

Werner K. Kannenberg
Mitglied des Bundesvorstandes
der Neuen Richtervereinigung



10. April 2013

An den
Vorsitzenden des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Siegfried Kauder, MdB
Nur per E-Mail an rechtsausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung am 22. April 2013 zu

- a) dem Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz
BT-Drucksache 17/11701

- b) dem Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz
BT-Drucksache 17/11703

Schreiben des Ausschusseksretariats vom 22. März 2013
- P A 6 – 5410-2.2 -

hier: Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 22. April vorab schriftlich Stellung zu nehmen. Die Gesetzentwürfe stehen im Kontext einer schon länger andauernden justizpolitischen Diskussion, die auf Landesebene schon in verschiedenen Koalitionsvereinbarungen in die Agenda aufgenommen wurde. Die Neue Richtervereinigung hat 2010 Entwürfe für das Bundesrecht vorgelegt und 2011 überarbeitet, an die die hier zu betrachtenden Gesetzentwürfe eng angelehnt sind. Der Deutsche Richterbund hatte schon zuvor Entwürfe für das Landesrecht ausgearbeitet, auf die ich punktuell Bezug nehmen werde. Einführend möchte ich kurz den Inhalt der Gesetzentwürfe umreißen (I.), diese dann zunächst rechtlich (II.) und dann fachlich bewerten (III.), wobei ich die Intention

der Gesetzentwürfe (III. 1.), ausgewählte einzelne Regelungsinhalte (III. 2.) und aus der rechtspolitischen Diskussion bekannte Kritikpunkte (III. 3.) anspreche, bevor ich abschließend ein Fazit ziehe (IV.).

I. Inhalt der Gesetzentwürfe

Die Gesetzentwürfe sehen Regelungen vor, die die Grundlagen der Judikative sowohl auf verfassungsrechtlicher Ebene als auch im einfachen Recht wesentlich neu ordnen.*

Die Judikative wird zu einer eigenständig funktionierenden Staatsgewalt ausgebaut. Sie besteht aufgrund einer neuen gesetzlichen Definition aus den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten.

Richterwahlausschüsse, die auswählen, wer Richterin oder Richter, Staatsanwältin oder Staatsanwalt wird, werden obligatorisch. Sie werden zu 2/3 mit vom Parlament entsandten Mitgliedern und zu 1/3 mit von Justizangehörigen gewählten Mitgliedern besetzt.

Die Judikative verwaltet sich selbst. Hierzu wird ein Justizrat gebildet, der zu 2/3 mit von Justizangehörigen gewählten Mitgliedern und zu 1/3 mit vom Parlament entsandten Mitgliedern besetzt wird.

Gerichtsintern wird das Präsidium zum allzuständigen Leitungsorgan des Gerichts ausgebaut, wobei die Geschäfte der laufenden Leitung des Gerichts der Präsidentin oder dem Präsidenten obliegen.

Statusunterschiede zwischen Richtern gibt es nicht mehr. Richterinnen und Richter haben einen einheitlichen Status als Richter/in an ihrem Gericht. Das Statusamt des Vorsitzenden entfällt und wird durch die Zuweisung der Vorsitzendenaufgaben an die Berichterstatterin / den Berichterstatter ersetzt. An die Stelle des Statusamtes der Präsidenten tritt ein entsprechendes, zum fortbestehenden Richteramt hinzukommendes Funktionsamt auf Zeit, das durch gerichtsinterne Wahl vergeben wird. Die Besoldung erfolgt einheitlich nach Erfahrungsstufen.

Andere Statusämter als Berufsrichter (Richter auf Probe, Richter kraft Auftrags) entfallen.

Die Entwürfe enthalten differenzierte Regelungen für die Mitgliederzahl der Richterwahlausschüsse und des Justizrates im Bund und in den Ländern sowie neue Gremien zur Unterstützung der Kommunikation der Gerichte einer Gerichtsbarkeit bzw. der Gerichtsleitungen untereinander.

Das Gesetz lässt die Regelungen betreffend das Bundesverfassungsgericht und seine Richter unberührt.

* Aus Gründen sprachlicher Vereinfachung wird im Folgenden so formuliert, als ob die Entwürfe so beschlossen wurden.

II. Rechtliche Bewertung

Die Gesetzentwürfe sind mit Verfassungsrecht vereinbar.

Die Aufteilung in ein verfassungsänderndes Gesetz und ein – nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung zu beschließendes – darauf aufbauendes Gesetz ist förmlich korrekt. Der Bund ist für die Regelungsmaterien auch zuständig. Etwaige Zweifel hieran räumt das verfassungsändernde Gesetz selbst aus (Änderung von Artikel 74 GG), wozu der verfassungsändernde Gesetzgeber befugt ist.

Die Gesetzentwürfe respektieren die durch Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen. Insbesondere ist die spezielle Ausgestaltung des Richterverhältnisses mit Verzicht auf Beförderungstatusämter ein verfassungskonformer Systemwechsel und durch die Regelung auf der Ebene des Grundgesetzes (Artikel 92 Absatz 1 Satz 4 GG-E) verfassungsrechtlich bedenkenfrei. Durch Übergangsvorschriften werden die Rechte der bisherigen Amtsinhaber gewahrt. Die neuen Verfahren über den Zugang zum Richterberuf sind lediglich eine Änderung des Verfahrens und nicht verbunden mit anderen oder engeren Anforderungen als bisher und daher als subjektive Berufszulassungsschranken nicht problematisch.

