



BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

RiZ(R) 2/03

Verkündet am:
3. November 2004
Knecht,
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

in dem Prüfungsverfahren

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: nein

BGHR: ja

GG Art. 97 Abs. 1, DRiG §§ 25, 26

- a) Ein auf die Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit gestützter Prüfungsantrag nach § 26 Abs. 3 DRiG setzt die Darlegung konkreter, gegen einen bestimmten Richter oder eine bestimmte Gruppe von Richtern gerichteter Maßnahmen einer dienstaufsichtführenden Stelle voraus.
- b) Eine unzureichende haushaltsmäßige Ausstattung der Justiz durch den Haushaltsgesetzgeber stellt keine "Maßnahme der Dienstaufsicht" dar.

BGH - Dienstgericht des Bundes -, Urteil vom 3. November 2004 - RiZ(R) 2/03 -
Dienstgerichtshof beim Kammergericht
Dienstgericht bei dem Landgericht Berlin

des Richters

Antragsteller und Revisionskläger,

- Prozeßbevollmächtigte:

gegen

das Land

Antragsgegner und Revisionsbeklagter,

wegen Anfechtung einer Maßnahme der Dienstaufsicht

Der Bundesgerichtshof - Dienstgericht des Bundes - hat auf die mündliche Verhandlung vom 3. November 2004 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof Nobbe, die Richterin am Bundesgerichtshof Solin-Stojanović, die Richter am Bundesgerichtshof Prof. Dr. Kniffka und Dr. Joeres sowie die Richterin am Bundesgerichtshof Mayen

für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des Dienstgerichtshofs beim Kammergericht vom 1. Oktober 2003 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Der Antragsteller ist Richter beim Amtsgericht T. und leitet dort eine Familienabteilung. Er wendet sich gegen unzumutbare Arbeitsbedingungen und sieht dadurch seine richterliche Unabhängigkeit verletzt.

Der Antragsgegner stellte ihm nach eigenen Angaben im Jahre 2003 nur folgende Bücher als Handexemplare zur Verfügung: Schönfel-

der, Deutsche Gesetze, Schwab/Wagenitz, Familienrechtliche Gesetze, 2. Auflage 1998, Thomas/Putzo, ZPO, 17. Auflage 1991, Bumiller/Winkler, FGG, 5. Auflage 1992 und Hartmann, Kostengesetze, 25. Auflage 1993. Einen Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch und ein Handbuch zum Scheidungs- und Unterhaltsrecht in neuerer Auflage besitzt der Antragsteller dienstlich nicht.

Verfügungen, Beschlüsse etc. des Antragstellers wurden von der Kanzlei in der zweiten Jahreshälfte 2001 durchschnittlich erst nach drei Monaten geschrieben. In Einzelfällen dauerte die Erledigung mehr als vier Monate. Seit 2002 betragen die Erledigungszeiten der Kanzlei nach Angaben des Antragsgegners nicht mehr als acht Wochen; nach dem Vorbringen des Antragstellers wurden Beschlüsse und Verfügungen seit dem Herbst 2000 in über 800 Fällen erst geschrieben, nachdem sie vier bis sieben Monate in der Kanzlei lagen.

Seit 1993 wurden mehrere Abteilungen des Familiengerichts geschlossen. Die Eingänge in der vom Antragsteller geleiteten Abteilung stiegen bei einem Pensum von 330 von 425 im Jahre 1993 auf 529 im Jahre 2001, der Bestand von 440 Sachen auf 824 im Jahre 2002. Als eine Familienrichterin längerfristig erkrankte, wurde die von ihr geleitete Abteilung zum 1. Februar 2003 aufgelöst und die offenen Verfahren auf die anderen Abteilungen des Familiengerichts, unter anderem die des Antragstellers, verteilt. Der Antragsgegner, dessen Justizhaushalt im Jahre 2001 auf 2,81% des Landeshaushalts reduziert wurde (Nordrhein-Westfalen 5,8%), rechtfertigt diese Zustände mit knappen Haushaltsmitteln.

