

**Maßnahmen der Gerichtsverwaltung –
Gefährdung der richterlichen
Unabhängigkeit?**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von: Dirk Zeller
aus: Langen/Hessen

2014

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Fabian Wittreck
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Heinrich Weber-Grellet
Dekan:	Prof. Dr. Thomas Hoeren
Tag der mündlichen Prüfung:	29. Oktober 2013

Danksagung

Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck möchte ich für die intensive, äußerst hilfreiche und geduldige Unterstützung und Begleitung dieser Arbeit sowie die kritischen, konstruktiven und wertvollen fachlichen Anmerkungen, die stets dazu anregten, den eigenen Standpunkt zu hinterfragen, ganz herzlich danken.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie, insbesondere meinen lieben Eltern Bärbel und Wolfgang Zeller für alles, was sie für mich getan haben. Sie haben mir das Studium der Rechtswissenschaften ermöglicht und standen mir auch während der Anfertigung der Doktorarbeit immerzu unterstützend, motivierend und liebevoll zur Seite. Sie haben für meine Geschwister und mich stets alles Erdenkliche getan, um uns bei der Erreichung unserer Ziele bestmöglich zu unterstützen. Dafür bin ich ihnen unendlich dankbar.

Ich bedanke mich ebenso herzlich bei meiner Schwester Melanie Sabitzer, die mir mit zahlreichen wertvollen Tipps die Arbeit am Computer und damit die Fertigstellung der Dissertation erheblich erleichterte.

Mein Dank geht an meinen Mitdoktoranden und Freund Martin Sodemann, der mir bereits während des Studiums ein treuer Begleiter war, ebenso wie an meinen Kommilitonen und Freund Dr. Matthias Scieranski, der mich mit fachkundigen Hinweisen entscheidend unterstützte.

Großer Dank gebührt Herrn Günther Srock für die materielle Unterstützung, meinem Zwillingbruder Jan Zeller, dessen brüderliche Freundschaft mir unbeschreiblich viel bedeutet, meiner Großmutter Käthe Zeller, meinem großväterlichen Freund Herbert Huth, sowie allen meinen lieben Freunden für ihre großartige Hilfe und ihren unterstützenden Beistand in dieser entbehnungsreichen Zeit.

Nicht zuletzt danke ich meiner Lebenspartnerin Katharina Linke aus ganzem Herzen für alles, insbesondere für ihr grenzenloses Verständnis und ihre Liebe, mit der sie mir stets zur Seite steht. Ohne ihre aufmunternde Unterstützung wäre die Fertigstellung der Arbeit nicht möglich gewesen.

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung	1
A. Aktuelle Entwicklungen, die eine Auseinandersetzung mit der richterlichen Unabhängigkeit nahelegen	1
B. Gegenstand und Gang der Untersuchung	8
Kapitel 2: Rechtsgrundlagen richterlicher Unabhängigkeit	10
A. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit	10
B. Dimensionen richterlicher Unabhängigkeit	12
I. Sachliche Unabhängigkeit	12
II. Persönliche Unabhängigkeit	14
III. Institutionelle Unabhängigkeit.....	15
IV. Innere Unabhängigkeit.....	16
C. Schutzrichtungen richterlicher Unabhängigkeit.....	17
Kapitel 3: Grenzen der Gerichtsverwaltung	19
A. Definition der Gerichtsverwaltung.....	19
B. Dienstaufsicht – unverzichtbares Korrektiv oder überflüssige Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit?	20
I. Grundsätzliche Vereinbarkeit der Dienstaufsicht mit der richterlichen Unabhängigkeit.....	21
1. Unvereinbarkeit der Dienstaufsicht mit der richterlichen Unabhängigkeit?	21
2. Grundsätzliche Vereinbarkeit bei Beachtung des § 26 DRiG.....	22
3. Tatsächliche Ausgestaltung entscheidend	24
II. Organe der Dienstaufsicht	25
III. Zuständigkeitsbereich der Dienstaufsicht.....	27
1. Kernbereich.....	27
2. Äußerer Ordnungsbereich.....	28
a) Offensichtlicher Fehler.....	29
b) Kritik und andere Abgrenzungsvorschläge.....	29
IV. Hinreichende Grenzziehung?	32
1. Hinreichende Grenzziehung hinsichtlich der Einteilung in Kernbereich und äußeren Ordnungsbereich?.....	32
2. Hinreichende Grenzziehung hinsichtlich der Kategorie des offensichtlichen Fehlers?	33

a)	Definition der Offensichtlichkeit ausreichend?	34
b)	Einzelfälle „offensichtlicher Fehler“	35
V.	Einzelentscheidungen zum Zuständigkeitsbereich der Dienstaufsicht	38
VI.	Befugnisse der Dienstaufsicht	40
1.	Vorhalt	41
2.	Ermahnung	42
3.	Einleitung eines Disziplinarverfahrens.....	43
4.	Mildere Mittel.....	45
5.	In dubio pro Unabhängigkeit und contra Dienstaufsicht.....	47
C.	Grenzen der Kritik an dienstlichen Äußerungen.....	48
I.	Mündliche Äußerungen.....	48
II.	Schriftliche Äußerungen	48
III.	Eigene Einschätzung: Weitgehende richterliche Äußerungsfreiheit wünschenswert	49
D.	Grenzen dienstlicher Beurteilungen.....	50
I.	Einzelfälle dienstlicher Beurteilungen	52
1.	Grundsätzliche Entscheidungen zu dienstlichen Beurteilungen.....	52
2.	Beurteilung des Verhaltens gegenüber anderen Prozessbeteiligten.....	54
3.	Beurteilung von Arbeitspensen	55
4.	Chancengleichheit bei Funktionszuweisungsentscheidungen	56
5.	Beurteilung der Rechtsanwendungsfähigkeit.....	57
6.	Art und Weise der Eröffnung sowie Besprechung einer Beurteilung.....	58
II.	Kritik an der Judikatur des Bundesgerichtshofes	59
III.	Kritik an der Judikatur zum zulässigen Inhalt dienstlicher Beurteilungen größtenteils unberechtigt.....	60
E.	Verfahrensrückstände – von richterlicher Unabhängigkeit gedeckt?	61
I.	Problemaufriss.....	62
II.	Urteile zu verzögerten Verfahrenserledigungen und zu Terminierungen.....	63
III.	Rechtsbeugung bzw. Strafvereitelung bei verzögerter Arbeitsweise?	65
1.	Geschütztes Rechtsgut	66
2.	Tatbestandsauslegung.....	68
a)	Theorien zur Tathandlung.....	68
b)	Kritik an der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes	69
c)	Gebotenheit einer restriktiven Anwendung	71
d)	Negativbeispiel aus der Rechtsprechung.....	73
i.	Rechtsbeugung durch Außerachtlassen gesetzlicher Zeitvorgaben?	74
(1)	Allgemeines Beschleunigungsgebot.....	74

(2) Normen der Strafprozessordnung.....	75
ii. Anklage als Disziplinierungsmaßnahme?.....	76
IV. Resümee: Voraussetzungen schaffen, die Rückstände weitgehend ausschließen .	77
F. Keine vorgegebenen Dienstzeiten – zwingende Voraussetzung für eine unabhängige Rechtsfindung?	81
I. Rechtsprechung zur Festlegung von Arbeitszeit und -ort.....	81
II. Diskussion zu Dienstzeiten	82
III. Fehlende Notwendigkeit der Vorgabe von Dienstzeiten	86
G. Bereitschaftsdienst – Bedrohung der richterlichen Unabhängigkeit?	88
I. Grundsätzliche Vereinbarkeit mit der richterlichen Unabhängigkeit.....	88
II. Die Neuregelung des § 22c GVG und seine Folgen	89
III. Weigerungsrecht des Bereitschaftsrichters? – Unabhängigkeit versus Justizgewährungspflicht.....	90
IV. Zulässigkeit von Bereitschaftsdiensten über einen Zeitraum von einer Woche?	91
V. Einzelentscheidungen zum Bereitschaftsdienst	92
H. Resümee zur Rechtsprechung zu potenziellen Einflüssen auf die richterliche Unabhängigkeit.....	93
Kapitel 4: Maßnahmen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit	95
A. Selbstverwaltung der Gerichtsbarkeit	95
I. Argumente für eine justizielle Selbstverwaltung	97
1. Aus dem Gesetz abgeleitete Argumente	97
2. Praktische Gründe	98
a) Modell des Deutschen Richterbundes	104
i. Justizwahlausschuss.....	104
ii. Justizverwaltungsrat.....	105
(1) Haushaltsverantwortung	105
(2) Dienstaufsicht.....	105
(3) Anhörung und Erlass von Rechtsverordnungen.....	106
iii. Weitere Aufgabenverteilung	106
b) Modell der Neuen Richtervereinigung und von ver.di.....	106
i. Richterwahlausschuss	107
ii. Gerichtsbarkeitsrat.....	107
c) Andere Vorschläge	108
3. Zusammenfassung der Kernforderungen	111
II. Argumente gegen eine justizielle Selbstverwaltung	111
1. Aus dem Gesetz abgeleitete Gegenargumente.....	111
2. Praktische Bedenken	115

III.	Eigene Einschätzung.....	119
1.	Aus dem Gesetz abgeleitete Gesichtspunkte.....	119
2.	Praktische Aspekte.....	122
B.	Richterwahl – Abhängigkeiten durch das derzeitige Verfahren?.....	125
I.	Die Wahlverfahren auf Bundes- und Landesebene.....	125
1.	Wahl der Richter oberster Bundesgerichte.....	125
a)	Wahlverfahren.....	126
b)	Kritik am Wahlverfahren.....	128
2.	Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts.....	129
a)	Wahlverfahren.....	129
b)	Kritik am Wahlverfahren.....	130
3.	Wahl der Landesverfassungsrichter.....	131
4.	Wahl der Landesrichter.....	132
a)	Bundesländer mit Richterwahlausschuss.....	132
i.	Baden-Württemberg.....	133
ii.	Berlin.....	134
iii.	Brandenburg.....	135
iv.	Bremen.....	136
v.	Hamburg.....	137
vi.	Hessen.....	139
vii.	Rheinland-Pfalz.....	140
viii.	Schleswig-Holstein.....	141
ix.	Thüringen.....	143
b)	Bundesländer ohne Richterwahlausschuss.....	144
c)	Funktion der Richterwahlausschüsse.....	145
d)	Zusammenfassung.....	146
II.	Auswirkungen der derzeitigen Richterbestellung auf die Unabhängigkeit – Diskussion zur Reform der Richterwahlssysteme.....	148
1.	Argumente für eine Reformierung der Richterwahlssysteme.....	148
2.	Argumente gegen eine Reformierung der Richterwahlssysteme.....	150
3.	Eigene Einschätzung.....	152
a)	Zur Bestellung durch die Exekutive.....	152
b)	Zur demokratischen Legitimation.....	154
Kapitel 5: Zusammenfassung aller Ergebnisse.....		156

Kapitel 1: Einleitung

A. Aktuelle Entwicklungen, die eine Auseinandersetzung mit der richterlichen Unabhängigkeit nahelegen

Richterinnen und Richter sind gemäß Art. 97 Abs. 1 GG, § 1 GVG sowie § 25 DRiG unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Diese Unabhängigkeit ist als „tragende Säule des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats“¹ eine Grundvoraussetzung für die richterliche Tätigkeit sowie die Gewährleistung des Justizgewährungsanspruchs zur Verwirklichung einer unparteiischen, vor äußeren Einflüssen möglichst geschützten und damit fairen Rechtsfindung². Sie darf weder vom Bürger noch vom Richter selbst als ein persönliches „Standesprivileg“³ oder als Grundrecht⁴ missverstanden werden, auf die eine Verfassungsbeschwerde gestützt werden kann. Der Bürger hat vielmehr ein Recht auf eine von anderen Staatsgewalten unabhängige Rechtsprechung. Die richterliche Unabhängigkeit bedeutet daher für jeden Richter auch eine ihn persönlich treffende Verantwortung für die Qualität seiner Arbeit⁵. Sie bezweckt mithin die Sicherung der Neutralität des Richters sowie der Objektivität der Rechtsprechung⁶, indem sie eine Rechtsanwendung frei von sachfremder Einfluss-

¹ P.-A. Albrecht, *Kriminologie*, 4. Aufl. 2010, S. 259.

² H. Schulze-Fielitz in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 14; G. Morgenthaler in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 2009, Art. 97 Rn. 1; B. Pieroth in: H. D. Jarass/B. Pieroth, *Grundgesetz-Kommentar*, 11. Aufl. 2011, Art. 97 Rn. 1.

³ BVerfGE 27, 211 (217); BGHZ 67, 184 (187); H. Prantl, *Betrifft Justiz* 40 (1994), 376 (376); R. Voss, *DRiZ* 1998, 379 (380); U. Berlit, *KJ* 32 (1999), 58 (60).

⁴ BVerfGE 48, 246 (263); BVerwGE 78, 216 (220 f.); BGHZ 67, 184 (187); 112, 189 (193).

⁵ H. Prantl, *Betrifft Justiz* 40 (1994), 376 (376); H.-J. Papier, *NJW* 2001, 1089 (1091) m.w.N.; ders., *ZRP* 2009, 125 (126); G. Pfeiffer, *Kommentar zur Strafprozessordnung*, 5. Aufl. 2005, Einleitung Rn. 24.

⁶ BVerfGE 14, 56 (69); C. D. Classen in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 3: Art. 83-146, 6. Aufl. 2010, Art. 97 Rn. 31.

nahme garantieren soll⁷. Anselm Feuerbach stellte bereits 1817 klar: „Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes sind schon im bloßen Begriff von einem Richter so wesentlich enthalten, daß ein Gesetz oder eine Verordnung, welche den Richtern jene Selbständigkeit und Unabhängigkeit ausdrücklich zusichere, dem Richteramt nichts beilegen würde, was es nicht schon in sich selbst besäße [...]“.⁸

Trotz dieser dem Richteramt denklogisch innewohnenden Grundvoraussetzung und seiner wichtigen Funktion als tragender Grundsatz des Verfassungsrechts der Bundesrepublik⁹ drohen diesem Prinzip Beschränkungen und Angriffe aus verschiedenen Richtungen. Verbände, Parteien und andere gesellschaftliche Gruppierungen versuchen, ihren Einfluss auf die Rechtsprechung geltend zu machen, die Medien üben durch „Richterschelte“ Druck auf die Spruchkörper aus¹⁰, und insbesondere die Richterdienstaufsicht überprüft richterliches Handeln auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und bewertet es als Grundlage von Funktionszuweisungsentscheidungen¹¹.

Als aktuelles Beispiel dafür, dass die Grenzen dessen, was die Dienstaufsicht Richtern vorschreiben oder aufgeben darf, keineswegs klar definiert, sondern in Einzelfällen höchst umstritten ist, dient der Fall eines Zivilrichters am OLG Freiburg, welchem von der Dienstaufsicht vorgeworfen wurde, zu niedrige Erledigungszahlen aufzuweisen, woraufhin sich dieser mit der Behauptung eines Verstoßes gegen die richterliche Unabhängigkeit an das Richterdienstgericht wandte¹². Das Gericht entschied, dass die Gerichtspräsidentin den Richter ob seiner niedrigen Erledigungszahlen ermahnen und dabei auf die Erledigungszahl

⁷ C. D. Classen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 333 (336); A. Hopfauf, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein/H. Hofmann/A. Hopfauf (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 12. Aufl. 2011, Art. 92 Rn. 34.

⁸ Zitiert in R. Gossenauer, *Betrifft Justiz* 93 (2008), 258 (258).

⁹ BVerfGE 2, 307 (320); 87, 68 (85).

¹⁰ R. Gerhardt, *ZRP* 2009, 247 (247 ff.); V. Boehme-Neßler, *ZRP* 2009, 228 (228 ff.); Schulze-Fielitz (Fn. 2), Art. 97 Rn. 46.

¹¹ J. Herrmann, *DRiZ* 1982, 286 (286 ff.); G. D. Falk, *Betrifft Justiz* 93 (2008), 238 (238 f.); Classen (Fn. 6), Art. 97 Rn. 29.

¹² F. Wittreck, *NJW* 2012, 3287 (3287 ff.); W. Janisch, *Rüffel für langsamen Richter*, in: sueddeutsche.de vom 16.11.2012; S. Hupka, *Erbitterter Streit: Arbeitet ein Freiburger Richter zu wenig?*, in: badische-zeitung.de vom 14.11.2012.

eines durchschnittlichen Richters verweisen durfte¹³. Es wird befürchtet, dass von diesem Urteil eine falsche Signalwirkung auf die Dienstgerichte ausgeht und dieser Fall deshalb „kein Einzelfall bleiben dürfte“¹⁴. Die Neue Richtervereinigung reagierte auf das Urteil mit einer Pressemitteilung vom 13.11.2012, in der sie die „Suspendierung der Präsidentin des OLG Karlsruhe“ forderte, da sie in ihrer Maßnahme einen „gefährlichen“ Versuch sieht, „unbequeme Richter“ [...] „wie zu Kaisers Zeiten“ einzuschüchtern. Anhand dieses und vergleichbarer Fälle setzt sich die Arbeit mit den Grenzen auseinander, die der Richterdienstaufsicht durch das Dienstrecht sowie die Verfassung gegeben sind.

Solche und ähnliche Vorkommnisse sorgen dafür, dass sich Richter insbesondere durch die Dienstaufsicht in ihrer Unabhängigkeit verletzt fühlen und entsprechend reagieren. So wird die Gerichtsbarkeit gar als „Beute der Exekutive [...] in babylonischer Gefangenschaft“¹⁵ oder als „Zielscheibe von Pfeilen aus ganz unterschiedlichen Köchern“¹⁶ gesehen, und die „Entfesselung der Dritten Gewalt“¹⁷ oder die Befreiung der Justiz aus dem „Käfig der Politik“¹⁸ und „dem Griff der Justizministerien“¹⁹ gefordert. Dabei wird vor allem vor der Gefahr subtiler, mittelbarer Einflussnahme gewarnt, welche sich aber konkret auf das Ausfüllen von Spielräumen spruchrichterlichen Verhaltens auswirken würde²⁰.

¹³ Dienstgericht Karlsruhe, Urteil vom 4.12.2012 – RDG 6/12; C. Rath, Nicht faul, aber zu gründlich, in: tagblatt.de vom 5.12.2012; ders., Gerichtspräsidentin darf langsamen Freiburger Richter ermahnen, in: badische-zeitung.de vom 6.12.2012.

¹⁴ F. Wittreck, NJW 2012, 3287 (3287).

¹⁵ P. Macke, DRiZ 1999, 481 (481).

¹⁶ W. Hassemer, DRiZ 1998, 391 (392).

¹⁷ P. van Husen, AöR 78 (1952/53), 49 (49); H. Prantl, Die Entfesselung der Dritten Gewalt, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. April 2006, S. 28; M. Grüter, Die Entfesselung der Dritten Gewalt ist überfällig – Zugleich eine Bilanz der Ära Bamberger – , in: Neue Richtervereinigung, Landesinfo des Landesverbandes Rheinland-Pfalz 03/2011, S. 25 ff.

¹⁸ H. Prantl, Betrifft Justiz 40 (1994), 376 (376).

¹⁹ R. Müller, „Wir brauchen einen neuen Richtertypus“ – ein neuer Vorstoß zur Selbstverwaltung der Justiz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.2.2009, S. 5.

²⁰ G. Mackenroth, DRiZ 2003, 70 (70); W. Hoffmann-Riem, Richterliche Unabhängigkeit in Zeiten struktureller Veränderungen der Justiz, in: Wege gelebter

Andere wiederum unterstellen den Richterinnen und Richtern eine übertriebene Sensibilität²¹ und behaupten, sie würden ihre Unabhängigkeit „wie eine Monstranz“²² vor sich hertragen. Der Kerngedanke des Art. 97 Abs. 1 GG sei „längst Annehmlichkeitsaspekten gewichen“ und „zum Privileg mutiert“²³. Auch wird vor den „toxischen Nebenwirkungen der richterlichen Unabhängigkeit“²⁴ gewarnt und den Richtern vorgeworfen, die richterliche Unabhängigkeit zu extensiv zu interpretieren und mir ihr „völlig hypertrophe[r] Forderungen“²⁵ zu begründen.

Diese Aussagen lassen erahnen, mit welcher Emotionalität die Debatten um die Beachtung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter geführt werden. In dieser Arbeit sollen diese größtenteils in den Publikationsorganen der Landesorganisationen veröffentlichten Behauptungen auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden.

Die richterliche Unabhängigkeit scheint aktuell besonders vielen Gefahren ausgesetzt zu sein. In Zeiten leerer Haushaltskassen ist zu befürchten, dass die Politik an den teilweise unzureichend ausgestatteten Gerichten trotz der Pflicht des Staates, die erforderlichen sächlichen und personellen Mittel für die Rechtsfindung zur Verfügung zu stellen²⁶, weitere Einsparungen vornehmen wird. Die Gesellschaft ebenso wie die Dienstherren erwarten trotz schwindender Ressourcen selbstverständlich ein Maximum an Einzelfallgerechtigkeit²⁷ innerhalb kürzester Zeit. Deshalb wird eine große Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit weniger in direkten Einflussnahmen als vielmehr in der aus Sach-

Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, 2007, S. 499 (504).

²¹ Zahlreiche Beispiele hierfür bei *F. Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 174 ff.

²² *R. Voss*, DRiZ 1998, 379 (381).

²³ *Wittreck* (Fn. 21), S. 453.

²⁴ *A. Delmar*, Richterliche Unabhängigkeit und politische Justiz, in: Die Justiz IV (1928/29), S. 458 (479).

²⁵ *Wittreck* (Fn. 21), S. 175.

²⁶ Vgl. BVerfGE 36, 264 (275); BVerfG NJW 2000, 797 (797); 2006, 668 (671); *K. Rudolph*, DRiZ 1992, 6 (13).

²⁷ Dies kritisiert etwa *G. Mackenroth*, DRiZ 2000, 301 (301).

zwängen wegen knapper Ressourcen resultierenden Belastung gesehen²⁸. Ein Beleg für den Ökonomisierungsdruck, der auf der Justiz lastet, ist die Stellenstreichung und die verzögerte Wiederbesetzung frei gewordener Richterstellen am OLG Frankfurt zu Einsparungszwecken²⁹. Es wird gar befürchtet, dass durch eine Schließung von Gerichten versucht wird, die sonst unzulässige Versetzung von Richterinnen und Richtern – etwa von der Verwaltungs- zur Sozialgerichtsbarkeit – zu erreichen³⁰. In Hessen wurde zwischenzeitlich die Fusionierung der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit in Erwägung gezogen³¹. Der Koalitionsvertrag der hessischen Landesregierung sieht jedenfalls eine Öffnungsklausel vor, die eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten – entgegen Art. 95 Abs. 1 GG, der von einer Verwaltungs- und einer Sozialgerichtsbarkeit ausgeht – auf Landesebene ermöglichen soll³².

Die Justizministerinnen und -minister der Länder haben sich auf ihrer Herbstkonferenz vom 9. November 2011 ebenfalls für eine Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten ausgesprochen, was jedoch heftigen Widerstand der Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte hervorrief³³.

²⁸ U. Berlit, KJ 32 (1999), 58 (60); Albrecht (Fn. 1), S. 259.

²⁹ Vgl. den dem Urteil BGHZ 164, 87 zugrunde liegenden Sachverhalt; kritisch zur fortschreitenden Ökonomisierung der Justiz C. Schütz, Der ökonomisierte Richter, 2005; P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 39 (42 ff.); H. Schulze-Fielitz/C. Schütz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, 2002, zur Ökonomisierung der Dritten Gewalt vgl. auch Wittreck (Fn. 21), S. 24 ff.

³⁰ S. Behr, Der Aufstand der Richter, in: fr-online vom 10.3.2010.; R. Müller, Auf dem Justiz-Gipfel (Interview mit C. Frank), in: faz.net vom 8.4.2010.

³¹ H. Schwan, Richter wehren sich gegen Fusionspläne, in: faz.net vom 15.2.2010; ders., Schließung des Frankfurter Verwaltungsgerichts rückt näher, in: faz.net vom 16.03.2010; C.-J. Göpfert, Richter fürchten Schließung ihrer Arbeitsstätte, in: fr-online vom 2.3.2010; S. Behr, Zwölfeinhalb Richter zu viel, in: fr-online vom 10.3.2010; P. v. Bebenburg, Weite Wege zum Recht, in: fr-online vom 10.3.2010.

³² Schwan (Fn. 31).

³³ A. Hutschenreuther, Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten – ein Irrweg, Pressemitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte, in: Berlin.de vom 24.11.2011.

Die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten oder Gerichtsbezirken war auch schon in der Vergangenheit ebenso zu beobachten wie die Abschaffung einzelner Gerichte³⁴. So wurden in Baden Württemberg von 1996 bis 2005 822,5 Stellen gestrichen³⁵. Die obersten Fachgerichte Berlins wurden mit denselben aus Brandenburg zusammengelegt, ohne die Landesgesetze zu vereinheitlichen³⁶.

Auch in Niedersachsen beschwerten sich Spruchkörper über immer weiter steigende Eingangszahlen und daraus resultierende Frustration, die wiederum dazu führe, die Bearbeitungstiefe zu verringern³⁷. In Nordrhein-Westfalen sind ebenfalls Bestrebungen festzustellen, an der Justiz Einsparungen vorzunehmen³⁸. Der ehemalige rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck lotete seinerzeit die Möglichkeiten aus, zwei Oberlandesgerichte zusammenzulegen, stieß dabei jedoch auf derart energischen Widerstand nicht nur der Richterschaft, dass diese Pläne zunächst nicht durchgesetzt wurden³⁹.

Richterstellen werden gekürzt, obwohl die zu beurteilenden Lebenssachverhalte hauptsächlich wegen der fortschreitenden technischen Entwicklung, zunehmender Mobilität und der Globalisierung immer komplexer werden und man darauf eigentlich mit der Spezialisierung von Richtern sowie der Aufstockung der personellen und sächlichen Mittel an den Gerichten reagieren müsste.

³⁴ P. M. Huber/S. Storr, ZG 21 (2006), 105 (106); S. v. Heimbürg, Effizientere Rechtsprechung durch Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten?, in: Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, 2007, S. 483 ff.

³⁵ E. Stilz, DRiZ 2006, 320 (321).

³⁶ C. Pestalozza, LKV 2004, 396 ff.; J. Kipp, LKV 2005, 281 ff.

³⁷ G. Kirchhoff, Betrifft Justiz 81 (2005), 42 (42).

³⁸ R. Neumann, DRiZ 2006, 97 (97 ff.); Müller (Fn. 30).

³⁹ T. Zorn, Richterbund wirft Kurt Beck schlechten Politikstil vor, in: Focus.de vom 6.8.2011; K.-P. Klingelschmitt, Aus zwei mach eins, in: taz.de vom 10.8.2011; M. W. Huff, Justizstreit in Rheinland-Pfalz beendet – Deutliche Worte der Experten gegen die OLG-Fusion, in: Ito.de vom 12.4.2012; L. Fittkau, Rheinland-Pfalz: Keine Fusion der Oberlandesgerichte – beide Gerichte sollen erhalten bleiben, in: dradio.de vom 30.3.2012.

Aus dem sogenannten Benchmarking, also dem Vergleich von Erledigungszahlen an den Gerichten, kann gerade bei angespannter Personalsituation letztlich ein Wettbewerb zwischen Richtern um eine möglichst ökonomische Erledigungspraxis resultieren. Dieser Wettbewerb – so wird befürchtet – könnte der Exekutive ein weites Feld von subtilen Einflussmöglichkeiten auf die richterliche Arbeit eröffnen⁴⁰. Andere Stimmen bezeichnen die Forderung nach mehr ökonomischer Effizienz der Gerichte als legitim⁴¹. Die verschiedenen Maßnahmen der Gerichtsverwaltung, von welchen man sich die Steigerung der Ökonomie der Rechtsprechung verspricht, sollen in vorliegender Arbeit im Hinblick auf mögliche Erosionen der Unabhängigkeit der dritten Gewalt hinterfragt werden.

Die unter den Schlagwörtern Informalisierung und Verpolizeilichung des Strafverfahrens zusammengefassten Tendenzen, Prozesse im Strafrecht möglichst effektiv, schnell und kostengünstig auf informellem Wege zu erledigen, indem beispielsweise der Staatsanwaltschaft immer weitreichendere Befugnisse eingeräumt werden, Verfahren einzustellen, bevor sich ein Richter jemals mit dem Fall beschäftigt hat, belegen ebenfalls diesen Trend, dass Ökonomie allem vorzuziehen scheint. Das Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren⁴² hat die Möglichkeiten der Verfahrenserledigung auf informellem Wege nun auch normativ festgelegt. Damit ist der „Deal“, also das Aushandeln von Strafmaßnahmen, im deutschen Strafrecht wohl endgültig etabliert. Es scheint wichtiger zu sein, eine möglichst effektiv arbeitende Justiz zu haben als Richterinnen und Richter, die wohlüberlegt, fair und unabhängig urteilen. Selbstredend ist diese Entwicklung vorrangig der gestiegenen Belastung der Justiz geschuldet. Jedoch ist es im Hinblick auf eine unabhängige Rechtsprechung sowie auf den Justizgewährungsgrundsatz sehr bedenklich, die Mittel für die dritte Gewalt zu kürzen

⁴⁰ G. Mackenroth, DRiZ 2003, 70 (70); U. Hochschild/T. Schulte-Kellinghaus, DRiZ 2003, 413 (413 ff.)

⁴¹ M. Steindorfner, DRiZ 2003, 273 (273 ff.); J. M. v. Barga, DRiZ 2010, 100 (102).

⁴² Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren, BGBl. 2009 I Nr. 49, S. 2353 f.; Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafzumessung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe (Kronzeugenregelung, § 46b StGB), BGBl. 2009 I Nr. 48, S. 2288 f.; zur neueren Rechtsprechung dazu vgl. K. Leipold, NJW-Spezial 24/2010, 760 (760) sowie BVerfG Urt. v. 19.03.2013 – 2 BvR 2628/10; zu Absprachen im Strafprozess vgl. R. Hannich, DRiZ 2006, 276 (276) sowie K. Haller, DRiZ 2006, 277 (277).

und stattdessen etwa der Staatsanwaltschaft Möglichkeiten zur Verfahrenserledigung an die Hand zu geben, die eigentlich den Gerichten vorbehalten sein sollten. Sollte sich der aufgezeigte Trend zur Missachtung der Gewaltenteilung verstärken, wird gar der „Kollaps des Rechtsstaats“⁴³ befürchtet.

Die politischen Überlegungen, durch „neue Steuerungsmodelle“⁴⁴ die Justiz moderner, schlanker und effizienter zu verwalten, bedeuten einen Schritt in die gleiche Richtung. Es ist daher gerade jetzt geboten, diese Entwicklung besonders im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung kritisch zu beobachten und zu hinterfragen.

B. Gegenstand und Gang der Untersuchung

In vorliegender Arbeit wird zunächst aufgezeigt, wo die richterliche Unabhängigkeit verfassungsrechtlich und gesetzlich verankert ist. Daraus soll deutlich werden, dass die Unabhängigkeit der Richter in unserem Lande zwar als Grundsatz festgeschrieben ist, es jedoch an einer Definition desselben fehlt. Daher wird daran anschließend der Versuch unternommen, anhand von Urteilen insbesondere der Richterdienstgerichte aufzuzeigen, wo die Rechtsprechung die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit beziehungsweise ihrer einschränkenden Faktoren zieht. Dadurch soll überprüft werden, wie es um die Unabhängigkeit unserer Spruchkörper beziehungsweise den Schutz durch die Richterdienstgerichte bestellt ist.

Ein Schwerpunkt der Bearbeitung liegt hierbei auf der Frage der Vereinbarkeit dienstaufsichtsrechtlicher Maßnahmen mit der Unabhängigkeit des richterlichen Personals. Im Spannungsverhältnis zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht treten Konflikte verschiedenster Art auf, die von Fragen zur Beurteilung der Arbeit an den Gerichten – etwa wie im oben aufgezeigten Fall⁴⁵ des

⁴³ P.-A. Albrecht, ZRP 2004, 259 (260); kritisch zu dieser Entwicklung auch K. Rudolph, DRiZ 1992, 6 (6 ff.); P.-A. Albrecht, DRiZ 1998, 326 (331 ff.); G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (338).

⁴⁴ Dazu S. Dahm, Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, 2004.

⁴⁵ Siehe Fn. 12 bis 14.

Freiburger Richters zu den erledigten Pensen – über solche zur Dienstzeitenregelung bis hin zur Abgrenzung von erlaubter prozessualer Äußerung zum verbalen Exzess reichen. Es wird versucht, einen möglichst umfassenden Überblick über die Rechtsprechung zu potenziellen Einflüssen auf die richterliche Unabhängigkeit durch exekutives Handeln zu liefern, um eruieren zu können, ob dieser Grundsatz auch im Hinblick auf die oben angesprochenen Entwicklungen in der Rechtswirklichkeit noch gewahrt ist oder ob er eines besseren Schutzes bedarf. Auch die Regelungen zum richterlichen Bereitschaftsdienst sowie die Problematik um verzögerte Verfahrenserledigungen und die damit zusammenhängenden Anklagen von Richtern wegen Rechtsbeugung werden hinsichtlich des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit behandelt.

Darüber hinaus widmet sich die Arbeit der Frage, ob eine Selbstverwaltung der Gerichte dazu beitragen könnte, die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter von der Exekutive zu stärken oder ob die besseren Argumente doch für die Beibehaltung der administrativen Ankoppelung der Judikative an die Exekutive sprechen. Die Justizverwaltung ist, von der Öffentlichkeit kaum bemerkt, ein wichtiges Steuerungsinstrument⁴⁶ und muss daher genauer beobachtet werden. Diese „hoch aktuelle Thematik“⁴⁷ wird im Hinblick auf sowohl verfassungsrechtliche als auch praktische Fragestellungen erörtert.

Ebenso wird überprüft, ob das bestehende Richterwahlsystem mit der Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern vereinbar ist oder ob sinnvolle Alternativen dazu bestehen.

⁴⁶ A.-J. Paulsen, Justizgewährung durch Justizverwaltung, in: Scherf (Hrsg.): Politisches Denken ist. Festschrift für Margot von Renesse, 2005, S. 288; Albrecht (Fn. 1), S. 259.

⁴⁷ A. Jung, JZ 2007, 230 (230).

Kapitel 2: Rechtsgrundlagen richterlicher Unabhängigkeit

Die Untersuchung der Auswirkungen von Maßnahmen der Gerichtsverwaltung auf die richterliche Unabhängigkeit erfordert zunächst die inhaltlich-systematische Bestimmung dieses Prinzips.

A. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit

Das Bundesverfassungsgericht sieht die richterliche Unabhängigkeit in einer Zusammenschau aus Art. 20 Abs. 2 und 3, Art. 92 und 97 GG verfassungsrechtlich verankert⁴⁸. Den Ausgangspunkt für jede staatliche Machtausübung bildet dabei Art. 20 Abs. 2 GG, der festlegt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von diesem in Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, also der Legislative, der vollziehenden Gewalt, also der Exekutive, sowie der Rechtsprechung ausgeübt wird. Diese besonderen Organe der Rechtsprechung sind die Richterinnen und Richter, welchen durch Art. 92 1. Hs. GG die rechtsprechende Gewalt anvertraut ist. Näher bestimmt wird diese Verfassungsnorm durch Art. 97 Abs. 1 GG, der festlegt, dass Richter unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen sind. Die Recht sprechenden Organe haben sich also an nichts anderem als dem Gesetz zu orientieren, um damit eine von äußeren Einflüssen unabhängige Rechtsfindung zu gewährleisten. Dieses Postulat kennt auch keinerlei Ausnahmen und ist für die Richterinnen und Richter zwingend⁴⁹. Dennoch bedeutet diese Gesetzesbindung nicht, das sich Richter – einem „Subsumtionsautomaten“⁵⁰ gleich – sklavisch an den Wortlaut der anzuwendenden Normen zu halten haben. Vielmehr sind sie – im Rahmen der anerkannten Methoden und innerhalb der Grenzen, die das Grundgesetz vorgibt

⁴⁸ BVerfGE 60, 253 (296).

⁴⁹ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, § 42 II 4, S. 912; Classen (Fn. 6), Art. 97 Rn. 6.

⁵⁰ R. Ogorek, Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert, 1986.

– dazu befugt, die Normen nach deren Sinn und Zweck und im systematischen Gesetzeskontext auszulegen⁵¹.

§ 25 DRiG sowie § 1 GVG enthalten fast wortgleich die Aussage des Art. 97 Abs. 1 GG, beziehen sie jedoch eher auf die selbständige organisatorische Einrichtung der Gerichtsbarkeit im Sinne der Gewaltenteilung. Ferner betonen § 1 VwGO, § 1 FGO sowie § 1 SGG die Unabhängigkeit der Richter der Fachgerichte. Diese Aussagen sind freilich nicht als Feststellung des status quo zu verstehen, sondern als Aufforderung, die Rechtswirklichkeit dem Verfassungsideal anzupassen⁵².

Diese Unabhängigkeit gilt als fundamentale Regelung staatlicher Machtausübung, als Grundlage der Gerichtsbarkeit und daher als wesentlicher Bestandteil unserer Verfassungsordnung⁵³. Ihr Gehalt ist nicht etwa der Schutz individueller Entfaltung der Richterinnen und Richter, sondern vielmehr der Schutz der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege⁵⁴, um dem Bürger das Recht auf eine Rechtsprechung frei von außerrechtlichen Einflüssen gewähren zu können.

Die Unabhängigkeit der Spruchkörper insgesamt wird als „Ausfluß der Gewaltenteilung, eine in der Natur der Sache begründete Voraussetzung objektiver, von Fremdbeeinflussung freier Rechtsprechung“⁵⁵ angesehen, da nur eine „weisungsfreie richterliche Rechtsprechungstätigkeit die Gewaltentrennung wirklich realisieren kann“.⁵⁶ Ob die Rechtswirklichkeit dem verfassungsrechtlichen Ideal entspricht, wird in den folgenden Kapiteln überprüft.

⁵¹ Ganz herrschende Ansicht, vgl. für viele BVerfGE 34, 269 (280 ff.); 35, 263 (279); BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), NJW 2004, 2662 (2662); *K.-P. Sommermann*; in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Art. 20-82, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 286.

⁵² *J. Herrmann*, DRiZ 1982, 286 (286).

⁵³ BVerfGE 2, 307 (320); 4, 331 (345 ff.); vor allem zur organisatorischen Unabhängigkeit BVerfGE 18, 241 (254 ff.); *S. Haberland*, DRiZ 2002, 301 (301).

⁵⁴ *W. Hoffmann-Riem*, DRiZ 2000, 18 (19).

⁵⁵ BGHZ 67, 184 (187).

⁵⁶ *E. Schilken*, JZ 2006, 860 (861).

B. Dimensionen richterlicher Unabhängigkeit

Das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit lässt sich in sachliche, persönliche, institutionelle und innere Unabhängigkeit untergliedern.

