

## „Das Ganze moderner gestalten“

Interview mit dem rheinland-pfälzischen Justizminister und ehemaligen Präsidenten des OLG Koblenz Heinz Georg Bamberger über das Spannungsfeld zwischen Gerichten und Justizverwaltung. Das Interview führte Guido Kirchhoff am 21.5.2007

Fotos: Martina Beckmann



Betrifft JUSTIZ:

*Was sagen Sie zur Reaktion der Öffentlichkeit und besonders des hessischen Justizministers in der Koran-Affäre: Ist nicht hier das Verhältnis zwischen Unabhängigkeit und Dienstaufsicht sehr problematisch gewesen?*

Bamberger:

Man hätte sich da stärker zurücknehmen müssen. Für meine Begriffe auch die Medien. Die Äußerungen der Richterinnen gehören nach meiner Auffassung noch zum Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit.

*Was halten Sie von der Forderung der Richterverbände zur Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz?*

Man muss schauen, wo die Selbstverwaltung schon heute weiter entwickelt ist und wie sie dort funktioniert im Vergleich zu uns. Ich finde, wir haben eine gut arbeitende Gerichtsbarkeit mit einer auch funktionierenden Unabhängigkeit. Die richterliche Unabhängigkeit als funktionale Einrichtung ist bei uns nicht gefährdet und ist auch höchst selten ein Problem. Ich meine, richterliche Selbstverwaltung bringt nicht zwingend mehr richterliche Unabhängigkeit.

*Zum Beurteilungswesen: Man stellt immer wieder fest, dass Beurteilungen*

*sich sehr gleichen oder Beförderungen nach Kriterien ausgesprochen werden, die nicht nachvollziehbar sind. Erzeugt nicht die Beförderung auch Anpassungsdruck?*

Ich glaube nicht, dass man das so sagen kann. Es ist schon so, dass unser System, wie in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch, aus dem Beamtentum kommt. Die Richter am Ende des neunzehnten Jahrhunderts haben sich mehr als Beamte gesehen. Die Problematik der Beurteilung und der Beförderung ist so geblieben. Darüber

---

### Beförderung ohne Funktionsänderung denkbar

---

kann man nachdenken. Ich meine nicht, dass man sagen kann, Beurteilungen würden sich ähneln. Es versucht doch jeder bei der Beurteilung, den Leistungen und der Eignung des Beurteilten Rechnung zu tragen; die Beurteilungen unterscheiden sich alle voneinander. Dass aus der Beförderung eine unangemessene Anpassung resultieren würde, habe ich auch nie so empfunden. Dass man Richter beurteilt, hat durchaus auch positive Effekte. Es hat Nachteile, aber es hat auch Vorteile. Darauf

ganz zu verzichten, halte ich für problematisch.

*Was halten Sie denn von einer Beförderung in die erste Instanz?*

Dass Beförderungen nicht gleichzeitig mit Funktionsänderungen verbunden sein müssen, darüber kann man nachdenken. Ich finde den Gedanken nicht schlecht, dass man eine starke erste Instanz hat, um von vornherein besser zu gewährleisten, dass die Prozesse in der ersten Instanz auch abschließend entschieden werden. Es gibt Länder in Europa, die das haben. Unserem System liegt der Gedanke zu Grunde, dass die größere Weisheit in der zweiten und dritten Instanz angesiedelt ist. Das ist nicht unbedingt richtig. Es führt tendenziell dazu, dass Prozesse länger dauern.

*Was halten Sie von der Forderung für mehr Unabhängigkeit der Staatsanwälte? Am Beispiel von Italien ist doch festzustellen, dass dort weit mehr politische Strafverfahren durchgeführt werden als in der Bundesrepublik.*

In Rheinland-Pfalz hat sich, soweit ich zurückdenken kann, das Ministerium äußerst zurückgehalten und den Staatsanwälten ihre Unabhängigkeit auch gelassen. Anweisungen hat es, soweit ich mich erinnern kann, nicht gegeben. Ich

neige dazu, dass die Justiz insgesamt letztlich eine gewisse Anbindung an die Legislative haben sollte. Das gilt für den Bereich der Strafverfolgung, aber auch etwas für den gerichtlichen Bereich. Wir versuchen hier in Rheinland-Pfalz beispielsweise, den Richtern Qualitätsmanagement nahe zu bringen, oder den Gedanken der Mediation oder Fragen der Art und Weise des Umgangs mit den Menschen. Wenn ich ein System habe, das vollkommen abgeschottet ist und sich gleichsam selbst regiert, dann habe ich kaum Möglichkeiten, diese Dinge ins Gespräch zu bringen.

