



Zeichner: Philipp Heinisch

Permanente Justizreform in den Niederlanden

Von der Einstellungspraxis bis zum
Rat für Rechtspflege

von Erhard Blankenburg

1. Flexible Richterkarrieren

Im April 2009 lancierte die niederländische Justiz eine Anzeigenkampagne, mit der sie berufserfahrene Juristen (m/w) aufforderte, sich als Richter zu bewerben. Auf die sechs Jahre Ausbildungszeit für den jüngeren Nachwuchs könne man nicht warten – was also lag näher als Bewerber mit juristischer Berufserfahrung zu suchen, die in einem Jahr für das Richteramt weitergebildet werden können?

Seit langem wird der Nachwuchs zu etwa gleichen Teilen unter jungen Absolventen der Universitäten auf der einen Seite und erfahrenen Juristinnen/en in Anwaltschaft, Bürokratien und Universitäten auf der anderen rekrutiert.

Aber auch zu den gehobenen juristisch qualifizierten Berufen besteht nicht die lebenslange Wand, die in anderen europäischen Ländern den gehobenen Dienst der Rechtspfleger, greffiers oder court clerks vom höheren der „juristischen Profession“ trennt. Von Gerichtsmanagern zu Richtern, ebenso wie auch von Rechtsberatern zu Anwälten kennt die niederländischen Profession Über-

gänge. Auch kann man mit wachsender Berufserfahrung immer noch von der Anwaltschaft zur Justiz oder auch umgekehrt wechseln – und dies wird auch regelmäßig getan.

Während die deutsche Richterlaufbahn mit seinen Prädikaten der Staatsexamina, dem beamtenmäßigen Eintrittsalter und Beförderungen gemäß Beurteilungen in der Personalakte an ein starres Karrieremodell des Staatsdienstes gekoppelt bleibt, richtet sich die niederländische Rekrutierung auf einen offenen Markt der gesamten Juristenprofession. Die Universitäten prüfen allein die juristische Grundkompetenz (effectus civilis'), alle weitere Ausbildung liegt in der Verantwortung der verschiedenen juristischen Berufsgruppen. Sie dauert bei Gerichten, Anwälten, Behörden oder Betrieben in der Regel sechs Jahre, mehr oder weniger intensiv begleitet von Kursen wie etwa der Richterakademie oder Anwaltsakademie.

Wegen dieser Abkoppelung von Universitäten und Berufsausbildung ist der Aufwand der Justiz für die Qualifizierung

und Auswahl ihrer Bewerber groß. Die Anforderungen werden nicht nur juristisch definiert, sondern erstrecken sich auch auf soziale und kommunikative Fähigkeiten. Anwärter werden für mehrere Tage eingeladen, an Fall-Simulationen, Diskussionen und Tests teilzunehmen. Nicht Examenswissen, sondern Teamarbeit steht im Vordergrund. Ein Tag der Evaluation ist für externe Psychologen reserviert. Breite Auffassungsgabe, Ausgewogenheit, Entscheidungsfähigkeit werden beurteilt. Dabei gibt es zwei Zugangswege:

Anwärter, die direkt von der Universität (oder kurzer Berufstätigkeit) kommen. Manche Juristen beginnen im Geschäftsbereich der Gerichte als Gerichtssekretäre, wobei sie auch mit Zuarbeit für Präsidenten und Sektionschefs der Gerichte betraut werden können. Stets begleitet durch Kurse bei der Richter-Akademie (RAIO), erfolgt zunächst immer zwei Jahre Ausbildung im Geschäftsbereich der Gerichte, darauf folgt ein Jahr bei der Staatsanwaltschaft. Danach folgen zwei Jahre externe Stagen (etwa bei Anwälten, auch

im Ausland), um im abschließenden Jahr eine Vertretung von Richtern oder Staatsanwälten übernehmen zu können. Insgesamt dauert die berufspraktische Ausbildung nach dem Studium (wie auch bei der Anwaltsausbildung) sechs Jahre.

Anwärter mit mindestens 6 Jahren juristischer Berufserfahrung und gründlicher Kenntnis auf mindestens drei (von fünf) Rechtsgebieten können sich als Richter für Vollzeitstellen oder als Richtervertreter für eine Teilzeitverpflichtung bewerben. Ein Fortbildungsprofil wird je nach bisheriger Karriere aufgestellt, in der Regel dauert dies 1 Jahr. Auch hier werden Qualifikationen nicht nur ausgerichtet auf schriftliche Ausdrucksfähigkeit, sondern viel mehr auf mündliche Kommunikationsfähigkeit und Teamwork.

Daneben gibt es auch Verpflichtungen für begrenzte Richtertätigkeiten mit beamtenrechtlicher Sonderstellung als Richter-Stellvertreter – oft sind dies Hochschullehrer oder spezialisierte Anwälte, die einen oder zwei Tage je Woche, meist an den oberen Gerichten ‚einspringen‘. Nach Abschluss der jeweiligen Aus- und Fortbildungen kann die justizinterne Bewerbung auf Ausschreibungen erfolgen. Die Auswahlkommission (SRM) besteht aus vier Richtern, einem Ministerialbeamten und einem Justizexternen. Nach Annahme und Berufung durch den Justizminister folgt dann auf der Arbeitsebene ein Einstellungsgespräch mit dem zukünftigen Kollegen.

