und Umgangsregelungen zu erarbeiten, obwohl sie für pädagogische Tätigkeiten nicht ausgebildet und gegenüber dem Jugendamt nicht weisungsbefugt sind. In der Arbeitsgruppe soll die Zusammenarbeit zwischen Familiengerichten und Jugendämtern thematisiert werden. Prof. Dr. Christian Bernzen (Katholische Hochschule für Sozialwesen Berlin) wird die Thematik aus Sicht der Jugendämter und freien Träger beleuchten.

**Arbeitsgruppe 2****Jugendrichter als Supererzieher**

Der Erziehungsgedanke ist das Leitthema des Jugendgerichtsgesetzes. Da liegt es nahe, nicht zu warten, bis das Kind in den Brunnen gefallen ist, sondern möglichst schon im Vorwege Einfluss zu nehmen. Auf der 84. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2013 wurde die Mitwirkung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendgerichten an Fallkonferenzen der Jugendämter grundsätzlich befürwortet. In der Arbeitsgruppe soll erörtert werden, ob

diese Vorgehensweise sinnvoll und mit unserem richterlichen Auftrag vereinbar ist. Das Einführungsreferat wird Prof. Dr. Theresia Höynck (Universität Kassel, Vorsitzende der DVJJ) halten.

**Arbeitsgruppe 3****Strafvollstreckungsrichter als Supertherapeuten**

Mit den neuen gesetzlichen Regelungen zur Sicherungsverwahrung sollen die Gerichte von Amts wegen die Behandlung der Sicherungsverwahrten im Vollzug beurteilen und Verbesserungen einfordern. Die Verantwortung für die Sicherungsverwahrung wird somit noch weiter auf die Richterschaft verlagert, als sie es in den Augen der Öffentlichkeit ohnehin schon ist. Nach einem Einführungsreferat von Dr. Jörg-Uwe Schäfer, Leiter der JVA Bützow, wollen wir hier diskutieren, ob die oft ersehnte Chance, den Vollzug nach unseren Vorstellungen zu gestalten, sich nicht als Bumerang erweist, und ob wir als Oberaufseher über Behandlungskonzepte unserer Rolle als dritter Gewalt noch gerecht werden.

**Arbeitsgruppe 4****Güterichterverfahren – Rechtsverweigerung oder sinnvolle Ergänzung des gerichtlichen Verfahrens?**

Mit dem Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren außergerichtlicher Konfliktbeilegung vom 21.7.2012 ist eine gesetzliche Grundlage für ein gesondertes Güteverfahren geschaffen worden, in dem alle Metho-



Der 40. Richterratschlag findet vom 31.10. – 2.11.2014 im Commundo Tagungshotel, Oberer Landweg 27, 21033 Hamburg, statt. Alle weiteren Informationen zum 40. Richterratschlag auf

**[www.richterratschlag.de](http://www.richterratschlag.de)**

Dort können Sie sich elektronisch anmelden oder ein Anmeldeformular herunterladen.  
Info-Tel.: 040-602 90 58  
(Heiner Wegemer)

den der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation eingesetzt werden können. Gerichtliche Mediation ist als Kuscheljustiz kritisiert worden, die auch zur Kungeljustiz verkommen kann. Gibt die gesonderte Güteverhandlung den Parteien Autonomie zurück oder führt sie zu einer versteckten Rechtsverweigerung?

**Arbeitsgruppe 5****Menschenrechtsschutz für Flüchtlinge in Europa? – Europa schottet sich ab.**

Die Abschottung Europas führt zu unerträglichen Missständen. Wir wollen uns mit den vorhandenen Menschenrechtsdefiziten im Allgemeinen, und der besonderen Situation von Kinderflüchtlings einerseits und von weiblichen Flüchtlingen andererseits auseinandersetzen.

**Impulsreferate:**

Menschenrechtsdefizit an den Außengrenzen und in Deutschland: Percy MacLean, Verwaltungsrichter a. D.

Menschenrechtsschutz für Kinderflüchtlinge: Wiebke Krause, FLUCHTort Hamburg

Menschenrechtsschutz für weibliche Flüchtlinge: N.N., angefragt bei Amnesty for Women

**Rahmenprogramm am**

**1. November 2014 nachmittags**  
Projektpräsentation Elbphilharmonie Hamburg mit HafenCity Tour (begrenzte Teilnehmerzahl, bitte bald anmelden)

