

## Info 1/2006

### Richterliche Unabhängigkeit und

- „Berichtspflichten“
- Geschäftsprüfungen
- Altsachen

### 1. Einführung

#### § 25

**Der Richter ist unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.**

#### § 26

##### Dienstaufsicht

**(1) Der Richter untersteht einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.**

**(2) Die Dienstaufsicht umfasst vorbehaltlich des Absatzes 1 auch die Befugnis, die ordnungswidrige Art der Ausführung eines Amtsgeschäftes vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen.**

**(3) Behauptet der Richter, dass eine Maßnahme der Dienstaufsicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt, so entscheidet auf Antrag des Richters ein Gericht nach Maßgabe des Gesetzes.**

Eine Einflussnahme auf die richterliche Tätigkeit ist nur in den Grenzen dieser Vorschrift zulässig. Der Richter unterliegt einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird. Dienstaufsicht in diesem Sinne beschränkt sich auf eine **Beobachtungs- oder Berichtigungsfunktion**. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, dass die Verfassungsgarantie der richterlichen Unab-

hängigkeit jede vermeidbare Einflussnahme der Exekutive, damit auch der Gerichtsleitung, auf die Rechtsstellung des Richters verbietet (BVerfGE 26, 79; 93, 94).

Der **Beobachtungsfunktion** unterfallen bestimmte vorbereitende Maßnahmen, z.B.

- Beurteilungen
- einzelne Berichtsaufträge an Richter/innen
- Anforderungen von Akten
- Anforderung von Entscheidungen.

Hierzu rechnen außerdem alle Maßnahmen, die unmittelbar die Gerichtsleitungen in ihrer Behördenfunktion, mittelbar aber auch die einzelnen Richter betreffen, so die statistischen Erhebungen über Zahl und Dauer der Verfahren. Beobachtung, insbesondere unmittelbare Beobachtung, etwa einer Verhandlung, ist schon Einwirkung und kann die Funktion der Berichtigung erhalten. Entsprechendes gilt, wenn statistischen Daten (Erledigungen, Laufzeiten pp.) mittels EDV-Programmen kontinuierlich erhoben und von der Dienstaufsicht – wiederum kontinuierlich und zeitnah – ausgewertet werden. Eine derart verdichtete Beobachtung stellt sich im Ergebnis als **durchgängige Geschäftsprüfung** dar. Diese ist dienstrechtlich unzulässig und damit rechtswidrig.

**Berichtigende Dienstaufsicht** — ob mündlich oder schriftlich — ist durch Abs. 2 in der Art der zulässigen Maßnahmen beschränkt. Sie ist aber – faktisch - unterhalb dieser Schwelle in vielfacher Weise denkbar und stets ein unmittelbarer Eingriff in die richterliche Dienstaufübung, während Beobachtung dies nicht immer zu sein braucht. Berichtigung ist stets Reaktion auf Fehlleistung oder Fehlentwicklung. Im Bereich der Rechtsprechung ist die Berichtigung wegen Art. 97 GG und § 25 DRiG gänzlich ausgeschlossen (vgl. Piorreck in Betrifft Justiz, 2001, 218, 221). Anregungen, Empfehlungen oder bestimmte Arten von Bitten sind deswegen grundsätzlich unzulässig.

Nach ständiger Rechtsprechung des Dienstgerichts des Bundes ist nicht nur die eigentliche Rechtsfindung der Dienstaufsicht entzogen, sondern auch alle ihr nur mittelbar dienenden - vorbereitenden und nachfolgenden - Sach- und Verfahrensentscheidungen. Die Dienstaufsicht hat sich **jeder direkten oder indirekten oder auch nur mental-psychischen Einflussnahme zu enthalten** (BGH vom 20.06.2001 – RiZ (R) 2/00 – m.w.N.).

Der Dienstaufsicht ist mithin jedwede **Steuerung** des Richters verwehrt. Bereits der Versuch der Dienstaufsicht, richterliche Tätigkeit auch nur subtil zu steuern, ist rechtswidrig, als Maßnahme der Dienstaufsicht anfechtbar und von den Richterdienstgerichten zu überprüfen.