In der Literatur auf der Grundlage heute geltenden Verfassungsrechts mit Blick auf das Demokratieprinzip formulierte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Selbstverwaltungskompetenz der Judikative erübrigen sich mit der vorgesehenen verfassungsrechtlichen Vorgabe einer solchen Selbstverwaltung (Artikel 92 Absatz 2 Satz 1 GG-E). Verfassungswidriges Verfassungsrecht läge insoweit nur vor, wenn derartige Selbstverwaltungsstrukturen, wie sie in fast allen anderen Staaten Europas bestehen, das mit der Ewigkeitsgarantie geschützte Demokratieprinzip nicht nur modifizieren, sondern im Grundsatz berühren würden (Artikel 79 Absatz 3 GG). Das schließen selbst Kritiker aus (Sennekamp, NVwZ 2010, 213, 217).

Die Gesetzentwürfe entsprechen auch rechtsförmlichem Standard. Die Terminologie der materiellen Regelungen ist klar und fügt sich in die Einheit der Rechtsordnung ein. Die Regelungsdichte ist den Bedürfnissen der Praxis angemessen. Alle Einzelvorschriften sind mit Begründungen unterlegt, die zusammen mit den allgemeinen Begründungen der Praxis eine gute Auslegungsgrundlage bieten dürften.

III. Fachliche Bewertung

1. Zur Intention des Gesetzes im Allgemeinen

Die Absicht, der Judikative eine neue Grundlage zu geben, sie eigenständig auszugestalten und ihr damit gegenüber den anderen Staatsgewalten einen neuen Platz im Gebäude des deutschen Rechtsstaats zuzuweisen, ist vollumfänglich zu unterstützen. Es handelt sich dabei zwar auch um eine politische Entscheidung. Aber selbst wenn die Verfassung die Selbstverwaltung der Judikative nicht erzwingt, ist die

Entscheidung erheblich (verfassungs-)rechtlich vorgeprägt, so dass der Gesetzgeber aus justizverfassungsrechtlichen Gründen in der Pflicht steht, den Handlungsbedarf zu erkennen und entsprechend zu reagieren. Daher erfolgt hier keine rein politische, sondern eine justizverfassungsrechtlich-fachliche Bewertung.

Im Übrigen sind die maßgeblichen politischen Ausgangspunkte allgemein konsentiert, es fehlt lediglich der Schritt, aus ihnen die Konsequenzen zu ziehen. So sind Verfassungsrechtler und Politiker darüber einig, dass die Rolle einer unabhängigen und starken Justiz im demokratischen Rechtsstaat nicht nur als wirtschaftlicher Standortfaktor, sondern darüber hinaus für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit unverzichtbar ist (vgl. etwa das Schreiben der vier Außenminister Deutschlands, der Niederlande, Dänemarks und Finnlands an Kommissionspräsident Barroso von Anfang März 2013). Das setzt nicht nur die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter im Kernbereich judikativer Entscheidungsfindung voraus, wie sie bisher in Deutschland gewährt wird, sondern auch, dass die Judikative institutionell von anderen Staatsgewalten unabhängig ist. Das ist keine Frage der richterlichen Unabhängigkeit, sondern der Gewaltenteilung.

Die Gewaltenteilung ist im Grundgesetz in Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 angelegt. Herzog zeigte in seiner Kommentierung bei Maunz/Dürig (Teil V. zu Artikel 20, Rdnr. 40, 43) eindrucksvoll auf, dass weder der funktionale noch der personelle Teilaspekt der Gewaltenteilung maßgeblich tragen, sondern dass

„der eigentlich handfeste Inhalt des Art. 20 II Satz 2 die Forderung ist, daß jede der drei Staatsgewalten, gleichgültig wie sie inhaltlich im einzelnen bestimmt werden mag (...), jedenfalls durch „besondere Organe“ ausgeübt werden muß. Diese Forderung ist mit dem Verlangen nach organisatorischer Gewaltenteilung bzw. Gewaltentrennung identisch.“

Eine solche organisatorische Gewaltenteilung fehlt der Judikative in Deutschland bisher. Alle Gerichte – bis auf die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder – sind bisher in den Verwaltungsaufbau der Exekutive als Behörden ein- und damit einem Ministerium „als Behörde nachgeordnet“. Das wird regelmäßig als zulässige Gewaltenschränkung dargestellt. Darüber gerät die Dimension dieser Verschränkung leicht aus dem Blick. Tatsächlich treffen die wesentlichen Entscheidungen über die Gerichte, über ihre Ausstattung mit Sachmitteln, mit Finanzen und mit Personal sowie über die Richterkarrieren die Ministerien. Trotz der dem Haushaltsgesetzgeber vorbehaltenen Befugnisse gilt das wegen der Flexibilisierung und gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel auch für die finanzielle Ausstattung. Das Instrument der Richterwahlausschüsse kennt das Grundgesetz bereits, allerdings wird es für die Länder bislang vom Grundgesetz lediglich ermöglicht, jedoch nicht bindend vorgegeben (Artikel 98 Absatz 4 GG) und werden dessen Kompetenzen nicht abschließend bestimmt. Bisher entscheiden sie wo es sie überhaupt gibt zumeist nur über die Einstellung von Richtern. Faktisch steuern daher die Justizministerien durch Versetzungen und Abordnungen sowie

