

Antrag

**der Abgeordneten Prof. Dr. Jörn Kruse, Dirk Nockemann, Dr. Bernd Baumann,
Dr. Alexander Wolf, Andrea Oelschlaeger, Detlef Ehlebracht und
Dr. Joachim Körner(AfD-Fraktion)**

Betr.: Bei der Richterwahl Gewaltenteilung sicherstellen

Die „Gewaltenteilung“ ist eine Errungenschaft der Aufklärung. Sie ist seither in vielen Ländern von kaum zu überschätzender Bedeutung für die Schaffung und Aufrechterhaltung von Demokratie und Rechtsstaat gewesen.

Die klassische Vorstellung einer politischen Gewaltenteilung (Montesquieu, 1748) bezieht sich auf die Aufteilung der Macht auf die drei „Gewalten“ Legislative, Exekutive und Judikative und ist auch danach ganz überwiegend so verstanden worden. In der politischen Praxis ist die Trennung von Legislative und Exekutive (insbesondere Regierung) allerdings eher eine Fiktion als ein relevantes Ordnungsprinzip. Die Einschränkung oder Aufhebung der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ist in einer parlamentarischen Demokratie geradezu ein Konstruktionsmerkmal.

Demgegenüber ist die Unabhängigkeit der Judikative (also aller Gerichte) von den anderen beiden Gewalten in Deutschland und generell in vielen demokratischen Ländern in relativ hohem Maße gegeben. Das Ausmaß, in dem man ein bestimmtes Land als „Rechtsstaat“ bezeichnen kann, ist wesentlich von der Realisierung dieser Unabhängigkeit bestimmt. Die Unabhängigkeit einer Institution wird oft durch drei Kriterien präzisiert, nämlich (a) die inhaltliche Unabhängigkeit, (b) die persönliche Unabhängigkeit, und (c) die budgetäre Unabhängigkeit.¹

Die inhaltliche Unabhängigkeit ist bei den Richtern in Deutschland praktisch vollständig gegeben. Die Politiker schreiben den Richtern tatsächlich nicht vor, wie ihre Urteile aussehen sollen.

Die persönliche Unabhängigkeit bezieht sich auf das Spitzenpersonal der Institution. Dies betrifft die Fragen, von wem und in welcher Weise die Personen an der Spitze der Institution ausgewählt und gegebenenfalls abgesetzt werden und wie deren Anreizstruktur aussieht. Was dies für Richter bedeutet, ist Kern dieses Antrages.

Die meist fehlende budgetäre Unabhängigkeit einer Institution wäre nur dann ein Problem, wenn die Politiker zum Beispiel dem Rechnungshof völlig unzureichende Ressourcen zur Verfügung stellte, sodass er seine Kontrollaufgabe ihnen gegenüber nicht wahrnehmen könnte. Das Gleiche wäre zu befürchten, wenn die Mitarbeiter der Institution so schlecht bezahlt würden, dass diese keine guten Leute rekrutieren könnten. Dies wird hier nicht erörtert.

Zahlreiche Gerichte haben gelegentlich oder regelmäßig die Aufgabe, Entscheidungen von staatlichen Einrichtungen, Behörden, Gremien et cetera zu beurteilen. Dies betrifft überwiegend Institutionen der Exekutive, zum Beispiel bei Verwaltungsgerichten, Sozialgerichten et cetera, nicht selten aber auch solche der Legislative, zum Bei-

¹ Vergleiche Kruse, Jörn (2013), Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation, in: Theurl, Theresia (Hrsg), Unabhängige staatliche Organisationen in der Demokratie, Berlin (Duncker & Humblot) 2013, Seite 29 fortfolgende.

spiel bei Verfassungsgerichten. Die Gerichte entscheiden nicht selten gegen die betreffenden Institutionen der Exekutive und der Legislative, was diese natürlich nicht erfreut beziehungsweise was sogar erhebliche politische oder administrative Probleme verursachen kann.

Die genannten Institutionen können in einem Rechtsstaat wie Deutschland die Gerichtsentscheidungen nicht beeinflussen. Sie können jedoch in einem gewissen Umfang dafür sorgen beziehungsweise beeinflussen, dass bestimmte Richter in höhere Positionen gelangen und andere nicht, beziehungsweise bestimmte Richter eher Karriere machen als andere. Grundsätzlich soll dies nach adäquaten fachlichen und persönlichen Qualifikationsmaßstäben erfolgen. Dass dies überwiegend der Fall ist, soll hier auch nicht in Abrede gestellt werden. Gleichwohl können auch allgemeinpolitische und parteipolitische Erwägungen eine Rolle spielen.

Dies ist für die Praxis umso relevanter, je wichtiger die Rolle von Politikern und politisch abhängigen Personen bei der Besetzung der Richterpositionen ist.

1. Richterwahlausschüsse

Die meisten Bundesländer haben Richterwahlausschüsse, so auch Hamburg. Es werden alle Berufsrichter vom Richterwahlausschuss gewählt. Die Berufsrichter werden gemäß Artikel 63 Absatz 1 HmbVerf vom Senat auf Vorschlag des Richterwahlausschusses ernannt. Richterstellen werden ausgeschrieben gemäß § 27a HmbRiG. Bei konkurrierenden Bewerbern entscheidet der Richterwahlausschuss.

