

Aus fünf mach zwei?

Gedanken zu einer merkwürdigen Debatte zur Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten

von Georg Schäfer

„Für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.“

Art. 95 Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

„Pantha rhei“
fälschlicherweise Heraklit von Ephesos zugeschrieben

Kommt unsere vertraute Gerichtsorganisation jetzt auch ins Fließen? Man musste es fast annehmen, wenn man einer Fachtagung des Deutschen Gewerkschaftsbundes folgte, die am 27. November 2003 im großen Vortragssaal des Landessozialgerichts Berlin auf Einladung der stellvertretenden DGB-Vorsitzenden, Ursula Engelen-Kefer, stattfand. Der DGB reagierte damit auf Diskussionen, die in den vergangenen Monaten in der Justizministerkonferenz virulent wurden und in einem Prüfungsauftrag vom 6. November gipfelten. Darin wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur strukturellen Neuordnung der Gerichtsbarkeiten unter Federführung von Baden-Württemberg eingesetzt, die „in einem ersten Schritt“ bis zur nächsten Justizministerkonferenz Vorschläge zur Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit erarbeiten soll.

Die Tagung begann nach den üblichen Grußworten und einer Einführung durch Engelen-Kefer mit Referaten der Präsidentin des Landesarbeitsgerichts Berlin, Karin Aust-Dodenhoff, und des Präsidenten des Landessozialgerichts Nord-

rhein-Westfalen, Dr. Jürgen Brand. Wie nicht anders zu erwarten war, enthielten die Statements flammende Appelle für die Erhaltung der Selbständigkeit beider Gerichtsbarkeiten, wenn auch die Schwerpunkte der Argumentation durchaus unterschiedlich waren.

In der auf die Referate folgenden Diskussion mit den Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmern bildeten sich erstaunlich schnell zwei Lager, bestehend aus den Angehörigen der „aufzunehmenden“ und denjenigen der „aufzunehmenden“ Gerichtsbarkeiten, wobei allerdings die Finanzgerichtsbarkeit auf dem Podium nicht vertreten war.

Ein „Input-Beitrag“ leitete dann zur Podiumsdiskussion über. Ministerialdirektor Michael Steindorfner aus Baden-Württemberg stellte seine „Rezepte für das weitere Vorgehen“ vor: Neben einer Beschränkung der Justiz auf ihre Kernaufgaben (durch Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens, des Handelsregisters u.ä.) gehörten hierzu auch „schlankere Strukturen im Kernbereich“ und damit die Zusammenlegung zunächst der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit, im zweiten Schritt die Eingliederung der Finanzgerichtsbarkeit, schließlich dann auch die Integration der Arbeitsgerichtsbarkeit in die ordentliche Justiz. Steindorfner verspricht sich dadurch schon relativ kurzfristig Einsparungen bei den Sachkosten (Bibliotheken, Kopierer, IT-Geräte, Besprechungs- und Sozialräume sowie Sitzungssäle), mittelfristig Einsparungen bei den Personalkosten (Präsidenten-, Vizepräsidenten-, Direktorenstellen und die dazugehörigen Verwaltungsapparate) und eine größere personelle Durchlässigkeit in der neuen einheitlichen Gerichtsbarkeit, die einen flexibleren Personaleinsatz zulasse. Hinzu kämen als weitere Vorteile die Vermeidung von Zu-

ständigkeitsfraktionen, größere Bürgernähe und damit Akzeptanzsteigerung der Justiz in der Bevölkerung. Eine einheitliche Fachgerichtsbarkeit würde auch die Einheit des Rechts stärken und der Verdrängung eines einheitlichen

Die Statements

enthielten flammende

Appelle für die Erhaltung
der Selbständigkeit

Rechtsdenkens und der Widersprüchlichkeit von Rechtsanschauungen und Rechtsbegriffen entgegenwirken. Schließlich

sprache auch der Ländervergleich in Europa gegen eine Aufrechterhaltung des singulären deutschen Systems.

