

P r o t o k o l l ^{*)}
der 127. Sitzung

22. April 2013,
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Raum 4300

Beginn der Sitzung: 16.00 Uhr

Vorsitzender: Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

S. 1 – 67

- a)** Gesetzentwurf der Abgeordneten Jens Petermann, Jan Korte, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz

BT-Drucksache 17/11701

- b)** Gesetzentwurf der Abgeordneten Jens Petermann, Jan Korte, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz

BT-Drucksache 17/11703

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Meine Herren Sachverständigen, es wird morgen in der Presse stehen: Der Vorsitzende des Rechtsausschusses habe es so manipuliert, dass in der Riege der Sachverständigen nur Männer auftreten und keine Frauen – aber damit können wir leben. Spaß beiseite! Ich danke Ihnen, dass Sie nicht nur erschienen sind, sondern auch schriftliche Gutachten abgeliefert haben, die vom Umfang her überwiegend außerordentlich beachtlich sind, vom Inhalt genau so. Es ist ein schwieriges Thema: „Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften und Staatsanwälte“. Wir werden uns dieses Themas widmen, indem wir jedem von Ihnen fünf Minuten Gelegenheit geben, ein Eingangsstatement abzugeben. Danach kommen wir in die Fragerunde. Achten Sie bitte darauf: Sie dürfen nur auf die Fragen antworten, die man Ihnen gestellt hat. Also schreiben Sie bitte mit, wer Ihnen eine Frage gestellt hat! Sie dürfen nicht in eine allgemeine Diskussion eintreten, das lässt unsere Geschäftsordnung nicht zu. Die Kolleginnen und Kollegen kennen die Spielregeln: an jeden Sachverständigen zwei Fragen oder an zwei Sachverständige je eine Frage. Dann beginnen wir mit Herrn Professor Dr. Albrecht, kein Unbekannter hier in unserem Kreis, Goethe-Universität Frankfurt am Main. Bitte schön!

SV Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich danke für die Einladung! Ich habe zwei kurze Abschnitte, die ich in meiner mündlichen Stellungnahme vortragen möchte. Und zwar geht es mir einmal um fünf Standardargumente, die man aus der Sicht einer europäischen autonomen Dritten Gewalt vortragen muss und die in Europa eigentlich breiten Konsens finden. Danach habe ich kurz etwas zur aus meiner Sicht bestehenden Sonderrolle der Staatsanwaltschaft zu vermitteln.

Die ersten fünf Argumente sind: Erstens: Die Autonomie der Dritten Gewalt ist Konsequenz des Verfassungsprinzips der auf gegenseitige Kontrolle ausgerichteten Gewaltenteilung. Die Erwägung, dass die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative gemeinsam das Allgemeinwohl im Blick haben, im Sinne einer Gewaltenbalance, ist paternalistisch und verkennt das Wesentliche am Prinzip der Gewaltenteilung: In der Demokratie ist effektive Kontrolle der Staatsgewalt das zentrale Element des Rechtsstaates. Dadurch wird Freiheit geschützt. Der Freiheitsschutz der Bürger vor Machtmissbrauch erfordert insofern eine institutionelle

Autonomie der Dritten Gewalt in Staat und Gesellschaft. Gewaltenteilung impliziert ein Spannungsverhältnis, nicht Harmonie. Jedenfalls dürfen sich in der Demokratie die zu Kontrollierenden ihre Kontrolleure nicht selbst rekrutieren, bezahlen und befördern. Das impliziert Machtmissbrauch. Zweitens: Die Autonomie der Dritten Gewalt ist gleichbedeutend mit einer Stärkung der Demokratie. Die Einrichtung von Richterwahlausschüssen in Bund und Ländern mit mehrheitlicher Beteiligung von Parlamentariern führt gegenüber der derzeitigen Praxis zu einer stärkeren Mitwirkung des Souveräns. Das wäre ein deutlicher Zugewinn direkter Demokratie bei der Bestellung der Richterinnen und Richter als Gewährleister für Rechtssicherheit und für Kontrolle von Machtmissbrauch. Ein transparenter politischer Parteienproporz, der sich bei der Auswahl von Gerichtspersonal zeigen wird, ist in der Demokratie gewollt. Er würde das derzeitig undurchschaubare Auswahlverfahren der Exekutive beseitigen. Drittens: Aus der institutionellen Autonomie erwächst zwingend Verantwortung für eigene Organisationsstrukturen der Justiz. Die Exekutive ist nicht der geborene Gewährleister der Justizdienstleistungen. Voraussetzungen für autonome Rechtsgewähr und Kontrolle von Macht sind Selbstorganisation und Selbstkontrolle der Dritten Gewalt. Auch Haushaltsautonomie, im Sinne selbstständiger Anmeldung im parlamentarischen Verfahren, ist Ausdruck von Selbstorganisation. Zudem ist Selbstverwaltung sachgerecht und Voraussetzung für eine effiziente und autonome Ressourcenverwaltung. Die Gefahr des Zugriffs politischer Steuerungslogik wird dadurch minimiert. Viertens: Das Justizsystem erhält durch Autonomiestärkung einen deutlichen Zugewinn an Legitimation durch Vertrauensstärkung in der Bevölkerung. Autonomie macht die Dritte Gewalt nicht zum Staat im Staate. Erst Autonomie macht Eigenverantwortung und Engagement wirksam möglich, durch das Gewinnen von subsidiärer Primärkompetenz – im Interesse der Rechtsuchenden. Je komplexer die Verhältnisse, desto mehr kommt es auf die Teile an. Die Zustimmung der Bevölkerung zu Recht und Justiz würde erhöht werden. Der Volkswille ist der Justiz nicht exekutiv zu vermitteln, sondern nur parlamentarisch durch Gesetz. Erst eine autonome Dritte Gewalt könnte durch Justizräte ohne politische Rücksichten mit einer Stimme sprechen. Gewählte Repräsentanten könnten sich selbstbewusst und unabhängig gegenüber einer oft unaufgeklärten Gesellschaft legitimieren und verdeutlichen. Fünftens: Autonomie der Dritten Gewalt ist bereits europäischer Standard, hoffentlich irgendwann weltweit! Deutschland fordert über den Europarat und die Organe der EU Autonomie der

Dritten Gewalt als Aufnahmekriterium für die Mitgliedschaft in europäischen Institutionen. Es besteht eine dringende politische Selbstverpflichtung, dies auch in der eigenen Jurisdiktion umzusetzen, gerade weil die Qualität justizieller Arbeit auf der Umsetzungsebene der deutschen Richterinnen und Richter verbreitet Anerkennung findet. Diese Anerkennung gilt es durch eine institutionelle Stärkung der Dritten Gewalt mittels Autonomie zu fördern.

Kurz zur zweiten Abteilung meiner Darstellung, zur Sonderrolle der Staatsanwaltschaften im Justizsystem, da bitte ich, mir einen kurzen Rundumschlag zu erlauben: Die Staatsanwaltschaft ist im deutschen Rechtssystem ein Organ der Rechtspflege, aber kein Organ der Rechtsprechung, lieber Herr Frank! Sie institutionell der Dritten Gewalt zuzuordnen, wäre der Schlusspunkt einer jahrzehntelangen Fehlentwicklung der Rechts- und Justizpolitik. Erstens, die Realität: Überforderung und Überlastung des Kriminaljustizsystems. Das Kriminaljustizsystem wurde mit präventiven Zielsetzungen und normativen Instrumenten unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln zur Reparaturanstalt der Gesellschaft umfunktioniert. Die Staatsanwaltschaften tragen dabei die Hauptlast sachfremder, präventiv intendierter Aufgaben. Das Strafrecht, gerade das Jugendstrafrecht, wurde mit Erziehungsaufgaben aufgerüstet. Das Strafrecht soll die Gesellschaft rauschdrogenfrei machen; es soll sexuelle Fehlentwicklungen bekämpfen; es soll die Lebensmittelindustrie überwachen; es soll Wirtschaft und Umwelt schützen – und über 300 Nebengesetze wissen dies und Unzähliges strafbewehrt zu stellen! Gesellschaftssteuerung ist indes mit dem sensiblen Instrumentarium des rechtsstaatlichen Strafrechts nicht zu realisieren. Das hat die Rechtspolitik seit Jahrzehnten verkannt und mangels alternativer Strukturpolitik grob fahrlässig dem Kriminaljustizsystem gleichwohl zur Bearbeitung überantwortet. Die Dritte Gewalt hatte schon frühzeitig ihre Mitwirkung aufgekündigt und wurde von der Justizpolitik personell stark ausgedünnt. Strafrechtliche Gesetzesproduktion wurde als nur noch symbolische Textarbeit angesehen, aber das half nicht bei der Arbeitsüberlastung, sondern potenzierte sie.

Zweitens, der falsche Ausweg: Die Transformation des materiellen Rechts in das Verfahrensrecht, das war die Krux der fehlgeleiteten Politik. Not macht erfinderisch. Nun nahm die Rechtspolitik die Staatsanwaltschaft ins Visier. Das an Wahrheit und

Gerechtigkeit orientierte materielle Strafrecht wurde kurzerhand ins Verfahrensrecht transformiert. Und damit begann der lange Weg von der Legalität zur Opportunität. Die Gesetzesgenese der §§ 153, 153a ff. Strafprozessordnung (StPO) – die zentralen Schaltstellen der Opportunität – zeichnet den dornenreichen Weg der Informalisierung des Rechts präzise nach. Über Verfahrenseinstellungen – mit und ohne Sanktionsäquivalente – wurde der Versuch unternommen, die sachfremde Arbeitsbelastung aus der Welt der Justiz zu schaffen, ohne Öffentlichkeit, ohne Verfahrensgarantien, ohne Förmlichkeit, mit allen Konsequenzen der Ungleichheit staatsanwaltlicher Erledigungspraxis, die rechtssoziologisch nachgewiesen ist, aber rechtspolitisch negiert wird. Gleichheit vor dem Gesetz und der universelle Geltungsanspruch des Rechts gerieten dabei in Vergessenheit. Im Jugendstrafrecht werden heute über 80 Prozent der Verfahren informell durch die Staatsanwaltschaft „erledigt“, im Erwachsenenstrafrecht reicht es schon an die 70 Prozent heran, von Fallgruppe zu Fallgruppe unterschiedlich. Externe oder interne Weisungen helfen nichts, schematische Einstellungskriterien wie Alter, Deliktsanzahl und Schadenshöhe entscheiden im Zusammenspiel mit persönlichen kriminalpolitischen Überzeugungen des jeweiligen Rechtsanwenders über Einstellung oder Anklage. Ungleichheit und freies Ermessen sind die Regel. Der Staatsanwalt hat bereits aus der Wissenschaft die Bewertung „Richter vor dem Richter“ erhalten.

Folgerungen, das ist das Letzte jetzt, für die Stellung der Staatsanwaltschaft im Rechtssystem: Was folgt daraus für die Forderung nach der Integration der Staatsanwaltschaft in die Dritte Gewalt, so wie es in dem Entwurf hier proklamiert oder gefordert wird? Schlüssig ist die Forderung schon. Denn wenn schon „Richter vor dem Richter“, warum dann nicht gleich der Einzug in die Dritte Gewalt? Aber: Das Gegenteil ist richtig! Nur bedarf es hierfür erheblicher Umbauten im Justizsystem. Meine Skepsis ob des Gelingens will ich nach über 40 Jahren der wissenschaftlichen Beobachtung und Beratung der Kriminalpolitik nicht verhehlen. Es bleibt nur rechtsstaatliche Hoffnung. Erstens: Der erste Schritt wäre die Rückkehr zum Legalitätsprinzip durch einen strikten Rückbau der präventiv aufgeladenen Funktionsüberlastungen. Das geht nicht über Verordnungen oder Weisungen. Das ginge nur über eine umfassende normative Entkriminalisierung: die Befreiung vom Ballast des Nebenstrafrechts, der Bagatellen, der Beschneidung des materiellen Rechts im Sinne eines Heckenschnittes unsäglicher strafrechtlicher

Überwucherungen im materiellen Recht. Das Strafrecht müsste von seinen Systemsteuerungs-Anforderungen befreit werden. Ziel wäre ein Kernstrafrecht, das mit rechtsstaatlichen Mitteln und Methoden – auch ohne Verständigung, § 257c StPO – formell gesichert im fairen Verfahren in öffentlicher Hauptverhandlung agiert. Hierdurch würde die Dritte Gewalt ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe nachkommen, Recht von Unrecht klar unterscheidbar zu machen. Das ist die Aufgabe der Dritten Gewalt. Das ist die Funktion des Rechts für den Freiheitsschutz aller Bürger, in Rechtssicherheit die Zurückweisung freiheitsbedrohender Macht zu gewähren. Eine Herkulesaufgabe für den Gesetzgeber, der er sich vor dem Zwang heraufziehender europäischer Integration – gerade im Bereich des Strafrechts – nicht wird entziehen können.

In einem zweiten Schritt wird sich die Staatsanwaltschaft dann ihrer zentralen Aufgabe, der rechtsstaatlichen Strafverfolgung und der Rechtskontrolle der Polizei, wieder zuwenden können. Das wäre reale Justizentlastung, die zu angemessener Aufgabenbewältigung der Strafverfolgungsbehörde führen würde. Staatsanwälte sind primär Ankläger bei hinreichendem Tatverdacht, und das ist höchst komplex. Das ist das Anklagemonopol im Rechtsstaat. Staatsanwälte sind keine richterlichen Entscheider, denn diese sanktionieren mit dem strafrechtlichen Zwang nur beim Vorliegen subjektiver Gewissheit aus dem Inbegriff der Hauptverhandlung. Nur dort kann sich die Annäherung an materielle Wahrheit als rechtsstaatliches Medium von Erkenntnis und Gewissheit entfalten. Vor allem gehört dazu auch die Kontrolle in einem dreifachen Instanzenzug mit aufwendiger personeller Fachgerichtsbarkeit. Das ist neben der Rechts- und Gesetzesbindung die notwendige und erforderliche Selbstkontrolle der Dritten Gewalt, um sie nicht Staat im Staate werden zu lassen. Für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gilt das nicht. Sie haben eine gänzlich andere, systemisch konstruierte Verfahrensrolle: Sie sind Partei im Verfahren, sie vertreten den Staat – wenn auch rechtsstaatlich gesichert – als antagonistische Vertreter der Anklage. Und gleichwohl: Auch die Staatsanwaltschaft ist – wenngleich auf anderem Wege – mit höherer Unabhängigkeit vor politischen und gesellschaftlichen Einflüssen auszustatten. Das externe Weisungsrecht des Justizministeriums und auch das interne der Behördenleitung sollten bei der strafprozessualen Rechtsanwendung im Interesse strikter Rechtsstaatlichkeit und

des Verhinderns rechtsfremder Einflüsse aufgehoben werden. Vielen Dank, Herr Vorsitzender, dass ich es noch zu Ende bringen durfte!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Albrecht, ich bedanke mich bei Ihnen! Das war im Schnelldurchlauf schwere Kost, und Sie haben die Zeit ein bisschen überzogen. Das muss ich den anderen auch einräumen. Nun kommt Herr Frank, der als Oberstaatsanwalt die Richter organisiert, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes, von Beruf Oberstaatsanwalt, bitte schön!

SV Christoph Frank: Dass ich sie organisieren würde, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, wusste ich noch nicht, aber ich stehe an der Spitze des Deutschen Richterbundes und wäre natürlich jetzt sehr gern in der Lage, replizieren zu dürfen. Der Deutsche Richterbund bemüht sich seit Jahrzehnten, das Thema, das jetzt aufgerufen ist, in die politische Diskussion zu bekommen, und deshalb sind wir sehr froh, dass sich jetzt auch der Bundestag mit dem Status der Justiz, darin auch der Staatsanwälte, und mit dem überholten Weisungsrecht der Justizminister gegenüber den Staatsanwälten im Einzelfall befasst. Wir haben dieses Thema politisch aufgerufen, obwohl die Diskussion innerhalb der Kollegenschaft keineswegs einheitlich und schon gar nicht abgeschlossen ist. Es gibt sehr unterschiedliche Auffassungen, wie es in Deutschland 16 verschiedene Systeme der Personalgewinnung, der Versorgung der Justiz, des Ansehens der Justiz, der Beachtung der Justiz bei Haushalt und Personalentscheidungen gibt. Wir haben im Jahr 2010 einen Musterentwurf vorgelegt, den ich auch dem Rechtsausschuss übermittelt habe. Einen Musterentwurf zur Selbstverwaltung der Justiz, der ohne Grundgesetzänderungen auskommt, damit einen vielleicht etwas realistischeren politischen Weg gehen und den Ländern aufzeigen will, wie Selbstverwaltungsstrukturen aus den dort bestehenden Verwaltungsmodellen, die durchaus auch erfolgreich sind, entwickelt werden können. Der Entwurf legt nach langer Vorarbeit großen Wert darauf, alle Probleme der demokratischen Legitimation der Gremien und ihrer Mitglieder zu lösen. Auch der Deutsche Richterbund sieht die Staatsanwaltschaft in ihrer besonderen gesetzgebundenen Stellung als sachlich selbstständiges Organ der Rechtspflege im Bereich des Strafrechts als Teil einer eigenverwalteten Justiz. Sie haben die Stellung der Staatsanwaltschaft in einem sehr breiten Blick diskutiert. Zur Änderung des Status der Staatsanwaltschaft hatten wir

bereits 2004 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Zehnten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes formuliert und damit einen Gesetzentwurf der damaligen Großen Koalition aus den 70er Jahren aufgenommen. Wir stellen fest, dass dieser Ansatz einer Regelung im Bundesrecht und Änderung desselben nun auch bei Rechtspolitikern Interesse findet.

Das von der Fraktion DIE LINKE. verfolgte Konzept geht den in sich schlüssigen und konsequenten Königsweg einer „großen Lösung“ mit einer Grundgesetzänderung, die dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit im Gerichtsverfassungsgesetz überträgt, die Selbstverwaltung in der Verfassung verankert und auch für die Staatsanwaltschaft eine vollständige Unabhängigkeit vorsieht. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme die Einzelregelungen der Gesetzentwürfe der Fraktion DIE LINKE. bewertet, die im Wesentlichen einen Entwurf der Neuen Richtervereinigung aufgreifen. Ich kann auf diese Stellungnahme verweisen und möchte hier nur darauf hinweisen, dass wir zwar hinter dem Ziel einer Stärkung der Organisationsstrukturen der Justiz stehen, deutlichen Diskussionsbedarf aber insbesondere bei der Ausgestaltung der demokratischen Legitimation der Justizverwaltungsorgane und der Staatsanwaltschaft, der Vergabe der Ämter auf Zeit und der Gleichstellung der Richterämter sehen. Mit unserem Ansatz einer Zuständigkeit der Länder haben wir es immerhin geschafft, dass Hamburg, bestens beraten von dem Sachverständigen Professor Wittreck, in Anlehnung an unser Modell Selbstverwaltungsgremien schaffen wollte und seither auch Prüfaufträge Aufnahme in alle Koalitionsvereinbarungen der Länder gefunden haben. Auch die Landes-FDP in Bayern ist jetzt wieder zu den Forderungen ihrer dortigen Vorsitzenden zurückgekehrt, die sie für Europa schon formuliert hatte.

Die Justiz in Deutschland ist gut aufgestellt. Sie kann diese Diskussion aus einer Position der Stärke führen. Das wird in internationalen Vergleichsstudien allgemein anerkannt, aber auch in der Wahrnehmung, die Sie von der Justiz haben. Man sollte sich aber davor hüten, internationale Rankings nun zu einseitig zu interpretieren. Es geht in diesen Rankings um sehr unterschiedliche Fragestellungen. Wir exportieren sehr erfolgreich Recht. Wir haben ein Bündnis für das deutsche Recht, für das kontinentale Recht gegründet. Wir sind weltweit erfolgreich unterwegs, haben aber Probleme, zu erklären, wie diese so erfolgreich arbeitende Justiz strukturiert,

organisiert ist und wie sich in ihrer Gesamtunabhängigkeit, bei aller Unabhängigkeit der Einzelnen, behaupten kann.

Die Innensicht auf die zwei Problemfelder, die die Selbstverwaltung angehen soll, hat Hamburg in einer Bestandsanalyse zu dem dort durchgeführten Gesetzesprojekt sehr anschaulich aufgezeigt. Da das quasi die Gegenseite war, die Exekutive, die sich da selbst beleuchtet hat, lohnt es sich wirklich, sich diese Bestandsaufnahme anzusehen. Sie weist zwei entscheidende Defizite auf: Das ist die Verwaltungs- und Besoldungsausstattung der Justiz und die Personalgewinnung innerhalb dieser Justiz. Dort sind Defizite, die man durch Systeme ausgleichen kann, wie wir sie auch in Europa sehen. Europa kann uns Hinweise geben, wird aber in keinem einzigen dort umgesetzten System unmittelbar umsetzbar Vorbild für eine deutsche Lösung sein können. Dennoch sollten wir die Hinweise aus Europa ernst nehmen. Sie sind keineswegs nur Ausdruck von erfolgreicher Arbeit von Richterorganisationen, um eine in sich abgeschlossene Justiz zu kreieren. Sie sind vielmehr Ausdruck der Bemühungen des Europarates in Ländern, die sich Rechtsstaaten erst nähern, Strukturen zu schaffen, die dann eben auch in schlechten Zeiten funktionieren können. Deshalb denke ich, dass jetzt der richtige Zeitpunkt ist, diese Diskussion hier in Deutschland zu führen, sie sowohl in den Ländern zu führen als auch im Bund. Und ich denke, dass das hier schon einmal ein wesentlicher Schritt war, nachdem wir 60 Jahre lang versucht haben, dieses Thema in die Parlamente zu bringen.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Frank, ich danke Ihnen. Wir kommen jetzt zu Herrn Greven, Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa. Bitte schön!

SV Karl Greven: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich bin Leiter der Zentralabteilung des Hessischen Justizministeriums. Man könnte auch sagen, ich bin das, was abzuschaffen ist, in Person, nach den Entwürfen die Justizverwaltung in Reinform. Ich könnte jetzt weitersprechen und sagen, deswegen bin ich besonders skeptisch, was den Entwurf angeht. Dann würden Sie mir zu Recht vorhalten, deswegen bin ich besonders befangen. Deshalb will ich lieber ein paar Argumente zur Diskussion oder zur Beratung beitragen. Ich will zunächst ein paar allgemeine Argumente zum Regelungsbedarf, den ich insgesamt eigentlich eher

nicht sehe, bringen und ich will klarstellen, dass der Schwerpunkt meiner Betrachtung weniger auf der Ebene des Verfassungsrechts liegt, hier sind Berufenere anwesend, die das gut machen können. Vielmehr möchte ich die pragmatische Sicht der Justizverwaltung beitragen.