I. Sachliche Unabhängigkeit

Die sachliche Unabhängigkeit unterscheidet den Richter von einem Beamten insofern, als dass der Richter gerade nicht gegenüber seinem Dienstherrn weisungsgebunden ist⁵⁷, wie dies für den Beamten nach §§ 3 Abs. 2 Satz 2, 55 BBG zutrifft. Mithin sind Einzelweisungen durch die Dienstaufsicht gegenüber Richterinnen und Richtern generell unzulässig⁵⁸. Diese Weisungsfreiheit wird als Kernelement der sachlichen Unabhängigkeit angesehen⁵⁹, ist aber nur eine Facette des Prinzips. Gerichtskammern sind zwar in Vorsitzende und Beisitzer unterteilt; die Dritte Gewalt ist jedoch außerhalb des Instanzenzuges gerade nicht hierarchisch aufgebaut und damit frei von sog. Über- und Unterordnungsverhältnissen⁶⁰.

Die sachliche Unabhängigkeit wurde zwar ursprünglich im Kampf gegen die absolutistische Kabinettsjustiz zur Abwehr von Einflussnahmen des Monarchen auf die Rechtsprechung erstritten⁶¹, soll aber heute vor Eingriffen aller drei

⁵⁷ BVerfGE 3, 213 (219 ff.); 14, 56 (67 ff.); 26, 186 (197 ff.); BVerfGK (1. Kammer des Zweiten Senats), 8, 395 (399 ff.); 13, 531 (535 ff.); BVerwGE 78, 216 (219 ff.); BVerfG DtZ 1993, 20 (21 f.); *W. Meyer* in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister), 5. Aufl. 2003, Art. 97 Rn. 3.

⁵⁸ BGHZ 47, 275 (285); BVerfGE 14, 56 (69); 26, 186 (198); 27, 312 (322); 31, 137 (140); 36, 174 (185); 60, 175 (214).

⁵⁹ BVerfGE 3, 213 (224); 31, 137 (140); 36, 174 (185); 87, 68 (85).

⁶⁰ *W. Geiger*, Zum verfassungsrechtlichen Status der Richter, in: *Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle*, Festschrift für Hans Schäfer, 1975, S. 79 (81); *J. Schmidt-Räntsch*, Deutsches Richtergesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2009, § 26 Rn. 4.

⁶¹ Zur geschichtlichen Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit vgl. *O. R. Kissel/H. Mayer*, Gerichtsverfassungsgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2010, § 1 Rn. 13 ff.; *C. Hillgruber*, in: *T. Maunz/G. Dürig u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 97 (Stand: Mai 2008), Rn. 6; *J. Herrmann*, DRiZ 1982, 286 (286); *J.*

Gewalten, also auch der Judikatur selbst – beispielsweise vor Ingerenzen durch Vorsitzende Richter – schützen⁶² und gerade nicht nur vor Eingriffen der anderen Staatsgewalten⁶³, die die Neutralität der Rechtsprechung gefährden⁶⁴. Die überwiegende Zahl der Stimmen im Schrifttum sieht die größte Gefahr für Ingerenzen von der Exekutive ausgehen⁶⁵. Diese Gefahr versuchter Einflussnahme wird besonders im öffentlichen Recht gesehen, da dort der Staat selbst Partei ist⁶⁶.

Die sachliche Unabhängigkeit gilt für sämtliche Recht sprechenden Personen im Sinne von Art. 92 GG, also Berufs- und Laienrichter, haupt- neben- und ehrenamtlich tätige Richter, auf Lebenszeit ernannte Richter sowie solche kraft Auftrags und auf Probe⁶⁷.

Personelle und sachliche Unabhängigkeit sind Elemente des Rechtsstaats, dienen aber nicht nur diesem, sondern auch dem Sozialstaat, der Demokratie und deren Funktionsfähigkeit, soweit sie durch Recht gesichert wird⁶⁸.

Wann die Richterdienstgerichte diese Unabhängigkeit durch Maßnahmen der Gerichtsverwaltung betroffen sehen, wird im kommenden Kapitel erörtert.

Zätzsch, Richterliche Unabhängigkeit und Richterwahl in den USA und in Deutschland, 2000, S. 75 ff.

⁶² S. *Haberland*, DRiZ 2002, 301 (301); *Wittreck* (Fn. 21), S. 184; *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 GVG Rn. 107, 185.

⁶³ R. *Wassermann*, in: R. Wassermann/E. Denninger u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3. Aufl., Art. 97 (2001), Rn. 21 ff.; *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 180 ff.

⁶⁴ Siehe etwa BVerfGE 14, 56 (69); 26, 186 (198 ff.); 27, 312 (322); 31, 137 (140); 36, 174 (185).

⁶⁵ BVerfGE 12, 67 (71); 26, 79 (93); 31, 137 (140); 38, 1 (2); *Hillgruber* (Fn. 61), Art. 97 Rn. 23; A. *Voßkuhle/G. Sydow*, JZ 2002, 673 (679); T. *Dietrich*, Richterwahlausschüsse und demokratische Legitimation, 2007, S. 185; a.A.: *Wittreck* (Fn. 21), S. 183 f., der behauptet, dass die größten Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit von anderen Richtern ausgehen.

⁶⁶ *Zätzsch* (Fn. 61), S. 63.

⁶⁷ BVerfG (3. Kammer des Zweiten Senats), NJW 1996, 2149 (2150); *Pieroth* (Fn. 2), Art. 97 Rn. 2a; *Meyer* (Fn. 57), Art. 97 Rn. 7; zum Richterbegriff vgl. *Hillgruber* (Fn. 61), Art. 97 Rn. 6 f.

⁶⁸ W. *Hoffmann-Riem*, DRiZ 2000, 18 (19).

II. Persönliche Unabhängigkeit

Art. 97 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 98 GG schützt verfassungsrechtlich die persönliche richterliche Unabhängigkeit. In Abweichung zum Grundsatz der sachlichen Unabhängigkeit, der für alle Richter gilt, bewahrt die persönliche Unabhängigkeit nur hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellte Berufsrichter⁶⁹ sowie auf Zeit angestellte Richter für die Dauer ihres befristeten Richteramtes (§ 11 DRiG) vor einer Versetzung oder Entlassung wider ihren Willen, um ihnen damit ein Mindestmaß an persönlicher Unabhängigkeit zu garantieren⁷⁰. Die persönliche Unabhängigkeit ist also als ein Schutzwall gegen Einflussnahmen zu verstehen, die die persönliche Rechtsstellung der Richterinnen und Richter tangieren⁷¹. Sie schafft die tatsächlichen Voraussetzungen für die sachliche Unabhängigkeit und sichert diese institutionell⁷². Damit soll verhindert werden, dass Richter für ihre in sachlicher Unabhängigkeit getroffenen Entscheidungen irgendwelche Nachteile in Form von Versetzung oder Amtsverlust zu befürchten haben.

Diese Regelung basiert mithin auf der Erkenntnis, dass von einer tatsächlich freien Rechtsfindung der Richterinnen und Richter wohl nur dann ausgegangen werden kann, wenn ausgeschlossen ist, dass sie wegen ihrer Entscheidungen ihres Amtes enthoben oder versetzt werden können.

Von diesem als Inamovibilität⁷³ bezeichneten Grundsatz kann nur durch richterliche Entscheidung aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter den gesetzlich bestimmten Formen abgewichen werden. Die entsprechenden Bestimmungen sind im DRiG und den Landesrichtergesetzen geregelt. So bestimmt § 30 DRiG die Versetzung und Amtsenthebung und § 31 DRiG die Versetzung im Interesse

⁶⁹ BVerfGE 4, 331 (334); 18, 241 (255); 42, 206 (209); 87, 68 (85); *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 27 Rn. 3 ff.

⁷⁰ Zum Zweck der persönlichen Unabhängigkeit vgl. BVerfGE 4, 331 (345); 14, 56 (70 f.); 26, 186 (198 f.); 87, 68 (85); *Hillgruber* (Fn. 61), Art. 97 Rn. 55.

⁷¹ Siehe etwa BVerfGE 12, 81 (88); 17, 252 (259); 87, 68 (85).

⁷² BVerfGE DIZ 1993, 20 (21) m.w.N.; BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), LKV 2007, 79 (79); *Hillgruber* (Fn. 61), Art. 97 Rn. 47.

⁷³ BVerfGE 14, 56 (70); 26, 186 (198 f.); *R. Gröschner*, Reichweite richterlicher Inamovibilität im Verfassungsstaat des Grundgesetzes, 2005, S. 11 ff.

der Rechtspflege, wenn Tatsachen außerhalb der richterlichen Tätigkeit, also gerade solche, die nicht die Rechtsfindung an sich tangieren, die Versetzung zwingend gebieten, um eine schwere Beeinträchtigung der Rechtspflege abzuwenden⁷⁴. In Kapitel 3 Abschnitt D wird untersucht, inwieweit sich Richter auch bei Verfehlungen – etwa bei selbst zu verantwortenden Rückständen – auf den Schutz der persönlichen Unabhängigkeit berufen können.

In Extremfällen wäre eine Versetzung in den Ruhestand oder in ein anderes Amt aufgrund der Richteranklage durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 98 Abs. 2 GG denkbar, jedoch wurde davon bislang noch nie Gebrauch gemacht. Wie Kapitel 3 Abschnitt D zeigt, werden solche Fälle bevorzugt auf unbürokratischem Wege gelöst, indem den Betroffenen nahegelegt wird, sich dienstunfähig zu melden oder ihrer Demission zuzustimmen⁷⁵.

Ferner schützt die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nach ganz herrschender Ansicht auch vor jeder weiteren vermeidbaren Einflussnahme, sei es auf die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter, sei es auf deren Entscheidungsfindung⁷⁶. Als vermeidbar gelten hierbei Maßnahmen, die zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gerichte nicht nötig sind⁷⁷.

III. Institutionelle Unabhängigkeit

Neben der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit wird teilweise aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG auch die organisatorische Selbständigkeit der Gerichte als Konkretisierung des Gewaltenteilungsprinzips abgeleitet, die auch als institutionelle oder strukturelle Unabhängigkeit bezeichnet wird⁷⁸. Die Forderung nach einer von den anderen Staatsgewalten organisatorisch unabhängigen Justiz

⁷⁴ Wassermann (Fn. 63), Art. 97 Rn. 63; Schmidt-Räntsch (Fn. 60), § 31 Rn. 3 ff; vgl. dazu die unter Kapitel 3, A. VI. 3. geschilderten Fälle.

⁷⁵ Vgl. dazu kritisch H. Sandler, ZRP 1994, 377 (379).

⁷⁶ BVerfGE 12, 81 (88); 26, 79 (93 ff.); 38, 1 (21); F. Wittreck, NJW 2004, 3011 (3013); S. Detterbeck in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 97 Rn. 5.

⁷⁷ BVerfGE 26, 79 (94).

⁷⁸ BVerfGE 18, 241 (254 ff.); E. Schilken, JZ 2006, 860 (860); Hillgruber (Fn. 61), Art. 97 Rn. 3; Albrecht (Fn. 1), S. 260.

basiert auf der Einschätzung, dass Richterinnen und Richter nur dann tatsächlich unabhängig entscheiden können, wenn sie sich nicht gegenüber anderen – etwa der Gerichtsverwaltung – verantworten müssen, sondern lösgelöst von „informellen Abhängigkeitsstrukturen“⁷⁹ judizieren können. Andere bestreiten diese Ausprägung der Unabhängigkeit in der bundesdeutschen Rechtsordnung⁸⁰. Den Fragen, ob man überhaupt von einer organisatorischen Unabhängigkeit ausgehen kann, wenn ja, ob darin lediglich eine Sicherung des Rechtsprechungsmonopols zu erblicken ist⁸¹ oder sich daraus gar ein Selbstverwaltungsrecht der Gerichte ableiten lässt⁸², wird im Kapitel 4 A nachgegangen.

IV. Innere Unabhängigkeit

Die zuvor erwähnten Dimensionen richterlicher Unabhängigkeit dienen letztlich alle dazu, dass der Richter in innerer Unabhängigkeit judizieren kann, also tatsächlich Entscheidungen trifft, die sich nur an Recht und Gesetz orientieren. Diese Form der Unabhängigkeit wird den Richtern – in Abweichung zu den zuvor erwähnten Dimensionen – aber nicht verfassungsrechtlich zugesichert; vielmehr liegt darin eine die Richter treffende Verantwortung, jedem rechtlich zu würdigenden Sachverhalt mit der gebotenen „Neutralität und Distanz“ zu begegnen⁸³. Diese Erwartung lässt sich etwa an § 39 DRiG ablesen, der Richter zu politischer, insbesondere partei- und verbandspolitischer Zurückhaltung aufruft. Inwiefern die Gefahr politischer Abhängigkeiten steigt, wenn politische Parteien Einfluss auf die Besetzung von Richterstellen haben, wird in Kapitel 4 untersucht.

⁷⁹ Albrecht (Fn. 1), S. 240.

⁸⁰ Schütz (Fn. 29), S. 83 ff.; Wittreck (Fn. 21), S. 182.

⁸¹ So etwa H.-J. Papier, NJW 2001, 1089 (1089); E. Stolz, DRiZ 2006, 320 (324 f.); C. D. Classen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 333 (333 ff.).

⁸² So etwa U. Berlit, DRiZ 2003, 292 (292); T. Groß, DRiZ 2003, 298 (298); P. Brause, ZRP 2005, 82 (82); E. Schilken, *Gerichtsverfassungsrecht*, 4. Aufl. 2007, Rn. 364, 464, 467 sowie § 19.

⁸³ BVerfGE 21, 139 (146); zustimmend H.-J. Papier, NJW 2001, 1089 (1091) m.w.N.; ders., ZRP 2009, 125 (126); Pfeiffer (Fn. 5), Einleitung Rn. 24.

C. Schutzrichtungen richterlicher Unabhängigkeit

Das Postulat der richterlichen Unabhängigkeit soll den Richter vor Einmischungen aus allen denkbaren Richtungen schützen. So drohen sachfremde Eingriffe von allen Staatsgewalten, aber auch von den Parteien eines Rechtsstreits sowie von gesellschaftlichen Gruppierungen und der Presse⁸⁴. Auch wenn die drohenden Ingerenzen aus den anderen Richtungen, besonders „aus der internen Sphäre der Gerichtsbarkeit selbst“⁸⁵ nicht unterschätzt werden dürfen, so richtet sich der Fokus dieser Arbeit vorrangig auf die Einflüsse von Seiten der Justizverwaltung, um beurteilen zu können, ob die Verwaltung der Gerichte durch die Exekutive in Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit weiterhin tragbar und wünschenswert ist. Die von den Richterdienstgerichten in Streitfällen gezogenen Grenzen werden im Kapitel 3 beleuchtet.

Gerade in den letzten Jahren war die persönliche Unabhängigkeit immer wieder Thema aktueller Diskussionen. Im Zuge der Verlagerung der Zuständigkeit von Sozialhilfesachen von der Verwaltungs- zur Sozialgerichtsbarkeit und der dadurch sprunghaft angestiegenen Eingangszahlen bei Letzterer⁸⁶ wurden zahlreiche Varianten durchdacht, wie dem enorm gestiegenen Personalbedarf an den Sozialgerichten begegnet werden könnte. Die Überlegungen gingen vor allem dahin, wie man Richter auf Lebenszeit, die mit einer Versetzung an ein Sozialgericht nicht einverstanden waren, trotz ihrer persönlichen Unabhängigkeit dort einsetzen könnte. Es wurde unter anderem die „Flexibilisierung des Richtereinsatzes durch Übertragung eines weiteren Richteramts in einer anderen Gerichtsbarkeit“⁸⁷, der Erlass eines neuen Landesgesetzes mit einer geänderten Gerichtsorganisation, die Änderung des Art. 97 Abs. 2 GG sowie in Hessen die Fusion der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit vorgeschlagen⁸⁸. Dies dokumentiert eindrucksvoll, dass die Unabhängigkeit der Spruchkörper keineswegs von jedermann als unantastbarer Grundsatz akzeptiert wird. In den

⁸⁴ Übersicht hierzu bei *Wittreck* (Fn. 21), S. 183 ff.

⁸⁵ *W. Hoffmann-Riem*, AnwBl. 1999, 2 (5); diese Einschätzung teilen auch *Classen* (Fn. 6), Art. 97 Rn. 17 sowie *Wittreck* (Fn. 21), S. 183.

⁸⁶ *J. M. v. Barga*, DRiZ 2010, 100 (103).

⁸⁷ *S. Roller/A. Stadler*, DRiZ 2009, 223 (223).

⁸⁸ *Göpfert* (Fn. 31); *Behr* (Fn. 30); *Bebenburg* (Fn. 31); *Schwan* (Fn. 31).

folgenden Kapiteln werden weitere mögliche Eingriffe aufgezeigt, welchen die richterliche Unabhängigkeit besonders von Seiten der Gerichtsverwaltung ausgesetzt zu sein scheint.

Kapitel 3: Grenzen der Gerichtsverwaltung

Die Richterinnen und Richter sollen bei ihren Entscheidungen von nichts anderem als von Gesetz und Recht geleitet werden. Dies ist in Art. 20 Abs. 3 sowie Art. 97 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich festgeschrieben⁸⁹. Darin ist weder die Beschreibung des status quo noch die Definition der richterlichen Unabhängigkeit zu erblicken, sondern die Idealvorstellung des Gesetzgebers von einer unabhängigen Justiz. Die Grenzziehung der richterlichen Unabhängigkeit wurde bewusst in die Hände der Rechtsprechung gelegt⁹⁰, da es wegen der Komplexität des Begriffs sowie der Vielschichtigkeit der denkbaren Konstellationen, in welchen die Unabhängigkeit tangiert wird, unmöglich erscheint, eine befriedigende und umfassende Definition aufzustellen. Folglich muss die Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit – insbesondere die der Richterdienstgerichte, die nach § 26 Abs. 3 DRiG auf richterlichen Antrag entscheiden – genau beobachtet werden, um zu überprüfen, ob die Gerichtsbarkeit dieser Aufgabe befriedigend nachkommt oder ob es Urteile gibt, welche die Unabhängigkeit zu sehr einschränken oder umgekehrt den Schutz zu weit ausufern lassen. Daher widmet sich dieses Kapitel der Rechtsprechung zur Gerichtsverwaltung.

A. Definition der Gerichtsverwaltung

Zunächst bedarf es einer Begriffsbestimmung der Gerichtsverwaltung.

Unter Verwaltung lässt sich in Abgrenzung zu Legislative und Judikative alle Staatstätigkeit fassen, die gerade nicht unter Rechtsprechung oder Gesetzgebung fällt⁹¹, oder die „Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch den Staat oder sonstige Verwaltungsträger außerhalb von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung.“⁹²

⁸⁹ Für viele vgl. *Classen* (Fn. 6), Art. 97 Rn. 5; *R. Schmidt-Räntsch*, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 13.

⁹⁰ BGHZ 42, 163 (169 f.); *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 26 Rn. 17.

⁹¹ *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 3. Aufl. 1924, S. 7; ähnlich *W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, S. 6.

⁹² *J. Ipsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2011, Rn. 51.

Gerichtsverwaltung bedeutet nicht die durch die Gerichte ausgeübten Verwaltungstätigkeiten, wie etwa Beglaubigungen, sondern die Verwaltung der Gerichte. Mit diesen Definitionen kommt man jedoch an den Stellen nicht weiter, an denen sich Rechtsprechungs- und Verwaltungstätigkeit überschneiden. Als Beispiele seien die Geschäftsverteilung durch das Gerichtspräsidium⁹³ und die Mitarbeit von Richtern in Richterwahlausschüssen⁹⁴ genannt. In den daraus resultierenden Konfliktfällen ist es Aufgabe der Rechtsprechung, die Grenzziehung etwa anhand des Schwerpunktes vorzunehmen und die jeweilige Tätigkeit entweder der Rechtsprechung zuzurechnen, mit der Konsequenz, dass diese Handlung von der Unabhängigkeitsgarantie geschützt ist, oder als Verwaltungshandlung einzuordnen, wodurch der Handelnde in der Regel weisungsunterworfen ist, soweit er nicht ausnahmsweise weisungsfrei gestellt ist.

B. Dienstaufsicht – unverzichtbares Korrektiv oder überflüssige Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit?

Das Spannungsverhältnis zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht steht nach wie vor im Mittelpunkt der Diskussionen, in wieweit die richterliche Tätigkeit beurteilt, beeinflusst, oder gar beschränkt werden darf.

Die Richterschaft kann nur unter der Voraussetzung die ihr zugeordnete Rolle, nämlich die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten einzig anhand des Gesetzes, sinnvoll ausführen, dass jegliche sachfremde Einflussnahme – zumindest strukturell – ausgeschlossen und damit eine unabhängige Rechtsfindung garantiert ist⁹⁵. Jedoch bedarf es nach überwiegender Ansicht⁹⁶ auch einer Aufsicht über Richter

⁹³ *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 GVG Rn. 26, die diese Tätigkeit der Rechtsprechung zuordnen; *W.-R. Schenke*, JZ 2005, 116 (120), der darin Verwaltungstätigkeit sieht.

⁹⁴ BVerwGE 70, 270 (273), wonach dies „Aufgaben aus dem Bereich einer anderen Gewalt“ sind, die eine „sachliche Nähe“ zur Richtertätigkeit aufweisen; *Wittreck* (Fn. 21), S. 10 f (Fn. 47), der diese Handlungen trotz Einstufung als Verwaltungstätigkeit weisungsfrei stellen will.

⁹⁵ *C. D. Classen*, Betrifft Justiz 95 (2008), 333 (336); *Hopfauf* (Fn. 7), Vorb. v. Art. 92 Rn. 6; *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 16. Aufl. 2010, § 9 I 2.

⁹⁶ *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 43; *N. Achterberg*, NJW 1985, 3041 (3042); *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 26 Rn. 3; *H.-J. Papier*, NJW 2001, 1089 (1091); *S.*

und eine Beurteilung dieser, um das richterliche Personal seiner Befähigung entsprechend optimal einsetzen zu können und eine faire Funktionszuweisung zu gewährleisten. Diese divergierenden Grundsätze führen geradezu denkwürdig zu Konflikten.

I. Grundsätzliche Vereinbarkeit der Dienstaufsicht mit der richterlichen Unabhängigkeit

Umstritten ist bereits, ob eine Beaufsichtigung der Arbeit von Richtern grundsätzlich mit der richterlichen Unabhängigkeit zu vereinbaren ist.

1. Unvereinbarkeit der Dienstaufsicht mit der richterlichen Unabhängigkeit?

Die Dienstaufsicht wird als eine mögliche Einbruchsstelle in die richterliche Unabhängigkeit gesehen. Daher wird ihre Notwendigkeit teilweise in Frage gestellt⁹⁷. Die Gerichte seien gerade nicht nur dem Gesetz unterworfen, wie es Art. 97 GG fordert, sondern auch dem Justizministerium⁹⁸, welches die Dienstaufsicht organisiert und dirigiert.

Man könne durch Aufsicht keine trägen und schlechten Richter ins Gegenteil verkehren, umgekehrt aber würden pflichtbewusste und gute Richter durch Beaufsichtigung „entmotiviert und gekränkt“⁹⁹. Es wird beispielsweise behauptet, es könne keine Unabhängigkeit der dritten Gewalt geben, solange es ein von der Exekutive gelenktes Beurteilungs- und Amtszuweisungssystem gäbe¹⁰⁰, da ein solches justizielles Funktionszuweisungs- und Beurteilungswesen tendenziell durch psychologische und soziale Zwänge zu einem System von richterlichem

Haberland, DRiZ 2002, 301 (304); *Classen* (Fn. 6), Art. 97 Rn. 30; *Wittreck* (Fn. 21), S. 197 ff.; *A. Heusch*, in Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar (Fn. 7), Art. 97 Rn. 18; *Meyer* (Fn. 57), Art. 97 Rn. 33.

⁹⁷ Etwa von *D. Simon*, DRiZ 1980, 90 (91); für die obersten Gerichtshöfe des Bundes siehe *G. Weist*, DRiZ 1968, 223 (223).

⁹⁸ *H. Prantl*, DRiZ 1999, 145 (148); *Albrecht* (Fn. 1), S. 259.

⁹⁹ *D. Simon*, DRiZ 1980, 90 (92).

¹⁰⁰ *H. Häuser*, KritV 91 (2008), 410 (416).

Opportunismus führe¹⁰¹. In dem davon ausgehenden indirekten Anpassungsdruck wird eine zentrale Schwächung der Unabhängigkeit gesehen¹⁰².

Die Dienstaufsicht wird gar als „schädliche und unwürdige Einrichtung“¹⁰³ tituliert. Daher wird eine korporative Selbstkontrolle der Justiz gefordert, die anderswo auch gut funktioniere¹⁰⁴. Die Dienstaufsicht über die Richterschaft dürfe nicht länger allein in den Händen der Verwaltung liegen, da die Richter nur dann wirklich unabhängig wären, wenn sie von der Exekutive weder etwas zu fürchten noch etwas zu hoffen hätten¹⁰⁵. In dem hierarchischen System, welches Auswahl- und Funktionszuweisungsentscheidungen und damit eine Dienstaufsicht verlangt, wird der „Sündenfall“¹⁰⁶ gesehen, der Anpassungsdruck und Abhängigkeiten zur Folge habe.

2. Grundsätzliche Vereinbarkeit bei Beachtung des § 26 DRiG

Der überwiegende Teil des Schrifttums¹⁰⁷ sieht eine Beaufsichtigung richterlicher Arbeit, über die ohnehin bestehende Kontrollmöglichkeit durch Rechtsmittel-einlegung hinaus, jedoch als unentbehrlich an oder sieht darin zumindest solange keine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit, wie sie sich im Rahmen des § 26 DRiG hält. Bereits im Hinblick auf die demokratische Legitimation richterlichen Handelns wird eine Dienstaufsicht als Kontrollinstrument für notwendig erachtet¹⁰⁸.

¹⁰¹ P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 340 (342).

¹⁰² J.-F. Staats, DRiZ 2002, 338 (340); T. Groß, ZRP 1999, 361 (361).

¹⁰³ D. Simon, DRiZ 1980, 90 (91).

¹⁰⁴ D. Simon, ebd. (91).

¹⁰⁵ B. Brunn, Betrifft Justiz 81 (2005), 32 (33); P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 333 (339).

¹⁰⁶ C. Löbber, KritV 91 (2008), 434 (436).

¹⁰⁷ Kissel/Mayer (Fn. 61), § 1 Rn. 43; N. Achterberg, NJW 1985, 3041 (3042); Schmidt-Räntsch (Fn. 60), § 26 Rn. 3; H.-J. Papier, NJW 2001, 1089 (1091); S. Haberland, DRiZ 2002, 301 (304); Classen (Fn. 6), Art. 97 Rn. 30; Wittreck (Fn. 21), S. 197 ff.; Heusch (Fn. 96), Art. 97 Rn. 18; Meyer (Fn. 57), Art. 97 Rn. 33.

¹⁰⁸ Wittreck (Fn. 21), S. 187.

Das Bundesverfassungsgericht¹⁰⁹ sowie der Bundesgerichtshof¹¹⁰ halten sie für zulässig, soweit sie die durch Art. 97 Abs. 1 GG und § 26 Abs. 1 DRiG gezogenen Schranken beachtet. Die Notwendigkeit der Dienstaufsicht über die dritte Gewalt wird damit begründet, dass der Rechtsschutz ohne eine solche Aufsicht nicht zu gewährleisten sei¹¹¹. Die Dienstaufsicht habe die Einhaltung der richterlichen Dienstpflichten zwecks Gewährleistung ordnungsgemäßer Rechtsprechung, also im Interesse der staatlichen Justizgewährung zu kontrollieren¹¹². Die richterliche Unabhängigkeit sei kein Standesprivileg¹¹³, gebe keinen „Freibrief zu eigenwilliger Überhebung über das Recht“ und stelle keinen „Fetisch“ dar, „unter dem man Rechthabereien und Kapriolen pflegen kann“¹¹⁴. In ihr dürfe man keinen „absoluten Selbstwert“ sehen, „vor dem alle anderen Bedingungen einer rechtsstaatlichen Justizgewährung zurückzutreten hätten“¹¹⁵. Folglich müsse die Dienstaufsicht verhindern, dass sich hinter der richterlichen Unabhängigkeit „Arroganz oder mangelndes Engagement für die richterliche Aufgabe“ verberge¹¹⁶, da die Unabhängigkeit ausschließlich der Erfüllung der Justizgewährungspflicht diene¹¹⁷. Der Staat habe aufgrund seines Rechtspflegemonopols die Rechtsprechung in Gang zu halten und müsse Verzögerungen, Rechtsverletzungen oder gar Verweigerungen der Rechtsprechung verhindern¹¹⁸. Das ordnungsgemäße Funktionieren sowie der sachgemäße Ablauf der Justiz würden durch die Dienstaufsicht sichergestellt werden¹¹⁹. Daher wird sie als notwendiges Gegenstück zur richterlichen Unabhängigkeit gesehen. Sowohl die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter als auch die Dienstaufsicht über

¹⁰⁹ BVerfG DRiZ 1975, 284 (284); BVerfGE 38, 139 (139); BGHZ 57, 344 (347).

¹¹⁰ BGH DRiZ 1974, 99 (99); DRiZ 1978, 185 (185).

¹¹¹ *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 26 Rn. 3.

¹¹² BGH DRiZ 1978, 185 (185); 1991, 20 (21); *S. Haberland*, DRiZ 2002, 301 (303 ff.).

¹¹³ BVerfGE 27, 211 (217); BGHZ 67, 184 (187); BGHSt 47, 105 (111); *E. Benda*, DRiZ 1975, 166 (170); *H.-J. Papier*, NJW 2001, 1089 (1089).

¹¹⁴ *W. Geiger*, DRiZ 1979, 65 (66); *R. Voss*, DRiZ 1998, 381 (381); *R. Sendler*, NJW 1998, 3623 (3623).

¹¹⁵ *K. Rudolph*, DRiZ 1978, 146 (146).

¹¹⁶ *G. Pfeiffer*, DRiZ 1979, 229 (229).

¹¹⁷ BGH DRiZ 1978, 185 (185).

¹¹⁸ BGH NJW 2002, 359 (360 f.); *K.-H. Dinslage*, DRiZ 1960, 201 (201).

¹¹⁹ *H. Arndt*, DRiZ 1971, 254 (254); *H.-J. Papier*, NJW 2001, 1089 (1091).

diese seien letztlich Ausdruck der rechtsstaatlichen Justizgewährungspflicht¹²⁰. Außerdem stelle § 26 Abs. 1 DRiG ohnehin ausdrücklich klar, dass Richter der Dienstaufsicht unterliegen¹²¹.

3. Tatsächliche Ausgestaltung entscheidend

Der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist darin zu folgen, dass die Unabhängigkeit unserer Spruchkörper nicht per se gegen eine Beaufsichtigung derselben spricht. Grundsätzlich muss die unabhängige Rechtsfindung nicht zwangsläufig durch Dienstaufsichtsmaßnahmen gefährdet sein. Die Aufsicht über die Spruchkörper wird zu Recht als das demokratische Korrektiv der Richtermacht und folglich auch als Korrelat der richterlichen Unabhängigkeit betrachtet¹²². Man muss von jedem Richter wenigstens so viel persönliche Unabhängigkeit erwarten können, dass er sich von Dienstaufsichtsmaßnahmen, die sich in den von der höchstrichterlichen Rechtsprechung gezogenen Grenzen bewegen, nicht derart beeinflussen lässt, dass seine unabhängige Rechtsfindung gefährdet ist¹²³. Jedoch ist jede Aufsichtsmaßnahme dahingehend zu hinterfragen, ob sie tatsächlich unverzichtbar ist, da jede Maßnahme eine Beschränkung der richterlichen Unabhängigkeit bedeuten kann, die es gerade zu vermeiden gilt.

Ob eine konkrete Aufsichtsmaßnahme gegen das Verfassungsgebot des Art. 97 GG verstößt, kann letztlich nur im Einzelfall entschieden werden, weshalb in den folgenden Kapiteln eine Zusammenschau von Urteilen zu den Dienstaufsichtsorganen, dem Zuständigkeitsbereich der Dienstaufsicht und zu einzelnen Maßnahmen der Gerichtsverwaltung folgt. Es muss also nicht die prinzipielle Einrichtung einer Dienstaufsicht über die Judikative in Frage gestellt werden, sondern vielmehr die konkrete Ausgestaltung, insbesondere die Aufsichtsführung durch Organe der Exekutive. Dieser speziellen Frage widmet sich das Kapitel 4 A zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt.

¹²⁰ *Schulze-Fielitz* (Fn. 2), Art. 97 Rn. 32; *Detterbeck* (Fn. 76), Art. 97 Rn. 11b; *H.-J. Papier*, NJW 2001, 1089 (1091).

¹²¹ *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 26 Rn. 3.

¹²² *G. D. Falk*, *Betrifft Justiz* 93 (2008), 238 (239).

¹²³ So auch *Heusch* (Fn. 96), Art. 97 Rn. 16.

II. Organe der Dienstaufsicht

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist das Justizministerium die oberste Dienstaufsichtsbehörde. Nach dem „Präsidentenprinzip“ sind ihm die Gerichtspräsidenten stufenweise nachgeordnet. Dies entspricht der Regelung in § 14 GVVO. Diese gilt, soweit die Länder für ihre ordentlichen Gerichte keine Neuregelung getroffen haben¹²⁴. Das bedeutet für Richterinnen und Richter beim Amtsgericht im Einzelnen: Ist das Amtsgericht mit einem Präsidenten besetzt, so steht diesem die Dienstaufsicht zu (§ 14 Abs. 1 Nr. 4 GVVO); insoweit übt der Präsident des übergeordneten Landgerichts keine Dienstaufsicht aus (§ 14 Abs. 2 GVVO).

Ist das Amtsgericht gerade nicht mit einem Präsidenten besetzt, kann die Landesjustizverwaltung die Dienstaufsicht entweder dem Präsidenten des übergeordneten Landgerichts (§ 22 Abs. 3 Satz 1 GVG) oder dem Präsidenten eines anderen Amtsgerichts im gleichen Landgerichtsbezirk (§ 14 Abs. 3 GVVO) übertragen. Geschieht dies jedoch nicht und ist das Amtsgericht mit mehreren Richtern besetzt, so hat die Landesjustizverwaltung einen von ihnen als „aufsichtsführenden“ Richter zu bestimmen und ihm die allgemeine Dienstaufsicht zu übertragen (§ 22 Abs. 3 Satz 2). Ist das Amtsgericht lediglich mit einem Richter besetzt, so hat entweder der Präsident des übergeordneten Landgerichts oder eines anderen Amtsgerichts des gleichen Landgerichtsbezirks die Dienstaufsicht inne, oder aber dem einzelnen Richter wird die allgemeine Dienstaufsicht übertragen (§ 14 Abs. 1 Nr. 4 GVVO).

Die Landesjustizverwaltung kann die allgemeine Dienstaufsicht als Organisationsanordnung formlos übertragen. Die Übertragung begründet keine Rechtsposition und kann jederzeit geändert werden¹²⁵.

¹²⁴ Zur Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern vgl. *Wittreck* (Fn. 21), S. 343 ff.; zum hierarchischen Modell vgl. *H. Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, 1991, S. 129 ff., 141 ff. sowie *M. Jestaedt*, *Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung*, 1993, S. 302 ff., 329 ff.

¹²⁵ *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 22 Rn. 43.

Die Gerichtspräsidenten handeln bei Ausübung der Dienstaufsicht als Exekutivorgane¹²⁶ und sind weisungsgebunden¹²⁷. Ob der Präsident des Landgerichts oder der Präsident des Oberlandesgerichts gegenüber dem Präsidenten des Amtsgerichts höhere Dienstaufsichtsbehörde ist, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Der Minister der Justiz ist jedenfalls gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 GVVO dem Präsidenten des Oberlandesgerichts übergeordnet.

Die Dienstaufsicht über Bundesrichter üben die Präsidenten der obersten Gerichte aus, welche ihrerseits wiederum von den zuständigen Bundesministerien beaufsichtigt werden¹²⁸. Die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts dürfen nach allgemeiner Ansicht keiner Dienstaufsicht unterstellt werden¹²⁹. Nur im absoluten Ausnahmefall eines Amtsenthebungsverfahrens gemäß § 105 BVerfGG wird man dem Präsidenten wohl die Möglichkeit zugestehen müssen, den betroffenen Richter im Vorfeld dieses Verfahrens darauf hinzuweisen, dass ein bestimmtes Verhalten oder sonstige Umstände von seinen Richterkollegen als grobe Pflichtverletzung gewertet werden könnte¹³⁰.

Die Dienstaufsichtszuständigkeit in den außerordentlichen Gerichtsbarkeiten hat eigene Regelungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. Es sei nur auf die §§ 15, 34, 40 ArbGG für die Arbeitsgerichte, § 31 FGO für die Finanzgerichtsbarkeit, §§ 9 Abs. 2, 30 Abs. 2, 38 Abs. 3 SGG bezüglich der Sozialgerichte sowie auf § 38 VwGO für die Verwaltungsgerichte verwiesen¹³¹.

¹²⁶ BVerfGE 38, 139 (152); BGH DRiZ 1977, 215 (215).

¹²⁷ BGH DRiZ 1963, 440 (440).

¹²⁸ Wittreck (Fn. 21), S. 314.

¹²⁹ C. Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 2 Rn. 13; Schmidt-Räntsch (Fn. 60), § 26 Rn. 9; H. Bethge in: T. Maunz/B. Schmidt-Bleibtreu u.a. (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., § 1 (Stand: Juli 2007); Rn. 6 ff.; H. Säcker, Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl. 2003, S. 37; K. Schlaich/S. Koriath, Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 9. Aufl. 2012, Rn. 29.

¹³⁰ Wittreck (Fn. 21), S. 279.

¹³¹ Für Details siehe Wittreck (Fn. 21), S. 285 ff. für die Gerichte des Bundes bzw. 328 ff. für die Gerichte der Länder; K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (842 f.).

III. Zuständigkeitsbereich der Dienstaufsicht

Zunächst ist abzugrenzen, welches richterliche Verhalten von der Dienstaufsicht überhaupt zu überprüfen ist.

Das Dienstgericht des Bundes, ein besonderer Senat des Bundesgerichtshofes (§ 61 Abs. 1 DRiG), hat in ständiger Rechtsprechung allgemeine Grundsätze zu der Frage entwickelt, inwieweit gerichtliche Entscheidungen überprüfbar sind. Dabei wird zwischen einem „Kernbereich“ der richterlichen Tätigkeit und einem „äußerem Ordnungsbereich“ unterschieden¹³².