In einer mindestens ebenso engagierten Gegenrede zerpflückte dann Justizminister Wolfgang Gerhards, Nordrhein-Westfalen, jedes einzelne der Steindorfnerschen Argumente: Sofern überhaupt Kosten eingespart würden, entstünden neue, höhere Belastungen durch Umzüge, Neubauten, Organisationsänderungen u.ä. Die beabsichtigte höhere Flexibilität sei ein Scheinargument, denn erzwungene Wechsel erzeugten große Reibungsverluste, freiwillige Wechsel seien auch schon heute möglich. In allen Gerichtsbarkeiten seien heute und in Zukunft gut eingearbeitete und motivierte Spezialisten gefragt, deshalb seien Personalverschiebungen in nennenswertem Umfang überhaupt nicht wünschenswert. Zuständigkeitsprobleme und angeblich für die Rechtssuchenden unübersichtliche Verfahrenswege seien ebenfalls kein Grund für eine Aufgabe der selbständigen Gerichtsbarkeiten. Im Gegenteil werde die Verwirrung eher noch größer, wenn innerhalb derselben Gerichtsbarkeit unterschiedliche Verfahrensordnungen gälten und die bisherigen Revisionsgerichte bestehen blieben (Steindorfner hält eine Änderung des Art. 95 GG jedenfalls in nächster Zeit nicht für opportun – wobei fraglich ist, ob die institutionelle Gliederung der

Zum Thema
Betrifft Justiz

Rechtspflege nicht auch in der Verfassung selbst angelegt ist [vgl. hierzu Gerhard Müller, „Verfassungsrechtliche Gedanken zur Ressortierung der Arbeitsgerichtsbarkeit“, Arbeit und Recht 1978, S. 129]). Wenn Synergieeffekte gewünscht seien, könnten diese auch in Justizzentren verwirklicht werden, und für die einheitliche Rechtsentwicklung könne der Gemeinsame Senat sorgen.

Im Verlauf der anschließenden Podiumsdiskussion entwickelte sich dann noch eine verblüffende Kontroverse zwischen Gerhards und seinem niedersächsischen Parteigenossen Joachim Stünker, dem rechtspolitischen Sprecher der SPD-Bundstagsfraktion. Der vertrat nämlich die These, eine von der Exekutive unabhängige Justiz könne nur bei einer einheitlichen und damit effizienten Justizstruktur erreicht werden. Er bedauerte, dass – wenn es nach dem DGB ginge – die Diskussion schon so schnell wieder aufgegeben werden sollte. Der Forderung Gerhards, zunächst einmal bis in die Einzelheiten durchzurechnen, was die geplante Zusammenlegung wirklich an Vor- und Nachteilen bringe, setzte er entgegen, es dürfe nicht jeder Reformansatz gleich mit „Klein-Klein-Argumenten“ zerredet werden. Dies sei schon bei der ZPO-Reform so geschehen.

Mir fiel bei der gesamten Diskussion auf, wie sehr diese trotz vordergründig höflich-wohlerzogener Umgangsformen, wie sie von Volljuristen erwartet werden können, von aggressiven Untertönen bestimmt war. Kaum ein Diskussionsbeitrag war zu hören, der nicht dem jeweiligen Opponenten unlautere Absichten (Vereinnahmen, Festhalten an Privi-

legien etc.) unterstellte. Und dies gilt nicht etwa nur für die beteiligten Politiker, sondern auch und gerade für die diskutierenden Kolleginnen und Kollegen. Dies zeigt, dass sich offensichtlich viele schon so in der Defensive fühlen, dass sie meinen, jedes Argument sei gerechtfertigt, um den eigenen Standpunkt zu verteidigen.

stimmter Gerichtsbarkeiten? Sind die erwarteten Vorteile groß genug, um den damit verbundenen, von keinem Diskussionsteilnehmer verleugneten großen Aufwand zu rechtfertigen? Allzu schnell ergab sich sowohl bei der Berliner Veranstaltung als auch anlässlich verschiedener Diskussionen im Kollegenkreis die Argumentationslinie: Sagt uns doch mal, was gegen eine Zusammenlegung

spricht! Und dann geraten die Betroffenen sofort in die Defensive und zimmern ein Gebäude an Argumenten zusammen, das teilweise skurril und überdimensioniert erscheint, teilweise auch für den Betrachter den Eindruck einer Bastion vermitteln soll, die geradezu bösartigen Angriffen angriffs- und vereinnahmungswütiger Richterkolleginnen und -kollegen ausgesetzt ist. Auf einer solchen Ebene sollten wir uns nicht begeben, sonst besteht die Gefahr, dass unsere Argumente nicht mehr ernst genommen, sondern wir von den Justizpolitikern als zerstrittener, eifersüchtig auf die Wahrung eigener Vorteile bedachter Haufen wahrgenommen werden, den es mit umso größerer Effektivität zu disziplinieren gilt. Ein Beispiel für eine in meinen Augen unmögliche Argumentation: Viele Sozial- und Arbeitsrichterinnen und -richter betonen ohne Unterlass,

welche besondere Sensibilität, welches tiefe Bewusstsein hinsichtlich der existenziellen Auswirkungen ihrer Entscheidungen gerade auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts erforderlich ist. Dem muss ich – auch als Arbeitsrichter – entgegenhalten: Sicher ist ein solches Gespür für die Empfindungen der betroffenen Menschen bei unserer Arbeit erforderlich. Aber brauchen Kolleginnen und Kollegen in der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit denn nicht



Zeichnung: Erik Liebermann

Und an diesem Punkt entschloss ich mich, diesen Artikel zu schreiben, um einige eigene Gedanken zu der Diskussion beizutragen. Wenn mich Leserinnen und Leser insofern für befangen halten (ich bin seit 27 Jahren in der Arbeitsgerichtsbarkeit tätig), kann ich daran auch nichts ändern.

