

# Die Abhängigkeit unserer Justiz

„Schließlich ist Deutschland inzwischen doch auch eine Demokratie...“



VON NORBERT SCHLEPP, PORTA WESTFALICA

Seit den Zeiten Montesquieus ist die Teilung der Staatsgewalten ein fundamentales Prinzip einer jeden demokratischen Verfassung. Durch die Trennung wird die Staatsgewalt transparent und kontrollierbar und staatliche Eingriffe in die Freiheit des Einzelnen werden gehemmt.

## Der Verfassungsauftrag

Unsere Verfassung nimmt dieses Prinzip auf und schreibt in Art. 20 Abs. 2 verbindlich die Ausübung der Staatsgewalt durch die drei Organe Gesetzgebung (Legislative), vollziehende Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) vor. Das Interesse der Öffentlichkeit konzentriert sich dabei weitgehend auf die Exekutive und Legislative. Es vergeht kaum eine Nachrichtensendung, in der nicht die Arbeit der Politiker in der Regierung oder dem Parlament beleuchtet wird. Die Rechtsprechung als dritte Staatsgewalt führt dagegen mehr ein verborgenes Dasein. Zu Unrecht, denn gerade der Judikative ist es vorbehalten, den Einzelnen vor staatlichen Übergriffen zu schützen. Das Grundgesetz sieht dazu eine Justizgewährungspflicht in Art. 19 Abs. 4 vor, in dem es heißt: *„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen“*. Diesen Verfassungsauftrag kann die Justiz nur erfüllen, wenn sie von den anderen Staatsgewalten unabhängig ist. Deshalb ordnet unsere Verfassung folgerichtig in Art. 97 Abs. 1 an: *„Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen“*. Ohne diese Unabhängigkeit wäre der Schutz des Einzelnen vor staatlichen Übergriffen nicht möglich. Ein Richter, der

sich bei seinen Entscheidungen den Weisungen der Exekutive unterwirft, kann dem Bürger keinen Schutz vor gerade dieser Exekutive gewähren. Der ihm auferlegte Verfassungsauftrag, den Bürger zu schützen, gerät zu einer Farce. Die Teilung und gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten ist gestört. Die Demokratie ist gefährdet und der Weg zu einem diktatorischen Staat ist eingeschlagen. Wir stehen heute vor der Tatsache, dass die Unabhängigkeit der Justiz immer stärker bedroht wird. Die Exekutive drängt immer mehr in die Justiz hinein und bestimmt, was dort zu geschehen hat.

## Die Auswahl der Richter

Der Einfluss der Exekutive auf die Judikative beginnt schon gleich am Anfang einer jeden Richterlaufbahn. Nach der derzeit gültigen Rechtslage werden Richter in allen Bundesländern durch die jeweiligen Justizministerien ernannt. Feste Kriterien, wer ernannt wird und wer nicht, gibt es nicht. Manchmal richtet man sich nach der Examensnote, manchmal spielen offensichtlich andere Kriterien eine Rolle. Nicht selten werden Richter ernannt, die sich bislang in einer politischen Laufbahn in der Exekutive befunden haben und diese Laufbahn mehr oder weniger freiwillig beendet. Vielfach handelt es sich dabei gleich um Ernennungen in Beförderungsrämter. Ob diese Richter den Abstand haben, nach ihrem Wechsel in das Richteramt unvoreingenommen über die Akte eben jener Exekutive zu entscheiden, der sie soeben noch angehört haben, erscheint fraglich. Für den Bereich des öffentlichen Rechts ist die Tatsache, dass die vollziehende Gewalt die Richter aussucht und ernannt, geradezu skurril. Da es die Aufgabe dieser Richter ist, Bescheide der Exekutive zu überprüfen, muss man konstatieren, dass die kontrollierte Exekutive sich ihre Kontrolleure selber aussucht. Das kann nicht richtig sein!

## Die sachliche Beeinflussung

Schlimmer noch als bei der Auswahl der Richter, die nur einmal stattfindet, wirkt sich der permanente Einfluss der Exekutive auf die Arbeit in der Justiz aus.