1. Kernbereich

Zum Kernbereich zählen die eigentliche Rechtsfindung sowie die ihr mittelbar dienenden, sie vorbereitenden und ihr nachfolgenden Sach- und Verfahrensentscheidungen¹³³. Darunter sind beispielsweise sämtliche Entscheidungen durch Richter zu subsumieren, die die Organisation der richterlichen Arbeit betreffen, wie die richterliche Geschäftsverteilung durch das Präsidium nach § 21e GVG und die Geschäftsverteilung innerhalb des Spruchkörpers gemäß § 21g GVG¹³⁴. Ebenso fallen solche richterlichen Maßnahmen – soweit sie die oben genannten Kriterien erfüllen – unter den besonderen Schutz, die gesetzlich nicht festgeschrieben sind, wie etwa die Weiterleitung fehlgeleiteter Rechtsmittel und sonstiger Irrläufer an das richtige Gericht¹³⁵.

¹³² BGHZ 42, 163 (169 f.); 47, 275 (286); 51, 280 (287); 67, 184 (187); 70, 1 (4); 71, 9 (11); 76, 288 (291); 90, 41 (45); 93, 238 (243 f.); 102, 369 (371 f.); 112, 189 (195).

¹³³ BGH NJW 1991, 426 (427) m.w.N.; BGH NJW-RR 2001, 498 (499).

¹³⁴ P. Rieß (Hrsg.), Löwe-Rosenberg, Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Bd. VII, 25. Aufl. 2003, § 1 GVG Rn. 1; C. Bitsch, Richterliche Unabhängigkeit und ihre Grenzen, 2005, S. 32.

¹³⁵ BVerwG JZ 1958, 577; Rieß (Fn. 124), § 1 GVG Rn. 1; Schmidt-Räntsch (Fn. 60), § 25 Rn. 8.

Im Kernbereich richterlicher Tätigkeit ist grundsätzlich und im Zweifel die Unabhängigkeit des Richters zu respektieren, so dass sich keine Dienstaufsichtsmaßnahmen auf Tätigkeiten aus diesem Bereich beziehen dürfen¹³⁶.

Ob beispielsweise eine schriftliche Beschwerde eines Richters an eine Leitende Oberstaatsanwältin, mit der bestimmte Verfahrensweisen der Staatsanwaltschaft gerügt werden, dem Kernbereich zuzuordnen ist, ist konsequenterweise allein danach zu beurteilen, ob diese Beanstandung verfahrensfördernd beziehungsweise entscheidungsvorbereitend ist. So reicht es nicht, wenn mit der Eingabe lediglich generelle organisatorische Maßnahmen einer Behörde erstrebt werden¹³⁷. Zwar können auch Einwände eines Richters, mit denen er Missstände rügt, die seine Rechtsprechungstätigkeit behindern, zum Kernbereich richterlicher Amtsausübung gehören; dazu müssen diese Beschwerden jedoch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Verfahren stehen. Allgemeine Beanstandungen gegenüber der Behördenleitung der Staatsanwaltschaft und der Generalstaatsanwalt, wie etwa die Bitte, die diensttuenden Staatsanwälte zu ordnungsgemäßem Arbeiten anzuhalten, gehören also nicht zum Kernbereich richterlicher Amtsausübung¹³⁸.

2. Äußerer Ordnungsbereich

Die richterliche Amtsführung unterliegt insoweit der Dienstaufsicht, als es um die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs, die äußere Form der Erledigung eines Dienstgeschäftes¹³⁹ oder um solche Fragen geht, die dem Kernbereich der Rechtsprechungstätigkeit so weit entrückt sind, dass sie nur noch als zur äußeren Ordnung gehörig angesehen werden können¹⁴⁰. Für Tätigkeiten dieses äußeren Ordnungsbereiches könne vernünftigerweise die Garantie des Art. 97 GG nicht in Anspruch genommen werden¹⁴¹.

¹³⁶ BGHZ 42, 163 (169); 47, 275 (286); BGH NJW 2006, 1674 (1674).

¹³⁷ BGH DRiZ 1997, 467 (469); BGH Ur. v. 20.1.2011 – RiZ (R) 1/10, S. 9 f.

¹³⁸ BGH Ur. v. 20.1.2011 – RiZ (R) 1/10, S. 9 f.

¹³⁹ BGHZ 51, 280 (288 f.); BGH NJW 2006, 1674 (1675).

¹⁴⁰ BGH NJW 1992, 46 (46) m.w.N.

¹⁴¹ BGHZ 42, 163 (169).

a) **Offensichtlicher Fehler**

Die Dienstaufsicht darf ausnahmsweise auch gegen Handlungen tätig werden, die dem Kernbereich zuzurechnen sind, soweit ein offensichtlicher, jedem Zweifel entrückter Fehlgriff des Spruchkörpers vorliegt¹⁴². In einem solchen Falle dürfe auch dem Richter vorgehalten werden, dass er sich nicht gesetzestreu verhalten habe¹⁴³. Jedoch dürfen auch in solchen Extremfällen die Dienstaufsichtsmaßnahmen nicht über die Anführung von Tatsachen hinausgehen und haben Wertungen zu vermeiden¹⁴⁴. Im geringsten Zweifelsfalle ist jedoch die richterliche Unabhängigkeit zu respektieren¹⁴⁵.

b) **Kritik und andere Abgrenzungsvorschläge**

Diese Differenzierung zwischen unantastbarem Kernbereich und äußerem Ordnungsbereich ist im Schrifttum teilweise heftig mit der Behauptung kritisiert worden, die Definition sei nichtssagend, zu unbestimmt und deswegen unbrauchbar¹⁴⁶. Wegen dieser kaum trennscharf abzugrenzenden Einteilung würde die Grenze zwischen richterlicher Unabhängigkeit und zulässiger Dienstaufsicht zu Lasten Letzterer verschwimmen¹⁴⁷. Es widerspreche gutem juristischem Brauch, den Tatbestand durch die Rechtsfolge zu definieren¹⁴⁸.

Auch gegen die Regelung, wonach der Dienstaufsicht bei offensichtlichen richterlichen Fehlentscheidungen auch der Kernbereich richterlicher Tätigkeit zugänglich ist, werden Bedenken angemeldet. So würden dadurch entgegen dem eindeutigen Wortlaut des Richtergesetzes die Gewichte zu Lasten der richterlichen Unabhängigkeit verschoben¹⁴⁹. Diese Ausnahmeregelung sei daher mit dem Rest der Kernbereichslehre systematisch unvereinbar¹⁵⁰.

¹⁴² BGH DRiZ 1991, 368 (369) m.w.N.; BGH DRiZ 1996, 371 (372); 1997, 467 (468).

¹⁴³ BGH DRiZ 1991, 410 (411); BGHZ 70, 1 (5).

¹⁴⁴ U. Joeres, DRiZ 2005, 322 (322).

¹⁴⁵ BGHZ 46, 147 (149 f.); 47, 275 (287 f.); 67, 184 (187 f.); 70, 1 (4); 76, 288 (291).

¹⁴⁶ A. Mayer, DRiZ 1978, 313 (313); E. Schilken, JZ 2006, 860 (865); Kissel/Mayer (Fn. 61), § 1 Rn. 60.

¹⁴⁷ J. Herrmann, DRiZ 1982, 286 (290).

¹⁴⁸ K. Rudolph, DRiZ 1979, 97 (97).

¹⁴⁹ J. Herrmann, DRiZ 1982, 286 (290).

¹⁵⁰ Wittreck (Fn. 21), S. 146.

Unter Bezugnahme auf diese Kritikpunkte werden einige andere Lösungsvorschläge vertreten. So wird statt der Einteilung der richterlichen Tätigkeit in Kernbereich und äußeren Ordnungsbereich eine Differenzierung zwischen ordnungswidriger Art der Ausführung der Amtsgeschäfte, die der Dienstaufsicht unterliegt, und dem sachlichen Inhalt einer Entscheidung vorgeschlagen, der jeglicher dienstlicher Maßnahme entzogen ist¹⁵¹. Andere wollen bei abgeschlossenen Verfahren alle schuldhaften Gesetzesverletzungen der Dienstaufsicht zugänglich machen¹⁵². Einer weiteren Meinung zufolge reichten die Korrekturmöglichkeiten der Rechtsprechung bei offensichtlichen Fehlern aus; aufgrund des Rechtsprechungsmonopols sei es ausschließlich der Rechtsprechung vorbehalten, fehlerhafte Entscheidungen zu überprüfen und zu korrigieren, womit Übergriffe der Exekutive in diesem Bereich als Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu werten seien¹⁵³. Bei einem Fehler eines Gerichts gäbe es schließlich die Möglichkeit, Berufung einzulegen, in Revision zu gehen oder durch ein Disziplinarverfahren, schlimmstenfalls durch Richteranklage die Richterin oder den Richter in die Schranken zu weisen¹⁵⁴.

Es wird des weiteren als Alternative zur Kernbereichslehre in ihrer reinen Form gefordert, man solle sämtliche richterliche Tätigkeit der Dienstaufsicht generell zugänglich machen und in jedem Einzelfall danach fragen, ob sich die Dienstaufsichtsmaßnahme irgendwie auf die richterliche Tätigkeit auswirkt¹⁵⁵.

Darüber hinaus wird vertreten, dass jede richterliche Tätigkeit, die auf der Überzeugung des Richters basiert, der Dienstaufsicht entzogen sein soll, um einen möglichst weitreichenden Schutz richterlicher Unabhängigkeit zu garantieren¹⁵⁶. Andere wiederum beziehen die der Dienstaufsicht entzogene richterliche Unabhängigkeit gar auf jede denkbare richterliche Tätigkeit, da die Dienstaufsicht auch

¹⁵¹ Schmidt-Räntsch (Fn. 89), S. 111 ff., insbes. S. 129 ff.

¹⁵² H. Arndt, DRiZ 1974, 248 (248); ders., DRiZ 1978, 78 (78).

¹⁵³ M. Wolf, NJW 1977, 1063 (1064).

¹⁵⁴ M. Wolf, ebd. (1064).

¹⁵⁵ Schmidt-Räntsch (Fn. 89), S. 61 ff.; ihr folgend Schmidt-Räntsch (Fn. 60), § 26 Rn. 34; H.-J. Papier, NJW 2001, 1089 (1090); Wittreck (Fn. 21), S. 146 f. – Ähnlich W. Funk, DRiZ 1978, 357 (363).

¹⁵⁶ K. Rudolph, DRiZ 1978, 146 (146).

dann Rücksicht auf die Unabhängigkeit zu nehmen hätte, wenn es sich nicht um die Aufsicht richterlicher Tätigkeit handele¹⁵⁷. Eine weitere Ansicht will jede vermeidbare Einflussnahme der Dienstaufsicht verbieten¹⁵⁸, dabei sei die Vermeidbarkeit vor dem Hintergrund der Justizgewährungspflicht zu beurteilen; Fehler im Einzelfall würden noch keine Einflussnahme rechtfertigen¹⁵⁹.

Der Bundesgerichtshof hielt in seiner Rechtsprechung im Bewusstsein der Unschärfe der Definition und trotz massiver Kritik an dieser fest¹⁶⁰. Diese aus § 26 Abs. 2 DRiG herzuleitende Unterscheidung widerspreche nicht der in Art. 97 Abs. 1 GG getroffenen Regelung, da diese Vorschrift den Bereich, in dem das richterliche Personal unabhängig ist, nicht konkret definiere und daher kein Grund für die Annahme bestünde, das Grundgesetz habe eine „umfassende“ Garantie für jede richterliche Tätigkeit gewähren wollen¹⁶¹. Der Gesetzgeber habe vielmehr bewusst auf eine Aufzählung der einzelnen Fälle verzichtet, in welchen Dienstaufsichtsmaßnahmen zulässig oder unzulässig seien, da eine befriedigende Aufzählung bei der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der denkbaren Fälle ebenso wenig zu gewinnen sei, wie eine jeden Zweifel ausschließende allgemeine Abgrenzungsformel¹⁶². Mit diesem Verzicht und der Regelung des § 26 Abs. 3 DRiG, wonach für die Zulässigkeit der Anfechtungsklage die Behauptung des Richters genügt, er sei in seiner Unabhängigkeit beeinträchtigt, habe der Gesetzgeber letztlich die Abgrenzung in die Hand der Dienstgerichte gegeben¹⁶³. Diese stünden jedoch vor denselben Abgrenzungsschwierigkeiten¹⁶⁴.

Die umfangreiche Judikatur zur Dienstaufsicht über Richter, die im Folgenden noch näher untersucht wird, lässt die Vielzahl und Komplexität der mit der Grenzziehung verbundenen Einzelfragen erahnen.

¹⁵⁷ Schmidt-Räntsch (Fn. 89), S. 61 ff., 111 f.; Schmidt-Räntsch (Fn. 60), § 26 Rn. 18.

¹⁵⁸ W. Funk, DRiZ 1978, 357 (357).

¹⁵⁹ W. Funk, ebd. (357).

¹⁶⁰ BGHZ 90, 41 (45); 93, 238 (243 f.); 102, 369 (371 f.); 112, 189 (195); BGH DRiZ 1997, 467 (467).

¹⁶¹ BGHZ 42, 163 (169 f.).

¹⁶² BGHZ 42, 163 (170).

¹⁶³ BGHZ, ebd. (170).

¹⁶⁴ BGHZ 42, 163 (172).

IV. Hinreichende Grenzziehung?

Zu untersuchen ist, ob die vom Bundesgerichtshof in den Einzelfällen gezogenen Grenzlinien sinnvoll sind.

1. Hinreichende Grenzziehung hinsichtlich der Einteilung in Kernbereich und äußeren Ordnungsbereich?

Den Kritikern der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes ist darin zu folgen, dass die Abgrenzung zwischen Kernbereich und äußerem Ordnungsbereich nicht wirklich trennscharf ist. Jedoch ist eine genauere Definition angesichts der Vielfältigkeit der möglichen Fälle wohl kaum denkbar, sodass es auch zukünftig Aufgabe der Rechtsprechung sein wird, diese Grenzziehung vorzunehmen, soweit man an dieser Einteilung festhält. Dass es hierbei zu teils durchaus fragwürdigen Abgrenzungen kommt, wird im ein oder anderen Urteil deutlich, welches in diesem Kapitel unter IV. aufgeführt ist. Daher ist es die Aufgabe des Schrifttums, diese Rechtsprechung kritisch zu verfolgen und wenn nötig zu monieren.

Die gesamte Kernbereichslehre findet keinerlei gesetzlichen Niederschlag und produziert wegen der dargestellten Unbestimmtheiten oftmals geradezu willkürlich anmutende Ergebnisse. Daher wäre es zumindest zur Förderung der Rechtssicherheit ratsam, grundsätzlich sämtliche richterliche Tätigkeit einer dienstaufsichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen, soweit die Überprüfung nicht gegen die richterliche Unabhängigkeit verstößt, denn nur darum geht es. Die Kernbereichslehre ist schließlich nur der Versuch, den dienstaufsichtsführenden Stellen eine Antwort auf die Frage zu geben, welche richterlichen Tätigkeiten von ihr überprüfbar sind. Die Antwort muss eigentlich lauten: Sämtliche Tätigkeiten sind überprüfbar, jedoch bei strenger Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit in all ihren Facetten.

Vergegenwärtigt man sich, dass auch die Dienstaufsicht bei Anwendung ihrer Maßnahmen an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden ist und dass jedem Richter bei einer unzulässigen Dienstaufsichtsmaßnahme der Weg zum Dienstgericht offensteht, kommt man zu dem Ergebnis, dass durch diese

Regelung eine Verkürzung der richterlichen Unabhängigkeit wohl kaum zu besorgen wäre¹⁶⁵.

2. Hinreichende Grenzziehung hinsichtlich der Kategorie des offensichtlichen Fehlers?

Es ist zweifelhaft, ob man der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes darin zustimmen sollte, dass es bei Vorliegen eines offensichtlichen Fehlgriffs eines Spruchkörpers der Dienstaufsicht möglich sein muss, Maßnahmen gegen originäre Rechtsprechungstätigkeiten zu ergreifen. Begründet wird dies mit der Bindung der Judikative an Recht und Gesetz als Voraussetzung für eine geordnete Rechtspflege sowie für die Erfüllung der staatlichen Justizgewährungspflicht¹⁶⁶. Bei einem krassen Fehlgriff müsse dem jeweiligen Richter deshalb vorgehalten werden können, nicht gesetznüchtern gehandelt zu haben¹⁶⁷.

Die Kategorie des offensichtlichen Fehlers ist letztlich der Versuch, die Bindung des Richters an Recht und Gesetz als demokratische Legitimation richterlicher Macht sicherzustellen¹⁶⁸. Unter diesem Gesichtspunkt mag es auf den ersten Blick durchaus sinnvoll erscheinen, Richterinnen und Richtern bei groben Fehlern nicht die Möglichkeit einzuräumen, sich unter Verweis auf die richterliche Unabhängigkeit zu exkulpieren. Ob dies jedoch einen Eingriff der Exekutive in den Kernbereich der Rechtsprechung und somit eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes¹⁶⁹ rechtfertigen kann, ist fraglich, zumal dazu zumindest in den Bereichen keine Notwendigkeit besteht, in welchen dem Rechtssuchenden Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Bei Entscheidungen, gegen die keine Rechtsmittel zur Verfügung stehen – etwa die Entscheidung zur Gewährung von Prozesskostenhilfe nach §§ 114 ff. ZPO – hat der Gesetzgeber bewusst zugunsten der Rechtssicherheit auf eine solche Überprüfbarkeit verzichtet. Es läuft diesem Rechtsgedanken wohl zuwider, wenn man der Dienstaufsicht nun

¹⁶⁵ So auch S. *Haberland*, DRiZ 2002,301 (306); *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 GVG Rn. 60; *Wittreck* (Fn. 21), S. 147.

¹⁶⁶ BGHZ 67, 184 (187 f.); BGH DRiZ 1991, 410 (411); ebenso *Meyer* (Fn. 57), Art. 97 Rn. 33.

¹⁶⁷ BGHZ 64, 184 (188); BGH DRiZ 1991, 368 (369); 1991, 410 (411).

¹⁶⁸ So auch *Wittreck* (Fn. 21), S. 146.

¹⁶⁹ *K. Rudolph*, DRiZ 1979, 97 (100); *M. Wolf*, NJW 1977, 1063 (1064).

auch in solchen Bereichen Eingriffsmöglichkeiten eröffnet, auch wenn Dienstaufsicht und Rechtsmittel unterschiedliche Stoßrichtungen haben. Nicht umsonst wird der Dienstaufsicht generell die Kompetenz abgesprochen, falsche Urteile zu korrigieren¹⁷⁰. Sie soll vordringlich die Einhaltung der Justizgewährungspflicht überwachen. Dass bei einem groben Fehler einer Richterin oder eines Richters gleich die geordnete Rechtsprechung sowie die Justizgewährungspflicht gefährdet sind, erscheint reichlich übertrieben. Vielmehr sollte man darauf vertrauen, dass der Fehler bei Entscheidungen, gegen die der Rechtsmittelweg offen steht, von der nächsthöheren Instanz korrigiert und dem Spruchkörper damit sein Irrtum bewusst wird. Andernfalls mutet man der Dienstaufsicht die Wahrnehmung von Aufgaben zu, die der dritten Gewalt vorbehalten bleiben sollte. Mithin setzt hier die Gewaltenteilung der Dienstaufsicht klare Grenzen, gegen deren Überschreitung zumindest beachtenswerte Argumente sprechen.

a) Definition der Offensichtlichkeit ausreichend?

Ebenfalls bedenklich ist bereits die geradezu leerformelartige Unbestimmtheit des Begriffs der „Offensichtlichkeit“ eines gerichtlichen Fehlers¹⁷¹. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für einen Rechtsstaat muss es auf Bedenken stoßen, wenn man dienstaufsichtsrechtliche Eingriffe in die Unabhängigkeit in einen Bereich zulassen will, deren Beschreibung durch ein hohes Maß an Vagheit bestimmt wird¹⁷², weshalb für ein eindeutiges Modell plädiert wird¹⁷³. Daher muss die Eingrenzung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs genauer betrachtet werden.

Als Beispiele für offensichtliche Richterfehler führt der Bundesgerichtshof die Anwendung eines formell aufgehobenen Gesetzes sowie die Nichtanwendung

¹⁷⁰ M. Wolf, NJW 1977, 1063 (1064).

¹⁷¹ K. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 288; E. A. Kramer, Juristische Methodenlehre, 1998, S. 51 ff.

¹⁷² Sehr kritisch auch K. Rudolph, DRiZ 1979, 97 (100).

¹⁷³ Siehe unter Kapitel 3, B IV 1.

eines noch geltenden, allgemein bekannten Gesetzes an¹⁷⁴. Man wird solche Fehler wohl als evident und vermeidbar einschätzen müssen, auch wenn sich dies für den jeweiligen Richter im Moment der Fehlentscheidung völlig anders darstellen kann. Angesichts der unüberschaubaren Menge an Normen, die unzählige Ausnahmen und Gegenahmen enthalten und fortwährend modifiziert werden, erscheint ein allumfassender Überblick über das geltende Recht geradezu unmöglich. Ständig werden irgendwelche Normen durch In-Kraft-Treten neuer Bestimmungen aufgehoben, worin wohl die Erklärung dafür liegt, dass aufgehobene Normen angewendet werden oder einschlägige, geltende Vorschriften unbeachtet bleiben. Aufgrund der Bindung des Richters an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG muss man jedoch von Richterinnen und Richtern erwarten können, dass sie wissen, anhand welcher Normen sie Recht sprechen.

Außerdem verwendet der Bundesgerichtshof auch die einschränkende Formulierung „allgemein bekanntes Gesetz“. Welches Gesetz man jedoch als allgemein bekannt einstufen kann, ist völlig vage.

Das vom Bundesgerichtshof als Einordnungshilfe angeführte Beispiel für einen evidenten, jedem Zweifel entrückten Fehler ist zwar einleuchtend und unter Heranziehung des Art. 20 Abs. 3 GG geradezu zwingend, jedoch erscheint die Einschränkung auf allgemein bekannte Gesetze genauso unbestimmt wie der Begriff der Offensichtlichkeit des richterlichen Fehlers. Auch dieser Befund spricht für eine klarere Regelung, als sie die Kernbereichslehre bietet.

b) Einzelfälle „offensichtlicher Fehler“

Diese Einschätzung bestätigt sich auch bei Betrachtung der konkreten Einzelfälle, in welchen auf einen offensichtlichen Fehlgriff entschieden wurde. Der Bundesgerichtshof kam in lediglich drei Fällen zu dieser Einschätzung.

¹⁷⁴ BGHZ 46, 147 (150); 47, 275 (287 f.); 67, 184 (188); 70, 1(4); 76, 288 (291); BGH DRiZ 1995, 394 (395); zustimmend *E. Gerner/F. Decker/H. Kauffmann*, DRiG, 1963, § 26 Rn. 4 f.; *H. Arndt*, DRiZ 1978, 78; *H.-J. Papier*, NJW 1990, 9 (13).

Ein solcher Fehler wurde zum einen in der Verweisung eines während des Protokoll-diktats ständig störenden Anwalts aus dem Sitzungssaal gesehen¹⁷⁵. Der Verweis galt lediglich für die Zeit der Protokollaufnahme. Diese Maßnahme wurde dem Kernbereich richterlicher Tätigkeit zugeordnet, da sie der Aufzeichnung des Protokollinhalts dienen sollte und damit ein enger funktionaler Zusammenhang zum Rechtsspruch bestand. Der evidente Fehler wurde in dem Verstoß gegen den angeblich „eindeutigen Wortlaut“ der §§ 177, 178 GVG gesehen. Nach § 177 GVG dürfen Personen sowie Parteien aus dem Sitzungszimmer verwiesen werden, worunter der Bundesgerichtshof nicht den Anwalt subsumiert. Trotz dieser angeblichen Eindeutigkeit diskutiert der zu entscheidende Senat seinerseits andere Interpretationsmöglichkeiten. Diese Diskussion deutet jedoch wohl eher darauf hin, dass der Wortlaut alles andere als unzweideutig und es somit höchst bedenklich ist, in der Deutung des Richters einen offensichtlichen Fehlgriff zu sehen.

Darüber hinaus ist es in der Rechtsprechung uneingeschränkt anerkannt, dass in einem Zivilprozess, in dem sich eine Partei durch einen Anwalt vertreten lassen muss (§ 78 ZPO), die gesetzlichen Bestimmungen, welche von der „Partei“ sprechen, inhaltlich deren Anwalt betreffen, so etwa die Säumnisregelungen der §§ 331a, 333, 334, 335, 337, 338 ZPO¹⁷⁶. Eine inhaltliche Begründung der Auffassung des Bundesgerichtshofes sucht man im Urteil vergebens. Stattdessen werden drei Kommentarstellen angeführt, die jedoch diesbezüglich ebenso eine sachliche Begründung vermissen lassen¹⁷⁷.

Vergegenwärtigt man sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach ein Anwalt, der während der mündlichen Verhandlung das Tragen seiner Robe verweigert, sich im Übrigen aber völlig prozessordnungsgemäß verhält, für die Dauer seiner Weigerung ausgeschlossen werden darf¹⁷⁸, so spricht dies auch dafür, dass man in dem vorliegenden Fall zumindest nicht zwangsläufig von einem offensichtlichen Fehler sprechen muss. Das fortwährende Stören der

¹⁷⁵ BGHZ 67, 184 (186 ff.).

¹⁷⁶ A. Baumbach/W. Lauterbach/J. Albers/P. Hartmann (Hrsg.), Zivilprozessordnung Kommentar, 70. Aufl. 2012, Übers § 330 Rn. 6, 7; K. Herget, in: R. Zöller (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 29. Aufl. 2012, Vor § 330 Rn.4.

¹⁷⁷ So auch Baumbach u.a. (Fn. 176), § 177 Anm. 1, § 178 Anm. 2.

¹⁷⁸ BVerfGE 15, 224 (226 ff.); 28, 21 (35).

Protokollaufnahme durch Zwischenrufe wird man wohl als gravierenderes Vergehen und als naheliegenderen Grund für eine Verweisung eines Anwalts ansehen können als die Weigerung, die Robe während der mündlichen Verhandlung zu tragen. Die gesetzlich festgelegte Beweiskraft des Protokolls (§ 165 ZPO) muss schließlich geschützt werden. Eine nur für die Dauer des Diktats geltende Verweisung des störenden Anwalts scheint daher nicht per se unverhältnismäßig und erst Recht nicht offensichtlich fehlerhaft.

In den anderen beiden Fällen¹⁷⁹ lehnten die Richter ihre Zuständigkeit ab und versäumten dann die rechtzeitige Weiterleitung der Akten an die zuständigen Stellen. Nach Einschätzung des Bundesgerichtshofes lag die Entscheidung über die Zuständigkeit im Kernbereich richterlicher Tätigkeit. Die Untätigkeit wurde als offensichtlicher Fehler bewertet, da den Richtern bekannt gewesen sei, dass sie aufgrund ihres Verhaltens eine rechtzeitige Entscheidung unmöglich gemacht hätten¹⁸⁰.

Es ist kaum nachvollziehbar, weshalb der Bundesgerichtshof hier überhaupt von einem Verhalten innerhalb des Kernbereichs ausgeht. Das Verhalten, gegen welches hier dienstaufsichtsrechtlich vorgegangen wird, ist nämlich nicht die Zuständigkeitsentscheidung, sondern die versäumte Weiterleitung der Akten, welche man wohl kaum unter den Kernbereich der Rechtsfindungstätigkeit subsumieren kann. Zu dieser Entscheidung gelangte in einem der beiden Fälle auch die Vorinstanz¹⁸¹. Im Falle eines Unterlassens der alsbaldigen Weiterleitung eines Antrags auf Aufhebung eines Haftbefehls an das von dem befassten Richter für zuständig befundene Gericht ordnete auch der Bundesgerichtshof dieses Verhalten bezeichnenderweise dem äußeren Ordnungsbereich zu¹⁸².

In allen drei Fällen, in welchen der Bundesgerichtshof überhaupt einen offensichtlichen Fehler eines Richters angenommen hat, ist mithin nicht zwangsläufig

¹⁷⁹ BGH DRiZ 1984, 194 (194); 1996, 371 (371).

¹⁸⁰ BGH DRiZ 1984, 194 (195); 1996, 371 (372).

¹⁸¹ BGH DRiZ 1984, 194 (195).

¹⁸² BGH NJW-RR 2001, 498 (499).

von einem jedem Rechtskundigen ohne weiteres zu erkennenden, jedem Zweifel entrückten Fehlgriff auszugehen, wie es die ständige Rechtsprechung¹⁸³ fordert.

Aus diesem und den bereits oben aufgeführten Gründen ist die Kategorie des offensichtlichen richterlichen Fehlgriffs als wenig zielführend einzuschätzen. Auch dieses Ergebnis liefert gute Argumente für eine deutlichere Regelung.

V. Einzelentscheidungen zum Zuständigkeitsbereich der Dienstaufsicht

Wie bereits dargelegt, wurde die genaue Abgrenzung des Kernbereichs richterlicher Tätigkeit vom äußeren Ordnungsbereich bewusst der Rechtsprechung überlassen. Im Folgenden werden die wichtigsten Entscheidungen der Dienstgerichte für Richter zu dieser Grenzziehung skizziert. Anhand dessen soll überprüft werden, ob das Instrument der Richterdienstgerichtsbarkeit hinsichtlich des Schutzes der Unabhängigkeit der Rechtsprechung sinn- und wirkungsvoll ist.

Nicht einmal zum äußeren Ordnungsbereich richterlicher Tätigkeit gehören die Justiz- sowie die Gerichtsverwaltung¹⁸⁴. So ist ein Kammervorsitzender beispielsweise nicht in seiner richterlichen Tätigkeit betroffen, wenn der Sozialgerichtspräsident anordnet, dem Kostenbeamten nach Einholung von Sachverständigengutachten mitzuteilen, ob gegen die bestimmungsgemäße Entschädigung des Sachverständigen Bedenken bestehen; dies ist lediglich eine Aufforderung zur Mitwirkung in dem Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der Sachverständigenentschädigung¹⁸⁵.

Die richterliche Tätigkeit ist ebenso nicht berührt, wenn der Verteidigungsminister die Vorsitzenden der Truppendienstkammern in ihrer Eigenschaft als dienstaufsichtsführende Richter anordnet, ihm Abschriften von allen gerichtlichen Entscheidungen zukommen zu lassen¹⁸⁶. Dies mag zwar die betroffenen

¹⁸³ BGHZ 46, 147 (150); 47, 275 (287); 67, 184 (187); 70, 1 (4); 76, 288 (291); BGH DRiZ 1984, 194 (195); 1996, 371 (372).

¹⁸⁴ BVerfGE 38, 139 (152 f.); BGH DRiZ 1963, 440 (440); 1977, 215 (215).

¹⁸⁵ BGHZ 51, 148 (150 ff.).

¹⁸⁶ BGH DRiZ 1963, 440 (440).

Richterinnen und Richter von ihrer eigentlichen Arbeit abhalten, in ihrer unabhängigen Rechtsfindung sind sie dadurch jedoch keinesfalls eingeschränkt.

Das Richterdienstgericht des Bundes hat hingegen solche richterlichen Handlungen für nicht überprüfbar erklärt, die zwar nicht ausdrücklich vorgesehen sind, die jedoch dem Interesse Rechtssuchender dienen und mit der Rechtsfindung sowie der Sicherung des Rechtsfriedens in Zusammenhang stehen¹⁸⁷. Zu diesen Handlungen zählt der Bundesgerichtshof neben sonstigen Terminbestimmungen¹⁸⁸ auch einen Zwischenbescheid über den voraussichtlichen Zeitpunkt, zu dem in einem bestimmten Verfahren eine Entscheidung ergeht. „Ein solcher Bescheid steht mit der Aufgabe des Richters, Recht zu finden, schon deshalb in engem sachlichen Zusammenhang, weil die Verfahrensbeteiligten ihm entnehmen können, bis wann sie Schriftsätze einreichen können, um dadurch auf die Entscheidung Einfluß zu nehmen“, so das Dienstgericht¹⁸⁹.

Ein Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss gegen einen Notar¹⁹⁰ ist ebenso wenig dienstaufsichtlich überprüfbar wie ein Präsidiumsbeschluss, „richteröffentlich“ zu tagen¹⁹¹. Die Verweisung der Unterhaltsklage einer Mutter gegen ihre Tochter an das Familiengericht¹⁹² und das Unterlassen eines Zwischenbescheides über den voraussichtlichen Entscheidungstermin in einem WEG-Verfahren¹⁹³ wurden vom Bundesgerichtshof ebenfalls dem Kernbereich richterlicher Tätigkeit zugeordnet und als nicht offensichtlich fehlerhaft bewertet.

Diese Palette unterschiedlichster Entscheidungen illustriert, zu welcher verschiedenen Fragen die Richterdienstgerichte angerufen werden – ein Beleg dafür, dass die Richterinnen und Richter in ihrem Berufsalltag an unterschiedlichster Stelle in ihrer unabhängigen Rechtsfindung gestört sein können, obwohl doch die richterliche Unabhängigkeit geradezu einhellig als wichtiger, unverrückbarer Grundsatz für eine objektive Rechtsprechung erachtet wird. Dies mag darin

¹⁸⁷ BGH DRiZ 1997, 467 (469); BGH, Ur. v. 3.11.2004 – RiZ(R) 4/03, S. 16.

¹⁸⁸ Vgl. *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 25 Rn. 8.

¹⁸⁹ BGH, Ur. v. 3.11.2004 – RiZ(R) 4/03, S. 16.

¹⁹⁰ BGHZ 100, 271 (276).

¹⁹¹ BGH DRiZ 1995, 394 (396).

¹⁹² BGH DRiZ 1991, 368 (369).

¹⁹³ BGH NJW-RR 2005, 433 (435).

begründet liegen, dass diejenigen, die in die richterliche Unabhängigkeit eingreifen, sich dessen oftmals gar nicht bewusst sind. Diese Tatsache verdeutlicht die Notwendigkeit eines Kontrollmechanismus in Form der Richterdienstgerichtsbarkeit.

VI. Befugnisse der Dienstaufsicht

Die Dienstaufsicht ist eine Kontrollinstanz, deren Aufgabe es ist, die ordnungsgemäße, unverzügerte Ausführung der Amtsgeschäfte durch die Gerichte zu überwachen, gemäß § 26 Abs. 2 DRiG. Dienstaufsicht bezieht sich ganz allgemein nicht auf die Sachentscheidungen, sondern auf die organisatorischen und personellen Verhältnisse¹⁹⁴. Die Befugnisse des Dienstherrn oder der von ihm beauftragten Stellen sind zum einen die Beobachtung des dienstlichen Verhaltens, was als innere Dienstaufsicht oder Beobachtungsfunktion bezeichnet wird, zum anderen aus der Beobachtung Folgerungen zu ziehen, die so genannte äußere Dienstaufsicht¹⁹⁵. Letztere wird auch als Berichtigungsfunktion bezeichnet. Dabei ist zu beachten, dass eine Berichtigung richterlicher Entscheidungen hinsichtlich des Tenors gerade nicht durch die Dienstaufsicht, sondern lediglich durch Rechtsmittel erfolgen kann¹⁹⁶.

Die einzigen Mittel der Dienstaufsicht zur Erfüllung dieser Aufgaben sind Vorhalt und Ermahnung und dies lediglich, soweit nicht die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt wird (§ 26 Abs. 1, 2 DRiG). Alle darüber hinausgehenden Maßnahmen wie Beanstandungen¹⁹⁷, Missbilligungen, Rügen¹⁹⁸, persönliche Schuldvorwürfe¹⁹⁹ oder das Ersuchen um Meldung des Veranlassten²⁰⁰ sind für die Dienstaufsicht in jedem Falle unzulässig. Würde man diese Maßnahmen erlauben, so wäre die Gefahr unkontrollierbarer, willkürlicher Einflussnahmen gege-

¹⁹⁴ K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (67); zur Dienstaufsicht über Richter ausführlich *Wittreck* (Fn. 21), S. 143 ff. m.w.N.

¹⁹⁵ BGH DRiZ 1977, 151; J. Herrmann, DRiZ 1982, 286 (289).

¹⁹⁶ *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 44.

¹⁹⁷ *Kissel/Mayer*, ebd.

¹⁹⁸ BGHZ 90, 34 (39).

¹⁹⁹ BGH DRiZ 1985, 394 (394); 1997, 467 (470).

²⁰⁰ BGHZ 51, 280 (286).

ben²⁰¹. Schärfere Maßnahmen sind daher nur im Rahmen von Disziplinarverfahren möglich, die vor Richterdienstgerichten ausgetragen werden²⁰².

Vorhalt und Ermahnung können sowohl schriftlich als auch mündlich ergehen²⁰³. Ebenso können Äußerungen der Dienstaufsicht gegenüber Dritten, die das Verhalten einer Richterin oder eines Richters zum Gegenstand haben, Dienstaufsichtsmaßnahmen sein. Sie sind zulässig, solange ihr sachlicher Gehalt nicht gravierender ist als Vorhalt und Ermahnung²⁰⁴.

1. Vorhalt

Unter einem Vorhalt versteht man den Ausspruch eines objektiven Befundes, die Art der Ausführung eines Amtsgeschäftes sei ordnungswidrig²⁰⁵. Auch Fragen können ihrem Gehalt nach Vorhalte sein²⁰⁶.

Der Vorhalt darf nicht über Tatsachenfeststellungen sowie deren sachbezogene Wertung hinausgehen²⁰⁷. Zwar hat der Vorhalt einen gewissen disziplinarischen Charakter²⁰⁸, jedoch ist eine personenbezogene Wertung mit persönlichem Schuldvorwurf der Dienstaufsicht nicht gestattet²⁰⁹. Darin liegt gerade der Unterschied dieser Dienstaufsichtsmaßnahmen zu Disziplinarmaßnahmen, die eine Reaktion auf Dienstvergehen sind. Solch ein Vergehen bedarf in objektiver Hinsicht einer Pflichtwidrigkeit, auf subjektiver Ebene muss dem Richter eine Verantwortlichkeit nachgewiesen werden²¹⁰. Für Dienstaufsichtsmaßnahmen

²⁰¹ K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (65).

²⁰² Zum Richterdisziplinarrecht vgl. *Wittreck* (Fn. 21), S. 315 ff. bei Bundesrichtern sowie S. 448 ff. bei Landesrichtern; *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), §§ 63 und 64; *F. Baur*, *Justizaufsicht und richterliche Unabhängigkeit*, 1954, S. 33 ff., 68 ff.; *H. R. Claussen/F. Benneke/E.-A. Schwandt*, *Das Disziplinarverfahren*, 6. Aufl. 2010.

²⁰³ BGHZ 93, 238 (243).

²⁰⁴ BGHZ 51, 280 (287).

²⁰⁵ BGH DRiZ 1997, 467 (470); BGHZ 47, 275 (285); 67, 184 (188).

²⁰⁶ BGHZ 47, 275 (285); 51, 363 (370).

²⁰⁷ BGH DRiZ 1985, 394 (394).

²⁰⁸ BGHZ 90, 34 (37); BGH DRiZ 1994, 141 (141).

²⁰⁹ BGH DRiZ 1997, 467 (470); BGHZ 47, 275 (285); 67, 184 (188).

