

Peter Küspert
Präsident des Oberlandesgerichts

Oberlandesgericht Nürnberg

Fürther Straße 110

90429 Nürnberg

Tel. 0911/321-2300

Fax 0911/321-2870

E-Mail: Peter.Kuespert@olg-n.bayern.de

19. April 2013

**Stellungnahme aus Anlass der öffentlichen Anhörung
des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages
am 23. April 2013 in Berlin**

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

**b) Entwurf eines ... Gesetzes zur
Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz
BT-Drs. 17/11703**

1. Grundsätzliches zum Reformbedarf

Der Entwurf fordert eine umfassendere Reform der Justizstrukturen mit dem Ziel einer institutionellen Unabhängigkeit der Justiz.

Dem ist entgegen zu halten, dass die derzeitigen Justizstrukturen dem Leitbild der Verfassung entsprechen. Wer dieses Leitbild ändern will, trägt die Beweislast für die Notwendigkeit und Vertretbarkeit eines Systemwechsels. Das bedeutet, er muss belegen, dass

- die angestrebte Strukturreform verfassungspolitisch geboten und verfassungsrechtlich zulässig ist,
- das jetzige Justizsystem gravierende Mängel aufweist, die einen Systemwechsel notwendig machen und
- eine Verwirklichung der Reformideen für Justiz und Gesellschaft mehr Nutzen als Schaden bringen.

Der Entwurf genügt keiner dieser Anforderungen (vgl. unten 2. – 4.). Er wirft darüber hinaus aufgrund eines einseitigen, verengenden und statusgeprägten Verständnisses von Justiz (vgl. unten 5.) erhebliche Probleme auf und wählt mit der Gleichstellung der Richterämter einen Weg, der die konkrete Gefahr eines Qualitätsverlusts für die Rechtspflege birgt (vgl. unten 6.).

2. Abweichung vom verfassungspolitischen Leitbild und verfassungsrechtliche Bedenken

- a) Die im Entwurf vorgesehene Neustrukturierung ist weder dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) noch anderen Verfassungsgeboten geschuldet. Die Gewaltenteilung dient der gegenseitigen Kontrolle der Staatsorgane und damit der Mäßigung der Staatsherrschaft (BVerfGE 3, 225/247). Grundgesetz und Länderverfassungen gehen dabei nicht von einer strikten Gewaltentrennung, sondern im Gegenteil vom Leitbild einer Gewaltenverschränkung und –beschränkung aus, bei der sich die Staatsgewalten gegenseitig kontrollieren, hemmen und mäßigen (BVerfGE 95, 1/15). Verfassungsrechtlich legitimierungsbedürftig ist deshalb nicht die Ausübung der Justizverwaltung durch die dafür originär zuständige Exekutive, sondern vielmehr die Übernahme dieser Verwaltung durch die Dritte Gewalt selbst.

Auch garantiert die Verfassung in ihrer derzeitigen Ausprägung gerade nicht die Unabhängigkeit der Justiz, sondern die Unabhängigkeit der Richter; von Verfassung wegen unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist nur der einzelne Richter oder die Richterin, nicht die Justiz im Ganzen (vgl. Art. 97 Abs. 1 GG). Personalentscheidungen und Haushaltsvollzug sind auch bei weitester Auslegung nicht Ausübung rechtsprechender Gewalt, die durch das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt wird (Art. 92 GG). Dieser Systematik entspricht u.a., dass über die Berufung und Anstellung von Richtern der zuständige Minister als Organ der Exekutive, ggf. gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet, Art. 95 Abs. 2, 98 Abs. 4 GG.

- b) Das Reformmodell des Entwurfs zur Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz begegnet zudem verfassungsrechtlichen Bedenken. Soweit der Entwurf eine Änderung des Grundgesetzes vorsieht, ist er an den in Art. 79 Abs. 3 GG geregelten unabänderlichen Grundsätzen („Ewigkeitsgarantien“) zu messen.

