

Demokratische Legitimation und Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit

Die Einstellung und Beförderung der Richter muss von der Exekutive abgekoppelt werden

Interview mit Horst Häuser und Eva Koch am 2.3.2003

Die Neue Richtervereinigung hat auf der Bundesmitgliederversammlung 2003 ein neues Papier zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt vorgestellt. Was ist daran grundlegend neu und wie verhält es sich zu den früheren Beschlüssen?

Horst Häuser: Eines der wichtigsten Themen der NRV ist die Ersetzung der bisherigen hierarchischen Justizstrukturen durch demokratische Strukturen. Daran arbeiten wir seit unserer Gründung, wir haben schon im Jahre 1991 den Beschluss „sine spe ac metu“ gefasst. Damals sind wir uns bereits über die grundsätzlich erforderliche Umgestaltung der Dritten Gewalt im Klaren gewesen. Wir wollten insbesondere zwei Problemkreise in den Griff bekommen: zum einen sollten die Richter wirklich demokratisch legitimiert sein, zum anderen sollte ihre Unabhängigkeit gestärkt werden.

Die demokratische Legitimation stellten wir dadurch sicher, dass nach unserem Modell in allen Bundesländern die Einstellung der Richter, d.h. ihre vorläufige Einstellung auf Probe und ihre endgültige Anstellung auf Lebenszeit, durch einen Richterwahlausschuss erfolgt. Die bisher überwiegende Praxis der Einstellung durch den Personalreferenten im Ministerium ist eine „black box“.

Niemand weiß, wen der Personalreferent, aus welchen Gründen auch immer, bevorzugt. Niemand weiß, aus welchen Gründen er Bewerber wieder wegschickt. Insofern erschien es uns sehr viel sinnvoller, von dieser undurchsichtigen Schaltstelle der Exekutive zu einem möglichst transparenten Gremium zu kommen, das zu zwei Dritteln mit Parlamentariern und zu einem Drittel mit Richtern besetzt ist. Bei diesem Auswahlverfahren ist der Richter stärker demokratisch legitimiert als bei allen anderen Verfahren.



Den zweiten Punkt, die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit, stellten wir dadurch sicher, dass die Verwaltung der Judikative nicht mehr durch eine andere Staatsgewalt, die Exekutive, erfolgt, sondern dass dafür ein besonderes Selbstverwaltungsorgan geschaffen wird, der Gerichtsbarkeitsrat. Er ist für alle Aufgaben zuständig, die innerhalb der Justiz anfallen. Wichtig für uns war noch, dass wir uns damals entschlossen, auf das Beförderungswesen zu verzichten. Übrig blieben aber die Funktionszuweisungen und die Versetzungen innerhalb der Gerichtsbarkeit. Dafür sollte der Gerichtsbarkeitsrat zuständig sein, ebenso wie für Disziplinarbefugnisse, Haushaltswesen und sonstige Verwaltungsaufgaben. Er soll als Selbstverwaltungsorgan „umgekehrt“ besetzt sein wie der Richterwahlausschuss, nämlich zu zwei Dritteln mit Richtern und einem Drittel mit Abgeordneten. Unser neues Positionspapier stellt eine Weiterentwicklung unserer bisherigen Beschlüsse dar, indem es die Selbstverwaltung in den Gerichten durch die Präsidien ausbaut (Grundsatz der Allzuständigkeit des Präsidiums).

Wie unterscheidet sich das Modell von dem des Deutschen Richterbunds?

Eva Koch: Der Deutsche Richterbund hat zwar auch nach vielen Jahren mitt-

lerweile das Problem erkannt, dass es einer Selbstverwaltung der Gerichte bedarf und dass die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt gestärkt werden muss. Allerdings können wir für uns in Anspruch nehmen, dass diese Erkenntnis ohne unsere ständige Wiederholung der Reformvorschläge wahrscheinlich nicht in das Bewusstsein des DRB und überhaupt der Richterschaft eingegangen wäre. Es sind Defizite erkannt worden und der DRB hat seine Mitglieder inzwischen weitgehend davon überzeugen können, dass man ein Selbstverwaltungsmodell braucht. Aber das Modell des DRB ist gegenüber unserem sehr unterschiedlich, weil darin die jetzt bestehende Hierarchie festgeschrieben wird. Wir wollen die Gremien demokratisch durch Wahl besetzen, während im Modell des Richterbunds für den Gerichtsbarkeits- bzw. Justizverwaltungsrat geborene und nicht gekorene Mitglieder vorgesehen sind, nämlich die sogenannten Chefpräsidenten und der Generalstaatsanwalt. Die Hierarchen an höchster Spitze sollen nach diesem Modell auch künftig wieder das Sagen haben.

Wenn das Präsidium an die Stelle des Präsidenten tritt, macht das für den einzelnen Richter doch keinen Unterschied. Bisher hatte er aber als Hilfe und Vertretungsgremium den Richterrat. Der soll jetzt wegfallen.

Horst Häuser: Es ist ein großer Unterschied, ob der Richter einem ernannten Präsidenten oder einem von der Richterschaft gewählten Gremium gegenübersteht. Bisher wird der Präsident im allgemeinen „von außen“ eingesetzt, von einer Stelle außerhalb des Gerichts, außerhalb der Gerichtsbarkeit, sogar außerhalb der Dritten Staatsgewalt, nämlich von der Exekutive.