²¹⁰ BGH DRiZ 1997, 467 (470); *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 50.

bedarf es dagegen lediglich eines objektiv gegebenen Fehlverhaltens, was sich aus verschiedenen Entscheidungen des Bundesgerichtshofes ableiten lässt²¹¹.

Eine „Missbilligung“, also eine Wertung des Vorhaltenden²¹², ist ebenso unzulässig wie eine „Rüge“ oder ein „Tadel“²¹³. Der Gebrauch des Wortes „leichtfertig“ muss jedoch nicht zwangsläufig bedeuten, dass der Richter getadelt wird²¹⁴. Ein „Nichtbilligen“, das nicht über die Erklärung hinausgeht, dass die Dienstaufsicht mit dem richterlichen Verhalten nicht einverstanden ist, fällt noch unter den erlaubten Vorhalt²¹⁵. Eine „Beanstandung“ wiederum überschreitet die Grenze des Vorhalts²¹⁶, wobei die Formulierung, dass etwas beanstandet wird, nicht unbedingt abgrenzungsentscheidend ist, solange dieser Vorhalt noch sachbezogen ist²¹⁷.

Diese Beispiele zeigen, wie schwierig im Einzelfall die Entscheidung darüber sein kann, ob ein Vorhalt noch mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist oder nicht. Damit erklärt sich auch die Vielzahl an Verfahren zu dieser Thematik und die Tatsache, dass der Verwaltung ein weites Ermessen hinsichtlich der Beobachtung richterlichen Verhaltens eingeräumt wird²¹⁸.

2. Ermahnung

Eine Ermahnung ist ein Appell an das Pflichtgefühl und Verantwortungsbewusstsein, der auf zukünftiges Verhalten gerichtet ist²¹⁹. Dies ist meistens mit dem Vorhalt eines Fehlers im Einzelfall verbunden²²⁰.

²¹¹ Vgl. für viele nur BGH DRiZ 1973, 280 (281); 1978, 249 (249).

²¹² *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 47.

²¹³ BGHZ 47, 275 (285); 51, 280 (286).

²¹⁴ BGH DRiZ 1973, 280 (280).

²¹⁵ BGH DRiZ 1973, 280 (281).

²¹⁶ BGHZ 47, 275 (285).

²¹⁷ BGHZ 51, 280 (288).

²¹⁸ BGHZ 112, 189 (194); *H. Arndt*, DRiZ 1971, 254 (255); *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 26 Rn. 5; *Wassermann* (Fn. 63), Art. 97 Rn. 26.

²¹⁹ BGHZ 67, 184 (188); *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 48.

²²⁰ *E. Schilken*, JZ 2006, 860 (865).

Dem Spruchkörper dürfen durch Ermahnung die Bedeutung sowie etwaige Folgen eines bestimmten Fehlverhaltens vor Augen geführt werden²²¹. Dabei darf auf ein drohendes Disziplinarverfahren hingewiesen werden²²². Dies zeigt, dass der Dienstaufsicht durchaus Maßnahmen zur Verfügung stehen, die geeignet sind, Druck auf die Richter auszuüben und sie damit zu gewissenhaftem Arbeiten anzuhalten. So darf auch sehr wohl einer gewissen Erwartung an den Richter Ausdruck verliehen werden²²³.

Die Ermahnung knüpft zwar an einen vorgehaltenen Einzelfall an. Gleichwohl muss sie allgemeiner Natur sein²²⁴, darf jedoch auch nicht zu sehr generalisieren, sondern muss auf Fälle dieser Art Bezug nehmen²²⁵.

Vorhalt und Ermahnung sind regelmäßig miteinander verbunden²²⁶.

3. Einleitung eines Disziplinarverfahrens

Erachtet die Dienstaufsicht diese Maßnahmen als nicht ausreichend, so kann sie bei besonders gravierendem Fehlverhalten von Richtern außerhalb ihrer eigentlichen richterlichen Tätigkeit, das befürchten lässt, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die unabhängige, unvoreingenommene Rechtspflege Schaden nimmt, entweder ein vereinfachtes (Disziplinarverfügung) oder ein förmliches Disziplinarverfahren vor dem Dienstgericht für Richter initiieren und damit die Dienstenthebung bewirken²²⁷.

So beantragte beispielsweise ein Justizministerium als Dienstaufsichtsbehörde beim Richterdienstgericht ein förmliches Disziplinarverfahren gegen einen Gerichtspräsidenten, nachdem dieser als Kammervorsitzender Einzelrichterentscheidungen inhaltlich durch Streichungen ohne Einwilligung der Einzelrichter

²²¹ BGH DRiZ 1973, 280 (281).

²²² BGH DRiZ 1973, 280 (281); BGH DRiZ 1978, 249 (249).

²²³ BGH DRiZ 1971, 317 (318).

²²⁴ BGH DRiZ 1973, 280 (281).

²²⁵ BGHZ 67, 184 (188).

²²⁶ BGH DRiZ 1973, 280 (281).

²²⁷ P. Stelkens, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, § 38 (Stand: Mai 1997), Rn. 22.

verändert und die betroffenen Richter in diesem Zusammenhang unter Druck gesetzt hatte²²⁸. Dies führte im Ergebnis zur vorläufigen Dienstenthebung des Gerichtspräsidenten wegen Eingriffs in den Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit²²⁹.

In einem weiteren Fall wurde ein Richter nach Durchführung eines förmlichen Disziplinarverfahrens wegen Kontakten zum „Rotlichtmilieu“ in den einstweiligen Ruhestand versetzt²³⁰.

Diese Möglichkeit der Einleitung eines solchen Verfahrens gibt der Dienstaufsicht zwar ein Mittel an die Hand, das für die Richterinnen und Richter sehr folgenreich sein kann. Es gilt zumindest nach herrschender Ansicht²³¹ jedoch auch für das Richterdisziplinarrecht die für die Dienstaufsichtsmaßnahmen entwickelte Kernbereichslehre, so dass auch in diesem Bereich der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gewahrt bleibt.

Letztlich liegt die Entscheidung über die Disziplinarmaßnahme ohnehin beim Dienstgericht für Richter, die Dienstaufsicht kann nur den darauf gerichteten Antrag stellen. Folglich ist in der Möglichkeit der Antragsstellung keine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit, sondern lediglich ein Mittel zur Einforderung von Rechtsbindung zu sehen. Dieser Kontrollmechanismus gegen schwerwiegendes außergerichtliches Fehlverhalten ist vielmehr sinnvoll und richtig.

²²⁸ BVerfG (3. Kammer des Zweiten Senats), NJW 1996, 2149 (2149).

²²⁹ BVerfG, ebd; für weitere Fälle zu angewandtem Richterdisziplinarrecht vgl. *Wittreck* (Fn. 21), S. 148 f.

²³⁰ BGH NJW 1995, 2495 (2495).

²³¹ OLG Hamm DRiZ 1974, 232 (233); *W. Dütz*, JuS 1985, 745 (750); *J. Thomas*, Richterrecht, 1986, S. 157; *D. Mattik*, Richterliches Berufsrecht, in: *W. Seitz/H. Büchel* (Hrsg.), Beck'sches Richter-Handbuch, 2. Aufl. 1999, Rn. 153; *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 GVG Rn. 203.

4. Mildere Mittel

Prinzipiell erlaubt ist der Einsatz milderer Mittel²³². Darunter fallen Hinweise, Unterrichtung, Belehrung²³³ sowie Beobachtungsmaßnahmen²³⁴. Im Einzelfall kann auch ein kollegiales Gespräch unter vier Augen gegenüber einem Vorhalt oder einer Ermahnung vorzugswürdig sein²³⁵, wobei hier die Gefahr einer subtilen Einflussnahme auf die inhaltliche Arbeit und damit auf die richterliche Unabhängigkeit wohl besonders groß ist. Der Dienstaufsichtsbehörde ist es auch gestattet, Geschäftsprüfungen durchzuführen²³⁶, welche turnusgemäß oder aus besonderem Anlass erfolgen können²³⁷. Daher liegt kein Eingriff in die Unabhängigkeit vor, wenn die Dienstaufsichtsbehörde von den Richtern am Anfang eines Jahres oder alle zwei Jahre eine Meldung der überjährigen Zivilprozesse mit einer stichwortartigen Begründung für die Nichterledigung einfordert²³⁸. Jedoch darf dadurch kein psychologischer Einfluss auf konkrete Prozesse genommen werden. Dies ergibt sich aus § 26 Abs. 2 DRiG, der lediglich „vorbehaltlich des Absatzes 1“ gilt.

Eine regelmäßige Kontrolle der Richter und des Geschäftsablaufs ist nach der herrschenden Rechtsprechung unverzichtbar, um eine geordnete Rechtspflege sowie die Erfüllung des Anspruchs des Bürgers auf Rechtsschutz in angemessener Zeit zu gewährleisten²³⁹. Da die Geschäftsprüfung dem Wesen der Dienstaufsicht immanent ist, bedarf es für ihre Zulässigkeit keiner gesetzlichen Regelung²⁴⁰. Eine routinemäßige Geschäftsprüfung muss auch weder durch den Dienstvorgesetzten vorher angekündigt noch von ihm selbst durchgeführt werden²⁴¹. Diese Aufgabe darf auf andere Richter, etwa den Direktor des jeweiligen Amtsgerichts, oder auf nichtrichterliche Hilfskräfte übertragen werden,

²³² BGHZ 47, 275 (285).

²³³ H. Arndt, DRiZ 1971, 254 (257).

²³⁴ BGHZ 72, 81 (84 f.); 112, 189 (192 f.).

²³⁵ W. Geiger, DRiZ 1979, 68 (68).

²³⁶ BGH DRiZ 1987, 57 (57 f.).

²³⁷ BGHZ 112, 189 (192 f.).

²³⁸ BGH DRiZ 1978 (185); BGHZ 112, 189 (189).

²³⁹ BGHZ 112, 189 (193); BGH DRiZ 1978, 185 (185); BGH NJW 1995, 731 (732).

²⁴⁰ BGHZ 85, 145 (156); 112, 189 (193); BGH DRiZ 1971, 317 (318); 1978, 185 (185); 1987, 57 (57); BGH NJW 1988, 418 (419).

²⁴¹ BGH NJW 1988, 418 (419).

die ohne eigene Wertungsbefugnisse bestimmte Daten oder Akten anhand vorgegebener Kriterien ermitteln und schließlich einen Entwurf des Prüfungsberichts fertigen²⁴².

Die Richter haben die Dienstaufsicht bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Daher haben sie sich beispielsweise zur Bildung von Arbeitsresten zu äußern²⁴³ oder innerhalb einer bestimmten Frist zu einer Dienstaufsichtsbeschwerde Stellung zu beziehen. Darin ist kein Druck zu sehen, irgendwelche richterlichen Tätigkeiten zu vernachlässigen²⁴⁴. Diese Mitarbeit ist auch weder unverhältnismäßig noch unzumutbar, da sie grundsätzlich nicht derart zeitintensiv ist, dass Richter in unvertretbarer Weise ihren eigentlichen Tätigkeiten entzogen werden²⁴⁵.

Wird ein Justizministerium als Dienstaufsichtsbehörde tätig, sind diese Maßnahmen regelmäßig durch den Minister oder seinen Vertreter im Amt vorzunehmen und nur im genau bestimmten Ausnahmefall an einen anderen Amtsträger zu delegieren²⁴⁶.

Der Präsident eines Sozialgerichts ist befugt, zur Durchführung der Geschäftsprüfung die Vorlage von Akten einschließlich eingeholter medizinischer Gutachten einzufordern. Dies wird damit begründet, dass dieses weitgehende Akteneinsichtsrecht keinen Bezug zur Rechtsfindung habe und deshalb die richterliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen könne²⁴⁷. Die Frage, inwiefern der Dienstaufsicht aus Gründen der Wahrung des Sozialgeheimnisses medizinische Gutachten vorenthalten werden dürfen, ist nicht von den Dienstgerichten, sondern von den Verwaltungsgerichten zu klären²⁴⁸.

Zwar können Dienstaufsichtsmaßnahmen, die sich gegen nichtrichterliche oder außerdienstliche Handlungen richten, die sachliche Unabhängigkeit nicht berüh-

²⁴² BGH NJW 1988, 418 (419); BGH, Urteil vom 16.8.1988 – RiZ (R) 3/88, S. 10 f.

²⁴³ BGH, Urf. v. 3.11.2004 – RiZ (R) 5/03, S. 9, nicht veröffentlicht.

²⁴⁴ BGH, Urf. v. 24.11.1994 - RiZ(R) 5/94, S. 7 f., nicht veröffentlicht.

²⁴⁵ BGHZ 112, 189 (197).

²⁴⁶ BGHZ 51, 363 (370); 85, 145 (151); 90, 34 (40).

²⁴⁷ BGH DRiZ 1987, 57 (58).

²⁴⁸ BGH, ebd.

ren²⁴⁹. Gleichwohl kann das Richterdienstgericht solche Maßnahmen aufheben, wenn sie sich nicht in den oben aufgezeigten Grenzen halten²⁵⁰, da in solchen Fällen der Richter in seiner persönlichen Unabhängigkeit betroffen sein kann und somit derselbe Schutz wie bei richterlichen Tätigkeiten gelten muss²⁵¹. Die Rechtmäßigkeit von Disziplinarmaßnahmen, beispielsweise eines Verweises, sind nicht im Verfahren nach § 26 Abs. 3 DRiG zu überprüfen, sondern im dienstgerichtlichen Disziplinarverfahren²⁵².

5. In dubio pro Unabhängigkeit und contra Dienstaufsicht

Sogar noch laufende Rechtssachen dürfen überprüft werden, solange die Rechtsprechungstätigkeit, insbesondere die Sitzungsvorbereitung, dadurch nicht gestört wird.²⁵³ Dabei wird von einem Richter erwartet, dass seine innere Unabhängigkeit derart ausgeprägt ist, dass er sich von sachfremden Beschleunigungserwägungen nicht drängeln lasse²⁵⁴.

Es stellt sich hierbei die Frage, inwiefern man von einer derart ausgeprägten inneren Unabhängigkeit eines jeden Richters ausgehen kann. Es lässt sich empirisch kaum nachweisen, ob Richter tatsächlich derart unabhängig sind, dass sie sich von sachfremden Einflüssen wie beispielsweise Karriereabsichten nicht beeinflussen lassen. Welcher Richter würde schon zugeben, von solchen Gedanken beeinflusst zu urteilen? Daher lassen sich nur schwerlich wissenschaftlich fundierten Aussagen zur inneren Unabhängigkeit treffen. Es ist jedoch zu befürchten, dass zumindest nicht alle Richter die vom Bundesgerichtshof erwartete innerliche Unabhängigkeit aufweisen. Gerade auf Grundlage dieser Hypothese ist es angebracht, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Richterinnen und Richter einen möglichst weitreichenden Schutz ihrer Unabhängigkeit genießen. Mithin ist es wünschenswert, dass die Richterdienstgerichtsbarkeit auch zukünftig in Zweifelsfällen eher für den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit entscheidet, auch wenn dies zu Lasten der

²⁴⁹ BGH, Urt. v. 29.10.1993 - RiZ(R) 1/93, S. 11.

²⁵⁰ BGHZ 90, 34 (37).

²⁵¹ BGHZ 90, 34 (39); BGH DRiZ 1994, 141 (142); 1997, 467 (469).

²⁵² BGHZ 90, 34 (37).

²⁵³ BGH DRiZ 1987, 57 (57 f.).

²⁵⁴ BGHZ 112, 189 (197).

Kontrolle richterlichen Wirkens geht. Diese Tendenz lässt sich auch an den folgenden Entscheidungen ablesen.

C. Grenzen der Kritik an dienstlichen Äußerungen von Richtern

Die Verhandlungsführung des Richters zählt grundsätzlich zum Kernbereich richterlichen Wirkens. Liegt in dieser jedoch ein kränkendes und herabwürdigendes Verhalten, so geht die Rechtsprechung davon aus, dass darin eine vom Inhalt trennbare Wertung liegen kann, die von der Dienstaufsicht überprüfbar ist²⁵⁵. Diese Wertung kann jedoch nicht dem äußeren Ordnungsbereich zugewiesen werden, soweit die Ausdrucksweise den sachlichen Inhalt der Entscheidung mitbestimmt²⁵⁶.

I. Mündliche Äußerungen

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zu diesen „verbalen Exzessen“ ist sehr uneinheitlich. Einerseits wird die richterliche Äußerung gegenüber eines Prozessbeteiligten, ob dieser ihn nicht verstehen wolle oder zu dumm sei, als solcher Exzess eingestuft und damit als der Dienstaufsicht zugänglich bewertet²⁵⁷. Andererseits wird die Bezeichnung einer Einlassung als „dummdreiste Lüge“ als der dienstaufsichtlichen Überprüfung entzogen angesehen²⁵⁸. Begründet wird dies damit, dass die Urteilsbegründung in den Kernbereich richterlicher Tätigkeit falle und die Ausdrucksweise im vorliegenden Falle den sachlichen Inhalt der Entscheidung mitbestimme²⁵⁹.

II. Schriftliche Äußerungen

Die Rechtsprechung zu schriftlichen Äußerungen lässt ebenfalls eine klare Linie vermissen. Die vergleichsweise harmlose Stellungnahme eines Richters, es sei

²⁵⁵ BGH DRiZ 1991, 410 (410); BGH NJW 2006, 1674 (1675).

²⁵⁶ BGHZ 70, 1 (5); BGH DRiZ 1980, 391 (391); 1991, 410 (410); BGH NJW 2006, 1674 (1675).

²⁵⁷ BGH NJW 2006, 1674 (1674).

²⁵⁸ BGHZ 70, 1 (5).

²⁵⁹ BGHZ 70, 1 (5 f.).

nicht Aufgabe des Gerichts, der Staatsanwaltschaft Arbeit abzunehmen, sei dienstaufsichtlich überprüfbar²⁶⁰. Die Aussage, es dränge sich der Verdacht auf, dass eine Partei gerade das vorenthalten wolle, was sie zu äußern verpflichtet sei, wurde hingegen als der Dienstaufsicht unzugänglich angesehen, mit der Begründung, dass es eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit sei, wenn Richter das Gefühl haben müssten, sich für einzelne Formulierungen rechtfertigen zu müssen²⁶¹.

Die Bezeichnung „prozessunfähiger Psychopath“ für einen Parteivertreter wurde mit der Begründung, sie diene der Charakterisierung eines auffälligen Verhaltens der betroffenen Person und bestimme demnach den sachlichen Inhalt der Entscheidung mit, ebenfalls als der dienstaufsichtlichen Überprüfung entzogen bewertet²⁶².

III. Eigene Einschätzung: Weitgehende richterliche Äußerungsfreiheit wünschenswert

Diese Beispiele belegen, dass eine Differenzierung richterlicher Aussagen dahingehend, ob diese den sachlichen Inhalt einer Entscheidung noch mitbestimmen oder nicht, kaum möglich ist. Ein solch unsicheres Kriterium für das Eingreifen der Dienstaufsicht erscheint problematisch, zumal man damit der Dienstaufsicht die Möglichkeit zur sprachlichen Zensur an die Hand gibt²⁶³. Der Richter soll durch die Aufsicht schließlich nicht zu einem höflichen Mustermenschen erzogen werden; vielmehr ist dadurch lediglich das Funktionieren des Gerichtsbetriebes sicherzustellen²⁶⁴.

Darüber hinaus ist fraglich, ob es für die betroffenen Prozessparteien unbedingt positiver wäre, wenn ein Richter wegen bestimmter Aussagen Dienstaufsichtsmaßnahmen zu befürchten hätte und deshalb zurückhaltender in seiner Wortwahl wäre und im Zweifel manches lieber gar nicht ausspräche. Dadurch

²⁶⁰ BGHZ 51, 280 (288 f.).

²⁶¹ BGH DRiZ 1991, 410, 411.

²⁶² BGH DRiZ 1980, 391 (391).

²⁶³ So auch *K. Rudolph*, DRiZ 1979, 97 (101).

²⁶⁴ So auch *W. Fürst/O. Mühl/H. Arndt*, Richtergesetz-Kommentar und ergänzende Vorschriften, 1992, § 26 Rn. 17.

wäre die Transparenz richterlicher Entscheidungen und damit auch das rechtsstaatliche Prinzip des fairen Verfahrens gefährdet. Wie soll ein Betroffener Einfluss darauf nehmen, wie ein Richter einen Sachverhalt oder eine Person einschätzt, wenn dieser Richter seine Einschätzung nicht preisgibt? Es muss den Prozessbeteiligten daher möglich sein, den Richter vom Gegenteil seiner ursprünglichen Meinung zu überzeugen und damit Einfluss auf den Verfahrensverlauf zu nehmen, was sich auch aus § 265 StPO sowie § 139 ZPO ergibt.

Ein Richter, der sich – auch im Hinblick auf negative Beurteilungen, die seine Aufstiegschancen schmälern würden – klare Aussagen verkneift, tut also dem Betroffenen nicht unbedingt einen Gefallen, sondern beraubt ihn unter Umständen vielmehr seiner Verteidigungsmöglichkeiten. Insofern sollte dem Richter auch im Interesse der Prozessbeteiligten im Zweifel lieber ein klares Wort gestattet sein, auf das die betroffene Partei dann schlimmstenfalls sogar mit einer Richterablehnung reagieren kann, als umgekehrt im Unklaren über die Einschätzung des Richters zu sein und dann im Urteil überrascht zu werden.

Es ist somit wünschenswert, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zum „verbalen Exzess“ zukünftig eine klare Linie erkennen lässt und deutlich macht, dass Richterinnen und Richter in ihrer Ausdrucksweise weitestgehend frei sind, solange sie die Prozessparteien nicht beleidigen oder gar radikale politische Äußerungen tätigen.

D. Grenzen dienstlicher Beurteilungen

Ein Großteil der Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit beschäftigt sich mit Formulierungen in dienstlichen Beurteilungen für Richter²⁶⁵. Solche Beurteilungen sind sowohl verfassungsgemäß²⁶⁶ als auch grundsätzlich mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar²⁶⁷. Sie stellen nach ständiger Rechtsprechung des Dienstgerichts des Bundes Maßnahmen der Dienstaufsicht gemäß § 26

²⁶⁵ S. *Haberland*, DRiZ 2002, 301 (306).

²⁶⁶ BVerfG DRiZ 1975, 284 (284).

²⁶⁷ BGHZ 90, 41 (43); 162, 333 (339 ff.); BGH NJW 1988, 419 (420); BGH DRiZ 1991, 288 (289); 1998, 20 (22); 2002, 14 (16); 2003, 367 (368); *Meyer* (Fn. 57), Art. 97 Rn. 32.

DRiG dar²⁶⁸. Somit sind dienstliche Beurteilungen grundsätzlich in Bezug auf Fragen zulässig, die dem äußeren Ordnungsbereich richterlicher Tätigkeit zuzuordnen sind oder die äußere Form der Erledigung richterlicher Geschäfte oder die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufes betreffen²⁶⁹. Aber auch in diesem der Dienstaufsicht zugänglichen Bereich darf sie selbstredend weder missbilligen noch beanstanden, bemängeln, rügen oder Vorwürfe erheben²⁷⁰.

Bei dienstlichen Beurteilungen ist die Gefahr eines Eingriffs in die Unabhängigkeit von Richtern besonders hoch, da solche Bewertungen nur dann geeignete Auswahlgrundlagen für Funktionszuweisungsentscheidungen sein können, wenn in ihnen die Amtsführung, richterliche Fähigkeiten sowie die Arbeitsweise gegebenenfalls kritisch bewertet werden, gerade damit aber ein mittelbarer psychologischer Einfluss auf die beurteilten Richter ausgeübt werden kann, worin ein Verstoß gegen die Unabhängigkeitsgarantie liegen würde²⁷¹.

Die Schwierigkeit, mit der die Beurteilenden zu kämpfen haben, zeigen sich auch an einem jüngeren Urteil des Bundesgerichtshofes²⁷²: Darin heißt es, dass eine dienstliche Beurteilung, die die Form der Verhandlungsführung negativ bewertet, ohne konkrete Beobachtungen des Beurteilers in bestimmten Verhandlungen in Bezug zu nehmen, als eine allgemeine Kritik an der Verhandlungsführung des Richters verstanden werden und auf die Weisung hinauslaufen könne, zukünftig anders oder im Sinne des Beurteilers zu verfahren. Dies sei als Verstoß gegen die richterliche Unabhängigkeit zu werten. Schließlich reicht für eine unzulässige Einflussnahme bereits die Möglichkeit, dass sich ein Richter durch eine Kritik veranlasst sehen könnte, eine Entscheidung zu treffen, die er so nicht getroffen

²⁶⁸ BGHZ 52, 287 (292); 57, 344 (348); 90, 41 (43); 95, 313 (320); BGH NJW 1987, 2442 (2442); 1992, 46 (46); 2002, 359 (359); BGH DRiZ 1976, 382 (383); BGHZ 162, 333 (339).

²⁶⁹ BGHZ 90, 41 (45); BGH NJW 1988, 419 (420); BGH NJW 1992, 46 (46).

²⁷⁰ K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 65 (2001), 218 (222).

²⁷¹ Vgl. BGHZ 57, 344 (348); 90, 41 (43); BGH DRiZ 1998, 20 (21); BGH NJW 2002, 359 (361); H. Schnellenbach, *Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter*, 3. Aufl. 2001, Rn. 489.

²⁷² BGH DRiZ 2010, 31 (34).

hätte²⁷³. Andererseits steigt bei expliziter Benennung einer Verhandlungsführungsmaßnahme aber auch die Gefahr, in dieser Kritik eine versuchte Einflussnahme auf dieses spezielle Verfahren zu erblicken, denn Ermahnungen dürfen lediglich allgemeiner Natur sein²⁷⁴.

Welche Bedeutung diese Beurteilungen und die aus ihr folgenden Funktionszuweisungsentscheidungen haben, verdeutlicht eine Bemerkung, die dem damaligen preußischen Justizminister Adolph Leonhardt (Amtszeit: 1867-79) zugeschrieben wird: „Solange ich über Beförderungen bestimme, bin ich gern bereit, den Richtern ihre sogenannte Unabhängigkeit zu konzedieren“²⁷⁵. Zugespitzt bedeutet das: „Wer befördert, befiehlt“²⁷⁶.

I. Einzelfälle dienstlicher Beurteilungen

Die Brisanz des Spannungsverhältnisses zwischen der Unabhängigkeit von Richtern und deren Beurteilung lässt sich auch an der weitreichenden Kasuistik zu dieser Thematik ablesen, die im Folgenden zusammengefasst dargestellt wird.

1. Grundsätzliche Entscheidungen zu dienstlichen Beurteilungen

Das Dienstgericht des Bundes sieht bereits in dem Versuch der Einflussnahme auf künftige Verfahren durch Bewertungen einen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit²⁷⁷. So ist der Versuch, einen Richter durch bestimmte Bemerkungen zu veranlassen, vermehrt oder verstärkt eine bestimmte Form der Prozess-erledigung anzustreben²⁷⁸ ebenso untersagt wie der Versuch, den Richter dazu zu bringen, einer bestimmten Art der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung den Vorzug zu geben²⁷⁹, die Verhandlung straffer zu führen²⁸⁰ oder vermehrt

²⁷³ BGHZ 90, 41 (44); BGH DRiZ 1991, 288 (289); 1995, 352 (353).

²⁷⁴ BGH DRiZ 1973, 280 (281).

²⁷⁵ Nach E. Schiffer, Die Deutsche Justiz, 2. Aufl. 1949, S. 245.

²⁷⁶ T. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1962, S. 661.

²⁷⁷ BGH DRiZ 1991, 20 (21); BGHZ 69, 309 (313).

²⁷⁸ BGHZ 69, 309 (313).

²⁷⁹ BGHZ 47, 275 (287); 57, 344 (350); BGH NJW 1984, 2535 (2536 f.).

²⁸⁰ BGHZ 90, 41 (46).

Sitzungstage anzuberaumen²⁸¹. In welcher Bewertung jedoch ein solcher Versuch der Einflussnahme zu sehen ist und in welcher nicht, ist nur am jeweiligen Einzelfall zu klären.

So darf einem Richter nicht vorgeworfen werden, der Anregung nicht nachgekommen zu sein, mehr als einen Sitzungstag pro Woche abzuhalten. Darin liegt der Versuch, den Richter durch diese Kritik in seinem Terminierungsverhalten zu beeinflussen. Es ist jedoch einzig und allein seine Entscheidung, wie viele Sitzungstage er innerhalb einer Woche einplant²⁸².

Der Bundesgerichtshof sah demgegenüber in der Einschätzung, der Richter lasse mangelnde Bereitschaft zu Selbstkritik erkennen und neige dazu, sich ungerecht behandelt zu fühlen, eine legitime Charakterisierung der Persönlichkeit des Richters²⁸³. Ebenso lasse die Aussage, die Richterin bemühe sich, gründlich, sorgfältig und genau zu arbeiten, vermöge aber im Drang der Geschäfte Fehler nicht immer zu vermeiden, die Entscheidungsfreiheit unangetastet. Da hiermit ausschließlich spezifisch richterliche Fähigkeiten angesprochen wären, die nicht auf bestimmte Verfahren bezogen wären, sei eine versuchte Einflussnahme nicht gegeben²⁸⁴.

Das Dienstgericht des Bundes stufte die Beschreibung einer Richterin als angenehme und sympathische Mitarbeiterin, die im Senat um eine gute Zusammenarbeit bemüht gewesen sei, als nicht beanstandenswert ein, weil dadurch nicht die richterliche Tätigkeit kritisiert werde²⁸⁵.

Andererseits wurde die Behauptung, ein Richter sei betont auf die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit bedacht und bemühe sich um eine positive, problemfreie Zusammenarbeit mit Vorgesetzten, für unzulässig erklärt. Diese Bemerkung stand im Zusammenhang mit mehreren den Kernbereich richterlicher Tätigkeit tangierenden Fällen, in denen es zwischen Richter und Dienstvor-

²⁸¹ BGH DRiZ 1995, 352 (353).

²⁸² BGH NJW 1988, 421 (422 f.).

²⁸³ BGHZ 90, 41 (44).

²⁸⁴ BGH DRiZ 1991, 288 (290).

²⁸⁵ BGH, ebd.

gesetztem zu Meinungsverschiedenheiten gekommen war. Vor diesem Hintergrund wurde die Aussage als Tadel der richterlichen Tätigkeit gewertet²⁸⁶.

Steht in einer Beurteilung, der Richter bemühe sich bei der Erörterung der Sach- und Rechtslage vordergründig darum, „einer gerichtlichen Endentscheidung aus dem Wege zu gehen“, so läge laut Dienstgericht darin die Kritik, der Richter strebe auch in ungeeigneten Fällen Vergleiche an. Da dies den Richter dazu verleiten könnte, zukünftig weniger Vergleiche herbeizuführen, wurde zu Recht eine Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit konstatiert²⁸⁷.

2. Beurteilung des Verhaltens gegenüber anderen Prozessbeteiligten

Durch die Bemerkung, ein Richter würde nicht genug Rücksicht auf Urkundsbeamte nehmen, wenn er für die Protokollaufnahme auf ein Tonbandgerät verzichte, wird nach Einschätzung des Richterdienstgerichts auf den Richter ein psychologischer Druck dahingehend ausgeübt, künftig für die Protokollierung auf ein Tonaufnahmegerät zurückzugreifen. Richterinnen und Richter sind jedoch in der Wahl der Protokollierungsart frei, weshalb diese Beurteilung völlig zu Recht für unzulässig erklärt wurde²⁸⁸.

Den Richtern darf jedoch vorgehalten werden, dass Einzelrichtersitzungen häufig über die Dienstzeit hinausgingen und dies gelegentlich eine unzumutbare Belastung der Protokollführer nach sich zöge²⁸⁹, obwohl man auch hierin durchaus eine Kritik an der Sitzungsführung erblicken könnte, die ja zu den originären Rechtsfindungsaufgaben zählt.

Eine Beurteilung darf auch den Vorwurf enthalten, der Richter belaste durch regelmäßig unpünktlichen Sitzungsbeginn und Doppelterminierungen Zeugen und Parteien²⁹⁰. Das Dienstgericht des Bundes erlaubt ferner die Einschätzung, der Richter hätte in der Kammerberatung ein „nicht übersehbares problema-

²⁸⁶ BGH DRiZ 1987, 442 (442).

²⁸⁷ BGHZ 57, 344 (350).

²⁸⁸ BGH DRiZ 1978, 281 (281).

²⁸⁹ BGH NJW 1978, 2509 (2509 f.).

²⁹⁰ BGH DRiZ 1997, 467 (468).

tisches Sozialverhalten“ offenbart und „unübersehbare Persönlichkeitsdefizite“ gezeigt²⁹¹.

Als mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar wurde auch die Beurteilung angesehen, dass der Richter gegenüber höheren Gerichten „starr auf einem einmal eingenommenen Standpunkt beharrt, ohne zu einer sachlichen Reflektion der Berechtigung von Gegenmeinungen bereit zu sein“²⁹².

Dies sind zwar allesamt harsche Kritikpunkte, jedoch sind sie nicht darauf gerichtet, den Richter in seiner Rechtsfindung in irgendeine Richtung zu beeinflussen. Diese Kritik setzt sich auch nicht mit dem Inhalt des jeweiligen Urteils auseinander und ist somit nicht zu beanstanden.

3. Beurteilung von Arbeitspensen

Zum Spannungsverhältnis zwischen der richterlichen Unabhängigkeit und der Beurteilung von Arbeitspensen hat der Bundesgerichtshof folgende Urteile gefällt:

Der Richter hat zwar einen gewissen Spielraum, an welchen qualitativen Anforderungen er sich bei der Urteilsbegründung und der Rechtsfindung orientiert und welche Prioritäten er in Drucksituationen setzt. Der Dienstherr darf etwa keinesfalls Einfluss auf die Reihenfolge der Amtsgeschäfte des Richters nehmen²⁹³. Die dienstliche Beurteilung darf dennoch auf Vergleichen von Erledigungszahlen ähnlich zugeschnittener Richterdezernate basieren²⁹⁴. Anhand dieser Vergleiche darf dem Richter vorgehalten werden, dass sein Arbeitspensum über einen längeren Zeitraum deutlich von denen anderer Richter abweicht²⁹⁵ und sein Pensum daher nicht zu befriedigen vermag²⁹⁶ oder die Leistung jedenfalls in quantitativer Hinsicht allenfalls dem unteren Durchschnitt der Anforderung

²⁹¹ BGH DRiZ 1997, 467 (469); s. a. BGH DRiZ 1998, 20 (22).

²⁹² BGH DRiZ 1997, 20 (22).

²⁹³ BGHZ 112, 189 (196); BGH NJW 1987, 1197 (1198); BGH NJW 2006, 692 (692).

²⁹⁴ BGHZ 69, 309 (313); BGH NJW 1988, 419 (420) m.w.N.; 2002, 359 (361).

²⁹⁵ BGH NJW 1988, 419 (420); darauf verweisend Dienstgericht Karlsruhe, Urteil vom 4.12.2012 – RDG 6/12.

²⁹⁶ BGH DRiZ 1984, 365 (365).

entspricht²⁹⁷. Nicht erlaubt ist hingegen die Heranziehung von Änderungs- oder Aufhebungsquoten von Rechtsmittelgerichten zu Beurteilungszwecken, da man aus diesen Quoten nichts zur Qualität der Arbeit ableiten könne²⁹⁸.

Eine dienstliche Beurteilung, die das Arbeitspensum eines Richters an Maßstäben misst, die verglichen mit dem öffentlichen Dienst überzogen sind, müsse nicht zwangsläufig gegen die richterliche Unabhängigkeit verstoßen, selbst wenn sie beurteilungsrechtlich anfechtbar sei. Einem Richter dürfe jedoch kein Pensum abverlangt werden, dass allgemein, also auch von anderen Richtern, nicht mehr sachgerecht bewältigt werden könne²⁹⁹.

Der Frage, ob und inwiefern einem Richter aufgrund seiner Unabhängigkeit zugestanden werden muss, dass er es zu Rückständen oder gar zu Verjährungen von Verfahren kommen lässt, widmet sich in diesem Kapitel der Abschnitt zu Rückständen (E.).

4. Chancengleichheit bei Funktionszuweisungsentscheidungen

Um für die zu beurteilenden Richter Chancengleichheit zu gewährleisten, hat der Dienstherr gemäß Art. 33 Abs. 2 GG in seinem Bereich die Anwendung gleicher Beurteilungsmaßstäbe sicherzustellen³⁰⁰. Dabei kann er Beurteilungsrichtlinien erlassen und den Präsidenten des zweitinstanzlichen Gerichts an den dienstlichen Beurteilungen der erstinstanzlichen Richter beteiligen³⁰¹.

Die Übertragung eines Richteramtes mit einem höheren Endgrundgehalt kann davon abhängig gemacht werden, wie sich ein Richter bei der Erprobung an einem Oberlandesgericht schlägt³⁰². Laut Bundesgerichtshof dienen dienstliche

²⁹⁷ BGH NJW 2002, 359 (361).

²⁹⁸ *Schnellenbach* (Fn. 271), Rn. 583.

²⁹⁹ BGH NJW 1988, 419 (420); 421 (422); BGH Ur. v. 3.11.2004 – RiZ (R) 5/03; BGH NJW 2006, 692 (692); BGH FamRZ 2009, 1346 (1346).

³⁰⁰ BGH DRiZ 2002, 14 (17).

³⁰¹ BGH, ebd.

³⁰² BGH Ur. v. 16. 3. 2005 – RiZ (R) 2/04, S. 10 f., nicht veröffentlicht; die lebensnahe Beschreibung der Aufstiegsentscheidungen als 'Beförderung' begegnet zwar nicht nur in der Literatur, sondern auch in Landesrichtergesetzen

Beurteilungen aus Anlass der Erprobung bei einem Oberlandesgericht der Verwirklichung des Leistungsgrundsatzes bei der Auswahl von Bewerbern für ein richterliches Amt³⁰³.

5. Beurteilung der Rechtsanwendungsfähigkeit

Die richterliche Amtsführung³⁰⁴ sowie Rechtskenntnisse und die Beherrschung der Rechtsanwendungstechnik³⁰⁵ dürfen von der Dienstaufsicht beurteilt werden. Darin läge gerade der eigentliche Sinn dienstlicher Beurteilungen³⁰⁶. Da diese spezifischen richterlichen Tätigkeiten den Kernbereich richterlicher Tätigkeit tangieren, hat die Dienstaufsicht besonders darauf zu achten, dass die Bewertungen dieser Tätigkeiten keine auch nur indirekten Weisungen beinhalten, wie der Richter zukünftig zu entscheiden oder zu verfahren hat³⁰⁷. Daher ist eine Beurteilung unzulässig, sobald die Form der Verhandlungsführung verallgemeinernd als negativ bezeichnet wird, da darin eine solche indirekte Weisung liegen könne³⁰⁸.