## Internationales

# Von der Copacabana zur Wahrheitskommission

Eine justizpolitische Reise durch Brasilien

von **Stefanie Roggatz,**  
**Amtsgericht Duisburg-Ruhrort**



Platz der drei Gewalten, Brasília

Foto: Stefanie Roggatz

*Anlässlich des deutsch-brasilianischen Jahres organisierte die brasilianische Anwaltskammer (OAB) mit der Neuen Richtervereinigung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung eine justizpolitische Reise vom 18. bis 30. Mai 2013 nach Brasilien. Eine bunte Mischung von 15 Leuten machte sich auf in das ferne Land, das inzwischen als Gastgeberland für sportliche Großereignisse und als Gastland auf der Frankfurter Buchmesse in unseren Fokus gerückt ist. Wir begegneten vielen interessanten Menschen und erlebten ein Land voller Gegensätze. In zahlreichen Vorträgen wurde uns eine gut funktionierende Justiz präsentiert, was sich bei näherem Hinsehen jedoch manchmal als Wunschbild herausstellen sollte.*

### **Copacabana, aufgebrachte Gewerkschafter, eine Favela und wütende Anwohner beim Thyssen-Krupp-Werk**

#### **Rio de Janeiro (18. bis 22. Mai 2013)**

Gleich am ersten Tag konnten wir das Christusmonument auf dem Corcovado und eine atemberaubende Sicht vom Zuckerhut auf die Copacabana bewundern. Danach besichtigten wir das Maracanã Stadion, wo sich nur wenige Wochen später die Cariocas – die Bewohner von Rio – heftige Kämpfe mit der Militärpolizei lieferten, aus Protest gegen Lobbyismus in Zusammenhang mit der Fußball WM 2014 sowie gegen Erhöhung der ÖPNV-Ticketpreise und wegen der fehlenden Schulen und Bildungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche. Das Thema Fortbildung wird jedoch in der brasilianischen Justiz ernst genom-

men: Bei einem Besuch der Richterakademie des Landesarbeitsgerichts in Rio de Janeiro wurde deutlich, wieviel Wert die brasilianische Justiz auf die Ausbildung ihrer Richter legt. Berufsanfänger besuchen in den ersten zwei Jahren die Richterschule, vergleichbar der Ausbildung in Frankreich. Weiterhin besteht für brasilianische Richter während ihrer gesamten Dienstzeit eine Fortbildungsverpflichtung von 40 Stunden pro Halbjahr.

Leidenschaftliches soziales Engagement erlebte unsere Reisegruppe bei dem Besuch der „Sindipetro“, der Gewerkschaft der Erdölarbeiter. Zu der speziell für uns organisierten Veranstaltung hatten Menschenrechtsbeauftragte der brasilianischen Rechtsanwaltskammer geladen. Ca. 120 Personen, bestehend aus Vertretern verschiedener NGOs, wie der

Landlosen-Bewegung, verschiedener Gewerkschaften, Umweltorganisationen und indigener Völker beteiligten sich an der Diskussion. Viele Gewerkschafter brachten ihre Forderungen lautstark und vehement vor und forderten Solidarität mit den Arbeitern. Wir zogen uns unglücklicherweise den Unmut der Sprecher der Indio-Grup-

re Ausbildungschancen für Kinder kämpfen. Der Leiter der Stiftung „Observatório de Favelas“ – Jailson de Souza – führte uns durch einen Ortsteil der Favela und informierte uns über seine – sehr engagierte – Arbeit. Mit Hilfe von Spenden finanziert das „Observatório“ die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, ermög-

(TKCSA) in der Bucht von Sepetiba und einer Gruppe protestierender Anwohner. Zunächst trafen wir uns mit der Protestbewegung in einer mit Gartenstühlen möblierten Baracke. Die Anwohner beklagten vor allem die Auswirkungen des sog. „Silberregens“ – einem Niederschlag von erkaltetem Graphit, der Ursache für diverse Hauterkrankungen ist. Vor allem ein arbeitsloser Fischer appellierte eindringlich an unsere Solidarität: Der Bau des TKCSA-Werks habe zu einer so massiven Verschmutzung der Sepetiba-Bucht geführt, dass heute dort der professionelle Fischfang nicht mehr möglich sei. Gleich danach fuhren wir zum Betriebsgelände der TKCSA, wo der Werksleiter uns das Werk als modernstes Stahlwerk der Welt und sicheren Arbeitgeber präsentierte. Er räumte zwar juristische und wirtschaftliche Probleme ein – so hat das Werk noch immer keine dauerhafte Betriebslaubnis –, die Probleme der Anwohner konnte er jedoch nicht nachvollziehen. Es war eine Kommunikationslosigkeit zwischen dem Essener Konzern und den Anwohnern erkennbar, die wohl nicht so bald zu überwinden ist. Dazu hat sich das Stahlwerk mittlerweile für den Thyssen-Krupp Konzern zur wirtschaftlichen Katastrophe entwickelt. Das Werk hat bis jetzt 8 Milliarden Euro in die Produktion von Stahlbrammen investiert und ist noch immer nicht rentabel. Hinzu kommen noch bauliche Probleme, die Anlage ist buchstäblich auf Sand gebaut, und die fehlende Akzeptanz der Bevölkerung. Thyssen-Krupp versucht, das Werk zu verkaufen; jedoch auch der letzte Kaufinteressent – der brasilianische Partner CSN – hat im August 2013 die Übernahmegespräche für gescheitert erklärt. Auf dem Rückweg nach Rio eskortierten uns mehrere Militärpolizisten auf Motorrädern, was mit einem allgemeinen Sicherheitshinweis und der Gefahr unserer Entführung begründet wurde. Von dieser Gefahr spürten wir