*Das könnte aber doch auch ein Selbstverwaltungsgremium machen. Aber nochmal zur Staatsanwaltschaft: Die NRV fordert eine Unabhängigkeit.*

Faktisch hat das Weisungsrecht bisher hier keine Rolle gespielt und ich handhabe es auch so. Es bleibt für jeden Staatsanwalt eine eigene Gewissensentscheidung, ob und wie er ein Ermittlungsverfahren führt und ob er letztlich Anklage erhebt. Die Staatsanwaltschaft ist aber kein Gericht und unterliegt dem Legalitätsprinzip. Ob es sinnvoll ist, sie total abzukoppeln von der Exekutive, möchte ich bezweifeln.

---

### Qualitätsmanagement als Diskussion in der Richterschaft

---

*Zur Qualitätssicherung: Man hat den Eindruck, dass die fiskalischen Belange immer mehr im Vordergrund stehen; so ist in Dortmund zum Beispiel ein Disziplinarverfahren eingeleitet worden, weil ein Richter regelmäßig einen Protokollführer eingesetzt hat. Wie sehen Sie das Spannungsverhältnis zwischen Qualitätsmanagement und Sparzwängen?*

Ich möchte diesen Zusammenhang nicht so hergestellt sehen, dass man Qualitätsmanagement betreibt, um Personalkosten zu sparen. Es geht um zwei Dinge. Die Frage des Sparens stellt sich in allen Ländern gleichermaßen. Die Justiz ist wie auch andere Ressorts nicht vollkommen abgekoppelt vom Haushalt. Qualitätsmanagement ist wichtig, und zwar von Anfang an. Wir bilden unse-

re jungen Kolleginnen und Kollegen eigentlich zum Richter erst aus, wenn sie Proberichter sind. Ob die Ausbildung vorher ausreicht, um sagen zu können, sie haben das Rüstzeug schon erlangt, das man braucht, um Richter zu sein, das ist doch die Frage. Ich meine, dass man bewusst machen muss, wie wichtig Qualität und Verbesserung von Qualität sind. Wie man das im Einzelfall macht, ist eine andere Frage. Auch hier muss die richterliche Unabhängigkeit beachtet werden. Wir hätten es gern als eine Diskussion innerhalb der Richterschaft.

*Warum glauben Sie, dass das wichtig ist? Ist nicht durch die Berufungsinstanzen Qualität ausreichend gesichert?*

Natürlich ist auch das ein Teil der Qualitätskontrolle. Aber es kann auch jeder Richter für sich dafür sorgen, dass es Verbesserungen gibt. Es gibt viele Dinge im Alltag eines jeden Richters, bei denen Verbesserungen möglich sind. Die Diskussion darüber, was ein Richter macht und wie er seine Aufgaben erledigt, ist wichtig, vor allem für die, die ihm als Prozesspartei oder Angeklagte anvertraut sind.

*Es gibt ja Vergleichsringe, Benchmarking, Leitbilder, Handlungsanweisungen. Wie stehen Sie dazu?*

Bei Leitbildern gibt es das Problem der richterlichen Unabhängigkeit. Ich finde es nicht unbedenklich, wenn die Justizverwaltung in Form der Präsidenten hinginge und würde für die Richter Leitbilder entwerfen. Das kann nur geschehen aufgrund einer Diskussion innerhalb der Richterschaft. Bei Vergleichsringen bin ich offen. Es sollte nicht zu einem Wettbewerb zwischen den Gerichten kommen. Andererseits kann man feststellen, dass bestimmte Gerichte bestimmte Sachen besser machen oder zügiger arbeiten. Dass man darüber redet, warum das so ist, ob es Gründe haben kann, die man beseitigen könnte mit dem Ergebnis eines besseren Resultats, das sollte man nicht ohne weiteres ablehnen. Ich denke, hier sollte eine Offenheit dafür vorhanden sein, von dem anderen zu lernen, innerhalb eines Gerichts, aber auch zwischen den Gerichten.