Die Justiz in Deutschland genießt in unserer Bevölkerung, in der Öffentlichkeit ein gutes Ansehen. Das gute Ansehen und auch die relativ gute Effizienz, die guten Verfahrensdauern, jedenfalls, wenn man das im internationalen Vergleich sieht, beruhen auf einem hohen Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sowohl der Richterinnen und Richter als auch der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, aber natürlich auch aller anderen Bediensteten in den Landesjustizen und auch beim Bund. Es hat sicher auch etwas mit den Anforderungen an die Qualifikationen, die wir stellen, zu tun, aber es hat auch etwas mit dem hohen Wert zu tun, den die richterliche Unabhängigkeit in diesem Land genießt. Ein Umstand, für den in der Bevölkerung und auch in den Medien ein hohes Maß an Sensibilität vorhanden ist und bei dem sich mir üblicherweise eher der Eindruck ergibt, dass wir uns um die Unabhängigkeit der Gerichte, jedenfalls in der täglichen Praxis, keine Sorgen machen müssen. In der Gerichtsverfassung und in den Richtergesetzen gibt es zahlreiche Elemente der Selbstverwaltung und der Partizipation von Richtern und Richterinnen, von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, die ebenfalls zu diesem Bild beitragen. Ich will ein paar Dinge erwähnen: Es sind zum einen die Präsidialverfassungen der Gerichte, die dafür sorgen, dass die Zuteilung der Richter zu den Spruchkörpern und die Geschäftsverteilung von den Richtern selbst geregelt werden. Das sind die Richterwahlausschüsse – das gilt jedenfalls für das Bundesland Hessen, aus dem ich komme –, die zwingend die Zustimmung zur Einstellung, zur Ernennung von Richtern auf Probe und zur Ernennung von Richtern auf Lebenszeit geben müssen. Dazu gehört der Präsidialrat bei den Obergerichten, der besondere Beteiligungsrechte im Zusammenhang mit der Besetzung von Richterstellen im Beförderungsamts genießt. Im Übrigen ist er bei Personalleitungsmaßnahmen zu beteiligen, soweit sie nicht, was nur in sehr engen Grenzen möglich ist, mit Einverständnis des Betroffenen oder der Betroffenen erfolgen. Dazu gehören die Richterräte und die Bezirksrichterräte, besondere Gremien der Personalvertretungen, die eben nicht mit Personalräten wie in Behörden organisiert sind, sondern für die Richterschaft ein eigenständiges Gremium bilden. Dazu kommen der

Staatsanwaltsrat und der Bezirksstaatsanwaltsrat, wobei der Bezirksstaatsanwaltsrat in Hessen zugleich die Aufgaben wahrnimmt, die bei den Richtern von den Präsidialräten in Beförderungsverfahren wahrgenommen werden. Man könnte auf die besonderen Aufgaben der Richterdienstgerichte hinweisen. Man könnte, das ist ein eher allgemeiner Gesichtspunkt, auf das Prinzip des dezentralen Haushaltsvollzugs im Rahmen von Budgetierungsvorschriften hinweisen, der natürlich die Justizverwaltung betrifft, aber eben die Justizverwaltung bei den Gerichten und bei den Staatsanwaltschaften selbst. Dies alles sind Beispiele oder doch Dinge, in denen eine Selbstverwaltung der Justiz gelebt wird, auch wenn dadurch die Justizminister nicht abgeschafft werden und die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte und auch der Generalstaatsanwaltschaften freilich weiter bestehen.

Zu den Vorschlägen in den Entwürfen würde ich gerne noch folgende Überlegungen präsentieren, ein Argument brauche ich nicht weiter auszuführen, weil es immer wieder zu lesen ist: Ich gehe davon aus, dass der Justizminister als Kabinettsmitglied in Haushaltsverhandlungen eine starke Bedeutung hat. Ich weiß, dass dann oft vorgehalten wird, dass diese Aufgabe aber nicht zufriedenstellend wahrgenommen wird und die Justiz in den Ländern doch unterausgestattet ist. Ich will aber doch darauf hinweisen, dass in den Einsparmaßnahmen, die derzeit alle Landesverwaltungen treffen, die Justiz ebenso wie die Sicherheitsbehörden und natürlich in einem besonderen Maße der Kultusbereich geschonte Bereiche sind, in denen die Einsparung doch eher zurückhaltend geübt wird.

Ein wirkliches Problem, das ich sehe, ist, dass der Gesetzentwurf sehr euphorisch davon ausgeht, dass alle Richterinnen und Richter interessiert und gewillt sind, sich intensiv in die Arbeit der Justizverwaltung einzubringen. Aus Sicht einer Landesjustizverwaltung will ich doch etwas nüchterner prognostizieren, dass unsere Erfahrungen, etwa im Zusammenhang mit der Einführung moderner Personalführungselemente in der hessischen Justiz, im Zusammenhang mit der Schaffung von Serviceeinheiten, also den Spruchkörpern zugeordneten Sekretariaten, deutlich an die Grenzen gestoßen sind, weil wir feststellen, dass die Richterschaft, jedenfalls zu guten Teilen, nicht gewillt ist, solche Aufgaben zu übernehmen, tatsächlich in Verwaltungsaufgaben eher graue und wenig attraktive Bereiche sieht. Deswegen nehme ich an, dass es schwer fallen wird, mit

wechselnden Präsidenschaften, rotierenden Justizräten und anderen Gremien eine effektive Justizverwaltung darzustellen. Dabei spielt sicher auch eine Rolle, dass die Gesetzentwürfe von einer egalitären Besoldung – oder Entschädigung, muss ich richtig sagen – ausgehen und eine als fehlleitend verstandene Karriere-Hierarchie abschaffen wollen. Im Übrigen soll es offenkundig keine Rechtspflicht zur Teilhabe an der Verwaltung geben, sondern diese wird auf purem Interesse und purem Engagement gründend, einer moralischen Pflicht entsprechend verstanden. Es scheint mir wirklich eine sehr kühne Prognose, dass so etwas funktionieren kann.

Ein ebenfalls pragmatisch sehr problematischer Vorschlag scheint mir die Abschaffung des Proberichterstatus zu sein, und das aus zwei Erwägungen: Die eine hat unmittelbar mit dem Thema der Personalentwicklung zu tun. Wir machen von diesen Möglichkeiten, die die §§ 22 ff. Deutsches Richtergesetz (DRiG) bieten, nur in seltenen Ausnahmefällen Gebrauch – ich habe übrigens interessanterweise festgestellt, dass die durch den Entwurf nicht geändert werden sollen, das ist möglicherweise übersehen worden. In den §§ 22 ff. DRiG gibt es die Möglichkeit der Entlassung von Proberichtern und von Richtern kraft Auftrags aus dem Amt. Von dieser Möglichkeit machen wir wirklich nur in seltenen Ausnahmefällen Gebrauch, aber der völlige Verzicht darauf erscheint mir als ein Wagnis und auch der Hinweis darauf, dass man das im Rahmen der Juristenausbildung kompensieren möge, definiert das Problem, aber löst es natürlich nicht, denn diese Vorschläge enthält der Entwurf nicht. Der zweite Gesichtspunkt ist ein mittelbarer: Auch die Justizverwaltungen sind auf Personalengungsmaßnahmen angewiesen. Wir sind immer wieder gehalten, im horizontalen Ausgleich Kapazitäten zwischen Gerichten auszugleichen, aufgrund unvorhergesehener Personalfuktuation, Elternzeit, rückkehrender Eltern, Abordnungen zu Behörden, was auch immer, zahlreiche Beispielsfälle, in denen Lücken entstehen, die gefüllt werden müssen oder wo von einem Gericht zu einem anderen Personal umgelenkt werden muss. Dies geschieht zugegebenermaßen auf dem Rücken der Proberichter, ist aber anders schlichtweg nicht möglich, weil ein auf Lebenszeit berufener Richter eben nicht versetzt werden kann. Egal, wie Sie die Justizverwaltung organisieren, solche Maßnahmen werden auch künftig unerlässlich sein. Noch ein Wort zur Staatsanwaltschaft: Der völlige Verzicht auf das interne Weisungsrecht, nicht nur auf das externe Weisungsrecht, bedeutet die völlige Abschaffung der Fachaufsicht der Staatsanwaltschaft. Dies wird

im Entwurf durch eine Erweiterung des Klageerzwingungsverfahrens ersetzt. Ich bin nicht sicher, ob das tatsächlich das Remedium sein kann, in der Vielzahl der Fälle. Um es klar zu sagen: Man überantwortet die bisher von Amts wegen erfolgende Kontrolle auf die Initiative der Anzeigerstatter! Und im Übrigen überhäuft man die zuständigen Senate des Oberlandesgerichts mit allen Aufsichtsbeschwerden, die bisher bei der Generalstaatsanwaltschaft bearbeitet werden. Das halte ich in den Folgen für dramatisch. Die Generalstaatsanwaltschaften werden ihrer Aufgabe tatsächlich weitgehend entkleidet.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Greven, ich bedanke mich! Bei der Häufigkeit, wie oft das Klageerzwingungsverfahren Erfolg hat, kann man es fast abschaffen. Herr Dr. Heusch, Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, bitte!

SV Dr. Andreas Heusch: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Ist es um die Justiz in Deutschland so schlecht bestellt? Bei der Lektüre der Gesetzentwürfe, vor allem ihrer Begründung, könnte der Eindruck entstehen, dass in unserer Justiz vieles im Argen läge. Es wird das Bild einer Justizverwaltung gezeichnet, die ihre Befugnisse systematisch nutzt, ja missbraucht, um Richter zu lenken und zu beeinflussen, und einer Richterschaft, die Abhängigkeiten ausgesetzt, in eine Hierarchie eingezwängt, von Karrieredenken geprägt auf den Beifall der Exekutive schießt. Es ist indes ein Zerrbild der Justizwirklichkeit, das dazu dient, einen nicht vorhandenen Reformbedarf zu konstruieren. Dass es für die unzulässigen Einflussnahmen seitens der Exekutive keinen Beleg gibt, schadet aus Sicht der Initiatoren offenbar nicht, macht die geforderten Veränderungen nur umso dringlicher. So heißt es in der Begründung zum Entwurf, ich zitiere: „Auch wenn die Einflussnahme sich meist darin erschöpft, subtil zu vorseilendem Gehorsam zu stimulieren, genügt ein solcher Mechanismus, um die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.“ Die fehlende Fassbarkeit des exekutiven Einflusses lässt also nicht an seiner Existenz zweifeln, sondern macht diesen nur um so subversiver! Eine Argumentationsmethode, die bekanntermaßen gegen etwaige Kritik immunisieren soll. In gleicher Weise hat jüngst ein Vertreter der Neuen Richtervereinigung (NRV), auf die auch diese Entwürfe zurückgehen, im Rahmen der aktuellen Diskussion um die Reform der richterlichen Mitbestimmung in Nordrhein-Westfalen behauptet, Richter würden durch Drohungen

von unerwünschten Bewerbungen abgehalten. Da der Vorwurf auf Nachfrage natürlich nicht belegt werden kann, wird die Form der angeblichen Drohung sublimiert, sie wird zur latenten, systematisch verborgenen Bedrohung und damit um so schlimmer. Diese gänzlich verzerrte Darstellung der Wirklichkeit macht nicht bei der Exekutive halt, sondern erfasst, wie gesagt, auch die Richterschaft. Es ist, lassen Sie mich das auch als Richterkollege sagen, eine Beleidigung der richterlichen Kollegen, ihnen zu unterstellen, sie ließen sich zu vorauseilendem Gehorsam stimulieren, seien durch Laufbahndenken geprägt, achteten darauf, durch ihr Wohlverhalten Vorteile für sich herauszuschlagen – alles Zitate aus dem Entwurf. In meiner fast 19jährigen Zugehörigkeit zur Justiz, während der ich mehreren Spruchkörpern verschiedener Instanzen angehört habe, habe ich nicht einmal erlebt, dass es ein Kollege an der notwendigen inneren Unabhängigkeit hätte fehlen lassen, nicht einmal hat es von Seiten der Justizverwaltung auch nur den Versuch der Einflussnahme gegeben, auch nicht in der Form einer unausgesprochenen Erwartungshaltung. Zu dem falschen Bild einer Richterschaft, die aus ihrer – ihr selbst verborgenen – Unmündigkeit und Abhängigkeit befreit werden müsste, trägt auch bei, dass essentielle Aspekte der richterlichen Mitwirkung im gegenwärtigen System unerwähnt bleiben, Herr Greven hatte eben bereits darauf hingewiesen.

Schließlich ist ein anderer Ansatz, um einen Reformbedarf zu konstruieren, der pauschale Vergleich mit ausländischen Justizsystemen oder der Hinweis auf Entschließungen internationaler Gremien, die durch die justizpolitischen Vorstellungen anderer Staaten geprägt sind. Wenn es in der Begründung zum Entwurf heißt, dass Deutschland wieder den Anschluss an den aktuellen europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit finden müsste, ist das geradezu grotesk! Allein der Umstand, dass einige Länder in Europa die Justiz im Staatsaufbau anders organisiert haben, ist kein Indiz für die Vorzugswürdigkeit der dortigen Konzeptionen. Es entbindet vor allem nicht von der genauen Analyse der Wirklichkeit der Vergleichssysteme – und da lohnt es sich, hinzuschauen. Wird sie in den Blick genommen, bin ich sicher, dass unser Justizsystem sehr gut besteht. Um nicht falsch verstanden zu werden: Wie in Einzelfällen unzulässige Ingerenzen der Exekutive auf Richter wie auch vereinzelt Fehverhalten von Richtern nicht auszuschließen sind, so gibt es gewiss auch das eine oder andere, was in der Justizstruktur noch weiter verbessert werden kann. Mitnichten aber rechtfertigen die Erfahrungen der letzten

Jahrzehnte, wie vorgeschlagen, einen gänzlichen Systemwechsel. Das gilt zumal, als der Reformentwurf im Ergebnis zu keinen Verbesserungen für die Justiz führt, weder im Verfassungsgefüge noch in der Realität des täglichen Geschäfts. Davon ausgehend, dass der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes dieses nicht in seinem nach Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz änderungsfesten Kern tangiert, führen die vorgeschlagenen Änderungen entgegen der vorgebrachten Intention der Entwurfsbegründung keineswegs zur Anhebung des demokratischen Legitimationsniveaus der Justiz. Die Mitwirkung der Richter und Rechtsanwälte bei der Einstellung bzw. Berufung der Richter erhöht nicht die demokratische Legitimation, sondern mindert diese! Demokratische Legitimation erschöpft sich, dies scheint mir besonders wichtig, im Übrigen nicht in einem Vorgang, sondern bedarf der Aktualisierung. Dies aufgrund der für die persönliche Unabhängigkeit essentiellen Lebenszeitanstellung nicht in Form einer erneuten Bestätigung, wohl aber durch eine permanente Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament als dem unmittelbar demokratisch legitimierten Organ. Die Verselbständigung und Abkopplung der Justiz von der Exekutive kappt just diese bisher über den Justizminister und dessen Dienstaufsicht gewährleistete Verbindung zwischen dem Richter und dem Parlament. Dabei ist Dienstaufsicht kein Relikt aus früheren Zeiten, sondern neben ihrer demokratischen Fundierung auch notwendiges Instrument zur Wahrnehmung der Justizgewährleistungspflicht, die den Staat gegenüber den Bürgern trifft. Es ist eine weitere dem Entwurf zugrundeliegende Fehlvorstellung, dass die geforderte binnendemokratisch organisierte Justiz zu einer höheren demokratischen Legitimation führe. Das Gegenteil ist der Fall! Demokratie im Sinne des Grundgesetzes verlangt neben der Herleitung jeder staatlichen Entscheidung vom unmittelbar legitimierten Parlament die parlamentarische Verantwortlichkeit für die getroffenen Entscheidungen. Soweit es um die Rechtsprechung geht, ist diese Verantwortlichkeit der Unabhängigkeit wegen und damit letztlich um der strikten Gesetzesbindung willen erheblich ausgedünnt, bleibt aber in der Dienstaufsicht aktuell. Nach dem Entwurf fällt sie aber auch insoweit gänzlich aus. Soweit es um Aufgaben der Justizverwaltung geht, greifen die Gründe für eine Ausdünnung der demokratischen Rückkopplung ohnehin nicht. Es ist ein Irrtum zu meinen, die Wahl des Präsidenten oder des Justizrates durch die Richter verleihe diesen Organen eine besondere demokratische Dignität. Offenkundig beruht diese Annahme auf falschen Rückschlüssen aus dem Begriff der Selbstverwaltung. Dieser Begriff ist der

kommunalen und funktionellen Selbstverwaltung entlehnt, den Organen der dortigen Körperschaften wird durch die Wahl ihrer Mitglieder, konkret der Bürger oder der Kammerangehörigen, eine unmittelbare Legitimation verschafft. Aufgabe dieser Körperschaften ist aber vorrangig auch die Befassung mit den Angelegenheiten ihrer Mitglieder. Es ist evident, dass dies nicht auf die staatliche Justiz übertragbar ist. Sie kann daher ihre Legitimation nicht aus ihrem Binnenbereich schöpfen, sondern ist auch für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben unabdingbar auf eine auf das Parlament zurückführende Legitimation angewiesen.

Schließlich sei nochmals stichwortartig auf weitere wesentliche Aspekte des Reformvorschlags hingewiesen, die zu einer deutlichen Schwächung der Justiz in unserem Lande führen würden. Hier sind neben der bereits angesprochenen Schwächung der Justiz im Konzert der Ressorts bei den Haushaltsverhandlungen der enorme Verlust an Professionalität in der Justizverwaltung zu nennen, die mit der Verleihung wichtiger Funktionen nur auf begrenzte Zeit einhergeht. Kontinuität geht verloren, verlässliche Planungen sind so nicht einmal auf mittlere Frist möglich. Zudem befürchte ich, dass es durch den Systemwechsel zu einer erheblichen Politisierung der Richterschaft kommt. Aus meiner Sicht wären Einbußen bei der die Richterschaft prägenden Sachlichkeit ein hoher Preis. Am Ende bleibt die Frage: Cui bono, wem nützt die Reform? Offenbar weder der Justiz noch den Rechtsschutzsuchenden, um die es letztlich geht. Es gibt beachtliche Stimmen, die als Nutznießer einer solchen Reform richterliche Verbandsfunktionäre nennen, die sich so Teilhabe an der Macht erhoffen. Laut widersprechen würde ich dieser Einschätzung nicht. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Dr. Heusch, ich danke Ihnen! Wir kommen dann zu Herrn Kannenberg, Mitglied des Bundesvorstandes der Neuen Richtervereinigung, Berlin. Bitte!

SV Werner Kannenberg: Sehr geehrter Herr Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Die Entwürfe, die Gegenstand der heutigen Anhörung sind, würden die Judikative zu einer auch organisatorisch eigenständigen Staatsgewalt ausgestalten. Sie greifen die Vorschläge der Neuen Richtervereinigung fast durchweg im Wortlaut auf und dass wir sie als richtig, nötig und wichtig

einordnen, überrascht Sie daher nicht. Herr Greven, wir möchten Sie nicht abschaffen, wir würden Sie gerne in die Leitung des Justizrates übernehmen! An dieser Stelle möchte ich zunächst unterstreichen, dass unsere Vorschläge im März 2011 publiziert wurden und dass wir sie, nachdem sie als Buch erschienen sind, den rechtspolitischen Sprechern aller Bundestagsfraktionen wie auch dem Bundesministerium der Justiz Anfang 2012 zur Verfügung gestellt, um Unterstützung geworben und zu Gesprächen darüber eingeladen haben. Und erst eineinhalb Jahre nach unserem Beschluss hat die Fraktion DIE LINKE. die Entwürfe in den Bundestag eingebracht. Das zeigt, dass die Vorschläge nicht für eine Partei erarbeitet wurden, sondern dass sie genauso unabhängig und überparteilich sind wie die Neue Richtervereinigung selbst. In diesem Sinne ermutige ich Sie zu inhaltlich offener Beratung.

Heute sieht die Exekutive, also die Regierungen des Bundes und der Länder, die Verwaltung der Judikative als ihre natürliche Aufgabe an, wobei die richterliche Unabhängigkeit in der Rechtsprechung natürlich nicht angetastet werden soll. Dem wäre in etwa vergleichbar, wenn die Exekutive, also zum Beispiel das Bundesinnenministerium, auch die Parlamentsverwaltung als ihre natürliche Aufgabe übernehmen würde, sich die Wissenschaftlichen Dienste und alle Abgeordnetenmitarbeiter unterstellen würde, selbstverständlich die Freiheit des Mandats der Abgeordneten unangetastet lassend. Im Fall der Judikative gehen die Befugnisse der Exekutive jedoch über die Verwaltung der Liegenschaften, Ressourcen und des Unterstützungspersonals weit hinaus. Denn auch die Versetzung und die Karrieren der Richter liegen in fast allen Bundesländern in der Hand des Ministeriums. Das Ministerium kann daher zwar indirekt, aber dennoch wirksam Einfluss auf die Rechtsprechung ausüben. Im Fall der Staatsanwaltschaften geht das sogar ganz direkt. Und davor sollte der Rechtsstaat geschützt werden, das ist das zentrale Anliegen der Entwürfe.