Mädchen aus der Favela Nião

Foto: Stefanie Roggatz

pen zu, weil wir die Veranstaltung aus organisatorischen Gründen frühzeitig verlassen mussten. Hiermit hatten wir einen wunden Punkt getroffen, was uns bewusst wurde, als uns der Vertreter der Indios erklärte, dass ihre Interessen stets als letzte gehört würden. Ihre Lage in Brasilien sei so bedrängt, dass es auf lange Sicht wohl keine Indigenen mehr geben werde. Die Indios stellen tatsächlich nur noch 0,4% der brasilianischen Bevölkerung.

Mit der Armut im Land wurden wir bei einem Besuch in der Favela da Maré konfrontiert. „Favelas“ waren ursprünglich illegale Ansiedlungen auf leerstehenden Grundstücken ohne Rücksicht auf bestehende Eigentumsverhältnisse. Der Komplex Maré, in dem heute ca. 140.000 Einwohner leben, wird noch immer von der Drogenmafia beherrscht. Auch hier sind es NGOs, die für besse-

licht Schul- und Universitätsbesuche, bietet Zugang zu den Social Media und organisiert verschiedene Zeitungs- und Fotoprojekte (<http://observatoriodefavelas.org.br>). Es ist ein beklemmendes Gefühl, als Touristin durch diese Favela zu laufen, die nur oberflächlich befriedet wirkt. Nur einen Monat nach unserem Besuch schlugen 400 Polizisten der Eliteeinheit BOPE einen Aufstand von rund 200 Favela-Bewohnern gewaltsam unter Einsatz von Panzern und Hubschraubern nieder. Diese Einheit wird vor allem in Favelas zur Bekämpfung der Drogenkriminalität eingesetzt und ist für ihre Brutalität bekannt – auch diesmal wurden mindestens 10 Menschen getötet (<http://www.freitag.de/autoren/felix-martens/rio-de-janeiro-die-polizei-dreht-durch>). Am Nachmittag erlebten wir ein weiteres Kontrastprogramm mit dem Besuch des Thyssen-Krupp-Stahlwerks

während der gesamten Zeit in Brasilien allerdings nichts.

### **Offene Worte über den Zustand der Justiz und engagierte Richter im Kampf gegen Korruption**

#### **Brasília (23. bis 25. Mai 2013)**

Wir flogen weiter nach Brasília und tauchten in eine vollständig andere Welt ein. Brasília ist eine am Reißbrett geplante Hauptstadt und der Regierungssitz, errichtet auf einem Hochplateau im Landesinneren. Geprägt wird die Stadt vor allem von den öffentlichen Gebäuden, die der brasilianische Architekt Oscar Niemeyer Ende der fünfziger Jahre entworfen hat.

Beeindruckend ist vor allem der von Niemeyer gestaltete Platz der Gewaltenteilung, auf dem sich der Regierungssitz, das Parlament und das Verfassungsgericht des Landes befinden. Während unseres Aufenthalts fanden Treffen mit Vertretern aller drei Gewalten statt. Hervorzuheben ist hierbei der Besuch des sog. „Tribunal Superior do Trabalho“ (TST), der mit unserem Bundesarbeitsgericht vergleichbar ist. Der auf Zeit gewählte Präsident des TST, Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, gab uns einen Einblick in die Probleme der brasilianischen Justiz. Als Hauptproblem schilderte er die große Masse von anhängigen Verfahren im Land, die er auf insgesamt 90 Millionen bezifferte. Allein im Jahre 2011 sind beim TST knapp 170.000 Fälle eingegangen, sodass auf jeden Bundesarbeitsrichter 6.290 Fälle jährlich entfallen (im Vergleich: beim BAG sind 2011 insgesamt 3.350 Fälle eingegangen). Anders als in Deutschland stehen den Bundesrichtern bis zu 50 Mitarbeiter zur Seite, die nach Erläuterungen des Präsidenten eine große Zahl der Verfahren vor- und nachbereiten. Dennoch war uns deutschen Richtern nicht klar, wie man eine solche Masse von Verfahren in angemessener Art und Weise bearbeiten und entscheiden kann. Hierin sieht auch