Der Antragsteller beruft sich darauf, angesichts unzureichender personeller Ausstattung des Amtsgerichts mit Richtern, Kanzlei- und Geschäftsstellenkräften sowie wegen fehlender Arbeitsmittel werde seine Sachbearbeitung und damit seine richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt. Die Personalausstattung für Familienrechtsstreitigkeiten sei nach der Einwohnerzahl Berlins vor der Wiedervereinigung bemessen. Mangels vorhandener Bereitschaftsrichter komme es zu überdurchschnittlich vielen Vertretungseinsätzen. Sein Dezernat habe sich trotz weit über dem Pensum liegender Erledigungszahlen nahezu verdreifacht; der Terminstand liege bei bis zu einem Jahr. Zudem erfordere die seit etwa zehn Jahren fehlende Fortbildung der Registratur- und Kanzleimitarbeiterinnen eine verstärkte Kontrolle der Aktenführung. Scheidungsklagen könnten wegen Personalmangels teilweise erst zwei Monate nach Eingang zugestellt werden. Angesichts dieser desolaten Zustände sei ihm die Erfüllung der Justizgewährungspflicht nach rechtsstaatlichen Regeln nicht mehr möglich. Die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens sei wegen der Untätigkeit des Antragsgegners entbehrlich gewesen.

Der Antragsgegner hält die Arbeitsbedingungen des Antragstellers zwar nicht für optimal, aber nicht für derartig desolat, daß sie dessen richterliche Unabhängigkeit tangierten. Im möglichen Maße würden dem Antragsteller die für seine richterliche Tätigkeit notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt.

Das Dienstgericht bei dem Landgericht Berlin hat den Antrag zurückgewiesen. Die hiergegen gerichtete Berufung des Antragstellers ist ohne Erfolg geblieben.

Zur Begründung hat das Berufungsgericht im wesentlichen ausgeführt, der Prüfungsantrag sei unzulässig. Es fehle bereits an der Durchführung des gemäß § 66 Abs. 2 DRiG, § 58 Satz 2 BlnRiG für das Prüfungsverfahren nach § 26 Abs. 3 DRiG, § 39 Nr. 5 e BlnRiG vorgesehenen Vorverfahrens. Letztlich komme es darauf aber nicht an, weil der Richter entgegen § 26 Abs. 3 DRiG, § 39 Nr. 5 e BlnRiG keine Maßnahme der Dienstaufsicht beanstandet habe. Der Antragsteller wende sich nicht gegen eine konkrete Maßnahme des dienstaufsichtführenden Präsidenten des Amtsgerichts, sondern beziehe sich allgemein auf die unzumutbaren Arbeitsbedingungen, die allein noch keine Maßnahme der Dienstaufsicht darstellten. Sein Begehren laufe darauf hinaus festzustellen, daß der Justizbereich mit mehr finanziellen, personellen und materiellen Mitteln hätte ausgestattet werden müssen. Dieses Ziel könne er jedoch nicht im Rahmen des Prüfungsverfahrens erreichen. Der Antragsteller habe keinen Anspruch gegen die Justizverwaltung auf Schaffung und Bereitstellung der sachlichen, institutionellen und personellen Ausstattung, die er zur Ausschöpfung seiner richterlichen Unabhängigkeit für erforderlich und wünschenswert halte. Es sei keine Maßnahme der Dienstaufsicht, wenn der Haushaltsgesetzgeber dem Justizbereich nicht die gewünschten finanziellen Mittel zur Verfügung stelle. Weder der Richter noch die dienstaufsichtführenden Stellen in der Justiz hätten hierauf direkten Einfluß. Es sei auch nicht Aufgabe der Dienstgerichte, im Rahmen eines Prüfungsverfahrens die politischen Entscheidungen der Legislative zu prüfen und zu entscheiden, ob der Staat als solcher - und nicht die dienstaufsichtführenden Stellen - auch in Zeiten knapper Haushaltsmittel noch seiner Justizgewährungspflicht in erforderlichem Maß nachkomme.