Gleichwohl darf eine Beurteilung die Bemerkung enthalten, dass Entscheidungsentwürfe eines Richters für eine Spruchkammer „bis zuletzt teilweise nur mit wesentlichen Änderungen übernommen werden“ konnten³⁰⁹. Desgleichen darf ein Richter dahingehend kritisiert werden, dass seine Entscheidungen „in manchen Fällen durch eingehendere Würdigung des Parteivorbringens an Überzeugungskraft gewinnen“³¹⁰ würden. Dem Richter darf auch vorgeworfen werden, dass er häufiger einschlägige Rechtsvorschriften übersieht oder beharrlich von obergerichtlicher Rechtsprechung abweicht beziehungsweise sie nicht zur Kennt-

(so etwa in § 2 Abs. 1 S. 1 Berliner RiG), wird aber wegen seiner Ungenauigkeit bewusst vermieden.

³⁰³ BGH DRiZ 1991, 288 (290).

³⁰⁴ BGH NJW 1988, 419 (420); 1992, 46 (46); BGH DRiZ 1998, 20; BGH NJW 2002, 359 (361); (22); 2003, 367 (368).

³⁰⁵ BGHZ 57, 344 (348); 90, 41 (43); BGH DRiZ 1974, 163 (163).

³⁰⁶ BGH NJW 2002, 359 (361); BGH DRiZ 2003, 367 (368).

³⁰⁷ BGHZ 69, 309 (313); BGH DRiZ 1991, 288 (289); 1995, 352 (353).

³⁰⁸ BGH DRiZ 2010, 31 (31).

³⁰⁹ BGH DRiZ 1982, 24 (25 f.).

³¹⁰ BGH DRiZ 1976, 382 (382); kritisch: *Schnellenbach* (Fn. 271), Rn. 583.

nis nimmt³¹¹. Jedoch sei die Grenze der richterlichen Unabhängigkeit bei einer Beurteilung überschritten, die einem Richter das Ausblenden der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorwerfe, soweit damit für alle Fälle ein Hinweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung verlangt werde, da das Zitieren der höchstrichterlichen Rechtsprechung gerade nicht verlangt werden könne³¹².

Diese Aussagen beinhalten zwar harte Kritik an der Arbeitsweise des Richters, jedoch sind darin keinerlei auch nur indirekte Weisungen zu finden, wie der Richter in bestimmten Verfahren zu entscheiden hat. Somit hat der Bundesgerichtshof diese folgerichtig als nicht beanstandenswert angesehen.

6. Art und Weise der Eröffnung sowie Besprechung einer Beurteilung

Nicht nur der Inhalt einer Beurteilung kann den Richter in seiner Unabhängigkeit verletzen, sondern auch die Eröffnung und Besprechung dieser Beurteilung.

Eine Beurteilung ist beispielsweise dann unzulässig, wenn das Ergebnis der Besprechung gesetzeswidrig nicht aktenkundig gemacht worden ist³¹³. Dies würde nämlich dem Beurteilten ein Vorgehen gegen diese Beurteilung erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Dem Richter muss die Gelegenheit eingeräumt werden, besonders Einwendungen zu erheben, die seine Unabhängigkeit betreffen. Eine solche Einwendung muss auch in dem anzufertigenden Besprechungsvermerk erkennbar sein, um den Dienstvorgesetzten zu einem selbstkritischen Überdenken der Beurteilung zu bewegen³¹⁴. Der Aktenvermerk selbst muss jedoch weder die Einwendung enthalten, noch sich inhaltlich damit auseinandersetzen oder das Ergebnis der Besprechung detailliert festhalten; es reicht aus, wenn die Einwendungen zur Akte gelangt sind und der Vermerk, etwa durch eine Bezugnahme, erkennen lässt, dass sie bis zur Eröffnung der dienstlichen Beurteilung zur Kenntnis genommen worden sind³¹⁵.

³¹¹ BGH DRiZ 1998, 20 (20).

³¹² BGH DRiZ 2010, 31 (34).

³¹³ BGHZ 95, 313 (322 f.).

³¹⁴ BGH, ebd.

³¹⁵ BGH DRiZ 2003, 367 (368).

Der Vermerk, dass Einwendungen eines Richters nach Art und Umfang für einen Vermerk ungeeignet seien³¹⁶, verstößt ebenso gegen die richterliche Unabhängigkeit wie die Weigerung eines Präsidenten, Widerspruchsakten zu einer früheren, rechtskräftig für unzulässig erklärten Beurteilung aus den Personalakten zu entfernen³¹⁷.

Eine unzulässige Beurteilung darf nicht mehr zu Lasten des betroffenen Richters verwendet werden. Ist diese Beurteilung aber noch vorhanden, beispielsweise in Widerspruchsakten, so könnte sie sich eventuell noch negativ für den betroffenen Richter auswirken. Daher hat der Präsident eine solche Beurteilung zu entfernen und ist notfalls vom Richterdienstgericht dazu anzuhalten; der Richter kann jedoch keine Vernichtung der gesamten Widerspruchsakten verlangen, soweit dies gesetzlich nicht vorgesehen ist, da die bloße Existenz seinen Personalakten nicht zugeordneter Vorgänge seine Unabhängigkeit nicht tangiert. Daher kann der Richter auch nicht verlangen, dass sämtliche Hinweise auf die Widerspruchsakten oder das dienstgerichtliche Verfahren vernichtet werden³¹⁸.

II. Kritik an der Judikatur des Bundesgerichtshofes

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zum zulässigen Inhalt dienstlicher Beurteilungen sieht sich hauptsächlich folgender Kritik ausgesetzt: Der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit bei mittelbaren, rein psychologischen Einflussnahmen auf Richter wird als zu ausufernd kritisiert³¹⁹. Dem Bundesgerichtshof wird auch vorgeworfen, er käme in vergleichbaren Einzelfällen zu kaum nachvollziehbaren unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich eines Eingriffs in die richterliche Unabhängigkeit³²⁰. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die zulässige allgemein gehaltene Richterkritik oftmals eben doch auf bestimmte Akten bezogen sei und sowohl der Beurteiler als auch der Beurteilte genau wissen würden, um welche Akte es geht, diese jedoch einfach unerwähnt bleibe³²¹. Daher wird vorgeschlagen, dass die Dienstaufsicht beispielsweise die Bear-

³¹⁶ BGHZ 95, 313 (323 f.).

³¹⁷ BGHZ 95, 313 (326 ff.).

³¹⁸ BGH, ebd.

³¹⁹ *U. Berlit*, *Betrifft Justiz* 56 (1998), 358 (360).

³²⁰ *Schnellenbach* (Fn. 271), Rn. 605.

³²¹ *Wittreck* (Fn. 21), S. 206.

beurteilung einzelner Fälle anregen dürfen soll, wenn diese nach den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beziehungsweise des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte entwickelten Grundsätzen unangemessen lange nicht vorangetrieben worden seien³²².

III. Kritik an der Judikatur zum zulässigen Inhalt dienstlicher Beurteilungen größtenteils unberechtigt

Die allgemeine Grenzziehung, dass dienstliche Beurteilungen nicht gegen die richterliche Unabhängigkeit verstoßen, sofern sie in allgemeiner Form gehalten sind und keine direkten oder indirekten Weisungen enthalten, wie Richter künftig zu entscheiden oder zu verfahren haben³²³, erscheint sinnvoll und hat sich bewährt. Die Kritik an dem weit gefassten Schutzbereich richterlicher Unabhängigkeit bei mittelbaren, rein psychologischen Einflüssen ist nicht nachvollziehbar. Richter müssen meines Erachtens gerade vor solch subtilen Einflüssen geschützt werden, da sich diese besonders gut als Mittel eignen, Druck auf Richter auszuüben und sie, vielleicht sogar ohne dass sie es selbst merken, zu bestimmten Urteilen zu bewegen. Je versteckter ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit ist, umso schwieriger wird es für den Betroffenen, sich dagegen zu wehren. Bereits die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die eigentliche Rechtsprechungstätigkeit muss möglichst ausgeschlossen werden, zumal ein solcher Einfluss praktisch kaum nachweisbar sein dürfte und sich wohl kaum ein Richter selbst eingestehen würde, von irgend einer Beurteilung beeinflusst worden zu sein.

Die Judikatur zu Richterbeurteilungen steckt insgesamt nachvollziehbare und klare Grenzen ab, die den Richter in seiner unabhängigen Rechtsfindung schützen, und ist folglich nicht zu beanstanden.

Im momentanen Funktionszuweisungssystem ist eine Beurteilung der Arbeit der Richterinnen und Richter als Basis einer fairen Amtszuweisungspraxis unverzichtbar. Jedoch ist es meines Erachtens sehr problematisch, richterliches Handeln überhaupt zu bewerten, da sich die Qualität richterlicher Arbeit nicht in

³²² Wittreck, ebd.

³²³ BGH NJW 2002, 359 (361); BGH DRiZ 2003, 367 (368).

echte Messgrößen statistisch-mathematischer Werte pressen lässt³²⁴ und es daher sowie ob der Komplexität des rechtsfinderischen Prozesses nahezu unmöglich erscheint, Richter objektiv und fair zu beurteilen. Aus diesem und weiteren Gründen wird eine Beurteilung der Richter teilweise komplett abgelehnt. Auf diese Diskussion wird im 4. Kapitel unter Abschnitt C. näher eingegangen.

E. Verfahrensrückstände – von richterlicher Unabhängigkeit gedeckt?

Viele heftig geführte Debatten kreisen um die Problematik, dass es in Strafverfahren immer wieder zum Strafverfolgungs- oder -vollstreckungshindernis der Verjährung kommt, weil Verfahren nicht fristgemäß abgeschlossen werden. Besonders Haftentlassungen wegen überlanger Verfahrensdauer³²⁵ erregen die Gemüter in der Öffentlichkeit und der Politik.

Auch Zivilgerichte haben sich mit Fällen von überlangen Verfahren zu befassen. So kommt es wiederholt zu Amtshaftungsverfahren gegen Richterinnen und Richter wegen überlanger Verfahrensdauer³²⁶. Die Bundesrepublik Deutschland wurde bereits mehrfach wegen zu langwierigen Gerichtsverfahren vom EGMR verurteilt³²⁷.

Bundesländer sehen sich ebenfalls Entschädigungsforderungen wegen überlanger Verfahren gegenüber³²⁸

³²⁴ T. Kleinknecht, DRiZ 2002, 70 (80).

³²⁵ OLG Frankfurt a. M. NJW 1996, 1485 (1485); OLG Hamm NSiZ-RR 1997, 364 (364); OLG Jena NSiZ-RR 1997, 364 (364); BVerfG StV 1993, 352 (352); BVerfGK (3. Kammer des Zweiten Senats) 6, 242 (242 ff.); 384 (384 ff.); BVerfGK (3. Kammer des Zweiten Senats) 7, 21 (21 ff.); 140 (140 ff.) 421 (421 ff.).

³²⁶ Aktuelles Beispiel: BGHZ 187, 287 (287 ff.); siehe auch die Anmerkung zu diesem Urteil von R. Zuck, JZ 2011, 476 (476 ff.).

³²⁷ So erst wieder kürzlich, EGMR NJW 2010, 3355 (3355 ff.); 2011, 1055 (1055 ff.); vgl. auch die Anmerkungen H. Schneider/C. Schmaltz, NJW 2011, 1057 (1057) sowie C. Brüning, NJW 2011, 1077 (1077).

³²⁸ OVG Magdeburg, Urt. v. 25.7.2012 – 7 KE 1/11; OLG Hamm, Urt. v. 8.1.2010 – 11 U 27/06.

I. Problemaufriss

Kommt es zu solchen bedauerlichen Vorfällen hauptsächlich deshalb, weil einige Richter ihrer Arbeit nicht rechtzeitig oder intensiv genug nachgehen, oder sind sie zu allererst die Folge einer unzureichenden sächlichen beziehungsweise personellen Ausstattung der Gerichte? Sind unter qualitativ hochwertiger Rechtsprechung vorrangig schnelle Rechtsprüche zu verstehen – ein Kriterium, das immerhin durch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK vorgegeben ist – oder ist damit vor allem sorgfältige Tatsachenermittlung und eine gründliche Auseinandersetzung mit allen aufgeworfenen Rechtsfragen gemeint? Ganz offensichtlich handelt es sich bei Qualität und Quantität von Rechtsprechung um konfligierende Ziele, deren Harmonisierung wohl kaum ohne Reibungsverluste von Statten gehen kann³²⁹.

Worin die Verjährung eines Verfahrens begründet liegt, ist freilich nur im jeweiligen Einzelfall zu klären. Fest steht jedenfalls, dass der Staat verpflichtet ist, „im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überbelastung der Gerichte vorzubeugen und ihr dort, wo sie eintritt, rechtzeitig abzuwehren. Er hat die dafür erforderlichen – personellen wie sächlichen – Mittel aufzubringen, bereit zu stellen und einzusetzen“³³⁰.

Richterinnen und Richter haben daher Anspruch darauf, bei der Zuteilung der vorhandenen, für die Arbeit erforderlichen personellen und sächlichen Mittel in ermessensfehlerfreier Weise berücksichtigt zu werden³³¹. Werden wichtige

³²⁹ Vgl. hierzu *U. Hochschild/T. Schulte-Kellinghaus*, DRiZ 2003, 413 (413 ff.), die von Richtern eine bessere Eigenkontrolle der Qualität ihrer Rechtsprechung verlangen, sowie *H. Sodan*, DÖV 2005, 764 (764 ff), der alle drei Staatsgewalten in der Pflicht sieht, die Qualität der Rechtsprechung zu sichern.

³³⁰ BVerfGK (3. Kammer des Zweiten Senats), 6, 384 (396 f.); vgl. auch BVerfGE 36, 264 (275); BGHSt 51, 232 (234 f.); zustimmend *K. F. Piorreck*, Betrifft Justiz 74 (2003), 64 (66).

³³¹ BGH NJW 2003, 282 (283); KG DRiZ 2004, 280 (281 f.); *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 1 Rn. 155; *H. Schneider/C. Schmaltz*, NJW 2011, 1057 (1057), die eine „pebb§ygerechte“ personelle Ausstattung fordern.

Arbeitsmittel willkürlich verteilt oder werden unabdingbare Arbeitsmittel vorenthalten, so kann folgerichtig die richterliche Unabhängigkeit betroffen sein³³².

Bereits bei Betrachtung der Ausstattung vieler Amtszimmer lässt sich daran zweifeln, ob der Staat seiner Aufgabe zufriedenstellend nachkommt. Stefan Finkel, Richter am Landgericht für Strafsachen sowie stellvertretender Vorsitzender des Landesverbandes Berlin des Deutschen Richterbundes, nennt beispielsweise die Ausstattung der Berliner Gerichte sowie die Tatsache, dass diese erst in den letzten Jahren mit Computern ausgestattet wurden, „ein Armutszeugnis“³³³. Berlin müsse wegen der angespannten Personalsituation weiterhin mit Entlassungen mutmaßlicher Straftäter aus der Untersuchungshaft wegen Ablaufs der Sechsmonatsfrist rechnen. Schließlich kann sich der Staat einem Untersuchungsgefangenen gegenüber nicht auf eine ungenügende personelle Ausstattung berufen.

II. Urteile zu verzögerten Verfahrenserledigungen und zu Terminierungen

Der Vorhalt einer verzögerten Erledigung der Amtsgeschäfte stellt grundsätzlich keine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit dar³³⁴. Aus der Justizgewährungspflicht des Staates ergibt sich, dass es trotz der Unabhängigkeit des Richters nicht in seinem völligen Belieben liegen kann, ob, wann und wie viele Fälle er entscheidet. Daher hat die Dienstaufsicht, wie es § 26 Abs. 2 DRiG bestimmt, die Richterinnen und Richter „zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen“. Zu diesem Zwecke darf die Dienst-

³³² G. Pfeiffer, DRiZ 1988, 81 (85); M. Zuleeg, ZRP 2000, 483 (484); K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (66); beachte aber auch BGH NJW 2005, 905 (905 f.), wonach der betroffene Richter konkret nachweisen muss, dass eine bestimmte Maßnahme der Justizverwaltung seine Unabhängigkeit verletzt.

³³³ S. Finkel in: S. Beikler, „Ein Armutszeugnis“, *tagesspiegel.de* vom 5.8.2007; H. Prantl, *Betrifft Justiz* 40 (1994), 376 (376) erinnern die Amtszimmer an Legebatterien.

³³⁴ St. Rspr., vgl. BGH NJW 1988, 421 (422); BGH NJW-RR 2001, 498 (498 ff.); BGH NJW 2006, 692 (692 f.); BGH DRiZ 2007, 143 (144).

aufsicht den Richterinnen und Richtern auch durchaus anhand von Einzelfällen die ordnungswidrige Ausübung der Tätigkeiten vorhalten³³⁵

Sie darf deshalb bei anhaltender Untätigkeit auf ein pflichtgemäßes Verhalten im Wege des Richterdienstrechts hinwirken³³⁶. Jedoch darf dem Richter indirekt kein Pensum abverlangt werden, dass sich allgemein, also auch von anderen Richtern in sachgerechter Weise nicht mehr erledigen lässt³³⁷. Ein dahin wirkender Erledigungsdruck liefe auf die Aufforderung zu einer sachwidrigen Bearbeitung hinaus und wäre mit dem Rechtsprechungsauftrag des Richters nicht zu vereinbaren.

Eine genaue Abgrenzung, wann ein Pensum nicht mehr sachgerecht zu erledigen ist, ist meines Erachtens jedoch kaum trennscharf zu treffen, da nicht pauschal gesagt werden kann, wie viel Zeit auf einen Fall verwendet werden muss. Schließlich ist jeder Fall anders gelagert. Bestimmte Feinheiten eines Falles können besonders genaue und zeitintensive richterliche Arbeit verlangen, ohne dass dies bei erster Durchsicht der Akte abzusehen ist.

Auch der Vorwurf, ein Richter habe es im Verhältnis zu seiner unterdurchschnittlichen Belastung zu hohen Rückständen kommen lassen, verstößt nicht gegen die richterliche Unabhängigkeit, da weder auf den Inhalt eines Urteils, noch auf die Art der Erledigung Einfluss genommen werde³³⁸. Es dürften auch einzelne Verfahren konkret benannt werden, die schon länger anhängig und verzögert bearbeitet worden sind, ohne dass der Richter dazu gedrängt werden dürfe, diese Dienstgeschäfte vorzuziehen³³⁹. So dürfe zwar ein noch anhängiges Verfahren herangezogen werden, um dem Richter die ordnungswidrige Ausübung seiner Tätigkeit vorzuhalten, solange dieses Verfah-

³³⁵ BGHZ 51, 280 (286); BGH NJW 1988, 421 (422); BGH NJW-RR 2001, 498 (498 ff.).

³³⁶ BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats) NJW 2005, 3488 (3488); eine solche Verzögerung kann sogar eine Verfassungsbeschwerde begründen, vgl. VerfG Brandenburg DRiZ 2011, 103 (103).

³³⁷ BGH NJW 2006, 692 (692); BGH DRiZ 2007, 143 (144); BGH FamRZ 2009, 1346 (1346); vgl. dazu auch Kapitel D I 3 m.w.N.

³³⁸ BGH NJW 1988, 421 (422).

³³⁹ BGH DRiZ 1987, 147 (148); 1995, 352 (353).

ren als Beleg und Beispiel für den Vorhalt ungenügender Beschleunigung diene und der Vorhalt sich auf „Fälle dieser Art“ beziehe³⁴⁰. Jedoch dürfe die Dienstaufsicht den Richter nicht einmal dann zur Bearbeitung einer speziellen Sache anhalten, wenn sich dieser nach ihrer Einschätzung pflichtwidrig verhalten habe³⁴¹. Andererseits dürfen Richter dazu angehalten werden, ihre Arbeitsweise so zu gestalten, dass Verjährungen von Bußgeldverfahren möglichst vermieden werden³⁴².

Eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit ist des Weiteren in dem Versuch eines Dienstvorgesetzten zu erblicken, auf die Terminbestimmung Einfluss zu nehmen³⁴³. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Richter bei der Terminierung gegen seine Pflicht zur ordnungsgemäßen und unverzüglichen Erledigung der Amtsgeschäfte verstößt und dadurch Anlass für Maßnahmen nach § 26 Abs. 2 DRiG gibt³⁴⁴.

Kommt es zu einem Amtshaftungsprozess gegen einen Richter wegen Verfahrensverzögerung, so ist eine solche Haftung nur denkbar, soweit der Richter die Verzögerung zu vertreten hat. Dies gilt auch dann, wenn – wie in dem Urteil zu Grunde liegenden Fall – der Zivilprozess über einen Zeitraum von beinahe zwanzig Jahren erstreckt³⁴⁵.

III. Rechtsbeugung bzw. Strafvereitelung bei verzögerter Arbeitsweise?

Fraglich ist, ob Richterinnen und Richter durch eine zeitlich verzögerte Bearbeitung von Rechtssachen den Tatbestand der Rechtsbeugung gemäß § 339 StGB erfüllen können. Solche Anklagen von Richtern enthalten den Vorwurf der schuldhaft verzögerten Bearbeitung von Akten oder der Falschanwendung von

³⁴⁰ BGH NJW 1988, 421 (422); BGH NJW-RR 2005, 433 (434).

³⁴¹ BGH DRiZ 1987, 147 (148); BGH NJW-RR 2005, 433 (434).

³⁴² BGH DRiZ 2007, 143 (143); BGH NJW 1988, 421 (422).

³⁴³ BGHZ 93, 238 (244); BGH Betrifft Justiz 69 (2002), 252 (253).

³⁴⁴ BGHZ 90, 41 (46); 93 238 (244).

³⁴⁵ BGHZ 187, 286 (290 ff.); vgl. auch die Anmerkung von C. Brüning, NJW 2011, 1077 (1077).

Gesetzen. Als Beispiel dient ein Urteil des OLG Naumburg³⁴⁶, das drei Richter eines Familiensenats beim OLG Naumburg vom Vorwurf der fehlerhaften Anwendung des Gesetzes freisprach.

Eine mögliche Rechtsbeugung durch richterliches Fehlverhalten erhält aktuell besondere Relevanz vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht die Begründungsanforderungen an Haftfortdauerbeschlüsse erhöht hat³⁴⁷.

Zunächst ist zu klären, welches Rechtsgut dieses echte Sonderdelikt³⁴⁸ schützt.

1. Geschütztes Rechtsgut

Der Bundesgerichtshof vertrat zwar in einer Entscheidung die Ansicht, die Norm diene der „Sicherung der Unabhängigkeit des Richters“³⁴⁹. Gegen die Behauptung, dass die richterliche Unabhängigkeit als Schutzgut des § 339 StGB anzusehen ist, spricht jedoch, dass zum Täterkreis des § 339 StGB auch andere Amtsträger und Schiedsrichter gehören, es also kein reines Richter- oder auch nur Amtsdelikt ist³⁵⁰.

Die Ansicht, das von § 339 StGB geschützte Rechtsgut sei die richterliche Unabhängigkeit, basiert scheinbar auf einem falschen Verständnis derselben. Unter richterlicher Unabhängigkeit ist keine richterliche Verantwortungslosigkeit

³⁴⁶ OLG Naumburg, NJW 2008, 3585 (3585 ff.); dazu V. Erb, NSTZ 2009, 189 (189 ff.); H.-P. Marsch, NJ 2009, 152 (152 ff.)

³⁴⁷ BVerfGK 7, 421 (429 f.); BVerfG StV 2008, 421 (421 f.).

³⁴⁸ J. Wessels/W. Beulke, Strafrecht Allgemeiner Teil, Die Straftat und ihr Aufbau, 40. Aufl. 2010, Rn. 39; U. Kindhäuser Strafrechtsgesetzbuch Lehr- und Praxiskommentar, 3. Aufl. 2006, § 339 Rn. 2; T. Fischer, Strafrechtsgesetzbuch und Nebengesetze, 59. Aufl. 2012, § 339 Rn. 5.

³⁴⁹ BGHSt 10, 294 (298).

³⁵⁰ I. Müller, NJW 1980, 2390 (2391); L. Kuhlen in: U. Kindhäuser/U. Neumann/H.-U. Paeffgen, Nomos-Kommentar zum Strafrechtsgesetzbuch, Band 2: §§ 146-358, 3. Aufl. 2010, § 339 Rn. 12; G. Heine, in: A. Schönke/H. Schröder, Strafrechtsgesetzbuch Kommentar, 28. Aufl. 2010, § 339 Rn. 1; Kindhäuser (Fn. 348), § 339 Rn. 2; Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 2.

zu verstehen³⁵¹. Richter sind nämlich trotz oder gerade wegen ihrer Unabhängigkeit gemäß Art. 97 Abs. 1 Hs. 2 GG auch dem Gesetz unterworfen. Die Unabhängigkeit besteht also nur bei gleichzeitiger Bindung an das Gesetz³⁵².

Der Tatbestand der Rechtsbeugung dient der Sicherung dieser Gesetzesbindung³⁵³ und soll den Richter zur Achtung des Gesetzes anhalten³⁵⁴. Insbesondere soll der Rechtsordnung bei – wie es § 339 StGB formuliert – „der Leitung oder Entscheidung einer Rechtssache“ Geltung verschafft werden. Somit ist das von § 339 StGB geschützte Rechtsgut die innerstaatliche Rechtspflege³⁵⁵. Diese soll vor Angriffen derjenigen, die gerade die Einhaltung der Rechtsordnung überwachen sollen, also vor Angriffen „von innen“ geschützt werden³⁵⁶. Darüber hinaus soll das Vertrauen der Gesellschaft in diese Unparteilichkeit und Willkürfreiheit und damit in eine funktionstüchtige Rechtspflege gesichert werden³⁵⁷. Den unmittelbaren Schutz der Individualrechtsgüter von Prozessbeteiligten umfasst der Schutzzweck der Norm damit nicht³⁵⁸. Der Rechtsbeugungstat-

³⁵¹ M. Seebode, JR 1994, 1 (4); K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (69 f.); R. Hannich, *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK*, 6. Aufl. 2008, GVG § 1 Rn. 8.

³⁵² W. Zimmermann in: T. Rauscher/P. Wax/J. Wenzel (Hrsg.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, Band 3, 3. Aufl. 2008, § 1 GVG Rn. 30; *Pieroth* (Fn. 2), Art. 97 Rn. 1; M. Seebode, JR 1994, 1 (4).

³⁵³ I. Müller, NJW 1980, 2390 (2391); M. Seebode, *Jura* 1997, 418 (420); M. Uebele in: W. Joecks/K. Miebach (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Band 4: §§ 263-358 StGB, 2006, § 339 Rn. 1.

³⁵⁴ G. Bemann/M. Seebode/G. Spendel, ZRP 1997, 307 (308); J. Dallmeyer, GA 2004, 540 (545); Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 1.

³⁵⁵ Heine (Fn. 350), § 339 Rn. 1; G. Arzt/U. Weber u. a., *Strafrecht Besonderer Teil*, 2. Aufl. 2009, § 49 Rn. 74; Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 2.

³⁵⁶ H.-J. Behrendt, JuS 1989, 945 (946); G. Spendel, in: B. Jähnke/H. W. Laufhütte/W. Odersky, *Strafgesetzbuch Leipziger Kommentar*, Neunter Band, 11. Aufl. 2006, § 339 Rn. 8 (Stand: 1.1.1999).

³⁵⁷ Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 2; H.-J. Rudolphi/U. Stein, in: H.-J. Rudolphi/E. Horn/E. Samson u.a., *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Band II, §§ 267-358, 7. Aufl. 2003, § 339 Rn. 2a (Stand: September 2003).

³⁵⁸ T. Vormbaum, *Der strafrechtliche Schutz des Strafurteils*, 1987, S. 321 ff.; Rudolphi/Stein (Fn. 357), § 339 Rn. 2a; K. Lackner/K. Kühn, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 27. Aufl. 2011, § 339 Rn. 1; Fischer (Fn. 350), § 339 Rn. 2.

bestand bezweckt also nicht den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, sondern stellt vielmehr ihr Korrelat³⁵⁹ oder Gegenstück³⁶⁰ dar.

2. Tatbestandsauslegung

Es ist umstritten, was ein Richter getan haben muss, um das Recht im Sinne des § 339 StGB zu beugen. Zur notwendigen Tathandlung werden verschiedene Theorien vertreten.

a) Theorien zur Tathandlung

Die objektive Theorie fordert für eine Rechtsbeugung die objektive Verletzung beziehungsweise Falschanwendung des Rechts³⁶¹. Außerdem muss die Entscheidung außerhalb des Vertretbaren liegen, um dem bestehenden Auslegungsspielraum Rechnung zu tragen³⁶².

Nach der subjektiven Theorie muss der Täter seiner eigenen Rechtsüberzeugung zuwider handeln³⁶³.

Die Pflichtenverletzungslehre verlangt zur Verwirklichung des Tatbestandes einen Verstoß gegen eine dem Täter obliegende Amtspflicht³⁶⁴, sodass auch eine

³⁵⁹ C. Sowada, GA 1998, 177 (179); I. Müller, NJW 1980, 2390 (2391).

³⁶⁰ M. Seebode, DDR-Justiz vor Gericht, in: Festschrift für Theodor Lenckner, 1998, S. 585 (600); Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 1; G. Bemmman/M. Seebode/G. Spengel, ZRP 1997, 307 (308).

³⁶¹ H.-J. Behrendt, JuS 1989, 945 (948); K.-H. Gössel/D. Dölling, Strafrecht Besonderer Teil 1, Straftaten gegen Persönlichkeits- und Gemeinschaftswerte, 2. Aufl. 2004., § 71 Rn. 5; Lackner/Kühl (Fn. 358), § 339 Rn. 5.

³⁶² Kindhäuser (Fn. 348), § 339 Rn. 9; Kuhlen (Fn. 350), § 339 Rn. 42; Lackner/Kühl (Fn. 358), § 339 Rn. 5.

³⁶³ Arzt/Weber (Fn. 355), § 49 Rn. 78; J. Wessels/M. Hettinger, Strafrecht Besonderer Teil 1, Straftaten gegen Persönlichkeits- und Gemeinschaftswerte, 35. Aufl. 2011, Rn. 1134; Spengel (Fn. 356), § 339 Rn. 37.

³⁶⁴ H.-J. Rudolphi, ZStW 82 (1970), 610 (627); ; H.-J. Behrendt, JuS 1989, 945 (946); R. Rengier, Strafrecht Besonderer Teil II, Delikte gegen die Person und die Allgemeinheit, 10. Aufl. 2009, § 61 Rn. 14.

noch vertretbare Entscheidung den § 339 StGB erfüllen kann, sofern ihr sachfremde Erwägungen zugrunde liegen³⁶⁵.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes ist selbstverständlich nicht jede unrichtige Rechtsanwendung gleich eine Rechtsbeugung³⁶⁶. Vielmehr muss der Rechtsbruch einen elementaren Verstoß gegen die Rechtspflege darstellen, bei dem sich der Amtsträger bewusst und in schwerwiegender Weise vom Gesetz entfernt³⁶⁷. Diese Mischform der anderen Theorien wird als objektive Schweretheorie mit subjektivem Einschlag bezeichnet³⁶⁸.

Da man von der Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit nur dann ausgehen kann, wenn der Richter durch seine Tätigkeit auch nicht irgendwelche anderen Delikte begehen kann, entfaltet der Rechtsbeugungstatbestand eine Sperrwirkung³⁶⁹. Richter können damit wegen anderer durch die richterliche Tätigkeit begangener Straftaten nur bei gleichzeitiger Erfüllung des Rechtsbeugungstatbestandes belangt werden³⁷⁰. Die Norm legt also die Voraussetzungen und zugleich die Grenzen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit fest³⁷¹.

b) Kritik an der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes

Diese restriktive Auslegung der Strafvorschrift durch den Bundesgerichtshof hat sehr kritische Reaktionen nach sich gezogen. Es wird der Vorwurf erhoben, dass die Richterinnen und Richter nur deshalb eine solche Milde walten ließen, weil

³⁶⁵ Kindhäuser (Fn. 348), § 339 Rn. 10; K. Geppert, Jura 1981, 78 (80); Rudolphi/Stein (Fn. 357), § 339 Rn. 16.

³⁶⁶ Vgl. für viele nur BGHSt 47, 105 (108); BGHSt 42, 343 (345).

³⁶⁷ BGHSt 38, 381 (383); 42, 343 (345); 47, 105 (108).

³⁶⁸ Heine (Fn. 350), § 339 Rn. 5a; W. Wohlers/K. Gaede, GA 2002, 483 (490); Rengier (Fn. 364), § 61 Rn. 15; Kuhlen (Fn. 350), § 339 Rn. 60 [Fn. 40].

³⁶⁹ BGHSt 10, 294, (298); Gössel/Dölling (Fn. 361), § 71 Rn. 11; R. Maurach/F.-C. Schroeder/M. Maiwald, Strafrecht Besonderer Teil, Teilband 2, Straftaten gegen Gemeinschaftswerte, 9. Aufl. 2005, § 77 Rn. 21.

³⁷⁰ Rudolphi/Stein (Fn. 357), § 339 Rn. 32a; Lackner/Kühl (Fn. 358), § 339 Rn. 11; Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 71.

³⁷¹ H.-J. Behrendt, JuS 1989, 945 (950); Seebode (Fn. 356), S. 600.

sie sich schwer damit täten, Richterkollegen zu verurteilen³⁷². Das durch die Eingrenzung des Rechtsbeugungstatbestandes geschaffene „befremdliche Richterprivileg“³⁷³ begünstige die Mitglieder der eigenen Berufsgruppe und sei ein Beleg dafür, dass niemand Richter in eigener Sache sein könne³⁷⁴. Die einschränkende Auslegung des Tatbestandes würde unverständlicherweise „einen Schutzbereich für eindeutig gesetzeswidrige richterliche Entscheidungen“ eröffnen³⁷⁵.

Des Weiteren wird gegen die Restriktion des Bundesgerichtshofes der Wortlaut des § 339 StGB angeführt. Die Judikatur verlange faktisch einen Rechtsbruch, der Wortlaut spricht jedoch lediglich von einer Rechtsbeugung³⁷⁶.

Darüber hinaus wird die Vermischung des objektiven Tatbestandes mit dem Kriterium des bewussten Rechtsverstoßes, also mit einem subjektiven Element kritisiert³⁷⁷. Es wird als widersprüchlich angesehen, dass zwar im Rahmen des subjektiven Tatbestandes bereits bedingter Vorsatz ausreicht³⁷⁸, im objektiven Tatbestand jedoch zugleich das Bewusstsein des elementaren Rechtsverstoßes vorliegen muss³⁷⁹. Mit dem Begriff „bewusst“ würde der Bundesgerichtshof faktisch die Strafbarkeit nach § 339 StGB auf den direkten Vorsatz beschränken,

³⁷² Wohlers/Gaede (Fn. 368), 483 (489) (Fn. 29); Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 9; G. Herdegen, NStZ 1999, 456 (456 ff.); kritisch zu diesen Reaktionen Kuhlen (Fn. 350), § 339 Rn. 56.

³⁷³ M. Seebode, Jura 1997, 418 (420); G. Bemmman/M. Seebode/G. Spendel, ZRP 1997, 307 (307).

³⁷⁴ G. Spendel, NJW 1996, 809 (809); kritisch zur restriktiven Auslegung außerdem J. Brammsen, NStZ 1993, 542 (542 f.); G. Bemmman, JZ 1995, 123 (123 ff.); Rengier (Fn. 364), § 61 Rn. 17, jeweils m.w.N.

³⁷⁵ J. Dallmeyer, GA 2004, 540 (549).

³⁷⁶ G. Spendel, JZ 1995, 375 (381); Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 33; Spendel (Fn. 356), § 339 Rn. 54a.

³⁷⁷ Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 33; K. Kühl/M. Heger, JZ 2002, 201 (202); Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 15.

³⁷⁸ H. Otto, Grundkurs Strafrecht, Die einzelnen Delikte, 7. Aufl. 2005, § 98 Rn. 4; Wessels/Hettinger (Fn. 363), Rn. 1138; Lackner/Kühl (Fn. 358), § 339 Rn. 9.

³⁷⁹ M. Seebode, Jura 1997, 418 (420); E. Foth, JR 2002, 257 (259).

womit er der Intention des Gesetzgebers widerspreche, da nach dem Wortlaut des § 339 StGB eigentlich bedingter Vorsatz ausreichend sein müsse³⁸⁰.

Hinzu komme, dass das Merkmal des elementaren Rechtsverstoßes sehr vage und unbestimmt sei³⁸¹ und es einer wertenden Betrachtung bedürfe, um das Vorliegen dieses Tatbestandmerkmals zu überprüfen³⁸².

Als Alternative zur restriktiven Auslegung des Tatbestandes wird vorgeschlagen, die existenzbedrohende Rechtsfolge abzumildern³⁸³.

c) Gebotenheit einer restriktiven Anwendung

Der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes lässt sich in der Tat vorhalten, dass sie den objektiven Tatbestand des § 339 StGB durch das Kriterium des elementaren Verstoßes normativiert und den eigentlichen Wortlaut um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal erweitert. Jedoch ist dies in Ordnung, solange sich dies zu Gunsten des Angeklagten auswirkt und triftige Gründe dafür sprechen.

Bei aller berechtigten Kritik an der Formel des Bundesgerichtshofes ist zu bedenken, dass eine Anwendung des § 339 StGB ohne Restriktion gravierende Folgen auch und gerade im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit haben könnte.

Zunächst ist an die hohe Strafandrohung der Norm von einem bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe und den daraus resultierenden Verbrechenscharakter gemäß § 12 Abs. 1 StGB zu denken. Es sind viele Fallkonstellationen denkbar, die den Tatbe-

³⁸⁰ Wohlers/Gaede (Fn. 368), 483 (490); J. Lehmann, NStZ 2006, 127 (131).

³⁸¹ J. Brammsen, NStZ 1993, 542 (542); C. Sowada, GA 1998, 177 (178); R. Böttcher, NStZ 2002, 146 (147); Kuhlen (Fn. 350), § 339 Rn. 69.

³⁸² Wessels/Beulke (Fn. 348), Rn. 132; C. Roxin, Strafrecht Allgemeiner Teil Band I, Grundlagen, Der Aufbau der Verbrechenslehre, 4. Aufl. 2006, § 10 Rn. 58; Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 15a.

³⁸³ G. Bemmman/M. Seebode/G. Spindel, ZRP 1997, 307 (308); J. Dallmeyer, GA 2004, 540 (552).

stand ohne restriktive Auslegung erfüllen würden, die als Verbrechen jedoch falsch klassifiziert wären³⁸⁴.

Des Weiteren spricht für eine restriktive Auslegung des Tatbestandes, dass eine Verurteilung wegen Rechtsbeugung automatisch auch die Beendigung des Richterverhältnisses gemäß § 24 Nr. 1 DRiG sowie des Beamtenverhältnisses gemäß §§ 24 Abs. 1 Nr. 1 BRRG, 48 Satz 1 Nr. 1 BBG bedeutet³⁸⁵. Diese weitreichenden Folgen bei einer Verurteilung könnten dazu führen, dass Richter in ihrer Arbeit unsicher werden und nicht mehr entscheidungsfreudig agieren, was einen mittelbaren Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit bedeuten würde³⁸⁶.