Der Selbstverwaltung der Judikative wird eine lückenhafte demokratische Legitimation vorgeworfen. Im bisherigen Staatsaufbau kann personelle Legitimation in der Tat nur durch das Parlament und dann weiter vermittelt durch die Regierung vermittelt werden. Es ist aber ein Zirkelschluss, daraus abzuleiten, dass die Judikative in der Hand der Exekutive bleiben muss! Jedenfalls durch die

vorgeschlagene Verfassungsänderung kann die Struktur der Gewaltenteilung weiterentwickelt werden. Eine demokratiethoretische Fundamentalkritik daran würde im Übrigen all die Staaten, die über ähnliche Strukturen verfügen – und zwar europäische Demokratien –, zu Unrecht in ein sehr zweifelhaftes Licht rücken. Es wird eingewandt, dass die Europaratsgremien des Ministerrats, der Parlamentarischen Versammlung und des Consultative Council of European Judges (CCJE), auf deren Beschlusslage hingewiesen wird, letztlich verbandspolitische Partikularinteressen vertreten. Ich halte es nicht für angemessen, die genannten Gremien des Europarates, auf die sich auch die Venedig-Kommission des Europarates häufig bezogen hat, derart zu marginalisieren! In der Beratung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zum Thema „Weisungsfreiheit der Staatsanwaltschaften“ agierten keine hilflosen Lobbyopfer, die von deutschem Recht nichts verstehen: Berichterstatteerin war die Abgeordnete Leutheusser-Schnarrenberger! Lobbygeleitet waren auch weder die Versammlung oberster Richter im Pazifikraum – dazu gehören unter anderem Australien, Japan, USA –, die die „Beijing Principles“ verabschiedet haben, noch waren für europäische Richter Lobbys erreichbar, weder die International Bar Association (IBA) – amerikanische Rechtsanwälte – noch die International Law Association (ILA) – Wissenschaftler des Völkerrechts –, die aus Anwalts- bzw. wissenschaftlicher Sicht gleichgerichtete Forderungen erhoben haben. Dass auf die Forderungen der Politik in Deutschland, die Richterschaft möge sich eine Meinung bilden, mangels anderer Strukturen dann die Verbände antworten, verdient ebenfalls keine Kritik. Es wird eingewandt, Deutschland habe eine andere, eine eigene rechtsstaatliche Tradition. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Voßkuhle, der die Venedig-Kommission des Europarates hoch schätzt, hat am 9. März 2013 vor ihr eine Rede gehalten und dabei einerseits die Bedeutung der Tradition hervorgehoben. Er sprach dabei andererseits mit Blick auf den Menschenrechtsschutz von einer „in der Entstehung begriffenen europäischen Rechtsordnung“. Die Harmonisierung und Verzahnung von Grundrechtskatalogen genügt aber nicht, um eine europäische Rechtsordnung entstehen zu lassen! Die Harmonisierung rechtsstaatlicher Strukturen ist dafür ebenfalls unabdingbar. Und bei aller Hochachtung vor der Tradition kann und sollte Deutschland dem nicht dauerhaft ausweichen. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Kannenberg, ich bedanke mich bei Ihnen! Wir kommen jetzt zu Herrn Peter Küspert, Präsident des Oberlandesgerichts Nürnberg. Bitte schön!

SV Peter Küspert: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, 30 Jahre Justizdienst habe ich hinter mir, davon 15 Jahre, in denen ich selber Robe getragen habe. Ich war beim Amtsgericht, ich war am Landgericht, am Oberlandesgericht als Richter tätig. Ich war in der Justizverwaltung mit Haushalts- und Personalfragen verantwortlich befasst und ich war eine Zeit lang der erste gewählte Vorsitzende des Präsidialrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Bayern. Ich kenne also das Thema, denke ich, von allen Seiten ein bisschen. Neben meiner Präsidententätigkeit jetzt am Oberlandesgericht bin ich auch Richter, Vorsitzender eines Kartell- und Zivilsenats, und das prägt natürlich ein bisschen das Denken und vielleicht auch die Terminologie und darum sage ich: Wer als Kläger oder eben auch als Gesetzesinitiator eine bestimmte Abänderungsentscheidung haben will, der trägt auch die Darlegungs- und Beweislast, wie Zivilrechtler sagen, dafür, dass sie notwendig und auch rechtmäßig ist. Das bedeutet in Bezug auf den Gesetzesvorschlag, dass nachgewiesen sein muss, dass die Berechtigung des Rufs nach Selbstverwaltung verfassungspolitisch geboten und verfassungsrechtlich zulässig ist, dass unser jetziges System, so wie es angelegt ist, seine Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt und dass die Reformvorschläge für die Justiz und die Gesellschaft tatsächlich Verbesserungen bringen und nicht mehr Schaden als Nutzen verursachen. Nach meiner Auffassung liegt keine dieser Voraussetzungen vor. Zu den verfassungsrechtlichen Fragen habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass ich glaube, dass unser geltendes System eines ist, in dem die Verfassungsgebende Versammlung unser System der Justizverwaltung bewusst in die Konzeption von Gewaltenschränkung und –balancierung eingepasst hat. Ich gehe auch davon aus, dass die derzeitigen Vorschläge nicht grundgesetzkonform sind. Die Einzelheiten dazu habe ich in der Stellungnahme, insbesondere im Hinblick auf das Demokratieprinzip, ausgeführt.

Mir ist aber vor allem der Hinweis darauf wichtig, dass die in der Entwurfsbegründung immer wieder behaupteten Gefahren und Abhängigkeiten als Folge der Ausübung der Justizverwaltung durch die Exekutive tatsächlich nicht bestehen. Da ist im

Entwurf die Rede von der notwendigen Loslösung aus dem Zugriff der Exekutive oder dem Stimulieren der Richter zu vorauseilendem Gehorsam. Wenn man allerdings nach konkreten Beispielen fragt, ist es einfach sehr dünn! Es geht mir ein bisschen, mit Verlaub, Herr Vorsitzender, wie Jim Knopf – bei „Jim Knopf und die Wilde 13“ gibt es den sogenannten Scheinriesen Tur Tur. Je näher man dem Scheinriesen kommt, desto kleiner wird er in Wirklichkeit. Und so ist es ein bisschen mit den Problemen, die dort geltend gemacht werden. Je konkreter man nachfragt, desto weniger konkret sind die Antworten auf diese Abhängigkeiten und die Gefahren, die durch die Ausübung der Justizverwaltung durch die Exekutive behauptet werden. Man sollte vor allem nicht so tun, als ob die exekutive Justizverwaltung so etwas wie der natürliche Feind der Richterschaft wäre. Ich denke, das Gegenteil ist der Fall! Die Justizverwaltung hat Servicefunktion für die Bereitstellung der Rahmenbedingungen für die Rechtspflege. Diese Servicefunktion nimmt sie wahr – darauf beschränkt sie sich aber auch. Auch nur subtile Einfluss- oder Steuerungsversuche sind mir persönlich nie untergekommen.

Wir haben jetzt schon eine weitgehende Eigenverwaltung in den Gerichten und Staatsanwaltschaften sowie eine breit angelegte Beteiligungskultur. Um nur einige Beispiele zu nennen: das Thema Geschäftsverteilung, natürlich, aber auch beispielsweise in Haushaltsangelegenheiten die dezentrale Budgetierung, bei der ein Großteil der Haushaltsmittel den Gerichten und Staatsanwaltschaften zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen wird, oder die Beteiligung an vielen konzeptionellen Vorhaben, bei denen wir selbstverständlich mit der Richterschaft, mit den Staatsanwälten, mit den Personalvertretungen solche Konzeptionen entwickeln. Das betrifft beispielsweise das Thema der Personalbedarfsberechnung usw., System PEBB§Y, das ich damals auch mit aus der Taufe heben durfte, viele EDV-Angelegenheiten, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, das Thema Gesundheitsmanagement, Wissensmanagement, um nur einige Beispiele aus den letzten Jahren zu nennen. Ich denke, diese breite Beteiligungskultur ist schon deshalb wichtig für die Justizverwaltung, weil sie auf das rechtspraktische Know-how der praktischen Rechtspflege angewiesen ist. Die Justizverwaltung ist eine Veranstaltung, deren zentrale Aufgabe und deren Hauptinteresse die Bereitstellung der Bedingungen für eine qualitätsvolle Arbeit der Justiz ist. Soweit es um Personalangelegenheiten geht, gibt es bei einer strikten

Orientierung am Leistungsprinzip keine wesentlichen Differenzen. Ich kann das aus meiner eigenen Erfahrung als Vorsitzender des Präsidialrates der ordentlichen Gerichtsbarkeit sagen. Der Präsidialrat als Vertretung der Richterschaft in Personalangelegenheiten und die Ministerialverwaltung legen dieselben Maßstäbe an, nämlich das Leistungsprinzip. Und deshalb gibt es auch ganz wenige Gegenvorschläge, denen im Übrigen in der Regel durch die Ministerialverwaltung auch entsprochen wird. Auch die verfügbaren Kennzahlen und Bewertungen sprechen sämtlich für eine im Großen und Ganzen gut funktionierende Justiz. Das gilt für externe Bewertungen der deutschen Justiz im internationalen Vergleich, aber auch für Evaluationen im Inland. Die bayerische Justiz hat sich kürzlich einer solchen Evaluation unterzogen, mit großem methodischem Aufwand. Das Ergebnis war, dass 80 Prozent der befragten Bürger mit der Justiz zufrieden oder sehr zufrieden waren. Es gibt eine Reihe von Mitarbeiterbefragungen, von internen Evaluationen, die alle zu ordentlichen Bewertungen führen und die dieses Thema der Abhängigkeit, der subtilen Einflussnahme zu keinem Zeitpunkt thematisiert haben. Wichtig ist, dass ein Systemwechsel auch aus unserer Sicht ganz erhebliche Probleme mit sich bringen würde. Ich denke, die Abkopplung zwischen Justizverwaltung und Justizministerium würde, wie sich auch in Beispielen osteuropäischer Länder zeigt, zu einer zunehmenden Entfremdung führen, zu einem immer weniger ausgeprägten Verständnis für die Bedürfnisse der jeweils anderen Seite, zu einem viel geringeren Praxisbezug des Justizministeriums bei rechtspolitischen Vorhaben und damit auch zu einer erheblichen Schmälerung der Effizienz der Rechtspolitik. Auf den Punkt gebracht: Im Justizministerium, und da gibt es Beispiele, die ich auch persönlich erlebt habe, in osteuropäischen Ländern, ist es dann weitgehend egal, welche Folgen ein Gesetzgebungsvorhaben beispielsweise zur Prozessrechtsreform hat, weil sie dafür, nämlich für die Ressourcenverantwortung, nicht mehr zuständig sind.

Zwei Bereiche, die ich nur stichwortalber noch nennen möchte: Das eine ist das Thema der Vereinnahmung des Begriffs, des Wesens und der Institution Justiz für Richter und Staatsanwälte, die in dem Entwurf aus meiner Sicht ganz besonders ins Auge fällt. Justiz besteht aber nicht nur aus Richtern und Staatsanwälten. Justiz besteht zu 85 Prozent aus nichtrichterlichem Personal. Und das ist etwas, was man bei diesem Entwurf möglicherweise etwas aus dem Auge verloren hat. Ich bin als Organ der Justizverwaltung Präsident aller Justizangehörigen und ich werde, denke

ich, in dieser Eigenschaft auch deswegen respektiert, weil sich alle Berufsgruppen darauf verlassen können, dass ich in bestimmten Fällen, in den Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit natürlich, moderiere, Interessen ausgleiche. Ein Vertrauen in demselben Sinne würde ein Richter, der aus dem Kreis der Richter gewählt ist, als Präsident, denke ich, nicht genießen. Und der zweite Gesichtspunkt ist der Gesichtspunkt der Einheitslaufbahn, das heißt also der Gleichstellung aller Richterämter. Da habe ich die ganz erhebliche Sorge, dass wir Qualitätseinbußen in der praktischen Rechtspflege erleben werden, weil wir jetzt schon in einem ganz starken Wettbewerb um die besten Köpfe auch innerhalb der ausgebildeten Juristenszene sind und weil es sehr viele junge Leute gibt, die selbstverständlich auch eine materielle Gegenleistung für ihr Engagement, für ihr besonderes Fachwissen haben möchten. Ich fürchte, dass wir mit einer Gleichstellung aller Richterämter dort möglicherweise Qualitätseinbußen erleiden. Vielen herzlichen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Küspert, ich bedanke mich und begrüße bei uns Herrn Professor Wieland. Sie kommen genau richtig! Sie haben noch fünf Minuten Zeit, sich einzufinden, dann sind Sie auch schon an der Reihe. Dann kommt jetzt Herr Professor Dr. Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a. D. Bitte schön!

SV Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz in dem von den vorliegenden Gesetzentwürfen angestrebten Umfang bedarf in jedem Fall einer Grundgesetzänderung. Insofern sind die Doppelentwürfe schon in sich folgerichtig, insbesondere schon wegen der Änderung der Berufung der Richter und wegen der Artikel 95 und 98 Grundgesetz geltender Fassung. Das Gewaltenteilungsprinzip und auch andere verfassungsrechtliche Prinzipien und Regelungen, etwa zur richterlichen Unabhängigkeit, gebieten andererseits nicht die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz. Unter demokratiethoretischen oder demokratiestaatlichen und allgemeinen verfassungspolitischen Aspekten ist die Einführung einer solchen Selbstverwaltung überdies in meinen Augen weder notwendig noch wünschenswert noch zweckmäßig. Sie ist demokratiestaatlich höchst problematisch, denn sie stärkt nicht die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes, sondern im Gegenteil

ständestaatliche Tendenzen. Die Reformmodelle sind auch einseitig auf die Richter und Staatsanwälte konzentriert – mein Vorredner hat eben gerade darauf hingewiesen –, obwohl die den Justizräten zgedachten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Personal und Haushalt einen weit darüber hinausgehenden Bereich der Justiz, also nichtrichterliches Personal, Sach- und Finanzmittel des gesamten Justizwesens, erfassen würden. Mein früherer Kollege Hoffmann-Riem hat zutreffend, und ich übernehme das ausdrücklich, festgestellt, das nichtrichterliche Personal sei „der blinde Fleck im Auge richterzentrierter Reformvorschläge“. Auch zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit trägt die Selbstverwaltung der Justiz im Grunde nichts bei, meine Damen und Herren! Jedenfalls kann aus der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit des Artikel 97 Grundgesetz keine Verpflichtung abgeleitet werden, die Justizbereiche einer völligen Selbstverwaltung zu unterstellen. Um es ganz deutlich zu sagen: Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit bezieht sich auf die richterliche Tätigkeit und umfasst gerade nicht Aufgaben der Justizverwaltung! Auch garantiert Artikel 97 Grundgesetz die Unabhängigkeit des einzelnen Richters und nicht gewissermaßen die Gerichtsorganisation als Institution. Und die richterliche Unabhängigkeit, um auch das noch einmal ausdrücklich zu betonen, ist nicht nur gegenüber der Legislative und Exekutive, sondern auch gegenüber der Judikative selbst zu schützen, auch Maßnahmen gewissermaßen innerhalb der Dritten Gewalt können Verletzungen der richterlichen Unabhängigkeit darstellen. Die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz würde die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nicht in ihrer Bedeutung mindern. Probleme und Konflikte, die bisher im Verhältnis von Exekutive und Judikative aufgetreten sein mögen, würden sich lediglich in den Binnenbereich der Dritten Gewalt verlagern. Anders ausgedrückt, meine Damen und Herren, direkte oder indirekte Einwirkungen in die richterliche Unabhängigkeit sind ganz unabhängig davon abzuwenden, ob sie von der Exekutive oder von einem Selbstverwaltungsorgan der Justiz ausgehen.

Problematisch sind die Selbstverwaltungsmodelle der Justiz vor allem unter demokratiestaatlichen Aspekten. Eine Selbstverwaltung der Justiz reißt im Grunde eine Legitimationslücke zwischen der Ersten und der Dritten Gewalt. Auch das hier zur Beurteilung anstehende Reformmodell vermag im Hinblick auf die Selbstverwaltung durch die Justizräte und die Präsidien oder Präsidenten und

Präsidentinnen diese demokratische Legitimationslücke in meinen Augen nicht zu schließen. Es handelt sich, soweit es etwa um die Zuständigkeiten der Justizräte geht, um exekutive Zuständigkeiten mit erheblichen Handlungsspielräumen, die nicht zuletzt deshalb in die Hände der Selbstverwaltungsorgane gelegt werden sollen, um ihnen im Wege der Selbstverwaltung entsprechende Gestaltungsspielräume einzuräumen, zu eröffnen. Den angestrebten Selbstverwaltungsorganen wäre, auch das ist hier zum Teil schon gesagt worden, ein nennenswerter Prozentsatz des jeweiligen Staatshaushalts zur Verwendung und Verteilung zugewiesen. Sie hätten Personalverantwortung über mehrere Tausende, in großen Bundesländern sogar über mehr als 10.000 Mitarbeiter, bei denen es sich nur, ich darf das wiederholen, zu einem geringeren Teil um Richter und ganz überwiegend um nichtrichterliches Personal handelt. All dies darf einer demokratischen Kontrolle, vermittelt über die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, nicht entzogen werden! Unter dem Blickwinkel einer demokratischen Legitimation in dieser inhaltlichen Hinsicht, in dieser sachlichen Hinsicht muss jeder hoheitlichen Handlungsermächtigung eine mit Sanktionen bewährte parlamentarische Verantwortlichkeit entsprechen. Es muss letztlich eine Struktur gewährleistet sein, die den effektiven Einfluss des Volkes als Souverän über das von ihm unmittelbar gewählte Parlament auf die Ausübung der Staatsgewalt bewirkt und sicherstellt. Das ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, übrigens im Anschluss an eine grundlegende Analyse von Ernst-Wolfgang Böckenförde. Im geltenden Recht ist diese sachlich-inhaltliche Legitimation durch die Aufsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte der Justiz- bzw. der sonstigen Fachminister und durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gewährleistet. Die autonome Selbstverwaltung der Justiz führte dagegen zu einer Legitimationslücke, ich sagte es schon, zwischen der Ersten und der Dritten Gewalt, die in der herkömmlichen Justizverwaltung über die Zweite Gewalt geschlossen wird. Eine von jeder demokratischen Kontrolle freie Richterschaft würde Entscheidungsträger hervorbringen, Justizräte etwa, die sich unter Berufung auf richterliche Statusprivilegien jeder parlamentarischen Kontrolle entziehen könnten. Nicht einmal eine staatliche Rechtsaufsicht über die Selbstverwaltungsorgane ist in den vorliegenden Entwürfen vorgesehen.

Eine letzte Bemerkung mehr verfassungspolitischer Art: Die Reformmodelle werden in meinen Augen auch keine positiven Effizienzrenditen aufweisen können. Es ist

zum Beispiel eine Illusion, zu glauben, dass Personalentscheidungen durch richterliche Gremien und in richterlicher Selbstverwaltung per se immer und ausschließlich fachlich motiviert sind. Auch in der Richterschaft gibt es Interessenfraktionen, sei es parteipolitischer oder standespolitischer Art oder auch nur in Form von schlichten Karriereeilschaften. Es ist auch höchst zweifelhaft, ob die autonome Wahrnehmung der Haushaltsbelange den finanzpolitischen Einfluss der Justiz wirklich verstärkt. Es ist nicht unwahrscheinlich, sage ich ganz vorsichtig, dass er eher gemindert wird und sich die Selbstverwaltung insoweit im Ergebnis kontraproduktiv auswirkt. Schließlich sehe ich die Gefahr der Politisierung der Justiz. Die Entfesselung der Dritten Gewalt, um Paulus van Husen zu zitieren, wird notwendigerweise von ihrer stärkeren Politisierung begleitet werden. Die Organe der Justizselbstverwaltung müssen auch tatsächlich eine politische Professionalität entwickeln, um im Kampf um die knappen Ressourcen überhaupt erfolgreich zu bestehen. Je erfolgreicher sie aber auf der politischen Ebene agieren, desto weniger werden sie vermeiden können, mit politischen, das heißt auch: mit parteipolitischen Maßstäben gemessen zu werden.

Im Übrigen, und das sollen jetzt wirklich meine letzten Bemerkungen sein, Herr Vorsitzender, steht die deutsche Justiz im europaweiten Vergleich, auch nach letzten Feststellungen der EU-Kommission, ich zitiere aus einem Beitrag in der Süddeutschen Zeitung vom Ende März diesen Jahres, gut da. Die gravierendsten Defizite, zum Teil auch im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit, und vor allem die gravierendsten Effizienzmängel der Justiz weisen Staaten auf, die institutionell über die eine oder andere Art von Selbstverwaltung der Justiz verfügen. Die Beobachtung, dass sich anderswo die Justiz selbst verwaltet, besagt also angesichts der ganz unterschiedlichen Gegebenheiten und Herausforderungen für sich genommen relativ wenig für die deutsche Reformdiskussion. Aus der rechtsstaatlichen Justizgewährleistungspflicht des Staates folgt in jedem Fall die Pflicht des Staates, die das staatliche Gewaltenmonopol besonders verkörpernde Justiz so zu organisieren und vor allen Dingen personell und finanziell so auszustatten, dass die Justiz ihre verfassungsrechtlichen Verpflichtungen effektiv zu erfüllen vermag. Kein Reformmodell kann den Staat davon befreien. Die angemessene Erfüllung der staatlichen Justizgewährleistungspflicht hat im Vordergrund zu stehen und nicht die Selbstbefassung der Justiz, die permanente

Selbstbefassung der Justiz. Für diese Erfüllung der Justizgewährleistungspflicht, also Rechtsgewähr vor allem in angemessener Zeit, ist eben nicht nur die Justiz verantwortlich, sondern auch und vor allem Parlament und parlamentarisch verantwortliche Regierung. Letztere brauchen deshalb auch Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten, um diesen verfassungsrechtlichen, gegenüber ihren Bürgern bestehenden Verpflichtungen nachkommen zu können – übrigens auch, um die völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands zu erfüllen, nämlich Artikel 6 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Ich halte also die erneut aufbrechende Diskussion um die richterliche Selbstverwaltung eigentlich für eine Diskussion, die an den wirklichen zu lösenden Problemen der Justiz und der deutschen Rechtsgewähr letztlich vorbeigeht. Schönen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Papier, ich bedanke mich bei Ihnen! Wir kommen jetzt zu Herrn Professor Dr. Joachim Wieland, Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, bitte!