Der Hamburger Richterwahlausschuss besteht gemäß Art. 63 Absatz 1 Satz 3 HmbVerf aus

- drei Mitgliedern des Senats oder Senatssyndici,
- sechs bürgerlichen Mitgliedern,
- drei Richtern und
- zwei Rechtsanwälten.

Die drei Mitglieder des Senats (Senatoren oder Staatsräte) sind selbst Politiker der Regierungsparteien oder direkt von diesen abhängig.

Die sechs bürgerlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses werden von der Bürgerschaft gewählt. Sie werden also der Mehrheit der Bürgerschaft genehm sein, müssen den Parteien aber nicht unbedingt selbst angehören.

Die drei richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses werden vom Senat auf Vorschlag der Richter der hamburgischen Gerichte berufen. Die zwei Rechtsanwälte werden auf Vorschlag des Vorstands der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer von der Bürgerschaft gewählt. Für diese fünf Mitglieder des Richterwahlausschusses kann man davon ausgehen, dass ihre Aufstellung nicht politischen Kalkülen folgt und eine mögliche Nichternennung durch Senat beziehungsweise Bürgerschaft dürfte auf Ausnahmefälle beschränkt sein.

Im Ergebnis sind damit neun von 14 Mitgliedern des Richterwahlausschusses selbst Angehörige der Exekutive oder der Legislative oder sind von dieser abhängig beziehungsweise werden von dieser gewählt. Außerdem führt in der Regel ein Senator den Vorsitz im Richterwahlausschuss, gegenwärtig der Justizsenator. Damit ist eine Gewaltenteilung zwischen Judikative einerseits und Legislative und Exekutive andererseits nicht gewährleistet.

2. Hamburgisches Landesverfassungsgericht

Alle neun Mitglieder des Hamburgischen Landesverfassungsgerichts werden von der Hamburgischen Bürgerschaft gewählt, ebenso deren Stellvertreter. Die politische Mehrheit der Bürgerschaft entscheidet also über diejenigen Personen, die gegebenenfalls die Entscheidungen der Bürgerschaft oder des Senates unter Verfassungsgesichtspunkten überprüfen und gegebenenfalls annullieren sollen.

Dies ist ein eklatanter Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Dies sagt allerdings noch nichts über die Überparteilichkeit und die Qualität der Urteile aus. Beides könnte dennoch gegeben sein.

3. Bundesverfassungsgericht

Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts werden je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt. Die politische Mehrheit des Bundestages beziehungsweise des Bundesrates entscheidet also über die Richter, die gegebenenfalls ihre Entscheidungen unter Verfassungsgesichtspunkten überprüfen und nötigenfalls annullieren sollen. Auch damit ist noch nichts über die Qualität der Urteile des Bundesverfassungsgerichts ausgesagt.

In Bundestag und Bundesrat ist für die Wahl eines Verfassungsrichters jeweils eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Die Absicht war, damit eine erhöhte Sicherstellung der politischen Neutralität der Richter zu erreichen. Es hat aber in der Praxis auch dazu geführt, dass nicht selten ein „politischer Kuhhandel“ eingesetzt hat. Anders ausgedrückt: Erst durch das höhere Mehrheitserfordernis ist auch nach außen klar geworden, dass die Parteien sehr wohl auch bei der Richterwahl parteipolitische Interessen berücksichtigen. Dies ist zwar nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass das Bundesverfassungsgericht nicht selten zum Beispiel Entscheidungen der Regierung oder Gesetze des Parlaments auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen hat. Es ist jedoch ein klarer Verstoß gegen die Logik der Gewaltenteilung.

Dies ist besonders gravierend, weil schon die normativ erwünschte Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive eher eine Fiktion ist. In der Praxis ist sie durch die umfassende Macht der Parteien weitgehend aufgehoben. Die Parteien nun auch noch über die Judikative bestimmen zu lassen (mindestens was die Auswahl der Richter betrifft), ist ein eklatanter Widerspruch zum Geist unserer Verfassung, wenn nicht gar direkt verfassungswidrig.

Ursache

Die konstruktive Ursache dieser Befunde ist der Mangel an parteiunabhängigen „demokratischen Legitimationsträgern“ in unserem Staat. Mit anderen Worten: Die Parteien haben ein Legitimationsmonopol. Dass die mangelnde Gewaltenteilung bezüglich der Judikative, die natürlich auch den Parteien bekannt ist, noch nicht beseitigt wurde, hat auch mit den Interessen der Parteien zu tun, ihre Macht nicht selbst einzuschränken. Trotzdem ist dies mit Blick auf die Gewaltenteilung nicht akzeptabel.