durch Beförderungsentscheidungen die Karrieren der Richterinnen und Richter. Ein planvoller und häufiger Statuswechsel vom Richter zum Beamten und zurück kann gezielt die gebotene Kultur der Distanz zwischen Judikative und Exekutive untergraben und den erheblichen Unterschied zwischen Status und Rolle des Richters und des Beamten, zu denen nach dem status quo auch die Staatsanwälte gehören, verwischen. Dies mag ein Zitat aus dem Internetauftritt des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz verdeutlichen, das Richter und Staatsanwalt als einheitliche Berufswahl darstellt, obwohl nach dem status quo der Staatsanwalt Beamter ist und nicht in richterlicher Unabhängigkeit entscheidet:

„Wer eine Tätigkeit als Richter im hiesigen Geschäftsbereich anstrebt, entscheidet sich damit zugleich für eine Tätigkeit als Staatsanwalt. In Bayern ist der Wechsel zwischen Richteramt und staatsanwaltschaftlichem Dienst die Regel.“

(<http://www.justiz.bayern.de/justiz-und-justizvollzug/berufe-und-stellen/richter-und-staatsanwaelte/> , Stand: 4. April 2013)

Die Einstellung der Exekutive gegenüber der Judikative brachte der seinerzeitige Ministerpräsident Beck explizit auf den Punkt, als er wegen seiner Erwägungen, das OLG Koblenz zu schließen, von Justizvertretern kritisiert wurde und daraufhin äußerte: „Das sind nicht unsere Verhandlungspartner, das sind unsere Mitarbeiter.“ Die Parteien müssten "nicht erst die nachgeordneten Behörden fragen." (FAZ, 11. Juli 2011, zit. n. <http://m.faz.net/aktuell/politik/inland/2.1658/proteste-gegen-kurt-beck-juristen-begehren-auf-15205.html> Stand 4. April 2013). Das zeigt, dass die Grundhaltung, dass es richtig sei, dass die Exekutive die Gerichte als nachgeordneten Bereich und die Richter als Mitarbeiter inkorporiert hat, in der Praxis nicht auf konservativ geprägte Parteien eingegrenzt ist.

Die Exekutive hat mit der Personalverwaltung und der Karrieresteuerung ein zwar nicht unmittelbar in die Fallbearbeitung hineinregierendes, aber dennoch ein wirksames Instrumentarium, das Anpassung belohnen und unerwünschtes Verhalten sanktionieren kann. Das schadet der Rechtsprechung in dem Maße, in dem Richterinnen und Richter für solche Signale empfänglich sind. Eine zahlenmäßige Erhebung lässt sich darüber naturgemäß nicht anstellen. Viele Kolleginnen und Kollegen würden einen solchen Zusammenhang weit von sich weisen; dennoch ist quer durch alle Gerichtsbarkeiten die praktische - und durchaus menschliche - Bereitschaft zu beobachten, im Interesse des eigenen Fortkommens und unter dem Druck der Arbeitsbelastung gelegentliche Zugeständnisse an die Bearbeitungstiefe zu machen und verfahrensmäßige Kompromisse einzugehen. Ohne Zweifel ist der weit überwiegende Großteil der Richterschaft integer. Integer sind aber alle die, die ihren Grundüberzeugungen treu bleiben, während sie – wozu sie berufen sind – die sich bietenden Spielräume in der Rechtsprechung ausschöpfen und Wertungen vornehmen. Angesichts der erheblichen Spielräume, die die Rechtsanwendung trotz der konzeptionell strikten Gesetzesbindung belässt, kann daher mit einer Filterung bei Personalentscheidungen ohne Eingriffe in die Entscheidungsfindung im Einzelfall die

Rechtsprechung nachhaltig beeinflusst werden. Ein Indiz für eine solche ministerielle Personalpolitik, die vielfältige Formen annehmen kann und nicht selten zu beobachten ist, ist z.B. ein kaum erklärlicher Karrieresprung wie etwa die Beförderung auf einen Präsidentenposten in einer Gerichtsbarkeit, der der Richter nie angehört hat und zu der er thematisch auch keine berufliche oder wissenschaftliche Berührung hatte.

Die Strukturen der Staatsanwaltschaften, die zusätzlich nicht einmal über richterliche Unabhängigkeit im Einzelfall verfügen, sind noch ungünstiger.

