

Richter müssen Verantwortung übernehmen

Statt Beamte auf Lebenszeit brauchen deutsche Gerichte mehr Quereinsteiger / Von Renate Jaeger

Bundesverfassungsrichterin Renate Jaeger hat sich mit ihrem Statement beim Deutschen Richtertag in Dresden auf heikles Terrain vorgewagt. Sie plädiert für ein völlig neues System, um die Qualität der Justiz zu verbessern. "Die deutschen Strukturen sind ein Relikt aus vordemokratischer Zeit", argumentiert die Juristin. Wir dokumentieren Jaegers Überlegungen, die sie bei einer Podiumsdiskussion am Mittwoch vorstellte.

Befund

1. Qualität und Autonomie der Justiz korrespondieren mit Verantwortung und Unabhängigkeit des Richters und bedürfen einer institutionellen Absicherung.
2. Die deutschen Strukturen sind ein Relikt aus vordemokratischer Zeit. Der Reformwillen, der kurz nach dem Zweiten Weltkrieg noch vorhanden war, ist erlahmt. Nicht die europäischen Standards, sondern der Druck durch eine Ökonomisierung der Justiz haben die Diskussion neu in Gang gesetzt.
3. Dem durch die richterliche Unabhängigkeit geschaffenen Freiraum entspricht ein hohes Maß an Verantwortung für die gute Erfüllung der übernommenen Aufgabe. Diese bezieht sich nicht nur auf die eigene Tätigkeit, sondern auf die der Gerichtsbarkeit insgesamt, weil sich Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit nicht nur punktuell verwirklichen lassen. Im Rahmen der organisatorischen Möglichkeiten, also der gerichtlichen Funktionseinheit, trägt jeder Richter Mitverantwortung dafür, dass die Rahmenbedingungen für die eigene spruchrichterliche Tätigkeit und für die der Kollegen so gesetzt werden, dass Gerechtigkeit verwirklicht werden kann. Das bedeutet, dass die Richter Verantwortung tragen für eine Optimierung der Justizgewährleistung. Diese Verantwortung für die Optimierung der Justiz tragen die Richter schon heute; sie wissen es nur vielfach nicht. Sie glauben, dass diese Verantwortung ihnen erst bei vermehrter Selbstverwaltung zuwüchse. Meines Erachtens würde ein Mehr an Selbstverwaltung zwar die Rahmenbedingungen für die Ausübung der Verantwortung verbessern; sie ist jedoch nicht Voraussetzung.
4. Die Recht sprechende Gewalt ist in Art. 92 GG nicht den institutionalisierten Organisationen, sondern den Richtern anvertraut. Organisatorisch wird dies weitgehend anders gehandhabt. Die Gerichte werden von der Exekutive verwaltet und mit Personal ausgestattet. Die Exekutive bestimmt die Rahmenbedingungen. In manchen Länderjustizministerien werden die Gerichte sogar als "nachgeordnete Behörde" bezeichnet. Ich halte das für ein großes Missverständnis. Angesichts der aus leidvoller Erfahrung geborenen Erneuerung der Verfassung mit ihrer besonderen Betonung der rechtsprechenden Gewalt, ihrer Wortwahl, der verfassungsrechtlichen Garantie richterlicher Unabhängigkeit und dem Auftrag der Verfassung, die Rechtsstellung der Richter besonders zu regeln, sie also nicht dem öffentlichen Dienst und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 GG zu unterwerfen, überantwortet die Verfassung den Menschen, die Richter sind, die Gewährleistung des Rechtsstaats, den Institutionen allein nicht schützen können. Diesen Richtern fehlte die gebotene demokratische Legitimation, wenn man sie in Abhängigkeit von der Exekutive sähe. Die Justiz ist nicht Teil der Exekutive, und Ministerien leisten allenfalls Hilfsdienste, um Gerichten die Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.
5. So soll es sein, gelebt wird aber die finanzielle und personelle Abhängigkeit von Beförderungen, die weitgehend durch die Exekutive bestimmt werden. Das hat Einfluss auf die Richterpersönlichkeiten. Man sucht die Besten zu gewinnen, fragt heute in Assessmentcentern sogar nach sozialer Kompetenz und Fähigkeiten außerhalb des im Assessorexamens gezeigten Notendurchschnitts, kann aber die strukturbedingten Persönlichkeitsveränderungen, die diese Menschen durchlaufen, nicht verhindern. Unabhängigkeit und Souveränität sind nicht geborene Geschwister. Verantwortungsbereitschaft und Einsatzfreude überdauern bei vielen das Ende der Regelbeurteilung im 50. Lebensjahr nicht.