In erster Linie wird im vorliegenden Fall das Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG tangiert. Dieses in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verankerte Prinzip fordert, dass die Ausübung von Staatsgewalt sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortlich werden muss (BVerfGE 93, 37/66).

- aa) In personeller Hinsicht verlangt die demokratische Legitimation, dass jeder Amtswalter durch eine ununterbrochene Legitimationskette mit dem Volk verbunden ist. Nach dem Gesetzentwurf trifft die Entscheidung über die Einstellung der Richter und Staatsanwälte ein Richterwahlausschuss (Art. 95 Abs. 2 GG-E, Art. 98 Abs. 4 GG-E, § 21 a Abs. 4 GVG-E), der beispielsweise auf Länderebene aus zu zwei Dritteln von dem Landesparlament entsandten Mitgliedern, zu einem Drittel aus Richtern und Staatsanwälten sowie einem Vertreter der Anwaltschaft gebildet wird (Art. 98 Abs. 4 GG-E). Der Ausschuss entscheidet mit der (einfachen) Mehrheit seiner Mitglieder (§ 21 a Abs. 4 S. 8 GVG-E). Damit trifft der Entwurf keine Vorkehrung dafür, dass der zu wählende Amtsträger neben der Mehrheit aller Stimmen auch die Mehrheit der Stimmen der Volksvertreter auf sich vereint (sog. doppelte Mehrheit). Das Bundesverfassungsgericht verlangt für Gremien, die nur zum Teil aus uneingeschränkt demokratisch legitimierten Amtsträgern zusammengesetzt sind, das Erfordernis einer solchen doppelten Mehrheit (BVerfGE 93, 37/67 f., 78). Diesen Anforderungen genügt der Entwurf nicht.

bb) Soweit der Entwurf zentrale administrative Aufgaben der Justiz dem Justizrat zuweist (u.a. Disziplinarbefugnisse oder Statusentscheidungen für Justizbeamte, § 21 k GVG-E), bedarf dessen Tätigkeit zudem einer sachlich-inhaltlichen Legitimation in Form einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Das Demokratieprinzip verlangt bei solchen Entscheidungen, „dass die Letztentscheidung eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert ist (Verantwortungsgrenze)“ (BVerfGE 93, 37/38 Leitsatz 2). Eine solche wirksame Kontrolle fehlt im Entwurf. Während der vierjährigen Amtszeit des Justizrats sind dessen Entscheidungen der Einflussmöglichkeit durch das Parlament weitgehend entzogen. Die für die jetzige parlamentarische Verantwortung der Justizminister geltenden Instrumente (zB Missbilligung, Aufforderung des Ministerpräsidenten zur Entlassung des Ressortministers, Entlassungsrecht des Ministerpräsidenten, Ministeranklage, Einsetzung von Untersuchungsausschüssen) fehlen. Damit kann der Justizrat in seiner Amtszeit weitgehend unabhängig „regieren“, ohne dass das Parlament die ordnungsgemäße Verwaltung eines Justizapparats mit mehreren Tausend Beschäftigten und einem Budget in Milliardenhöhe zum Gegenstand eigener Kontrolle machen kann; die bloße Aufnahme eines Zitierungsrechts gegenüber dem Präsidenten des Justizrats (§ 21 d Abs. 4 S. 6 GVG-E) dürfte für die demokratische Legitimation keineswegs genügen.

3. Deutsche Justizpraxis bietet keinen Anlass für Systemwechsel

- a) In der Justizpraxis besteht bereits jetzt in vielfacher Hinsicht eine selbstverwaltete Justiz mit einer recht weiten Eigenverwaltung:
- Beispiel *Rechtspflegeaufgaben*: Im Präsidium verwalten die Richterinnen und Richter ihr Gericht selbst, soweit es um die Zuweisung der richterlichen Aufgaben und die Zusammensetzung der Spruchkörper geht;
 - Beispiel *Disziplinarrecht*: Richterdienstgerichte sorgen dafür, dass gravierendere Disziplinarmaßnahmen oberhalb der Ebene des Verweises durch Kollegen in richterlicher Unabhängigkeit und nicht von einem Organ der Justizverwaltung ausgesprochen werden.
 - Beispiel *Sachmittel*: Das Ministerium gibt die ihm vom Parlament bewilligten Haushaltsmittel im Rahmen der dezentralen Budgetierung zum größten Teil an

die Gerichte und Staatsanwaltschaften zur eigenverantwortlichen Verwaltung. Lediglich die Mittel für längerfristige Großvorhaben wie im Hochbau oder bei EDV-Investitionen werden zentral bzw. von der Bauverwaltung bewirtschaftet.