Ohne Erfolg bleibe der Prüfungsantrag auch, soweit es um die Zuteilung vorhandener Mittel gehe. Zwar habe der Antragsteller insoweit einen Anspruch, in ermessensfehlerfreier Weise berücksichtigt zu werden. Es fehle aber an ausreichendem Vortrag, daß er von der Dienstaufsicht konkrete Maßnahmen gefordert habe, die ihm trotz vorhandener Möglichkeit unter Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit verweigert worden seien.

Mit seiner - vom Berufungsgericht zugelassenen - Revision verfolgt der Antragsteller sein Begehren weiter. Er beantragt, festzustellen, daß der Antragsgegner seit dem 1. Januar 2001, hilfsweise seit dem 4. August 2003, durch unzumutbare Arbeitsbedingungen die richterliche Unabhängigkeit des Antragstellers verletzt hat. Wegen seines Vorbringens wird auf die Revisionsbegründungsschrift vom 2. Dezember 2003 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

I.

Die zulässige Revision (§ 80 Abs. 2 DRiG, § 56 Satz 2 BlnRiG) ist unbegründet. Das Berufungsgericht ist zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, daß der Prüfungsantrag des Antragstellers unzulässig ist.

1. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts ist allerdings dem Erfordernis eines Vorverfahrens (§§ 39 Nr. 5 Buchst. e, 58 Satz 2 BlnRiG, §§ 26 Abs. 3, 66 Abs. 2 DRiG, § 126 Abs. 3 BRRG, § 68 Abs. 1

Satz 1 VwGO) genügt. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats (vgl. nur Senatsurteile vom 21. Oktober 1982 - RiZ(R) 6/81, BGHZ 85, 145, 148 f. und vom 10. August 2001 - RiZ(R) 5/00, NJW 2002, 359) sind im Prüfungsverfahren nach § 26 Abs. 3 DRiG die Anträge nicht schon wegen Fehlens eines förmlichen Vorverfahrens unzulässig, wenn sich die die Dienstaufsicht über den Richter führende oberste Dienstbehörde als Vertreter des beklagten Landes sachlich auf die Anträge eingelassen und deren Zurückweisung beantragt hat. Das hat die Senatsverwaltung für Justiz des beklagten Landes hier getan.

2. Der Prüfungsantrag ist jedoch unzulässig, weil sich der Richter - wie das Berufungsgericht zu Recht angenommen hat - nicht gegen eine Maßnahme der Dienstaufsicht wendet.

Gemäß § 71 Abs. 3 DRiG i.V.m. § 126 Abs. 1 BRRG ist der Rechtsweg zu den Dienstgerichten nur gegeben, soweit das Deutsche Richtergesetz dies bestimmt (§§ 62, 78 ff. DRiG). Nach § 78 Nr. 4 Buchst. e DRiG entscheidet das Dienstgericht bei "Anfechtung einer Maßnahme der Dienstaufsicht aus den Gründen des § 26 Abs. 3". Diese spezialgesetzliche Sonderkompetenz der Dienstgerichtsbarkeit ist dazu bestimmt, den Schutz der verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) gegen alle Stellen der vollziehenden Gewalt zu sichern, die aufgrund der Dienstaufsicht grundsätzlich die Rechtsmacht haben, auf die Tätigkeit des Richters einzuwirken. Deswegen ist ein Prüfungsantrag nur zulässig, wenn nachvollziehbar dargelegt ist, daß eine Maßnahme der Dienstaufsicht im Sinne des § 26 Abs. 3 DRiG vorliegt und daß diese Maßnahme die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt (BGH, Urteil vom 27. Januar 1995 - RiZ(R) 3/94, Urteilsdruck