Institutionelle Eigenständigkeit der Judikative ist inzwischen der Standard der Rechtsstaatlichkeit wie er sich trotz unterschiedlichster Rechtskulturen auf internationaler Ebene, getragen von staatlichen wie auch von nichtstaatlichen Akteuren, nach dem zweiten Weltkrieg entwickelt hat, namentlich

- auf der Ebene des Europarates (vgl. die einschlägigen Publikationen der Venedig-Kommission (z.B. Opinion Nr. 648/2011 vom 18. Juni 2012, Teil V), des Ministerrats (Empfehlung Nummer (2010)12), der parlamentarischen Versammlung (Resolution 1685-2009 vom 30. September 2009) und des Consultative Council of Judges in Europe – CCJE (Magna Charta der Richter, CCJE (2010)3 final)),
- in anderen Regionen der Welt (Beijing Statement of principles of the independence of the judiciary in the LAWASIA region, 1997, Nummer 35 ff.),
- in den Vereinten Nationen (Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Resolutionen der Vollversammlung 40/32 vom 29. November 1985 und 40/146 vom 13. Dezember 1985),
- von der International Bar Association (IBA, Minimum standards of judicial independence, 1982, Nummer 2: „Die Gerichtsbarkeit als Ganzes sollte eigenständig und kollektiv von der Exekutive unabhängig sein.“),
- von MEDEL (Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés, Erklärung von Palermo, 1993) und
- zu internationalen Gerichten von der International Law Association (The Burgh House Principles On The Independence Of The International Judiciary, 2004).

Dieser Standard hat sich in der europäischen Union faktisch durchgesetzt, es fehlen außer Deutschland nur noch Österreich und der tschechischen Republik Strukturen institutioneller Unabhängigkeit der Judikative. Er ist aber darüber hinaus schon längere Zeit Bestandteil des Standes der Harmonisierung der EU, des sog. *Acquis* der Europäischen Union, die im Zuge der Osterweiterung von Kandidatenstaaten – trotz aller Unterschiede der nationalen Rechtsordnungen – auf der Grundlage der zwar allgemeiner gehaltenen Kopenhagener Kriterien (Beschluss des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 1993) tatsächlich als Voraussetzung des Beitritts verlangt hat, ihrer Justiz eine institutionelle Unabhängigkeit zu geben.

Die vorgeschlagenen Gesetze holen mithin nur nach, was von anderen Staaten von der EU mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit bereits verlangt wurde. Sie sind ihrem Inhalt nach daher nicht prinzipiell neu, schon gar nicht revolutionär.

Für Deutschland würden sie dennoch angesichts der seit über einhundert Jahren im Kern nicht reformierten Strukturprinzipien der organisatorisch in die Exekutive inkorporierten Judikative einen großen Schritt voran bedeuten. Der Eingriff in das verfassungsrechtliche Gewaltengefüge wird einerseits erheblich sein, weil er mit einer spürbaren Stärkung der Judikative und damit einer innerstaatlichen Kräfteverschiebung verbunden sein wird. Er wird andererseits die Judikative nicht aus der Rechtsbindung und der parlamentarischen Kontrolle lösen und sieht auch angemessene Elemente der Gewaltenschränkung vor. Er wird auch nichts daran ändern, dass die Judikative eine Staatsgewalt ist, die in einer Position der Neutralität und Distanz zu den übrigen politischen Akteuren stehen muss. Die Entwürfe wahren diese Distanz bis auf die intendierten Kontaktstellen der Gewaltenschränkung konsequent: sie sehen davon ab, der Judikative ein eigenes Recht zur Einbringung des Justizhaushalts in den Parlamenten vorzusehen – es bleibt bei dem exklusiven Recht der Regierung, dies zu tun (Artikel 110 Absatz 3 GG) – oder den Repräsentanten der Judikative institutionell ein Rederecht im Parlament einzuräumen (hier liegt ein Unterschied zu den Vorstellungen des Deutschen Richterbundes).

Der wesentliche Fortschritt durch die neuen Strukturen liegt darin, dass diese Distanz zur Exekutive jetzt hergestellt wird. Erst hierdurch wird die Unabhängigkeit der Rechtsprechung letztlich vollständig sichergestellt. Dass dies der richtigerweise zu beschreitende Weg sei, hat bereits die Paulskirchenversammlung erkannt und ist ein Hauptanliegen der Neuen Richtervereinigung seit ihrer Gründung. Die Richterverbände sind sich in dieser Grundaussage seit langem einig. Nicht nur die Neue Richtervereinigung und die bei ver.di organisierten Kolleginnen und Kollegen treten dafür ein, sondern auch der Deutsche Richterbund. Dies zeigt etwa der Aufsatz von Dr. Peter Macke, ehemaliges Mitglied des Präsidiums des Deutschen Richterbundes, Bundesrichter, später Präsident des Brandenburgischen OLG und des Verfassungsgerichts, den er 1999 unter die Überschrift „Die Dritte Gewalt als Beute der Exekutive“ gestellt hat.