*Das setzt allerdings voraus, dass wir den aufrechten Richter haben, der das aus-*

*hält. Die Rechtsprechung muss ja nicht gut sein, nur weil sie schneller ist. Wenn ich sehe, wie ängstlich Proberichter auf die Erledigungszahlen schielen, üben solche Verhaltensweisen einen erheblichen Anpassungsdruck aus. Wie sind Ihre Erfahrungen?*

Ob das ein großer Anpassungsdruck ist, weiß ich nicht. Aber dass die Frage der Erledigungszahlen stark im Vordergrund steht in den Aussagen der Justizverwaltung darüber, was sie positiv sieht, das stimmt. Das habe ich selbst immer so empfunden. Deshalb meine ich, müssten wir, müsste die Justizverwaltung das etwas zurücknehmen. Die Erledigung oder auch die Zeit der Erledigung ist natürlich nicht alles. Auf der anderen Seite habe ich die Erfahrung gemacht, dass Prozesse einfach zu lange dauern. Dann gehen Beweismittel verloren, Zeugen können sich nicht mehr erinnern, manchmal ist die Sache kaum noch justiziabel. Als Richter muss man zuerst auf Qualität achten, aber man muss auch sehen, dass der Fall in einer angemessenen Zeit entschieden wird. Beides ist wichtig und beides sollte man betonen.

---

### Erledigungszahlen stehen zu stark im Vordergrund

---

*Viele Anwälte beklagen, dass sie zu Richtern kommen, die nicht ausreichend fortgebildet sind oder von der Materie keine Ahnung haben. Wie stehen Sie zu der Forderung einer Fortbildungspflicht?*

Dem stehe ich positiv gegenüber. Ich kann Ihre Erfahrungen aber nicht teilen. In unserem Land scheint es mir so, dass die Kolleginnen und Kollegen gerne und häufig an Fortbildungen teilnehmen. Ich finde es auch wichtig, dass man sich fortbildet. Dass das Angebot insgesamt größer sein müsste, ist bekannt.

*Die Zufriedenheit der Bürger und das Erscheinungsbild der Justiz nach außen scheinen immer negativer zu werden, Umfragen zufolge. Was könnte nach Ihrer Meinung besser gemacht werden, um die Justiz stärker in der Gesellschaft zu verankern?*

Ob das Bild negativer wird, weiß ich nicht. Es hängt das allermeiste von der

Justiz selbst ab, vor allem davon, wie sie personell und sächlich ausgestattet ist, aber auch davon, wie sie sich gibt. Es ist schon ein Unterschied, ob Sie in ein kaltes dunkles oder in ein renoviertes Gebäude hineinkommen. Es ist ein Unterschied, ob Ihnen an der Pforte ein freundlicher Wachtmeister begegnet, ob Ihnen geholfen wird, ob Ihnen jemand am Telefon helfen kann, und es ist wichtig, wie die Richter und Rechtspfleger

---

### Gedanke des Dienstes und der Hilfe für die Menschen

---

mit den Leuten umgehen, die zu Ihnen kommen. Das ist ein zentraler Punkt, unabhängig davon, wie nachher entschieden wird. Ein Teil unseres Ansehens hängt auch davon ab, wie wir die Leute behandeln. Dass wir in der Presse häufig mit Fehlleistungen dargestellt sind, das kann man kaum ändern. Ich finde, der Gedanke des Dienstes und der Hilfe für die Menschen, die zu uns kommen, sollte stärker, als es bislang geschehen ist, in der Justiz verankert sein.

offene, freundliche, intelligente, neugierige und gut ausgebildete – nicht nur juristisch gut ausgebildete – Frauen oder Männer haben, die mit den Menschen gut umgehen können, mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, aber vor allem auch mit denen, die als Angeklagte oder Prozessbeteiligte zu ihnen kommen. Wie stelle ich das fest? Das Anforderungsprofil zu beschreiben, ist eine Sache, aber in einem relativ kurzen Gespräch das festzustellen, ist etwas anderes. In Nordrhein-Westfalen gibt es Assessment Center, darüber sollte man nachdenken. Letztlich ist das aber immer ein gezielter Wurf. Geschickte Leute können sich auch im Assessment Center so geben, dass sie Erfolg haben. Später stellt sich dann vielleicht doch heraus, dass es nicht der Mann oder die Frau ist, die man haben will. Es wäre schon wichtig, dass die Vorstellung da ist, ich brauche jemanden, der mehr Qualitäten hat, als nur ein guter Jurist zu sein. Es gehört mehr dazu.