Der **Rechtsschutzanspruch** des Richters gegen im Grundsatz zulässige Maßnahmen (Beobachtung und ggf. Berichtigung) wie gegen per se rechtswidrige Maßnahmen (Steuerung) folgt aus § 26 Abs. 3 DRiG. Da der Richter vor allen Eingriffen der Exekutive (einschließlich Gerichtsleitung) in seiner Unabhängigkeit geschützt werden soll und zwar nicht nur in seiner sachlichen, sondern auch in seiner persönlichen Unabhängigkeit, sind alle denkbaren Maßnahmen der Dienstaufsicht gemeint. Demgemäß hat das Dienstgericht des Bundes eine umfassende Prüfungsbefugnis postuliert und den Begriff der Maßnahmen der Dienstaufsicht dem Zweck des § 26 Abs. 3 DRiG entsprechend weit gefasst (z.B. BGH NJW 1995, 2494).

## 2. Berichtspflicht ?

Bereits die **Anforderung eines Berichts** ist eine **Maßnahme der Dienstaufsicht** (vgl. BGH NJW 1987, 2441, 2442) und nur dann zulässig, wenn der Bericht die Grundlage für eine Dienstaufsichtsmaßnahme bilden soll, die wiederum nach § 26 Abs. 1 und 2 DRiG zulässig sein muss. Geht beispielsweise eine Dienstaufsichtsbeschwerde ein, die nicht die Art der Ausführung eines richterlichen Amtsgeschäfts betrifft, und scheidet der Verdacht einer Richterbestechung oder Rechtsbeugung aus, so darf ein Auftrag an den Richter, über die beanstandete richterliche Handlung zu berichten, nicht erteilt werden.

Beispiel:

- Trägt der Petent vor, der Richter habe ihn in der mündlichen Verhandlung als „Trottel“ bezeichnet, wäre diese Art der Amtsführung von der richterlichen Unabhängigkeit nicht mehr gedeckt („verbaler Exzess“). Da sich die Dienstaufsicht nicht anders als durch eine Stellungnahme des Richters ein Bild verschaffen kann, darf ein Bericht angefordert werden.
- Macht der Petent geltend, das Verfahren dauere zu lange, nunmehr möge endlich ein Termin anberaumt werden, wäre eine Berichts-anforderung (= Maßnahme der

Dienstaufsicht) unzulässig. Die dienstaufsichtführende Stelle darf lediglich die Streitakte anfordern und auswerten, um den Petenten sodann zu bescheiden.

Dem Richter muss der Vorgang (Beschwerde und Antwortschreiben) zur Kenntnis gegeben werden. Das **Antwortschreiben der Dienstaufsicht** auf eine DA-Beschwerde kann eine (mittelbare) Maßnahme der Dienstaufsicht sein und die Unabhängigkeit des Richters beeinträchtigen, wenn ein konkreter Bezug zu dessen Tätigkeit vorliegt (hierzu DGH bei dem OLG Hamm, Urteil vom 10.05.2004 – 1 DGH 2/02 – DRiZ 2005, 318 ff.; Fürst § 26 Rdn. 10 m.w.N.). Dem Dienstvorgesetzten ist jede Kritik an der richterlichen Handlungsweise – auch gegenüber Dritten – untersagt, soweit der Schutzbereich des Art. 97 GG reicht (vgl. auch DG bei dem LG Düsseldorf, Urteil vom 28.01.2005 – DG 5/04 -).