SV Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren, zunächst bitte ich um Nachsicht, dass ich so spät gekommen bin. Mein Flugzeug hatte eine Stunde Verspätung, aber heute muss man froh sein, wenn man überhaupt ein Flugzeug kriegt. Ich möchte meine kurzen einleitenden Bemerkungen unter drei Gesichtspunkten machen. Erstens: Was muss der Gesetzgeber tun? Zweitens: Was könnte gerade der verfassungsändernde Gesetzgeber tun? Und drittens: Was sollte er tun? Ich beginne mit dem, was er tun muss. Da klingt das vor allen Dingen in dem Entwurf zur Änderung der Verfassung so, als gäbe es ein Gebot, jetzt eine stärkere Selbstverwaltung der Justiz einzuführen. Das ist meines Erachtens nicht der Fall. Das Grundgesetz konstituiert ein System der Gewaltenverschränkung, nicht der Gewaltentrennung. Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung wirken aufeinander in einem System von „Checks and balances“ ein. Es gibt keine strikte Abgrenzung zwischen den drei Gewalten, sondern sie haben Einwirkungsmöglichkeiten. Das dient gerade auch dem Schutz der Freiheit. Es dient auch der Unabhängigkeit der Justiz. Die Gewaltenverschränkung kommt in den Einwirkungsmöglichkeiten der Exekutive auf die Justiz nach unserem gegenwärtigen System zum Ausdruck, etwa in der Auswahl der Amtsträger und in Beförderungsentscheidungen, die rechtlich

gebunden nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen haben. Das ist im Grundgesetz vorgegeben, da gibt es auch entsprechenden Rechtsschutz. Das Handeln der Exekutive, also vor allen Dingen der Justizministerien, ist sachlich durch die Gebundenheit an das Gesetz und durch die Weisungsabhängigkeit personell, dadurch dass der zuständige Minister vom Parlament gewählt wird und dann die Amtsträger ernennt, und institutionell, weil das in der Verfassung so vorgesehen ist, demokratisch legitimiert. Das gilt auch und besonders für das Handeln des Justizministeriums. Man darf hier nicht so tun, als gäbe es dort ein Defizit, das zwingend beseitigt werden müsste. Artikel 97 Absatz 1 Grundgesetz garantiert nur die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter, nicht jedoch die Unabhängigkeit der Justiz, und fordert für sie auch keinen ministerialfreien Raum, also einen Raum, wo es keine Weisungsabhängigkeit gäbe. Wenn man sich das näher anschaut, dann muss man sagen, wenn Richter rechtsprechend tätig sind, ist ihre demokratische Legitimation nur darauf zurückzuführen, dass sie einmal von einem demokratisch legitimierten Amtsträger ernannt worden sind, und zum anderen, dass sie an Gesetz und Recht gebunden sind. Das ist für die rechtsprechende Tätigkeit die einem Rechtsstaat angemessene Form. Das ist aber ganz anders bei verwaltender Tätigkeit, so wie sie hier in Artikel 92 Absatz 2 des Gesetzentwurfes ausgestaltet wird. In dem Augenblick, wo Richter verwalten, üben sie vollziehende Staatsgewalt aus und würden nach dem Änderungsentwurf nur sehr eingeschränkt demokratisch legitimiert sein. Es ist also ein Unterschied zu machen zwischen dem unabhängigen Richter, der Recht spricht, und dem unabhängigen Richter, der verwaltet. Das ist zusammengefasst mein erster Punkt. Das, was wir gegenwärtig an System der Verwaltung der Justiz, der Richterernennung, der Richterbeförderung haben, entspricht in allen Punkten den Anforderungen des Grundgesetzes. Es gibt keinen rechtlichen Zwang, hier etwas zu ändern.

Zweiter Punkt: Was könnte ein verfassungsändernder Gesetzgeber – und um den geht es hier nach dem Entwurf – ändern? Da muss man sagen, Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz erlaubt einen breiten Spielraum. Das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip müssen gewahrt werden, aber damit ist keineswegs die gegenwärtige Ausgestaltung garantiert. Man kann in vielen Bereichen, wenn es entsprechende verfassungsändernde Mehrheiten gibt, Vorschläge, wie sie etwa hier gemacht werden, übernehmen. Das würde nicht gegen die Ewigkeitsgarantie

verstoßen – bis auf einen Punkt, der ganz wesentlich ist, auf den komme ich gleich noch. Ich will das an einigen Beispielen verdeutlichen: Der verfassungsändernde Gesetzgeber hielte sich etwa im Rahmen des ihm durch Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz eingeräumten Spielraums, wenn er einheitliche Ämter der Richter und Staatsanwälte schafft. Ob das allerdings sachgerecht ist, einheitliche Ämter mit einheitlicher Besoldung vorzusehen, die nach dem Gesetzentwurf dann bei R 6, beim Bundesrichter, für jeden Richter enden sollen, wage ich zu bezweifeln, wenn Sie sich das Gehaltsgefüge des Öffentlichen Dienstes vorstellen. Ich vermute, auch die anderen Angehörigen des Öffentlichen Dienstes würden dann entsprechende Erwartungen haben – selbstverständlich würden auch Hochschullehrer sofort sagen, dann müssten sie gleichziehen. Bisher hat man immer gesagt, die Abgeordneten sollten sich nach den Bundesrichtern richten. In dem Gesetzentwurf klingt es jetzt mehr so, als sollte sich die Bezahlung der Richter nach den Diäten der Abgeordneten richten – und man kann vielleicht doch darüber streiten, ob das der richtige Punkt ist. Ich könnte mir vorstellen, ein einheitliches Amt würde im Ergebnis, angesichts der Lage der Staatsfinanzen dazu führen, dass die Richter eher nach R 1 bezahlt würden als nach R 6, aber das ist eine Prognose, dazu kann man auch unterschiedlicher Auffassung sein. Es wäre auch mit der Ewigkeitsgarantie des Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz vereinbar, wenn man sagen würde, man gibt den Richtern gewisse Rechte dazu, ihre haushaltsrechtlichen Bedarfe entweder direkt bei der Regierung oder sogar beim Parlament anzumelden. Das würde nach meinem Verständnis nicht dem Demokratieprinzip als Prinzip widersprechen. Nur muss man, wenn man sich die Verteilungskämpfe anschaut, sehr optimistisch sein, wenn man sagt, in dem Augenblick, wo nicht mehr ein Minister in einer Regierung in den Auseinandersetzungen die Position der Richterschaft und der Staatsanwälte vertritt, sondern ein eigenständiges Organ, das außerhalb dieses politischen Gefüges steht. Ob man da tatsächlich Aussicht auf Erfolg hätte, dass die Position der Ausstattung der Justiz, die, und da würde ich Herrn Präsidenten Papier vollständig zustimmen, für den Rechtsstaat ganz wesentlich ist, besser durchgesetzt werden kann, wenn man eben keine Ministerin oder keinen Minister mehr hat, die oder der sich für einen in den Verteilungskämpfen in den Kampf wirft? Meines Erachtens könnte der verfassungsändernde Gesetzgeber auch Staatsanwälte in dem konkreten Einzelfall weisungsfrei stellen. Das wird diskutiert. Das wäre ohne Weiteres denkbar, es ist eine Entscheidung, darüber muss man nachdenken. Ich glaube aber, es wäre eine

Illusion zu glauben, dass viele von den Missständen, die heute beklagt werden, auch gerade in dem Gesetzentwurf, sich ändern würden, wenn man jetzt Raum einfach nur für Selbstverwaltung der Justiz schafft. Man muss bedenken, dass Richter auch nur Menschen sind. Der Bundesgerichtshof ist ein gutes Beispiel dafür, was sich in dem Bereich der Selbstverwaltung entwickeln kann. Ich könnte Ihnen noch andere nennen. Man darf nicht glauben, in dem Augenblick, wo man sagt, die Entscheidung treffen nicht mehr die bösen Politiker, sondern die guten Richter, wird das ein fehlerloses Verfahren sein, sondern es wird genauso Fehler geben, es wird nach meiner Überzeugung auch Abhängigkeiten geben. Das kriegt man aus so einem System nicht heraus.

Mein letzter Punkt, und das ist vielleicht der entscheidende, ist: Ich glaube nicht, dass es mit dem Demokratieprinzip vereinbar wäre, wenn man diesem Justizrat oder wie auch immer man es nennt, praktisch die Macht geben würde, Justizverwaltung in Selbstverwaltung zu betreiben. Das geht meines Erachtens an den Kerngehalt unseres Demokratieprinzips. Demokratische Legitimation kann durch das Parlament vermittelt werden, aber wird nicht von Richtern und Staatsanwälten allein vermittelt. Herr Präsident Papier hat darauf hingewiesen, dass schließlich nicht nur Richter und Staatsanwälte betroffen sind, sondern die ganz überwiegende Zahl der Betroffenen sind sonstige Justizangehörige, die dann praktisch fremdbestimmt würden, und das Parlament hätte insoweit keine Möglichkeiten mehr. Ich halte das für eine Rückkehr zu einer eigentlich längst überwundenen ständischen Ordnung, wo eine Berufsgruppe praktisch ihr eigenes Recht schaffen will, so dass es Sie jetzt vermutlich nicht wundert, wenn ich zu meinem dritten Punkt nur sage: Ich würde eigentlich nichts ändern. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Wieland, ich danke Ihnen für das feurige Plädoyer zugunsten des Parlamentes. Damit kommen wir zu Herrn Professor Dr. Wittreck, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

SV Prof. Dr. Fabian Wittreck: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, vielen Dank! Ich will mich, auch mit Blick auf die Zeit, auf drei kurze Hinweise beschränken. Der erste betrifft noch einmal den Punkt „europäische Standards“. Herr Kannenberg hat diesen Beirat europäischer Richter noch einmal

verteidigt gegen den Vorwurf, dass da Lobbyismus betrieben worden ist. Erstens: Es hat massive Lobbyversuche gegeben, das Grundproblem ist aber vielmehr struktureller Natur. Wenn ich ein Gremium zur Beratung schaffe und es einseitig nur mit Richtern besetze und noch dazu Richterverbände zu Fragen der richterlichen Arbeitsbedingungen befrage, dann bestätigt sich wieder einmal der schöne Satz, dass sich Elefanten die Welt nur mit großen Ohren und Rüssel vorstellen können. Wenn Sie einen Rat aus Professoren einsetzen, der den Europarat in Fragen der Wissenschaftsfreiheit beraten würde, dann kommen die gleichen Papiere heraus: „Gebt uns mehr Macht und gebt uns mehr Geld!“ Es ist nahezu zwingend.

Der zweite Punkt zum Verfassungsrecht: Ich kann mich kurz fassen und mich Herrn Wieland vollumfänglich anschließen. Diese Zweidrittelmehrheit im Justizverwaltungsrat geht nicht. Sie geht auch meines Erachtens angesichts des Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz nicht. Für mich kommt ein anderer, viel wichtigerer Punkt dazu: Wir haben nicht Demokratie, wenn gewählt wird. Das wird Ihnen jeder Weißrusse bestätigen können. Demokratie ist, wenn ich jemanden abwählen kann. Und in diesem ganzen Entwurf finde ich nicht einmal den Ansatz dafür, wie ich auf Fehlsteuerung reagiere. Was mache ich, wenn ich feststelle, sowohl justizintern als auch dann vom Parlament, da läuft was falsch? In der Personalpolitik werden Frauen benachteiligt, werden Minderheiten benachteiligt, das ist eine große Blackbox, wir kommen da gar nicht heran. Ohne die Zugriffsrechte, die auch Herr Papier hier schon angemahnt hat, ist das verfassungsrechtlich so nicht gangbar. Und beispielsweise der Entwurf, den ich für Hamburg zu begutachten hatte, hat genau diese Abberufungsrechte vorgesehen.

Der letzte Punkt ist schließlich eher rechtspolitischer Natur. Es ist schon sehr deutlich darauf hingewiesen worden, das möchte ich auch nochmal unterstreichen, dass diese Entwürfe blind sind für die sogenannten Folgedienste, die in der Personalhoheit dann von jemandem abhängen, den sie weder mittelbar noch direkt legitimiert haben. Auch da war Hamburg klüger und hat dieses Selbstverwaltungsmodell auf die Folgedienste erstreckt. Und es ist insofern konsequent, der Entwurf verweist auf die Parallelen zu Universitäten. Da ist völlig klar, dass die verschiedenen Gruppen in einer solchen Selbstverwaltung eine Rolle spielen müssen. Und der letzte Punkt, auch das kann ich nur unterstreichen: Es heißt

immer institutionelle Unabhängigkeit, die wir bisher nicht kennen, schützt auch die Unabhängigkeit der einzelnen Richter. Das ist für mich ein Satz der politischen Theologie, nicht des Rechts. Das kann man glauben – ich glaube es nicht. Denn wir haben auch schon zu Recht gehört, dass die Probleme nur verlagert werden. Wir haben Gerichtsentscheidungen aus allen Bereichen, dass Selbstverwaltungsorgane die Unabhängigkeit einzelner Richter verletzt haben. Ein schönes Beispiel ist ein ehemaliges Mitglied Ihres Ausschusses, wenn ich das richtig sehe, der BGH-Richter werden wollte. Der Entwurf ist insofern konsequent, als er sagt, wir schaffen die Beförderungsämtler ab, aber auch hier bleibt die Einflussmöglichkeit. Auch die selbstverwaltete Justiz wird sich fragen müssen, wer ans Obergericht oder ans Oberlandesgericht kommt! Und die Tätigkeit im Oberlandesgericht, also über Frau Zschäpe zu Gericht zu sitzen, ist wahrscheinlich spannender und auch anspruchsvoller als im Akkord Alkoholfahrten abzuarbeiten. Und dann bleibt die Frage, kenne ich jemanden aus dem Justizverwaltungsrat, der mir einen Wink gibt usw. Das heißt, wir verlagern die Probleme nur, und für diese Problemverlagerung sehe auch ich in der Summe keinen Anlass. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Meine Herren, damit sind wir mit den Statements durch und kommen in die Fragerunden. Kollegin Hönlinger, bitte!

Ingrid Hönlinger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Herzlichen Dank an alle Sachverständigen für ihre Ausführungen! Wir haben jetzt sehr viel über das Thema Demokratie gehört und ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Albrecht. Die erste Frage bezieht sich dann auch gleich auf das Thema Demokratie. Herr Albrecht, Sie schreiben auf Seite 11 Ihrer Stellungnahme: „Eine selbstverwaltete Justiz kann eine stärkere demokratische Kontrolle gewährleisten. Selbstverwaltung führt nicht nur zu einer Stärkung der demokratischen Legitimation, sondern sie dient auch der Verhinderung von Machtmissbrauch und der Stärkung des Rechtsstaatsprinzips.“ Wenn Sie sich jetzt die Diskussion angehört haben, wie würden Sie Ihre Einschätzung verteidigen, auch unter dem Aspekt „Fehlentwicklungen“, den Herr Professor Wittreck angesprochen hat? Meine zweite Frage bezieht sich auf die Staatsanwaltschaft. Am Ende Ihrer Stellungnahme haben Sie gesagt, man muss da auch an verschiedenen Schrauben im Strafrecht drehen.

Mich würde interessieren, wie Sie mit der Frage des Weisungsrechts umgehen. Sagen Sie, dass wir das Weisungsrecht komplett abschaffen müssen, nur das allgemeine oder auch das Einzelweisungsrecht? Wie schätzen Sie dies ein?

Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Auch von meiner Seite ganz herzlichen Dank für Ihre Ausführungen! Es hat fast Spaß gemacht, muss ich sagen, zuzuhören. Und es wird sicherlich auch noch einmal in vielen einzelnen Gedanken, die Sie vorgetragen haben, durchdacht werden müssen. Gerade hatten Sie noch den NSU-Prozess angesprochen. Ich denke, der ist gerade ein besonders gutes Beispiel dafür, dass sich Richter nicht hineinreden lassen – und wenn, dann höchstens vom Verfassungsgericht, aber nicht von einer Regierung, der Politik oder der Presse. Ich muss sagen, das hat mir ganz gut gefallen, unter diesem Aspekt jedenfalls. Zwei Fragen habe ich, eine an Herrn Kannenberg und eine an Herrn Frank. Herr Kannenberg, es wurde verschiedentlich angesprochen, dass eigentlich die Beispiele dafür fehlen, dass nun wirklich und mit welcher Erwartungshaltung, mit welcher Methodik, mit welcher Zielrichtung, seitens der Verwaltung auf die Richterschaft eingewirkt wird. Ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, hier die sehr konkreten Beispiele zu bringen, vor allem auch Beispiele, in denen sich das auf die konkrete Rechtsprechung ausgewirkt haben soll. An welcher Stelle sind irgendwelche anderen Argumente anders gewichtet worden, andere Entscheidungen getroffen worden, weil wir die Struktur so haben, wie sie ist? Wer gibt da irgendwelche Vorgaben und wie transportieren die sich bis ins kleine Amtsgericht in beispielsweise Siegburg, an dem ich die Ehre hatte, einige Jahre zu verbringen. Da muss die Beeinflussung extrem subversiv sein, denn ich habe sie jedenfalls nicht bemerkt. Die zweite Frage richtet sich an Herrn Frank: Sie haben seitens des Richterbundes auch Vorschläge gemacht. Was waren denn aus Ihrer Sicht die Defizite, die Sie dazu veranlasst haben, dann doch einmal ein größeres Konzept zu entwerfen? Wo gibt es da Übereinstimmungen, auch mit den Vorschlägen, die wir heute diskutieren? Was war aus Ihrer Sicht der Anlass, sich überhaupt an das Thema zu machen?

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch von mir einen herzlichen Dank an Sie alle, meine Herren! Ich habe schon einige Sachverständigenanhörungen im Rechtsausschuss mitgemacht, aber so frontal und konfrontativ-argumentativ wie bei diesem Thema habe ich die Sachverständigenbank selten erlebt. Ich habe eine

Frage an Herrn Professor Albrecht und an Herrn Frank. Ich möchte die Frage an den Ausführungen von Herrn Küspert aufhängen – ich glaube, Sie waren derjenige, der vom Kartellsenat gesprochen hat, dass die Klägerseite sozusagen beweispflichtig sei? In diesem Sinne ist der Bundestag nicht beweispflichtig. Wir machen die Gesetze! Die Frage, die ich an Sie beide stelle, ist aber trotzdem politisch. Wir sind doch als Politiker gut beraten, einen Zustand in der Justiz, von dem Sie selbst sagen, der ist im europäischen Rahmen nicht schlecht, ich sage das einmal sehr vorsichtig ... Wenn wir den so kategorial ändern wollen, müssen wir doch als Politiker, die wir mit diesem Thema jetzt im September vor die Wählerinnen und Wähler treten wollen, eine durchgreifende Begründung dafür finden. Nachdem ich glaube, dass Sie auf die Frage der Kollegin Winkelmeier-Becker nach Einzelfällen unzulässiger Beeinflussung durch Ministerialbeamte mit Einzelfällen nicht werden kommen können oder wollen, frage ich Sie: Wo liegt denn diese strukturelle, über den Einzelfall hinausgehende Malaise des jetzigen Systems, die uns zu einer Systemänderung politisch zwingen würde? Wo liegen die systemischen Defizite des jetzigen Systems?

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Recht mutig und in Verkennung der tatsächlichen Gegebenheiten sagt der Kollege Montag, wir machen die Gesetze. Wir beraten und verabschieden sie! Jetzt kommt der Kollege Petermann.

Jens Petermann (DIE LINKE.): Ich hätte nichts dagegen, wenn wir sie auch machen würden, Herr Vorsitzender, ab und zu. Ich habe zwei Fragen an Herrn Kannenberg. Es ist hier verschiedentlich kritisiert worden, dass das Modell die Selbstverwaltung nur den Richtern und Staatsanwälten anvertrauen will und die übrigen Justizangestellten außen vor bleiben. Halten Sie diese Kritik für gerechtfertigt? Und die zweite Frage: Herr Professor Papier hat betont, dass die richterliche Unabhängigkeit in der Rechtsprechung nur durch das Korrelat der strikten Gesetzesbindung ermöglicht werde. Das fehle bei der Selbstverwaltung der Judikative, sodass hier ein Legitimationsproblem oder eine Legitimationslücke verbleibe. Halten Sie diese Kritik für gerechtfertigt? Wie stehen Sie dazu, Herr Kannenberg?

Dr. Edgar Franke (SPD): Ich habe zwei Fragen, eine Frage an Herrn Professor Papier und eine an Herrn Professor Wittreck. Herr Papier, Sie haben kurz und knackig gesagt, wenn ich es richtig mitgeschrieben habe, die Einführung der Selbstverwaltung und der Justiz sei weder notwendig noch wünschenswert noch zweckmäßig. Das war eine harte Kritik, wenn Sie so wollen. Sie sei demokratiethoretisch höchst problematisch und sie stärkt nicht die parlamentarische Demokratie, ganz im Gegenteil, haben Sie gesagt. Und, darauf soll sich der Schwerpunkt meiner Frage beziehen, sie stärkt ständestaatliche Tendenzen. So sei vor allen Dingen aus verfassungspolitischer Sicht, nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern aus verfassungspolitischer Sicht, dieser Entwurf inhaltlich abzulehnen. Vielleicht können Sie das ein bisschen konkretisieren, untermauern? Zweite Frage: Herr Wittreck, Sie haben von empirischen Umfragen, Untersuchungen, auch auf europäischer Ebene, gesprochen. Sie haben das schöne Bild mit den Elefanten, die sich die Welt nur mit großen Ohren und großen Rüsseln vorstellen, gebraucht. Gibt es denn, Sie haben sich ja lange mit dem Thema beschäftigt, wissenschaftliche Untersuchungen, die belegen, dass Richter Einflüssen der Politik nicht gewachsen sind oder – andersherum – dass ihre Unabhängigkeit durch Einflüsse eingeschränkt wird? Gibt es solche Untersuchungen? Können Sie dazu vielleicht etwas sagen, weil Sie, glaube ich, in dem Bereich promoviert haben?

Marco Buschmann (FDP): Auch ich schließe mich dem Dank an die Sachverständigen an. In der ersten Runde würde ich gerne zwei Fragen an Herrn Greven stellen. Der Entwurf betrifft, wenn Sie so wollen, zwei große Themenkreise. Das eine ist in Anlehnung an Herrn Wieland, der von der Verschränkung der Gewalten spricht, die Entschränkung oder die Trennung der Gewalten und das andere ist der Bereich, wenn man denn eine solche Entschränkung oder Trennung vornähme, wie diese getrennte, entschränkte Gewalt dann in ihrem Inneren zu organisieren sei. Auf diese beiden Themenkreise bezieht sich auch jedenfalls eine Frage. Und zwar ist ja mit der Entschränkung die Hoffnung verbunden, dann möglicherweise wortgewaltiger, überzeugungskräftiger Haushaltsmittel einzuwerben. Eine ganze Reihe von Sachverständigen haben hier bereits ein Fragezeichen hinter diese Hoffnung gemacht. Herr Greven, Sie sind nun auch für den Haushalt in Ihrem Haus zuständig, könnten Sie möglicherweise aus Ihrer Praxis berichten, vielleicht Argumente vortragen, die die eine oder andere Position untermauern oder in Zweifel

ziehen können? Könnten Sie aus Ihrer Praxis berichten und eine Prognose abgeben – hier wurde der Begriff des Kampfs um die Ressourcen, des Verteilungskampfs um die Haushaltsmittel gebraucht –, wie Sie es aus Ihrer Beobachtung heraus einschätzen, wie eine unabhängige Einheit vor dem Finanzminister bestehen könnte? Und jetzt will ich in den anderen Themenkreis springen: Wir unterstellen einmal, es gibt so eine unabhängige Einheit. Jetzt ist in dem Entwurf nicht nur das einheitliche Richteramt vorgesehen, sondern es sind auch übertragene Funktionen jederzeit rückrufbar. Jetzt ist es aber so – Beamtenrecht liegt bei mir lange zurück –, wenn man die Analogie ins Beamtenrecht zieht, dann ist es dort das Laufbahnprinzip, das einmal zuerkannte Laufbahnamt, das einem nicht mehr entzogen werden kann, es sei denn, es liegen schwerwiegende Verfehlungen vor. Das ist ein Ausdruck der besonderen Verpflichtung auf das Gesetz; wer sich also gesetzestreu verhält, dem kann nichts weggenommen werden. Dies stärkt natürlich auch die Fähigkeit des Beamten, sich besonders treu, im Zweifelsfall auch gegen anderslautende Erwartungshaltungen, an Recht und Gesetz zu halten. Und die Übertragung von Aufgaben, zumindest der Besoldung und der Amtsbezeichnung auf Lebenszeit, sodass man jedenfalls nicht mehr dahinter wegfallen kann, ist eigentlich ein Ausdruck besonderer Unabhängigkeit und der Stärkung des einzelnen Entscheidungsträgers. Jetzt haben wir hier einen Entwurf, der sagt, das Gegenteil sei richtig, gerade bei Richtern würde diese Zuerkennung einer bestimmten Laufbahnposition, hinter die man nicht mehr zurückfallen kann, besondere Abhängigkeit oder Lobbynetzwerke stärken. Daher lautet meine Frage an Sie, der Sie auch mit Personal dort beschäftigt sind: Ist es aus Ihrer personalwirtschaftlichen Sicht – unabhängig von dem Qualitätsargument, das hier immer wieder genannt wurde – eher eine Stärkung der Unabhängigkeit, wenn man nicht mehr hinter einem einmal übertragenen Aufgaben-, Beförderungskreis oder wie auch immer zurückfallen kann? Oder wird nicht vielmehr, wenn ein bestimmter Status, der einmal erreicht wurde, jederzeit widerruflich ist, die Abhängigkeit demjenigen gegenüber, der darüber entscheidet, eher erhöht?

