

Walter Odersky

Zur Podiumsdiskussion im SZ-Forum am 1. Juni 2006

In jüngerer Zeit haben Ereignisse und Entwicklungen in unserem staatlichen und gesellschaftlichen Leben immer wieder Anlass gegeben, darüber nachzudenken, ob der rechtsprechenden Gewalt im Gesamtgefüge der staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte das ihr gebührende Gewicht zukommt,- das soll heißen: das im Sinne des Gemeinwohls richtige Gewicht. Ich nenne als Beispiele grobe Mängel in der sachlichen und personellen Ausstattung der Gerichte, die auch das Bundesverfassungsgericht unlängst herb gerügt hat, oder die Entscheidungen verschiedener Landesregierungen, das Justizressort anderen Ministerien oder der Staatskanzlei einzugliedern, oder Eingriffe in die Gerichtsorganisation, die uns bekannt sind, oder Angriffe auf die Arbeitszeitgestaltung der Richter usw. Aber nicht diese konkreten Ereignisse will ich behandeln, sondern ich will mich der grundsätzlichen Struktur der drei Staatsgewalten in ihrem Verhältnis zueinander zuwenden.

A. Die Staatsgewalt geht vom Volk aus und wird von ihm durch Wahlen und Abstimmungen und durch *besondere* Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt, so bestimmt es Art. 20 der Grundgesetzes. Es übernimmt damit den Montesquieu'schen Gedanken der Gewaltenteilung. Die drei Staatsgewalten sollen „besondere“, d.h. selbständig sein, aber auch einander wechselseitig durch Kontrolle und Abhängigkeiten begrenzen und damit den Freiheitsraum des Bürgers sichern.

Die Abhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt besteht dabei ausschließlich in ihrer Bindung an Gesetz und Recht. Im Rahmen dieser Bindung sind die Richter im übrigen von den anderen Staatsgewalten unabhängig. Die Unabhängigkeit der Richter bei der Streitentscheidung ist in unserem Staat absolute Realität. Auch die Frage, welche Fälle zu welchem Richter gelangen, wird von den Präsidien in Unabhängigkeit entschieden.

Aber neben oder hinter diesen Entscheidungen, für die die Unabhängigkeit gesichert ist, gibt es andere Faktoren, die sich indirekt auf die Rechtsprechung auswirken können. Das sind, um es in drei Bezügen zusammenzufassen, Entscheidungen über die Personalauswahl bei der Einstellung und der Besetzung höherer Ämter, Entscheidungen über die Zuweisung der für die Ausübung der Rechtsprechung erforderlichen sachlichen und personellen Mittel und drittens die Gerichtsorganisation. Zur Zuweisung der erforderlichen Mittel muss man bedenken, dass sehr wohl die Frage, wie viel Zeit und welches Personal für eine Entscheidung zur Verfügung steht, Auswirkungen auf die Art und damit auch auf den Inhalt der Rechtsprechung haben kann; soviel ich weiß, hat dies in den letzten Jahren auch bei Auseinandersetzungen um neue betriebswirtschaftliche Steuerungsmodelle eine Rolle gespielt.

Hier nur müssen wir festhalten, dass alle diese Entscheidungen in den Händen der beiden anderen Staatsgewalten liegen. Die Justiz hat bei ihnen keinen eigenen Sprecher und sie hat keinen institutionalisierten Einfluss auf sie, von gewissen bera-

tenden Mitwirkungsrechten des Präsidialrats abgesehen. Dabei soll hier gegen die Kompetenz des Parlaments nichts eingewendet werden, zumal für die Akte der anderen Staatsgewalten die erforderliche demokratische Legitimation, d.h. die Rückführung ihrer Autorisation auf eine parlamentarische Ermächtigung, absolute Voraussetzung ist. Das gilt auch für die Richter und wird, das möchte ich ausdrücklich festhalten, auch von mir stets vorausgesetzt.

Aber in der Wirklichkeit liegen inzwischen die Gewichte für die Entscheidungen in den von mir genannten Bereichen nicht beim Parlament, sondern bei der Exekutive. Das heißt, sie liegen beim Justizminister oder der Justizministerin, beim Finanzminister und in der Staatskanzlei. Ja, sie liegen in wesentlichen Bezügen inzwischen bei der Staatskanzlei. Die Verhältnisse in den einzelnen Ländern unseres föderalen Staates differieren freilich und sie ändern sich im Laufe der Zeit, je nach den Verschiebungen der politischen Gewichte. Ich mache meine Ausführungen hier in erster Linie im Blick auf uns in Bayern. Dass hier das Gewicht der Exekutive in jüngerer Zeit immer stärker vom Regierungschef und der Staatskanzlei bestimmt wird, ist allgemein bekannt; die Ressortminister berufen sich selbst häufig darauf. Illustrativ mag ein Blick auf den Stellenplan der Staatskanzlei sein, den ich im Staatshaushalt eingesehen habe: von 1993 bis 2003, also in 10 Jahren, haben sich die Stellen für die Spitzenbeamten der Besoldungsgruppe B 6 von 7 auf 12, der Besoldungsgruppe B 3 von 9 auf 17, die des gesamten höheren Dienstes von 192 auf 245 vermehrt.