- Beispiel *konzeptionelle Weiterentwicklung*: Alle Initiativen zur Weiterentwicklung der bayerischen Justiz in den letzten Jahren (zB zur Aufstellung von Personalentwicklungsgrundsätzen oder zur Entwicklung von Anforderungsprofilen für Eingangs- und Beförderungssämter, Expertengruppen zum Themenbereich Moderne Justiz, zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, zur Erarbeitung neuer Beurteilungssysteme, zur Entwicklung von Fachverfahren und zur IT-Ausstattung, zum Wissens- und Gesundheitsmanagement) wurden ausnahmslos unter breiter Beteiligung der Praxis betrieben. Anders als von den Entwurfsverfassern offenbar befürchtet, geht es der Justizverwaltung dabei gerade nicht um potentiell gegen die Interessen der Praxis gerichtete oder ohne ihre Einbeziehung getroffene Entscheidungen. Vielmehr hat die Justizverwaltung ein vitales Interesse an der rechtzeitigen und umfassenden Einbindung der Gerichte und Staatsanwaltschaften, um deren justizpraktisches know how und ihre Einschätzung gegenüber geplanten Maßnahmen zu nutzen.
- b) Soweit der Entwurf informelle Abhängigkeitsstrukturen (Drs 17/11703, Begründung A. I., Umdruck S. 30) befürchtet oder behauptet, dass die Exekutive die Richterschaft „subtil zu vorseilendem Gehorsam“ stimuliert (Drs 17/11701, Begründung A. I., Umdruck S. 5), sind über die bloße Behauptung hinaus gehende Fakten nicht vorgetragen und auch nicht erkennbar. Im Dunkeln bleibt insbesondere, welchen Zweck die Exekutive mit der behaupteten Einflussnahme verfolgen soll und in Bezug auf welche richterlichen Tätigkeiten sie angeblich Anpassung belohnt und unerwünschtes Verhalten sanktioniert. Es verlangt viel Phantasie, sich Konstellationen auszudenken, in denen für den entscheidenden Richter ein Interesse des Dienstvorgesetzten an einem bestimmten Inhalt seiner Entscheidung überhaupt erkennbar ist. Am ehesten ist das vielleicht noch vorstellbar, wenn richterliche Entscheidungen innerhalb der Justiz erheblichen und zusätzlichen sachlichen oder personellen Aufwand auslösen. Das kann aber eher den Unmut der Kollegen wecken, die dadurch mehr belastet werden. Die richterliche Unabhängigkeit ist daher unter Umständen eher gefährdet, wenn ein Kollegialgremium - zwar vielleicht nicht über Status und Gehalt - aber etwa über die Eignetheit des Richters für die Rechtsmittelinstanz entscheidet. Im Übrigen gilt: Ein in seiner Persönlichkeit oder in seinem beruflichen Selbstverständnis ungefestigter Richter wird nicht dadurch unabhängig werden, dass ihm statt des örtlichen Dienstvorge-

setzen oder des Justizministeriums ein allzuständiges Präsidium oder ein landesweit agierender Justizrat gegenübersteht.