Kritiker der Selbstverwaltung der Judikative wenden ein, dass die deutsche Justiz im internationalen Vergleich gut da stehe, es sei kein Problem zu erkennen (Papier, NJW 2002, 2585). Das berücksichtigt nur unzureichend, dass die Erhebungsmethode zur Bewertung des Justizsystems dieser Untersuchungen nicht transparent wird. In Bezug auf die Abwesenheit von Korruption wird der Befund zutreffen, aber Korruption ist nicht das Problem, dem die Reformen abhelfen sollen. Und wenn die Europäische Union aktuell feststellt, dass die deutschen Justizstrukturen im neuen „EU-Justizindex“ gut da stehen, dann ist zu unterstreichen, dass hierzu nur gemessen wurde, ob die Justiz als unabhängig „wahrgenommen“ wird (vgl. Presseerklärung der Neuen Richtervereinigung vom 28. März 2013, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/>

article/potenziale-und-risiken-der-justiz-evaluation-der-europaeischen-u.html). Die Entwürfe zielen darauf, Probleme anzugehen, die sich der Wahrnehmung der breiten Öffentlichkeit entziehen.

Im Gegenteil ist die Sicherung der Gewaltenteilung in Bezug auf die Rechtsprechung in der hier zu beurteilenden Weise ein dringendes Unterfangen. Denn wenn erst eine schwere Belastungsprobe der Strukturen eintritt, massiver als heute Karrieren protegiert werden und danach persönliche Loyalitäten unausgesprochen eingefordert und geleistet werden, kann ad hoc nichts mehr gerettet werden, falls die Problematik überhaupt öffentlich erkannt wird und man sich nicht lediglich ob unverständlicher Entscheidungen von Gerichten und Staatsanwaltschaften die Augen reibt. Außerdem bestehen die bislang defizitären Strukturen schon so lange, dass ihre Fehler längst – auf eine von der Öffentlichkeit wenig oder nicht wahrgenommene Weise – ausgenutzt werden. So besteht die Möglichkeit ministerieller Karriereprotektion schon lange. Sie ist geeignet, sicher zu stellen, dass politisch ausgesuchte Richterinnen und Richter an diejenigen Stellen - auf Lebenszeit - hoch befördert werden, an denen das maßgebliche letzte Wort gesprochen wird. Viele Richterinnen und Richter wenden sich von dem Beurteilungswesen, das wegen der Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit den Kernbereich ihrer eigentlichen Tätigkeit nicht wirklich beurteilt, verständnislos ab, vermeiden es, sich scheinobjektiv beurteilen zu lassen und verzichten lieber auf Karriere. Andere sehen ihre Chancen und nutzen sie, um den Richterberuf mit ministerieller Unterstützung für sich zu einem Karriereberuf zu machen, in dem sie höheren Status und höhere Besoldung für sich erreichen. Nun ist Karriere nicht an sich verwerflich, aber die Judikative sollte davor bewahrt werden, als Karrierevehikel missbraucht zu werden, weil dies nicht im Interesse der Rechtsuchenden ist, die im Zentrum des Auftrages der Judikative stehen sollten.

Die große Mehrzahl der Richter trägt über die Bearbeitung der in ihre Zuständigkeit fallenden Einzelfälle hinaus bisher keine Verantwortung für die Gesamtheit der Judikative, wird regelrecht davon fern gehalten. Die Konsequenz des Fehlens solcher Aufgaben und Befugnisse ist das korrespondierende Fehlen eines in der Gesamtheit der Richterschaft gründenden kollektiven Selbstbewusstseins und Engagements für die berechtigten Anliegen und das Funktionieren der Judikative als Gesamtheit. Vielmehr ist das Ethos des Richters als auf den Einzelfall beschränkter, unabhängiger Fallentscheider im Dienste der Gesellschaft weit verbreitet, der die Justizstrukturen als gegeben hinnimmt und für sie nicht verantwortlich ist.

Die vorliegenden Regelungen beenden das. Der unmittelbare Mehrwert der Reformen wird darin liegen, dass die Strukturen der Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf das Funktionieren der Judikative endlich gesichert sind gegen Steuerungsimpulse aus der Exekutive und die Richterschaft auf der Grundlage neuer Befugnisse Verantwortung für die Judikative als Ganzes übernimmt. Das ist ein Vorteil für alle

Rechtsuchenden, ja für die gesamte Gesellschaft und der eigentliche Grund dafür, dass diese Reformen nötig sind.

Die Regelung auf verfassungsrechtlicher und bundesrechtlicher Ebene ist adäquat. Denn die wesentlichen Strukturprinzipien des Staates bedürfen einer verfassungsrechtlichen Verankerung. Sie sollten im Bundesstaat einheitlich sein; ihre Verankerung auf höchster Ebene der Normenhierarchie entspricht ebenfalls internationalen Standards (vgl. etwa die bereits genannten Beijing Principles). Die vom Deutschen Richterbund in seinen Modellen vorgezogene landesrechtliche Lösung steht damit insoweit nicht im Widerspruch. Erklärtermaßen lässt dieser Ansatz das Bundesrecht lediglich aus pragmatischen Gründen wegen der auf Landesebene besseren Durchsetzungschancen unberührt. Allerdings bleibt er so aber zugleich in dem relativ engen Korsett des geltenden Bundesrechts gefangen.

