

Gewaltenteilung

Vom Ärgernis der Unabhängigkeit

oder: was hat der Vorschlag des Herrn Heitmann, die ersten 50 Bände der Entscheidungssammlung des BVerfG aus den Bibliotheken zu entfernen, mit der Versetzung einer Proberichterin vom VG Dresden an das AG Pirna zu tun?

Nachstehend die ersten vier Kapitel eines „Enthüllungsrömans“.

Kapitel

Der sächsische Justizminister Steffen Heitmann erklärte am 27.8.1999 auf dem „Rechtspolitischen Zukunftsforum“ der CDU in Abweichung vom vorbereiteten Redetext nahezu wörtlich im Schlußwort:

„Ich bin übrigens der Meinung, daß man die ersten 50 Bände der amtlichen Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes aus allen juristischen Bibliotheken entfernen und ihren Inhalt künftig nicht mehr beachten sollte. Was dort geschrieben steht, ist völlig überholt und paßt nicht mehr in unsere Zeit.“

II. Kapitel

Im 14. Band der amtlichen Sammlung des BVerfG – also weit vor unserer Zeit – finden wir die Entscheidung vom 3.7.62, die, soweit ersichtlich, noch nicht entfernt und auch noch nicht verbrannt ist:

„Richter müssen sachlich unabhängig sein. Zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit garantiert Art. 97 Abs. 2 GG den hauptamtlich und planmäßig angestellten Richtern die persönliche Unabhängigkeit. Daraus ergibt sich, daß die Verwendung von Richtern ohne die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit, soweit Art. 97 Abs. 2 GG sie gestattet, nicht die Regel sein darf, sondern Ausnahme bleiben muß. Wie das Bundesverfassungsgericht schon in der Entscheidung vom 9. November 1955 dargelegt hat, geht das Grundgesetz als selbstverständlich davon aus, daß die Gerichte, soweit Berufsrichter beschäftigt werden, grundsätzlich mit hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern besetzt sind, und daß die Heranziehung von Richtern auf Probe (Gerichtsassessoren) nur in den Grenzen erfolgt, die sich nach verständigem Ermessen aus der Notwendigkeit, Nachwuchs heranzubilden, oder aus anderen zwingenden Gründen ergeben (BVerfGE 4, 331[345]; vgl. auch Bettermann in Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III 2 1959, S. 635 ff.). Die gleichen Grundsätze sind aus Art. 92 GG abzuleiten, nach dem die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist und durch die Gerichte ausgeübt wird. Auch Art. 92 GG setzt als Normalfall den Richter voraus, der unversetzbar und unabsetzbar ist. Der nicht

auf diese Weise in seiner persönlichen Unabhängigkeit gesicherte Hilfsrichter ist nur als Ausnahme und nur aus zwingenden Gründen zur Mitwirkung an der Rechtsprechung zuzulassen.“

BVerfG, Urt. vom 3. Juli 1962 – 2 BvR 628/60, 247/61 –, BVerfGE 14, 156 <162/163>

III. Kapitel

Am 27.7.1999 – also genau einen Monat vor dem Ausspruch von Herrn Heitmann – wurde eine Richterin, die zuvor 3 Jahre in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erprobt worden war, gegen ihren Willen an das AG Pirna versetzt, nachdem sie die angebotene Planstelle beim AG Dresden mit der Begründung ausgeschlagen hatte, sie bleibe lieber in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Im vorläufigen Rechtsschutz gab ihr das VG Dresden recht, unter anderem mit der Begründung, es bestehe der böse Schein, daß an einer jungen Verwaltungsrichterin ein Exempel statuiert werden solle. Die Gründe lesen sich wie folgt:

Verwaltungsgericht Dresden, Beschluß vom 25.8.1999 – 2 K 2375/99 –

Aus den Gründen:

Denn die von der Antragstellerin angegriffene Zuweisung stellt sich bereits bei summarischer Prüfung als eindeutig rechtswidrig dar, da der Antragsgegner von Rechts und Gesetzes wegen verpflichtet ist, die Antragstellerin solange beim Verwaltungsgericht Dresden zu belassen, bis über die weitere Verwendung der Antragstellerin abschließend entschieden ist. Da diese Entscheidung nicht absehbar ist, war zunächst die weitere Zuweisung an das Verwaltungsgericht Dresden bis zum 31.08.2000 zu befristen.