Die Berichtsanhörung darf den Richter nicht unter **(Erledigungs-) Druck** setzen. Das kann allerdings nicht schon dann angenommen werden, wenn die Dienstaufsicht lediglich um Mitteilung der „Altsachen“ und kurze Angabe der Gründe bittet (hierzu unten). Unzulässig ist es hingegen, wenn die Dienstaufsicht den Richter dazu auffordert, **prognostisch** mitzuteilen, wann etwa die „Altsachen“ erledigt werden. Der Richter ist bei „Altsachen“ nur verpflichtet, die Gründe für die Verzögerung – kurz – mitzuteilen. Eine prognostische Fragestellung ist durch die vergangenheits- und allenfalls status-quo - bezogene Beobachtungs- und Berichtigungsfunktion nicht gedeckt und braucht nicht beantwortet zu werden. Da bereits eine solche Frage eine Maßnahme der Dienstaufsicht ist, kann der Richter schon aus diesem Grunde das Dienstgericht anrufen.

Grundsätzlich gilt: **Wenn zwischen Gericht und Dienstvorgesetztem über die Qualifikation einer Eingabe Meinungsverschiedenheiten herrschen, ist die Ansicht des Gerichts ausschlaggebend** (Kissel/Mayer, GVG, 4. Auflage, 2005, § 12 Rdn. 129; hierzu auch Frehse in SGb 2005, 265 ff.).

Zusammenfassend:

- Eine Berichtsanhörung ist ausnahmsweise zulässig,
  - wenn dem Richter ein konkretes, die Amtsausführung betreffendes Fehlverhalten vorgeworfen wird,
  - das Grundlage für eine weitergehende Maßnahme der Dienstaufsicht sein kann

- sofern die Stellungnahme des Richters zur „Sachaufklärung“ notwendig ist.
- o Wird der Richter um einen Bericht gebeten, obgleich die Voraussetzungen nicht vorliegen, sollte er auf die Rechtslage hinweisen und jede Stellungnahme in der Sache verweigern. Ungeachtet dessen kann er veranlassen, dass die Streitakte der Dienstaufsicht – kommentarlos - zur Einsicht gegen unverzügliche Rückgabe zugeleitet wird.

### 3. Geschäftsprüfungen

Geschäftsprüfungen sind dienstrechtlich **grundsätzlich zulässig** (Beobachtungsfunktion). Die richterliche Unabhängigkeit ist kein Grundrecht i. S. v. § 90 BVerfGG und kein Standesprivileg der Richter, sondern dient der Erfüllung der Justizgewährungspflicht durch den gewaltenteilenden Rechtsstaat. Die **korrekt** durchgeführte Geschäftsprüfung stellt noch **keine Wertung** richterlichen Verhaltens und damit auch nicht eine Reaktion gegenüber dem Richter dar. Insoweit liegt auch kein Eingriff in die sachliche Unabhängigkeit des Richters vor.

In Betracht kommt eine routinemäßige Geschäftsprüfung der Richterdezernate (BGH NJW 1988, 418) oder eine solche aus bestimmtem Anlass (BGH vom 16.08.1988 - RiZ (R) 3/88 -). Enthält ein **Prüfbericht** eine **negative Wertung** unter Bezugnahme auf eine konkrete richterliche Tätigkeit, wird hierdurch eine **Konfliktsituation** zwischen Justizverwaltung und Richter geschaffen (vgl. BGH DRiZ 1979, 378). Ein solcher Prüfbericht stellt dann eine durch die Richterdienstgerichte überprüfbare "Maßnahme der Dienstaufsicht" im Sinne des § 26 Abs. 3 DRiG dar (BGH vom 05.02.1980 -: RiZ (R) 2/79 -).

Entscheidend ist der jeweilige Einzelfall, nämlich die Art der Geschäftsprüfung und die ggf. nachfolgende Aufforderung an den Richter, sein Verhalten zu erklären. Zulässig wäre eine Berichtsanhörung etwa, wenn infolge der Geschäftsprüfung **offenkundige Bearbeitungslücken** festzustellen sind. Wenn im Rahmen von Geschäftsprüfungen festhalten wird, ob

- Akten länger als 6 Monate im VT-Fach liegen,
- Akten länger als 4 Monate im ET-Fach liegen,
- PKH-Anträge länger als drei Monate seit Entscheidungsreife nicht beschieden worden sind,
- Anfrage von Beteiligten nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung beantwortet werden,