Die Befürchtung der Entwurfsverfasser in Bezug auf sachwidrige Einflussnahmen der Exekutive leitet sich offenbar in erster Linie aus der Letztentscheidung des Justizministers bei Beförderungentscheidungen von Richtern und Staatsanwälten ab. Weshalb gerade in diesem Bereich ein Einfallstor für aus sachfremden Erwägungen getroffene Personalentscheidungen gesehen wird, erschließt sich nicht. Die für die Beförderungentscheidungen maßgeblichen Beurteilungen werden von den Gerichtspräsidenten erstellt, aufgrund eigener Feststellungen und von Erkenntnissen der Kammer- oder Senatsvorsitzenden des jeweiligen Richters. Jede Beförderungentscheidung, die in aller Regel vor dem Hintergrund einer Bewerberkonkurrenz stattfindet, hat dem Prinzip der Bestenauslese zu genügen (Art. 33 Abs. 2 GG) und wird strikt anhand von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung getroffen. Sie kommt darüber hinaus unter Mitwirkung des Präsidialrats als dem zuständigen Personalvertretungsorgan der Richter in Personalangelegenheiten zustande. Wegen der Übereinstimmung in Bezug auf den anzulegenden Maßstab werden die Beförderungentscheidungen ganz überwiegend im Einvernehmen mit den Personalvertretungen getroffen. Und schließlich: Die Endkontrolle aller Beförderungentscheidungen liegt bei den Verwaltungsgerichten und damit wieder allein in richterlicher Hand!

- c) Die deutsche Justiz genießt weltweit hohes Ansehen und besetzt im internationalen Vergleich der Qualität von Justizsystemen regelmäßig vordere Plätze. So gelangt beispielsweise der Rechtsstaatsindex 2011 (Untersuchung des World Justice Projects zu Rechtsstandards, Qualität von Justizsystemen und Regierungen) zum Ergebnis, dass Deutschland über das zweitbeste zivile Justizsystem weltweit – nach Norwegen - verfügt. Grund seien vergleichsweise günstige Kosten für Anwälte, die Zugangsmöglichkeiten der Bürger zu Gerichten, deren Effizienz sowie das Fehlen unzulässiger Einflussnahme von außen. Auch im Übrigen spricht der internationale Vergleich dafür, dass das in Deutschland bestehende Justizsystem im Vergleich zu anderen Systemen offenbar zu einer besseren personellen und finanziellen Ausstattung der Justiz führt. Aus dem Bericht der European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2008 lässt sich entnehmen, dass
- die jährlich zugewiesenen Haushaltsmittel für Gerichte und Staatsanwaltschaften in Deutschland mit 0,35% des Bruttoinlandsprodukts höher liegen als beispielsweise in Italien (0,25% des Bruttoinlandsprodukts);

- die Richterquote (Berufsrichter pro 100.000 Einwohner) in Deutschland mit 24,5
Länder wie Italien (10,2) und Spanien (10,1) deutlich übertrifft; Deutschland be-
hauptet weltweit den Spitzenplatz bei der Richterdichte;
- die Ziviljustiz zB in Italien massiv überlastet ist; so sind am 1.1. 2008 3,8 Millio-
nen Zivilverfahren anhängig gewesen (in Deutschland: 615.454).

Ferner liegen eine Reihe von Berichten vor, aus denen sich ergibt, dass in Ländern mit Selbstverwaltungssystemen strukturelle Defizite in Bezug auf die Tätigkeit der Selbstverwaltungsgremien zu beobachten sind (vgl. z.B. Mariuzzo, Die Selbstverwaltung der ordentlichen Richter in Italien - der Oberste Rat der Richterschaft, in: DRiZ 2001, 161); darunter sind gerade solche Defizite (zB Klientelpolitik bei Personalentscheidungen), vor der das im Entwurf vorgeschlagene System eigentlich bewahren will.