Die Autorin

Renate Jaeger ist seit März 1994 Richterin am Bundesverfassungsgericht, dessen Erstem Senat sie angehört. Zuvor hatte Jaeger als Sozialrichterin und als Richterin am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gewirkt. Die 62-Jährige ist Mitglied der SPD und wurde auf Vorschlag der Sozialdemokraten ans Verfassungsgericht gewählt.

Qualitätsverbesserung

Hierzu gehört vor allem, dass Richterinnen und Richter auch zu den Ergebnissen ihrer Rechtsgewinnung stehen, sie also öffentlich verteidigen. Sie sollten sich nicht hinter anonymen Spruchkörpern oder dem Justizapparat verstecken, sondern die Spruchpraxis ganz persönlich verteidigen. Auch müssen die Verfahren, die für die Verwirklichung des Rechtsstaats unverzichtbar sind, öffentlich verteidigt und Bürgern und Bürgerinnen einsichtig gemacht werden. Die Richterschaft muss deutlich machen, dass die Vorwürfe und die Wahrnehmung der Öffentlichkeit häufig durch ein

exekutives und an ökonomischen Parametern orientiertes Weltbild verzerrt ist. Diese Parameter sind nicht geeignet, die Justiz in ihrer Besonderheit zu erfassen, in ihrem Beitrag zu einem Staat, in dem es sich zu leben lohnt. Deshalb sollten die Richterinnen und Richter ihre Eigenschaften, als da sind: Distanz gegenüber einseitigen Einforderungen, die Abwägung widerstreitender Interessen, die Bedachtsamkeit für die Rechte anderer und die Gründlichkeit der Prüfung, als unverzichtbare Bedingungen der Gerechtigkeit hochhalten.

Sie selbst könnten die Qualität ihrer Arbeit verbessern. Dazu muss man nicht vom Dienstleistungsbetrieb Justiz sprechen und sich bei der Qualitätsverbesserung nicht auf Zugänglichkeit, Freundlichkeit, Höflichkeit, Vertrauenswürdigkeit, kompetente und interessengerechte Beratung, Schnelligkeit und Rechtzeitigkeit der Entscheidung beschränken. Justiz ist nicht nur Dienst am Kunden in Gestalt der einzelnen Partei; Justiz ist Dienst am Staat. Die Verbesserung setzt aber Selbst-beobachtung und Vergleiche mit anderen voraus.

2. Informell lässt sich auch leicht Konsens darüber erzielen, ob eine Kammer oder ein Senat gut arbeitet oder schlecht; ob nach den allgemeinen Standards gute, überlegte und sorgfältig begründete Entscheidungen in angemessener Zeit gefällt werden. Informell weiß man, ob Aufhebungen und Zurückverweisungen an überspannten Anforderungen der Revisionsinstanz oder aber an schlampiger Arbeit der Betroffenen liegen.

Abgestritten wird die Möglichkeit einer entsprechenden Standardisierung vor allem deshalb, weil solche Bewertungen in der Hand von Gerichtspräsidenten über den beruflichen Aufstieg entscheiden. Das aber muss nicht sein, muss nicht so bleiben.

3. Folgende Gefährdungspotentiale müssen vermieden werden:

Die Rekrutierung der Richterschaft muss verbessert werden. Ansätze hierzu sind bereits vorhanden. Trotzdem ist es unmöglich, über ein volles Berufsleben eine Prognose abzugeben. Die Lebensstellung des Beamten ist doch nur zu verantworten, weil der Beamte weisungsabhängig ist und keine unabhängige Entscheidungskompetenz genießt. Das Parlament und die Spitze der Exekutive werden immer wieder neu durch Wahlen kreiert; die Beamtschaft hat dem zu folgen.

b) Die Gefährdungen, die im Instanzenaufbau sowie in Beförderung und Besoldung liegen, müssten geändert werden: Geeignete Spätberufene gewinnt die Justiz nicht, weil das Richteramt als Laufbahnberuf gesehen wird; spätestens mit 35 Jahren muss man starten.