Dieser Druck, der dadurch auf den Richtern lasten würde, wäre ihrer Unabhängigkeit zumindest nicht zuträglich. Zwar ist die richterliche Unabhängigkeit, wie bereits festgestellt, kein Schutzgut des § 339 StGB, dennoch muss auch sie bei der Auslegung des Rechtsbeugungstatbestandes Berücksichtigung finden³⁸⁷. Die permanente Befürchtung, durch einen Fehler ein Verbrechen zu begehen und damit den Arbeitsplatz zu verlieren, ist mit der inneren Unabhängigkeit unvereinbar. Daher ist eine restriktive Auslegung des Rechtsbeugungstatbestandes dringend geboten³⁸⁸.

Dieser Ansicht ist umso mehr zu folgen, nachdem das Bundesverfassungsgericht strengere Anforderungen an die Begründungstiefe für Haftfortdauerbeschlüsse stellt³⁸⁹. Diese im Hinblick auf den Schutz der Freiheitsrechte von Untersuchungshäftlingen sinnvolle Maßnahme hat nämlich zur Folge, dass bereits eine oberflächliche richterliche Beschlussbegründung – bei Vorliegenden der

³⁸⁴ Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 41; G. Bemmman/M. Seebode/G. Spindel, ZRP 1997, 307 (308); Heine (Fn. 350), § 339 Rn. 5c.

³⁸⁵ Kindhäuser (Fn. 348), § 339 Rn. 1; Rengier (Fn. 364), § 61 Rn. 2; C. Sowada, GA 1998, 177 (180).

³⁸⁶ R. Böttcher, NStZ 2002, 146 (147); R. Kern, Die Rechtsbeugung durch Verletzung formellen Rechts, 2010, S. 40; Heine (Fn. 350), § 339 Rn. 5c.

³⁸⁷ J. Müller, NJW 1980, 2390 (2391); Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 41; Hannich (Fn. 351) GVG § 1 Rn. 8.

³⁸⁸ BGH NStZ 1988, 218 (219); Kuhlen (Fn. 350), § 339 Rn. 56; Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 41.

³⁸⁹ BVerfGK 7, 421 (429 f.); BVerfG StV 2008, 421 (421 f.).

subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen – strafrechtliche Konsequenzen für die den Beschluss fassenden Richterinnen und Richter haben kann. Der damit einher gehende Druck auf das richterliche Personal ist einer unbelasteten Rechtsfindung abträglich. Folglich ist es nur konsequent und dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit dienlich, wenn die Messlatte für die Begehung einer Rechtsbeugung besonders hoch gelegt wird.

d) **Negativbeispiel aus der Rechtsprechung**

Um zu demonstrieren, dass in dem Tatbestand der Rechtsbeugung beziehungsweise der Strafvereitelung im Amt eine Missbrauchsgefahr liegt, soll hier der Fall des Jugendrichters Stratmann³⁹⁰ als Negativbeispiel dienen. Diesem wurde zur Last gelegt, 21 zwischen 1995 und 1999 anhängig gewordene Strafverfahren über einen längeren Zeitraum nicht gefördert und dadurch jedenfalls zeitweise die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruches verhindert oder unmittelbar dazu angesetzt zu haben. Die Anklage lautete auf vollendete und versuchte Strafvereitelung im Amt.

Das Landgericht Mannheim lehnte die Eröffnung des Hauptverfahrens ab und wies die Klage zurück³⁹¹. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Staatsanwaltschaft wurde durch das Oberlandesgericht Karlsruhe ebenso zurückgewiesen³⁹².

Die Richter betonten dabei, dass eine Strafbarkeit wegen Strafvereitelung im Amt gemäß §§ 258, 258a StGB aufgrund der Sperrwirkung des § 339 StGB nur bei gleichzeitiger Erfüllung des Rechtsbeugungstatbestandes in Frage kommt³⁹³. Diese Sperrwirkung tritt jedoch nur in Kraft, wenn das strafbare Verhalten durch eine richterliche Tätigkeit, also bei Leitung oder Entscheidung einer Rechtssache verübt wird³⁹⁴. Ob dies im konkreten Fall gegeben ist, bestimmt sich nach

³⁹⁰ OLG Karlsruhe, NJW 2004, 1469 (1469); C. Schütz, *Betrifft Justiz* 82 (2005), 72 (72 ff.).

³⁹¹ LG Mannheim, DRiZ 2004, 261 (261 ff.).

³⁹² OLG Karlsruhe, NJW 2004, 1469 (1469 ff.).

³⁹³ So bereits BGHSt 10, 294 (296 ff.); 32, 357 (364); LG Mannheim, DRiZ 2004, 261 (261); OLG Karlsruhe, NJW 2004, 1469 (1469).

³⁹⁴ *Uebele* (Fn. 353), § 339 Rn. 71; *Lackner/Kühl* (Fn. 358), § 339 Rn. 11; *Fischer* (Fn. 348), § 339 Rn. 21.

funktionalen Gesichtspunkten, wobei der Gesamtzusammenhang zu betrachten ist³⁹⁵. So ist auch, wie im vorliegenden Fall entschieden, ein Unterlassen verfahrensfördernder Maßnahmen als Leitung einer Rechtssache einzustufen, da es gerade auf die Leitungsbefugnis des Richters zurückzuführen ist³⁹⁶.

Daher verwiesen das Landgericht Mannheim sowie das Oberlandesgericht Karlsruhe zu Recht auf die von der Staatsanwaltschaft Heidelberg außer Acht gelassene Sperrwirkung des Rechtsbeugungstatbestandes. Somit ist zunächst zu überprüfen, ob sich der Jugendrichter einer Rechtsbeugung strafbar gemacht hat.

i. Rechtsbeugung durch Außerachtlassen gesetzlicher Zeitvorgaben?

Dazu ist zu beachten, dass Richter – wie bereits dargelegt – ob ihrer Unabhängigkeit einen gewissen Spielraum bei der zeitlichen Einteilung ihrer Tätigkeiten haben³⁹⁷ und in Überlastungssituationen frei entscheiden können, welches Verfahren sie vorrangig bearbeiten, obgleich Richtern durchaus konkrete Verfahren vorgehalten werden dürfen, die bereits seit langem anhängig sind³⁹⁸. Dennoch muss sich auch ein Richter an gesetzlich fixierte Zeitvorgaben halten, etwa an § 115 Abs. 2 StPO³⁹⁹.

(1) Allgemeines Beschleunigungsgebot

Die unverzügerte Verfahrenserledigung ist besonders im Strafverfahren von Bedeutung, da andernfalls die Verhinderung der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruches droht⁴⁰⁰. Insbesondere in Untersuchungshaftssachen ist schon

³⁹⁵ *Kuhlen* (Fn. 350), § 339 Rn. 27, 31; *Spendel* (Fn. 356), § 339 Rn. 33.

³⁹⁶ *Rudolphi/Stein* (Fn. 357), § 339 Rn. 9; OLG Karlsruhe, NJW 2004, 1469 (1470); *Lackner/Kühl* (Fn. 358), § 339 Rn. 5a.

³⁹⁷ BGHSt 47, 105 (111); BVerwGE 78, 211 (213).

³⁹⁸ BGHZ 51, 280 (286); 67, 184 (190); BGH NJW 1988, 421 (422); LG Mannheim, DRiZ 2004, 261 (261).

³⁹⁹ BGHSt 47, 105 (110 f.); *C. Schütz*, *Betrifft Justiz* 82 (2005), 72 (73).

⁴⁰⁰ *H.-J. Papier*, NJW 1990, 8 (8 ff.); *K. Altenhain*, *Das Anschlußdelikt: Grund, Grenzen und Schutz des staatlichen Strafanspruchs und Verfallsrechts nach*

allein wegen der Sechsmonatsfrist des § 121 Abs. 1 StPO Eile geboten⁴⁰¹. Daher verbietet das allgemeine Beschleunigungsgebot jegliche rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerung für Haftsachen, was auch in Art. 6 Abs. 1 MRK allgemein normiert sowie in Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG sowie in Art. 5 Abs. 3, 4 MRK explizit geregelt ist⁴⁰². Durch Missachtung des Beschleunigungsgebots ist deshalb grundsätzlich eine Rechtsbeugung begehbar⁴⁰³. Jedoch bedarf es auch hier im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit einer restriktiven Tatbestandsauslegung, zumal das Beschleunigungsgebot keine konkreten Anforderungen an ein strafrechtlich relevantes Verhalten eines Richters stellt⁴⁰⁴.

Eingedenk der Tatsache, dass allein dem Richter die Entscheidung darüber obliegen muss, welches Verfahren er mit welchen Mitteln fördert⁴⁰⁵, wurde die Erfüllung des Rechtsbeugungstatbestandes wegen eines Verstoßes gegen das Beschleunigungsgebots im vorliegenden Fall folgerichtig verneint⁴⁰⁶.

(2) Normen der Strafprozessordnung

Der Rechtsbeugungstatbestand könnte jedoch durch Verletzung einer Norm erfüllt sein, die an die Arbeit des Richters konkrete zeitliche Anforderungen stellt. In Betracht kommen hierfür insbesondere §§ 115, 115a Abs. 1, 128 Abs. 1 StPO sowie § 306 Abs. 2 StPO. Im hier angesprochenen Fall lagen jedoch keine Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen solche gesetzlichen Zeitvorgaben vor und wurden von der Staatsanwaltschaft auch nicht gerügt⁴⁰⁷.

einer individualistischen Strafrechtsauffassung, 2002, S. 266; C. Schütz, *Betrifft Justiz* 82 (2005), 72 (72).

⁴⁰¹ Pfeiffer (Fn. 5), vor §§ 112-131 Rn. 5; Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 50; A. Radtke/O. Hohmann, *Strafprozessordnung Kommentar*, 2011, § 121 Rn. 1, 15, 18.

⁴⁰² BGHSt 47, 105 (109); LG Mannheim, DRiZ 2004, 261 (262).

⁴⁰³ BGHSt 47, 105, (109); Fischer (Fn. 348), § 339 Rn. 12; Uebele (Fn. 353), § 339 Rn. 54.

⁴⁰⁴ C. Schütz, *Betrifft Justiz* 82 (2005), 72 (74); Kern (Fn. 386), S. 41 ff.

⁴⁰⁵ BGHSt 47, 105 (111); BGH NJW 1988, 419 (420 f.); 1988, 421 (422 f.); P.-A. Albrecht, ZRP 2004, 259 (260).

⁴⁰⁶ LG Mannheim, DRiZ 2004, 261 (261).

⁴⁰⁷ LG Mannheim, DRiZ 2004, 261 (262).

Die Einleitung des Verfahrens verwundert auch insofern, als die Eingangs- und Erledigungszahlen des angeklagten Richters über dem Durchschnitt im OLG-Bezirk Karlsruhe lagen, keines der Verfahren verjährt war und zu keinem Zeitpunkt Akten des Richters verschwunden oder unauffindbar waren, sodass die Prüfung eines strafrechtlich relevanten Verhaltens nachgerade absurd erscheint⁴⁰⁸.

ii. Anklage als Disziplinierungsmaßnahme?

Aus diesen Gründen drängt sich die Vermutung auf, dass die Staatsanwaltschaft die Anklage als strafrechtliches Mittel zur Disziplinierung des Richters ausnutzen wollte, um diesen zur schnelleren Bearbeitung zu drängen⁴⁰⁹. Zwar lässt sich dieser Verdacht nicht nachweisen, jedoch passt er in das Bild der deutlich auszumachenden Entwicklung, besonders im Strafverfahren auf Kosten von Strafrechtsprinzipien die Ökonomisierung von Verfahren zu forcieren, um der Überbelastung der Justiz Herr zu werden⁴¹⁰.

Diese Überlegungen zeigen, dass im Rechtsbeugungstatbestand durchaus eine Missbrauchsgefahr liegt, die ebenfalls für eine restriktive Auslegung und Anwendung spricht.

Diese Befürchtungen äußert auch ein OLG-Richter in einem Artikel⁴¹¹ über Ermittlungen der Fuldaer Staatsanwaltschaft gegen einen Gießener Richter⁴¹². Dieser hatte drei Wirtschaftsstrafverfahren verjähren lassen, woraufhin die Staatsanwaltschaft wegen Rechtsbeugung sowie Strafvereitelung im Amt ermittelte, die Ermittlungen jedoch nach zwei Jahren schließlich einstellte, da sie dem Richter den dafür notwendigen Vorsatz nicht nachweisen konnte. Schulte-

⁴⁰⁸ So auch *P.-A. Albrecht*, ZRP 2004, 259 (259).

⁴⁰⁹ So auch *P.-A. Albrecht*, ZRP 2004, 259 (260).

⁴¹⁰ Siehe zu dieser Entwicklung: *W. Ludwig-Mayerhofer*, Das Strafrecht und seine administrative Rationalisierung. Kritik der informalen Justiz, 1998; *S. Roller*, ZRP 2008, 122 (122 f.); *Bitsch* (Fn. 130), Einleitung; *I. E. Fromm/F. Schmidtke*, NZV 2007, 552 (554); *K. Haller/K. Conzen*, Das Strafverfahren: Eine systematische Darstellung mit Originalakte und Fallbeispielen, 2011, Vorwort.

⁴¹¹ *T. Schulte-Kellinghaus*, *Betrifft Justiz* 79 (2004), 343 (343).

⁴¹² Fuldaer Zeitung Nr. 138 vom 18.6.2004, S. 5: „Jurist überfordert“.

Es wird die berechtigte Frage gestellt, worin die Staatsanwaltschaft überhaupt Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht gesehen habe, zu dem auch der Vorsatz gehört. Außerdem deute die Dauer des Verfahrens darauf hin, dass von diesem eine abschreckende Wirkung auf die Richter ausgehen sollte, um damit subtil Druck auf die Spruchkörper auszuüben.

Nach Ansicht des Verfassers – Mitglied des Bundesvorstandes der Neuen Richtervereinigung – hätte sich die Anklage, wenn überhaupt, dann gegen die Justizverwaltung richten müssen, für die bei rechtzeitiger Kenntnis von der Problematik die Pflicht bestanden hätte, die Verjährungen zu verhindern. Darüber hinaus vermutet der Verfasser, dass diese oder vergleichbare Verfahren nicht etwa den wohl gewünschten Effekt hätten, dass schlampige Richter zukünftig sorgfältiger arbeiten würden, sondern dass viel eher „schwache“ Richter in Überlastungssituationen verunsichert würden und aus Angst vor Verjährung und ihrer verheerenden Folgen nach der Devise „Erledigung um jeden Preis“ handeln würden.

Auch andere sehen diese Entwicklung kritisch. Solche Richteranklagen werden als Zeichen für „ein problematisches Verständnis richterlicher Unabhängigkeit“⁴¹³ bewertet. Schließlich obliege in einem gewaltenteiligen Rechtsstaat allein dem Richter die anspruchsvolle Aufgabe, zeitnahe Bearbeitung mit gerechten, wohlüberlegten Ergebnissen zu vereinbaren⁴¹⁴.

IV. Resümee: Voraussetzungen schaffen, die Rückstände weitgehend ausschließen

Die Kritik an verjährten Verfahren wegen verzögerter Bearbeitung ist größtenteils nachvollziehbar und berechtigt. Jedoch sollte man die Ursache dieser bedauernden Vorfälle nicht ausschließlich in der falschen Arbeitsweise oder gar in der Faulheit der Richterinnen und Richter suchen.

⁴¹³ P.-A. Albrecht, ZRP 2004, 259 (259); a. A. Hillgruber (Fn. 61), Art. 98 Rn. 33 f. m.w.N.

⁴¹⁴ P.-A. Albrecht, ZRP 2004, 259 (260).

Bei aller verständlichen Verärgerung sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass die Justiz vor allem gut und erst nachrangig auch möglichst schnell zu arbeiten hat, wie es Anselm Feuerbach bereits 1817 betonte⁴¹⁵. Inhaltliche Qualität der Rechtsprechung lässt sich nur schwer mit den politischen Zielen einer schnellen und vor allem kostengünstigen Rechtsprechung in Einklang bringen⁴¹⁶. Man darf sich jedoch nicht über verjährte Verfahren wundern, wenn die Mittel für die Gerichte gekürzt anstatt aufgestockt werden. Hierbei sei auf die zahlreichen aktuellen Beispiele verwiesen, die in der Einleitung aufgeführt sind. Richterstellen werden weiter gestrichen, obwohl nach den von den Ländern in Auftrag gegebenen Personalbedarfberechnungen seit Jahren etwa 4.000 Richter und Staatsanwälte in der Bundesrepublik fehlen⁴¹⁷. Es ist daher höchste Zeit, die allenthalben⁴¹⁸ beklagte unzureichende Personalausstattung an deutschen Gerichten zu beenden. Es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sondern der Politik, für ausreichend finanzielle sowie personelle Ausstattung der Gerichte zu sorgen, damit diese ihren Aufgaben zufrieden stellend nachkommen können⁴¹⁹. Die Politik ist daher dringend aufgerufen, faire Arbeitsbedingungen für die Judikative zu schaffen.

⁴¹⁵ G. Radbruch/E. Wolf, Paul Johann Anselm Feuerbach. Ein Juristenleben, 2. Aufl. 1957, S. 135.

⁴¹⁶ K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (68); U. Berlit, *KJ* 32 (1999), 58 (64); U. Hochschild/T. Schulte-Kellinghaus, *DRiZ* 2003, 413 (413 ff.); H. Sodan, *DÖV* 2005, 764 (764 ff.).

⁴¹⁷ C. Frank, *DRiZ* 2007, 297 (301); G. Mackenroth/H. Teetzmann, *ZRP* 2002, 337 (338).

⁴¹⁸ C. Frank, *DRiZ* 2007, 297 (297 ff.); G. Kirchhoff, *Betrifft Justiz* 81 (2005), 42 (42); E. Stilz, *DRiZ* 2006, 320 (321); R. Neumann, *DRiZ* 2006, 97 (97 ff.); U. Berlit, *KJ* 32 (1999), 58 (60); A. Jung, *JZ* 2007, 230 (231); C. Frank, *KritV* 91 (2008), 405 (406 f.); H. Klein, *Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz*, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Fn. 29), S. 55 (55).

⁴¹⁹ So auch *BVerfGE* 36, 264 (275); *BVerfG NJW* 2000, 797 (797); 2006, 668 (671); K. Rudolph, *DRiZ* 1992, 6 (13); ähnlich *BGH NJW* 2005, 905 (906); *BGH DÖV* 2007, 387 (387 f.) in teilweiser Abweichung zu *BGHZ* 111, 272.

Besonders im Bereich des Strafrechts fühlen sich Richterinnen und Richter oftmals zu informellen Verfahrenserledigungen gedrängt⁴²⁰. Diese Beobachtung lässt sich wohl zum einen mit fehlenden Ressourcen erklären, zum anderen aber auch damit, dass Richterinnen und Richtern zunehmend präventiv-gestaltende Steuerungsaufgaben zugemutet werden, die sie nicht zu erfüllen im Stande sind und die sie nach der ihnen von der Verfassung zugeordneten Rolle auch gar nicht leisten sollen.

Dies geschieht dadurch, dass sich die Politik durch symbolische, gehaltlose Gesetzgebung aus der Verantwortung stiehlt und stattdessen erwartet, dass das Kriminaljustizsystem Antworten auf komplexe gesellschaftliche Fragen findet. Als Beispiele seien nur Umwelt-, Integrations- oder Terrorprobleme genannt⁴²¹. „Wenn Staatsanwaltschaften und Gerichte aufgerufen sind, umfassende gesellschaftliche Reparaturleistungen vorzunehmen, muss das ins Auge gehen“⁴²², wie Albrecht treffend feststellt, zumal diese Institutionen oftmals nicht einmal ausreichend ausgestattet sind, um die ihnen eigentlich zugeordneten Aufgaben zufriedenstellend zu erledigen.

⁴²⁰ C. Frank, *KritV* 91 (2008), 405 (406); P.-A. Albrecht, *KritV* 91 (2008), 39 (42 f.); ders. (Fn. 1), S. 210; T. Schulte-Kellinghaus, *ZRP* 2008, 205 (206 f.); G. Mackenroth/H. Teetzmann, *ZRP* 2002, 337 (338).

⁴²¹ P.-A. Albrecht, *DRiZ* 1998, 326 (331 f.); ders., *ZRP* 2004, 1 (2); ders., *KritV* 91 (2008), 39 (40); ders., *KritV* 91 (2008), 340 (341); ders., *Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft – auf der Suche nach staatskritischen Absolutheitsregeln*, 2010, S. 663 ff.; J. Vogel in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 46. Aufl. 2011, EU-Arbeitsweisevertrag Art. 83 Rn. 51 (Stand: März 2011).

⁴²² P.-A. Albrecht, *KritV* 91 (2008), 340 (341); zu den Auswirkungen eines sogenannten symbolischen Strafrechts eingehend M. Voß, *Symbolische Gesetzgebung: Fragen zur Rationalität von Gesetzgebungsakten*, 1989; W. Hassemer, *NStZ* 1989, 553 (553 ff.); ders., *Produktverantwortung im modernen Strafrecht*, 1996, S. 3 ff.; ders., *Strafen im Rechtsstaat*, 2000, S. 248 ff. und 258 ff.; C. Prittwitz, *Strafrecht und Risiko: Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*, 1993, S. 237 ff. und 253 ff.; P. Gänßle, *NStZ* 1999, 543 (543 ff.); H. Radtke, in Joecks/Miebach (Fn. 353), Bd. 1, Vor §§ 38 ff., Rn. 6.

Es darf nicht sein, dass Richter immer mehr zu „Fließbandarbeitern“⁴²³ werden und nur noch die Erledigung zählt⁴²⁴. Wenn ein Revisionsgericht feststellen muss, dass sich das von ihm aufgehobene Urteil eines Finanzgerichts auf Einnahmen stützt, die sich überhaupt nicht aus der Akte ergeben⁴²⁵, so lässt dies erahnen, mit welcher Hast und unter welchem Erledigungsdruck, getrieben von der Angst, zu langsam für die Zuweisung eines höheren Amtes zu sein, Richter ihrer Arbeit nachgehen. Dies ist ebenso eines Rechtsstaates unwürdig wie massenweise verjährte Verfahren, ganz gleich worin die Verjährung begründet liegen. Daher ist gerade aktuell darauf zu achten, dass Richterinnen und Richter nicht zu „Sachbearbeitern de luxe“⁴²⁶ verkommen.

Leider immer wieder vorkommendes Fehlverhalten von Richtern darf nicht dazu führen, an dem elementaren Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit zu zweifeln oder diesen in Frage zu stellen⁴²⁷. So darf die Dienstaufsicht unter keinen Umständen – selbst bei greifbar gesetzwidrigem Verhalten – „korrigierend“ in den Rechtsfindungsprozess eingreifen⁴²⁸. Zur Korrektur solcher Fehler sind einzig und allein die Berufungs- und Revisionsgerichte befugt. Auch einem Richter, der es hauptsächlich durch eigenes Verschulden zu hohen Rückständen kommen oder gar Verfahren verjähren lässt, darf man seine Unabhängigkeit bei der Rechtsfindung weder durch eine Anklage wegen Rechtsbeugung noch auf dem Umweg über einen Rechtsbehelf⁴²⁹ streitig machen, da diese Unabhängigkeit nicht durch schlechte Arbeit „verwirkt“ werden kann, sondern verfassungsrechtliche Grundvoraussetzung jeder Recht sprechenden Tätigkeit ist.

⁴²³ W. Meilicke/T. Heidel, DB 2003, 2267 (2267 ff.); H. Sandler, NJW 1995, 2464 (2468).

⁴²⁴ A. Jung, JZ 2007, 230 (231); H. Häuser, KritV 91 (2008), 410 (413); Albrecht (Fn. 1), S. 277 ff.

⁴²⁵ BFHE 217, 514 (514 ff.).

⁴²⁶ S. Roller, ZRP 2008, 122 (123).

⁴²⁷ K. F. Piorreck, Betrifft Justiz 74 (2003), 64 (70).

⁴²⁸ K. F. Piorreck, Betrifft Justiz 65 (2001), 218 (222); a. A. K. Redeker, NJW 2000, 2796 (2798).

⁴²⁹ BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), DRiZ 2008, 122 (123).

F. Keine vorgegebenen Dienstzeiten – zwingende Voraussetzung für eine unabhängige Rechtsfindung?

Nach wie vor äußerst umstritten ist die Frage, ob es gegen die richterliche Unabhängigkeit verstoßen würde, Richterinnen und Richtern vorzuschreiben, wann und wo sie zu arbeiten haben. Das Bundesverfassungsgericht sowie der Bundesgerichtshof haben zu diesen Fragen in einigen Urteilen Stellung bezogen.

I. Rechtsprechung zur Festlegung von Arbeitszeit und -ort

Zunächst legte das Bundesverfassungsgericht fest, dass eine Regelung einer Arbeitszeitverordnung nicht entsprechend auf Spruchkörper anzuwenden sei, da dies dem Wesen des Richteramtes zuwiderlaufen würde⁴³⁰. Aus der richterlichen Unabhängigkeit folge, dass Richterinnen und Richter nicht an behördlich festgesetzte Dienstzeiten gebunden seien.

Diese Feststellung bestätigte das Bundesverfassungsgericht in zwei weiteren Urteilen⁴³¹. Anknüpfend an diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes entwickelte sich eine Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, die festhielt, dass Richterinnen und Richter selbst bestimmen dürfen, wann und wo sie arbeiten, soweit nicht bestimmte Tätigkeiten – etwa Sitzungen, Beratungen, Abwicklung des Dezernats, Sofort- und Eilsachen – ihre Präsenz im Gericht erfordern⁴³². Damit solle gewährleistet werden, dass die Spruchkörper der Rechtsfindung möglichst frei von Störungen, „seien sie auch nur atmosphärischer Art“⁴³³, nachgehen können. Jeder Richter solle „die Möglichkeit haben, sich, wann immer seine Anwesenheit im Gericht nicht unerlässlich ist, mit seiner Arbeit zurückziehen zu können, um sich ihr in anderer Umgebung und mit freier Zeiteinteilung umso ungestörter und intensiver widmen zu können“⁴³⁴. Eine Vorgabe fester oder gleitender Arbeitszeiten für richterliches Personal ist somit nach

⁴³⁰ BVerwG DRiZ 1981, 470 (470).

⁴³¹ BVerwG NJW 1983, 62 (62 f.); 1988, 1159 (1159 f.).

⁴³² BGHZ 113, 36 (40); BGHSt 47, 105 (111); BGH NJW; 2003, 282 (282 f.).

⁴³³ BGHZ 113, 36 (40).

⁴³⁴ BGH, ebd.; zustimmend R: Schröder, NJW 2005, 1160 (1160 ff.); I. Schott, ZRP 2005, 103 (103); T. Kunzl, ZRP 2005, 242 (242 f.); U. Vultejus, ZRP 2006, 64 (64 ff.); H. J. Dohmen, ZRP 2006, 132 (132).

höchstrichterlicher Rechtsprechung unzulässig. Diese Auffassung wird auch damit begründet, dass die richterliche Unabhängigkeit auch in den Bereich der Arbeitszeitgestaltung hineinwirke und die Richterin oder der Richter durch festgesetzte Dienststunden von einer Arbeitsweise abgehalten werden könnte, die sie oder er für ertragreicher halte, zumal sich die eigentliche Tätigkeit der Rechtsfindung überwiegend auf einer von der Gerichtsorganisation losgelösten Ebene vollziehe und nicht das Ergebnis eines behördlichen Ablaufs, sondern eines höchstpersönlichen Erkenntnisprozesses sei, der sich der zeitlichen Steuerung weitgehend entziehe⁴³⁵.

Die Nichtanwendung arbeitszeitrechtlicher Vorschriften auf Richterinnen und Richter ist laut Bundesverwaltungsgericht nicht als subjektives Recht oder Privileg zu verstehen, auf das verzichtet werden könne, sondern sei eine gebotene institutionelle Vorkehrung gegen vermeidbare Einflussnahmen der Verwaltung auf die den Spruchkörpern anvertraute Rechtsprechung⁴³⁶.

Zudem muss es nach dem Bundesgerichtshof Richterinnen und Richtern möglich sein, auch außerhalb der üblichen Bürozeiten ihr Dienstzimmer zu betreten, es sei denn, die Beschränkung des freien Zugangs ist durch die Notwendigkeit eines geregelten und finanzierbaren Dienstbetriebs gerechtfertigt⁴³⁷.

II. Diskussion zu Dienstzeiten

Es wurden schon mehrfach Versuche von verschiedenen Seiten unternommen, Richterinnen und Richtern feste Dienstzeiten vorzuschreiben. Anlass dazu gaben oftmals kuriose Fälle. Als Beispiel dient der Fall, in dem eine Verhaftung wegen Unerreichbarkeit des zuständigen Richters fehlschlug, woraufhin sich das baden-württembergische Justizministerium genötigt sah zu behaupten, dass die allgemeine Dienstzeitenregelung für Behörden auch für Richter gelte⁴³⁸. Dazu ist anzumerken, dass ein solcher Fall in der heutigen Zeit aufgrund der nahezu ständigen Erreichbarkeit über Mobiltelefone unwahrscheinlicher geworden ist.

⁴³⁵ BGHZ 113, 36 (40); BVerwG DRiZ 1988, 139 (140).

⁴³⁶ BVerwGE 125, 365 (365).

⁴³⁷ BGH DRiZ 2003, 88 (89).

⁴³⁸ DRiZ 1971, 199 (199 f.).

In anderen Fällen unterblieb die Befassung des zuständigen Richters, ohne dass seine Erreichbarkeit oder Nichterreichbarkeit festgestellt wurde⁴³⁹.

Der bayerische Finanzminister Kurt Faltlhauser meint, es sei nicht einzusehen, weshalb Ministerialräte und andere hochqualifizierte Beamte an feste Arbeitszeiten gebunden seien und Richter nicht, obwohl kein qualitativer Unterschied in der zu erledigenden Arbeit bestehe⁴⁴⁰. Auch ein Ministerialrat sei atmosphärischen Störungen innerhalb des Ministeriums ausgesetzt und müsse umfangreiche Schriftsätze verfassen sowie Grundsatzentscheidungen erwägen und vorbereiten, sei jedoch trotzdem verpflichtet, regelmäßig im Ministerium zu erscheinen⁴⁴¹.

Diese Aussagen lösten heftige Reaktionen aus. Faltlhauser wurde vorgeworfen, er verkenne den Unterschied zwischen Legislative und Exekutive⁴⁴². Die Einführung fester Dienstzeiten würde Abhängigkeiten schaffen und gegen hergebrachte Grundsätze des richterlichen Amtsrechts verstoßen⁴⁴³. Solche Vorgaben wären einer effizienten und flexiblen Arbeitsorganisation nicht zuträglich⁴⁴⁴. Den Vorgang der Rechtsfindung könne man nicht in Bürozeiten von 9-17 Uhr pressen⁴⁴⁵.

Vultejus versteht den Richterberuf gerade in der heutigen Zeit, da von Richtern erwartet wird, bei Bedarf neues Recht zu schaffen, als eine kreative Tätigkeit⁴⁴⁶. Er vergleicht die Arbeit des Richters mit den kreativen Berufen von Schriftstellern, Malern und Bildhauern und stellt fest, dass bei diesen Berufen wohl auch niemand auf die Idee kommen würde, für die Einhaltung fester Arbeitszeiten zu plädieren⁴⁴⁷. Stattdessen fordert er wegen der steigenden Anforderungen an den Inhalt richterlicher Arbeit eine Herabsetzung der Zahl der von jeder Richterin und

⁴³⁹ BVerfGE 103, 142 (142 ff.); 105, 239 (239 ff.).

⁴⁴⁰ H. Faltlhauser, ZRP 2005, 103 (103); ebenso M. Höhr, DRiZ 2006, 27 (27).

⁴⁴¹ H. Faltlhauser, ebd.

⁴⁴² T. Kunzl, ZRP 2005, 241 (241).

⁴⁴³ H. Böhm, DRiZ 2005, 138 (138).

⁴⁴⁴ L. Jünemann, DRiZ 2005, 338 (338).

⁴⁴⁵ L. Jünemann, ebd.

⁴⁴⁶ U. Vultejus, ZRP 2006, 64 (65).

⁴⁴⁷ U. Vultejus, ZRP 2006, 64 (66).

jedem Richter zu entscheidenden Verfahren, um ihnen mehr Raum für Weiterbildung zu gewähren⁴⁴⁸.

Nach Dirk Herrmann ist die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit nur garantiert, wenn der Richter Ort und Zeit seiner Tätigkeit frei bestimmen kann⁴⁴⁹.

Horst Trieflinger hält hingegen feste Arbeitszeiten für das richterliche Personal für sinnvoll⁴⁵⁰. Man verspricht sich davon, eine effektive Justizgewährung sichern zu können⁴⁵¹.

Konrad Redeker ist der Meinung, dass sich die dritte Gewalt in unserer Dienstleistungsgesellschaft nicht mehr länger „hinter dem Vorhang richterlicher Unabhängigkeit“ die Freiheit nehmen könnte, ohne feste Dienstzeiten zu arbeiten⁴⁵². Er leitet aus der Justizgewährungspflicht das Gebot ab, streitige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit zu klären und führt als gesetzliche Regelung § 26 Abs. 2 DRiG an, der Richterinnen und Richter zur ordnungsgemäßen unverzögerten Erledigung ihrer Amtsgeschäfte verpflichtet⁴⁵³. Auch die konkrete Regelung des § 117 Abs. 4 VwGO, wonach ein Urteil, das bei der Verkündung noch nicht abgesetzt ist, vor Ablauf von zwei Wochen vollständig abgefasst der Geschäftsstelle zu übergeben ist, sei ein Indiz dafür, dass Richterinnen und Richtern sehr wohl vorgeschrieben werden kann, wann sie bestimmte Arbeiten zu erledigen haben⁴⁵⁴.

Dieser Argumentation hält Schott entgegen, diverse Untersuchungen unabhängiger Beratungsunternehmen hätten nachgewiesen, dass die relativ freie Arbeitszeitgestaltung von Richterinnen und Richtern nicht etwa zu einer im Vergleich zu Beamten geringeren Arbeitszeit führen würde, sondern zu einer

⁴⁴⁸ U. Vultejus, ebd.

⁴⁴⁹ D. Herrmann, DRiZ 2004, 316 (317).

⁴⁵⁰ H. Trieflinger, *Betrifft Justiz* 88 (2006), 412 (414); ebenso M. Höhr, DRiZ 2006, 27 (27).

⁴⁵¹ R. Schröder, NJW 2005, 1160 (1164); E. Schilken, JZ 2006, 860 (867).

⁴⁵² K. Redeker, NJW 2000, 2796 (2798); ebenso M. Höhr, DRiZ 2006, 27 (27), der Richtern vorwirft, sich aus Angst vor zu viel Kontakt mit Verfahrensbeteiligten „unter der Robe und hinter dem Richtertisch“ zu verstecken.

⁴⁵³ K. Redeker, NJW 2000, 2796 (2797).

⁴⁵⁴ K. Redeker, ebd.

erheblich erhöhten⁴⁵⁵. Dohmen spricht gar von durchschnittlich 50-60 Wochenarbeitsstunden⁴⁵⁶. Darüber hinaus habe die freie Zeiteinteilung und Arbeitsplatzwahl auf Grund einer optimalen Ressourcenausschöpfung eine Steigerung der Arbeitsleistung zur Folge⁴⁵⁷.

Ebenso könne nicht das Argument überzeugen, dass die Spruchkörper bei freier Zeit- und Ortswahl zur Erledigung ihrer Amtsgeschäfte schwerer erreichbar seien. Dies könne man mit moderner Kommunikationstechnik beheben, zumal die Gerichte ohnehin auf den neuesten technischen Stand nachgerüstet gehörten⁴⁵⁸.

Auch der 66. Deutsche Juristentag sprach sich mit den genannten Argumenten für die Beibehaltung der freien Arbeitszeit aus, betonte jedoch, dass die Justizgewährung auch die nicht immer gegebene Erreichbarkeit der Richterinnen und Richter während ihrer Arbeitszeit verlange⁴⁵⁹.

Schröder differenziert zwischen verschiedenen Alternativen möglicher Arbeitszeitregelungen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass bei sehr flexiblen Arbeitszeitmodellen, wenn dem Richter beispielsweise ein gewisses monatliches Arbeitspensum mit Ausgleichsmöglichkeiten für Überstunden vorgeschrieben wird, die Gefahr einer auch nur mittelbaren Beeinflussung der eigentlichen Rechtsfindung gering ist⁴⁶⁰. Genaue Dienstzeitfixierungen könnten hingegen sehr wohl die Rechtsfindung beeinflussen. Sie nennt das Beispiel, dass ein Richter sich nach einer siebenstündigen Sitzung nicht mehr in der Lage sehe, die von ihm geschuldete Arbeitsleistung an diesem Tag zu erbringen. Ist er nun durch eine genaue Arbeitszeitvorgabe gezwungen weiterzuarbeiten, so könne dies der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nicht dienlich sein⁴⁶¹. Darüber hinaus

⁴⁵⁵ I. Schott, ZRP 2005, 103 (103); U. Vultejus, ZRP 2006, 64 (65).

⁴⁵⁶ H. J. Dohmen, ZRP 2006, 132 (132).

⁴⁵⁷ I. Schott, ZPR 2005, 103 (103).

⁴⁵⁸ I. Schott, ebd.

⁴⁵⁹ A. Jung, JZ 2007, 230 (231).

⁴⁶⁰ R. Schröder, NJW 2005, 1160 (1164); ebenfalls für flexible Arbeitszeiten M. Höhr, DRiZ 2006, 27 (27).

⁴⁶¹ R. Schröder, ebd.

meldet sie Bedenken an, ob Arbeitszeitvorgaben tatsächlich geeignet und erforderlich sind, um die Effektivität des Rechtsschutzes zu steigern⁴⁶².

III. Fehlende Notwendigkeit der Vorgabe von Dienstzeiten

Es lässt sich trefflich darüber streiten, ob die Unabhängigkeit unserer Spruchkörper zwangsläufig freie Dienstzeiten zur Konsequenz haben muss. Meines Erachtens haben beide Auffassungen gute praktische Argumente für ihren Standpunkt, jedoch fehlt eine theoretische Herleitung dafür, dass sich aus der richterlichen Unabhängigkeit zwingend eine Freiheit bei der Wahl des Ortes und der Zeit der zu erbringenden Arbeitsleistung ergeben muss. Bei der Diskussion um die Freiheit der Richterinnen und Richter von festen Dienstzeiten geht es mithin wohl eher um eine Zweckmäßigkeit- denn um eine Unabhängigkeitsfrage⁴⁶³. Ich schließe mich dennoch der Einschätzung an, dass jedenfalls starre Arbeitszeitvorgaben zu einer wenn auch nur mittelbaren Beeinflussung der Rechtsfindung führen können, indem die Richterin oder der Richter in der freien Rechtsfindung gestört sein kann. Das Argument, dass man von einem Richter gerade erwarten können muss, trotz solcher zeitlicher Vorgaben in seiner Rechtsfindung unbeeinflusst zu bleiben, ist zwar nicht von der Hand zu weisen; nichtsdestotrotz sollte man sich im Zweifel eher für eine Regelung aussprechen, die eine größere Freiheit der Spruchkörper gewährleistet.

