

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Rainer Funke, Jörg van Essen, Sibylle Laurischk, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Ernst Burgbacher, Gisela Piltz, Dr. Max Stadler, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ulrike Flach, Otto Fricke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Rainer Stinner, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion der FDP

Richterliche Unabhängigkeit als Garant der freiheitlich demokratischen Grundordnung

Artikel 97 Grundgesetz (GG) gewährleistet mit der Unabhängigkeit der Richter einen, wenn nicht den zentralen Baustein in der Architektur des Rechtsstaats: Es gibt keinen Rechtsstaat ohne eine rechtsprechende Gewalt durch unbeteiligte Dritte als Richter und es gibt keine rechtsstaatliche Justiz ohne die Unabhängigkeit dieser Richter von den Einflussnahmen Dritter auf die Streitentscheidung – bei gleichzeitiger Bindung nur an das Gesetz. Insofern ist die richterliche Unabhängigkeit Ausdruck der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG), zentrales Charakteristikum richterlicher Tätigkeit und elementare Voraussetzung für die Gewährung effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Artikels 19 Abs. 4 GG bzw. des allgemeinen Justizgewähranspruches.

Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit richtet sich gegen alle Versuche der Staatsgewalten direkt oder indirekt auf die Entscheidungen konkreter Fälle Einfluss zu nehmen oder eine solche Einflussnahme zu ermöglichen oder aber mehr als unvermeidbar die Rechtsstellung der Richter zu beeinflussen. Sie gewährleistet Unabhängigkeit im Sinne von Weisungsfreiheit, Handlungsfreiheit und Erkenntnisfreiheit jedes einzelnen Richters.

Zentrale Bereiche der persönlichen Unabhängigkeit der Richter – als weitere Voraussetzung einer echten sachlichen Unabhängigkeit, sind in letzter Zeit häufig Gegenstand rechtspolitischer Überlegungen gewesen. Dies zeigt sich insbesondere an den aktuellen Diskussionen zu festen Arbeitszeiten der Richter, „Neuen Steuerungsmodellen“ in der Justiz und der geplanten Zusammenlegung der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige Finanz-, Sozial- und allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Der bayerische Staatsminister für Finanzen, Kurt Faltlhauser, äußerte sich in einem Aufsatz in der Bayerischen Staatszeitung vom 28. Januar 2005 dahin gehend, dass die Gleichbehandlung innerhalb des öffentlichen Dienstes es erfordere, dass auch Richter zeitlich bestimmte Bürozeiten haben.

Nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung gilt, dass der Richter seine Arbeit nicht innerhalb festgelegter Dienstzeiten und nicht an der Gerichtsstelle zu erledigen hat. In seiner eigentlichen Arbeit, der Rechtsfindung, soll der Richter soweit als eben möglich von äußeren Zwängen, seien sie auch nur atmosphärischer Art, frei sein. Die Rechtsfindung ist außerhalb der Sitzungen und Beratungen nicht das Ergebnis eines behördlichen Ablaufs, sondern eines höchstpersönlichen Erkenntnisprozesses.

Die persönliche Unabhängigkeit der Richter spielt auch eine Rolle bei der Einführung von so genannten Neuen Steuerungsmodellen, mit denen Organisations- und Führungsgrundsätze moderner Unternehmensführung auf den öffentlichen Sektor übertragen werden sollen. Ziel des – ursprünglich für den Bereich der Kommunalverwaltung entwickelten – Konzepts ist die Verwaltungslenkung durch Kompetenz- und Ressourcenverteilung. Damit erreicht die Modernisierung des Staates mit Hilfe dieser „Neuen Steuerungsmodelle“ als Instrumente zur Steigerung ökonomischer Effizienz und Effektivität auch die Justiz. Es erscheint fraglich, ob eine „Steuerung“ der Richter durch etwas anderes als das Gesetz, vereinbar ist mit der Garantie richterlicher Unabhängigkeit. Es ist nicht unbedenklich, wenn ein Richter aufgrund des bestehenden Kostendrucks etwa davon abgehalten werden würde, ein notwendiges, aber teures Sachverständigengutachten einzuholen. Der durch „Budgetierung“ und „Controlling“ entstehende „Ökonomisierungsdruck“ durch die Justizverwaltung als Teil der Exekutive kann daher in Konflikt mit dem Grundprinzip der Gewaltenteilung geraten.

Die selbständigen Fachgerichte haben sich seit Jahrzehnten bewährt, sie genießen bei den Beteiligten großes Vertrauen. Entsprechend statuiert Artikel 95 GG die obersten Gerichtshöfe auf Bundesebene. Daraus folgt nach überwiegender Auffassung auch, dass damit den Ländern ein dementsprechender Gerichtsaufbau vorgeschrieben ist und sie deshalb die Unterteilung der Rechtsprechung in die fünf Gerichtsbarkeiten zu übernehmen haben.