B. Es drängt sich auf, gegenüber diesen Abhängigkeiten eine größere Selbständigkeit der rechtsprechenden Gewalt zu fordern. Das aber ist eng verzahnt mit der Frage, durch welche Maßnahmen dies erreicht werden könnte und ob sie sich empfehlen. Ich möchte hier einige mögliche Maßnahmen zur Diskussion stellen und kann sie in zwei Gruppen gliedern: Die erste Gruppe geht auf eine volle Loslösung vom Justizministerium, die zweite durch kleinere Schritte auf eine Fortentwicklung des gegenwärtigen Systems.

Dabei sei hier vorausgeschickt: Jede dieser Maßnahmen hat viel Für und Wider, zumindest aus pragmatischer Sicht, d.h. unter dem Blickwinkel, was für die rechtsprechende Gewalt an Vorteil für die gute Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder an Nachteilen zu erwarten ist. Und wie das Zusammenspiel der drei Staatsgewalten, was ich schon eingangs sagte, komplex und wechselseitig verschränkt ist, so wird das auch bei den von mir zu erörternden Maßnahmen nicht völlig aufzuheben sein.

I. Die erste Gruppe von Vorschlägen hat eine Trennung der rechtsprechenden Gewalt - in den Bezügen Personal, Haushalt, Organisation - von der Exekutive und damit vom Justizminister zum Inhalt. Es sind die Vorschläge, die der Deutsche Richterbund in einem Arbeitspapier zur Diskussion stellt.

1. Die Verwaltungsaufgaben und übrigens auch die Repräsentation der Dritten Gewalt - ein nicht ungewichtiger Punkt, der zu den drei Bezügen hinzukommt - soll ein *Justizverwaltungsrat* übernehmen. Er besteht aus Mitgliedern der rechtsprechenden Gewalt. Wegen der von mir schon genannten nötigen demokratischen Legitimation müssten diese Mitglieder entweder vom Parlament oder von einer Stelle, die dem Parlament verantwortlich ist, gewählt oder ernannt sein. Nach den Vorstellungen des Richterbundes wären dies die Präsidenten der Oberlandesgerichte und die Generalstaatsanwälte. Das ist nach meiner Meinung besser als die direkte Wahl durch das Parlament oder einen Parlamentsausschuss. Das Gremium sollte m.E. im Interesse

des Arbeitsablaufs möglichst klein sein. Den Vorsitz im Justizverwaltungsrat könnte der Parlamentspräsident übernehmen; nötig wäre dies freilich nicht und ich würde es nicht empfehlen.

Die meisten Länder der Europäischen Union haben eine solche Spitze und Selbstverwaltung der Justiz in einem Justizverwaltungsrat, teils sogar unter Vorsitz des Staatspräsidenten. Allerdings bestehen, soweit ich sehe, wohl gewisse Zweifel an ihrer Effektivität. Auch ist Vorsicht bei der Übertragung dieser Modelle geboten, weil die strukturellen Verhältnisse der Justiz insgesamt in den Ländern der Europäischen Union sehr verschieden sind.

Zweifel muss man meines Erachtens auch haben, ob der Justizverwaltungsrat in den Auseinandersetzungen um den Haushalt eine größere Durchsetzungskraft hätte als der Justizminister. Auch hätte der Justizverwaltungsrat keine Verbindung in das Kabinett hinein.

2. Es wäre denkbar, dass der Justizverwaltungsrat in den Personalsachen in Bayern dieselben Aufgaben und Befugnisse einnimmt wie derzeit der Justizminister im Zusammenwirken mit dem Präsidialrat. Die unmittelbare Beteiligung von Richtern wäre aber größer in einem Richterwahlausschuss. Allerdings müssten dessen Mitglieder - wiederum wegen der demokratischen Legitimation - nicht von den Richtern, sondern vom Parlament gewählt sein oder parlamentarische Mitglieder müssten im Ausschuss zumindest die Mehrheit haben.

Die Richterauswahl durch einen Wahlausschuss ist zwar unter dem Blickwinkel der demokratischen Legitimation das Stärkere. Für die Praxis habe ich jedoch, auch nach den Erfahrungen, die ich mit dem Wahlausschuss für die Bundesrichter-Wahl gemacht habe, erhebliche Zweifel. Die Wahl durch ein Kollektiv, bei dem die Stimmabgabe des einzelnen anonym bleibt, ist weit weniger transparent als wenn der Ernennende für seine Entscheidung in den Fachkreisen und in der Öffentlichkeit auch geradestehen muss. Auch fördert die Wahl durch einen Ausschuss die Abhängigkeit von der politischen Zusammensetzung des Wahlgremiums.

II. Diese Vorschläge für eine grundlegende Änderung des Systems muss man abwägen. Ich will ihnen als zweite Gruppe einige Anregungen für eine mögliche Fortentwicklung des bisherigen Systems zur Seite stellen.