Bei flexiblen Arbeitszeitmodellen ist ein dadurch hervorgerufener Eingriff in Art. 97 GG zwar eher unwahrscheinlich⁴⁶⁴, jedoch spricht für mich neben der Tatsache, dass die Frage bereits höchstrichterlich entschieden wurde, insbesondere der ökonomische Aspekt gegen feste Dienstzeiten für die dritte Staatsgewalt. Es ist zu befürchten, dass die Vorgabe fester Dienstzeiten eher zu einem „Dienst nach Vorschrift“ führen würde. Richterinnen und Richter würden womöglich eher ihre Arbeitszeit strikt einhalten und wären weniger bereit, auch nach Dienstschluss noch über den Akten zu sitzen, wenn die Kollegen um 17 oder 18 Uhr das Dienstzimmer verlassen. Auch auf dem 66. Deutschen Juristentag betonte der Großteil der Richterinnen und Richter, dass bereits jetzt deutlich mehr gear-

⁴⁶² R. Schröder, NJW 2005, 1160 (1165).

⁴⁶³ F. Wittreck, NJW 2004, 3011 (3014 f.); Wassermann (Fn. 63), Art. 97 Rn. 17; U. Berlit, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Fn. 29), S. 149 (152).

⁴⁶⁴ So auch M. Höhr, DRiZ 2006, 27 (27); R. Schröder, NJW 2005, 1160 (1165).

beitet werde, als dies bei der Einführung von Kernarbeitszeiten der Fall wäre⁴⁶⁵. Überdies lässt sich der komplexe Prozess der Rechtsfindung kaum in „abgesessener“ Arbeitszeit messen. Es ist eher davon auszugehen, dass Richterinnen und Richter nicht selten auch noch nach Dienstschluss über bestimmte Fälle nachdenken.

Ist es eines liberalen Rechtsstaats würdig, der Richterschaft vorzuschreiben, wann und wo sie zu arbeiten hat oder ihr gar Vorgaben zu erteilen, wie viel Zeit sie auf eine bestimmte Akte verwenden darf? Warum sollte man Richtern ohne Not vorschreiben, wann und wo sie zu arbeiten haben, wenn sie Tag für Tag beweisen, dass sie auch ohne solche Vorgaben und trotz erheblicher Überbelastung in der Lage sind, ihre Arbeit in den weit überwiegenden Fällen gut zu erledigen? Im Übrigen wird die Arbeitsmenge durch den so genannten Pensenschlüssel von den Justizministerien festgelegt, ohne dass die Richterschaft dabei ein formell abgesichertes Mitbestimmungsrecht hat. Damit ist gewährleistet, dass jeder Richter ein gewisses Arbeitspensum zu leisten hat, auch wenn er nicht im Gericht anwesend ist.

Die Justizgewährungspflicht beinhaltet auch das Gebot, Rechtsstreitigkeiten in einer angemessenen Zeit zu entscheiden⁴⁶⁶. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb feste Dienstzeiten dazu beitragen können sollen, die Zahl verzögert bearbeiteter Verfahren zu verringern. Viel eher wäre es angebracht, die überlasteten Gerichte durch Einstellung weiteren Richterpersonals zu entlasten und auf diese Weise dem Problem von zu langwierigen Prozessen entgegenzuwirken, anstatt beispielsweise im Strafrecht durch weitere Einstellungsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft immer mehr Verfahren auf informellem Wege zu beenden, was im Hinblick auf den Justizgewährungsgrundsatz äußerst kritisch zu betrachten wäre. Schließlich ist die Justizverwaltung von Rechts wegen verpflichtet, die Gerichte personell ausreichend auszustatten⁴⁶⁷, da es im Wesentlichen ihr obliegt, die sachlichen

⁴⁶⁵ A. Jung, JZ 2007, 230 (231).

⁴⁶⁶ So auch K. Redeker, NJW 200, 2796 (2797).

⁴⁶⁷ BVerfGE 36, 264 (275); BVerfG NJW 2000, 797 (797); 2006, 668 (671); ähnlich BGH NJW 2005, 905 (906); DÖV 2007, 387 (387 f.); P.-A. Albrecht, ZRP 2004, 259 (260).

und personellen Mittel bereit zu stellen, um den staatlichen Strafanspruch durchsetzen zu können⁴⁶⁸.

Aus diesen Gründen ist es nicht einzusehen, warum man Richterinnen und Richter dazu zwingen sollte, ihrer Arbeit zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort nachzugehen. Das bisherige System hat sich bewährt und sollte beibehalten werden⁴⁶⁹. Es dient meiner Einschätzung nach sogar als Vorbild für andere Berufsgruppen.

G. Bereitschaftsdienst – Bedrohung der richterlichen Unabhängigkeit?

Mit der Diskussion zu Dienstzeiten eng verknüpft ist die Frage, inwieweit Richterinnen und Richter zu Bereitschaftsdiensten verpflichtet werden können.

I. Grundsätzliche Vereinbarkeit mit der richterlichen Unabhängigkeit

Grundsätzlich steht einem richterlichen Bereitschaftsdienst die Unabhängigkeit nicht entgegen, da das Verbot vorgegebener Dienstzeiten nur gilt, soweit nicht bestimmte Tätigkeiten die Präsenz des Richters erfordern⁴⁷⁰. Der Bereitschaftsdienst für Eilsachen ist gerade eine solche Tätigkeit⁴⁷¹. Dies unterstreicht auch ein Urteil des Bundesgerichtshofes⁴⁷², welches feststellt, dass in der Anordnung richterlicher Bereitschaftsdienste eine Zuweisung zusätzlicher richterlicher Geschäfte läge, welche nicht gegen die richterliche Unabhängigkeit verstoße.

⁴⁶⁸ LG Mannheim DRiZ 2004, 261 (264); OLG Frankfurt NSTz 2002, 220 (220).

⁴⁶⁹ So auch *I. Schott*, ZRP 2005, 103 (103).

⁴⁷⁰ BVerwG NJW 1988, 1159 (1160) m.w.N.; BGHZ 113, 36 (40) m.w.N.

⁴⁷¹ *D. Herrmann*, DRiZ 2004, 316 (320).

⁴⁷² BGH NJW 1987, 1198 (1199).

II. Die Neuregelung des § 22c GVG und seine Folgen

Eine Bundesverfassungsgerichtsentscheidung⁴⁷³, wonach der Begriff „Gefahr im Verzug“ in Art. 13 Abs. 2 GG eng auszulegen sei und die richterliche Durchsuchungsanordnung die Regel, die nicht richterliche die Ausnahme sein müsse, hatte die Neufassung des § 22c GVG zur Folge, der seit 1.8.2002 in Kraft ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Gerichte dazu angehalten, „im Rahmen des Möglichen tatsächliche und rechtliche Vorkehrungen zu treffen, damit die in der Verfassung vorgesehene Regelzuständigkeit des Richters auch in der Masse der Alltagsfälle gewahrt bleibt“⁴⁷⁴. Es wurde die „verfassungsrechtliche Verpflichtung der Gerichte, die Erreichbarkeit eines Ermittlungsrichters, auch durch die Einrichtung eines Eil- oder Notdienstes, zu sichern“⁴⁷⁵ betont. Folgerichtig hat der Gesetzgeber die Beschränkung des Bereitschaftsdienstes auf dienstfreie Tage aufgehoben und einen solchen Dienst auch für dienstfreie Zeiten an Werktagen ermöglicht⁴⁷⁶. Seither ist der Bereitschaftsstaatsanwalt gehalten, wenn er nach Ende der üblichen Dienstzeiten eine Durchsuchungsanordnung dringend benötigt, diese beim Bereitschaftsrichter – soweit ein solcher in seinem Gerichtsbezirk vorhanden ist – zu beantragen und nicht, wie vorher gängige Praxis, selbst über das Vorliegen von „Gefahr im Verzug“ zu entscheiden.

Durch die Neuregelung des § 22c GVG werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnungen zu bestimmen, dass bei Bedarf Bereitschaftsdienste an Amts- und Landgerichten aufzustellen sind. Von dieser Möglichkeit haben etwa Baden-Württemberg (durch Art. 1 der Verordnung des Justizministeriums zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung Justiz vom 28.3.2003, GBl. S. 188, womit Bereitschaftsdienste an dienstfreien Tagen sowie an den übrigen Tagen von 16.30 Uhr bis 7.30 Uhr möglich ist) sowie Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht (durch Allgemeine Verfügung „Bereitschaftsdienst bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften“ des Justizministeriums vom 5.11.2003, JMBl. S. 266, womit an

⁴⁷³ BVerfGE 103, 142 (156); vgl. dazu *H. Ostendorf/J. Brüning*, JuS 2001, 1063 (1066 f.); *C. Möllers*, NJW 2001, 1397 (1397 f.).

⁴⁷⁴ BVerfG, ebd.

⁴⁷⁵ BVerfG, ebd.

⁴⁷⁶ BT-Drucks. 14/9266, S. 38; *O. Katholnigg*, Strafgerichtsverfassungsrecht. Kommentar, 3. Aufl. 1999, § 22c Rn. 2; *Kissel/Mayer* (Fn. 61), § 22c Rn. 4, 7.

allen Tagen der Woche von 6 Uhr bis 21 Uhr ein Bereitschaftsdienst im Bedarfsfall eingerichtet werden kann).

Diese Neuregelung bedeutet jedoch keineswegs, dass in jedem Gerichtsbezirk ein solcher Bereitschaftsdienst rund um die Uhr eingerichtet werden muss. Vielmehr ist es Sache der jeweiligen Präsidien, den tatsächlichen Bedarf in ihrem Bezirk festzustellen, denn nur sie können dies tatsächlich beurteilen⁴⁷⁷.

III. Weigerungsrecht des Bereitschaftsrichters? – Unabhängigkeit versus Justizgewährungspflicht

Soweit die Theorie. Problematisch wird es jedoch, wenn sich ein Richter weigert, des Nachts etwa über eine Durchsuchungsanordnung zu entscheiden.

Einerseits sollte die richterliche Unabhängigkeit dem Richter lediglich eine Freiheit in der Entscheidung, also eine sachliche Unabhängigkeit einräumen, nicht jedoch die Freiheit vor der Entscheidung⁴⁷⁸. Schließlich steht dem Bürger ein Justizgewährungsanspruch gegenüber dem Staat zu. Andererseits sind auch Fälle denkbar, in denen sich ein Richter außerstande sieht, in der konkreten Situation zu entscheiden, weil er beispielsweise die Sachlage mangels Akten nicht hinreichend einschätzen kann. Der Staatsanwalt darf jedenfalls keine „Gefahr im Verzug“ wegen richterlicher Willkür annehmen, denn dies würde die richterliche Prüfungskompetenz unterlaufen⁴⁷⁹. Im Zweifel muss der Richter die beantragte Maßnahme ablehnen. Die Entscheidung über die Unaufschiebbarkeit liegt in den Händen des Bereitschaftsrichters⁴⁸⁰, denn bei aller im Einzelfall gebotenen Eile, ist mit einer übereilten und falschen Entscheidung niemandem gedient.

⁴⁷⁷ *Neue Richtervereinigung*, Stellungnahme des Landesverbandes Berlin/Brandenburg vom 25.3.2010 zum Bereitschaftsdienst, nrv-net.de vom 18.4.2010, S. 5; Überblick zu eingerichteten Bereitschaftsdiensten in verschiedenen Gerichten und Bundesländern bei *T. Edinger*, DRiZ 2004, 161 (161, 163).

⁴⁷⁸ *S. Beichel/J. Kieninger*, NSTZ 2003, 10, Fußn. 7.

⁴⁷⁹ *S. Beichel/J. Kieninger*, NSTZ 2003, 10 (13).

⁴⁸⁰ *C. Lückemann* in *Zöller* (Fn. 173), § 22c GVG Rn. 4; *D. Herrmann*, DRiZ 2004, 316 (319).

IV. Zulässigkeit von Bereitschaftsdiensten über einen Zeitraum von einer Woche?

Problematisch erscheint, dass beispielsweise in Baden-Württemberg durch Neuregelung des § 29 Abs. 1 der Zuständigkeitsverordnung Justiz (ZustVO Justiz) ein Bereitschaftsdienst festgelegt wurde, der jeweils von Montag, 7.30 Uhr bis zum darauf folgenden Montag, 7.30 Uhr andauert.

Eine Ansicht⁴⁸¹ sieht diese Belastung als zulässig an. Mit der Neuregelung des Bereitschaftsdienstes würden die Richter zwar zusätzlich belastet werden. Solange jedoch über den Geschäftsverteilungsplan eine „gleichmäßige“ Verteilung erfolge, sodass jeder Richter nur temporär belastet ist, und soweit ein praktischer Bedarf für einen nächtlichen Bereitschaftsdienst gegeben sei, läge darin kein Eingriff in die Unabhängigkeit⁴⁸².

Meines Erachtens ist es jedoch fraglich, ob man dies tatsächlich von einem Bereitschaftsdienst sagen kann, der sich auf sieben Tage und Nächte hintereinander erstrecken soll. Sieht man die Bereitschaftszeit als Arbeitszeit an, wie es der EuGH für Bereitschaftsdienste von Ärzten festgelegt hat⁴⁸³, so kann man vielmehr zu dem Ergebnis kommen, dass eine solche zeitliche Festlegung die gesetzlich geforderten elf Stunden Ruhezeit für Arbeitnehmer (vgl. § 5 Abs. 1 ArbZG) außer Acht lässt und somit arbeitsrechtlich bedenklich oder gar unzulässig ist⁴⁸⁴. Gegen eine solche Einschätzung spricht jedoch ein Vergleich der Belastung von Ärzten während ihres Notdienstes mit der Belastung, die Richter bei ihrem Bereitschaftsdienst ausgesetzt sind. Da sich der richterliche Notdienst zumeist darauf beschränkt, nach kurzer Prüfung des jeweiligen Sachverhaltes eine fernmündliche Zustimmung oder Ablehnung zu polizeilichen Maßnahmen abzugeben, die unter Richtervorbehalt stehen, muss ein Arzt seinen Notdienst im Krankenhaus leisten. Insofern ist eine Vergleichbarkeit der Notdienste nicht gegeben. Zwar kann ein Bereitschaftsdienst über sieben Tage und Nächte hinweg im ungünstigen Fall für den Richter eine erhebliche Belastung bedeuten. Ein

⁴⁸¹ D. Herrmann, DRiZ 2004, 316 (321); D. Helmken, Betrifft Justiz 76 (2003), 174 (174 f.); G. Fickenscher, NJW 2009, 3473 (3473 f.).

⁴⁸² D. Herrmann, ebd.; G. Fickenscher, ebd.

⁴⁸³ EuGH NJW 2003, 2971 (2971).

⁴⁸⁴ So auch D. Herrmann, DRiZ 2004, 316 (320).

solcher Dienst tangiert den Richter deswegen jedoch nicht in seiner unabhängigen Rechtsfindung⁴⁸⁵.

V. Einzelentscheidungen zum Bereitschaftsdienst

Das Bundesverfassungsgericht las aus Art. 104 Abs. 1 GG die Verpflichtung für den Staat, „die Erreichbarkeit eines zuständigen Richters – jedenfalls zur Tageszeit – zu gewährleisten und ihm auch insoweit eine sachangemessene Wahrnehmung seiner richterlichen Aufgaben zu ermöglichen“⁴⁸⁶. In dieser Entscheidung ließ der Senat offen, ob auch die Voraussetzungen für einen Bereitschaftsdienst zur Nachtzeit zu schaffen sind und wenn ja, wie diese auszusehen hätten.

Erst in einer späteren Entscheidung im Zusammenhang mit Festnahmen bei einer Massenkundgebung am Rande eines Castor-Transportes⁴⁸⁷ äußerte sich das Bundesverfassungsgericht zu richterlichen Bereitschaftsdiensten des Nachts und legte fest: „Ein richterlicher Bereitschaftsdienst zur Nachtzeit ist demgegenüber von Verfassungs wegen erst dann gefordert, wenn hierfür ein praktischer Bedarf besteht“. Dieser Bedarf bestand für das Gericht im konkreten Falle, da im „nahen zeitlichen Zusammenhang mit dem Transport mit Masseningewahrsamnahmen gerechnet werden“ musste⁴⁸⁸.

Ein Eingriff in die Unabhängigkeit der Spruchkörper ist nicht darin zu sehen, dass ein Richter im Rahmen seiner Bereitschaftstätigkeit Arbeiten zu verrichten hat, die bei regelmäßigem Dienstverlauf von Hilfskräften getätigt werden, solange der Richter nicht mehr als zweimal im Jahr zum Bereitschaftsdienst herangezogen wird⁴⁸⁹. Die richterliche Unabhängigkeit werde grundsätzlich auch nicht dadurch

⁴⁸⁵ So auch das OVG NRW, Beschl. v. 5.10.2010 – 1 A 3306/08, das einen Bereitschaftsdienst am Wochenende nicht als ausgleichspflichtige Mehrarbeit einstuft.

⁴⁸⁶ BVerfGE 105, 239 (248).

⁴⁸⁷ BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), BVerfGK 7, 87 (87 ff.).

⁴⁸⁸ BVerfGK, ebd.

⁴⁸⁹ BGH NJW 1987, 1198 (1199).

angegriffen, dass die Geschäftsverteilung durch ein für den Richter „fremdes“ Präsidium einer übergeordneten Instanz vorgenommen wird⁴⁹⁰.

Die Richterinnen und Richter haben keinen Anspruch darauf, nur die Eilsachen ihres jeweiligen „Fachbereiches“ zu erledigen, sondern müssen sämtliche unaufschiebbaren richterlichen Geschäfte erledigen. Diese Zuständigkeit für „fremde Sachgebiete“ gilt im Übrigen nicht nur für Bereitschaftsrichter. Das Präsidium eines Landgerichts kann notfalls beispielsweise Zivilrichter zur Erledigung von Haftsachen heranziehen, ohne dabei in die richterliche Unabhängigkeit einzugreifen⁴⁹¹.

Dieser Umstand ist im Hinblick auf die Qualität der Rechtsprechung überaus bedenklich. Man wird von „fachfremden“ Richtern nicht unbedingt erwarten können, dass sie sich in für sie ungewohnte Materien derart schnell einarbeiten, dass sie Eilfälle fehlerfrei entscheiden.

H. Resümee zur Rechtsprechung zu potenziellen Einflüssen auf die richterliche Unabhängigkeit

Die höchstrichterliche Rechtsprechung zu den potenziellen Einflussfaktoren auf eine unabhängige Rechtsprechung zeigt einerseits, dass der Bundesgerichtshof sowie das Bundesverfassungsgericht diese Unabhängigkeit als besonders schützenswert erachten und daher zu Recht strikte Grenzen ziehen. Andererseits verdeutlicht diese Zusammenschau, an welcher verschiedenen Stellen diesem wichtigen Grundsatz Erosionen drohen und wie schwierig eine genaue Abgrenzung von erlaubten zu nicht erlaubten Dienstaufsichtsmaßnahmen im Einzelfall sein kann. Den höchsten Gerichten unseres Landes gelingt es ausgesprochen gut, der Dienstaufsicht über die ordentliche Gerichtsbarkeit an den richtigen Stellen Einhalt zu gebieten, auch wenn die Urteile zur Dienstaufsicht bei richterlichen Äußerungen nicht durchweg überzeugen können.

⁴⁹⁰ D. Herrmann, DRiZ 2004, 316 (321).

⁴⁹¹ OLG Frankfurt/M. MDR 1993, 787 (787).

Der Kritik an der Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit als diesen Grundsatz zu weit auslegend⁴⁹² kann zumindest in dieser Pauschalität nicht gefolgt werden. Es wird zwar mit Recht gefordert, diese Rechtsprechung besonders aufmerksam zu verfolgen, da hier Richter unmittelbar oder mittelbar in eigener Sache entscheiden⁴⁹³; jedoch kann die behauptete übertriebene Sensibilität der Richterschaft in diesen Fragen nicht festgestellt werden. Eine eventuell zu weit gehende, wenn auch im Ergebnis völlig nachvollziehbare Interpretation der richterlichen Unabhängigkeit ist lediglich im Zusammenhang mit festen Dienstzeiten zu konstatieren, die nach meiner Überzeugung nicht unbedingt direkt die richterliche Unabhängigkeit tangieren müssen. Den Richterinnen und Richtern ist auch zukünftig die Möglichkeit einzuräumen, ihre Arbeitszeit und ihren Arbeitsort frei zu bestimmen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung sollte daher auch zukünftig daran festhalten, die unabhängige Rechtsfindung umfassend zu schützen, da eine irgendwie eingeschränkte Unabhängigkeit faktisch keine Unabhängigkeit mehr darstellt⁴⁹⁴; es gibt nun mal nicht „ein bisschen“ richterliche Unabhängigkeit⁴⁹⁵. „Kern guter Rechtsprechung und eines starken Rechtsstaates, der Rechtsfrieden, Rechtssicherheit und materielle Gerechtigkeit herstellt und garantiert, ist die verfassungsrechtlich abgesicherte richterliche Unabhängigkeit“⁴⁹⁶. Somit muss angestrebt werden, diese Unabhängigkeit optimal zu schützen, ohne die Richterinnen und Richter damit von der eigenen Verantwortung für ihre Unabhängigkeit freizusprechen⁴⁹⁷.

⁴⁹² *Schulze-Fielitz* (Fn. 2), Art. 97 Rn. 35; *F. Wittreck*, NJW 2004, 3011 (3014); *Wassermann* (Fn. 63), Art. 97 Rn. 31; *G. Seidel*, RuP 38 (2002), 98 (103).

⁴⁹³ *Hoffmann-Riem* (Fn. 20), S. 510; *Meyer* (Fn. 57), Art. 97 Rn. 3.

⁴⁹⁴ So auch der damalige DRB-Vorsitzende *R. Voss*, DRiZ 1994, 352 (352).

⁴⁹⁵ *K. F. Piorreck*, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (70).

⁴⁹⁶ *A. Jung*, JZ 2007, 230 (231).

⁴⁹⁷ So auch *M. Seebode*, JR 1994, 1 (4); *K. F. Piorreck*, *Betrifft Justiz* 74 (2003), 64 (69 f.); *Hannich* (Fn. 351), GVG § 1 Rn. 8; *K. F. Röhl*, DRiZ 1993, 301 (301 ff.), der eine eigene Qualitätsoffensive der Justiz fordert; *ders.*, DRiZ 2000, 220 (227).

Kapitel 4: Maßnahmen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit

Zur Verhinderung der in den vorhergehenden Kapiteln aufgezeigten Einflussmöglichkeiten der Gerichtsverwaltung auf Richterinnen und Richter werden verschiedene Maßnahmen diskutiert.

A. Selbstverwaltung der Gerichtsbarkeit

Als wirkungsvollstes Mittel, die Gerichtsbarkeit vor möglichen Einflüssen durch die Exekutive zu bewahren, wird die komplette Selbstverwaltung angepriesen. Bisher werden die Gerichte größtenteils von der Exekutive verwaltet. Lediglich die Präsidien sind als Organe richterlicher Selbstverwaltung anzusehen, die das Prinzip des gesetzlichen Richters gemäß Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG durch die Verteilung der sachlichen Rechtsprechungsaufgaben im Geschäftsverteilungsplan und durch die Zuweisung von Richtern an die Spruchkörper verwirklichen⁴⁹⁸. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gerichtspräsidenten als Mitarbeiter ihres jeweiligen Justizministers dessen Weisungen unterworfen sind⁴⁹⁹. Darüber hinaus übernehmen zwar noch die verschiedenen Räte der richterlichen Mitbestimmung, also vorrangig Präsidial- und Richterräte, Verwaltungsaufgaben; dabei liegt die Letztentscheidungskompetenz jedoch in aller Regel bei der Exekutive⁵⁰⁰.

Wie oben aufgezeigt, resultieren viele Konflikte aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Justizverwaltung und den Richtern. Von einer organisatorisch von der Exekutive abgekoppelten Justiz verspricht man sich eine Eindämmung dieser Konflikte.

⁴⁹⁸ Siehe dazu auch BT-Drucks. VI/557 S. 15; BVerfGE 17, 252 (252 ff.); Zimmermann (Fn. 348), § 21a GVG Rn. 11; Kissel/Mayer (Fn. 61), § 21e Rn. 2, die die Präsidien als Rechtspflegeorgane eigener Art ansehen.

⁴⁹⁹ T. Schulte-Kellinghaus, ZRP 2008, 205 (205); zur genauen Zusammensetzung und Bestellung der Präsidien und zu deren Aufgaben siehe Wittreck (Fn. 21), S. 355 ff.

⁵⁰⁰ Zur genauen Ausgestaltung in den jeweiligen Bundesländern siehe Wittreck (Fn. 21), S. 361 ff.

Die Forderung nach einer administrativen Autonomie der Judikative ist keineswegs neu. So stellte sich bereits der 40. Deutsche Juristentag die Frage, ob man die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte ins Grundgesetz aufnehmen sollte⁵⁰¹. Ebenso forderte Paulus van Husen, erster Präsident des OVG Münster, bereits im September 1951: „Die Entfesselung der Dritten Gewalt“⁵⁰², womit er die Selbständigkeit der Gerichte von der Exekutive meinte. Zahlreiche Versuche, der Justiz Selbstverwaltungsstrukturen zu geben, scheiterten jedoch.

So sind weit reichende Pläne zur Umstrukturierung der Justiz nicht über erste Ansätze hinausgekommen. Im Bereich des OLG Braunschweig wird seit 2006 komplett aufgrund von Budgetvereinbarungen gewirtschaftet⁵⁰³. Seitdem in Hamburg das Projekt Justiz 2000 angelaufen ist, können die Gerichte und die Staatsanwaltschaft über die Verwendung der Haushaltsmittel größtenteils selbst entscheiden; auch in Schleswig-Holstein will man ähnliche Strukturen schaffen⁵⁰⁴. Dies sollen besonders nach der Vorstellung der Richterverbände jedoch nur die Vorboten für viel weitreichendere Reformen sein.

In Berlin und Brandenburg hat sich im Frühjahr 2010 die Projektgruppe „Richterliche Selbstverwaltung“ gegründet, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, ein gemeinsames Richtergesetz für Berlin und Brandenburg auf den Weg zu bringen und durch entsprechende Normen die Selbstverwaltung der Richterschaft zu fördern⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ H. K. J. Ridder, Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?, in: Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Öffentlich-Rechtliche Abteilung, Band I, 1953, S. 91 ff.; vgl. auch H. Mertin, ZRP 2002, 332 (332 ff.) m.w.N.

⁵⁰² P. van Husen, AöR 78 (1952/1953), 49 (49); ähnliche Forderungen auch von T. Eschenburg, Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Südweststaates, 1952, S. 3.

⁵⁰³ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (32); T. Steffen, ZRP 2008, 208 (210 Fn. 11); ders., KritV 91 (2008), 354 (354).

⁵⁰⁴ T. Steffen, ebd.; F. Hanauer, „Von Selbstverwaltung ist Justiz noch weit entfernt“, in: welt.de vom 17.11.2008.

⁵⁰⁵ Zu den Zielen der Projektgruppe „Richterliche Selbstverwaltung“ vgl. „Brandenburgische Erwägungen für eine Stärkung der Autonomie der Dritten Gewalt“, in KritV 94 (2011), S. 119 ff.

Im Folgenden werden die gesetzlichen sowie praktischen Argumente für und gegen diesen „radikalen Systemwechsel“⁵⁰⁶ gegenübergestellt und dahingehend überprüft, ob das System der Selbstverwaltung tatsächlich dazu beitragen könnte, die Unabhängigkeit unserer Spruchkörper gegenüber der Exekutive zu stärken.

I. Argumente für eine justizielle Selbstverwaltung

An zahlreichen Beiträgen in der Fachliteratur lässt sich ablesen, dass in den letzten Jahren die Fraktion der Befürworter einer organisatorischen Autonomie der Gerichte stetig gestiegen ist. Allerdings ist nach wie vor äußerst umstritten, ob sich aus der Verfassung eher Argumente für oder gegen eine solche Reform ableiten lassen. Zunächst werden die Aspekte für und gegen eine Selbstverwaltung allgemein aufgeführt und bewertet, während unter D II. genauer auf die Diskussion um eine Reform der Richterwahlsysteme eingegangen wird und schließlich unter D III. die Beurteilung und Amtszuweisung von Richtern im Hinblick auf deren Unabhängigkeit untersucht wird.

1. Aus dem Gesetz abgeleitete Argumente

Die Befürworter einer richterlichen Autonomie, die überwiegend in den beiden großen Richterverbänden Neue Richtervereinigung sowie Deutscher Richterbund organisiert sind, leiten zahlreiche Argumente aus der Verfassung ab. So wird behauptet, die grundgesetzliche Konzeption als eigenständige Gewalt verlange für sich schon ihre Eigenständigkeit in organisatorischer Hinsicht⁵⁰⁷, um ein „sachwidriges Hineinregieren“⁵⁰⁸ der Justizverwaltung in die Gerichtsbarkeiten zu verhindern. Eine Personalgewalt der Exekutive über die Richterschaft sei nur dann zulässig, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich oder stillschweigend

⁵⁰⁶ H.-J. Papier, ZRP 2009, 125 (125).

⁵⁰⁷ Deutscher Richterbund, Diskussionspapier, auszugsweise in DRiZ 2002, 5 (6); H. Weber-Grellet, ZRP 2003, 145 (149); zur organisatorischen Unabhängigkeit der Gerichte vgl. auch BVerfGE 18, 241 (254 ff.).

⁵⁰⁸ P. Brause, ZRP 2005, 82 (83); R. Makowka, Das humane Gericht. Ein Beitrag zur Entbürokratisierung der Gerichte, 1991, S. 55.

vorsähe, was jedoch nicht der Fall sei⁵⁰⁹. Der Exekutive sei es untersagt, Richter zu lenken oder zu korrigieren; mithin könne sie diese auch nicht legitimieren⁵¹⁰.

Die Gewaltenteilung wird als Argument für die Selbstverwaltung der dritten Gewalt herangezogen⁵¹¹. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach die Staatsgewalt „...durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird, enthalte ein Sonderungsgebot, welches für die dritte Gewalt durch Art. 92 GG noch verstärkt werde, der die Funktion der Rechtsprechung allein den Richtern zuweist. Dadurch erhalte die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit aus Art. 97 GG eine zusätzliche organisatorische Dimension⁵¹². Daraus wird gefolgert, dass die Eigenständigkeit der Justiz gegenüber den anderen Staatsgewalten die Regel und Abhängigkeiten die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme seien⁵¹³.

Auch das gewaltenverschränkte Staatsgefüge spräche zumindest nicht gegen eine sich selbst verwaltende Gerichtsbarkeit, da es für einen Eingriff der Exekutive in die Verwaltungsstrukturen der Judikative eines sachlichen Grundes bedürfe, der nicht gegeben sei⁵¹⁴.

2. Praktische Gründe

Schon seit vielen Jahrzehnten wird die Befürchtung geäußert, dass die Rechtsprechung im Wege der Dienstaufsicht beeinflussbar bleibe, solange die Verteilung der richterlichen Geschäfte sowie die Dienstaufsicht nicht Selbstverwal-

⁵⁰⁹ B. Brunn, *Betrifft Justiz* 81 (2005), 32 (38).

⁵¹⁰ T. Groß, *DRiZ* 2003, 298 (301).

⁵¹¹ H. Weber-Grellet, *ZRP* 2007, 153 (156); T. Groß, *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Fn. 29), S. 217 (218 ff.).

⁵¹² Groß (Fn. 511), 217 (218); E. Schilken, *JZ* 2006, 860 (860); Hillgruber (Fn. 61), Art. 97 Rn. 3; Albrecht (Fn. 1), S. 260.

⁵¹³ T. Groß, *Betrifft Justiz* 85 (2006), 248 (250); a. A.: H. Mertin, *ZRP* 2002, 332 (334); M. Jachmann, in Maunz/Dürig (Fn. 61), Art. 95 (Stand: Oktober 2011), Rn. 77.

⁵¹⁴ *Neue Richtervereinigung* (Fn. 477), S. 1 ff.

tungsangelegenheit der Gerichte sei⁵¹⁵, da jede echte Aufsichtsfunktion ein Abhängigkeitsverhältnis begründe⁵¹⁶.

Die derzeitige Justizverwaltung wird als veraltet und unprofessionell bezeichnet, weshalb in jedem Falle über eine Verbesserung des bestehenden Systems nachzudenken sei⁵¹⁷. Die Reform der Gerichtsverwaltung in Richtung Eigenverantwortung sei längst überfällig⁵¹⁸.

Es wird behauptet, die Autonomie der Justiz werde zunehmend durch den Einfluss der Exekutive eingeschränkt⁵¹⁹. Daher sei es notwendig, die Möglichkeiten zur Einflussnahme zu minimieren. So wird zwar eine gewisse Überschneidung der beiden Gewalten als unvermeidlich und eine gegenseitige Kontrolle als notwendig angesehen; jedoch sei auf eine ausgewogene Balance zu achten, damit die Überschneidungen nicht weiter gingen als unbedingt nötig⁵²⁰.

Man verspricht sich von der Selbstverwaltung der Gerichtsbarkeit, die verschiedenen Abhängigkeiten sowohl in den Bereichen Einstellung und Funktionszuweisung von Richtern als auch bei der Vergabe oder Streichung von

⁵¹⁵ So bereits G. Weist, DRiZ 1968, 223 (227); zum historischen Verlauf der Debatte vgl. H. Mertin, ZRP 2002, 332 (332); K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (838 f.); C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (106 f.); ders., Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im schlanken Staat?, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Fn. 26), S. 201 (201 ff.).

⁵¹⁶ H. Triepel, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 110 (148); P. Gülland, Die Dienstaufsicht über Richter und die Unabhängigkeit der Gerichte unter Berücksichtigung des preußischen Dienstrechts nach dem Gesetz vom 11. Januar 1932, 1932, S. 22 Rz. 49.

⁵¹⁷ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (339); H. Häuser, KritV 91 (2008), 410 (416); H.-E. Böttcher, KritV 91 (2008), 417 (417).

⁵¹⁸ W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2000, 18 (22); G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (340).

⁵¹⁹ H. Weber-Grellet, ZRP 2007, 153 (153); Neue Richtervereinigung (Fn. 477), S. 1 ff.; T. Edinger, DRiZ 2007, 161 (161).

⁵²⁰ R. Voss, DRiZ 1998, 379 (381); H. Weber-Grellet, DRiZ 2006, 22 (26); W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2000, 18 (31).

Haushaltsmitteln einzuschränken oder vollständig abzuschaffen⁵²¹. Diese Einflüsse durch die Exekutive würden unter anderem aus einem falschen Verständnis der Exekutive von der Stellung der Gerichte resultieren, was sich beispielsweise in der irrigen Klassifizierung der Gerichte durch manche Justizministerien als „nachgeordnete Behörden“ widerspiegeln⁵²². Von selbstverwalteten Spruchkörpern erhofft man sich „eine schnelle, effiziente, bürgernahe, zukunftsfähige, schlicht: eine bessere Rechtsprechung“⁵²³. Hamburgs ehemaliger Justizsenator Steffen ist davon überzeugt, dass sich ein Ausbau der bereits bestehenden Selbstverwaltungsstrukturen auf die Justiz selbst und auf die auf sie angewiesenen Bürgerinnen und Bürgern positiv auswirken würde⁵²⁴.

Die Autonomie der Gerichte sei eine Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit⁵²⁵ und ein „Markenzeichen zukunftsfähiger Rechtsstaaten“⁵²⁶. Die Unabhängigkeit verlange eine Selbstverwaltung und damit die Übernahme der vollen Verantwortung für die Justiz durch die Richter⁵²⁷. Die Exekutive dürfe daher auch nicht in die Auswahl und Funktionszuweisung von Richtern involviert sein⁵²⁸.

Die Selbstverwaltung hätte die Stärkung der Eigeninitiative, das Erkennen und Freisetzen der eigenen Leistungspotentiale sowie der Identifikation der Richter mit ihren Gerichten zur Folge⁵²⁹. Sie würde Deregulierung mit sich bringen und

⁵²¹ C. Frank, BZ v. 29.6.2007, 6 (6); H. Weber-Grellet, ZRP 2007, 153 (155); L. M. Peschel-Gutzeit, DRiZ 2002, 345 (345 ff.); H. Häuser, Betrifft Justiz 52 (1997), 155 (155); R. Engelhard, Betrifft Justiz 52 (1997), 158 (158).

⁵²² R. Jaeger, Richter müssen Verantwortung übernehmen, in: FR vom 18.0.2003, 7 (7).

⁵²³ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (343).

⁵²⁴ T. Steffen, ZRP 2008, 208 (208); ders., KritV 91 (2008), 354 (355).

⁵²⁵ T. Groß, DRiZ 2003, 298 (298); T. Schulte-Kellinghaus, ZRP 2008, 205 (208); H. Weber-Grellet, DRiZ 2006, 22 (25).

⁵²⁶ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (337); in diesem Sinne auch H. Häuser, KritV 91 (2008), 410 (416); H.-E. Böttcher, KritV 91 (2008), 417 (417).

⁵²⁷ Prantl (Fn. 17), S. 28; L. M. Peschel-Gutzeit, DRiZ 2002, 345 (350); W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2000, 18 (31).

⁵²⁸ T. Groß, ZRP 1999, 361 (362); T. Schulte-Kellinghaus, ZRP 2008, 205 (207).

⁵²⁹ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (340); W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2000, 18 (22); H. Häuser, KritV 91 (2008), 410 (416); trotz Skepsis gegenüber

entspräche damit „dem Leitbild vom schlanken Staat“⁵³⁰. Auch finanziell würde sich die Umstellung durch Synergieeffekte und Effizienzgewinne, aber insbesondere durch einen Qualitätsgewinn lohnen⁵³¹.

Die Übertragung der Finanzhoheit auf die Gerichte sei deshalb geboten, weil die jetzige Situation, dass die Richterschaft in eine „Bittstellerrolle“ gedrängt sei, eine dieser Institution unwürdige sei⁵³². So könne „eine Zentralsteuerung der Gerichte durch den Justizminister, vielleicht noch auf Grund von Vorgaben, die er vom Finanzminister erhält, [...] keine gute Arbeitsgrundlage“ sein⁵³³.

Der Vergleich mit anderen Ländern spräche ebenfalls für eine Selbstverwaltung⁵³⁴. Die in Deutschland praktizierte Anbindung der Justiz über die Justizminister an die Exekutive sei europaweit ein Auslaufmodell⁵³⁵. So sei die Bundesrepublik mit Österreich und Tschechien das einzige europäische Land ohne eine zumindest weitgehend selbstverwaltete Justiz⁵³⁶. Dies sei auch das Resultat der Empfehlung Nr. R (94) 12 des Ministerkomitees des Europarats über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter. Diese sei für die Staaten zwar nicht bindend, nehme aber ausdrücklich Bezug auf die Verpflichtungen

neuen Selbstverwaltungsstrukturen auf ein neues „Wir-Gefühl“ hoffend C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (115).