## Der weisungsgebundene Staatsanwalt

In der Strafjustiz spielt der Staatsanwalt bekanntlich eine zentrale Rolle. Er bestimmt, ob und in welchem Umfang Ermittlungen stattfinden und ob Anklage erhoben wird. Er hat – von wenigen Ausnahmen abgesehen – das Anklagemonopol, ohne seine Anklageerhebung findet keine gerichtliche Untersuchung statt. Im Volksmund heißt es daher zutreffend: *wo kein Kläger ist, da ist auch kein Richter*. Dieser Kläger, also der Staatsanwalt, ist nach derzeitiger Rechtslage ein weisungsgebundener Beamter. Er arbeitet in einer hierarchisch gegliederten Behörde. Jeder Staatsanwalt hat als Vorgesetzten einen weisungsberechtigten Abtei-



lungsleiter, der wiederum hat einen weisungsberechtigten Behördenleiter der Behördenleiter unterliegt den Weisungen des Generalstaatsanwaltes und der Generalstaatsanwalt schließlich hat den Anweisungen des Justizministers zu folgen. Diese Anordnungsbefugnis der Exekutive gegenüber den Staatsanwälten hat in den Jahren ab 1933 dazu geführt, dass die Verbrechen der Nationalsozialisten nicht strafrechtlich geahndet wurden. Die weisungsgebundenen Staatsanwälte durften derartige Verbrechen nicht anklagen.

Das Rechtssystem, das damals die Staatsanwälte an ihrer Arbeit gehindert hat, existiert als solches immer noch. Tatsächlich ergehen auch heute noch direkte Weisungen an die Staatsanwälte bei der Bearbeitung einzelner Verfahren. Der Einfluss des Bürgers auf die staatsanwaltschaftliche Arbeit ist dagegen sehr gering. Weigert sich – um beim Beispiel der nationalsozialistischen Verhältnisse zu bleiben – ein Staatsanwalt, Anklage zu erheben und schließt er die Akten, so hat der Verletzte zwar grundsätzlich die Möglichkeit, ein sog. Klageerzwingungsverfahren (§ 172 StPO) ein zu leiten. Dieses Verfahren ist jedoch mit so vielen formalen Schwierigkeiten belastet, dass es nicht praktikabel ist. Es ist deshalb an der Zeit, die Staatsanwälte aus ihrer Weisungsgebundenheit zu befreien.

### Die Beeinflussung der Richter

Doch auch die Richter bleiben von der Einflussnahme der Exekutive nicht verschont. In den letzten Jahren hat sich dieser Einfluss immer mehr verstärkt. Die Justizminister versuchen immer häufiger, die richterliche Arbeit zu beeinflussen und schrecken dabei auch nicht davor zurück, selbst in den Kernbereich der richterlichen Arbeit, also in die Urteilsfindung, einzugreifen. Freilich geschieht das nicht direkt durch unmittelbare Weisungen im Einzelfall, wie das bei Staatsanwälten praktiziert wird, sondern subtiler. Sie geben dem Richter Vorgaben auf, was und wie viel er zu „erledigen“ hat. Sie messen seinen „output“ und stellen damit Fremdvergleiche an. Sie nennen das ungeniert „Neue Steuerungsmodelle“ und entlarven damit, um was es geht, nämlich um die Steuerung der richterlichen Arbeitsweise. Der Richter soll angehalten werden, möglichst viele Klagen möglichst schnell zu erledigen, damit am Ende des Prozesses die Kostenrechnung des Staates ausgefertigt werden kann und dem Staat eine weitere Einnahme zukommt und damit Richterstellen eingespart und der Justizhaushalt entlastet wird und der jeweilige Justizminister sich der Öffentlichkeit damit brüsten kann, wieviel er eingespart habe.

Damit der Richter diese Vorgaben auch einhält, hat die Exekutive ein Druckmittel in der Hand: die Beförderung. Die Justizminister bestimmen nämlich nicht nur, welcher Richter eingestellt wird, sie bestimmen auch, wer befördert wird. Ähnlich wie bei der Einstellung gibt es auch bei Beförderungen keine bindenden Kriterien. Von Fall zu Fall erweist sich mal das eine, mal das andere Kriterium als beförderungsgünstig. Die parteipolitische Bindung des Richters an den jeweiligen Justizminister hat sich dabei bislang jedenfalls als nicht hinderlich erwiesen. Abgesehen

davon muss man sich zur Zeit vor allem durch eine hohe Anzahl von Erledigungen für eine Beförderung empfehlen. Im Auftrage der Ministerien führen alle Gerichte für jeden Richter Erledigungsstatistiken. Diejenigen, die am Monats- oder Jahresende die meisten Klagen erledigt haben, haben die besten Chancen für eine Beförderung. Entscheidend ist die Anzahl der Erledigungen, die Art und die Qualität der Erledigung bzw. des Urteils und die dabei aufgewandte Arbeit spielt – leider – keine Rolle.

Das führt dazu, dass eine regelrechte Erledigungshatz bei den Richtern ausgebrochen ist, jeder will den anderen überbieten und noch mehr erledigen als der Zimmernachbar. Dass dabei die Qualität der Erledigungen auf der Strecke bleibt und bei der Eile nicht selten haarsträubende Fehler passieren, versteht sich von selbst. Wenn ein Revisionsgericht feststellen muss, dass sich das von ihm aufgehobene Urteil eines Finanzgerichts auf Einnahmen stützt, die sich überhaupt nicht aus der Akte ergeben, dann lässt das erahnen, mit welcher Hast und welchem Erledigungseifer jene Entscheidung getroffen worden ist (Urteil des BFH vom 29.03.2007 IV R 6/05).