Reis de Paula das zweite Problem – die überlange Verfahrensdauer. So dauern beispielsweise die arbeitsgerichtlichen erstinstanzlichen Verfahren durchschnittlich 4 Jahre und 7 Monate, was mit den Grundsätzen über einen fairen Prozess nicht mehr in Einklang zu bringen ist. Um die Justiz effektiver zu gestalten, sollen außergerichtliche und gerichtliche Vergleiche gefördert, die Zwangsvollstreckung modernisiert und der elektronische Rechtsverkehr eingeführt werden. Ein recht ambitioniertes Programm, was Reis de Paula den Vortrag mit den Worten schließen ließ, dass es der außergewöhnlichen Liebe und Kraft der brasilianischen Richter bedürfe, um das Justizsystem Brasiliens zu modernisieren.

Einen solchen engagierten Richter trafen wir bei unserem Besuch der Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – Bewegung zur Bekämpfung der Wahlkorruption: den Wahlrichter Marlon Reis. Er gründete im Jahr 2002 die MCCE, ein aus 51 verschiedenen Organisationen bestehendes Netzwerk. Auf dessen Initiative hin wurden zwei wichtige Anti-Korruptionsgesetze erlassen: Zum einen das Gesetz Nr. 9840, welches den in Brasilien üblichen Wahlstimmenkauf sanktioniert. Zum anderen das Gesetz Nr. 135/2010, „ficha limpa“ (weiße Weste), welches die Kandidatur von Politikern mit Vorstrafen verbietet. Nach diesen Gesetzen sind in den letzten 10 Jahren ca. 1000 Politiker ihrer Ämter enthoben worden. Anfang des Jahres 2013 sind im sog. „Mensálo-Verfahren“ 37 Angeklagte wegen Bestechung von Abgeordneten verurteilt worden. Diesen umfangreichen und langwierigen Strafprozess leitete der Richter Joaquim Barbosa, den Dilma Rousseff 2013 zum ersten afrobrasilianischen Präsidenten des Brasilianischen Obersten Bundesgerichts (STF) ernannte, was positive Signale in der Gesellschaft setzt. Denn die Justiz in Brasilien ist noch immer von Weißen geprägt, und auch Frauen gibt es nur

wenige in der Justiz. Erst dieses Jahr ist die erste Richterin an das oberste Militärgericht berufen worden.

### **Kampf gegen Korruption spielt auch bei Wahlen eine große Rolle**

Der Kampf gegen Korruption spielt auch bei Wahlen eine große Rolle. Um Wahlkorruption einzudämmen, hat das Oberste Wahlgericht (Tribunal Superior Eleitoral) sog. „urnas eletrônicas“ eingeführt. Der Wahlrichter Paulo de Tarso Tamburini informierte unsere Reisegruppe über die vom Wahlgericht selbst entwickelten Wahlcomputer. Für die Bundeswahl werden rund 430.000 Wahlcomputer für 135 Mio. wahlberechtigte Einwohner auch in entlegenen Gebieten verteilt. Diese Wahlcomputer arbeiten offline, um Beeinflussungen zu verhindern. Weiterhin sind die „Wahlzettel“ mit Nummern und Fotos der Kandidaten ausgestattet, damit auch Analphabeten wählen können. Mithilfe dieser Wahlcomputer ist es möglich, bereits zwei Stunden nach Schließung der Wahllokale ein vorläufiges Endergebnis zu präsentieren. Hiermit ist Brasilien Vorreiter bei der elektronischen Stimmabgabe und hat seinen Wahlcomputer unter anderem schon in Indien vorgestellt.

Abgerundet wurde unser Besuch mit einem Empfang in der deutschen Botschaft in Brasília am Abend des 23. Mai 2013. Die Residenz befindet sich in einer von Hans Scharoun entworfenen Villa, wo Botschafter Wilfried Grolig uns und weitere Gäste empfing.

### **Über Obdachlosigkeit, die Einführung der Bolsa Família, die Zustände in Brasiliens Justizvollzugsanstalten und die Wahrheitskommission**

#### **São Paulo (25. bis 29. Mai 2013)**

Auch in São Paulo besuchten wir eine Favela, durch die uns der Prä-



sident des Stadtrates, Vereador José Americo, leitete. Die Favela Nino verfügt dank eines städtischen Urbanisierungsprogrammes über befestigte Straßen, eine Kanalisation sowie eine Elektrifizierung des Gebiets. Die meisten Häuser befinden sich im Privatbesitz. Wir konnten eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern in ihrem Haus besuchen, dessen Kauf sie mit einem Mikrokredit finanziert. Wie sie jedoch die monatlichen Raten bezahlen kann, ohne Arbeit und mit zwei noch betreuungsbedürftigen Kindern, blieb unklar. Weiterhin lernten wir einen jungen Brasilianer kennen, der sich neugierig nach dem Grund unserer Reise erkundigte – in perfektem Deutsch. Er war in Nordrhein-Westfalen groß geworden, war dort straffällig geworden und ist ohne seine Familie nach Brasilien abgeschoben worden – und in dieser Favela gelandet, wo er keiner Arbeit nachgehen kann.