2. Wachstum der Justiz

Die besonderen Anstrengungen der Justiz, kompetenten Richternachwuchs zu rekrutieren, müssen vor dem sprunghaften Wachstum der Justiz in den vergangenen zwanzig Jahren gesehen werden. Dazu haben nicht nur allfällige Zunahmen an traditionellem Geschäftsanfall beigetragen, sondern vor allem die Justizialisierung von bisher außergerichtlich ausgetragenen Klagen und Konflikten. Neu waren verwaltungsrechtliche Verfahren, die erst 1994 in die allgemeine Gerichtsbarkeit integriert wurden. Sie lösten eine (in Deutschland schon lange

vorher eingeübte) Lawine von Einsprüchen und Klagen aus, aber auch Immigration und Asylgesuche sorgten für (teils zeitweise) Wellen von hartnäckigen Verfahren. Auch arbeitsrechtliche Kündigungssachen, die bis 1990 weitgehend vorgerichtlich geregelt wurden, wurden zunehmend vor Gericht anhängig gemacht. Die niederländische Rechtspolitik nahm in den 1990er Jahren Abschied von vielen informellen Verfahren und suchte – teils auf Druck europäischer Gerichte – ein höheres Maß an Justizialität. Die Gerichte hatten damit in den vergangenen Jahren einen in Westeuropa unvergleichlichen Wachstumsprozess zu verarbeiten.

Der steigende (und komplexer werdende) Geschäftsanfall zwang zu rascher Kapazitätserweiterung. Zum Vergleich sei allerdings darauf hingewiesen, dass die für alle Rechtsgebiete integrierten Gerichte der Niederlande noch immer kaum halb so viele Richter (je 100 000 der Bevölkerung) beschäftigen wie die deutschen. Angesichts eines Geschäftsanfalls, der in jüngster Zeit das Ausmaß des deutschen erreicht hat, fragt man sich, was die Niederländer tun, um trotz allem im internationalen Qualitätsvergleich (bei Indikatoren wie der Verfahrensdauer, Berufungsquoten, geringer Korruption und ‚Vertrauen in die Justiz‘) recht gut abzuschneiden¹.

3. Zehn Jahre Justizreform

Dem Veränderungsdruck einer wachsenden Justiz konnte in den 1990er Jahren nicht mehr allein von oben begegnet werden. Die zentrale Steuerung durch das Ministerium führte zunehmend zu Spannungen mit den Präsidenten der

Rechtbanken (die als allgemeine Eingangsgerichte die Bereiche Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit umfassen) und dort wieder zwischen Richtern und der betriebswirtschaftlichen Leitung (directeur bedrijfsvoering). Eine Reformkommission bereitet vier Jahr lang das Projekt Verstärkung der richterlichen Organisation (PVRO) vor, bis schließlich eine Parlamentskommission (commissie Leemhuis) empfahl, die Betriebsführung der Justiz (ohne die Staatsanwaltschaft und ohne die obersten Gerichte) einem selbständigen ‚Rat für die Rechtspflege‘ (raad voor de rechtspraak) zu übertragen. In der Rhetorik zentral von der Politik vor allem angepriesen als Schritt zur ‚Unabhängigkeit der Justiz‘, wirkte die Einrichtung des Rechtspflegerats zugleich als Motor eines ‚von unten‘ getriebenen Reformeifers.

Die Gründung des Rechtspflegerats 2002 war der Abschluss einer mehrjährigen Justizreform und zugleich Auftrag zu deren Kontinuierung. Vielerlei Initiativen liefen – und laufen bis heute – gleichzeitig:

Beim raad voor de rechtspraak haben die Präsidenten der 19 Rechtbanken und 5 Berufungsgerichte das Sagen. Sie verwalten den Justizhaushalt (für den allerdings der Justizminister vor dem Parlament verantwortlich bleibt), jedoch machten sie die Rechtbanken für ihr jeweiliges Budget dezentral verantwortlich.

Nach dem Motto: „Investitionen in Effizienz dürfen etwas kosten“ und „Kommunikation erhöht die Produktivität“ setzte eine konsequente Computerunterstützung ein. Massenverfahren wurden automatisiert, Gerichtssekretäre in die richterliche Vorbereitung integriert.