Den ungeeigneten Richter wird der Staat derzeit schon deshalb nicht mehr los, weil nach zehn Jahren goldene Fesseln auch denjenigen an den Richterberuf binden, der längst erkannt hat, dass Anderes für ihn besser wäre. Damit kein Missverständnis aufkommt: Die goldene Fessel liegt nicht in der Besoldung, sondern in der unzulänglichen Nachversicherung, sofern man ausscheidet. Sowohl die Ernennung auf Lebenszeit wie auch die Vorkehrungen für den Fall des Ausscheidens sind dem Beamtenrecht nachgebildet, das auf die Richterstellung nicht passt.

Dasselbe gilt für die Besoldung, die in Hierarchien - entsprechend dem Instanzenaufbau - gegliedert ist. Die richterliche Besoldung richtet sich nach bestimmten Ämtern und dem Lebensalter, nicht danach, ob letztinstanzlich entschieden wird (das kommt bekanntlich schon beim Amtsgericht vor), ob ein Einzelner die volle Verantwortung trägt (oder ob er Entlastung im Spruchkörper erfährt), ob ungewöhnliche Kompetenzen abgerufen werden (wie in großen Strafprozessen) oder wie hoch die Arbeitslast ist.

c) Nähme man das der Justiz Eigentümliche ernst, würde zugleich der Einfluss von Art. 33 Abs. 2 GG bei der Richterauswahl durch echte Wahlen zurückgedrängt. Nur auf der vorgelagerten Stufe beim Zugang zu dem Personenkreis, innerhalb dessen die Wahl zu treffen ist, wäre die Norm noch von Bedeutung. Das Richteramt würde dann zwischen den leistungslegitimierten Ämtern des öffentlichen Dienstes und den vertrauenslegitimierten Ämtern der politischen Führung angesiedelt. Dies entspräche meines Erachtens auch der Rolle der Justiz im demokratischen Staatswesen.

Ich könnte mir allerdings Richterwahlen mit einfacher Mehrheit weniger gut vorstellen als solche mit qualifizierten Mehrheiten oder mit Abstimmungspflichten zwischen Vorschlagsberechtigten und den Wahlgremien. Die Wahlgremien sollten von vielen Gruppen aus Justiz und Anwaltschaft, aber auch aus dem Parlament besetzt sein. Befreit von den Banden des Beamtenrechts bestünde auch leichter die Möglichkeit, Quereinsteigern den Zugang zum Richteramt zu eröffnen. Dies hielte ich selbst dann noch für möglich und wünschenswert, wenn sich Richterschaft und Anwaltschaft zunächst bei den Berufsanfängern auseinanderentwickeln. Die Erfahrungen aus anderen juristischen Berufen täten der Richterschaft allemal gut.

Ich habe aber auch im Übrigen keine Vorbehalte gegen parlamentarische Auswahlentscheidungen, nachdem die Volk ausgehende Macht im Wesentlichen durch die Repräsentanten im Parlament wahrgenommen wird. Wir haben keine besseren Formen der Demokratie.

Die parteipolitisch geprägten Auswahlentscheidungen für das Bundesverfassungsgericht haben nicht verhindert, dass dieses Gericht höchstes Ansehen genießt, wohingegen das Vertrauen in die Justiz, wenn man dem Blätterwald glaubt, mehr und mehr schwindet. Je mehr die Richterauswahl der Kooptation ähnelt, desto mehr werden Gruppenloyalitäten und Anciennitätsgesichtspunkte das Verhalten der Richterschaft prägen. Je mehr das Beurteilungswesen ausschlaggebend ist, umso mehr zählt die Anpassung an den jeweiligen Beurteiler. Der unabhängige Blick von außen, sei es durch die Anwaltschaft oder die Parlamentarier, die möglicherweise andere, dem Richterberuf indessen sehr zuträgliche Eigenschaften zu schätzen wissen, erscheint mir als Ergänzung im Auswahlverfahren ganz unverzichtbar. Welches das geeignete Mischungsverhältnis wäre, darauf will ich hier nicht eingehen. Das wird im politischen Raum auszuhandeln sein.

3. Dann wäre es auch folgerichtig, den Richtern die gerichtliche Selbstverwaltung einschließlich der eigenen Organisation, der Bewirtschaftung der Etatmittel und der Außendarstellung sowie in gewissem Umfang auch Einfluss auf die Richterauswahl zu übertragen. Es würde zugleich bedeuten, dass die Richter dem Parlament unmittelbar verantwortlich wären.