Die Überführung der Staatsanwaltschaften von der Exekutive in die Judikative ist konsequent und deshalb ebenfalls zu begrüßen. Diese Verortung der Staatsanwaltschaft entspricht der historischen Haltung der Richterverbände aus der Zeit der Diskussion um die Schaffung des Deutschen Richtergesetzes nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Sie wurde seinerzeit vom Präsidium des Richterbundes offensiv vertreten (Stellungnahme gegenüber dem BMJ, DRiZ 1954, 206 ff.). Tatsächlich entscheiden die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch ihre Einstellungsentscheidungen in weit größerer Zahl Strafrechtsfälle als die Gerichte. Darüber hinaus findet die staatliche Strafverfolgung nur im Zusammenwirken von Staatsanwaltschaft und Gericht statt. Die Staatsanwaltschaften deshalb als richtergleich unabhängig zu stellen ist konsequent. Ihre Weisungsgebundenheit zu beenden ist eine Forderung, die bereits von außen an Deutschland heran getragen wurde (Parlamentarische Versammlung des Europarates, Resolution 1685-2009 vom 30. September 2009).

Die gegenwärtig in vielen Ländern noch praktizierte rein ministerielle Richterernennung weist eine verfassungsrechtlich zwar akzeptierte, aber nur sehr indirekte Rückführung auf das Parlament auf. Die Regelungen über den Richterwahlausschuss führen demgegenüber zu einer erheblichen Stärkung der demokratischen Legitimationsgrundlage bei der Ernennung zur Richterin bzw. zum Richter. Berücksichtigt man, dass der Akt der Lebenszeiternennung die Befugnis vermittelt, bis zum Eintritt in den Ruhestand in persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit Recht zu sprechen, erscheint die zu erreichende Verstärkung der demokratischen Legitimationsgrundlage der Richterinnen und Richter keinesfalls als Luxus, sondern als ein Gebot des demokratischen Rechtsstaats.

2. Zu einzelnen Lösungsvorschlägen

Auf zwei einzelne Elemente der Lösungsvorschläge soll hier besonders eingegangen werden.

a) Die Zusammensetzung von Richterwahlausschuss und Justizrat

Die Zusammensetzung der Gremien ist eine entscheidende Weichenstellung. Die Gremien sollten so groß sein, dass sie die Pluralität der repräsentierten Gruppen ernstlich abbilden können. Aus diesem Grunde verfügen die Gremien über mehr Mitglieder als die in den Vorschlägen des Deutschen Richterbundes.

Besonders zu berücksichtigen ist, dass der Richterwahlausschuss lediglich eine einzige Aufgabe hat, nämlich die Auswahl von Personen, die Richterin oder Richter werden sollen (Statusbeförderungen gibt es nicht mehr). Es handelt sich nicht um ein ständiges Gremium, der Kostenaufwand wird sich also in Grenzen halten.

Hingegen ist der Justizrat ein ständiges Gremium. Die Aufgaben, die er übernimmt, werden aus der Justizministerialverwaltung ausgegliedert, in der schon jetzt zahlreiche Beamte des höheren Dienstes wie auch abgeordnete Richterinnen und Richter tätig sind. Die erforderlichen Stellen werden also zumeist schon vorhanden sein und bedürfen lediglich der Verlagerung aus der Exekutive zu der Judikative. Die Mitglieder des Justizrates vernünftig auszulasten, dürfte in einem arbeitsteiligen Berichterstattungssystem, das sinnvollerweise entwickelt werden wird und den Mitgliedern nicht nur seltene Leitungsentscheidungen vorbehalten muss, kein Problem werden. Das Gremium wird daher mit der Unterstützung des nachgeordneten Bereichs sehr effizient arbeiten können. Zudem kann der Personalkörper des unterstützenden Bereichs in jedem Falle entsprechend dem Bedarf skaliert werden. Sollten unter dem Strich dennoch tatsächlich Mehrkosten anfallen, wären diese durch den Gewinn an Rechtsstaatlichkeit in jedem Falle gerechtfertigt.

b) Die Besoldung der Richterinnen und Richter

Die Staffelung der Besoldung der Richterinnen und Richter nach Erfahrungsstufen ist eine im Vergleich zu einer Koppelung an das Lebensalter gut vertretbare Lösung zur Vermeidung des Vorwurfs gesetzgeberischer Altersdiskriminierung. Der Verzicht auf die höhere Besoldung von vorübergehend innegehabten Funktionen wie z.B. als Präsident oder als Mitglied des Präsidiums oder des Justizrates führt den Gedanken konsequent fort, dass das Streben nach Aufgaben um der höheren Besoldung willen statt wegen des Interesses an der Aufgabe zu Fehlsteuerungen führt. Denn bei der Amtsführung sollte ein Richter immer vorrangig das Interesse der Rechtsuchenden im Auge haben, nicht sein persönliches berufliches Fortkommen. Mit der Streichung jeglicher Karrieremöglichkeiten wird das erreicht und die Tür dazu geöffnet, dass

Richter allein wegen ihrer Fähigkeiten und Interessen, nicht wegen ihrer finanziellen Interessen ein bestimmtes Richteramt anstreben. Der im Verfassungsrecht verankerte Systemwechsel zur konsequenten Gleichwertigkeit aller Richterämter gestattet auch den Wegfall von Besoldungsunterschieden, die im Beamtenbereich wegen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums weiterhin geboten sind.