Als Lösungsweg hat der Deutsche Richterbund vorgeschlagen, das System in eine „Selbstverwaltung der Justiz“ umzuwandeln.² Dieser Vorschlag geht sicherlich in die richtige Richtung, da er die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Judikative von Exekutive und Legislative gewährleistet. Außerdem ist er auch insofern sachgerecht, als Richter die fachliche Qualität von anderen Richtern in der Regel gut beurteilen können.

Dennoch hat jede „Selbstverwaltung“ im Staat bei Finanzierung durch Dritte (Steuerzahler) immer den Hautgout von Selbstbedienung und Standespolitik. Außerdem wäre der Richterbund-Vorschlag ein reiner „Angebots-Approach“, da er zwar die Interessen und Sichtweisen der „Anbieter von gerechten Urteilen“, nicht aber der „Nachfrager“ (Kläger und Beklagte) und anderer Beteiligten des Rechtssystems (Rechtsanwälte, Justitiare, Rechtsprofessoren et cetera) – mit Ausnahme der Staatsanwälte – berücksichtigt.

Die genannten Gruppen verfügen sicherlich über ebenso viel Sachkunde bei der Beurteilung der fachlichen Qualität von zukünftigen Richtern wie andere Richter, sind aber sehr viel weniger statusbezogen.

Lösung

Als institutionelle Lösung schlagen wir vor, eine „Justizversammlung“ zu bilden, in die jede juristische Vereinigung (zum Beispiel Richterbund, Bundesrechtsanwaltskammer,

² Vergleiche <http://www.drj.de/positionen/selbstverwaltung-der-justiz.html>.

Bundesnotarkammer und weitere Juristenverbände³) beziehungsweise deren Hamburger Regionalgliederungen eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern entsendet. Diese werden durch geheime Wahl in ihren obersten Gremien oder entsprechenden Vollversammlungen oder durch schriftliche Abstimmung unter allen Mitgliedern bestimmt.

Auf Landesebene wählt diese Justizversammlung, die aus circa 50 Mitgliedern bestehen könnte, in jedem Jahr ein Viertel der 16 Mitglieder des Richterwahlausschusses für vier Jahre mit jeweils revolvierender Amtszeit. Der Richterwahlausschuss wählt jeweils nach erfolgter Zuwahl einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter für ein Jahr aus seiner Mitte. Entscheidungen über Personalien werden grundsätzlich in geheimer Abstimmung getroffen.

Mitglieder des Richterwahlausschusses können Richter, andere Juristen oder „bürgerliche Mitglieder“ sein. Die Kandidaten für den Richterwahlausschuss, die in der Justizversammlung zur Wahl stehen, werden entweder aus der Justizversammlung vorgeschlagen oder aus den Vorständen der juristischen Vereinigungen, die in diese Mitglieder entsenden. Es dürfen jedoch keine Personen dem Richterwahlausschuss angehören, die jetzt oder in den letzten Jahren

- * Mitglieder von Parlamenten auf Bundes- oder Landesebene waren oder sind,
- * Spitzenpositionen in der Exekutive haben oder hatten (zum Beispiel als Regierungschef, Minister, Staatssekretär oder hoher politiknaher Beamter)

oder von diesen durch ein Arbeitsverhältnis oder auf andere Weise abhängig sind.

Der Richterwahlausschuss entscheidet über fast alle Richterberufungen mit Ausnahme der folgenden: Wenn es um die Bestellung einzelner Spitzenpositionen geht, zum Beispiel die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts oder von Landesverfassungsgerichten (und deren Stellvertreter) und die Präsidenten der jeweils höchsten Gerichte jeder Sparte⁴, wird ein besonders vertrauliches Verfahren angewendet. Es wird jeweils eine Berufungskommission gebildet, deren Mitglieder und Stellvertreter von der Justizversammlung aus ihrer Mitte gewählt werden.

Die Wahl zur Berufungskommission findet geheim statt. Jede zu besetzende Stelle eines Richters in leitender Position und jede Position eines Verfassungsrichters wird ausgeschrieben. Die Identität der Kandidaten bleibt nach außen vertraulich.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

1. Der Senat wird aufgefordert, in Hamburg eine Justizversammlung zu bilden.
2. Die nächsten Wahlen zum Richterwahlausschuss, zu Positionen im Hamburgischen Verfassungsgericht und zu Positionen als Präsidenten der höchsten Gerichte sollen nach dem vorstehenden Verfahren durchgeführt werden.
3. Der Bürgerschaft soll bis zum 1.9.2017 berichtet werden.

³ Solche könnten zum Beispiel Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bundesverband der Unternehmensjuristen, Deutscher Richterbund, Deutscher Anwaltsverein et cetera sein. Wichtig ist nicht eine formale Gleichheit der Repräsentation, sondern eine möglichst breite Repräsentanz aller Juristen und ihre Heterogenität. Insbesondere bei kleineren Vereinigungen kommt auch ein Losverfahren zur Bestimmung der Vereinigungen in Betracht, die zu einem bestimmten Zeitpunkt Vertreter in die Justizversammlung entsenden können.

⁴ Also Bundesgerichtshof, Bundesarbeitsgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundessozialgericht, Bundesfinanzhof.