Wenn die Richter ihre eigenen Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen, können sie als erste dafür sorgen, dass die zentralen Werte richterlicher Arbeit weder durch ökonomischen noch durch gesellschaftlichen Druck zu kurz kommen und dass dennoch in gemeinsamer Anstrengung eine Verbesserung richterlicher Arbeit und der Rahmenbedingungen für diese Arbeit geschaffen wird.

Das bedeutet echte Selbstverwaltung mit einer Abnabelung von der Exekutive und die Übernahme der vollen Verantwortung für die Justiz. Das meint aber nicht Freiheit von Kritik und Kontrolle. Selbstverwaltung bedeutet für mich auch nicht, dass Richter alles selbst machen, dass sie Haushaltsrecht lernen und reihum Gerichtsmanager sind. In großen Einheiten müssen diese Aufgaben professionell wahrgenommen werden; die Amtswalter schulden den Richtern, nicht einem Ministerium, Rechenschaft. Die Justiz insgesamt schuldet dem Parlament Rechenschaft.

Psychologie der Änderung

1. Solche Reformen setzen aber die Bereitschaft zur Eigenverantwortung voraus. Derzeit sind die Richter noch nicht sehr darauf eingestellt, eine solche Verantwortung zu übernehmen.

Abstinenz von Verantwortung ist recht eigentlich das Charakteristikum der Richter in eigenen Angelegenheiten, wohl gemerkt denen, die das Kollektiv betreffen. Um die eigenen Karrierechancen kümmern sich recht viele, befürchten aber Nachteile, wenn sie im Interesse der Justiz den Gerichtsleitungen und/oder Gerichtspräsidenten Widerstand bieten. Lieber zieht man sich zurück oder beklagt das Desinteresse der Exekutive oder die Schwäche des Justizministers. Kritikwürdigem begegnet man mit Schuldzuweisungen.

2. Wenn die Richter aber Selbstverantwortung wahrnehmen, müssen sie sich ernsthaft fragen, welche Mittel vonnöten sind, um dem Justizgewährauftrag zu genügen. Sie müssen sich mit der Gerichtsbarkeit identifizieren.

Sie müssen auch ihre Forderungen so begründen können, dass sie nicht nur am Gerichtsstammtisch überzeugen; denn der Finanzminister, das ganze Kabinett sind zu überzeugen; schließlich muss dem Parlament das entsprechende Budget im Rahmen der Gesamtressourcenverteilung abgerungen werden. Man muss Repräsentanten finden, die in der Lage sind, sich gegenüber politischen Gremien überzeugend zu artikulieren und Institutionen schaffen, die garantieren, dass diese auch an den Beratungen der parlamentarischen Haushaltsausschüsse zu beteiligen sind. Institutionen genügen noch nicht einmal; es muss Persönlichkeiten geben, die sie mit Leben erfüllen.

Auch bin ich der Meinung, dass sich das Verhältnis zur Öffentlichkeit verändern wird, wenn die Justiz dem Souverän den Bedarf plausibel machen muss, ihm aber andererseits auch Rechenschaft schuldig ist - nicht nur über die Mittelverwendung im engeren Sinne des Haushaltsrechts, sondern im Hinblick auf das Produkt Justizgewähr. Zugleich entfalten sich hierdurch Demokratiebezüge, die nicht nur formaler Natur sind. Durch die Anbindung an die Volksrepräsentanten ist die Richterschaft auch gezwungen, sich diesen und damit dem Volk verständlich zu machen.

3. In diesem Spannungsfeld liegt der Ansatz zu den Fertigkeiten, die nötig sind, um Aufgaben und Funktion der Gerichte, ihre Unabhängigkeit und ihre Unverzichtbarkeit permanent zu verteidigen. Nach meiner Einschätzung wird das dazu führen, dass die Gerichte ein anderes Verhältnis zur Selbstdarstellung gewinnen, was unter den heutigen Bedingungen der Demokratie auch notwendig ist.

Echte Selbstverwaltung bedeutet Abnabelung von der Exekutive und die Übernahme der vollen Verantwortung für die Justiz, meint aber nicht Freiheit von Kritik und Kontrolle. Deshalb befürworte ich ein Organisationsstatut für die Justiz, in dem sie dem Parlament Rechenschaft schuldet. Eine solche parlamentarische Kontrolle, die die richterliche Unabhängigkeit gegenpolig umgibt, ist zugleich eine antagonistische und institutionalisierte Garantie dafür, dass der Richter selbst seine Unabhängigkeit aufmerksam wahrt und für Bedrohungen empfindlich bleibt.