Dass der Entwurf im Ergebnis eine Erhöhung der Richtergehälter vorsieht, wäre dem gesellschaftlichen Status angemessen. Das behaupten nicht nur die Kläger in den Verfahren und die entsprechenden Vorlagebeschlüsse, die dem Bundesverfassungsgericht derzeit zur Prüfung vorliegen (OVG Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 2009 (1 A 1416/06 und 1 A 373/08)). Sondern das zeigt insbesondere die unabhängige und externe Studie des Europaratsgremiums CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice), die unter dem Titel „European judicial systems – Edition 2012 (data 2010) – Efficiency and quality of justice“ am 20. September 2012 veröffentlicht wurde. Deutschland ist danach das einzige Land, in dem ein Richteranfangsgehalt mit dem Faktor 0,9 im Ergebnis sogar unter dem nationalen Durchschnittseinkommen liegt. Der Abstand zu anderen Staaten wird noch deutlicher, wenn man einbezieht, dass der höchste Wert der Richteranfangsgehälter bei 5,2, der Durchschnitt bei 2,4 und der Median bei 2,1 liegt (a.a.O., S. 262). Die Diskrepanz setzt sich bei den richterlichen Endämtern fort: hier teilen sich Deutschland und Andorra den letzten Platz je mit dem Faktor 1,7 (auch hier mit großem Abstand: das Maximum liegt hier bei 8,6, der Durchschnitt bei 4,5 und der Median bei 3,9).

3. Zu bekannten Kritikpunkten an einzelnen Lösungsvorschlägen

Aus der öffentlichen Diskussion um die Vorschläge der Neuen Richtervereinigung sind gelegentlich geäußerte Kritikpunkte bekannt, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

a) Italienische Verhältnisse

Die verschiedentliche Anlehnung der Regelungen an Justizstrukturen in Italien (Justizrat: *consiglio superiore della magistratura*; Unabhängigkeit der Funktion in der Rechtsprechung vom Besoldungs-/Beförderungstatus: *carriera automatica*) verführt Kritiker zu der Warnung vor „italienischen Verhältnissen“, womit unausgesprochen oder explizit (Sennekamp, NVwZ 2010, 213, 217) regelmäßig die Überlänge von Gerichtsverfahren gemeint ist. Hierzu ist anzumerken, dass die Dauer der Gerichtsverfahren in Italien nicht mit den Strukturen der Selbstverwaltung zusammen hängt, sondern Ergebnis des Verfahrensrechts (besonders: dessen häufiger Änderung) und der richterlichen Verhandlungsführung ist. So stellt z.B. die Kombination des Umstandes, dass die Verjährung in Strafsachen während des laufenden Prozesses weiter läuft und der Umstand, dass es in Strafsachen eine verfassungsrechtliche Garantie eines Rechtsmittels zum Obersten Gerichtshof gibt,

einen erheblichen Anreiz dafür dar, Verfahren in die Länge zu ziehen. Und das Fehlen eines Verfassungsgerichts mit der Befugnis, Urteile zu kassieren, mindert das Konfliktlösungspotenzial des Verfassungsgerichts nachhaltig.

b) Fehlende Nähe zum Finanzminister

Der institutionell eigenständigen Judikative wird kein Platz am Kabinetttisch eingeräumt sein. Richtig ist daher, dass die Durchsetzung der Haushaltsinteressen der Judikative nicht dort stattfinden kann. Es ist aber auch sehr fraglich, ob bisher die Justizminister wirklich durchschlagende Walter der Haushaltsinteressen gerade der Gerichte waren. Jedenfalls wird die Judikative durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Justizrates nach außen durch eine Person vertreten werden, die als Spitze einer der drei staatlichen Teilgewalten den protokollarischen Rang vergleichbar einem Ministerpräsidenten bzw. Parlamentspräsidenten haben wird. In dieser Position sollte es gelingen, den Anliegen der Justiz zumindest Gehör zu verschaffen, sei es in direkten Kontakten, sei es in presseöffentlichen Auseinandersetzungen. An dem Umstand, dass wie heute letztlich der Haushaltsgesetzgeber den Haushalt beschließt (weder der Justiz- noch der Finanzminister), wird sich weiterhin nichts ändern.

c) Abschaffung der Justizminister/innen

Die Bildung von Ressorts innerhalb der Regierung obliegt (in den jeweiligen verfassungsrechtlichen Grenzen auf Bundes bzw. Landesebene) weiterhin dem politischen Spiel der Kräfte. Die Notwendigkeit, ein Ministerium mit der Aufgabe der verfassungsrechtlichen Prüfung von Gesetzentwürfen zu betrauen sowie Justizpolitik in der Regierung zu begleiten, entfällt selbstverständlich nicht, zumal die Judikative kein Gesetzgebungsinitiativrecht haben kann. Es verbleiben auch zahlreiche weitere Aufgaben wie Juristenausbildung, Strafvollzug und Notariatsaufsicht, um nur einige zu nennen. Das Justizministerium wird eher dadurch entlastet, dass es nicht mehr öffentlich für Ergebnisse unabhängiger Rechtsprechung zur Verantwortung gezogen wird, sei es – um nur zwei Beispiele herauszugreifen – in Bezug auf Freilassungen aus überlanger Untersuchungshaft, sei es für die Regelung der Zuteilung von Plätzen für Pressevertreter in öffentlichen Sitzungen.