Einen tieferehenden Blick in die sozialpolitischen Probleme der Stadt erhielten wir in der Prefeitura von São Paulo. Dort informierten uns Sozialdezernentinnen über den Kampf gegen die Obdachlosigkeit, was angesichts der Größe der Stadt eine wahre Herausforderung ist. In São Paulo selbst leben rund 11 Mio. Menschen und in der Metropolregion São Paulo rund 22 Mio., womit São Paulo die größte Stadt auf der südlichen Halbkugel ist.

Nach einer Volkszählung im Jahr 2011 sind in São Paulo rund 15.000 Menschen obdachlos. Als Alternative zu einem Leben auf der Straße bietet die Stadt die Unterbringung in Obdachlosenunterkünften an, was jedoch nicht annähernd ausreicht. Behindert wird der Kampf gegen die Obdachlosigkeit zum einen durch die ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber den Menschen, die auf der Straße leben. So ist der Widerstand

in vielen Stadtvierteln gegen den Bau von Obdachlosenheimen so groß, dass Bauvorhaben teilweise nicht realisiert werden können. Zum anderen nimmt auch die Regierung eine solche ablehnende Haltung ein, welche sich in ihren „Säuberungs- und Vertreibungsaktionen“ niederschlägt. So geht die Polizei mit Wasserwerfern gegen Obdachlose vor, und es finden Zwangsräumungen von Obdachlosenzimmern statt, um Platz für Bauprojekte zu schaffen. Die Militär- und Zivilpolizei gehört zu den schlimmsten Aggressoren. Die Gewalt gipfelte in der Nacht zum 11. Mai 2013 in dem Mord an fünf Straßenbewohnern, die in einem nördlichen Stadtviertel São Paulos schliefen.

Ein echtes Erfolgsrezept ist das vom damaligen Präsident Lula da Silva im Jahre 2010 eingeführte „Bolsa Família“ – eine Unterstützung für Familien, die ihre Kinder regelmäßig zur Schule schicken und impfen lassen.

Einen erschütternden Einblick in den Strafvollzug erhielt unsere Reisegruppe bei dem Besuch von drei Justizvollzugsanstalten in der Stadt. Die Untersuchungsgefängnisse für die männlichen Häftlinge waren über das Doppelte der offiziell festgelegten Kapazität belegt, was auf die lange Dauer der Strafverfahren zurückzuführen ist. Nach Informationen des Leiters von Amnesty International Brasil (AI), Atila Roque, sitzen 40 % der Häftlinge in Untersuchungshaft – viele von ihnen länger, als ihre gesamte Strafe wäre. Eine Einschätzung, die in unseren Gesprächen mit den Häftlingen durchaus Bestätigung gefunden hat. Viele Insassen schilderten, sich bereits seit Jahren in Haft zu befinden, ohne erstinstanzlich verurteilt worden zu sein. Andere berichteten, ihren Rechtsanwalt seit Jahren nicht mehr gesehen zu haben. Diese glaubhaft geschilderten Erfahrungen stehen in einem diametralen Widerspruch zu

dem, was uns die staatlichen Pflichtverteidiger anlässlich eines Treffens in Brasília berichtet haben.

Beeindruckend war abschließend der Besuch bei der Wahrheitskommission, die 2009 von Lula initiiert und im Jahre 2011 installiert wurde. Die Comissão Nacional da Verdade hat die Aufgabe, die Verbrechen aufzuklären, die während der Zeit der Militärdiktatur verübt worden sind. Blockiert jedoch wird eine effektive Arbeit vor allem durch die Rechtsprechung, weil der Oberste Gerichtshof von Brasilien noch im Jahr 2010 die Rechtmäßigkeit des im Jahr 1979 verabschiedeten Amnestiegesetzes bestätigte. Mithin bleibt der Wahrheitskommission derzeit nur die Kompetenz, den Opfern der Menschenrechtsverletzungen Raum zu geben, um ihre Erlebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wie es uns die regionalen Vertreter der Kommission berichteten. Um Gerichtsverfahren zur Aufklärung und Sanktionierung des während der Diktatur verübten Unrechts zu ermöglichen, hat die brasilianische Anwaltskammer (OAB) im März 2013 Einspruch gegen dieses Amnestiegesetz beim Obersten Gerichtshof eingelegt. Eine Entscheidung ist bis Oktober 2013 nicht ergangen.