- Sachverständige bei unverhältnismäßiger langer Bearbeitungsdauer ohne ersichtliche Grund nicht erinnert bzw. keine Zwangsmaßnahmen ergriffen werden,

ist dies schon deswegen fehlerhaft, weil keiner dieser Umstände eine offensichtliche Bearbeitungslücke auch nur indiziert. Wann und wie Anfragen beantwortet werden, ist grundsätzlich jeglicher Kontrolle entzogen; eine Ausnahme wird allenfalls bei verbalen Exzessen oder dann in Betracht kommen, wenn berechtigte Sachstandanfragen durchgängig nicht beantwortet werden. Eine offensichtliche Bearbeitungslücke liegt ferner nicht schon dann vor, wenn der Richter einen Sachverständigen nach Fristablauf nicht sogleich erinnert oder zeitnah Ordnungsmittel einsetzt. Fordert die Dienstaufsicht den Richter in einem solchen Fall dennoch zu einer Stellungnahme auf, ist dies unzulässig. Zum ist dieser Aufforderung– konkludent – der rechtswidrige Versuch immanent, auf eine Verfahrensbeschleunigung hinzuwirken. Zum anderen ist durch diese Fragestellung der **Kernbereich der richterlichen Amtsausübung** betroffen. Hierzu rechnet u.a. die Verfahrensgestaltung durch den Richter, namentlich auch die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen der Richter es als geboten ansieht, einen Sachverständigen zu erinnern oder Ordnungsmittel festzusetzen.

#### 4. Altsachen

Der Richter kann verpflichtet sein, Altverfahren zu melden. Die Unabhängigkeit des Richters wird nicht beeinträchtigt, wenn die Dienstaufsichtsbehörde von einem Zivilrichter vor einer - alle zwei Jahre stattfindenden - Geschäftsprüfung (Dienstnachscha) eine Meldung der **überjährigen Zivilprozesse** mit einer kurzen Angabe der Nichterledigungsgründe verlangt (BGH NJW 1991, 421). Die Vorberichtspflicht dient der Erfüllung des aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Anspruchs des Rechtssuchenden auf Rechtsschutz in angemessener Zeit. In jenem Fall ging es um das Zivildezernat in einem Amtsgericht. Der BGH hat auf die Beobachtungsfunktion der dienstaufsichtführenden Stellen hingewiesen, die sich darüber Klarheit zu verschaffen haben, ob organisatorische Entlastungsmaßnahmen oder gezieltere dienstaufsichtliche Maßnahmen angezeigt sind.

Aus der Rechtsprechung des BGH zur **Dienstnachscha** bei Amtsgerichten kann allerdings nicht hergeleitet werden, dass in allen Gerichtszweigen und Instanzen dienstrechtlich die Pflicht begründet werden kann, überjährige Verfahren zu melden. Die Meldepflicht kann nur für "Altsachen" eingeführt werden. Überjährige Verfahren beim AG mögen "Altsachen" sein. Angesichts einer durchschnittlichen Verfahrens-

dauer von 11,60 Monaten (2004) bei den Sozialgerichten, kann nur eine andere Definition in Betracht kommen. Angesichts einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von bis zu 13,40 Monaten bei einzelnen Sozialgerichten und einem "Karezaufschlag" dürfte es vertretbar sein, Verfahren von mehr als dreijähriger Dauer als „Altsachen“ zu definieren. Andererseits: Eine gesetzliche Definition des Begriffs „Altsachen“ existiert nicht. Dennoch sind Grenzen gesetzt. Würden Altsachen für die 1. Instanz beispielsweise dergestalt bestimmt, dass hierzu alle Verfahren rechnen, die länger als 12 Monate anhängig sind, stünde dies in einem offenkundigen Widerspruch zu den durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten und würde ersichtlich nur von dem Zweck getragen, Richterinnen und Richter zu einer schnelleren Erledigung anzuhalten. Dies wäre sachfremd und damit rechtswidrig.