Dieser Beurteilung liegen folgende Erwägungen zugrunde:

In das Richterverhältnis auf Probe darf nur berufen werden, wer später als Richter auf Lebenszeit oder als Staatsanwalt verwendet werden soll (§ 12 Abs. 1 Deutsches Richtergesetz – DRiG). Hiermit erhält das Richterverhält-

Richter auf Probe dann auf Lebenszeit und das heißt für ein ganzes Berufsleben im Dienst der Wahrheit und Gerechtigkeit ausüben soll, schließt es aus, dass der auf Probe berufene Richter vorrangig als Personalreserve oder gar als personelle Manövriermasse gesehen und behandelt werden darf. Im Vordergrund bei allen Entscheidungen des Dienstherrn betreffend einen Richter auf Probe muß immer die Erprobung stehen. Nach dem Gesetz ist sie der Primärzweck, was nicht bedeutet, dass der Dienstherr daneben nicht auch andere legitime Zwecke einer angemessenen Personalplanung verfolgen darf. Nach § 12 Abs. 2 DRiG dauert das Richterverhältnis auf Probe höchstens 5 Jahre und § 22 DRiG regelt im einzelnen und abschließend die Möglichkeiten das Richterverhältnis auf Probe zu beenden, ohne dass es in ein Richterverhältnis auf Lebenszeit umgewandelt wird. In diesem zeitlich begrenzten Rahmen soll der Richter auf Probe erprobt werden, das heißt, hinreichend Gelegenheit erhalten, seine Eignung für die Ernennung in einem der richterlichen Eingangsstufen der unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten unter Berufung in das Richterverhältnis auf Lebenszeit oder für die Ernennung zum Staatsanwalt unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit darzutun. § 12 DRiG eröffnet dem Dienstherrn ein weites Feld, in dem er über die Zukunft des Richters auf Probe bestimmen kann und darf. § 12 DRiG zwingt nicht etwa nur zur Entscheidung über die Alternative Richter oder Staatsanwalt, sondern er bietet dem Dienstherrn eine ganze Palette von Ernennungsmöglichkeiten.

... (wird ausgeführt) ...

Die Verwendung eines Richters auf Probe wird durch die sogenannte Zuweisung geregelt. Nach § 13 DRiG kann ein Richter auf Probe ohne seine Zustimmung nur bei einem Gericht, bei einer Behörde der Gerichtsverwaltung oder bei einer Staatsanwaltschaft verwendet werden. Hiernach steht die Zuweisung eines Richters auf Probe im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn. Zu den Grenzen, die das Gesetz der Ermessensausübung vorgibt, gehört auch und vor allem, dass der Dienstherr zu berücksichtigen hat, dass die Verwendung des Richters auf Probe auf dessen Erprobung hingeordnet ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.09.1996 – 2 C 39.95 – Buchholz § 13 DRiG, Nr. 236.2, S. 4 = BVerwGE 102,81). Der Richter auf Probe ist keine Personalreserve, mit der Personalplanungslöcher bei unzureichend mit Planstellen ausgestatteten Gerichten gestopft werden dürfen (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Juli 1962 – 2 BvR 628/60, 247/61 – BVerfGE 14, 156, 164f.). Vielmehr muß jede seiner Verwendungen während der Probezeit jedenfalls in erster Linie seiner Erprobung dienen.

... (wird ausgeführt) ...

Bei Beachtung des vorstehenden rechtlichen Maßstabes ist die vom Antragsgegner ausgesprochene Zuweisung der Antragstellerin an das Amtsgericht Pirna rechtswidrig und hat daher auch vorläufig zu unterbleiben.

Eine solche Zuweisung kann zunächst nicht mehr der Erprobung dienen, weil die Erprobung der Antragstellerin bereits mit dem Ernennungsversuch und der diesem vorausgehenden Feststellung abgeschlossen worden ist, dass

die Antragstellerin gut geeignet für die Ernennung als Richterin am Verwaltungsgericht ist. Damit ist für eine „weitere“ Erprobung kein Raum mehr.