4. Eine Umsetzung der Reformideen würde die Praxis der Justizverwaltung vor große Probleme stellen

Eine Betrachtung der Zuständigkeitsregeln des Entwurfs ergibt, dass die Justizverwaltung in den vorgesehenen Strukturen deutlich schwerfälliger und aufwändiger zu betreiben sein würde. Der Entwurf weist den Präsidien der örtlichen Gerichte eine grundsätzliche Allzuständigkeit in Fragen der Justizverwaltung zu (§§ 21 g Abs. 1 GVG-E). Die Beschlüsse des Präsidiums vollzieht der von den Richtern auf vier Jahre gewählte Präsident. Seine unmittelbare Wiederwahl ist ausgeschlossen (§§ 21 c Abs. 2 GVG-E). Oberstes Justizorgan ist der - gerichtsbareitsübergreifende - Justizrat, der in jedem Land und im Bund eingerichtet wird. Er soll unter anderem Entscheidungen über die Zusammensetzung der Gerichte treffen, die Dienstaufsicht und Disziplinarbefugnis als oberste Dienstbehörde ausüben, Statusentscheidungen für die Justizbeamten treffen, an der Haushaltsaufstellung mitwirken und über die Mittelverteilung entscheiden (§§ 21 k und 21 l GVG-E).

Eine mittlere Verwaltungsebene, die im geltenden System der Justizverwaltung die Oberlandesgerichte einnehmen, fehlt in dem System des Gesetzentwurfs völlig. Das bedeutet, dass ein ungleich höherer Informations-, Kommunikations- und Koordinierungsaufwand geleistet werden müsste, um einen funktionsfähigen Vollzug der Justizverwaltung zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere solche Angelegenheiten, die zwar in die Allzuständigkeit der örtlichen Präsidien fallen (etwa: Einstellung sowie Aus- und Fortbildung der Tarifbeschäftigten, Fragen der Ablauforganisation, Sicherheitsangelegenheiten), bei denen aber dennoch eine

landesweite Koordinierung unabdingbar ist. Hinzu kommt, dass als Folge der Abschaffung hierarchischer Strukturen ein Aufsichts- oder Direktionsrecht des Justizrates gegenüber den unabhängig agierenden örtlichen Präsidien nicht vorgesehen ist. Damit ist kein Instrument für den Fall vorhanden, dass Richterkollegien vor Ort in Fragen der IT-Unterstützung, des Personaleinsatzes oder sonstigen Verwaltungsangelegenheiten Festlegungen treffen, die den übergreifenden strategisch-konzeptionellen Vorgaben des Justizrates widersprechen und die einen zusätzlichen Ressourceneinsatz oder eine Ungleichbehandlung von Mitarbeitern und Bürgern zur Folge haben. Die Problematik verschärft sich noch im Hinblick auf die im System angelegte fehlende Kontinuität der Verwaltungsstrukturen.

Gerade bei kleineren Gerichten wird die Allzuständigkeit der örtlichen Präsidien diese häufig fachlich überfordern. Allein die beamten- und tarifrechtlich vor Ort anfallenden Entscheidungen, das Vertrags- und Liegenschaftsmanagement, andere Fragen aus dem Haushalts- und Bauwesen, organisatorische Anforderungen und der Vollzug einer Vielzahl von auch künftig notwendigen Verwaltungsregelungen sind in ihrer Vielfalt und fachlichen Anforderung nicht ohne weitgehende Spezialisierung zu bewältigen. Will man eine ineffiziente Laienverwaltung vermeiden, muss das erforderliche know how vor Ort geschaffen und im nichtrichterlichen Dienst in erheblichem Umfang zusätzliches Personal mit der erforderlichen Sachkunde eingestellt werden.

Erfahrungen im Ausland zeigen, dass als weitere Auswirkung der Entkoppelung der Justizverwaltung von der Exekutive eine zunehmende Entfremdung zwischen Justizministerium und Gerichtsbarkeit eintreten kann, die für die Erfüllung der jeweils zugewiesenen Aufgaben schädlich ist. So hat sich gezeigt, dass gerade bei Gesetzgebungsvorhaben mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Ressourceneinsatz der Gerichtsbarkeit Abstimmungen häufig völlig unterbleiben oder nur in ungenügender Form erfolgen.