Unsere Kolleginnen und Kollegen im Justizministerium waren, das kann ich aus eigener jahrzehntelanger Anschauung sagen, mit ihrem Herzen bei der Dritten Gewalt, bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften; durch den ständigen Verwendungswechsel waren sie ja selbst immer wieder Richter und Staatsanwälte. Diese Verbundenheit mit der Belange der Justiz war früher auch von den Justizministern und der Justizministerin bekannt. Wie ich schon dargelegt habe, liegt die problematische Abhängigkeit zu einem wesentlichen Teil in der Eingebundenheit des Justizministers in das Kabinett mit der Kabinettsdisziplin, mit der Bindung an die Richtlinien des Regierungschefs und in dem Einfluss der Staatskanzlei auf die Ressorts. Das führt zu dem Gedanken, ob man nicht den Justizminister näher bei der rechtsprechenden Gewalt positionieren und seine Stellung im Gefüge des Kabinetts und der Exekutive stärken könnte. Das würde die Verbindung in das Kabinett hinein erhalten, sollte aber gleichzeitig verhindern, dass über Kabinettsmehrheiten der Wille des Justizministers übergangen wird.

1. Deshalb lautet die erste Anregung: Beschlüsse der Staatsregierung bedürfen der Zustimmung des Justizministers, soweit sie die Organisation der Gerichte, Fragen des Richterrechts und die Besetzung der Richterstellen betreffen.

Freilich wird die praktische Auswirkung immer davon abhängen, inwieweit der Justizminister einen Stand hat, der dieses sein Recht ausschöpft. Aber strukturell wäre es meines Erachtens eine Verbesserung.

2. Man weiß aus der allgemeinen Verwaltungslehre und kennt es aus Erfahrungen aus alten wie aus neuen Zeiten, dass es, um eine Verwaltung in die Hand zu bekommen, genügt, einige wenige Schlüsselstellungen zu besetzen; das weitere erledigt der Apparat, der in der Exekutive gebunden ist.

Deshalb lautet die zweite Anregung: Leitender Beamter des Justizministeriums ist ein auf Lebenszeit berufener Beamter, der vor seiner Ernennung mindestens 5 Jahre als Richter oder Staatsanwalt tätig gewesen sein muss. Man kann ihm auch eine besondere Bezeichnung geben, etwa Generalsekretär oder Justizkanzler; aber das ist eine Randfrage.

Die Institution eines nicht auf Zeit berufenen Amtschefs trägt der besonderen Stellung des Justizministeriums als politische Spitze der Dritten Gewalt Rechnung und gewährleistet eine besondere, an der Rechtsprechung orientierte Qualifikation.

Ich nehme an, dass die Durchsetzungskraft bei dem Kampf um die nötigen Haushaltsmittel für einen Justizminister mit solcher Stellung und ein solches Ministerium eher größer wäre als für einen Justizverwaltungsrat. Und bei Entscheidungen über organisatorische Änderungen könnte dies dem Durchschlagen von außerjustitiellen politischen Erwägungen entgegenwirken.

3. Für die Personalangelegenheiten kann man ebenfalls an eine Fortentwicklung des gegenwärtigen Systems denken. Deshalb die dritte Anregung:

Der Präsidialrat erhält ein Vetorecht bei der Besetzung höherer Richterämter. Das heißt: gegen sein Votum kann der Justizminister eine Ernennung nicht vornehmen. Diese Regelung könnte mit der Einrichtung eines Einigungsausschusses kombiniert werden, der paritätisch mit Parlamentariern und von Richtern gewählten Richtern zu besetzen wäre.

C. Ich darf zum Schluss meine Meinung zusammenfassen:

Gegenwärtig ist die rechtsprechende Gewalt im Gefüge der drei Staatsgewalten nicht genügend vertreten. Das hat zu erheblichen Nachteilen für die Aufgabenerfüllung geführt.

Bei den Maßnahmen, die eine Stärkung der Stellung der rechtsprechenden Gewalt bewirken könnten, neige ich dazu, den von mir in der zweiten Gruppe aufgeführten Fortentwicklungen den Vorzug zu geben. Aber zu erwägen sind durchaus auch die Vorschläge der großen Lösungen. Und für beide Gruppen gilt, um es noch einmal zu sagen, dass die Prognosen über die praktischen Auswirkungen und ihre Bewertung

das wichtigste, aber wohl auch schwierigste sein werden.

So bleibt die - zunächst einmal praktisch entscheidende - Frage, wie man zur Durchsetzung der Vorschläge kommen kann. Die Chancen erscheinen für absehbare Zeit nicht groß. Andererseits bin ich mir sicher, dass der Zug der Zeit auf mittlere Sicht zu mehr Selbständigkeit der rechtsprechenden Gewalt und zu mehr Eigenrepräsentation führen wird und führen muss. - Man muss wohl einfach damit anfangen, die Gedanken in die Diskussion zu bringen.