Zum anderen kann der Antragsgegner die Antragstellerin auch nicht wegen eines ins Gewicht fallenden dienstlichen Grundes an das Amtsgericht Pirna zuweisen, da er ersichtlich die in Betracht kommenden Gründe selbst geschaffen hat, und diese damit nur vorgeschoben sind. Der Antragsgegner verwendet im Rahmen einer erkennbar abgestimmten Aktion beim Verwaltungsgericht Dresden wie auch bei den anderen Verwaltungsgerichten in Sachsen Richter aus anderen Gerichtsbarkeiten oder der Verwaltung, die er ohne weiteres auch beim Amtsgericht Pirna einsetzen könnte, sollte dort ein im Übrigen nicht nachgewiesener dringender Bedarf bestehen. Dies gilt umso mehr, als diese Richter bereits in der ordentlichen Gerichtsbarkeit tätig waren und dem Anforderungsprofil eines Zivilrichters ungleich leichter gerecht werden könnten als Richter, die bisher nur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig waren. Sollte diese Maßnahme auch darin ihre Begründung finden, dass die Richter zwischen den unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten „rotieren“ sollen, dann sei darauf hingewiesen, dass dieser Gesichtspunkt jedenfalls als der eine Maßnahme direkt rechtfertigen sollende Primärzweck rechtlich zweifelhaft ist. Denn das Grundgesetz und das Deutsche Richtergesetz kennen nicht den gegen seinen Willen rotierenden Richter, der in Flexibilität gegenüber den Wünschen seines Dienstherrn überall einsatzfähig sein muß. Dieser Richtertyp, der, weil in zu vielen Gerichtsbarkeiten zum Einsatz kommend, immer in der Gefahr stehen wird, keinem der unterschiedlichen gerichtsspezifischen Rechtschutzaufträgen mehr richtig genügen zu können und der insbesondere dem Sachverstand bei Rechtsanwälten und in der Verwaltung kaum gewachsen sein kann, entspricht nicht dem Richterbild des deutschen Rechtsstaates. Von daher mag der Dienstherr Richter mit ihrer Zustimmung auch in anderen Gerichtsbarkeiten verwenden, ohne diese Zustimmung geht es auch bei Richtern auf Probe nur aus den Gründen, die das Gesetz anerkennt. Dass der Antragsgegner dies in seiner Verwaltungspraxis – jedenfalls bezogen auf Nichtverwaltungsrichter – nicht anders handhabt, geht daraus hervor, dass die für den Ersatz der bisher bei den Verwaltungsgerichten eingesetzten Richter auf Probe vorgesehenen Richter aus anderen Gerichtsbarkeiten allesamt nicht gegen ihren Willen den Verwaltungsgerichten zugewiesen wurden. Vielmehr hat das Sächsische Staatsministerium der Justiz vorab Erhebungen darüber gemacht, welcher Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit Interesse an einer Zuweisung an ein Verwaltungsgericht habe. Dafür, dass bei Verwaltungsrichtern nicht ebenso verfahren wurde und wird, sondern im Gegenteil in einer Zahl von Fällen, die immerhin 10% der Richter der ganzen Gerichtsbarkeit im Freistaat Sachsen betreffen (vgl. hierzu die Aussage des Staatsministers der Justiz vor dem Sächsischen Landtag am 19.05.1999, Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll, S. 7572) diese Richter gegen deren Willen und auch gegen den Willen der Präsidenten der Verwaltungsgerichte in einer konzer-

tierten Aktion aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit entfernt würden und werden, lassen sich auch bei wohlwollender Betrachtungsweise ausschließlich Erwägungen anführen, die allenfalls noch im Grad ihrer Rechtswidrigkeit differieren. Dass die vom Antragsgegner angeführte Befürchtung einer in absehbarer Zeit – das Zuweisungsschreiben spricht von mehreren „Jahrzehnten“ – drohenden Überbesetzung der Verwaltungsgerichte einer sachlichen Grundlage entbehrt und damit vorgeschoben ist, ergibt sich bereits daraus, dass ausweislich der vom Staatsministerium der Justiz selbst an das Sächsische Landesamt für Statistik gemeldeten Eingangszahlen ein Rückgang der Eingänge bei den Verwaltungsgerichten für 1998 nicht festgestellt werden kann. 1997 hatten die sächsischen Verwaltungsgerichte 13.065 und 1998 13.899 Eingänge zu verzeichnen. Die trotz steigender Erledigungszahlen gleichwohl ansteigende Zahl der anhängigen Verfahren und die rechtlich bedenkliche Verfahrensdauer von 17,1 Monaten für Hauptsacheverfahren, die 1995 noch bei 10,8 Monaten gelegen hatte, zeigt alles andere als einen Personalminderbedarf. Im übrigen erwecken bereits die genannten Zahlen nachhaltige Zweifel daran, ob der Antragsgegner in rechtlich zutreffender Weise die Ausstattung der sächsischen Verwaltungsgerichte mit „weiteren Richtern in erforderlicher Anzahl“ im Sinne von § 5 VwGO berechnet. ... Aus diesem Grunde kann das Gericht die Weigerung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz, zum Berechnungsmodus in diesem Verfahren vorzutragen, auf sich beruhen lassen und braucht aus dieser fehlenden Bereitschaft, zur Aufklärung eines möglicherweise entscheidungserheblichen Sachverhalts beizutragen, nicht die angebrachten rechtlichen Schlüsse zu ziehen. Der vom Antragsgegner im Erörterungstermin überreichte Schriftsatz verhält sich gerade zum Berechnungsmodus überhaupt nicht, dessen Aufdeckung allein das Gericht nachvollziehen lassen könnte, wie der Antragsgegner zu seiner im Zuweisungsschreiben zum Ausdruck gekommenen Befürchtung einer drohenden Überbesetzung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommt. Rein vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass der Vergleich von zwei Gerichtsbarkeiten hinsichtlich ihrer Besetzung ohnehin nicht zulässig ist. Die Justizverwaltung trifft in Bezug auf die jeweilige Gerichtsbarkeit eine aus dem für diese geltenden besonderen Recht herzuleitende Ausstattungspflicht. Dieser darf sich die Landesjustizverwaltung nicht mit dem Argument entziehen, dass sie der einen Gerichtsbarkeit Stellen entziehen müsse, weil diese einer anderen Gerichtsbarkeit, der es noch schlechter gehe, zuzuwenden seien.