Mit diesen interessanten Einblicken in brasilianische Vergangenheitsbewältigung endete unsere gemeinsame Reise – die in uns den Wunsch geweckt hat, unsere brasilianischen Kollegen in näherer Zukunft nach Deutschland einzuladen!

Até logo na Alemanha!

*Erstveröffentlichung:  
Betrifft JUSTIZ 2013, S. 202*

## Das Grundgesetz – eine christliche Verfassung?

Anlass für die Schrift „Das Grundgesetz - eine christliche Verfassung?“<sup>1</sup> von Dr. Dieter Deiseroth, Richter am Bundesverwaltungsgericht, war folgender Vorfall: Im November 2010 ließen der Düsseldorfer Verwaltungsgerichtspräsident Dr. Andreas Heusch und die Vizepräsidentin des Gerichts, Gabriele Versteegen, in einer überraschenden Wochenend-Aktion an prominenter Stelle im Haupttreppenhaus des Gerichts ein Kreuz anbringen. Das erstaunte Gerichtspersonal und die für den frühen Montagmorgen nach dieser Unternehmung bestellte Presse informierte der Präsident darüber, dass ein Kreuz zwar an sich „für eine Glaubenswahrheit“ stehe, in einem staatlichen Gericht komme ihm aber diese Aussage nicht zu. Das Kreuz beziehe sich an diesem Ort lediglich „auf die kulturellen Grundlagen unserer Verfassung“. Zeitweise behauptete er, es handele sich gar nicht um ein Kreuz, sondern vielmehr lediglich um ein Kunstwerk. Die Neue Richtervereinigung erinnerte den Düsseldorfer Präsidenten – erfolglos – an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht zur staatlichen Neutralitätspflicht in Weltanschauungsfragen, insbesondere an die Entscheidung vom 17. Juli 1973 zu einem Kreuz in einem Gerichtssaal des Verwaltungsgerichts Düsseldorf und an den „Kruzifix-Beschluss“ vom 16. Mai 1995. Im Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen war man über das präsidiale Verhalten nicht amüsiert, der Minister sah sich aber trotz der ausgelösten kontroversen öffentlichen Diskussion außerstande, einzugreifen. Inzwischen spricht man, wenn man manchen Internet-Foren glauben schenken darf, vor Ort vom „Heilig-Kreuz-Verwaltungsgericht Düsseldorf“.

Dr. Dieter Deiseroth analysiert akribisch die Aussage des christlichen Kreuzes, die Rolle der christlichen Tradition in Bezug auf die Landesverfassung und das Grundgesetz, die „kulturellen Grundlagen unserer Verfassung“ und letztlich die Frage, ob ein von seiner persönlichen Glaubensüberzeugung geleiteter Gerichtspräsident als Rechtsgrundlage zur Anbringung eines Kreuzes mit Erfolg sein Hausrecht bemühen kann. Er schließt mit folgenden Worten:

„Eine strenge Unterscheidung zwischen unabhängiger Rechtsprechung und klerikal-missionarischer Glaubenswerbung ist und bleibt nach dem Grundgesetz unverzichtbar. Diesem Verfassungsgebot sollte sich ein aufgeklärter Gerichtspräsident nicht verschließen. Notfalls muss die Dienstaufsicht des Landesjustizministers über die Gerichtsverwaltung, in deren Namen der Gerichtspräsident handelt, diesem fundamentalen Verfassungsgebot zum Durchbruch verhelfen.“

*Harry Addicks*

### Anmerkung

- 1 Die Schrift kann beim Landesverband Nordrhein-Westfalen der NRV kostenlos bestellt werden. (LV.nrw@nrv-net.de)



## Was will die NRV?

Die Neue Richtervereinigung ist eine gesamtgesellschaftlich denkende, demokratischen und den Grundsätzen der Gewaltenteilung verpflichtete Berufsvereinigung. Sie hat zum Ziel,

- durch ihren Einsatz für eine eigenständige, selbstverwaltete und enthierarchisierte dritte Gewalt im Interesse der Rechtssuchenden zur konsequenten *Durchsetzung der Gewaltenteilung* beizutragen;
- die *Demokratisierung der Justiz* und ihre Transparenz für die Öffentlichkeit zu fördern;
- die Belange der Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte hinsichtlich der *Arbeitsbedingungen* und der *Personalpolitik* gegenüber den Justizverwaltungen und den Parlamenten zu vertreten;

- die *Zusammenarbeit* mit den anderen im Justizbereich Tätigen und ihren Organisationen anzustreben;
- *international* mit nahestehenden Gewerkschaften und Vereinigungen von Richtern und Staatsanwälten zusammenzuarbeiten.