d) Selbstbedienung der Verbände

Auch wenn das Modell einer prinzipiell basisdemokratisch orientierten Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene in den Gerichten einerseits und justizweit andererseits eher dem progressiven politischen Spektrum zuzuordnen ist, bedeutet dies nicht, dass die maßgeblichen Gremien entsprechend besetzt sein werden. Denn eine im Schwerpunkt konservativ zusammengesetzte Richterschaft wird sich im Schwerpunkt konservative Repräsentanten erwählen. Daher handelt es sich (entgegen einer recht unverhohlenen Andeutung von Sennekamp, NVwZ 2010, 213,

217) nicht um ein System der Verbände zur Sicherung verbandlicher Partikularinteressen. Vielmehr geben die Regelungen, die keine politische Tendenz der Selbstverwaltung favorisieren, der Verwaltung der Judikative keine weltanschauliche Tendenz vor und sind in diesem Sinne neutral. Und in der vorgelegten Ausprägung eines Selbstverwaltungs- und Dienstrechtsmodells, in der finanzielle Karriereanreize komplett fehlen, ist ebenfalls ausgeschlossen, dass Gremien oder gar Verbände „ihre“ Kandidaten aus persönlichen (wirtschaftlichen, mithin sachfremden) Gründen protegieren.

e) Politisierung der Selbstverwaltungsgremien

Der Justizrat wird aus Wahlen hervorgehen und soll Pluralität der Richterschaft abbilden. In diesem Sinne ist nicht nur unvermeidlich, sondern erwünscht, dass die verschiedenen weltanschaulichen Strömungen der Richterschaft einfließen. Es ist unverständlich, dass das als Politisierung kritisiert wird. Denn das Wesen des politischen Ringens um Meinungen ist die Grundlage des demokratischen Staates und ein tragender Verfassungswert. Zudem war die Verwaltung der Judikative wegen der organisatorischen Einordnung in die Exekutive auch bisher alles andere als ein politikfreier Raum. Allerdings wird die Entscheidungsbefugnis über Verwaltungsangelegenheiten nunmehr näher an die unmittelbar Betroffenen herangetragen, wird der Entscheidungsprozess transparenter und davon befreit, dass die Entscheidungsträger an der Spitze aus persönlichen Gründen um den Erhalt ihres Mandates kämpfen müssen, denn mit dem Amt als Mitglied des Justizrates oder als dessen PräsidentIn wird keine höhere Besoldung verbunden sein. Dass der Justizrat nicht über die Vergabe höher dotierter Posten entscheidet, lässt Postengeschacher gar nicht erst aufkommen. Die Begrenzung der Aufgabe wird es zudem nur beschränkt interessant erscheinen lassen, Parteipolitik in den Justizrat hinein zu tragen. Das geschieht bislang bei den Wahlen für die Gerichtspräsidien regelmäßig auch nicht. Die Kritik wird sich daher in der Praxis als gegenstandslos erweisen.

f) Kooptation der Judikative

Mit der Schaffung eines von Entsandten des Parlaments zu 2/3 dominierten Richterwahlausschusses ist ausgeschlossen, dass die Judikative ihren Nachwuchs selbst bestimmt und sich damit in einem Verfahren der Kooptation immer weiter von ihrer demokratischen Grundlage im durch Wahlen legitimierten Willen des Volkes entfernt. Zu diesem Punkt wurde *de constitutione lata* die Notwendigkeit einer doppelten Mehrheit der vom Parlament entsandten Vertreter – im Gesamtgremium und innerhalb ihrer eigenen Gruppe – vertreten (Papier, NJW 2002, 2585). Das Bedenken wird durch die Entscheidung auf der Ebene des Grundgesetzes erledigt (Artikel 95 Absatz 2, Artikel 98 Absatz 4 GG-E).

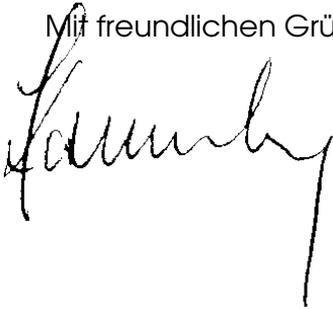
IV. Fazit

Die Gesetzentwürfe

- sind verfassungsrechtlich und rechtsförmlich bedenkenfrei,
- sind aus rechtsstaatlicher Sicht nötig im vorsorgenden Interesse der Rechtsuchenden,
- bewirken eine im internationalen Vergleich zeitgemäße und überfällige Sicherung der Unabhängigkeit der Judikative als Teilelement der Gewaltenteilung,
- sind operabel und vermögen in den Einzelheiten fachlich zu überzeugen und
- bleiben weltanschaulich sowie politisch neutral.

Ich ermutige den Ausschuss, die Entwürfe - obwohl von der Opposition eingebracht - zu befürworten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kunze', written in a cursive style.