Lösungsvorschläge

Was fällt mir bei der bisherigen Diskussion auf?

Die Anregung zu neuen Arbeits- und Steuerungsmodellen oder zu Benchmarking kamen immer von oben (Gerichtsleitung oder Ministerien) und immer mit dem Zusatz:

-Keine Leistungsvorgaben für Richter

-Keine Kostendeckungsvorgaben für Gerichte

-Keine Leistungsanreize für Richter

-Fast keine Qualitätskontrolle, alles mit Rücksicht auf die richterliche Unabhängigkeit. Ob die institutionelle Unabhängigkeit wirklich diese Zurückhaltung erfordert, kann man bezweifeln.

2. Daraus resultieren meine Fragen:

a) Weshalb kommen die Anregungen von oben aus den Verwaltungen oder über ihren verlängerten Arm aus den Gerichtsleitungen?

b) Weshalb hat über viele Jahre die Richterschaft trotz kontinuierlicher Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen geschwiegen und ist auch jetzt all dem gegenüber eher abwehrend?

3. Meine Antworten:

Das System ist elitär konzipiert, soll aber auf einen massenhaft und ganz unterschiedlich ausgeübten Beruf passen. Das gelingt nicht.

Eine gute Richterin ist diejenige, die in einem winzigen Zimmer, ohne all zu viel Hilfsmittel und unter weitgehendem Verzicht auf personale Unterstützung durch andere die vom Präsidium zugeteilte Arbeitslast bewältigt, dort sogar Gerichtssitzungen abhält und ein Leben lang engagiert und qualitativ schlichtet und richtet, auch wenn es

-kein Lob,

-keine externe Anerkennung oder Kritik,

-keine Leistungszulagen gibt.

Dies soll selbst dann möglich sein,

-wenn die Arbeit zunimmt und die Arbeitsbedingungen schlechter werden,

-auch wenn die Organisation den Richtern gegenüber Kanzlei, Geschäftsstelle, Wachtmeisterei oder Poststelle kein Weisungsrecht zubilligt,

-auch wenn es an Ausweichmöglichkeiten fehlt außer der einen: dem Rückzug in die innere Emigration.

Da feststeht, dass man initiativ im derzeit vorgegebenen Rahmen als Einzelne/Einzelner wenig bewirken kann, man andererseits als Lebenszeitrichter ungestraft sein Umfeld völlig ignorieren kann, sofern man keine Beförderungsmöglichkeit mehr anstrebt, hat man die Erklärung für den Befund. Es wird Unmögliches verlangt, die Richter weichen aus und die Exekutive meint, sie könne das von oben neu justieren.

4. Ein solcher Versuch ist meines Erachtens zum Scheitern verurteilt. Wir brauchen Rahmenbedingungen dafür, dass es für jeden Richter lohnt, gute Arbeit zu leisten, selbst wenn er keine Beförderung anstrebt. Die Lebenszeiternennung ist dafür hinderlich.

Wir brauchen Rahmenbedingungen, die es dem initiativen und ideenreichen jungen Richter ermöglichen, Veränderungen in Angriff zu nehmen, solange sein Schwung noch anhält. Jeder einzelne Richter muss partiell Führungsaufgaben haben mit der Gelegenheit, auch auf die Gesamtheit der Organisation einzuwirken.

Die Autorin

Renate Jaeger ist seit März 1994 Richterin am Bundesverfassungsgericht, dessen Erstem Senat sie angehört. Zuvor hatte Jaeger als Sozialrichterin und als Richterin am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gewirkt. Die 62-Jährige ist Mitglied der SPD und wurde auf Vorschlag der Sozialdemokraten ans Verfassungsgericht gewählt.

Wir müssen einen Modus finden, der den Satz "Leistung muss sich lohnen" auf die richterliche Arbeit herunterbricht. Leistung ist bekanntlich Arbeit in der Zeiteinheit. Derzeit lohnt sich für Richter Leistung nur in der Gestalt, dass sie die ihnen obliegende Arbeit möglichst rasch erledigen und den Anteil ihrer Freizeit (oder Nebentätigkeiten) vergrößern. Das ist nicht im Sinne des Systems. Es muss Anreize geben, dass die Leistungsfähigen und Leistungsbereiten ihre volle Arbeitskraft der richterlichen Aufgabe widmen. Ohne ein Mehr an Selbstbestimmtheit und an Anerkennung ist das nicht zu haben.

Quelle: *Frankfurter Rundschau*, 18. September 2003