Den Rechtbanken wurde Spielraum für ihr Management übertragen. Sie

Berufsrichter und Geschäftsanfall in Deutschland und den Niederlanden 1990 – 2006

je 100.000 Einwohner	Niederlande	Deutschland
Berufsrichter		
1990	5,5	(West) 28,0
2002	11,0	Gesamt 25,0
2006	12,7	24,5
Ri-Stellvertreter	+5,5	

Quelle: 1990/1995 IRSIG-CNR, Bologna 2001, Deutschland 1990, nur West-Deutschland/ 1995 vereinigt. Quelle 2006: CEPEJ, Council of Europe, Strassburg 2008

koordinieren Geschäftsverteilung und Arbeitsanfall der Sektionen Strafrecht, Zivilrecht und Administrativrecht. Die Verteilung des Geschäftsanfalls wurde ‚flexibilisiert‘ – ein zugegeben vornehmes Wort, die Norm des ‚gesetzlichen Richters‘ nicht starr auszulegen. Der ‚gesetzliche Richters‘ bleibt auf das zuständige Gericht bezogen, nicht auf die Zuständigkeit jedes einzelnen Richters. Die Handhabung ist rigoros: wo die Erledigungen stocken, kann eine ‚fliegende Brigade‘ für Entlastung sorgen.

Natürlich war solche Flexibilisierung nur möglich dadurch, dass Dauer und Aufwand der Prozessführung fortlaufend gemessen und evaluiert wurden. Grundsätzlich wurde dabei die gesamte Kette von Institutionen, (Richter, Geschäftsstellen, Anwälte, Parteien, Gerichtsvollzieher), die am Prozessablauf beteiligt sind, in den Blick genommen.

Gleiches galt für die Öffentlichkeitsarbeit, die sich auf alle ‚stakeholder‘ richtete. Örtliche Gerichte unternahm Akzeptanzbefragungen, und sie professionalisierten die Arbeit mit den Medi-

en. Der größte Öffentlichkeits-Effekt allerdings ging von den Webpages der Justiz im Internet aus.

Der ‚raad voor de rechtspraak‘ sollte nach ursprünglicher Intention auch auf einheitliche Kriterien der Rechtsprechung hinwirken. Die Initiative für solche (zugegeben: Kontrolle) blieb allerdings bei Richtern, die sich über email-Netzwerke austauschten, wo sie freimütiger über Arbeitsweisen und Prozessführung kommunizieren konnten. Richter-Netzwerke tauschten sogar Erfahrungswerte aus über Verfahrensstrategien und Urteilkriterien (im Extremfall sogar über Strafzumessung). Die dabei ausgetauschten Durchschnittswerte für Prozessführung und -dauer stellten zwar keine verbindlichen Leitlinien dar, doch führte Abweichen vom Konsens-Maß unweigerlich zu erhöhtem Motivierungs-Druck.

Auffallen mag dabei der kontinuierliche Aufwand für gerichtsinterne Erhebungen, Evaluierung und externe Forschung. Aus der Sicht des einst unabhängigen „Richterkönigs“ erzeugen sie

eine sicherlich heikle Disziplinierung der richterlichen Arbeitsweisen. Der Rechtspflegerat verstärkt die kollektive Unabhängigkeit der Justiz von der Politik, aber die individuellen Richter bindet er enger in eine teamartig kommunizierende Arbeitsorganisation.

Anmerkung

- ¹ Vgl. CEPEJ, European judicial systems, Strassburg 2006. Ausführliche Indikatoren-Vergleiche finden sich in meinem Beitrag: Europäische Justizindikatoren: Budgets der Justiz, Richter und Rechtsanwälte, Luzern 2008

Der Autor:



Professor em. Dr. Erhard Blankenburg ist Rechtssoziologe und lehrte zuletzt an der Vrije Universiteit Amsterdam.

Impressum

Betrifft JUSTIZ

erscheint viermal im Jahr jeweils zum Ende des Quartals im Selbstverlag des Betrifft JUSTIZ e.V., eingetragen im Vereinsregister des AG Darmstadt

Layout, Druck, Vertrieb, Anzeigen und Abonnementverwaltung

Druckwerkstatt Kollektiv GmbH
Feuerbachstr. 1, 64291 Darmstadt
Tel.: 06151-373986
Fax: 06151-373786
E-Mail: druckwerkstattkollektiv@t-online.de

Abonnementpreise

Jahresabonnement 44,- Euro
Einzelheft 11,- Euro

Probeexemplare und ältere Hefte

können beim Druckwerkstatt Kollektiv bestellt werden.

Einbanddecken Jahrgänge 2007/2008

11,- Euro zuzügl. MwSt., Porto und Verpackung.
Ältere Jahrgänge auf Anfrage.

Herausgeber

Betrifft JUSTIZ e.V.
Alte Darmstädter Str. 45, 64367 Mühlthal

Verantwortlicher Redakteur

Guido Kirchhoff, Alte Darmstädter Str. 45, 64367 Mühlthal
E-Mail: guidokirchhoff@gmx.de

Redaktionelle Beiträge an

Frank Schreiber, E-Mail: redaktion@betrifftjustiz.de

Redaktion

Eberhard Carl (BMJ)
Ulrich Engelfried (AG Hamburg-Barmbek)
Andrea Kaminski (AG Velbert)
Guido Kirchhoff (OLG Frankfurt/Main)
Frank Schreiber (SG Wiesbaden)
Carsten Schütz (SG Fulda)
Christoph Strecker (a. D., Stuttgart)
Frank Nolte (AG Oldenburg Holstein)

Zahlreiche Inhaltsverzeichnisse und ausgewählte Artikel finden Sie auf www.betrifftjustiz.de