Hauptgrund für die Beschlüsse des Bundesrates (Bundesratsdrucksachen 543/04 und 544/04) für die Zusammenführung zu einer öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit ist das Interesse der Länder an effizienterem Einsatz der personellen Ressourcen und besserer Auslastung der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Damit könnten Richter innerhalb der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit an die tatsächlichen Bedürfnisse angepasst, eingesetzt werden. Zum Kernbestandteil richterlicher Unabhängigkeit gehört aber auch, dass ein Richter nicht ohne seine Zustimmung von einer Gerichtsbarkeit in eine andere versetzt werden darf. Diese Regelung der Unversetzbarkeit ist nicht ohne Grund in Artikel 97 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert. Sie stellt kein Privileg der Richterschaft dar, sondern wurde aus der historischen Erfahrung heraus in das Grundgesetz eingeführt, um einerseits die richterliche Unabhängigkeit in der Spruchfähigkeit und andererseits das Prinzip des gesetzlichen Richters (Artikel 101 Abs. 1 Satz 2 GG) zu sichern.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der aktuellen Diskussion, feste Dienstzeiten für Richter im Gericht einzuführen?
2. Wie ist dieser Vorschlag im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Richter zu rechtfertigen, insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes – Dienstgericht des Bundes – Urteil vom 16. November 1990, Az.: RiZ 2/90?
3. Plant die Bundesregierung dieses oder ein ähnliches Vorhaben weiterzuführen?

Falls ja, in welcher Form?

4. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Einführung fester Dienstzeiten für Richter geeignet sein kann, die Effizienz des Rechtsschutzes zu steigern?
5. Sieht die Bundesregierung in der Einführung von „Kernarbeitszeiten“ für Richter einen Eingriff in den Kernbereich richterlicher Tätigkeit?
6. Ist für die Bundesregierung im Rahmen des äußeren organisatorischen Ordnungsbereichs der richterlichen Tätigkeit eine Arbeitszeitregelung für Richter denkbar, die den Kernbereich der richterlichen Tätigkeit nicht berührt?
7. Welche „Neuen Steuerungsmodelle“ wurden bundesweit bereits in der Justiz eingeführt?
8. Über welche Erkenntnisse verfügt die Bundesregierung aus Studien zu vergleichbaren „Neuen Steuerungsmodellen“ in anderen europäischen Ländern, insbesondere EU-Mitgliedstaaten?
9. Zu welchen Ergebnissen kamen diese Studien und welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für die Beurteilung der zukünftigen deutschen Modelle?
10. Liegen der Bundesregierung Erfahrungsberichte zur Evaluierung der „Neuen Steuerungsmodelle“ in Deutschland vor?
Wenn ja, welche?
Wenn nein, wann ist mit einer Evaluierung zu rechnen?
11. Welche Daten über die richterliche Tätigkeit werden von der Evaluierung erfasst?
12. Welche Rückschlüsse sind nach der Veröffentlichung der Auswertungen auf die Arbeit des einzelnen Richters möglich?
13. Welche Verwaltung soll nach der Auswertung der Daten die zukünftige Verteilung der Mittel „steuern“?
14. In welcher Art und Weise wird der Einführung von „Neuen Steuerungsmodellen“ berücksichtigt, dass in der Justiz nicht von einem operativen, allein auf Erledigungszahlen beruhendem Produktverständnis, sondern von einem wirkungsorientierten Produktverständnis, das die Herstellung von Rechtssicherheit, Rechtsfrieden, materieller Gerechtigkeit u. a. umfasst, auszugehen ist?
15. Sieht die Bundesregierung eine Gefahr darin, dass durch die Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ mit der Gefahr sachfremder Verfahrenssteuerung die Qualität der Rechtsprechung leiden könnte?
16. Wie kann nach Auffassung der Bundesregierung der Gefahr schleichender Qualitätseinbußen durch einseitiges Abstellen auf Kostengesichtspunkte, in der Justiz vorgebeugt werden?
17. Teilt die Bundesregierung die These, dass sich die Qualität der Rechtsprechung nicht an der Dauer und den Kosten der Verfahren messen lässt, sondern in erster Linie die inhaltliche Richtigkeit der Entscheidung umfassen muss?
18. Wie beurteilt die Bundesregierung insgesamt das vorrangige Sparpotential der „Neuen Steuerungsmodelle“?
19. In welcher Höhe wurden Einsparungen durch die Einführung von „Neuen Steuerungsmodellen“ tatsächlich erzielt?
20. Welche Verbesserungen konnten mit der Einführung von „Neuen Steuerungsmodellen“ insgesamt erzielt werden?