*Immer wieder wird gefordert, Teile der Justiztätigkeit zu privatisieren. Wie ist Ihre Einstellung dazu?*

richtsvollziehern teurer würde. Das ist aber nicht der einzige Aspekt. Generell sollte sich die Justiz nicht kleiner machen als sie ist. In den letzten Jahren gab es die Diskussion um die Verlagerung der Handelsregister. Man kann natürlich theoretisch darüber nachdenken, die Grundbuchämter mit den Katasterämtern zusammenzulegen und alles auszugliedern. Aber dann hätte man wichtige Bereiche, in denen die Gerichte besondere Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbringen, ausgelagert. All diese Dinge hängen sehr unmittelbar mit wichtigen Rechten der Bürger zusammen.

*Ihre Erfahrungen als Justizminister mit der Richterschaft?*

Sie sind interessant und vielfältig. Es ist interessant, diese Einrichtung Justiz von außen zu betrachten, als jemand, der versuchen will, das Ganze moderner zu gestalten, der den Menschen, mit denen wir es zu tun haben, eine Einrichtung zur Verfügung stellen will, die ihren Interessen, Belangen und Wünschen möglichst gerecht wird. Und das alles in einer Zeit, in der doch andere Schwerpunkte bestehen. Als ich studiert habe,

---

### ... mehr Qualitäten als guter Jurist zu sein ...

---

standen Justiz, Recht und Gerechtigkeit stärker im Vordergrund als heute. Heute spielt der Aspekt der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit eine große Rolle. Dann die Haushalte: Rheinland-Pfalz ist kein besonders wohlhabendes Land: Damit müssen wir zurechtkommen. Das ist ein äußerst interessantes, aber auch schwieriges Feld. Es ist aber auch zufriedenstellend, mit Kolleginnen und Kollegen zusammenzuarbeiten, die eine Idee davon haben, was ihre Aufgabe ist und was man von ihnen erwarten kann in einer Demokratie, und es wird dann dieser Dienst so geleistet, wie man sich das selbst auch wünschen würde, oder es gibt sogar Verbesserungen. Im Spannungsfeld der richterlichen Unabhängigkeit sind das manchmal nicht einfache Gespräche, aber man muss sie führen können.



*Der einzige Einfluss, den der Justizminister auf das Verhalten der Richter hat, ist die Auswahl bei der Einstellung. Was sind für Sie Einstellungskriterien für einen Richter?*

Es ist sicher nicht nur das juristische. Die Kriterien kann man haben, das Problem ist ihre Feststellung. Ich möchte

Ich finde, Justizvollzugsanstalten zu privatisieren oder Gerichtsvollzieher als Beliehene tätig werden zu lassen, ist eine Übertreibung. Diese Dinge sollten in staatlicher Hand bleiben, weil sie mit hoheitlichen Befugnissen erheblicher Dimension verbunden sind, ganz abgesehen davon, dass man ausgerechnet hat, dass die Privatisierung von Ge-

# Zwischenruf: Die Justizpolitik riecht schon!

von Frank Schreiber

Immerhin: „Justizminister stellen Leichenschau auf den Prüfstand“. Das Sommerloch oder die Beliebtheit von Fernsehserien wie „Der letzte Zeuge“ bescherten der Justizministerkonferenz mit einem eher randständigen Thema ausnahmsweise eine gewisse Medienaufmerksamkeit. Einer Leichenschau gleicht ansonsten auch der Blick auf die justizpolitische Agenda dieser Tage. Die Justizminister berieten zuletzt über großangelegte Gemeinschaftsprojekte von Bund und Ländern, die auf dem letzten Loch pfeifen: Die „große Justizreform“ wurde noch einmal notdürftig von Niedersachsen wiederbelebt, die Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten mit wohl klingenden Kenntnisnahme- und Beobachtungsaufträgen bei der letzten JuMiKo ins Hospiz geschickt. Ansonsten: „Entschädigungsregelung zur Abgeltung der Bürokosten im Gerichtsvollzieherdienst“ und „Gesetzliche Regelung der Aufbewahrungsbestimmungen“ lauteten die Tagesordnungspunkte<sup>1</sup> – es interessiert einen Toten ...