### Die erledigungsbedachte Arbeitsweise

Schlimmer jedoch noch als die durch die Eile hervorgerufenen Fehler ist aber der Umstand, dass die Sucht nach immer mehr Strichen in der Erledigungsstatistik zu einer Änderung der Arbeitsseinstellung des Richters führt. Der von dieser Sucht befallene Richter sucht nicht mehr die sachgerechte, die richtige und gerechte Entscheidung, sondern die Entscheidung, die ihm die wenigste Arbeit bereitet, die es ihm ermöglicht, möglichst viele Fälle zu erledigen, möglichst schnell die Akte „vom Tisch zu kriegen“, um sich dem nächsten Fall widmen zu können.

Das führt im Bereich der Strafjustiz z. B. dazu, dass zahlreiche Verfahren gegen eine Geldauflage eingestellt und die Akten geschlossen werden, obgleich das nach der Strafprozessordnung (§ 153 a) eigentlich nur bei „geringer Schuld“ des Angeklagten möglich ist. Und wenn – wie tatsächlich im Mannesmannprozess geschehen – in dieser Weise auch Strafverfahren gegen bundesdeutsche Spitzenverdiener beendet werden, dann entsteht beim Bürger der Verdacht, die Kleinen hänge man und die Grossen lasse man laufen und das böse Wort vom „freikaufen“ macht die Runde. In den Prozessordnungen, die von der Zivilprozessordnung beherrscht werden, leidet der rechtsuchende Bürger durch die Sucht der Richter nach immer schnelleren Erledigungen nicht selten darunter, dass ihm formelle Hindernisse in den Weg gelegt werden, die nur schwer zu überwinden sind. So werden z. B. schon mit der Bestätigung über den Eingang der Klage möglichst kurze Ausschlussfristen gesetzt in der Hoffnung und Erwartung, dass diese Fristen nicht eingehalten werden, damit die Klage bereits aus formellen Gründen ohne ein Eingehen auf die Sache abgewiesen werden kann.

Gebotene Hinweise gegenüber Prozessunfähigen werden nicht erteilt, das erforderliche Rechtsgespräch wird vermieden, wenn es den Fall verkomplizieren könnte. Verschiedent-



lich kommt es sogar vor, dass ein Rechtsmittel bewusst unbearbeitet in der Akte abgeheftet wird, in der Erwartung, dass die juristisch nicht beratene Partei es bald vergessen werde, sie es so sicherlich nicht gemeint habe und weil es in der Sache ohnehin keinen Erfolg haben könne. Gelangt ein Richter nach dem Studium der Prozessakten zu der Erkenntnis, dass zur Klärung des Sachverhalts vielleicht ein Sachverständigengutachten angemessen wäre, so wird der erledigungsbedachte Richter diesen Gedanken schnell wieder verdrängen, weil ein Gutachten bekanntlich Zeit in Anspruch nimmt und eine rasche Erledigung verzögert und damit eine gute Erledigungsstatistik gefährdet.

### **Einfluss der Exekutive**

Ähnliches gilt, wenn ein Richter rechtliche Bedenken hat, ob ein von ihm anzuwendendes Gesetz mit der Verfassung übereinstimmt. In diesem Fall ist er gezwungen, das Verfahren auszusetzen, seine Bedenken in einem Vorlagebeschluss zu formulieren und das Bundesverfassungsgericht anzurufen (Art. 100 GG). Ein derartiger Vorlagebeschluss ist ein umfangreiches arbeitsintensives Werk, das einer Dissertation nicht viel nachsteht. Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Beschluss eine enorme Arbeitszeit beansprucht, Arbeitszeit, die dem Richter bei der Bearbeitung weiterer Klagen fehlt. Damit steht er vor einem Zwiespalt: Eigentlich müsste er seinen Bedenken folgen und viel Arbeit in einen Vorlagebeschluss investieren, andererseits würde er damit im Vergleich zu anderen Kollegen in der Liste der Erledigungen absinken und seine eigenen Beförderungschancen mindern. Kann man es einem Richter verübeln, wenn er in dieser Situation seine rechtlichen Bedenken verwirft, keinen Vorlagebeschluss verfasst und nur an seiner Karriere arbeitet?