Zunächst meine ich, dass die Fragestellung immer noch lauten muss: Was spricht für eine Zusammenlegung be-

dasselbe Urteilsvermögen bezüglich der gesellschaftlichen Relevanz ihrer Tätigkeit? Gerade als Uralt-Ratschläger und ver.di-Kollege war und ist es mein Ziel, immer wieder über den Tellerrand der eigenen Fachgerichtsbarkeit hinauszuschauen und überall für eine Demokratisierung der Justiz und eine echte Durchdringung der in ihr Tätigen mit unabhängigem aber selbstkritischem, im besten Sinne republikanischem Geist einzutreten. Dass es überall Negativbeispiele gibt, die diesem Bild ganz und gar nicht entsprechen, muss mir niemand erzählen. Ich glaube, da können uns Lehrer, Ärzte und Handwerker von ganz ähnlichen Dingen berichten.

Also schauen wir uns lieber die Argumente an, die von den Befürwortern einer Zusammenlegung angeführt werden: An erster Stelle wird immer der finanzielle Aspekt erwähnt, aber gerade der ist für mich überhaupt nicht überzeugend. Die Einsparung von Präsidenten- und ähnlichen Funktionsstellen kann nur mit so großer zeitlicher Verzögerung wirksam werden, dass dadurch den gegenwärtigen Problemen der überschuldeten Länder keine Erleichterung verschafft würde. Unsere Gerichtsgebäude sind bis auf wenige Ausnahmen bereits heute so eng und bis in den letzten Winkel genutzt, unsere Bibliotheken so ausgedünnt, dass nicht ersichtlich ist, wo hier noch weiter zusammengedrückt, auf Fachliteratur verzichtet werden kann, ohne die Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Für ein besseres Raummanagement, für die beabsichtigten Synergieeffekte bei der Verwaltung der Sachmittel reichte die Schaffung von Justizzentren völlig aus, aber schon für deren Einrichtung ist doch kaum irgendwo genügend Geld vorhanden.

Die Bürgerfreundlichkeit ist ein Argument, das inzwischen nahezu jede Entscheidung, und sei sie noch so unsinnig, rechtfertigen muss. Ich weiß nicht, ob es den Rechtssuchenden wirklich etwas bringt, wenn sie nach den Plänen Ba-

den-Württembergs nur noch zwei Gerichtsbarkeiten haben, an die sie sich im Streitfall wenden können. Abgesehen davon, dass die örtliche Zusammenlegung in jeweils einem Gebäude angesichts der dafür nötigen Baumaßnahmen die Ausnahme bleiben wird, dürfte

es schwieriger sein, einem Arbeitnehmer zu vermitteln, dass er in Zukunft nicht mehr zum Arbeitsgericht gehen muss und dass für seine Klage gegen die gesetzliche Krankenversicherung ebenso wie für die gegen

das Finanzamt nun das Verwaltungsgericht zuständig sein soll, als die bisher übliche und gewohnte Spezialzuständigkeit zu begründen. Im übrigen soll es ja nach den derzeitigen Plänen der Reformer bei den eigenständigen Verfahrensordnungen bleiben. Wie es allerdings zu größerer Übersichtlichkeit führen soll, wenn in einer ordentlichen Gerichtsbarkeit gleichzeitig eine vier- und dreistufige oder in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine zwei- und dreistufige Gerichtsstruktur bestehen bleiben soll, ist unerfindlich. Und sollen dann die Landgerichte – Kammer für Arbeitsrecht – oder vielleicht auch die Oberlandesgerichte – Senat für Arbeitssachen – (besetzt wie das LAG mit einem Berufsrichter und zwei ehrenamtlichen Richtern) die Revision zum Bundesarbeitsgericht zulassen? Alles völlig ungeklärte Fragen, die die konsequente Umsetzung der Idee zu einem Jahrhundertwerk werden lässt, dessen Aussehen man sich angesichts

der notwendigen Konsensbildung zwischen Bund und Ländern schon vorstellen kann.