S. 15, 16). Diese Anforderungen erfüllt der Vortrag des Antragstellers nicht.

a) Soweit sich der Antragsteller auf eine Verletzung seiner richterlichen Unabhängigkeit durch den Antragsgegner als der obersten dienstaufsichtführenden Stelle in der Berliner Justizverwaltung beruft, fehlt es an der erforderlichen Darlegung konkreter Maßnahmen, durch die der Antragsgegner die richterliche Unabhängigkeit des Antragstellers verletzt haben soll. Die Schilderung der unzumutbaren Arbeitsbedingungen genügt hierfür nicht, weil sich aus ihr nicht ergibt, daß diese Arbeitsbedingungen auf einem gegen einen bestimmten Richter oder eine bestimmte Gruppe von Richtern gerichteten konkreten Verhalten der Justizbehörden beruhen (vgl. BGH, Urteile vom 12. November 1973 - RiZ(R) 1/73, BGHZ 61, 374, 378 und vom 4. Dezember 1989 - RiZ(R) 5/89, NJW 1991, 425, jew. m.w.Nachw.). Hiervon geht im übrigen der Antragsteller selbst nicht aus. In seinem mit der Antragschrift vorgelegten Schreiben vom 6. Januar 2002 hat er zum Ausdruck gebracht, nach seiner Einschätzung erscheine eine Behebung der von ihm gerügten unzumutbaren Arbeitsbedingungen durch die Justiz- und Gerichtsverwaltung ausgeschlossen.

b) Soweit er geltend macht, die dem Justizbereich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel seien nicht ausreichend zur Erfüllung der staatlichen Justizgewährungspflicht, kann hierauf ein Prüfungsantrag nach § 26 Abs. 3 DRiG nicht gestützt werden.

aa) Dabei kann offenbleiben, ob das Land Berlin, woran angesichts der vom Antragssteller gerügten unzureichenden Ausstattung mit Fachli-

teratur, der unvertretbar langen Erledigungszeiten der Kanzlei und der Schließung mehrerer Abteilungen des Familiengerichts Zweifel bestehen, seiner aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Verpflichtung zur Gewährung wirkungsvollen Rechtsschutzes in zivilrechtlichen Streitigkeiten (BVerfGE 85, 337, 345 m.w.Nachw.; 88, 118, 123), dem damit einhergehenden rechtsstaatlichen Gebot zügiger Verfahrenserledigung (BVerfGE 88, 118, 124 m.w.Nachw.; vgl. auch Art. 6 Abs. 1 EMRK und EGMR NJW 1997, 2809, 2810) und der daraus folgenden Pflicht zur angemessenen personellen und sächlichen Ausstattung der Gerichte (BVerfGE 36, 264, 275; BVerfG NJW 2000, 797; Kissel, GVG 3. Aufl. § 16 Rdn. 87; Weber-Grellert NJW 1990, 1777, 1778; ebenso zu Art. 19 Abs. 4 GG Schmidt-Aßmann in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Stand Februar 2003 Art. 19 Abs. 4 Rdn. 263; Papier NJW 2001, 1089, 1093; zur Verpflichtung und zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers: vgl. Schmidt-Aßmann aaO Rdn. 14) nachgekommen ist.

Es muß auch nicht abschließend geklärt werden, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die richterliche Unabhängigkeit durch die Haushaltsgesetzgebung, sofern diese nicht für eine ausreichende Personal- und Sachausstattung der Justiz sorgt, beeinträchtigt werden kann (vgl. dazu Kissel aaO § 1 Rdn. 104; Pfeiffer DRiZ 1988, 85; allgemein zum Schutz des Art. 97 GG vor Eingriffen der Legislative: BVerfGE 12, 67, 71; 38, 1, 21; Papier aaO S. 1090).

bb) Der Prüfungsantrag nach § 26 Abs. 3 DRiG erweist sich jedenfalls deshalb als unzulässig, weil die vom Antragsteller zum Gegenstand seines Rechtsschutzbegehrens gemachte unzureichende finanzielle Ausstattung der Justiz keine Maßnahme der Dienstaufsicht im Sinne von