Sie verfolgt diese berufspolitischen *Ziele* in dem Bestreben, in *Weiterentwicklung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates* die *Freiheitsrechte* der Bürger, die *Gleichheit* aller und die *Gleichberechtigung* der Geschlechter, die *soziale Gerechtigkeit*, den *Schutz von Minderheiten* und die *Solidarität der Menschen* gegen ihre Vernichtung durch Krieg und gegen die Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen zu fördern.

## Was tut die NRV?

Die Neue Richtervereinigung misst die justizpolitische Wirklichkeit an den verfassungsrechtlichen Vorgaben und formuliert *Reformvorschläge*.

Die Bürger haben einen Anspruch darauf, dass sich die Richterschaft für eine größtmögliche institutionelle *Unabhängigkeit der Justiz* und persönliche Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter einsetzt. Die Unabhängigkeit dient dazu, den Bürger durch eine konsequente Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips auch vor dem Staat zu schützen. Die Justiz muss es mit jeder Macht im Staat aufnehmen können.

Die im Wesentlichen unverändert durch das Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 bestimmte Organisation der dritten Gewalt ist dagegen von anderen Leitbildern geprägt. Kennzeichnend sind insbesondere die hierarchischen Strukturen und das von der Exekutive gelenkte Karrieresystem. Hierdurch entsteht eine ständige Spannung zwischen der Pflicht zur richterlichen Unabhängigkeit und dem Anpassungsdruck durch Beurteilungserwartung und Beförderung. Jeder geht auf seine Art damit um. Obwohl alle Kolleginnen und Kollegen verschiedene Erscheinungsformen der Unabhängigkeitseinschränkung kennen, wird das Thema erstaunlicherweise allgemein tabuisiert oder verdrängt.

Wir NRV-Mitglieder wollen zum Beispiel hierüber weiter nachdenken. Es ist wichtig, dass Richterinnen und Richter *selbstkritisch* über ihre Rolle, ihre Unabhängigkeit und Einpassung in das Justizmilieu und darüber sprechen, ob wir wirklich das Selbstverständnis und Gewicht einer dritten Gewalt haben. Die bisherigen Strukturen müssen überdacht werden.

Wie kann eine *echte richterliche Mitbestimmung* in der Justizverwaltung oder gar eine weitestgehende Selbstverwaltung der Justiz erreicht werden?

Kann es richtig sein, dass die dritte Staatsgewalt im ministeriellen Sprachgebrauch und Bewusstsein, zum Teil auch im richterlichen Bewusstsein, als „nachgeordneter Bereich“ der Exekutive, nämlich des Justizministeriums, rangiert? Wie kann der *Einfluss der Exekutive auf die dritte Gewalt zurückgedrängt* werden? Müssen Entscheidungen über Richterernennungen nicht einem demokratisch legitimierten *Richterwahl Ausschuss* vorbehalten sein?

Beinhalten Mitbestimmung und Selbstverwaltung nicht auch die *Wahl der Gerichtspräsidenten* (nicht nur der Präsidenten)?

Wir sind der Auffassung, dass nur eine für derartige Fragestellungen *offene und unabhängige Justiz* die Erwartungen erfüllen kann, die in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat an sie gestellt werden.

Diese Erwartungen richten sich auf eine Justiz, in der Konflikte fair ausgetragen und die Menschen mit ihren unterschiedlichen Interessen ernst genommen und nicht als „Rechtsunterworfenen“ behandelt werden. Dies ist nicht zu erreichen, indem man die bürokratisch-technische Effizienz des Justizsystems in den Vordergrund stellt, Pensenschlüssel erhöht, „Erledigungen“ zu Lasten der Qualität zum Maßstab macht, nicht immer unbedenkliche Vereinfachungen von Verfahrensabläufen betreibt, auf die Einführung der EDV vertraut und durch Abbau von Bürgerrechten den „Rechtsweltpolitik“ beschneidet.

Wir halten es dagegen für wichtig, sich im Justizalltag zu vergegenwärtigen, dass uns der Richtereid dazu verpflichtet, der *Wahrheit und Gerechtigkeit* zu dienen, nicht der Statistik und der herrschenden Meinung. Es müssen Bedingungen geschaffen werden, unter denen das Bemühen um eine Arbeit ohne beherrschenden Erledigungsdruck und (auch) mit dem Ziel der *Befriedung und Versöhnung* möglich wird.