5. Statusgeprägtes Verständnis von Justiz

Die Verfasser oder Urheber des Entwurfs verstehen und verwenden den Begriff "Justiz" ausgesprochen statusbezogen, nämlich beschränkt auf Richterinnen und Richter bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die von allen Justizangehörigen die einzigen sind, denen der Status als "Mitglieder der Justiz" exklusiv zugewiesen wird (§ 21 a Abs. 2 GVG-E). Das Wesen der Institution Justiz wird ausschließlich unter dem Aspekt der Tätigkeit von Richtern und Staatsanwälten definiert; andere Laufbahnen wie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger kommen im gesamten Entwurf allenfalls am Rande vor, mit teils lakonischer Begründung ("Diese u.a. mit vormals richterlichen Aufgaben betrauten Berufsgruppen tragen zwar zunehmend die praktische Tätigkeit der Justiz zu einem erheblichen Anteil mit, sind jedoch zum einen anders als Richterinnen und Richter nicht mit persönlicher Unabhängigkeit ausgestat-

tet und zum anderen bleiben sie ihrem beruflichen Status nach Beamte und Beamtinnen", Drs. 17/11703, Begründung zu § 21 a GVG-E, Umdruck S. 35). Zugestanden werden ihnen lediglich marginale Anhörungsrechte: So kann das Präsidium als oberstes Justizverwaltungs- und Führungsorgan eines Gerichts nach seinem freien Ermessen anderen Mitarbeiter den Zutritt zu seinen "richteröffentlichen" Sitzungen gestatten (§ 21 g Abs. 3 GVG-E).

Die Entwurfsverfasser vereinnahmen damit die Justiz vollständig für die Richterschaft. Dies erstaunt bereits im Hinblick darauf, dass etwa im Bereich der bayerischen Justiz (nur ordentliche Gerichtsbarkeit, ohne Justizvollzug) von über 14.000 Justizangehörigen die Richterschaft einen Anteil von ca. 15 % ausmacht. Die Übernahme der Entscheidungsmacht für die Verwaltung der Justiz durch eine Berufsgruppe wird das Verhältnis der verschiedenen Gruppen der Justizangehörigen zueinander grundlegend verändern. Im bestehenden System der Justizverwaltung ist der jeweilige Gerichtspräsident als Organ der Justizverwaltung gleichermaßen Präsident aller Justizangehörigen des von ihm geleiteten Gerichts. Er wird von den Angehörigen des nichtrichterlichen Dienstes als ein Dienstvorgesetzter wahrgenommen, der ihre Interessen zur Kenntnis nimmt und sie gegebenenfalls auch gegenüber anderen Gerichtsangehörigen zur Geltung bringt, im Rahmen der richterlichen Unabhängigkeit auch gegenüber Richterinnen und Richtern. Man vertraut seiner neutralen Amtsführung. In einem System wie dem vorgeschlagenen, bei dem ein Vertreter der kraft Gesetzes zur Führung des Gerichts berufenen Gruppe von dieser Gruppe für vier Jahre zum Präsidenten gewählt wird, ist ein vergleichbares Vertrauen in dessen Neutralität nicht zu erwarten.

Das veränderte Statusverhältnis zwischen Richterschaft/Staatsanwaltschaft auf der einen und der großen Mehrheit der Justizmitarbeiter auf der anderen Seite wird sich auch auf die Sacharbeit in Rechtspflegeangelegenheiten auswirken. Es besteht die große Gefahr, dass der Entwurf auf diese Weise in Bezug auf die Zusammenarbeit der Justizangehörigen, beispielsweise zwischen Richtern und Rechtspflegern in Betreuungsangelegenheiten oder zwischen Richtern und Servicemitarbeitern wieder strikt zurück in die Vergangenheit führt, weg von Team- und Gruppenarbeit und dem Bewusstsein gemeinsamer Aufgabenerfüllung.

6. Gleichstellung der Richterämter gefährdet Qualität der Rechtsprechung

- a) Der Entwurf sieht einheitliche Ämter für Richter und Staatsanwälte vor. Beförderungsämter werden ebenso abgeschafft wie der Status des Richters auf Probe, kraft Auftrags und auf Zeit (Art. 92 Abs. 1 S. 3 GG-E, § 21 a Abs. 3 GVG-E). Leitungsämter werden ohne besoldungsmäßige Besserstellung durch Wahl auf Zeit ergeben. Richter und Staatsanwälte sollen kraft Bundesrechts eine Besoldung erhalten, die mit zunehmendem Le-

bensalter in zehn Stufen ansteigt (Nr. 4 zu Anlage 4 des BBesG-E). Das Endgehalt entspricht der bisherigen Besoldungsgruppe R6.