Unser Modell der Selbstverwaltung geht einen anderen Weg. Es gibt den Richterinnen und Richtern einen so weitgehenden Einfluss, dass sich daneben die Mitbestimmung erübrigt. Wenn wir den Präsidenten neben den übrigen Mitgliedern des Präsidiums wählen und zugleich von der Allzuständigkeit des Präsidiums ausgehen, dann ist ein weiteres gewähltes Gremium, wie der Richterrat, nicht mehr notwendig. Es käme sonst zu überflüssigen Schnittstellen zwischen zwei gewählten Gremien.

Eva Koch: Wenn ich mich ohnehin selbst verwalte, muss ich dabei nicht auch noch mitbestimmen.

Der Präsident soll als Stelle weiter bestehen bleiben, er soll von den Richterinnen und Richtern gewählt werden. Ist es nicht ungerecht, wenn die nichtrichterlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Wahl nicht beteiligt werden?

Horst Häuser: Hier müssen wir den grundsätzlich anderen Ausgangspunkt der Diskussion im Auge behalten. Welche Gremien im öffentlichen Dienst ihre Behördenleiter selbst wählen können, ist eine Frage der Mitbestimmung.

Unser Ansatzpunkt ist die Gewaltenteilung. Wir wenden uns dagegen, dass die Dritte Gewalt von der Zweiten Gewalt verwaltet wird. Es ist rechtsstaatlich nicht zu akzeptieren, dass eine Staatsgewalt von einer anderen dadurch massiv beeinflusst wird, dass diese andere Staatsgewalt alle wichtigen Verwaltungs- und Personalentscheidungen trifft. Deshalb zielt unsere Argumentation in eine andere Richtung. Wir fordern die Selbstverwaltung als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips. Daneben mag es gute Gründe geben, im öffentlichen

Dienst weitergehende Formen der Mitbestimmung zu schaffen; unser Anliegen der Gewaltenteilung sollte aber nicht dadurch überfrachtet werden, dass wir gleichzeitig noch versuchen, eine Reform des öffentlichen Dienstrechts in Gang zu bringen.

Das bedeutet nicht, dass an den Gerichten die Richterinnen und Richter nicht im Teamwork mit anderen Bediensteten zusammenwirken und dass insbesondere den Rechtspflegern eine hervorgehobene Funktion zukommt.

Das von der NRW beschlossene Papier erscheint sehr schlagwortartig und lässt viele Einzelfragen offen. So finden sich keine Regelungen über die Wahlmodi, Freistellung der Präsidiumsmitglieder etc.

Eva Koch: Unser Vorschlag ist durchausentwicklungsfähig. Wir wollen damit nicht alles abschließend regeln. Er soll eine Grundlage sein für Verhandlungen mit den zuständigen Politikern, um aufzuzeigen, auf welchem Grundkonzept wir uns eine demokratisch legitimierte und unabhängige Dritte Gewalt vorstellen. Nicht jedes Detail zu regeln hat natürlich auch den Zweck, dieses Konzept übersichtlich und verständlich zu gestalten. Es soll der erste Schritt auf unserem Weg sein.

Wieso glaubt die NRW, dass ein Gerichtsbarkeitsrat mehr ausrichten könnte als ein Justizminister?

Horst Häuser: Für uns steht außer Frage, dass ein überwiegend aus Richtern bestehendes Organ den Aufgaben, die sich der rechtsprechenden Gewalt stellen, viel offener und sachkundiger gegenübersteht.

Die bestehende Ministerialverwaltung ist schwerfällig, bürokratisch und wenig effizient. Sie denkt vorwiegend in Erledigungszahlen und vernachlässigt die notwendige Qualitätssicherung der richterlichen Arbeit. Sie bezieht die Richterschaft nicht in ihre Planungen und Projekte ein und fordert dennoch widerspruchslöse „Planerfüllung“. Sie demotiviert viele Richterinnen und Richter, anstatt sie zu motivieren.

Es gibt in vielen europäischen Ländern Selbstverwaltungsmodelle, die im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. In Deutschland hat es diese Tradition nicht gegeben. Gibt es eine Chance, dass dieses Modell auch hier in absehbarer Zeit umgesetzt werden könnte?

Horst Häuser: Der Zustand unserer Justiz erfordert dringend eine grundlegende Reform. Die bisher von der Justizverwaltung auf den Weg gebrachten Reformen sind zum einen bloß bürokratisch-technischer Natur, zum anderen dienen sie – wie die Neuen Steuerungsmodelle – nur der weiteren Personalsteuerung der Richter durch die Justizverwaltung. Deshalb glaube ich, dass der Reformdruck so stark werden wird, dass man nicht umhin kommt, die Dritte Gewalt endlich vom Kopf auf die Füße zu stellen: wir brauchen keine bürokratische Ministerialverwaltung, sondern eine selbstverwaltete Justiz mit motivierten und engagierten Richterinnen und Richtern.

Eva Koch: Es entspricht mittlerweile europäischem Standard, dass nicht mehr die Exekutive die Justiz verwaltet, sondern dass diese Aufgabe – dem Gewaltenteilungsprinzip entsprechend – von einem Selbstverwaltungsorgan der Dritten Gewalt geleistet werden muss. Den Beitrittskandidaten zur EU wird abverlangt, dass sie ein solches System mitbringen oder ihr vorhandenes System entsprechend umgestalten. Deshalb liegt es auf der Hand, dass wir an unserem antiquierten System nicht länger festhalten können.

Horst Häuser: Ich wage zu behaupten, dass Deutschland als Beitrittskandidat mit seinen bestehenden exekutivfixierten hierarchischen Justizstrukturen nicht in die EU aufgenommen würde.

Das Interview führte Guido Kirchhoff.

Die InterviewpartnerInnen:

Horst Häuser ist Richter am VG Wiesbaden

Eva Koch ist Richterin a.D. und lebt in Frankenthal