Dabei liegen drängende Themen wie die Reform der Justizstrukturen und die Nutzung der neu gewonnenen justizpolitischen Spielräume der Länder nach der Föderalismusreform in der Luft, dort bleiben sie aber auch liegen – Ausnahmen wie der Strafvollzug bestätigen die Regel. Das zeigt auch das in diesem Heft abgedruckte Interview mit dem rheinland-pfälzischen Justizminister Bamberger. Erfreulich ist das Problembewusstsein, da hebt er sich von vielen seiner Kolleginnen und Kollegen ab. Aber wo es spannend wird, verlieren sich die Antworten im Diffusen: Das Beförderungssystem habe „Vor- und Nachteile“, über die Abkoppelung von

Beförderung und Funktionsveränderung „könne man nachdenken“. Warum so zaghaft? Die Chancen zur Verwirklichung einer grundlegenden Reform stehen so gut wie nie: Bei der Forderung nach einer Selbstverwaltung der Justiz und der Unabhängigkeit der Staatsanwälte sind sich die richterlichen Berufsverbände bis auf Detailfragen einig und machen Druck. Der landesgesetzgeberische Spielraum für einen Wettbewerbsföderalismus ist im Bereich des Richterdienstrechts und Laufbahnrechts seit September letzten Jahres vorhanden. So dürfte sich die Vergabe von Direktoren- und Präsidentenämtern auf Zeit nunmehr landesgesetzlich regeln lassen. Auch in der Vierten Gewalt finden tiefgreifende Reformen Unterstützung: Der momentan wohl schärfste Justizkritiker unter den Journalisten, Jürgen Roth, fordert als Weg aus der Krise der Justiz die Abschaffung des Weisungsrechts des Generalstaatsanwalts und Justizstrukturen nach italienischem Vorbild<sup>2</sup>. Populär dürfte das Thema auch sein: Die Medien werden nicht müde, das Bild des muffigen Richterbeamten mit Sachbearbeitermentalität zu verbreiten und bedienen damit ein in der Bevölkerung weit verbreitetes – nicht immer unberechtigtes – Vorurteil. Da wären die Vergabe von Ämtern auf Zeit, ein verstärkter Einfluss der Parlamente und/oder weiterer gesellschaftlicher Kräfte auf Richterauswahl und Ämtervergabe sowie schlanke Selbstverwaltungsstrukturen erfrischende Kontrapunkte.

Natürlich: Der Weg zur richterlichen Unabhängigkeit führt – sic! – über die Leiche des Justizministers und wer legt schon gerne Hand an sich. Mit diesem Gedanken spielte bislang wohl allein

Geert Mackenroth, und der war damals noch Vorsitzender des Richterbundes<sup>3</sup>. Wenn schon nicht die Justizministerinnen und -minister der Länder die drängenden Themen angehen, so sollten sich die Justizpolitiker in den Landesparlamenten ins Zeug legen: Der oft bedauerte Bedeutungsverlust der Landesparlamente könnte gestoppt werden. Die Parlamente haben es in der Hand, die Gewichte bei der Besetzung von Richterämtern zu ihren Gunsten zwischen Regierung und Parlament zu verschieben. Die Einführung bzw. die Reform der Richterausschüsse könnte zu neu austarieren checks and balances führen – dies haben bislang nur wenige Justizpolitiker wie z. B. der hessische Landtagsabgeordnete Andreas Jürgens erkannt<sup>4</sup>. Sie müssten auch die Justizpolitik aus dem Würgegriff der Finanzpolitik befreien – ein täglich spürbares Dilemma, nicht nur im genannten Interview. So gestaltet sich die Debatte um den Strafvollzug wohl auch deshalb als ein Wettlauf der Schäbigkeit, weil nicht der beste, sondern der kostengünstigste Strafvollzug angestrebt wird.

Justizminister sind im Kabinett wohl zu schwach und bei vielen Themen zu befangen, um die justizpolitischen Debatten voranzutreiben. Die Belebung der Justizpolitik muss aus den Parlamenten kommen!

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Tagesordnung und Ergebnisse der Justizministerkonferenz vom 28./29.06.2007 abrufbar über die Seiten der Justizsenatorin unter <http://www.berlin.de>.
- <sup>2</sup> Roth/Nübel/Fromm, Anklage unerwünscht – Korruption und Willkür in der deutschen Justiz, 2007, S. 282ff.
- <sup>3</sup> ZRP 2002, S. 337.
- <sup>4</sup> Vgl. das Interview im letzten Heft BJ 90, S. 94ff.

## Der Autor:



**Dr. Frank Schreiber** ist Richter am Sozialgericht in Wiesbaden und Mitglied der Redaktion.