§ 26 Abs. 3 DRiG ist. Zwar hat das Dienstgericht des Bundes den Begriff "Maßnahme der Dienstaufsicht" im Hinblick auf den Zweck des § 26 Abs. 3 DRiG, den Richtern gegenüber den Dienstaufsichtsbehörden einen möglichst umfassenden Rechtsschutz zu gewähren, von jeher weit gefaßt. Es genügt jede Einflußnahme der dienstaufsichtführenden Stelle, die sich auch nur mittelbar auf die Tätigkeit des Richters auswirkt (st.Rspr., BGH, Urteil vom 25. September 2002 - RiZ(R) 2/01, NJW 2003, 282 m.w.Nachw.). Notwendig ist aber stets ein gegen einen bestimmten Richter oder eine Gruppe von Richtern gerichtetes Verhalten einer die Dienstaufsicht ausübenden Stelle (st.Rspr., siehe etwa BGH, Urteile vom 12. November 1973 - RiZ(R) 1/73, BGHZ 61, 374, 378 und vom 4. Dezember 1989 - RiZ(R) 5/89, NJW 1991, 425, jew. m.w.Nachw.). Hieran fehlt es, weil der Antragsteller mit seiner Rüge, die dem Justizbereich zur Verfügung stehenden Mittel seien nicht ausreichend, kein Verhalten eines Dienstaufsichtsorgans beanstandet. Entscheidend kommt es ihm insoweit vielmehr auf eine bessere haushaltmäßige Ausstattung des Justizbereichs an. Wie das Berufungsgericht zu Recht ausgeführt hat, entscheiden über die finanzielle Ausstattung der Justiz nicht die Dienstaufsichtsbehörden des Justizbereichs selbst, sondern die Legislative als Haushaltsgesetzgeber (vgl. Kissel aaO Einl. Rdn. 170, § 22 Rdn. 18). § 26 Abs. 3 DRiG läßt sich hiernach auf das Rechtsschutzbegehren des Antragstellers nicht anwenden.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers ergibt sich auch aus dem Senatsurteil vom 25. September 2002 (RiZ(R) 2/01, NJW 2003, 282, 283) nichts zu seinen Gunsten. Gegenstand dieses Urteils waren allein die mit Rücksicht auf die richterliche Unabhängigkeit bestehenden Pflichten der dienstaufsichtführenden Justizbehörden bei der Zuweisung der

ihnen zur Verfügung stehenden Mittel. Insoweit hat der Senat entschieden, daß Richter einen Anspruch gegen die Dienstaufsichtsbehörden auf ermessensfehlerfreie Zuteilung der vorhandenen personellen und sachlichen Ausstattung haben, hat aber offengelassen, ob die Justizbehörden im Einzelfall mit Rücksicht auf die richterliche Unabhängigkeit auch verpflichtet sein können, noch nicht vorhandene Ausstattung bereitzustellen. Das Urteil enthält damit ausschließlich Aussagen zu den Pflichten der dienstaufsichtführenden Justizbehörden im Sinne des § 26 Abs. 3 DRiG, nicht aber zu den Folgen einer vom Haushaltsgesetzgeber - und damit nicht von einer dienstaufsichtführenden Stelle im Sinne des § 26 Abs. 3 DRiG - zu verantwortenden unzureichenden haushaltsmäßigen Ausstattung des Justizbereichs.

cc) Durch die Beschränkung des Rechtsschutzes nach § 26 Abs. 3 DRiG läuft die von Art. 97 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit nicht etwa leer. Schutz vor Eingriffen in die sachliche und persönliche Unabhängigkeit kann der Richter nämlich nicht nur in den den Dienstgerichten zugewiesenen Fällen erhalten. Sofern im Einzelfall eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit vorliegt, kann der einzelne Richter diese nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über Art. 33 Abs. 5 GG als Verletzung der hergebrachten Grundsätze des richterlichen Amtsrechts mit der Verfassungsbeschwerde rügen (vgl. BVerfGE 12, 81, 87 f.; BVerfG NJW 1996, 2149, 2150 m.w.Nachw.; Detterbeck in: Sachs, Grundgesetz 2. Aufl. Art. 97 Rdn. 7; Schulze-Fielitz in: Dreier, Grundgesetz Art. 97 Rdn. 16). Dies gilt auch für die Verletzung des Art. 97 GG durch gesetzgeberisches Handeln (BVerfGE 12, 67, 71 und 81 ff.).

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 80 Abs. 1 Satz 1 DRiG, § 154 Abs. 2 VwGO.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 4.000 € festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 2, § 14 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Nobbe

Solin-Stojanović

Kniffka

Joeres

Mayen