Auf diese Weise beeinflusst die Exekutive auch den Inhalt einer richterlichen Entscheidung. Im vorgenannten Beispiel mit dem Vorlagebeschluss – das sich tatsächlich so zuge tragen hat, wobei sich der Richter allerdings für die Vorlage und gegen seine Karriere entschieden hat – beschleicht mich manchmal der Verdacht, dass die Exekutive ganz bewusst auf die Richter einwirkt, um Vorlagebeschlüsse zu verhindern. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich dabei um Vorlagen über Steuergesetze handelt, wodurch dem Staat – wenn diese Vorlage Erfolg hat und auch das Verfassungsgericht die Bedenken teilt – Einnahmeausfälle drohen. Darüber hinaus hat der Einfluss der Exekutive im öffentlichen Recht noch einen ganz besonderen Beigeschmack. Da Verwaltungs- und Finanzrichter zum Schutz der Bürger die Arbeit der Exekutive überprüfen sollen, werden die Richter auf diese Weise angehalten, die Prüfung nicht zu intensiv, nicht zu gründlich durchzuführen. Das ist eines Rechtsstaates nicht würdig!

### **Kritik der Öffentlichkeit**

Es fehlt nicht an prominenten Stimmen, die diese schädliche Einflussnahme der Exekutive auf die Judikative anprangern. So hat der höchste deutsche Richter, der Präsident

des Bundesverfassungsgerichts Hans Jürgen Papier, wiederholt bekundet, im Gerichtssaal komme es nicht aufs Tempo an. Bereits in einem Vortrag vom 15. 07. 2002 vor der Juristischen Gesellschaft Ostwestfalen Lippe hat er die Erledigungsmentalität beklagt. Papier wörtlich:

*„Ein Richter, der seinen Erfolg ausschließlich oder vorrangig an der Zahl und Geschwindigkeit seiner Erledigungen misst und der in dieser Haltung möglicherweise durch ein von ihm gar nicht beeinflussbares und zu verantwortendes Steuerungssystem bestärkt wird, läuft Gefahr, sich allmählich selbst auf einen juristischen Sachbearbeiter zu reduzieren und den Kontakt zu seinem spezifisch richterlichen Amtsauftrag zu verlieren.“ (siehe Homepage der Gesellschaft [http://bis.uni-bielefeld.de/infomanager/SilverStream/Pages/Buz\\_online\\_Detail.html](http://bis.uni-bielefeld.de/infomanager/SilverStream/Pages/Buz_online_Detail.html)).*

### **Vergleich mit dem Ausland**

Diese Abhängigkeit der Judikative von der Exekutive ist in Europa fast einzigartig. Ähnliche Verhältnisse existieren nur noch in Österreich und Tschechien. Alle anderen demokratischen Staaten Europas haben eine wirklich freie Justiz ohne Einfluss der Exekutive. Es wundert daher nicht, dass es gerade auch Ausländer sind, denen die Praxis in Deutschland auffällt. So hat der bekannte Schweizer Strafrechtler Max Pieth, der sich als wissenschaftlicher Mitarbeiter in mehreren Organisationen der UNO einen Namen gemacht hat und von dem man sagen kann, dass er die Rechtsordnungen einer Vielzahl von Staaten kennt und sie miteinander vergleichen kann, festgestellt:

*„Das Problem in Deutschland ist, dass die Ministerialbürokratie eine starke Rolle bei der Beförderungspolitik spielt und damit einen großen Einfluss auf die Karriere von Richtern und Staatsanwälten hat. Dieses System züchtet staats-treue willfähige Leute“ (zitiert aus Roth/Nüberl/Frohm, Anklage unerwünscht.)*

Ich habe vor einigen Monaten auf einer Tagung europäischer Richter in Spanien erfahren, dass es dort in Spanien zwar Justizministerien gibt, dass sie aber keinerlei Einfluss auf die Gerichte ausüben können. Sie sind nur für die Ausstattung der Justiz mit Sachmitteln zuständig und für das nichtrichterliche Personal der Gerichte. Der Tagungsreferent, ein spanischer Richter, stellte das als Selbstverständlichkeit für eine funktionierende Demokratie dar, die er nicht weiter zu begründen brauche. Alle anderen europäischen Richter nickten zustimmend, in ihren Ländern war es ähnlich. Ich kam mir in diesem Kreis wie ein Fremdkörper vor und hätte bald vor Staunen meinen Mund nicht mehr schließen können. Auf meinen verschüchterten Hinweis, dass es in Deutschland anders sei, tröstete mich ein Kollege aus Kopenhagen, in dem er mir sagte:

*„Bei uns in Danemark hatten wir das früher auch. Es ist noch gar nicht so lange her, dass wir das abgestellt haben. Ich bin fest davon überzeugt, dass Deutschland diese Missstände bald beendet. Schließlich ist Deutschland inzwischen doch auch eine Demokratie.“*

Ich habe mich richtig geschämt!

*Norbert Schlepp  
ist Richter am  
Finanzgericht  
Niedersachsen*