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Dann kommen wir jetzt zur ersten Antwortrunde. Herr Professor Wittreck auf die Frage des Kollegen Dr. Franke, bitte!

SV Prof. Dr. Fabian Wittreck: Wenn man fragt, was haben wir an empirischen Materialien über tatsächliche Verletzungen der richterlichen Unabhängigkeit, muss man auf verschiedenen Ebenen fragen. Wir haben natürlich die oberste Ebene der gerichtsfest festgestellten Verletzungen, also Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit, die von den Dienstgerichten als solche gerügt worden sind. Die kommen immer wieder vor. Die neuralgischen Punkte sind regelmäßig Dienstaufsicht und Beurteilung. Einem Richter wird also vorgehalten, die Verhandlungsführung könne straffer sein, das ist dann gerügt worden. Auf einer zweiten Ebene, sozusagen, empirisch gefragt, wie oft so etwas jenseits der veröffentlichten Judikatur vorkommt, haben wir im Augenblick praktisch keinen Literaturstand. Wir haben auf der noch tieferen Ebene, wie steht es mit den informellen Fragen, sicherlich ein, ich glaube, herrschendes Meinungsbild in der Literatur, dass das Beförderungssystem als solches Gefahren birgt. Wir haben keine empirischen Messungen, das muss man ganz deutlich sagen, aber hier haben wir, nicht nur seitens der Richterschaft, sondern auch in der Wissenschaft, durchaus die Sorge, ich glaube gar nicht einmal, dass Forderungen gestellt werden, sondern dass man antizipiert, was wollen die vielleicht? Und da bestehen dann wiederum nach meiner Wahrnehmung – das kann ich aber jetzt nicht als empirische Forschung bezeichnen, sondern das sind viele Gespräche mit Justizpraktikern – in den Ländern wiederum sehr unterschiedliche Strukturen. Man kann es hier offen sagen: Baden-Württemberg etwa war bis zum Machtwechsel für einen sehr straffen Zugriff knapp unterhalb der Ministerialebene bekannt. Und wenn dort Karrieren gesteuert werden, besteht die Gefahr – das würde ich in der Form auch als belastbare Hypothese bezeichnen –, dass sich jemand überlegt, wie verhalte ich mich, damit das klappt. Das ist der Befund.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Papier auf die Frage des Kollegen Dr. Franke, bitte!

SV Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier: Ich möchte Ihre Frage nach der Bedeutung des Demokratieprinzips beantworten. Es wird vielfach gesagt, Selbstverwaltung der Justiz stärke die Demokratie in einem wichtigen Teilbereich, nämlich im Bereich der Dritten Gewalt. Das beruht natürlich auf einer jedenfalls nicht verfassungsrechtlichen Sicht des Demokratieprinzips. Ich zaubere jetzt nichts aus meinem wissenschaftlichen Hut, sondern ich greife auf die ständige Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts zurück, die dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes ganz bestimmte Aussagen entnimmt, gewisse Strukturen. Da gibt es einmal die Notwendigkeit der personellen Legitimation, das heißt alle Amtsträger müssen in einem demokratischen Verfassungsstaat ihre personelle Berufung gewissermaßen auf eine ununterbrochene Legitimationskette hin zum Parlament – das Parlament als das einzig unmittelbar vom Volk gewählte Organ – zurückführen. Diese personelle Legitimation ist aber nur der eine Punkt; die ist übrigens bei den Richterwahlausschüssen, so wie es in den Entwürfen vorgeschlagen ist, vordergründig gewahrt, weil die Richterwahlausschüsse des Bundes und der Länder zusammengesetzt werden sollen aus Zweidritteln von Mitgliedern der gesetzgebenden Organe, also Abgeordnete bzw. auf Bundesebene auch Mitglieder des Bundesrates. Was allerdings fehlt, das möchte ich hier nur in Bezug auf die Richterwahlausschüsse sagen, weil ich in meinem Einleitungsstatement aus Zeitgründen darauf noch nicht eingegangen war, ist eine weitere wichtige Ergänzung, die das Bundesverfassungsgericht auch verlangt hat, nämlich das Prinzip der doppelten Mehrheit, das Erfordernis der doppelten Mehrheit. Ich darf einmal aus einer Entscheidung zitieren: „Sieht das Gesetz ein Gremium als Kurationsorgan für die definitive Bestellung eines Amtsträgers vor,“ – das wären hier die Richterwahlausschüsse für die Berufung der Richter auf Bundes- und Länderebene – „... das nur teils aus personell legitimierten Amtsträgern zusammengesetzt ist, ...“ – das wären hier die Richterwahlausschüsse, nur zum Teil mit Abgeordneten oder Mitgliedern des Bundesrates besetzt – „... so erhält der zu Bestellende...“ – das wäre also hier der Richter – „... volle demokratische Legitimation für sein Amt nur dadurch, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit sich ihrerseits aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimierter Mitglieder des Kurationsorgans ergibt.“ Ohne diese doppelte Mehrheit fehlte es nach diesem Modell also auch an der personellen demokratischen Legitimation. Das wollte ich nur noch einmal ergänzend einfügen. Nun aber zu der in meinen Augen sehr viel wichtigeren demokratischen Legitimation in sachlich-inhaltlicher Hinsicht. Dieses Gebot der demokratischen Legitimation in sachlich-inhaltlicher Hinsicht besagt, ich darf das ganz knapp nochmals zusammenfügen, dass letztlich eine Struktur oder eine Organisation gewährleistet sein muss, innerhalb der Verwaltung, innerhalb der exekutivischen Gewalt, die, ich zitiere jetzt auch aus der Rechtsprechung, „den effektiven Einfluss des Volkes als Souverän über das von ihm unmittelbar gewählte Parlament auf die

Ausübung der Staatsgewalt bewirkt und sicherstellt“. Diese sachlich-inhaltliche Rückkoppelung, die im gegenwärtigen Recht über die parlamentarisch verantwortliche Regierung hergestellt wird, würde gekappt werden! Und es würde im Grunde eine von jeder demokratischen Kontrolle freie Richterschaft diese Entscheidungsträger – Justizräte, Gerichtspräsidien als Träger exekutivischer Gewalt, das muss man sich einmal vorstellen, nämlich Justizverwaltung – hervorbringen, die sich unter Berufung auf richterliche Statusprivilegien jeder parlamentarischen Kontrolle entziehen würden! Das Bundesverfassungsgericht hat in einer relativ jungen Entscheidung, allerdings außerhalb der Justiz, diese sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation von Amtsträgern noch einmal herausgestellt: „Verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter ist den Organen von Trägern der funktionalen Selbstverwaltung ...“ – und das wären hier dann Träger funktionaler Selbstverwaltung, die geschaffen werden – „... aus verfassungsrechtlicher Sicht nur gestattet, weil und soweit das Volk auch insoweit sein Selbstbestimmungsrecht wahrt, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält. Das erfordert, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse des Organs in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtsträger unterliegt.“ Und daran würde es schlicht fehlen! Nicht einmal – ich habe es vorhin gesagt – eine Rechtsaufsicht über die exekutiven Handlungsträger oder Ermächtigten, nämlich Justizräte und Gerichtspräsidien, wäre vorgesehen, also wäre nicht einmal das lose Instrument der Einflussnahme über eine Rechtsaufsicht gewährleistet. Das ist schlicht und ergreifend – ich sage es einmal etwas provozierend, aber ich bitte um Nachsicht – der Einstieg nicht in die Verfestigung der demokratischen Ordnung, der parlamentarisch-demokratischen Ordnung – für die ich immer gestritten habe, und für den Ausbau und die Festigung dieser demokratischen Ordnung streitet auch das Bundesverfassungsgericht immer, Stichwort „Stärkung der Rolle des Parlamentes“ –, sondern das ist ein Ausbau von ständestaatlichen Strukturen, Sie können es auch provozierender sagen: von räterepublikanischen Herrschaftsstrukturen, das muss ich ganz offen sagen. Das widerstreitet eigentlich der Grundstruktur unserer Verfassung. Deshalb muss man vorsichtig sein mit der schnellen Analyse, wenn wir da Selbstbestimmung haben, dann ... – abgesehen davon, dass hier nur ein Bruchteil der Justiz überhaupt eingebunden wäre, das würde ich jetzt nicht nochmals aufgreifen, nämlich nur die Richter und Staatsanwälte,

nicht der gesamte Justizbereich, der zu 80 Prozent, glaube ich, in personeller Hinsicht und auch haushaltsmäßig natürlich weit darüber hinausgeht. Das wäre also im Grunde der parlamentarischen Demokratie nicht zuträglich.

Wenn andere Staaten, die sich zweifelsohne auch auf der demokratischen Ordnung gründen, das will ich gar nicht bestreiten, andere Modelle pflegen, dann hat das Tradition, zum Teil. Ich habe vorhin versucht, ganz vorsichtig darauf hinzuweisen, dass das allerdings nicht zu einer Verbesserung der Justizarbeit geführt hat. Das kann man ganz offen sagen. Ich will gar keine Namen nennen, keine Staaten herausgreifen, aber interessanterweise hat die Europäische Kommission jetzt einmal in einer Analyse den engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes und der Güte des Justizwesens herausgestellt. Und die Europäische Kommission hat interessanterweise festgestellt – was man wahrscheinlich auch als Laie ziemlich schnell erfassen würde –, dass die Staaten, die gegenwärtig unter ganz besonderen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Schwierigkeiten leiden, im Grunde auch ein mangelhaftes Justizsystem aufweisen. Ich habe mir nur ganz bescheiden erlaubt, hier darauf hinzuweisen, dass das auch die Staaten sind, die seit langem über eine Selbstverwaltung der Justiz verfügen. Ich will nicht sagen, dass das die Ursache ist, aber ich will nur sagen, es würde in keiner Weise die Effizienz, auch nicht die richterliche Unabhängigkeit stärken, wenn wir ein solches Modell einführen. Also wäre das demokratiestaatlich höchst bedenklich, aber auch unter dem Gesichtspunkt, was uns das nutzt. Was bringt uns das, bringt es uns wirklich einen Effizienzgewinn? Die Justiz ist doch nicht Selbstzweck, sondern die Justiz hat die rechtsstaatliche Justizgewährpflicht des Staates zu erfüllen! Das ist ihre Aufgabe! Und es ist nicht ihre Aufgabe, sich immer mit sich selbst zu beschäftigen. Von daher sehe ich wirklich – weder früher noch jetzt – einen Anlass, in dieses System so grundlegend einzugreifen.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Und nun Herr Kannenberg auf die Frage der Kollegin Winkelmeier-Becker und zwei Fragen des Kollegen Petermann, bitte!

SV Werner Kannenberg: Die Frage von Frau Abgeordneter Winkelmeier-Becker richtete sich auf Beispiele für die konkrete Einwirkung durch letztlich die Exekutive

auf die Richterschaft. Der Mechanismus, den Sie suchen, funktioniert im Wesentlichen über das Beurteilungs- und Beförderungswesen. Dafür gibt es zwei Wege: Im Wesentlichen ist der eine das Beurteilungswesen, das, ich sage einmal, scheinobjektiv arbeitet, weil es immer haarscharf entlang des eigentlichen Kernbereichs, der richterlichen Aufgabe, Sekundärtugenden herausstellt und zur wesentlichen Grundlage dessen macht, was in der Beurteilung steht. Das ist dann fast beliebig, weil man es so oder anders steuern kann, und führt am Schluss zu Beurteilungen, die sich mit dem, worum es eigentlich bei der Rechtsprechung geht, nur noch ganz am Rande auseinandersetzen. Und wozu dient so eine scheinobjektive Beurteilung? Sie dient dazu – wenn es denn passiert, und das ist durchaus nicht immer der Fall –, dass persönliche Nähebeziehungen ausgebaut werden – ich will gar nicht das böse Wort von Karriereeilschaften benutzen, das vorhin aus anderem Munde hier gefallen ist. Es ist gar nicht die Intention, jemand anderem etwas wegnehmen zu wollen, aber es entwickeln sich Mechanismen, mit denen auf diese Weise Karrieren unterm Strich eben doch protegiert werden. Dabei wird dann auch die Neutralität und die Distanz unterlaufen, die man von einem Richter erwarten muss, und das ist ein Prozess, der in der Tat – Sie sagten, Sie haben es nicht erlebt – schleichend passiert. Es passiert etwas direkter im Beurteilungsgespräch, wenn Feedback zu dem gegeben wird, wie der Richter sich verhält, indem ganz klar gesagt wird, dass die Schwerpunkte bei der Arbeitssetzung doch vielleicht ein bisschen zu sehr auf diesem oder jenem liegen und man doch zum Beispiel darauf achten sollte, dass die Erledigungszahlen in diesem oder jenem Rahmen bleiben, wodurch der Richter sich animiert fühlen kann und auch soll, so ist es ja gedacht, die Dinge auf eine andere Weise zu bearbeiten, insbesondere schneller zu bearbeiten oder sich nicht darauf einzulassen, sich in einem einzelnen Verfahren, in dem der Richter große Probleme sieht, lange aufzuhalten. Auf diese Art und Weise wird der Richter gedrängt, damit die Beurteilung, die dieses Mal vielleicht noch nicht so günstig ausfällt, demnächst vielleicht anders ausfallen kann und irgendwann auch einmal eine Abordnung zur Erprobung mit dem Ziel einer späteren Beförderung anstehen kann, damit er Schwierigkeiten vermeidet, die sonst vielleicht am Horizont drohen. Auf diese relativ indirekte Weise funktioniert es. Und warum nenne ich das Ganze? Ich nenne es deshalb, weil die Funktion der Beurteilung letztlich eine exekutive Funktion ist. Das passiert nicht im Rahmen richterlicher Unabhängigkeit, im Rahmen der Rechtsprechung. Und deshalb steht dies letztlich

unmittelbar in der hierarchischen Einordnung in die Exekutive. Klassisches Beispiel: Der Präsident des Oberlandesgerichts, zu dem ein Richter zur Erprobung, ob er sich denn für eine Beförderung empfiehlt, abgeordnet wird, beurteilt am Ende der Abordnung diesen Richter. Woraufhin der Richter sich in gesetzter Zeit beim Oberlandesgericht bewirbt, wo der gleiche Präsident wieder bestätigen kann, dass seine Beurteilung richtig war, woraufhin der Besetzungsvorschlag an das Ministerium gesandt wird und vom Ministerium in den Präsidialrat kommt, wo er auf den Präsidenten des Oberlandesgerichts, den nämlichen, trifft, der dann seinen eigenen Besetzungsvorschlag in dem Gremium den anderen Richtern gegenüber vorstellt und verteidigt – und das als diejenige Person in der Landesjustiz, die am wenigsten Rechtsprechungs- und am meisten Exekutivfunktion hat.

Nun zu der Frage, ob denn die übrigen Bediensteten der Justiz schlicht vergessen wurden: Nein, die wurden nicht vergessen, nicht in unseren Entwürfen! Und ich finde es eigentlich ganz schön, dass mit dieser Kritik dazu eingeladen wird, das Modell auch noch zu erweitern, also nicht nur die Selbstverwaltung für die Justiz auf die Richter und Staatsanwälte, sondern gleich auf die Richter, Staatsanwälte, Rechtspfleger und sonstigen Justizangehörigen auszuweiten. Bisher ist es so, dass es mindestens ein Gericht gibt, in dem es seit einiger Zeit ein Rechtspflegerpräsidium gibt, das eine Rechtspflegergeschäftsverteilung macht. Wir sehen das mit Sympathie und Interesse. Natürlich würde es, wenn man das Modell zu Ende denkt, natürlich auch erfordern, dass man dann, wenn man solche Gremien in die Selbstverwaltung der Judikative mit einbezieht, auch die personelle Legitimation entsprechend aufstellen muss, das heißt dann auch, dass der Richterwahlausschuss, den es bisher in der einen oder anderen Weise schon gibt, zum Richter- und Rechtspflegerwahlausschuss wird. Das Gremium wird damit erheblich mehr zu tun haben. Ob das wirklich gewünscht ist, muss man sich überlegen. So weit wollten wir mit unseren Entwürfen zunächst einmal nicht gehen. Das wäre allerdings die unweigerliche Konsequenz eines solchen Modells. Vielleicht wäre das ein Schritt für eine Weiterentwicklung in der Zukunft, aber nicht der aktuell erste Schritt, den wir sehen.

Das zweite Thema war eben auch schon wiederholt Gegenstand der Diskussion, nämlich das Thema „Legitimationslücke“. Die These der Legitimationslücke geht

davon aus, dass der Selbstverwaltung im Unterschied zur Rechtsprechung die strikte Rechtsbindung fehlt, die als Gegenpol zur Unabhängigkeit nötig sei. Der Begriff strikte Rechtsbindung, auch heute schon mehrmals gefallen, ist schon in sich irreführend, denn es gibt keine unterschiedlich starke Verbindlichkeit geltenden Rechts für Richter einerseits und Beamte andererseits. Das Recht gilt und es ist anzuwenden, so viel ist klar. Gemeint ist letztlich, wenn ich es richtig verstehe, dass der Rechtsprechung, im Gegensatz zur Verwaltung, konzeptionell keine Entscheidungsspielräume zugestanden werden. Das allerdings trifft nicht zu. Es trifft nicht zu, weder praktisch noch konzeptionell, denn in allen Phasen der Rechtsprechung gibt es Spielräume. Diese strikte Rechtsbindung gibt es also nicht. Es gibt die Spielräume bei der Verfahrensgestaltung, es gibt die Spielräume bei der Sachverhaltsfeststellung. Es gibt die Spielräume bei der Sachverhaltsbewertung, bei der Auslegung des abstrakten Rechts, bei der Anwendung des Rechts – überall Spielräume, die der Richter auszufüllen hat. Er hat zu beurteilen, ob der Zeuge glaubwürdig ist, ob seine Aussage glaubhaft ist, ob die Vertragsgestaltung fair ist, ob der Interessenausgleich angemessen ist, eine Belastung zumutbar oder eine Strafe tat- und schuldangemessen ist – überall gibt es Spielräume. Spielräume, die der Gesetzgeber nicht lösen kann, weil er notwendig abstrakt-generelle Regelungen macht. Sie haben das Beispiel des NSU-Prozesses angeführt. Ich gebe Ihnen eines dazu, nämlich die Regelung der Medienöffentlichkeit im NSU-Verfahren. Es gibt nicht den einzigen richtigen Weg, den das Bundesverfassungsgericht aufgezeigt hat. Da ist Spielraum! Und es gibt auch, ganz bewusst wegen der Spielräume in unserem Recht, abgesehen von den gesetzlich für verbindlich erklärten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, keine Bindung an Präjudizien außerhalb des Einzelverfahrens. Früher, im feudalen Staat, war den Richtern verboten, das Recht auszulegen, damit sie nicht vom Willen des Königs abweichen. Heute ist das anders, heute gilt, ich zitiere den zweiten Leitsatz aus der Senatsentscheidung zur strafrechtlichen Untreue vom 23. Juni 2010, abgedruckt in BVerfGE 126, 170: „Die Rechtsprechung ist gehalten, Unklarheiten über den Anwendungsbereich von Strafnormen durch Präzisierung und Konkretisierung im Wege der Auslegung nach Möglichkeit auszuräumen (Präzisierungsgebot).“ Die Spielräume für die Anwendung des Rechts zur Verwaltung der Judikative können genauso eng sein wie für die Rechtsanwendung im Wege der Rechtsprechung. Der Rechtsstaat hält es aus, dass die an das Recht gebundene Rechtsprechung keiner exekutiven Fachaufsicht

unterliegt. Er hält es genauso aus, dass die rechtsgebundene Justizverwaltung keiner Fachaufsicht unterworfen wird, zumal Akte der Justizverwaltung selbstverständlich unter Maßgabe des Vorliegens der Voraussetzungen des Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz vor Gerichten anfechtbar sein werden. Die Richter verdienen das Vertrauen, das Artikel 92 Absatz 1 Grundgesetz in einer ganz besonderen Ausdrucksweise eigentlich schon trägt, in die am öffentlichen Wohl ausgerichtete Amtsführung, und zwar nicht nur bei der Ausübung ihrer Entscheidungsspielräume im Rahmen der Rechtsprechung. Und mit dem meiner Auffassung nach gestiegenen persönlichen Legitimationsniveau und gegebenenfalls detaillierten gesetzlichen Maßgaben kann das Gesamtniveau der Legitimation, auf das es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die Herr Professor Papier schon hingewiesen hat, letztlich ankommt, gesteigert werden. Insgesamt kann auch die Richtigkeitsgewähr der Entscheidungen durch die Gremienstruktur, die vorgegeben ist, gesteigert werden. Und wenn sich der Gesetzgeber zu diesem Federstrich, der die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die auf dem Status quo der Verfassung aufbaut, nicht entschließen möchte, sondern stattdessen aus der Sorge vor den hier geäußerten Bedenken die doppelte Mehrheit und die Rechtsaufsicht über die Entscheidungen der Gremien einführen möchte, dann ist das nur eine kleine Abweichung – eine aus meiner Sicht nicht günstige, aber immerhin nur kleine Abweichung –, die nicht das Konzept insgesamt oder die Entwürfe insgesamt entwertet. Vielmehr wäre es lediglich eine Variante, der Sie sich dann vielleicht anschließen mögen. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Greven auf die Fragen des Kollegen Buschmann, bitte!