21. In welchem Umfang und welcher Art wurden bei der Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ auch Budgets für Richter eingeführt?
22. Wie beurteilt die Bundesregierung die Sorge, dass Richter bei Beachtung der Vorgaben der „Neuen Steuerungsmodelle“ bei ihren Entscheidungen zuerst das Budget im Auge haben, um nicht Rechtfertigungszwängen gegenüber budgettreuen Kollegen ausgesetzt zu sein?
23. Welche Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung, um der Gefahr zu begegnen, dass Richter ihre Entscheidung nicht nur an Gesetz und Recht, sondern auch an den Kosten ausrichten?
24. Auf welche Art und Weise kann den Risiken der unerwünschten und unbeabsichtigten Fehlsteuerung begegnet werden?
25. Wie begegnet die Bundesregierung dem darin liegenden Verdacht der Steuerung der Justiz durch die Exekutive?
26. Steht nach Auffassung der Bundesregierung in der Rechtsprechung der zu treibende Aufwand für die Einführung von „Neuen Steuerungsmodellen“ in angemessenem Verhältnis zum angestrebten Ziel?
27. Sind der Bundesregierung Beschwerden von Richtern über die Sach- und Personalausstattung, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Literatur inklusive der Gesetzestexte bekannt?
28. Wenn ja, wie wurde den Beschwerden abgeholfen?
29. Darf Richtern, in welcher Form auch immer, vorgehalten werden, dass sie im Vergleich zu Kollegen, weniger Verfahren erledigen, mehr Kosten verursachen, höhere Rechtsmittel- oder Rechtsmittelerfolgsquoten haben etc.?
30. Wie bewertet die Bundesregierung die Pläne der Bundesländer zur Zusammenführung der selbständigen Fachgerichte zu einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit (Bundesratsdrucksachen 543/04 und 544/04)?
31. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Schaffung einer entsprechenden Länderöffnungsklausel bewusst den durch Artikel 97 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten Schutz vor Versetzung der Richter umgeht?
Wenn nein, warum nicht?
32. Ist nach Auffassung der Bundesregierung für die Zusammenführung der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten eine Verfassungsänderung erforderlich?
33. Wenn ja, betrifft eine solche Verfassungsänderung Grundsätze der Verfassung, die in der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 GG verankert sind?
34. Auf welcher Tatsachengrundlage beruht die Überlegung, dass die Sozialgerichte die Mehrbelastung seit 1. Januar 2005 durch die Übertragung neuer Zuständigkeiten für Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht durch Personalfuktuation auf freiwilliger Basis und effektive Ausnutzung der Personalkonzepte im Rahmen des geltenden Rechts werden ausgleichen können?
35. Wie erklärt die Bundesregierung den Widerspruch, der dadurch entsteht, dass einerseits ab 1. Januar 2005 den Sozialgerichten die Zuständigkeit für Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitssuchende übertragen wird und andererseits die Sozialgerichtsbarkeit zur Disposition der Landesgesetzgeber stellt, indem ihnen gestattet wird, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte auszuüben?
36. Hätte eine Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Sozialgerichte und die Einrichtung besonderer Spruchkörper bei den Verwaltungsgerichten

auch aufgrund von § 31 oder § 32 Deutsches Richtergesetz erfolgen können?

Wenn nein, warum nicht?

37. Welche Möglichkeiten des flexiblen Richtereinsatzes sind nach Auffassung der Bundesregierung nach dem Deutschen Richtergesetz bereits jetzt gegeben?
38. Ist die erwartete personelle „Notlage“ bei den Sozialgerichten wegen der zusätzlichen Zuständigkeit für Streitigkeiten über das Arbeitslosengeld II und die Sozialhilfe nach dem 1. Januar 2005 tatsächlich eingetreten?
39. In welchem Umfang wird von der durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (Bundesgesetzblatt Teil I 2004 Nr. 66 14. Dezember 2004 S. 3302) geschaffenen Möglichkeit, besondere Spruchkörper bei den Verwaltungsgerichten einzurichten, in der Praxis Gebrauch gemacht?
40. Wie viele Verfahren sind davon prozentual und absolut betroffen?
41. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den ersten Erfahrungen mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes?

Berlin, den 2. Juni 2005

Rainer Funke
Jörg van Essen
Sibylle Laurischk
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Ernst Burgbacher
Gisela Piltz
Dr. Max Stadler
Daniel Bahr (Münster)
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Ulrike Flach
Otto Fricke
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Hellmut Königshaus
Dr. Heinrich L. Kolb
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Eberhard Otto (Godern)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Rainer Stinner
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volker Wissing
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