Dadurch soll „die Justiz“ (gemeint wohl: Richter und Staatsanwälte) hierarchiefrei werden und ein „zentrales Machtmittel der Exekutive gegenüber Richtern“ beseitigt werden (Drs. 17/11 701, Begründung A.I. Umdruck S. 5).

- b) Eine Gleichstellung aller Richterämter und die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen über die Art der Verwendung von Richtern auf Kollegialgremien sind nicht geeignet, die richterliche Unabhängigkeit zu stärken. Sie bergen zudem die konkrete Gefahr, dass sich die Qualität der Rechtsprechung verschlechtert.
 - aa) Bereits die Grundannahme des Entwurfs, die Entscheidung der Exekutive über Beförderungen gefährde die richterliche Unabhängigkeit, muss bezweifelt werden. Auch der Entwurf lässt im Dunkeln, welche Interessen den Dienstvorgesetzten tatsächlich veranlassen könnten, Beförderungsentscheidungen unter sachfremden Gesichtspunkten zu treffen. Hinzu kommt, dass über die Intensive Beteiligung von Mitwirkungsgremien (Präsidialräte) im bestehenden System die Wahrung des Leistungsprinzips gewährleistet ist.
 - bb) Der Idee der Gleichstellung aller Richterämter scheint die Vorstellung zugrunde zu liegen, dass Rechtsprechung eine Form sozialen „Handlings“ ist, die im Prinzip jeder beherrscht, zumindest aber jeder, der über ein juristisches Staatsexamen verfügt, sodass sich der gute vom schlechten Richter im Wesentlichen durch persönliche Integrität, Kommunikationsfähigkeit und ähnliche – nicht fachspezifische – Fähigkeiten unterscheidet. In Wahrheit aber setzt schon die Abstraktion des jeweiligen Sachverhaltes, das Erfassen der für einen Streitfall maßgeblichen Rechtsnormen – und erst recht die Anwendung dieser Normen auf den konkreten Fall – Fachkenntnisse und methodische Fähigkeiten voraus, über die nicht jeder examinierte Jurist im gleichen Maße verfügt. Eine zentrale Anforderung an die Persönlichkeit eines Richters sehe ich zudem in der Fähigkeit zur Selbstreflektion und Selbstkritik. Eine solche Haltung fällt in der Regel demjenigen leichter, der die rechtliche und soziale Dimension eines Konflikts differenziert erfasst, der um die Selektivität und Subjektivität seiner Wahrnehmung weiß und sich damit der Relativität und Begrenztheit seiner rechtlichen Lösungsmodelle bewusst ist. Gute Fachkenntnisse und methodische Fähigkeiten sind dafür eine unabdingbare Voraussetzung.