SV Karl Greven: Die erste Frage betraf die Kompetenz bei der Haushaltsplanung und das Initiativrecht für das Haushaltsgesetz. Über Erfahrungen mit so etwas verfügen wir naturgemäß nicht und müssen daher ein Stückweit spekulieren, was dann wäre und wie das funktionieren würde. Was wir haben, sind die Haushalte der Landesdatenschutzbeauftragten und vielleicht der Rechnungshöfe, die an der Ersten Gewalt „unmittelbar angeknüpft“ sind, aber das sind so kleine Einheiten, dass ich nicht glaube, dass wir daraus eine Lehre für ein ganzes Ressort, wie die Justiz, auch wenn das ein kleineres Ressort im Gesamtspiel der Landesressorts ist, ziehen

können. Ob es besser funktionieren würde? Aus einer rein praktischen Sicht hätte ich die Befürchtung, dass ein Justizrat, dessen Vorsitzender, wenn ich es richtig sehe, jedes Mal für eine Periode neu gewählt ist und danach dieses Amt nicht mehr ausüben darf, als Verhandlungspartner in der Regel wenig Erfahrung in diesen Verhandlungen unmittelbar mit dem Haushaltsgesetzgeber hätte, aber das mag im Einzelfall auch anders sein und gut funktionieren. Was nicht zu unterschätzen ist, ist die, und da sehe ich das eigentliche Problem, Koordinierungsfunktion des Finanzministers, üblicherweise eines sehr mächtigen Ressorts am Kabinetttisch, die es meines Erachtens vernünftig erscheinen lässt, auf gleicher Ebene einen Vertreter der Justiz, also den Justizminister mit einer Justizverwaltung zu haben, der diese Geschäfte betreibt.

Die zweite Frage richtete sich auf den Status und die Rückholbarkeit. Wenn ich den Entwurf richtig verstehe, wird für alle Richter ein einheitlicher Status eingeführt, der unveränderlich, nur durch Erfahrungsstufen in ein höheres Gehalt in Richtung R 6, zum Schluss, führt. Ansonsten ist der Status immer derselbe. Die Funktion wird, jedenfalls in Teilen, auf Zeit gegeben. Die Rückholung, wenn ich das richtig verstanden habe, ist im Wesentlichen durch Beendigung der Periode und der Nichtmöglichkeit der Wiederwahl bzw. durch die Möglichkeit des Verzichts darauf gegeben. Dies scheint mir nichts völlig Ungewöhnliches zu sein und ich sehe auch nicht, dass das grundsätzlich gegen irgendwelche Besitzstandswahrungsprinzipien verstößt. Derartige zeitlich begrenzte Ämter sind meistens natürlich in der Nähe der Politik angesiedelt, aber bei Landräten, Bürgermeistern usw. haben wir auch auf Periode vergebene Ämter, die nachträglich wegfallen, hier mit der Besonderheit, dass nur eine zusätzliche Funktion wegfällt und die oder der Betroffene in ein Richteramt bei einem Gericht zurückkehrt, wo er oder sie eben herkommt. Ob das motivierend, für die Personalentwicklung ein gutes Moment ist, dass man von vornherein eine einheitliche Entschädigung, wie es im Entwurf heißt, hat, die keine Entwicklungsmöglichkeiten bietet ... Gut, das ist aber das Prinzip des Entwurfs, dass man genau das nicht möchte, sondern mit dem Anspruch einer egalitären Entschädigung von vornherein jede Karriereplanung und dadurch gegebene Einflussnahme beseitigt.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Frank auf die Fragen der Kollegin Winkelmeier-Becker und des Kollegen Montag, bitte!

SV Christoph Frank: Ich würde die Antworten gern zusammenfassen, weil sie in die gleiche Richtung gehen. Sie fragen beide nach dem Gesetzgebungsbedarf oder sogar nach den Vorstellungen der Entwürfe, die wir hier diskutieren, nach einer Änderung des Grundgesetzes. Nach meinem Verständnis hat die Justiz eine eigene Verantwortung, die Erfüllung des Rechtsgewährungsanspruchs der Bürger zu bewerten. Und wenn sie den bewertet, dann kommt sie zu Defiziten, einerseits im Vergleich zu Ansprüchen, die andere Rechtsstaaten entwickelt haben. Ich bin übrigens überzeugt, dass wir, auch wenn wir Selbstverwaltung hätten, immer noch an der Spitze der Rankings stehen würden, aufgrund eines Berufsverständnisses, das in Deutschland besonders stark ausgeprägt ist. Wenn man sich diese Defizite, diese strukturelle Malaise im Einzelnen anschaut, dann beginnt das, denke ich, mit der Haushaltsausstattung der Justiz. Wir haben ein Haushaltssystem, ein System der Vergabe von Haushaltsmitteln, das intransparent ist, jedenfalls für die Mitglieder der Justiz, auch für die Entscheidungsträger in der Justiz, weil es in einem Kontext stattfindet, der hier ja von Seiten der Verwaltung dargestellt worden ist, bei dem es auf Gegengeschäfte ankommt, bei dem es auf Geschick ankommt, bei dem es auf politische Macht ankommt, die viele Landesjustizminister nicht aus ihrem Kernressort Justiz, sondern aus anderen mitverwalteten und regelmäßig haushaltstechnisch bedeutenderen Ressorts ableiten. Das gilt genauso für die Frage der Ausstattung, der Personalausstattung der Justiz, wo wir in Deutschland ein extrem unterschiedliches Ausstattungsniveau haben. Sie haben PEBB§Y erwähnt. PEBB§Y ist in der Tat das Mess-System, das wir anwenden, das aber ebenfalls so intransparent ist, dass wir es nicht vergleichen können. Die Justizministerkonferenz hat einen Beschluss gefasst, dass die Vergleichszahlen zu PEBB§Y als vertrauliche Verwaltungssache behandelt und deshalb weder den Parlamenten noch gar den Verbänden zur Verfügung gestellt werden. Baden-Württemberg hat das gerademit einer Antwort auf eine Große Anfrage und eigentlich in unglaublicher Missachtung der Rechte des Parlaments sehr deutlich gemacht. Ich bin überzeugt, dass wir, wenn wir zu diesen beiden Punkten eine durch Selbstverwaltungsorgane, die natürlich legitimiert sein müssen – und wir haben alle Hinweise, Herr Professor Papier, die Sie uns gegeben haben, in unserem Modell aufgegriffen, Herr Wittreck hat das nochmals

gegengeprüft – mit unserem Modell auf der sicheren Seite sind. Das andere Modell hat die Defizite, die Sie auch aufgezeigt haben. Wenn wir es erreichen, dass diese strukturellen Defizite in einem gesamtpolitischen Prozess diskutiert werden, dann haben wir zumindest erreicht, dass die Justiz mit ihren Rahmenbedingungen wahrgenommen wird. Und dann ist es in der Tat eine Entscheidung des Parlaments, ob wir dabei erfolgreicher sind als die Justizminister bisher, die diesen Beweis in keinem der Länder, jedenfalls außerhalb von Wahlzeiten, angetreten haben.

Das dritte Problemfeld ist unser Beförderungssystem. Ein Beförderungssystem ist ein komplexes System. Auch die Selbstverwaltung wird nichts grundlegend daran ändern, dass es auf Beurteiler ankommt – und Beurteiler sind Teil eines Systems, das nun so wie heute definiert wird oder in einem geschlossenen System der Justiz funktioniert. Deshalb ist es wichtig, Beförderungsentscheidungen transparent und auch überprüfbar zu machen, wie wir das in unserem Modell vorschlagen. Auch da haben wir in Deutschland ein völlig uneinheitliches Bild der Einflussnahme der Exekutive. Professor Wittreck hat Baden-Württemberg angesprochen, ich kann aus eigener Anschauung nur bestätigen, was er als Hypothese hier vorgetragen hat, und er hat das nicht ohne Grund getan. Ich habe vorher schon anempfohlen, sich die Eigenbespiegelung der Praxis in Hamburg einmal anzusehen, die vom damaligen Senator öffentlich gemacht wurde, wie die Abhängigkeiten laufen, welche Auswirkungen sie haben, bis hin zum einzelnen Kollegen. Und wenn Sie sehen, wie etwa in Rheinland-Pfalz mit der Schließung des Oberlandesgerichts Koblenz umgegangen wurde, wo der Ministerpräsident die Justiz mit einer Forstverwaltung gleichgestellt hat – das war seine Botschaft –, dann sehen Sie, wo die Defizite sind, wo die strukturellen Malaisen sind, so dass sich zuletzt eigentlich nur die Frage stellt: Könnten wir die Probleme, die ich aufgezeigt habe, besser lösen, wenn Selbstverwaltungsmodelle eingeführt werden? Da wird die Verwaltungskompetenz abgesprochen, sogar die Verwaltungsbereitschaft, auch in Baden-Württemberg wurde einmal von einem Ministerialdirektor von „Hirtenbriefmentalität“ in diesem Bereich gesprochen. Ich bin überzeugt, dass die Justiz dazu sehr wohl in der Lage ist, aus eigener Verantwortung, aus eigenem Berufsverständnis, aber auch aus den Erfahrungen, die sie jetzt schon sammelt. Die Justizministerien setzen sich nahezu vollständig aus Kollegen zusammen, die aus der Justiz abgeordnet worden sind, dies wurde ja auch heute von den Sachverständigen als Erfahrungshintergrund in

Anspruch genommen. Die Oberlandesgerichte verwalten selbstverständlich die nachgeordneten Dienste auch heute schon und sie machen das gut. Deshalb denke ich, dass diese Bedenken unbegründet sind.

Die Hauptpunkte sind Haushalt, Personalausstattung und Beförderungswesen; das ist Ihnen vielleicht zu wenig heruntergebrochen auf den einzelnen Amtsrichter, in Siegburg, Freiburg oder sonst wo. Ich denke aber, dass die Rahmenbedingungen sehr wohl durchschlagen können und das wäre schon genug als Anlass auf die Unabhängigkeit auch des einzelnen Richters, des einzelnen Staatsanwaltes. Deshalb sollte man sich dem Thema weiter widmen. Sie wissen, dass unser Verband Schwierigkeiten mit den Ansätzen der Neuen Richtervereinigung hat, die hier jetzt auch zur Debatte stehen. Ich glaube aber, dass es in sich ausgewogene, demokratisch legitimierte Systeme gibt, die in einem Sonderweg in Deutschland auch erfolgreich sein werden. Mich interessieren da ausländische Systeme nur am Rande. Man kann aus den Erfahrungen lernen, das macht die „Albrecht-Kommission“, wenn ich sie so nennen darf, im Moment, aber man sollte diese Systeme nicht als Totschlagsargument nehmen, um die Diskussion jetzt schon, in diesem frühen Stadium wieder abzuwürgen.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Albrecht auf die Fragen der Kollegin Hönlinger und des Kollegen Montag, bitte!

SV Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht: Ich darf gleich generell nochmals ansetzen, warum ich mich in dieser Frage als Hochschullehrer so engagiere. Ich bin aus der Entwicklung der Universität hervorgegangen, die die Unabhängigkeit des Hochschullehrers kannte und kennt. Herr Papier, wir beide haben in Bielefeld zusammengearbeitet, und wir hatten alle einen Status. Wir hatten keinen höheren, keinen niederen, wir hatten alle einen. Wir hatten ein Gehalt und wir hatten auch die Möglichkeit, mit dem „Hosengeld“ des doppelten Jahres immer 200 Euro mehr zu bekommen. Das war das Merkmal von Unabhängigkeit in der wissenschaftlichen Hochschule. Und wenn ich mir vorstelle, ich würde in meiner Karriere, wie es heute leider ist, in der ökonomisierten Hochschule, von Herrn Kollegen Papier beurteilt worden sein, was ich vom Strafrecht halte, und danach würde ich dann befördert worden sein, möglicherweise vorgeschlagen worden zu einer anderen Universität,

dann hätte ich das Weite gesucht, dann wäre ich in die Bielefelder Berge abgewandert und hätte dort Füchse gejagt. Ich will damit sagen, dass das, was mich in meinem Berufsbild hervorgebracht hat, die Unabhängigkeit war, in Unabhängigkeit und Wissenschaftlichkeit Strafrecht zu analysieren, voranzubringen und die Lehre in Freiheit, ohne Beeinflussung von außen durchzuführen. Von diesem Selbstbild des Hochschullehrers, das es einmal gab – das gibt es nicht mehr –, von diesem Hochschullehrerbild leite ich auch in gewisser Weise die Unabhängigkeit eines Richters ab. Und wenn Herr Papier Ihnen hier so imposant diese Unabhängigkeit auch demonstriert – die er heute hier als Person nur demonstriert, aber in seiner Rechtsprechung dem Gesetzgeber in Takten von drei bis vier Monaten kurzerhand gesagt hat: „Alles, was ihr in den Problemen innerer Sicherheit gemacht habt, könnt ihr in den Papierkorb schmeißen!“ –, dann ist das ein Stück Unabhängigkeit des Richters, die ich mir als Bürger wünsche, dass die Kontrolle des Verfassungsrechts und des Rechts schlechthin den Bürger in seinem Abwehranspruch gegen die Exekutive schützt. So, das ist fast das Wort zum Sonntag, aber es ist so! Das ist das, was ich als Bürger wissen will, und das sollen Sie dem Bürger bei Ihrer Wahl doch auch vermitteln. Er wird geschützt, nicht durch den wohlmeinenden Hinweis, in der Gewaltenverschränkung liegt das Gemeinwohl und wir alle tun das Beste. Nein, es kommt auf die Stunde der Not an und das ist das Entscheidende! Auf die Stunde der Not kommt es an und darauf muss man ein System abstellen! Wenn ein Justizsystem in der Stunde der Not hält, dann ist es gut. Das haben wir nicht. Wir haben eine Schönwetterdemokratie – und Gott sei Dank ist es so. Das Wetter ist zwar nicht so schön, aber die Demokratie ist schön. In anderen Ländern sieht es anders aus. Stellen Sie sich Italien vor, sie hätten nicht die institutionelle Unabhängigkeit gehabt, was Herr Berlusconi mit denen gemacht hätte! Er hat schon die Einflüsse ganz konkret auf die Richterschaft ausgeübt, weil in Italien, dem so hochgelobten Land – Herr Papier wollte es nicht aussprechen –, angeblich die Richter die „goldenen Buben“ sind. Das sind sie nicht! Sie werden durch das Justizministerium bestellt und auch beaufsichtigt. Das ist eine Situation, die dort keineswegs positiv war. Was ist im Moment in Argentinien, nur als Beispiel? Frau Kirchner fürchtet das Verfassungsgericht und was macht sie? Den Aufsichtsrat der Justiz, also diesen Oberrat, um den es hier auch geht, will sie nun von der Bevölkerung wählen lassen, weil sie in der Bevölkerung die Mehrheit hat – und damit kann sie Einfluss auf die Richter ausüben. Das sind die – makrostrukturellen, räume ich ein – Erwägungen,

die man dabei hat, wie das Demokratieprinzip für die Dritte Gewalt gerettet werden kann, aber es gilt eben nicht für das schöne Wetter, sondern für die Stunde der Not – dies nur, um einmal auch die Interessenlage hervorzubringen, warum diese Dinge heute so virulent diskutiert werden. Was mir leid tut, ist, dass diese Debatte den Eindruck erweckt, dass die aktiven Richter dadurch in ein Bild kommen, dass sie falsche und ungute Arbeit leisten. Ich kann Ihnen nur so viel sagen: Ich bin kein Richter, aber wenn sich sämtliche Richterverbände auf die Position zurückziehen und sagen, wir müssen diese Unabhängigkeit der Justiz verbessern, dann tun die das doch nicht aus der Arroganz heraus zu sagen: „Wir und unsere Kollegen machen alles falsch!“ Dann haben die ihre Motivation darin zu sagen „Wir müssen das verbessern, was wir machen. Wir leisten gute Arbeit, aber wir wollen sie verbessern und für die Stunde der Not sichern!“ Das ist das Motiv und deswegen finde ich es gut, dass solche Debatten hier stattfinden. Und ich finde es auch richtig, dass man diese Debatten in die Richterschaft hineinträgt und dort über die ehrenwerten Motive dieser Reformbewegung diskutiert wird, nicht nur, was eine Partei jetzt will, sondern generell, was hinter dieser Bewegung der Unabhängigkeit in allen deutschen Richterverbänden steht. Das muss man einfach mal hervorheben.

Und nun noch zum letzten Punkt, was vielleicht dann in die Richtung der praktischen Richtertätigkeit weist: Wenn man sich vorstellt, dass ein junger Richter ... – den wir leider grottenfalsch ausbilden, das sage ich jetzt einmal, das nehme ich auf meine Kappe. Das, was wir ihnen als Rechtsausbildung bieten, ist keine Ausbildung zum Recht; da fahren wir die Leute fünf Jahre durch ihre turbulente Jugendphase und dann kommen sie in die Staatsanwaltschaften und in die Gerichte und dann sagen die: „Nun vergessen Sie mal alles, was Sie in der Uni gehört haben, jetzt zeigen wir Ihnen einmal das juristische Leben!“ Das ist leider immer noch so, das war vor 100 Jahren so, so wird es sein. Dieser junge Richter wird in eine Kammer gesteckt, wenn er Glück hat, und von seinem Vorsitzenden beurteilt. Diese Beurteilungen, die er aus seinem Alltagsgeschehen heraus ableitet, entscheiden, wie er in diesem System befördert wird und wohin die Reise geht. Dies ist ein Moment der Anerziehung von Opportunismus, was aus meiner Sicht für eine richterliche Unabhängigkeit schlimmer nicht sein kann. Alle aktiven Richter, gerade die Präsidenten und die, die ein erfolgreiches Berufsleben hinter sich haben, verneinen das. Die sagen: „Das kenne ich gar nicht, von so etwas habe ich noch nie gehört. Das ist ja ungeheuerlich, bei mir

hat es nicht gewirkt!“ Ja, es mag sein, sie sind durchgezogen, aber wie viele eben nicht durchgezogen sind und bei wie vielen es zur Anpassung geführt hat, die eben sagen: „Mach‘ ich, ich mache meine Arbeit und fertig ist es“, kann niemand empirisch belegen. Das sind Vermutungen, das sind Plausibilitäten. Da kann man sich so oder so zu verhalten. Ich glaube nicht, dass es eine Glaubensfrage ist. Ich glaube, dass es aus der normalen Psychologie heraus zu entwickeln ist, dass jemand, der dauerhaft von seinem Vorgesetzten beurteilt wird, nicht zur Unabhängigkeit neigt. Nun kann man sagen: „Dann mach‘ das doch, nur diesen Aspekt des Richterdienstes, reformiert den“, aber eins kommt zum anderen. Es kann nur eine Organisation in sich abschaffen, dass es Beförderungsmöglichkeiten gibt, die auch verantwortlich für diesen Zusammenhang ist. Und dass die Probleme dann da auch wieder auftreten, das will ich doch gar nicht bestreiten. Nur, man muss sie dann regeln, man muss sie in der richterlichen Unabhängigkeit, der Institution der Richterschaft regeln und nicht über die Exekutive.

Ein letztes Wort zur Gewaltenteilung bzw. der Stärkung des Parlaments, was Sie sagten, was ich dazu sage: Die Argumente lassen sich, wie Herr Frank schon sagt, in verschiedenen Modellen „zurechtarbeiten“. Ich glaube, wenn man einmal davon ausgeht, dass man etwas verbessern muss, dann lässt sich für alles Wege finden. Aber allein, dass die Stärkung der Parlamente im Vordergrund steht, dass die Parlamente die Richter mitwählen in ihre Funktion und in ihre Rolle, ist doch eine enorme Stärkung auch des Demokratieprinzips! Es ist doch eine Unmittelbarkeit. Jetzt geht der Weg über den Justizminister des Landes, der muss den Kopf hinhalten, wenn ein Richter irgendetwas macht. Na, wann ist das schon mal passiert? Das ist zwar theoretisch gut abgeleitet, aber praktisch für die Parlamente ist es nicht. Parlamente zu zwei Dritteln in den Richterwahlausschüssen, bestellen Sie in Zukunft die Richter! Das meine ich, ist doch ein Vorteil, der durch nichts aufhebbar wäre! Die Kontrolle dessen ist auch möglich, Herr Frank hat darauf hingewiesen, es gibt übrigens nirgends ein so starkes Richteraufsichtsrecht wie in Italien. Da müssen sich 1.700 Richter in zwei Jahren vor einem Ausschuss rechtfertigen, der Disziplinarmaßnahmen prüft. Und es hat 50 oder 45 Verurteilungen für Richter innerhalb der eigenen Richterschaft gegeben, eine horrend hohe Zahl im Verhältnis zu unserer, das hat uns gerade die Kommission aus Italien berichtet. Auch hier an dieser Stelle glaube ich, dass es zu einer Stärkung des Parlamentes kommt.

Die letzte Frage war, wie ich die Weisungsrechte externer und interner Art bei der Staatsanwaltschaft beurteile. Das ist nun nicht mein Problem! Ich finde nur, dass die Staatsanwaltschaft aus den Gründen, die ich hier vorhin blitzschnell erläutern musste, aber dokumentiert für die Ewigkeit in Ihrem Protokoll wiederfinden werde ... Um es zum Punkt zu bringen: Ich finde es besonders fruchtbar, dass sich vier Bundesländer und die Bundesregierung in Form des Bundesjustizministeriums zusammengefunden haben. Wir haben eine Kommission gebildet, die im Moment jeweils in den Landesvertretungen der beteiligten Bundesländer die Repräsentanten der dortigen Justizräte anhört. Wir haben mit den Niederlanden angefangen, wir hatten jetzt Italien. Es kommen die Polen, die Schweiz und der CCJE im nächsten Jahr. Wir wollen aus den Erfahrungen, den positiven wie den negativen, die in diesen ausländischen Richterräten und überhaupt in der Justizorganisation des Auslandes gesammelt werden, Schlüsse ziehen und diese der Richterschaft vermitteln, damit man eine weitere Grundlage findet, auf der man diskutieren kann. Herrn Frank ist das zu rückschrittlich, weil er sagt: „Wir haben die Entwürfe, wir wollen sie umsetzen!“ Wir sagen: „Das ist eine gute Sache, aber weitere Informationen zu beschaffen, um zu sehen, wie es denn dort funktioniert, ist auch eine gute Sache!“ – sodass beides vielleicht irgendwann in 150 Jahren zum Ziel führen wird.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Wir kommen nun zur zweiten Fragenrunde. Kollegin Winkelmeier-Becker, bitte!

Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Professor Wieland und eine Frage an Herrn Dr. Heusch und Herrn Küspert. Herr Wieland, wir haben hier häufig über die demokratische Legitimation der Richter gesprochen. Was würden Sie davon halten, wenn wir die Richter ab einem gewissen Level, also Bundesrichter, Verfassungsrichter, vielleicht aber auch schon darunter, in einem anderen Verfahren wählen würden, entweder durch direkte Beteiligung des gesamten Plenums des Parlaments, nicht nur des Richterwahlausschusses, oder eventuell auch durch die Bevölkerung – auch wenn das, wie wir gerade hörten, die ultimative Trickserei ist, wenn Frau Kirchner so etwas macht und tatsächlich das Volk bestimmen lässt, wer Richter werden soll, nur weil sie da gerade die Mehrheit hat, aber in Bezug auf die demokratische Legitimation wäre das eigentlich keine

schlechte Idee. Was würden Sie uns dazu raten? Und dann würde ich die beiden anderen Sachverständigen, Herrn Dr. Heusch und Herrn Küspert, bitten, positiv zu schildern, was unsere Justiz international so gut, so unabhängig macht. Wieso kommen wir trotzdem auf diese guten Werte? Ist es gerade wegen der Struktur, die wir haben, oder trotz der Struktur, die wir haben? Wenn Sie bei der Gelegenheit den einen oder anderen Aspekt einer möglichen Verbesserung aufzeigen könnten, wäre ich Ihnen dankbar!

Marco Buschmann (FDP): Eine allgemeine Bemerkung vorneweg: Bei dem weiten Beeinflussungs- und Opportunitätsbegriff, der hier teilweise auch bei Herrn Professor Albrecht durchschien, scheint es mir angebracht zu sein, dass wir die Richterämter unter den Bewerbern verlosen, weil auch schon die Bewertung an der Universität möglicherweise Anlass für opportunistisches Verhalten bietet, nämlich der herrschenden Meinung zu folgen. Wenn man das Spiel beliebig weit zu Ende denkt, dann landen wir bei dem aristotelischen Satz, dass wahre Gerechtigkeit nur im Losentscheid liegt, aber das sei eine unsachliche Vorbemerkung von mir. Ich möchte aber nicht ganz dieses Thema, nämlich Opportunismus, verlassen. Ich möchte Herrn Professor Wittreck ansprechen, weil er sich auf seinem Lehrstuhl auch mit dem Thema Rechtssoziologie beschäftigt. Herr Kannenberg hat gesagt, die Beeinflussungsstrukturen seien subtil, systemisch, sie seien nicht immer punktuell greifbar. Er hat im Prinzip auch so ein opportunistisches Verhalten beschrieben, er hat von Näheverhältnissen gesprochen. Wir kennen aus der Verhaltenswissenschaft den Effekt der Selbstähnlichkeit. Wer sich selber wiedererkennt in einer anderen Person, hält sie automatisch für kompetenter, für geeigneter, also das war eher so eine soziologische, verhaltenswissenschaftliche Beschreibung. Daher meine Frage, ganz gezielt an Sie als Soziologe oder als Jurist, der sich viel mit soziologischen Befunden beschäftigt: Das hat man doch in jeder Struktur, weil das im menschlichen Verhalten festgelegt ist? Oder können Sie behaupten, dass es möglicherweise nicht so etwas auch an der Universität gibt, dass es dort nicht auch Netzwerke oder Näheverhältnisse gibt, dass es dort nicht auch den Wunsch gibt, die eigene Schule, die man begründet hat oder der man sich zugehörig fühlt, in die nächste Generation zu tragen und dort zu helfen? Wie würden Sie das als Hochschullehrer betrachten, in dem anderen System „Hochschule“, dass diese verhaltenswissenschaftlichen Probleme dort nicht auch auftauchen, deshalb ein Systemwechsel gar nichts ändert?

Und Herrn Dr. Heusch als Angehörigen gerade nicht der Hochschule möchte ich fragen, ob Sie – von außen auf die Hochschule schauend, als jemand, der sie schon einmal durchlaufen hat – glauben, dass es in der Justiz um diese verhaltenspsychologischen Effekte schlimmer bestellt ist. Glauben Sie, dass die Näheverhältnisse und die Selbstähnlichkeitseffekte bei Ihnen stärker wirken, dass Sie in der Justiz einer stärkeren verhaltenswissenschaftlichen Verzerrung unterliegen, als das beispielsweise an der Hochschule der Fall ist? Denn mehr als diese allgemeinen verhaltenswissenschaftlichen Beobachtungen, die überall gelten, konnte ich bei Herrn Kannenberg bislang, was die Substantiierung dieser Verzerrungseffekte oder dieser Einflusseffekte angeht, nicht heraushören.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Mich beschäftigt immer noch ganz besonders die Frage der demokratischen Legitimation oder demokratischen Kontrolle. Und in dem Zusammenhang habe ich zwei Fragen, die eine an Herrn Professor Papier und die andere an Sie, Herr Kannenberg, wenn Sie erlauben, mehr oder minder als Vertreter des jetzt vorliegenden Entwurfs, cum grano salis. Herr Professor Papier, Sie haben, wie ich finde, theoretisch abgeleitet überzeugend darauf gepocht, dass sich Amtsträger demokratischer Kontrolle und Legitimation in einer ungebrochenen Kette bis zum gewählten Parlament unterziehen müssen. Aber würden Sie mir nicht zustimmen, dass das in der realen Wirklichkeit, faktisch bei uns, zum großen Teil eine blutleere Konstruktion ist? Die Justiz, nicht nur die Richter, auch das Verwaltungspersonal, aber ich rede einmal von den Richtern, die sind doch tagtäglich ministeriellen Entscheidungen ausgesetzt, über Sachmittel, über die Frage, ob ein Haus gebaut wird oder nicht oder ob renoviert wird, über unzählige Sachen bis hin zu Beförderungssachen usw. Und natürlich ist dafür letztendlich der Minister oder die Ministerin verantwortlich, der oder die sich letztendlich beim Parlament dafür politisch rechtfertigen muss, aber faktisch weiß die Ministerin oder der Minister von 80 bis 90 Prozent der im Haus getroffenen Entscheidungen, die auf einzelne Justizmenschen durchschlagen, gar nichts. Das läuft alles auf einer unteren Ebene ab, und bis ein Parlament, das immer noch eine Mehrheit und eine Minderheit hat, sich dazu durchringt, eine Justizministerin oder einen Justizminister faktisch zur Rechenschaft zu ziehen für etwas, was in seinem oder ihrem Hause passiert ist ... das Ganze ist ein Konstrukt, das real, am Boden so funktioniert: Verwaltungen bestehen, Regierungen vergehen! Tatsächlich regiert die Ministerialbürokratie über

die Justiz. Deswegen fühlt sich die Dritte Gewalt, die Justiz, nicht parlamentarisch demokratisch kontrolliert, sondern sie fühlt sich fremdbestimmt. Deswegen verstehe ich die Verbände so, dass sie nach einem anderen Modell rufen, und meine Frage an Sie ist: Wenn man kein ganz neues Modell will, wie kann man diese parlamentarische oder demokratische Legitimation mit Leben füllen, damit sie erfahrbar wird, sodass die Justiz, was sie gerne tut, sich vom Parlament kontrollieren lässt, aber das abschüttelt, was sie nicht will, nämlich dass Ministerialbeamte ihnen dauernd reinreden, was sie zu tun haben?

Meine zweite Frage an Sie, Herr Kannenberg, zielt auf die demokratischen Defizite des Modells, über das wir hier jetzt reden. Zu viel Selbstverwaltung, so verstehe ich die Kritik, beinhaltet Abschottung gegenüber Einflüssen von außen und damit auch Abschottung gegenüber dem Souverän. Zum Schluss haben Sie uns einen kleinen Finger hingestreckt und gesagt: „Naja, wenn Sie unbedingt die doppelte Mehrheit wollen ...“ – die ja unsere parlamentarische Mitbestimmung konstituiert! – „... können Sie es haben, das ist ein kleines Aperçu, und die Rechtskontrolle auch.“ Aber reicht das? Oder finden Sie nicht auch, dass sich dieses strikte Selbstverwaltungssystem der parlamentarischen Kontrolle faktisch öffnen muss? Das System muss offen sein für die demokratische Legitimation! Wo würden Sie uns da in Ihrem Entwurf entgegenkommen wollen?

Ingrid Hönlinger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Kannenberg. Die erste bezieht sich ganz profan auf die Kosten. Sie fordern unter anderem auch eine höhere Richterbesoldung. Wenn Sie es jetzt grob über den Daumen peilen würden, welche Kosten würden denn für ein durchschnittliches Bundesland entstehen, wenn man Ihr Modell tatsächlich umsetzt? Die zweite Frage: Angenommen, wir setzen Ihr Modell um, dann gibt es doch möglicherweise einzelne Vertreter, die über ein besonderes Wissen über die Kandidatinnen und Kandidaten verfügen, zum Beispiel die Vertreterinnen und Vertreter der Justiz. So könnte dann doch eine Dominanz in den Richterwahlausschüssen entstehen. Wie würden Sie so einer Gefahr vorbeugen wollen?

Jens Petermann (DIE LINKE.): Wir kennen zumindest ein Gericht in der Bundesrepublik, das anerkanntermaßen ohne Rechtsaufsicht auskommt, das seinen

Haushalt mit dem Parlament direkt verhandelt, das im Prinzip selbstverwaltet ist. Dem Gericht haben Sie auch schon einmal vorgestanden als Präsident, Herr Professor Papier. Wäre das nicht im Prinzip ein Vorbild für die Justiz, das so oder so ähnlich zu machen?

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Jetzt geben wir Herrn Professor Wieland Gelegenheit, sich auf die Fragen der Kollegin Winkelmeier-Becker zu erklären, außerhalb der Reihe, weil Sie weg müssen.

SV Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Es ist mir sehr unangenehm, dass ich erst später komme und dann wieder früher gehe, aber es ist den Flügen geschuldet. Die Frage war: Direkte Beteiligung des gesamten Parlaments oder sogar Wahl durch das Volk? Erster Punkt, Wahl durch das gesamte Parlament: Es ist im Moment umstritten, ob das Grundgesetz nicht für das Bundesverfassungsgericht eben dies verlangt, ob man das auf einen Ausschuss delegieren kann. Wenn man sich das, abgesehen von dieser Auslegungsfrage, allgemein überlegt, dann glaube ich schon, dass man bei so einem herausragenden Gericht wie dem Bundesverfassungsgericht, das Entscheidungen trifft, die zum Teil auch Gesetzeskraft haben, ohne weiteres auch sagen könnte, die Positionen sind für den politischen Prozess so bedeutsam, dass dies das Plenum machen sollte. Ich glaube nur nicht, dass sich viel ändern würde, weil die eigentliche Auswahlentscheidung nicht im Plenum getroffen würde, sondern die Betroffenen müssten sich im Plenum vorstellen und würden möglicherweise sogar noch befragt. Mehr würde aber nicht passieren und die Auswahl würde wie bisher in kleineren Gremien ablaufen. Bei Bundesrichtern ist das theoretisch auch denkbar, dass man so ein Modell nimmt. Ich glaube nur, bei Bundesrichtern geht es in vielem um Personalfragen. Ich glaube schon, dass es richtig ist, dass da auch politische Organe mitwirken, weil man ganz klar auch nach dem Selbstverständnis der Bundesgerichte sagen muss, was hier auch schon herausgearbeitet wurde, dass Bundesgerichte Recht zu einem ganz erheblichen Teil mitgestalten, und deshalb ist es auch nur legitim, dass das Volk, wenn es seine Gewalt ausübt, auch darauf Einfluss hat. Ich würde aber, weil es um Personalfragen geht und weil mir bei Bundesgerichten diese herausragende Stellung nicht so stark gegeben zu sein scheint wie beim Bundesverfassungsgericht, denken, dass ein Ausschuss eigentlich schon das

richtige Organ dafür ist. Da ist die Möglichkeit, dass man sich mit Fragen beschäftigt, wie die einzelnen Personen qualifiziert sind. Und es ist auch ein zulässiges Ventil, da ein Stückweit politische Erwägung einfließen zu lassen. Ich denke, es wäre einfach naiv, das zu leugnen, es scheint mir aber auch irgendwie funktionsadäquat zu sein; wenn jemand als Bundesrichter ganz wesentlich Recht mitgestaltet, dann ist das auch eine politische Funktion.

Auf die zweite Frage, ob man sie durch das Volk wählen lassen könnte, kann ich auch nicht sagen, dass das nicht demokratisch wäre. Wenn Sie in die USA schauen, sehr viele Richter werden in den USA vom Volk gewählt. Nur, man muss sich über die Konsequenzen im Klaren sein! Das führt zu einer sehr starken demokratischen Rückkoppelung, das heißt, es wird der gewählt, der Urteile spricht, die im Moment gerade der Mehrheit der Bevölkerung am attraktivsten erscheinen. Wir haben dieses rechtsstaatliche Gebot zu sagen, der Richter soll sich gerade unbeeinflusst von politischen Meinungen an Gesetz und Recht orientieren. Und wenn er sich an Gesetz und Recht orientiert, ist er möglicherweise politisch nicht so attraktiv. Ich glaube also, es wäre ein deutlicher Systemwechsel. Für alle Richter wäre es kaum vorstellbar, aus praktischen Gründen bei der großen Zahl der Richter, die wir haben, sie ist ja viel größer als in den USA. Ich glaube aber auch, wenn man diese praktischen Erwägungen beiseitelässt, dass es unserem rechtsstaatlichen Denken nicht entspricht, zu sagen, man zieht mit seinen Urteilen, sowohl mit denen, die man verspricht, als auch mit denen, die man getroffen hat, in den Wahlkampf. Das wäre eine Politisierung, die aus meiner Sicht diesem demokratischen Gedanken viel zu viel Gewicht im Bereich der Rechtsprechung geben würde.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Wittreck auf die Frage des Kollegen Buschmann, bitte!

SV Prof. Dr. Fabian Wittreck: Sie haben gefragt, ob diese Mechanismen, die Herr Kannenberg beschrieben hat, sozialwissenschaftlich plausibel sind. Ich stimme Ihnen zu, das sind sie. Sie haben gefragt, ob sie auch in der Hochschule vorkommen. Ja, ich denke sogar ausgeprägter. Die Frage ist jetzt: Hilft uns das beim Vergleich? Ich hatte schon im Statement angedeutet, solange ich jemanden habe, der in irgendeiner Form über mich entscheiden kann, verschiebt sich das Problem in der

Selbstverwaltung nur. Man müsste jetzt noch einmal genauer untersuchen, welche Mechanismen wir an der Hochschule haben, die natürlich etwa im Professoren-Assistenten-Verhältnis viel ausgeprägter zu solchen Dingen einladen. Es wird darüber hinaus, glaube ich, wenig helfen, aber in der Kernthese stimme ich Ihnen zu: Das gibt es auch in Selbstverwaltungsgremien und es würde sich in der Sache relativ wenig ändern.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Papier auf die Fragen der Kollegen Montag und Petermann, bitte!

SV Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier: Herr Abgeordneter Montag, Sie fragten, ob das nicht im Grunde blanke Theorie sei, wenn man sagt, alle Amtsträger, aber auch das konkrete Amtsträgerhandeln muss gewissermaßen letztlich zurückführbar sein auf den Souverän, auf das Volk – vermittelt über den hierarchischen Aufbau der Bürokratie, also der Exekutive, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, über das Parlament –, und letztlich hinführen zum Wähler, der dann letztlich der ist, der dann die letzten, die entscheidenden Sanktionen verhängen kann, nämlich durch die Abwahl, Nichtwahl oder Wiederwahl. Das ist die Idee, die dahintersteckt, und ich glaube nicht, dass das nur blanke Theorie ist. Im Gegenteil! Die zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, übrigens auch zu den Richterwahlen, aber auch zu anderen Hoheitsträgern bis hin zu den Wasserverbänden und was es da so gibt, belegt, dass man auch in der Praxis, und zwar in der außergerichtlichen Praxis, Wert darauf legt, dass diese Legitimationskette letztlich erhalten bleibt. Wir haben das früher immer so ausgedrückt: Es ist grundsätzlich verboten, ministerialfreie Räume zu schaffen, weil nämlich diese Legitimationskette über die ministerielle Gebundenheit vermittelt wird. Der Begriff „ministerialfreier Raum“ will eben gerade besagen, dass die hoheitlichen Entscheidungsträger gewissermaßen herausgenommen und verselbständigt werden – und eben nicht in diese politische Verantwortung einbezogen werden. Man hat nur Ausnahmen! Die entscheidende Ausnahme ist die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit. Die rechtsprechende Gewalt ist in Unabhängigkeit, in personeller und sachlicher Unabhängigkeit, auszuüben. Es gibt noch weitere Ausnahmen, zum Beispiel die heute nicht mehr relevante Stellung der Deutschen Bundesbank, das wurde auch auf Artikel 88 Grundgesetz gestützt, als spezielle verfassungsrechtliche

Vorschrift. Die ministerialfreien Räume sind letztlich durch besondere Ausnahmegesetze in der Verfassung legitimiert worden, richterliche Unabhängigkeit, Unabhängigkeit der Zentralbanken usw. Ansonsten muss, zumindest selbst bei funktionaler Selbstverwaltung, mindestens eine Rechtsaufsicht des Staates bestehen. Wenn auch schon eine Lockerung der Fachaufsicht denkbar ist und aus anderen Gründen des gemeinen Wohls, zum Beispiel der Sicherung der Wissenschaftsfreiheit bei den Universitäten, hingenommen wird, so muss aber eine Rechtsaufsicht immer gegeben sein. Das ist ein unerlässliches Erfordernis, um die demokratische Legitimation zu sichern. Deshalb würde ich auch dringend davon abraten, die Ministerien, also die Justizministerien oder andere Fachministerien, als die geborenen Gegenspieler gegen die richterliche Unabhängigkeit oder „Hort gegen die Justiz“ zu werten.

Mir haben einmal einige Richter anderer Staaten, die traditionell von der Selbstverwaltung geprägt sind, informell berichtet, dass sie eigentlich lieber einer Dienstaufsicht eines objektiven Ministeriums unterstellt wären als der Dienstaufsicht von Kollegen. Aber ich kann das jetzt nicht belegen, will das jetzt auch nicht irgendwie nachweisen durch gedankliche Fußnoten, sondern ich will nur auf das Problem hinweisen, dass man die Ministerien, die diese Vermittlung zwischen den konkret handelnden Amtsträgern und der exekutiven Spitze, also dem verantwortlichen Minister bzw. der verantwortlichen Regierung, zu übernehmen haben, in eine „Kontraststellung“ zu den Trägern der richterlichen Unabhängigkeit zu werten. Das würde ich strikt zurückweisen! Ich habe in meinem Einleitungsstatement darauf hingewiesen, dass die richterliche Unabhängigkeit in Deutschland nicht ernsthaft bedroht ist, das muss man nun wirklich ganz klar sagen. Aber selbst wenn es in dem einen oder anderen Fall Übergriffe geben sollte, würden sich diese Probleme bei Einführung einer Selbstverwaltung im Grunde nur in den Binnenbereich der Justiz verlagern. Es ist genauso denkbar, dass ein Justizverwaltungsrat oder ein Gerichtspräsidium durch Maßnahmen, etwa der neueren Steuerungstechniken, die es nun heutzutage gibt, um die Justiz gemeinhin effektiver und schneller arbeiten zu lassen ... Solche Einwirkungen in die richterliche Unabhängigkeit würden natürlich auch von Selbstverwaltungsträgern ausgehen und dann kann die richterliche Unabhängigkeit genauso bedroht sein wie in den Fällen, in denen das von der Ministeriumsseite her erfolgt. Ihre Frage, Herr Abgeordneter Montag, habe ich damit

vielleicht nicht hinreichend beantwortet, aber ich habe versucht, sie zu beantworten. Und wenn Sie sagen, das ist in gewissen Teilen und gewissen Bereichen „graue Theorie“, so kann ich nur sagen, dann ist das auch „Schuld“ der Parlamente. Sie haben doch die Kontrollrechte! Nehmen Sie doch, ich meine jetzt nicht Sie persönlich, sondern die Institution, bitteschön Ihre parlamentarische Verantwortlichkeit dann auch wahr! Das können Sie dann doch nicht anderen vorwerfen, wenn die parlamentarische Kontrolle und damit die politische Verantwortung nicht hinreichend geltend gemacht wird. Wir haben immer wieder die parlamentarische Verantwortlichkeit in allen Bereichen angemahnt. Das ist für mich jetzt kein Einwand. Es mag sein, dass das in Teilbereichen im Grunde inzwischen zur Theorie geworden ist, aber das ist dann ein Mangel des gelebten Parlamentarismus, dem man abhelfen kann.

Dann zum Bundesverfassungsgericht: Das ist ja nun ein beliebtes Argument! Ich habe immer darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur Gericht ist, sondern es ist eben auch eines der fünf Verfassungsorgane und hat von daher auch eine andere politische Stellung, auch im Haushaltsbereich, im Haushaltswesen. Das kann denn wohl so auch nicht auf die – bitte verstehen Sie den Ausdruck nicht falsch – „normalen“ Gerichte übertragen werden. Und zum Zweiten muss ich Ihnen ganz ehrlich sagen, dass auch das Bundesverfassungsgericht übrigens einen ziemlich bescheidenen Haushalt hat. Ich kenne die letzten Zahlen nicht, aber die sind wirklich nicht so, dass es einen „vom Stuhl haut“. Da gibt es auch kaum politische Angriffsflächen, wenn wir mit unseren Haushaltsanmeldungen kommen. Die sind an sich so plausibel und so gering, dass das politisch keinen Streit gibt, aber gleichwohl darf man das auch nicht überschätzen. Auch das Bundesverfassungsgericht muss sich im Grunde mit dem Bundesminister der Finanzen absprechen, wenn der Bundesminister der Finanzen das nicht goutiert, was das Gericht so für nötig hält – etwa die Höhergruppierung von leitenden Beamten, das war so ein Fall, wo wir über Jahre einen gewissen Streitpunkt hatten –, kann auch das Bundesverfassungsgericht letztlich nichts machen. Der Haushaltsausschuss des Bundestages Ja, wir haben uns dann auch durchgesetzt, aber nachdem der Bundesfinanzminister diese Anmeldung letztlich goutiert hat. Ich will nur sagen, dass man das auch nicht überschätzen darf. Die Haushaltsautonomie des Bundesverfassungsgerichts besteht natürlich von Rechts

wegen, wir können auch, wenn der Finanzminister das nicht akzeptiert, mehr oder weniger darauf bestehen, aber de facto darf man es eben nicht überschätzen. Darauf wollte ich nur hinweisen. Jedenfalls ist es in meinen Augen kein wirklich zu empfehlendes Modell für alle Gerichte. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht kraft Verfassung Organqualität, das Gericht ist nicht ressortabhängig. Das war ja der Streit der 1950er Jahre, als die erste Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht unbedingt in die Ressortzuständigkeit des Justizministeriums haben wollte und damals das Plenum ganz entschieden dagegen gekämpft hat. Aber diese Sonderstellung ist eben auch der Grund dafür, dass eine Haushaltsautonomie besteht.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Küspert auf die Frage der Kollegin Winkelmeier-Becker, bitte!