Vor einigen Jahren häuften sich in der Privatwirtschaft die Megafusionen. „Synergieeffekt“ war das Zauberwort der Unternehmensberater. Inzwischen ist ein gegenläufiger Trend feststellbar. Wo nicht gar wieder Firmenspaltungen vorgenommen werden, versucht man, innerhalb großer Unternehmen kleine, teilautonome Einheiten zu schaffen, nachdem erkannt wurde, dass in solchen die Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter sehr viel besser motiviert, aber auch kontrolliert werden können. Außerdem wurden auf Grund von – oft mehrmaligen – Organisationsänderungen so viele Produktivkräfte unnütz vergeudet, dass sich viele Firmenchefs und leitende Angestellte nach ruhiger, kontinuierlicher und dennoch effektiver Arbeit sehnten. Wollen die Justizminister das alles erst im eigenen Haus erfahren, oder sollten sie nicht vielmehr Ernst machen mit ihrem vielbeschworenen Blick auf die Privatwirtschaft?

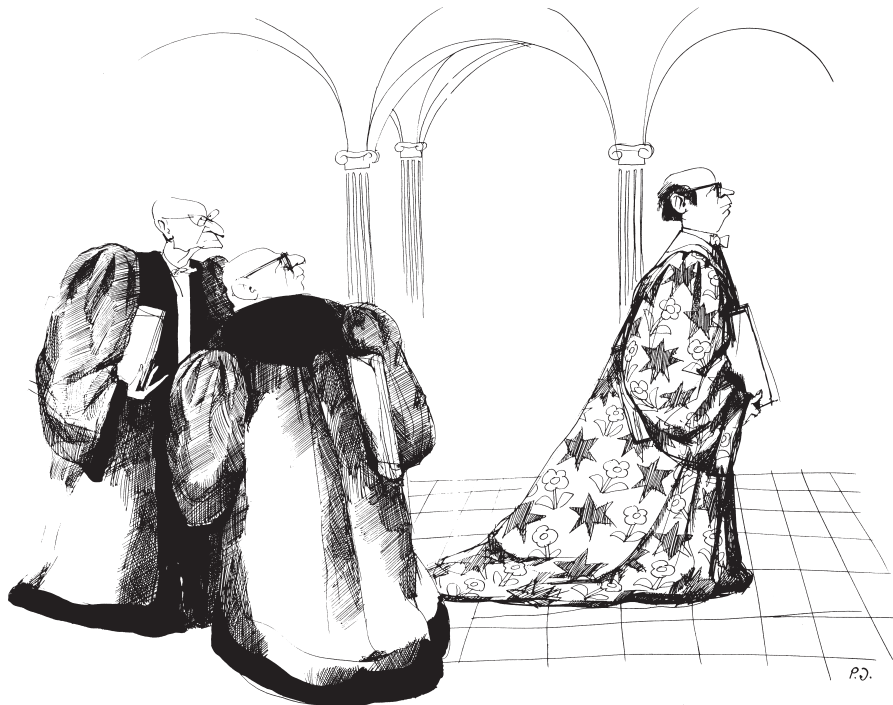
Und dann das Hauptargument: Die größere Flexibilität beim Personaleinsatz, die höhere personelle Durchlässigkeit in einer einheitlichen Gerichtsbarkeit. Und das Beispiel der ordentlichen Justiz, in der bereits heute unter einem Dach viele verschiedene Fachrichtungen arbeiten. Dies ist mit Sicherheit nicht so leicht vom Tisch zu wischen. Aber: Sollen wir uns dieses Argument wirklich zu eigen machen? Sehen wir wirklich die grenzenlose Flexibilität als wünschenswert an? Oder ist nicht heute mehr denn je die fachliche Spezialisierung auf einem Sachgebiet notwendig und aner kennenswert? Wir alle sitzen immer häufiger hochspezialisierten Anwältinnen und Anwälten gegenüber, die schon beim Blick auf die in unseren Bibliotheken vorhandene Fachliteratur müde lächeln. Kann es unser Ziel sein, über die bestehenden Möglichkeiten hinaus den Bereich der Einsetzbarkeit immer weiter auszudehnen? Und schließlich: Mit welcher Motivation arbeitet eine Richterin oder ein Richter, die oder der

vom Präsidium eines vereinigten Verwaltungs- oder Landgerichts gegen ihren/seinen Willen auf einem Rechtsgebiet eingesetzt wird, das gerade nicht ihrer/seiner Neigung ent-

spricht? Auch hier gibt es – wie mir gelegentlich berichtet wird – ganz schlechte Vorbilder, die wirklich nicht zur Nachahmung in noch größerem Bereich zu empfehlen sind. Die Möglichkeit, von einer Gerichtsbarkeit zu einer anderen zu wechseln, besteht heute schon. Sie wird auch wahrgenommen. Vielleicht können noch mehr Kolleginnen und Kollegen zu einer solchen Entscheidung ermuntert

Mit welcher Motivation arbeitet eine Richterin/ ein Richter gegen ihren/seinen Willen?

