

Stellungnahme

zu dem

- **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes –
Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz
(BT-Drucksache 17/11701)**
- **Entwurf eines ... Gesetzes zur Herstellung der institutionellen
Unabhängigkeit der Justiz
(BT-Drucksache 17/11703);**

*Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf einige grundsätzliche
Bemerkungen zum Modell der Selbstverwaltung der Justiz.*

1. In der deutschen Rechtsordnung ist die Justiz organisatorisch und institutionell der exekutivischen Gewalt durch die Eingliederung in die Ressortzuständigkeit des Justiz- oder eines sonstigen Fachministers zugeordnet. In zahlreichen europäischen Ländern ist die Justiz demgegenüber organisatorisch verselbstständigt und aus der Ressortzuordnung ausgenommen. Hier geht es in erster Linie um eine rechts- oder verfassungspolitische und nicht um eine verfassungsrechtliche Frage. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die legislatorische Einführung der Selbstverwaltung der Justiz mit einer Grundgesetzänderung verbunden wird. Zwar dürfen nach Art. 79 Abs. 3 GG die Grundsätze der demokratischen Ordnung auch durch eine Grundgesetzänderung nicht berührt werden, eine grundgesetzliche Ausformung des Demokratieprinzips in Gestalt der Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz

muss aber nicht in jedem Fall mit dem Demokratieprinzip im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG kollidieren. Art. 79 Abs. 3 GG steht also einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung nicht unbedingt entgegen. Dies wird nicht zuletzt dadurch deutlich, dass zahlreiche europäische Staaten, die sich zweifellos auf dem demokratischen Prinzip gründen, eine solche Selbstverwaltung der Justiz kennen.

2. Die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz in dem von den Gesetzesentwürfen angestrebten Umfang bedarf andererseits einer Grundgesetzänderung, insbesondere wegen Art. 95 Abs. 2 und Art. 98 Abs. 4 GG. Das Gewaltenteilungsprinzip und auch andere verfassungsrechtliche Prinzipien und Regelungen (z.B. über die richterliche Unabhängigkeit) *gebieten* umgekehrt nicht die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz. Unter demokratiethoretischen und allgemein (verfassungs-)politischen Aspekten ist die Einführung einer solchen Selbstverwaltung überdies weder notwendig noch wünschenswert und zweckmäßig. Sie ist demokratiethoretisch 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, obwohl die den Justizräten zugedachten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Personal und Haushalt einen weit darüber hinausgehenden Bereich der Justiz (nicht-richterliches Personal, Sach- und Finanzmittel des gesamten Justizwesens etc.) erfassen würden.

3. Auch zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit trägt die Selbstverwaltung der Justiz nichts bei. Jedenfalls kann aus der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit des Art. 97 GG keine Verpflichtung abgeleitet werden, die Justizbereiche einer völligen Selbstverwaltung zu unterstellen. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit bezieht sich auf die „richterliche Tätigkeit“ und umfasst gerade nicht die Aufgaben der

Justizverwaltung. Auch garantiert Art. 97 GG die Unabhängigkeit des einzelnen Richters und nicht die der Gerichtsorganisation als Institution. Die richterliche Unabhängigkeit ist nicht nur gegenüber der Legislative und Exekutive, sondern auch gegenüber der Judikative selbst zu schützen. Auch Maßnahmen innerhalb der dritten Gewalt können Verletzungen der richterlichen Unabhängigkeit darstellen. Die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz würde daher die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nicht in ihrer Bedeutung mindern. Probleme und Konflikte, die bisher im Verhältnis von Exekutive und Judikative angesiedelt sind, würden sich lediglich in den Binnenbereich der dritten Gewalt verlagern. Direkte oder indirekte Einwirkungen in die richterliche Unabhängigkeit sind unabhängig davon abzuwenden, ob sie von der Exekutive oder von Selbstverwaltungsorganen der Justiz ausgehen.

4. Auch aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung lässt sich keine Notwendigkeit ableiten, die Justizverwaltung als Angelegenheit der justiziellen Selbstverwaltung unabhängig von der Exekutive allein in die Hände der Justiz zu geben. Denn der Grundsatz der Gewaltenteilung im Sinne des Grundgesetzes geht nicht von einer strikten und ausnahmslosen Trennung der Gewalten aus, sondern lässt eine begrenzte Verzahnung der Gewalten durchaus zu.