SV Peter Küspert: Frau Abgeordnete Winkelmeier-Becker, die deutsche Justiz genügt weltweit einem hohen Ansehen und besetzt auch in diesem internationalen Vergleich von Justizsystemen regelmäßig vordere Plätze. Ich will nur zwei Beispiele nennen. Es gibt dieses World Economic Forum, das in seinem Global Competitiveness Report 2008 und 2009 ermittelt hat, dass Deutschland bei der Bewertung der Unabhängigkeit der Gerichte von politischer Einflussnahme oder Einflussnahme auch durch Unternehmen knapp hinter Neuseeland, Finnland und Schweden den vierten Platz einnimmt, während andere Länder, die gerade auch durch Selbstverwaltungssysteme gekennzeichnet sind, weit dahinter zurückbleiben. Es gibt einen neueren Bericht, den Rechtsstaatsindex 2011, das ist ein sogenanntes World Justice Project zu Rechtsstandards, Qualität von Justizsystemen und Regierungen. Da spielen natürlich auch solche Dinge, also die Justiz in ihrer gesamten Bandbreite, eine Rolle, wie die Zuverlässigkeit von Grundbuchsystemen, die Anmeldung von Firmen und ähnliche Dinge. Die kommen zum Ergebnis, dass Deutschland über das zweitbeste zivile Justizsystem weltweit nach Norwegen verfügt. Grund dafür seien günstige Kosten für Anwälte, die Zugangsmöglichkeiten der Bürger zu Gerichten, die Effizienz der Gerichte, das Fehlen unzulässiger Einflussnahme von außen. Und schließlich gibt es die European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), die jährliche Indexzahlen über die Justizsysteme herausgibt. Aus diesen Zahlen ergibt sich relativ deutlich, dass die jährlich

zugewiesenen Haushaltsmittel für Gerichte und Staatsanwaltschaften in Deutschland mit 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts höher liegen als in bestimmten Ländern, die durch Selbstverwaltungssysteme gekennzeichnet sind. Dass die Richterquote beispielsweise in Deutschland mit 24,5 Berufsrichtern pro, ich glaube, 100.000 Einwohner praktisch doppelt so hoch ist wie in zwei prominenten südeuropäischen Ländern mit Selbstverwaltungssystemen. Deutschland hat weltweit den Spitzenplatz bei der Richterdichte! Nun ist das für sich genommen sicherlich kein Ausweis besonderer Effizienz, aber ich will doch auf eines hinweisen: Gerade in Ländern mit Selbstverwaltungssystemen, über die wir gerade gesprochen haben, ist es so, dass dort beispielsweise ein sehr hoher Verfahrensbestand vorhanden ist. Wenn es in diesen Ländern nicht gelingt, freie Richterstellen auch tatsächlich zu besetzen bzw. die Haushaltsmittel für Richterstellen zu bekommen, um den Anteil dieser Stellen zu erhöhen, dann ist das schon ein gewisses Indiz für die Effizienz von Selbstverwaltungssystemen, was die Rekrutierung von Ressourcen in Justizangelegenheiten angeht. Ich denke, wie gesagt, international liegt Deutschland auf Spitzenplätzen. In dem Zusammenhang kann auch noch erwähnt werden, dass immer wieder der relativ schnelle Rechtsschutz, den es im deutschen Justizsystem gibt, hervorgehoben wird. Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz verlangt auch einen Rechtsschutz in angemessener Zeit und das ist auch ein besonderes Qualitätsmerkmal des deutschen Justizsystems.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Kannenberg auf die Fragen des Kollegen Montag und der Kollegin Hönlinger, bitte!

SV Werner Kannenberg: Zunächst zu der Frage, ob denn zu viel Selbstverwaltung nicht auch als Abschottung wahrgenommen werden könnte oder das vielleicht sogar sei. Da würde ich das Begriffspaar bilden „Abgrenzung: Ja – Abschottung: Nein“. Abgrenzung soll es sein, in der Tat, darauf läuft es hinaus. Wenn man die Judikative organisatorisch verselbständigt, führt man eine neue Abgrenzung ein. Die ist richtig und wichtig, um intransparente Einflussnahmen auszuschließen. Sie ist auch, meines Erachtens, entgegen dem, was wir eben von Herrn Professor Papier gehört haben, richtig, insbesondere als Abgrenzung gegen die Exekutive, und nötig, weil wir genau dazu aufgefordert sind, wenn man zum Beispiel betrachtet, was der Inhalt der Unabhängigkeit des Richters nach europäischem Standard, in der Rechtsprechung

des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), sein soll. Der EGMR, der die Stellung der Staatsanwaltschaften in Frankreich zu beurteilen hatte, hat gesagt, dass sie keinen Status als unabhängige Richter haben, weil sie von der Exekutive nicht unabhängig sind. Darum sollte man meines Erachtens nicht so tun, als ginge es nicht darum, eine Unabhängigkeit von der Exekutive herzustellen. Doch, das ist es! Aber es ist das Gegenteil von Abschottung insoweit, als ganz intensiv an der Transparenz gearbeitet wird. Der Justizrat – das Gremium, das die übergreifenden Entscheidungen für die Judikative trifft, also nicht nur die Entscheidungen, die jeweils in den Angelegenheiten des einzelnen Gerichts liegen, sondern die gesamte Gerichtsbarkeit betreffend – wird zu einem Drittel mit Personen besetzt sein, die eben nicht aus der Judikative kommen und damit eine ständige personelle Transparenz gewährleisten. Er wird eine Öffentlichkeitsarbeit machen müssen, mit der er über diese personelle Komponente hinaus ständig darüber informiert, was er tut. Und es wird mit einer Position der Judikative, die sich in der Gesellschaft verändert hat, auch die Öffentlichkeit anderes Interesse daran nehmen. Das heißt, wir haben wesentlich mehr Informationen über das, was in der Verwaltung der Judikative passiert, als heute. Letztlich ist es auch so, dass das Parlament selbstverständlich den Justizpräsidenten oder die Justizpräsidentin zu den Angelegenheiten der Judikative hören kann. Auch das ist in den Gesetzen ausdrücklich vorgesehen, möglicherweise ist das parlamentsrechtlich sowieso eine Selbstverständlichkeit, aber das nochmals zu unterstreichen, macht auch klar, dass der Weg nicht in die organisierte Verantwortungslosigkeit führen soll, sondern im Gegenteil Transparenz und Information über das, was innerhalb der Judikative passiert, wichtig ist.

Dann die Frage zu den Kosten: Die konkreten Kosten abzuschätzen ist einerseits natürlich schwierig, weil wir nicht die Haushalte durchgerechnet haben. Andererseits muss man aber sagen, dass die Kosten für die Gremien, das ist jetzt vielleicht ein bisschen nonchalant, im Wesentlichen vernachlässigbar sind. Der Richterwahlausschuss hat eine recht kleine Aufgabe, er hat gelegentlich die neuen Richter zu wählen und sonst gar keine Aufgabe. Deshalb wird er nicht allzu oft tagen. Insbesondere wird er kein ständiges Gremium sein. Was das Gremium Justizrat, Justizverwaltungsrat angeht, muss man sagen, dass viele, eigentlich alle der Aufgaben, die da anfallen, heute auch schon anfallen. Genau genommen muss also

nur der Teil der Aufgaben woanders wahrgenommen werden, der jetzt insoweit im Justizministerium wahrgenommen wird – was keinesfalls abgeschafft werden soll, wie gelegentlich kolportiert wird, das ist überhaupt nicht die Idee. Aber dieses Personal – vorhin wurde schon richtig gesagt, dass das oft schon Richter und Staatsanwälte sind, die dahin abgeordnet sind – einfach mit der Aufgabe zu verlagern, verursacht keine Mehrkosten. Die Frage, ob das Gremium des Justizrates so groß ist, personell so stark besetzt ist, dass es Mehrkosten verursachen würde, reduziert sich damit schon auf einen ganz kleinen Bereich. Zweitens: Wenn der Justizrat sinnvoll arbeitet – und man wird unterstellen müssen, dass alle genau das vorhaben –, dann wird er den nachgeordneten und unterstützenden Bereich so skalieren, dass die Aufgaben weiterhin sinnvoll abgedeckt werden können, die Mitglieder des Justizrates oder des Justizverwaltungsrates dann aber auch in einem berichterstatteartigen System jeweils vernünftige Zuarbeit für Gremienentscheidungen leisten und viele Entscheidungen zum Beispiel im Umlaufverfahren getroffen werden können. Es wird also keinesfalls schwerfällig sein müssen, auch die Gremienarbeit wird letztlich nicht besonders kostenträchtig sein müssen. Kosten werden aber in der Tat anfallen, wenn man die Besoldung der Richter erhöht. Ob man sie, wie plakativ in den Gesetzentwürfen und auch in den Gesetzentwürfen der NRV, auf R 6 setzen möchte, perspektivisch mit einer Steigerung, durchgestuft, also nicht von Beginn an, vom ersten Tag, oder ob man ein anderes Level anpeilt, möchte ich dabei außen vor lassen. Herr Küspert hat bereits die Studie von CEPEJ zitiert. Die Studie von CEPEJ sagt zum Thema Besoldung – er hat eine ganz lange Liste von Mitgliedstaaten des Europarates, in denen die Höhe der Besoldung am jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommen gemessen wird ... Da steht Deutschland mit den Richteranfangsgehältern einsam auf dem letzten Platz, und zwar mit Abstand, wenn man nämlich noch die Mediane vergleicht usw.! Das ist das einzige Land, in dem das mit Faktor 0,9 unter dem Durchschnitt liegt. Die Frage richtete sich auf die Kosten: Wenn man das Endgehalt betrachtet – und da nivellieren sich auch die Alterspunkte –, dann liegt Deutschland auch bei dem Endgehalt auf dem letzten Platz, den es sich allerdings mit Andorra teilt. Dass eine Erhöhung der Richtergehälter Mehrkosten verursachen wird, weil Personal immer den größten Anteil darstellt, liegt auf der Hand. Dass das falsch ist, sehe ich allerdings nicht so, das werden wir vielleicht demnächst sehen, wenn sich das

Bundesverfassungsgericht mit dem Thema Richterbesoldung befasst, da sind ja Entscheidungen in der „Pipeline“.

Dann war die Frage, ob sich denn in den Wahlausschüssen nicht letztlich auch persönliche Seilschaften und Bekanntschaften bilden werden. Zum einen: Der Richterwahlausschuss hat nur die einzige Aufgabe, jemanden in den Status des Richters zu bringen. Da ist die Einflussnahme durch die Judikative vergleichsweise gering. Der Sachverstand der Richter soll einfließen, aber die Zweidrittelmehrheit liegt bei den vom Parlament entsandten Personen. Wie die sich die Kenntnisse verschaffen, hängt nun wieder sehr davon ab, welches System der Richterrekutierung man verfolgen wird. Die Entwürfe verhalten sich dazu nicht, was insofern auch konsequent ist, als das wahrscheinlich alles Landesrecht ist, aber man wird auch daran arbeiten müssen. Ob das über ein System der Richterassistenz geht, wie es zum Beispiel ganz intensiv in den Niederlanden der Fall ist, oder ob man die Referendarausbildung verändern möchte oder ob man an den späteren Einstieg im Berufsleben denkt, mit anderen Vorerfahrungsstufen, das sind alles Fragen, die davon ab sind, aber irgendwie muss sich ein Mitglied des Richterwahlausschusses die Kenntnisse verschaffen. Davon kann man nun das System in keinem Falle entlasten. Was die Wahl angeht, bleibt das insofern etwas offen. Was den Justizrat angeht: Bei der Auswahlentscheidung, wer befördert oder „umgesetzt“ wird – Beförderung ist es dann nicht, sondern nur die Wahrnehmung eines anderen Richteramtes, zum Beispiel am Oberlandesgericht –, sollte selbstverständlich nach Eignung, Befähigung, fachlicher Leistung entschieden werden. An dieser Stelle, aber nur für diese eine Frage, braucht man eine Beurteilung. Ob das Beurteilungswesen so bleiben sollte wie bisher, da kann man sehr skeptisch sein. Da gibt es Varianten, aber das über persönliche Bekanntschaft zu lösen, reicht natürlich nicht. Also könnte es zum Beispiel sein, dass man Prüfungen abnimmt, so ähnlich wie man bisher Staatsprüfungen abnimmt, die sich aber eben nicht in der Rechtsprechung abbilden – also in Rechtsprechung „am lebenden Objekt“, gegebenenfalls zu Lasten des Bürgers –, sondern abstrakte Prüfungen, die auch anonym laufen können. Oder man könnte über den Weg von Beurteilungssenaten gehen, wie das zum Beispiel in Österreich der Fall ist. Da gibt es Möglichkeiten, denen wir hier nicht die Türe schließen wollten. Aber dass persönliche Seilschaften natürlich die schlechteste

Lösung sind, liegt auf der Hand, wird aber mit diesem Modell in keiner Weise verfestigt.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Dr. Heusch auf die Fragen der Kollegin Winkelmeier-Becker und des Kollegen Buschmann, bitte!

SV Dr. Andreas Heusch: Die Frage war, was unsere Justiz so gut macht, auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten. Da Herr Küspert eben schon etwas zum europäischen Vergleich gesagt hat, will ich mich auch mehr darauf konzentrieren, was unsere Justiz so gut macht. Das sind natürlich die guten Richterinnen und Richter, ganz klar, aber: Warum haben wir die und warum haben wir die an der Stelle, wo sie sind, und warum arbeiten die so gut? Das hängt sehr wohl mit dem System zusammen, das wir zurzeit haben. Ein System, das im Übrigen, anders als Herr Professor Albrecht gesagt hat, nicht von allen Richterverbänden angegriffen wird, im Gegenteil! Der BDVR, das ist die große Organisation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, verteidigt ganz klar dieses System, das wir haben. Das hängt vielleicht damit zusammen, dass die Verwaltungsrichter besonders nah am Verfassungsrecht sind. Was gehört zu diesem System, was ist wesentlicher Kern? Das ist einmal, dass eine Auswahl stattfindet, die an Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz gemessen ist, und zwar geht es schon bei der Auswahl nach Eignung, Leistung und Befähigung. Und ich kann aus eigener Anschauung sagen – in Nordrhein-Westfalen ist das nämlich delegiert an die Obergerichte bzw. es findet eine Vorauswahl oder eine Vorstellung auch schon in erster Instanz statt –, dass es da nicht nur nach Noten geht, sondern es geht eben auch danach, was der Kollege oder die Kollegin für einen persönlichen Eindruck macht. Aber, das wäre der nächste Baustein, wir können nicht darauf verzichten. Wir können uns weder aufgrund der schriftlichen Zeugnisse noch aufgrund eines Vorstellungstermins, egal wie der ausgestaltet ist, ein vollständiges Bild von jemandem machen, wie jemand im Spruchkörper gegenüber den Beteiligten auftritt. Unabdingbar ist aus meiner Sicht, weil das nach dem Entwurf auch abgeändert werden soll, eine Proberichterzeit. Da ist, das räume ich ein, die persönliche Unabhängigkeit eingeschränkt, aber es geht doch gerade darum, dass man bei der Lebenszeitanstellung jemandem die Rechtsprechung anvertraut – und danach sind Korrekturen nur noch in ganz extremen Ausnahmefällen möglich. Eine Proberichterzeit ist also sicher in der Form, wie wir sie jetzt haben, oder in ähnlicher

Form unabdingbar. Das kann auch nicht durch Sandkastenspiele ersetzt werden, in denen eben nicht die Realität vorkommt. Als dritter Baustein, den möchte ich nur noch nennen, gehört die Beurteilungspraxis dazu, die hier vielfach angegriffen worden ist. Die Beurteilungspraxis wird offensichtlich deshalb angegriffen, weil unterstellt wird, die Richter würden sich im vorauseilenden Gehorsam, wie es in der Begründung zum Entwurf heißt, oder aus opportunistischen Gründen, wie es eben hieß, anpassen. Dazu nur die Anmerkung: Das Richterbild, das diesem Entwurf zugrundeliegt, ist insoweit sehr dialektisch! Einerseits will man der Richterschaft insgesamt die ganze Justiz überantworten, weil man ihnen so vertraut, andererseits traut man dem einzelnen Richter noch nicht einmal zu, dass er sich, wenn eine Beurteilung bevorsteht, so verhält, wie er es für richtig hält, und nicht darauf schießt, möglichst gut beurteilt zu werden. Ich glaube, dass insoweit für die Vertreter, die diesen Entwurf verteidigen, doch auch eine Nachfrage bei sich selbst erforderlich ist, welches Richterbild sie überhaupt haben.

Zur Beurteilungspraxis kann ich ganz unmittelbar berichten, im letzten Jahr war Regelbeurteilung. Das sind 60 Beurteilungen, auch da bestehen völlige Fehlvorstellungen. Professor Albrecht, Sie haben eben gesagt, den beurteilt der Vorsitzende – völlig falsch! Eine Beurteilung geht so vonstatten, dass der Richter fünf bis zehn Akten, die er selbst auswählt, dem Präsidenten vorlegt. Dann wird jeder Richter „überhört“. Ich gehe in jede mündliche Verhandlung und höre mir die Kollegen an. Dann habe ich ein Gespräch mit dem Vorsitzenden und ein Gespräch mit dem zu beurteilenden Kollegen. Auf dieser Grundlage wird dann eine Beurteilung erstellt, die, das räume ich ein, immer subjektiv ist. Weil man das weiß, ist vielleicht auch schon die Kontrolle viel größer, aber insoweit beantworte ich dann auch vielleicht direkt Ihre Frage, Herr Buschmann: Bei den „Überhörungen“ ist mir nämlich eines aufgefallen. Es gibt ganz verschiedene Methoden, wie ich eine Verhandlung gut führen kann. Das ist nicht immer dieselbe Methode – und es ist trotzdem eine gute Methode. Das heißt, es gibt nicht diese einheitlichen Standards. Ich suche auch nicht danach, ob das jemand genauso macht wie ich, sondern im Gegenteil, es ist sogar für jemanden, der schon lange in der Praxis ist, so, dass man, wenn man sich bei jungen Kollegen anguckt, wie die eine Verhandlung führen, davon noch lernen kann. Genau dazu dient auch die Beurteilung. Sie dient nicht nur dazu, jemandem die Beförderung zu ermöglichen oder zu verhindern, sondern sie dient auch dazu,

ihm Hinweise zu geben, was er noch besser machen kann. Und da gibt es Kriterien, die eben nicht auf die Rechtsprechung Einfluss nehmen. Ich weiß, dass Kriterien wie Fleiß oder Disziplin von einem Angehörigen auch der Fraktion, die diesen Entwurf eingebracht hat, als Sekundärtugenden abgestempelt worden sind, mit denen man auch ein Konzentrationslager führen kann, aber sehr wohl sind Fleiß und Disziplin und – das ist etwas Inhaltliches – inhaltliche Stringenz der Argumentation, egal wie das Ergebnis ist, Kriterien, nach denen ich die Qualität richterlicher Tätigkeit bemessen kann. Da nehme ich keinen Einfluss auf das Ergebnis.

Ich möchte an der Stelle nur noch einmal darauf hinweisen, dass mein Vertrauen in die Richterschaft sehr viel größer ist. Ich halte einmal im Jahr einen Vortrag zum Selbstbildnis des Richters vor Proberichtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen. Dazu gehört immer, und das ist ein Schwerpunkt, dass ich sie ermuntere, sich natürlich die Rechtsauffassungen der lebensälteren und dienstälteren Richter anzuhören, aber sich auch selbst zu kontrollieren, ob sie bereit sind, in einer Situation, wenn sie anderer Auffassung sind, Gegenposition zu beziehen. Wenn sie dazu nicht bereit sind, sind sie als Richter im Grunde ungeeignet. Diese Bestärkung bekommen sie von mir als dem potentiell drohenden Beurteiler. Zum Näheverhältnis noch einmal: Ich kann den Vergleich zur Universität schwer beurteilen. Ich kann nur sagen – gerade vor dem Hintergrund, was ich auch gerade ausgeführt habe –, dass bei uns darauf geachtet wird, dass Proberichter schon in sehr frühen Berufsjahren dazu aufgefordert werden, sich ihre eigene Meinung zu bilden und auch den Mut aufzubringen, andere Meinungen zu haben. Und was die eigene Beurteilung angeht, ist es immer sehr schwer, sich da selbst zu kontrollieren, das räume hier ich ein, aber es ist mir durchaus ab und an als Beurteiler bewusst, dass ich genau das, was vielleicht mir selbst fehlt, bei dem anderen gerade besonders gut finde und als besonders positive Ergänzung sehe. Insofern würde das gerade zumindest ein Element sein, das dagegen spricht, dass man immer nur noch sein Abbild sucht.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Meine Herren Sachverständigen, weitere Fragen haben wir nicht. Es zeichnet übrigens auch den Parlamentarier aus, eine eigene Meinung zu haben und diese im Zweifel auch gegen den „Mainstream“ durchzusetzen und zu artikulieren. Wir werden darüber

nachdenken, und wie Sie gehört haben: Wir machen die Gesetze! Sie werden gelegentlich wieder von uns hören. Ich danke Ihnen für Ihre Bereitschaft, hier zu erscheinen, Rede und Antwort zu stehen, für die Vorbereitung, die Sie geleistet haben, und wünsche einen guten Heimweg. Bis zum nächsten Mal! Ich schließe die Sitzung.

Ende der Sitzung: 19.06 Uhr

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB
Vorsitzender