Zum Thema
Betrifft Justiz



Zeichnung: Peter Jens (mit freundlicher Genehmigung des Verlags Dr. Otto Schmidt)

werden. Aber bitte ohne Zwang! Als ich 1976 um ein Richteramt bewarb, habe ich mich bewusst auf die Arbeitsgerichtsbarkeit beschränkt. Ich weiß nicht, ob ich mich auch um eine Richterstelle in einer vereinigten Gerichtsbarkeit beworben hätte. Eher wohl nicht.

Am Ende möchte ich noch einen Gedanken aufgreifen, den Steindorfner nur am Rande erwähnte, bei dem ich jedoch sehr hellhörig wurde. Die Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten soll danach der „Verdrängung eines einheitlichen Rechtsdenkens und der Widersprüchlichkeit von Rechtsanschauungen und Rechtsbegriffen entgegenwirken“. Ich höre hier wieder einmal das alte Vorurteil von den linken Arbeits- und Sozialrichtern durchklingen, die im eigenen geschützten Biotop den Wildwuchs rechtsdogmatisch schwer zu bändigender Eigengewächse fördern. Gehe ich zu weit in der Einschätzung, dass den eifrigen Reformern die ganze Richtung immer noch nicht passt und die nun losgetretene Reformlawine auch dazu benutzt werden soll, manche exotische Sumpfbüchse zuzuschütten? Wenn mich jemand vom Gegenteil überzeugte, wäre ich dankbar, aber ich befürchte, hier steckt ein Gutteil der Motivation für die Einglie-

derungspläne. Denn alle anderen Argumente sind – wie ich aufzuzeigen versucht habe – kaum geeignet, eine derart aufwändige Umorganisation unseres gesamten Rechtswesens zu rechtfertigen.

Lasst uns daher in unseren Verbänden und Gremien alles daransetzen, die bestehende Gerichtsorganisation so zu optimieren, dass Rechtsstreitigkeiten aller Art flexibel und mit dem erforderlichen Sachverstand bearbeitet und wenn nötig auch in angemessenem Zeitrahmen streitig entschieden werden können. Dass dabei noch vieles verbessert werden kann, steht für mich außer Frage. Vielleicht besteht dabei sogar noch ein gewisses Einsparpotenzial (sollte ich eher von Umverteilungspotenzial schreiben?). Aber die Zusammenlegung von fünf auf zwei Gerichtsbarkeiten sehe ich als den falschen Weg an.

Der Autor:

Georg Schäfer ist Vorsitzender Richter am Hessischen Landesarbeitsgericht



Betrifft JUSTIZ erscheint seit nunmehr 19 Jahren. Die Zeitschrift hat in dieser Zeit sämtliche Richterratschläge mit ihren Diskussionen, Resolutionen und weitergehenden Auswirkungen dokumentiert.

Die Friedensbewegung, die juristische Aufarbeitung und Erneuerung der DDR, die Kriege der neunziger Jahre sowie die Modernisierungsbestrebungen in der Justiz sind von ihr in zahllosen Beiträgen, Dokumenten und Zeichnungen begleitet worden.

Immer wieder hat die Zeitschrift die Arbeit in den Staatsanwaltschaften und Gerichten beleuchtet, justizpolitische Anregungen gegeben und häufig ungeschminkte Darstellungen richterlicher Selbsteinschätzung und Selbstkritik veröffentlicht, die große Beachtung erfahren haben (Lamprecht, Süddeutsche Zeitung 8./9.1.2000: „Was die Robe verhüllt“). Das wird auch in Zukunft so sein.

Die Hefte von **Betrifft JUSTIZ** sind deshalb kein Altpapier, sondern wertvolle Dokumente von mehr als anderthalb Jahrzehnten Justizpolitik und Zeitgeschichte.

Vervollständigen Sie Ihre Sammlung! Bestellen Sie fehlende Exemplare und Einbanddecken mit den entsprechenden zweijährigen Inhaltsverzeichnissen beim Verlag:

Verlag ReNoservice GmbH
Mommensenstraße 34, 10629 Berlin
Telefon: 030/ 32 77 55 66
Telefax: 030/ 32 77 55 99