Kurz gesagt: Die NRV möchte Fähigkeiten wecken, Missstände zu erkennen und Änderungsvorschläge zu machen. Wir möchten die Justizstrukturen und damit den Rechtsschutz verbessern. Und natürlich setzen wir uns als Berufsvereinigung für die richterlichen und staatsanwaltlichen Interessen ein. Dazu gehört auch eine wertschätzende und angemessene Besoldung.

Wenn auch Sie meinen, dass der Justiz *frischer Wind* nur helfen kann, wenn Sie den gedanklichen Austausch mit Kolleginnen und Kollegen in einer offenen Atmosphäre – ohne betuliche Ergebnissadressen, Unterwürfigkeitsrituale und Äußerlichkeiten von Honoratiorenvereinen – suchen, gehören Sie zu denen, die wir gerne ansprechen möchten.

## Impressum

Herausgeber: Sprecherrat des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen der Neuen Richtervereinigung (NRV):

**Felix Helmbrecht**, Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf, Tel. dienstl. 0211-8891-4068, e-mail: F.Helmbrecht@nrv-net.de  
 Nuriye Alkonavi, Amtsgericht Bonn, Wilhelmstraße 21-23, 53111 Bonn, Tel. dienstl.: 0228-702-2604, e-mail: nuriye.alkonavi@ag-bonn.nrw.de  
 Ulrich Kleinert, Landgericht Münster, Am Stadtgraben 10, 48143 Münster, Tel. dienstl.: 0251-494-2684, Tel. privat: 0251-298175, e-mail: U.Kleinert@nrv-net.de  
 Thomas Mülverstedt, Amtsgericht Rheinberg, Rheinstr. 67, 47495 Rheinberg, Tel. dienstl.: 02843-173-69, e-mail: T.Muelverstedt@nrv-net.de  
 Stefanie Roggatz, Amtsgericht Duisburg-Ruhrort, Amtsgerichtsstraße 36, 47119 Duisburg, Tel. dienstl.: 0203-80059-141, e-mail: S.Roggatz@nrv-net.de,  
 Claudia Schönenbroicher (Kasse), Sozialgericht Düsseldorf, Ludwig-Erhard-Allee 21, 40227 Düsseldorf,  
 e-mail: C.Schoenenbroicher@nrv-net.de,  
 Gaby Siemund-Grosse, AG Gelsenkirchen, Overwegstraße 35, 45879 Gelsenkirchen, Tel. dienstl.: 0209-1791-173, e-mail: G.Siemund-Grosse@nrv-net.de,

Redaktion: Sprecherrat und Harry Addicks, Verwaltungsgericht Aachen

V. i. S. d. P.: Harry Addicks, Verwaltungsgericht Aachen, Adalbersteinweg 92 (Justizzentrum), 52070 Aachen, Tel. dienstl.: 0241-9425-33235, e-mail: H.Addicks@nrv-net.de,

Layout und Druck: Druckwerkstatt Kollektiv, Darmstadt

e-Mail: LV.nrw@nrv-net.de, Kontakt auch über [www.neuerichter.de](http://www.neuerichter.de) oder [www.neuerichtervereinigung.de](http://www.neuerichtervereinigung.de)

**Neue Richtervereinigung e.V.**

Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Ich beantrage die Mitgliedschaft in der Neuen Richtervereinigung

Vor- und Zuname: \_\_\_\_\_ geb.\*: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ und Ort / Bundesland: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Amtsbezeichnung / Dienststelle: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Tätigkeitsbereich / Interessenschwerpunkt\*: \_\_\_\_\_

Tel./Fax privat und/oder dienstlich: (priv.) \_\_\_\_\_

(dienstl.) \_\_\_\_\_

E-Mail (dienstl./priv.): (priv.) \_\_\_\_\_

(dienstl.) \_\_\_\_\_

Selbsteinstufung Monatsbeitrag (16,00–50,00 EUR/monatlich): \_\_\_\_\_ / mtl.

Laut Beschluss der Mitgliederversammlung ist das erste Mitgliedschaftsjahr beitragsfrei;  
ich mache von der Beitragsfreiheit Gebrauch: Ja \_\_\_\_\_ nein: \_\_\_\_\_

Ich erteile hiermit die **Ermächtigung**, meinen Mitgliedsbeitrag von folgendem Konto abzubuchen:

Kt.Nr.\*\*.: \_\_\_\_\_

BLZ und Bank\*\*.: \_\_\_\_\_

Datum, Unterschrift

\* Die Angaben erfolgen (bis auf das Geburtsjahr) optional.

\*\* Soweit keine Einzugsermächtigung erteilt wird, erübrigen sich Angaben zur Bankverbindung.

[www.nrv-net.de/datenschutz](http://www.nrv-net.de/datenschutz)