Zwar ist es richtig, daß die verfassungsrechtlich verankerte Justizgewährungspflicht den Freistaat Sachsen verpflichtet, den Rechtssuchenden in allen Teilen der Justiz, d.h. in allen Gerichtsbarkeiten, Rechtsschutz in angemessener Zeit zu ermöglichen. Die hierfür erforderlichen Mittel sind bereitzustellen, weil die Erfüllung der Justizgewährungspflicht als eine vorrangige Staatsaufgabe eines freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt steht. Insoweit kann es zu unzureichend besetzten Gerichten eigentlich nur kom-

men, wenn die Landesjustizverwaltung oder der Landesgesetzgeber gegen Bundesrecht verstoßen. Hierauf kann sich der Antragsgegner jedenfalls nicht berufen.

Der durch die Sonderbehandlung von Verwaltungsrichtern, die schon bei summarischer Prüfung sich als unwahr darstellenden und daher nur vorgeschobenen Begründungen der Maßnahmen und nicht zuletzt auch durch die Prozessführung hervorgerufene böse Schein deutet auf nichts weniger als ein Bestreben des Staatsministeriums der Justiz hin, an jungen Verwaltungsrichtern ein Exempel zu statuieren.

Im Übrigen spricht viel dafür, dass die Zuweisung der Antragstellerin an das Amtsgericht Pirna nach der Ablehnung der Ernennung zur Richterin am Amtsgericht den Charakter einer Abstrafung trägt. Hierfür spricht der enge zeitliche Zusammenhang und die noch unmittelbar zuvor der Antragstellerin angebotene Stelle beim Amtsgericht Dresden, an das die Antragstellerin ohne weiteres auch hätte zugewiesen werden können. Dass dies nur deshalb nicht mehr erwogen wurde, weil die Antragstellerin sich als in den Augen des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz nicht hinreichend kooperativ gezeigt hat, liegt auf der Hand. Dies stellt aber eine sachwidrige Erwägung dar, die eine Zuweisung der Antragstellerin an das Amtsgericht Pirna ebenfalls rechtswidrig macht.

Da eine Zuweisung der Antragstellerin an das Amtsgericht Pirna derzeit rechtswidrig ist und dies auch für jede andere Zuweisung gilt, hat die Antragstellerin gegen den Antragsgegner einen Anspruch für den im Tenor bezeichneten Zeitraum an dem Gericht belassen zu werden, an dem sie derzeit ist. Insoweit ist das Ermessen des Antragsgegners hierauf reduziert, weil der Antragsgegner infolge seines Vorverhaltens die Rechtmäßigkeit jeder anderen an und für sich denkbaren Maßnahme selbst in Frage gestellt hat.

Die Antragstellerin hat auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Sie muß sich angesichts der Rechtswidrigkeit der Zuweisung nicht vom Antragsgegner darauf verweisen lassen, dass sie den Ausgang der von ihr betriebenen Verfahren beim Amtsgericht Pirna abwarten könne. Dies gilt umso mehr, als der Antragsgegner die derzeit entstandene Situation ausschließlich selbst verschuldet hat. Im Übrigen verstößt es geradezu gegen Treu und Glauben, wenn der Antragsgegner aus dem ausschließlich von ihm zu verantwortenden Umstand, dass die Rechtssuchenden in Hauptsacheverfahren derzeit ca. 2 Jahre auf die Entscheidung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts in Sachsen warten müssen, für sich nun auch noch Nutzen ziehen wollte. Es wäre unzumutbar für die Antragstellerin, über einen so langen Zeitraum die festgestellte Verletzung ihrer Rechte hinnehmen zu müssen. ...