5. Problematisch sind die Selbstverwaltungsmodelle der Justiz vor allem unter *demokratiestaatlichen* Aspekten. Eine Selbstverwaltung der Justiz reißt eine Legitimationslücke zwischen der ersten und der dritten Gewalt auf. Auch das hier zur Beurteilung anstehende Reformmodell vermag im Hinblick auf die Selbstverwaltung durch die Justizräte und Präsidien bzw. Präsident(inn)en diese demokratische Legitimationslücke nicht zu schließen.

Das Gebot der demokratischen Legitimation erschöpft sich nicht in einer Bindung aller staatlichen Organe an Gesetz und Recht. Dies genügt bei der Ausübung rechtsprechender Gewalt nur deshalb als Legitimationsgrundlage, weil der Richter dabei über keine eigenen Gestaltungs- und

Ermessensspielräume verfügt. Richterliche Unabhängigkeit und strikte Gesetzesbindung stehen insoweit in einem notwendigen Zusammenhang. Etwas anderes gilt für den Bereich der Justizverwaltung. Es handelt sich hier um exekutivische Zuständigkeiten mit erheblichen Handlungsspielräumen, die ja nicht zuletzt deshalb in die Hände von Selbstverwaltungsorganen gelegt werden sollen, um ihnen im Wege der Selbstverwaltung die entsprechenden Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Den angestrebten Selbstverwaltungsorganen wäre 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 zu einem geringeren Teil um Richter und ganz überwiegend um nicht-richterliches Personal handelt. All dies darf einer demokratischen Kontrolle, vermittelt über die parlamentarische Verantwortlichkeit, nicht entzogen werden. Unter dem Blickwinkel einer demokratischen Legitimation in sachlich-inhaltlicher Hinsicht muss jeder hoheitlichen Handlungsermächtigung eine mit Sanktionen bewehrte 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.

Im geltenden Recht ist diese sachlich-inhaltliche Legitimation durch die Aufsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte der Justiz- bzw. sonstigen Fachminister und durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der (Landes-) Regierungen gewährleistet. Die autonome Selbstverwaltung der Justiz führte dagegen zu einer Legitimationslücke zwischen der ersten und dritten Gewalt, die in der herkömmlichen Justizverwaltung über die zweite Gewalt geschlossen wird. Eine von jeder demokratischen Kontrolle freie Richterschaft würde Entscheidungsträger hervorbringen, 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.

Was die in den hier zu beurteilenden Gesetzesentwürfen vorgesehenen Richterwahlausschüsse des Bundes und der Länder betrifft, so ist zwar vorgesehen, dass Zwei-Drittel der Mitglieder über die notwendige personelle demokratische Legitimation verfügen (Abgeordnete bzw. Mitglieder des Bundesrates). Es fehlt aber das Erfordernis einer „doppelten Mehrheit“. „Sieht das Gesetz ein Gremium als Kurationsorgan für die definitive Bestellung eines Amtsträgers vor, das nur teils aus personell legitimierten Amtsträgern zusammengesetzt ist, so erhält der zu Bestellende volle demokratische Legitimation für sein Amt nur dadurch, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit sich ihrerseits aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimer Mitglieder des Kurationsorgans ergibt“ (BVerfGE 93, 37, 67 f.; 107, 59, 88). Damit fehlte den ohne die „doppelte Mehrheit“ berufenen Amtsträgern (Richtern und Staatsanwälten) die volle personelle demokratische Legitimation.

6. Die Reformmodelle werden in meinen Augen im Übrigen 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 der Form von Karrieregesellschaften. Es ist auch höchst zweifelhaft, ob die autonome Wahrnehmung der Haushaltsbelange den finanzpolitischen Einfluss der Justiz wirklich stärkt. Es ist nicht unwahrscheinlich, 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“ (Paulus van Husen) ist wohl notwendig von ihrer stärkeren

Politisierung begleitet. Die Organe der Justizselbstverwaltung müssten auch tatsächlich eine politische Professionalität entwickeln, um im Kampf um die knappen Ressourcen erfolgreich zu bestehen. Je erfolgreicher sie aber auf der politischen Ebene agieren, desto weniger werden sie vermeiden können, mit politischen, das heißt aber auch parteipolitischen Maßstäben gemessen zu werden.

7. Im Übrigen steht die deutschen Justiz im europaweiten Vergleich nach den Feststellungen der EU-Kommission (siehe SZ vom 28./29. März 2013, S. 21) gut da, die gravierendsten Defizite – zum Teil auch im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit – und Effizienzmängel der Justiz weisen Staaten auf, die institutionell über die eine oder andere Art von Selbstverwaltung der Justiz verfügen.