Daraus folgt, dass es Aufgabe desjenigen ist, der Justiz organisiert, dafür zu sorgen, dass die Justiz Juristen mit überdurchschnittlichen Fachkenntnissen für sich gewinnen kann und die besonders fähigen Richter dort eingesetzt werden, wo es auf solche Qualitäten in besonderem Maße ankommt, etwa bei den Rechtsmittelgerichten und dort, wo Kollegialorgane zu leiten sind. Bei der Gewinnung des Richternachwuchses steht die Justiz schon jetzt in einem Wettbewerb um die besten Köpfe und konkurriert dabei mit Anwaltskanzleien und Unternehmen, die mit durchaus interessanten Tätigkeitsfeldern und einer Entlohnung locken, die die Richterbesoldung weit hinter sich lässt. Schon jetzt entscheiden sich viele der besonders engagierten Absolventen gegen die Justiz, weil sie den Eindruck haben, dass ihre Fähigkeiten und ihre Leistungsbereitschaft in der Justiz im Rahmen der vorhandenen Strukturen keine ausreichende Anerkennung finden werden und Aufstiegsmöglichkeiten nur eingeschränkt vorhanden sind. Es handelt sich dabei um junge Juristen, die im Hinblick auf ihre juristischen Kenntnisse und ihre Einsatzbereitschaft den Durchschnitt überragen und sich dessen auch bewusst sind. Eine Justiz, die hochqualifizierten und spezialisierten Rechtsanwälten in der juristischen Auseinandersetzung auf Augenhöhe begegnen will, braucht Richter, die mindestens ebenso qualifiziert und leistungsstark sind. Derart leistungsfähige Kandidaten werden sich aber nicht für den Justizdienst entscheiden, wenn sie dort mit deutlich leistungsschwächeren gleich behandelt werden. Im Fall der Gleichstellung aller Richterämter ist stattdessen zu befürchten, dass sich für die Justiz dann vor allem diejenigen Berufsanfänger interessieren, die in erster Linie die soziale Sicherheit im öffentlichen Dienst und möglicherweise auch das Fehlen jeder Art von Leistungswettbewerb besonders attraktiv finden. Den Nachteilen eines derart in seiner Qualität reduzierten Bewerberfeldes könnte dann auch nicht mehr durch die Gestaltung des Auswahlverfahrens begegnet werden.

- cc) Eher als durch Karriere orientierte Richter wird die richterliche Unabhängigkeit durch solche Richter gefährdet, die wenig Leistungsbereitschaft zeigen und die deshalb bei ihren Entscheidungen den Weg des geringsten Widerstandes gehen. Eine Erstarrung im Sinne einer immerwährenden Fortschreibung der rechtlichen Bewertungen trotz geänderter Sachverhalte und Rahmenbedingungen ist eher aus dieser Richtung zu befürchten. Dem gegenüber sind die mit beförderten Richtern besetzten Obergerichte bei der Fortentwicklung des Rechts in Bezug auf veränderte wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Verhältnisse dem Gesetzgeber nicht selten voraus gewesen.

dd) Eine „Beurteilung“ des Engagements und der Fähigkeiten eines Richters wird auch künftig erforderlich sein. Niemand kann in Frage stellen, dass es bei Richtern – wie bei allen Berufsgruppen – solche gibt, die im Hinblick auf ihre Fachkenntnisse, ihre Leistungsbereitschaft und ihre soziale Kompetenz anderen Kollegen voraus sind. Wer Justiz im Hinblick auf die Qualität der Rechtsprechung effizient gestalten will, muss dafür sorgen, dass Richter – unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit – entsprechend ihrer Fähigkeiten eingesetzt werden. Davon geht offenbar auch der Entwurf grundsätzlich aus, wenn er dem Justizrat die Entscheidung über die Versetzung an ein anderes Gericht zuweist (§ 21 k Nr. 2 GVG-E). Nach welchen Kriterien allerdings solche Entscheidungen zu beurteilen ist, bleibt völlig intransparent. Klar ist aber, dass auch in einem „hierarchiefreien“ System die spezifischen Fähigkeiten des jeweiligen Richters beurteilt werden, also eine wertende Entscheidung getroffen werden muss. Das fällt Kollegialgremien erfahrungsgemäß schwer, weil es als illoyal und unkollegial empfunden wird, wenn sich Kollegen durch solche Werturteile über Gleichgestellte erheben. Aus diesem Grund orientiert sich die Geschäftsverteilung in den Präsidien häufig an den Wünschen der Betroffenen und im Konfliktfall an Kriterien, die Bewertungen vermeiden, etwa am Anciennitätsprinzip. Auch wenn dies im Rahmen der Geschäftsverteilung mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit hinzunehmen sein mag, darf bei der Auswahl besonders wichtiger und schwieriger Funktionen oder bei der Besetzung der Rechtsmittelgerichte mit ihrer steuernden und koordinierenden Funktion nicht in gleicher Weise vorgegangen werden. Ob dies in einem System mit kollegialen Entscheidungsgremien gewährleistet werden kann, darf bezweifelt werden.