⁵³⁰ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (339).

⁵³¹ T. Steffen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 331 (332); *ders.*, *KritV* 91 (2008), 354 (354 ff.); G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (340).

⁵³² W. Hoffmann-Riem, *DRiZ* 2000, 18 (22); a. A. R. Neumann (Interview mit E. Isermann und C.-F. Fitting), *DRiZ* 2003, 281 (282), die die Gefahr einer Bittstellerrolle bei Einführung eines Budget-Antragsrechts für Richter sehen.

⁵³³ T. Steffen, ZRP 2008, 208 (208 ff.).

⁵³⁴ L. M. Peschel-Gutzeit, *DRiZ* 2002, 345 (346); T. Groß, *Betrifft Justiz* 85 (2006), 248 (249); *ders.* (Fn. 511), 217 (227); G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (338); T. Schulte-Kellinghaus, ZRP 2008, 205 (208); J. Limbach, *KritV* 91 (2008), 489 (490 f.).

⁵³⁵ T. Steffen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 331 (332); H. Häuser, *Betrifft Justiz* 70 (2002), 340 (343); C. Frank, *KritV* 91 (2008), 405 (407).

⁵³⁶ Prantl (Fn. 17), S. 28; G. Schernthanner, *DRiZ* 2007, 272 (272 ff.); T. Edinger, *DRiZ* 2007, 161 (161).

durch Art. 6 EMRK⁵³⁷. Aus diesem Grunde wird daran gezweifelt, dass die deutsche Justiz derzeit die Beitrittskriterien der EU überhaupt erfüllen würde⁵³⁸. Daher müsse die deutsche Justiz wieder den Anschluss an den aktuellen europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit finden⁵³⁹.

Einige Justizminister haben ebenfalls Sympathien für die Idee einer selbstverwalteten Richterschaft, ohne dass diese Ideen bisher in die Praxis umgesetzt worden sind. Schleswig-Holsteins Justizministerin Anke Spoorendonk schließt sich größtenteils den Vorstellungen ihres Vorgängers Uwe Döring an, eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Justiz und zu fördern. Sie werde die Umsetzungsmöglichkeiten der von den Richterverbänden vorgelegten Modelle prüfen, so die Ministerin unmittelbar nach Ihrem Amtsantritt⁵⁴⁰. Ihr Vorgänger hatte bereits im Jahre 2008 die Übertragung des Justizhaushalts, der Justizorganisation sowie der Justizinformationstechnik vom Justizministerium auf die Justiz für die allernächste Zukunft angekündigt⁵⁴¹, ohne dieses Vorhaben wahr gemacht zu haben. Dies relativiert solch vollmundige Ankündigungen und lässt an einer zeitnahen Umsetzung zweifeln.

Till Steffen, der ehemalige Justizsenator Hamburgs, verspricht sich von „Entscheidungen vor Ort“ bei den Mittelverwendungen eine höhere Sachkenntnis, die zielgerichteteren Einsatz von Haushaltsmitteln ermögliche und damit eine Steigerung der Effizienz der Justiz bewirken könne⁵⁴². Diese Effizienzgewinne sollten nach seiner Vorstellung in der Justiz zur eigenen Verwendung verbleiben. Eine Selbstverwaltung „ohne Vorgaben aus der Zentrale“ sei „ein

⁵³⁷ T. Groß, DRiZ 2003, 298; ders. (Fn. 511), 217 (227); C. Frank, KritV 91 (2008), 405 (407).

⁵³⁸ Prantl (Fn. 17), S. 28; G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (339).

⁵³⁹ Neue Richtervereinigung (Fn. 477), S. 6; T. Schulte-Kellinghaus, ZRP 2008, 205 (208).

⁵⁴⁰ „Ich setze mich für eine ausreichende personelle Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften ein“, Interview mit der Neuen Richtervereinigung vom August 2012, NRV-Magazin des Landesverbandes Schleswig-Holstein 08/2012, S. 6 (9).

⁵⁴¹ U. Döring, Betrifft Justiz 95 (2008), 331 (331); für die Übertragung der Haushaltsverantwortung auf die Gerichte zur Effizienzsteigerung auch K. F. Röhl, DRiZ 2000, 220 (226); W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2000, 18 (31).

⁵⁴² T. Steffen, Betrifft Justiz 95 (2008), 331 (332); ders., KritV 91 (2008), 354 (355).

wichtiger Bestandteil der Autonomie der Justiz“, auf den man aufbauen wolle⁵⁴³. Steffen rechnet damit, dass sich noch weitere Justizminister den Reformbestrebungen anschließen werden⁵⁴⁴, aber auch er konnte in seiner Amtszeit das Gerüst für die Umstrukturierung der Justiz in Hamburg nicht aufbauen.

Auch Brandenburgs Justizminister Volkmar Schöneburg sowie der Generalstaatsanwalt des Landes, Erardo C. Rautenberg machen sich für die Autonomie der Justiz stark, konnten bis jetzt aber ebenfalls noch keine Reformen anstoßen⁵⁴⁵. Zumindest einen Schritt weiter ist sein thüringer Amtskollege Dr. Holger Poppenhäger. In der Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU sind Rahmenvorgaben zur Novellierung des Richtergesetzes des Freistaats Thüringen enthalten, „die einen diskussionsoffenen Reformansatz“⁵⁴⁶ ermöglichen, „mit dem Ziel, die richterliche Unabhängigkeit vor allem über den Ausbau der individuellen Beteiligungsrechte der Richterinnen und Richter und mittels Verbreiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der richterlichen Vertretungsgremien zu stärken, um so einen substanziellen Beitrag zum Ausbau der richterlichen Unabhängigkeit zu leisten“⁵⁴⁷. Umgesetzt wurden auch diese Pläne bislang jedoch noch nicht.

Die beiden großen Richterverbände haben unterschiedliche Modelle einer autonomen Justiz entworfen, die im Folgenden vorgestellt werden.

⁵⁴³ T. Steffen, ZRP 2008, 208 (209).

⁵⁴⁴ T. Steffen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 331 (332).

⁵⁴⁵ Deutsche Presseagentur, Richterbund fordert größere Autonomie der Justiz / Tagungsthema: Internet, veröffentlicht in: maerkischeallgemeine.de vom 9.11.2012.

⁵⁴⁶ H. Poppenhäger, *Sofortbericht zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE im Rahmen der Plenarsitzungen am 26. bis 28. Mai 2010*, veröffentlicht auf www.thueringen.de vom 19.09.2012.

⁵⁴⁷ Ebenda.

a) **Modell des Deutschen Richterbundes**

Der Bundesvorstand des DRB hat nach langjähriger Diskussion das „Zwei-Säulen-Modell“ ausgearbeitet und am 27. April 2007 in einem Grundsatzbeschluss festgelegt⁵⁴⁸.

Danach sollen zwei Gremien – der Justizwahlausschuss sowie der Justizverwaltungsrat – geschaffen werden, um eine Machtkonzentration zu vermeiden. Die demokratische Legitimation der Mitglieder des Wahlausschusses soll nicht nur dadurch gesichert werden, dass im Justizwahlausschuss eine parlamentarische Mehrheit bestehen soll, sondern auch durch eine parlamentarisch gebundene Haushaltsverantwortung.

i. **Justizwahlausschuss**

Die Justizwahlausschüsse, die in jedem Bundesland sowie im Bund zu bilden sind, wären zuständig für die Wahl der Mitglieder des Justizverwaltungsrates, sowie die Letztentscheidung für den Fall, dass zwischen dem Justizverwaltungsrat und dem Präsidialrat beziehungsweise dem Hauptpersonalrat der Staatsanwälte bei Einstellungen, Lebenszeiternennungen und Funktionszuweisungen von Richtern und Staatsanwälten keine Einigung erzielt werden kann. Diese Gremien sollen zur Hälfte mit gewählten Richtern und/oder Staatsanwälten und zur Hälfte mit Parlamentariern besetzt sein, die im Verhältnis der Sitzverteilung der Parteien von den jeweiligen Parlamenten gewählt werden. Die Mitglieder und Vertreter der Justiz wären jeweils für ihren Bereich von allen Richtern der jeweiligen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft zu wählen.

Der Parlamentspräsident soll den Vorsitz innehaben. In einer Pattsituation würde seine Stimme den Ausschlag geben, um die wegen der demokratischen Legitimation erforderliche Stimmenmehrheit zu gewährleisten.

⁵⁴⁸ T. Edinger, DRiZ 2007, 161 (161 ff.); H. Weber-Grellet, ZRP 2007, 153 (153 ff.); zu den Diskussionen im Vorfeld vgl. L. M. Peschel-Gutzeit, DRiZ 2002, 345 (345 ff.); H. Weber-Grellet, ZRP 2003, 145 (145 ff.); ders., DRiZ 2006, 22 (22 ff.).

ii. Justizverwaltungsrat

Als administrative, professionelle Spitze der Justizverwaltung ist der Justizverwaltungsrat vorgesehen. Er soll nach Vorstellung des DRB aus mindestens je einem Mitglied aus jeder Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft bestehen, die für sechs Jahre zu wählen sind. Drei Jahre nach der konstituierenden Sitzung soll die Hälfte der Mitglieder neu gewählt werden. Das Parlament hat mit 2/3-Mehrheit ein Mitglied des Justizverwaltungsrates zum Justizpräsidenten zu wählen, der den Rat nach außen vertreten soll. An der Spitze der Verwaltung des Justizverwaltungsrates ist ein Generalsekretär als Behördenleiter vorgesehen.

Der Justizverwaltungsrat soll die jetzigen exekutiven Funktionen des Justizministeriums übernehmen. Ihm sind somit vielfältige Aufgaben zugeordnet.

(1) Haushaltsverantwortung

Der Justizverwaltungsrat hat nach der Vorstellung des DRB das Gesamtbudget der Justiz aufzustellen und zu bewirtschaften⁵⁴⁹. Das Budget soll beim Finanzminister angemeldet und mit diesem verhandelt werden. Erzielt man eine Einigung, so erfolgt die Aufnahme in den Gesamthaushalt. Andernfalls soll das Budget dem Parlament zur Einigung vorgelegt werden, wobei dem Verwaltungsrat im Haushaltsausschuss und im Plenum ein Rederecht zustehen soll.

(2) Dienstaufsicht

Der Justizverwaltungsrat soll des Weiteren für die Dienstaufsicht, das Qualitätsmanagement und die Qualitätssicherung zuständig sein. Die Dienstaufsicht über die Mitglieder des Justizverwaltungsrates wiederum soll der Vorsitzende des Justizwahlausschusses innehaben.

⁵⁴⁹ Für die eigenmächtige Haushaltsverantwortung der Justiz auch *G. Mackenroth/R. Wilke*, DRiZ 2001, 148 (157); *L. M. Peschel-Gutzeit*, DRiZ 2002, 345 (350 ff.).

(3) Anhörung und Erlass von Rechtsverordnungen

Schließlich ist der Verwaltungsrat im Hinblick auf justizrelevante Gesetze zu hören. Er soll die Rechtsverordnungen für den Bereich der Justiz erlassen.

iii. Weitere Aufgabenverteilung

Das Justizministerium wäre auch weiterhin zuständig für die Erarbeitung von die Justiz tangierenden Gesetzen, die Juristenausbildung, die Notaraufsicht, die Strafvollstreckung und Gnadensachen. Die bisherige Justizstruktur im Verhältnis zu den Präsidien soll beibehalten werden. Diese behielten die ihnen verfassungsrechtlich gebotenen zugewiesenen Aufgaben. Ebenso blieben die Befugnisse der Mitbestimmungsgremien (Personalvertretungen der Richter und Staatsanwälte wie Präsidialrat, Richterrat und Personalrat für Staatsanwälte) unangetastet, der Präsidialrat würde in Personalangelegenheiten ein echtes Mitbestimmungsrecht erhalten.

Die Obergerichte und Generalstaatsanwaltschaften sollen ihre Verwaltungsaufgaben als Mittelbehörden behalten. Darüber hinaus ist geplant, eine gemeinsame Konferenz der Justizverwaltungsräte einzurichten. Dabei würde der Justizpräsident das Land in der Justizministerkonferenz vertreten, soweit es um die Angelegenheiten der Justiz geht.

b) Modell der Neuen Richtervereinigung und von ver.di

Die Neue Richtervereinigung und die Gewerkschaft ver.di haben ein Selbstverwaltungsmodell, bestehend aus einem Richterwahlausschuss und Gerichtsbarkeitsräten, entworfen⁵⁵⁰.

⁵⁵⁰ Zum Modell der NRV siehe *Neue Richtervereinigung, ...Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 92, 95, 96, 97 und 98)*, Diskussionsentwurf – Stand 12. März 2010, in: nrv-net.de vom 18.4.2010; T. Schulte-Kellinghaus, ZRP 2008, 205 (206); P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 333 (336); zum Konzept von ver.di siehe H.-E. Böttcher, KritV 91 (2008), 417 (420 ff.).

i. Richterwahlausschuss

Der Richterwahlausschuss soll sich zu zwei Dritteln aus vom Parlament gewählten und zu einem Drittel aus von der Richterschaft aus ihrer Mitte gewählten Mitgliedern zusammensetzen, „um die demokratische Legitimation der einzustellenden Richterinnen und Richter zu gewährleisten und jede Kooptation auszuschließen“⁵⁵¹. Dieses Gremium würde über die Einstellungen von Richterinnen und Richtern entscheiden. Die Neue Richtervereinigung hat dazu ein Diskussionsentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, im Falle der Richterwahl zur Änderung des Art. 98 Abs. 4 GG vorgelegt⁵⁵².

ii. Gerichtsbarkeitsrat

Um sicherzustellen, „dass weder die Legislative noch die Exekutive maßgeblichen Einfluss auf das Innenleben der Justiz ausüben und damit die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt gefährden“⁵⁵³ soll der Gerichtsbarkeitsrat zu zwei Dritteln aus Richtern und nur einem Drittel aus Mitgliedern bestehen, die vom Parlament gewählt werden, aber nicht unbedingt Parlamentarier sein müssen, da man sich auch eine Beteiligung von anderen Berufsjuristen in diesem Gremium wünscht. Der Rat hätte über die Funktionszuweisungen innerhalb der Justiz zu entscheiden.

Über die Schaffung dieser Gremien hinaus streben die NRV und die ver.di-Richter die Abschaffung des gesamten Aufstiegssystems an; stattdessen soll es lediglich Funktionszuweisungen innerhalb der Justiz geben, ohne dass damit eine andere Besoldung einher geht⁵⁵⁴.

Des Weiteren will man autonome Präsidien als Leitungsorgane schaffen, welche nicht nur wie bisher lediglich für die Geschäftsverteilung zuständig sind, sondern alle organisatorischen und personellen Entscheidungen zur Verwaltung des Gerichts zu treffen hätten. Die Richter eines jeden Gerichts würden den Gerichtspräsidenten für eine vier- oder fünfjährige Amtszeit wählen. Eine einmalige

⁵⁵¹ H. Häuser, KritV 91 (2008), 410 (415).

⁵⁵² Neue Richtervereinigung (Fn. 550), S. 1 ff.

⁵⁵³ H. Häuser, KritV 91 (2008), 410 (415).

⁵⁵⁴ Neue Richtervereinigung (Fn. 550), S. 10 f.

Wiederwahl soll erst möglich sein, nachdem der Kandidat für einige Jahre das Richteramt ausgeübt hat.

Durch diese Reformen soll gewährleistet sein, dass Richterinnen und Richter in alle das Gericht betreffenden Entscheidungsprozesse mit einbezogen sind. Davon erhofft man sich, bei Richtern Interesse und Eigenverantwortung für „ihr“ Gericht zu wecken. Durch die Enthierarchisierung glaubt man, demokratischere Strukturen aufbauen zu können, die opportunistische Karriereorientierungen abbauen könnten⁵⁵⁵.

c) **Andere Vorschläge**

Die Notwendigkeit eines solch weit reichenden Systemwechsels wird teilweise in Frage gestellt. Daher werden punktuelle Korrekturen als ausreichend erachtet⁵⁵⁶. So wird beispielsweise vorgeschlagen, die Zuständigkeit der Verwaltung zwar an die Richter abzugeben, ihnen jedoch die Möglichkeit einzuräumen, diese Aufgabe an die eigentliche Justizverwaltung zu delegieren⁵⁵⁷. Diese Art der Auftragsverwaltung würde die Gerichte vor der Überfrachtung mit justizfremden Tätigkeiten schützen, was zum Wesen der funktionellen Unabhängigkeit gehöre⁵⁵⁸. Die Notwendigkeit zur Schaffung der geplanten Institutionen wird mit dem Argument abgelehnt, dass man dadurch nicht zwangsläufig für mehr Partizipation und Eigenverantwortung in der Justiz sorgen würde. Vielmehr seien die notwendigen Reformen in den bereits vorhandenen Verwaltungsstrukturen einfacher und pragmatischer durchzusetzen⁵⁵⁹.

⁵⁵⁵ P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 333 (337); für eine Enthierarchisierung der Justiz außerdem H. Häuser, Betrifft Justiz 52 (1997), 155 (155 f.); ders., KritV 91 (2008), 410 (414 ff.); H. Weber-Grellet, ZRP 2003, 145 (146); Groß (Fn. 511) 217 (231 f.).

⁵⁵⁶ P. Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 1986, S. 281; H.-J. Papier, NJW 2002, 2585 (2591); H. Weber-Grellet, ZRP 2003, 145 (147); E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (30 ff.).

⁵⁵⁷ H. Weber-Grellet, ebd.

⁵⁵⁸ Pernthaler (Fn. 556), S. 281.

⁵⁵⁹ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (30); C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (115); R. Neumann (Interview mit E. Isermann und C.-F. Fitting), DRiZ 2003, 281 (281 f.).

Darüber hinaus wird gefordert, einen Richterwahlausschuss in jedem Falle nicht ausschließlich mit Richtern zu besetzen, um eine gewisse Außenansicht zu gewährleisten. Die Perspektive etwa von Anwälten auf die richterliche Arbeit sei für die Justiz von entscheidender Bedeutung⁵⁶⁰. Um die Diskussion um das Projekt Selbstverwaltung – welches als Teil einer allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung angesehen wird – und insbesondere die genaue Zusammensetzung der Selbstverwaltungsinstitutionen voranzutreiben, wird die Einrichtung eines nationalen Selbstverwaltungsrats angeregt⁵⁶¹

Die DRB-Landesverbände Bayern und Schleswig-Holstein mahnen in ihrem Vorschlag⁵⁶² zur Einhaltung der Vorgaben des zwingenden Verwaltungsrechts, insbesondere des Demokratieprinzips. Deshalb könne Selbstverwaltung kein Selbstzweck sein, und schon der Begriff Selbstverwaltung sei zu vermeiden, da Richter und Staatsanwälte, im Gegensatz zu anderen Selbstverwaltungen, nicht als Teil des Staatsvolkes, sondern als Amtsträger betroffen seien. Daher sei es unerlässlich, das Prinzip der ununterbrochenen Legitimationskette zu wahren.

Um die dritte Staatsgewalt auf eine Ebene mit der Exekutive zu stellen, sei es notwendig, die Spitze der Justizverwaltung vom jeweiligen Parlament wählen zu lassen, um den Vertreter der dritten Gewalt mit der gleichen demokratischen Legitimation auszustatten. Dieser Vertreter soll der Justizpräsident sein. Für dieses monokratische Organ spreche, dass es schlagkräftiger sei als ein aus verschiedenen Bereichen der Justiz zusammengesetztes und um Interessenausgleich bemühtes Kollegialorgan. Eine vom Parlament gewählte Einzelperson würde von diesem, der Regierung und der Öffentlichkeit ganz anders wahr- und ernst genommen. Die unveränderte Übernahme der bestehenden Strukturen sei zusätzlich ein praktischer Vorteil.

Zum Justizpräsident soll nur gewählt werden können, wer eine Mindestzeit, beispielsweise zehn Jahre, als Richter oder Staatsanwalt und zusätzlich für einen Mindestzeitraum in der Justizverwaltung tätig gewesen ist. Außerdem soll er in das Amt aus dem aktiven Dienst als Staatsanwalt oder Richter gewählt werden,

⁵⁶⁰ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (342); C. D. Classen, Betrifft Justiz 95 (2008), 333 (337).

⁵⁶¹ H. Weber-Grellet, DRiZ 2012, 2 ff., 46 ff.

⁵⁶² Siehe T. Edinger, DRiZ 2007, 161 (164).

da bei einer solchen Person am ehesten ein für das Amt erforderliches Verständnis für die Bedeutung und Bedürfnisse einer geordneten Rechtspflege vorausgesetzt werden könne.

Die beiden Landesverbände wollen die hierarchischen Strukturen beibehalten. Das Justizministerium solle zum Justizpräsidialamt werden, der Präsident würde an Kabinettsitzungen teilnehmen, wäre aber weder Teil der Regierung, noch unterstehe er der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten. Ihm seien Rederechte gegenüber Parlament und Regierung sowie die Befugnis zu gewähren, einen Haushaltsplan aufzustellen, über den dann unmittelbar das Parlament zu entscheiden hätte. Er sollte außerdem an der Spitze der Dienstaufsicht stehen. Konstruktives Misstrauensvotum, Inkompatibilitätsregelung, Rechte der Präsidien und Rechte der Mitbestimmungsgremien sollten unverändert bestehen bleiben.

Auf den unteren Ebenen könnten Personalentscheidungen von der Justizverwaltung selbst, ohne Bildung eines Richterwahlausschusses, getroffen werden. Über Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit und Versetzung soll der Justizpräsident entscheiden, Entscheidungen betreffend ein Amt mit höherem Endgrundgehalt seien von einem ausschließlich aus Richtern und Staatsanwälten bestehenden Personalsenat zu treffen.

Zahlreiche weitere Reformvorschläge sind in der Diskussion. Die Forderung nach einer Rotation von Leistungsämtern⁵⁶³ wird ebenso erhoben wie diejenige nach der Wahl der Gerichtspräsidenten durch die Richter ihres Gerichts (-zweiges)⁵⁶⁴. Die Dienstaufsicht sei als „justizinterner Vorgang als „Annex der rechtsprechenden Gewalt“ zu führen⁵⁶⁵.

⁵⁶³ U. Berlit, *Betrifft Justiz* 56 (1998), 358 (366 f.); H. Weber-Grellet, *ZRP* 2003, 145 (147).

⁵⁶⁴ H. Häuser, *Betrifft Justiz* 47 (1996), 319 (322); K. F. Piorreck, *Betrifft Justiz* 52 (1997), 156 (157); M. Zuleeg, *ZRP* 2000, 483 (485); T. Groß, *DRiZ* 2003, 298 (299).

⁵⁶⁵ H. Weber-Grellet, *ZRP* 2003, 145 (148).

3. Zusammenfassung der Kernforderungen

Die verschiedenen Reformvorschläge unterscheiden sich zwar im Detail in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung. Jedoch können kongruente Kernforderungen festgehalten werden. So gehört die Forderung nach der Zuordnung der Verwaltung der sachlichen und personellen Ressourcen zu einem Selbstverwaltungsorgan zu den wichtigsten Reformbestrebungen. Daneben soll nach den Vorstellungen der Reformer das Budgetierungsrecht sowie sämtliche Personalentscheidungen an den Gerichten in die Hände der Richterschaft selbst gelegt werden. Diese Modelle haben die Vorstellung gemein, durch die angestrebten Reformen, wie sie im Detail auch immer aussehen mögen, der dritten Gewalt größere Freiheit zu gewähren, in der Hoffnung, dass sich dies positiv auf die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und deren Tätigkeit auswirkt. Diese Hoffnung stößt jedoch keineswegs auf ungeteilte Begeisterung, sondern eher auf große Skepsis. Es werden Stimmen laut, die die Verfassungsmäßigkeit der Reformbestrebungen in Frage stellen. Besonders die demokratische Legitimation der Selbstverwaltungsorgane sowie die Vereinbarkeit der Reformen mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz werden angezweifelt.

Das folgende Kapitel ist diesen Bedenken gewidmet, bevor im darauffolgenden Abschnitt diese verfassungsrechtlichen Fragestellungen untersucht werden sollen.

II. Argumente gegen eine justizielle Selbstverwaltung

Der Idee einer selbstverwalteten Justiz stehen in der Fachliteratur nicht wenige äußerst kritisch gegenüber. Sie wird gar als „Irrweg“ bezeichnet⁵⁶⁶. Im Folgenden werden die wichtigsten Gegenargumente skizziert.

1. Aus dem Gesetz abgeleitete Gegenargumente

Der Thüringer Justizminister Dr. Poppenhäger, der grundsätzlich für den Ausbau von Selbstverwaltungsstrukturen eintritt, sieht für die Umsetzung der Reformbestrebungen die Schwierigkeit, „dass die berufsständischen Selbstverwaltungs-

⁵⁶⁶ Wittreck (Fn. 21), S. 660; C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (113).

modelle prinzipielle verfassungsrechtliche Probleme verursachen, die nach wie vor nicht wirklich überzeugend ausgeräumt sind und daher weiterer Prüfung bedürfen⁵⁶⁷.

Es wird die Behauptung aufgestellt, dass zumindest einzelne Selbstverwaltungselemente selbst bei einer eventuellen Verfassungsänderung mit dieser unvereinbar seien⁵⁶⁸. Die haushaltsmäßige Abkoppelung der Judikative von der Exekutive könne beispielsweise nicht mit Rechtsgründen aus der Verfassung, etwa aus dem Gewaltenteilungsprinzip oder dem Justizgewährungsgrundsatz, abgeleitet werden⁵⁶⁹. Einer solchen eigenen Haushaltsverantwortung würde auch die Grundüberlegung entgegenstehen, dass der Haushaltsplan und die Justizpolitik Teil des jeweiligen Regierungsprogrammes seien, weshalb man diese nicht aus der parlamentarischen Verantwortung herauslösen könne, zumal die Art. 110 bis 113 GG nicht umsonst der Bundesregierung die Initiative für den Haushaltsplan zuschreiben würden⁵⁷⁰.

Aus dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit folge keine zwingende Vorgabe für eine selbstverwaltete Justiz⁵⁷¹. Es sei ein typisches Mittel zur Gewaltbalancierung im deutschen Verfassungssystem, dass ein Funktionsträger einer Gewalt die Organwalter einer anderen Gewalt auswählt und bestellt⁵⁷². Die Eigenständigkeit der Rechtsprechung als „dritte Gewalt“ würde unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung nämlich nicht bedeuten, dass die drei Gewalten isoliert nebeneinander stünden, sondern miteinander verzahnt und verschränkt seien⁵⁷³. Durch gegenseitige Kontrolle solle gerade verhindert werden, dass etwa die Gerichtsbarkeit zur „autistischen Gewalt“ werde⁵⁷⁴. Diese

⁵⁶⁷ *Poppenhäger* (Fn. 546).

⁵⁶⁸ So bereits *R. Amelunxen*, DRiZ 1953, 52 (52 f.); *C. Dästner*, RuP 38 (2002), 106 (106 ff.); *Wittreck*, ebd.

⁵⁶⁹ *E. Stilz*, DRiZ 2006, 320 (324 f.); *E. Schilken*, JZ 2006, 860 (861); *H.-J. Papier*, NJW 2002, 2585 (2587 f.).

⁵⁷⁰ *Heusch* (Fn. 96), Art. 97 Rn. 20.

⁵⁷¹ *H.-J. Papier*, ZRP 2009, 125 (125 f.); *Jachmann* (Fn. 513), Art. 95 Rn. 77.

⁵⁷² *Stern* (Fn. 49), § 36 IV 4 c; *H.-J. Papier*, NJW 2002, 2585 (2587).

⁵⁷³ *E. Stilz*, DRiZ 2006, 320 (324); *W. Hoffmann-Riem*, DRiZ 2000, 18 (18 ff.); *Jachmann* (Fn. 513), Art. 95 Rn. 77.

⁵⁷⁴ *R. Lamprecht*, *Betrifft Justiz* 80 (2004), 372 (372 ff.); *R. Lamprecht*, DRiZ 1992, 237 (237 ff.).

Gewaltenverschränkung zwischen Judikative und Exekutive würde das Grundgesetz mehrfach fordern. So habe der Bundesrat bei der Wahl der Bundesrichter nach Art. 94 Abs. 1 GG mitzuwirken, den jeweiligen Ressortministern sei nach Art. 95 II GG bei der Berufung der Richter der obersten Bundesgerichtshöfe und durch Art. 98 IV GG für die Berufung der Richter in den Ländern eine Mitentscheidungsbefugnis eingeräumt und überdies sei der Einfluss der Exekutive bei der Personalauswahl durch die Personalhoheit im Rahmen des Ressortprinzips verfassungsrechtlich konkretisiert⁵⁷⁵.

Auch Art. 97 Abs. 2 GG wird als Beleg dafür angeführt, dass nicht die Ausübung der Justizverwaltung durch die Exekutive rechtfertigungsbedürftig sei, sondern deren Ausübung durch die dritte Gewalt⁵⁷⁶. Darin werde den Richterinnen und Richtern nämlich lediglich die persönliche Unabhängigkeit umfassend gewährt, wohingegen die sachliche Unabhängigkeit auf bestimmte Statusfragen beschränkt sei, wobei Anstellung und Funktionszuweisung dort ausdrücklich nicht aufgezählt seien. Daraus wird gefolgert, dass der Verfassungsgeber eine bewusste Entscheidung dahingehend getroffen habe, diese Personalentscheidungen nicht unter den Schutz der persönlichen Unabhängigkeit zu stellen, sondern einem parlamentarisch verantwortlichen Organ zu übertragen⁵⁷⁷.

Es wird behauptet, dass die Übertragung von Personalentscheidungen an Ausschüsse, die von Richtern selbst und damit ohne parlamentarische Rückkoppelung gewählt würden, gar dazu führen würde, dass diese nicht mehr über demokratische Legitimation verfügten⁵⁷⁸. Diese sei aber für ein legitimes Auswahlverfahren unverzichtbar⁵⁷⁹. Würde man nun die ministerielle Oberaufsicht

⁵⁷⁵ L. Schäfer, BayVBI 1970, 85 (87); D. Ehlers, Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl, 1998, S. 49 ff.

⁵⁷⁶ H. Mertin, ZRP 2002, 332 (334), Jachmann (Fn. 513), Art. 95 Rn. 77.

⁵⁷⁷ G. Kisker, DRiZ 1982, 81 (86); H.-J. Papier, ZRP 2009, 126 (126).

⁵⁷⁸ Heusch (Fn. 96), Art. 98 Rn. 7; H.-J. Papier, NJW 2002, 2585 (2590); E. G. Mahrenholz, DRiZ 1991, 432 (433).

⁵⁷⁹ C. D. Classen, Betrifft Justiz 95 (2008), 333 (336); E. G. Mahrenholz, DRiZ 1991, 432 (433).

abschaffen, so würde dies dazu führen, dass sich das ohnehin bestehende Legitimations- und Kontrolldefizit weiter verstärken würde⁵⁸⁰.

Der geplante Justizverwaltungsrat bedürfe ebenfalls einer demokratischen Legitimation, da ihm ein erheblicher Teil des jeweiligen Landeshaushalts zur Verwendung und Verteilung sowie die Personalverantwortung über mehrere tausend Mitarbeiter zugewiesen werden würde, von welchen nur die wenigsten Richter seien⁵⁸¹. Eine solche Verantwortung bedürfe zwingend einer Rückbindung an das Volk. Der Justizverwaltungsrat könne zwar im Wege der ihm übertragenen Dienstaufsicht den Richtern gegenüber auf die Einhaltung der Justizgewährungspflicht drängen; das Legitimationsproblem sei jedoch, dass der Rat für seine Handhabung der Aufsicht praktisch dem Parlament nicht verantwortlich sei, da die Ratsmitglieder nur durch Zweidrittelmehrheit abgewählt werden könnten, was in der Praxis nicht zur Anwendung kommen könne und solle⁵⁸². Diese Minderung der Legitimation der Gerichtsverwaltung sei entweder für sich genommen bereits verfassungswidrig⁵⁸³ oder bewirke doch zumindest mittelbar eine fehlende Legitimation der Rechtsprechung⁵⁸⁴.

Bei Einführung dieses Justizverwaltungsrates würde eine ministerialfreie Zwischengewalt installiert werden, welche gegen das aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgende Verbot von Zwischengewalten verstoßen würde⁵⁸⁵.

Dem Deutschen Richterbund wird vorgeworfen, er ordne fälschlicherweise die Justizverwaltung originär dem Bereich der dritten Gewalt zu, obwohl Art. 20 Abs. 2 GG lediglich „die Rechtsprechung“ und nicht „die Justiz“ als Ganzes als Teil der

⁵⁸⁰ K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (846); L. Lütgens, ZRP 2009, 82 (83 f.).

⁵⁸¹ H.-J. Papier, NJW 2002, 2585 (2589); ebenfalls kritisch zur demokratischen Legitimation des geplanten Justizverwaltungsrats L. Lütgens, ZRP 2009, 82 (84 f.).

⁵⁸² Wittreck (Fn. 21), S. 663; L. Lütgens, ZRP 2009, 82 (84 f.).

⁵⁸³ C. Dästner, in Schulze-Fielitz/Schütz (Fn. 29), S. 201 (205).

⁵⁸⁴ F. Busse, Mehr Selbständigkeit für die Dritte Gewalt? in: Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages Berlin 2002, Bd. II/1, 2002, S. Q 50; Wittreck (Fn. 21), S. 663.

⁵⁸⁵ L. Lütgens, ZRP 2009, 82 (84).

Gewaltentrias aufzähle⁵⁸⁶. Justizverwaltung sei jedoch keine rechtsprechende, sondern verwaltende Tätigkeit⁵⁸⁷. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung zum Soforthilfegesetz⁵⁸⁸ folgerichtig festgelegt, dass die Betrauung von Richtern mit Justizverwaltungstätigkeiten eine nur in Grenzen zulässige Durchbrechung der Gewaltenteilung darstelle⁵⁸⁹.

Gegen die Wahrnehmung der Dienstaufsicht durch ein Ministerium würden auch im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit keine Bedenken bestehen⁵⁹⁰. Vielmehr verlange die staatliche Justizgewährungspflicht, deren Durchsetzung und Sicherung die Dienstaufsicht vornehmlich diene, eine parlamentarische Verantwortung, weshalb man den Gerichten die Dienstaufsicht keinesfalls selbst überlassen könne, da andernfalls die erforderliche demokratische Legitimation fehle⁵⁹¹.

2. Praktische Bedenken

Im Schrifttum wird vielfach die Auffassung vertreten, es gäbe keine Veranlassung zur Ausweitung der Selbstverwaltung der Gerichtsbarkeit. Es sei zweifelhaft, dass selbstverwaltete Gerichte Probleme besser lösen könnten⁵⁹².

Das eigentliche Grundübel in der deutschen Justiz wird nicht in der Abhängigkeit der Spruchkörper gesehen, sondern in den überlangen Verfahren. Daher solle man über eine Lösung dieses Problems nachdenken, bevor man die organisatorische Verselbständigung der Gerichte angehe⁵⁹³.

⁵⁸⁶ C. D. Classen, *Betrifft Justiz 95* (2008), 333 (337); H. Mertin, ZRP 2002, 332, (334).

⁵⁸⁷ Hillgruber (Fn. 61), Art. 98 (Stand: Januar 2010), Rn. 36.

⁵⁸⁸ BVerfGE 4, 331.

⁵⁸⁹ H. Mertin, ZRP 2002, 332 (334).

⁵⁹⁰ BVerfGE 38, 139; K. Bengl, DRiZ 1983, 343 (343).

⁵⁹¹ Heusch (Fn. 96), Art. 97 Rn. 18.

⁵⁹² C. D. Classen, *Betrifft Justiz 95* (2008), 333 (338); H. Mertin, ZRP 2002, 332 (337); C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (108 ff.).

⁵⁹³ K. Redeker, NJW 2002, 2610 (2611).

Die bestehenden Institutionen und die jetzige Verwaltungsstruktur gäben der Richterschaft genügend Gelegenheiten, an Entscheidungsprozessen der Justizverwaltung zu partizipieren⁵⁹⁴. Des Weiteren werde die Unabhängigkeit durch besondere Verfahren bei der Richterberufung, durch den in § 10 DRiG festgelegten Grundsatz der Lebenszeiternennung, die Unversetzbarkeit von Berufsrichtern in den §§ 30 ff. DRiG, die strikte Beschränkung der Dienstaufsicht nach § 26 DRiG, den weitgehenden Vorbehalt dienstgerichtlicher Entscheidung in Disziplinarsachen gemäß §§ 63, 83 DRiG und weitere vielfältige gerichtliche Überprüfungsvorbehalte in Statusangelegenheiten der Richter, bereits jetzt umfänglich abgesichert⁵⁹⁵.

Ein Justizverwaltungsrat sei kein Garant für die Stärkung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung⁵⁹⁶. Auch im Hinblick auf mögliche politische Einflussnahme sei die Einführung eines solchen Rates nicht der Königsweg, da die Mitglieder eines Justizverwaltungsrates vor politischen Einflussnahmeversuchen ebenso nicht gefeit seien und diese Mitglieder weniger durch die Öffentlichkeit kontrolliert werden würden als eine Ministerin oder ein Minister⁵⁹⁷. Der parteipolitische Einfluss auf die Gerichtsverwaltung würde lediglich ersetzt durch Einflussmöglichkeiten der Berufsverbände, wodurch ein von den demokratisch legitimierten Staatsorganen nicht mehr steuerbares Subsystem entstehe⁵⁹⁸. Auch würde es für die eigentlichen Verwaltungsangelegenheiten keinen Unterschied machen, ob diese von einem Selbstverwaltungsorgan oder der Ministerialverwaltung ausgeführt werden würden, da auch ein Justizverwaltungsrat als bürokratischer Apparat in seinen organisatorischen Abläufen den gleichen Zwängen und Chancen im Alltag unterläge wie die Ministerialbürokratie⁵⁹⁹.

Es wird befürchtet, dass der geplante Justizverwaltungsrat auch im Hinblick auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit eher negative Konsequenzen hätte; diese institutionelle Unabhängigkeit hätte nämlich zur Folge, dass man richterlichen Funktionären Ingerenzinstrumentarien in Form von Beurteilungs- und

⁵⁹⁴ C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (115); E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (30).

⁵⁹⁵ H. Mertin, ZRP 2002, 332 (333).

⁵⁹⁶ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (31); H. Mertin, ZRP 2002, 332 (335).

⁵⁹⁷ H.-J. Papier, ZRP 2009, 125 (125 f.); H. Mertin, ebd.

⁵⁹⁸ Wittreck (Fn. 21), S. 676 f.

⁵⁹⁹ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (30).

Amtszuweisungshoheit sowie Dienstaufsicht in die Hand lege, obwohl doch gerade von diesen die größte Gefahr für die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit ausgehe⁶⁰⁰.

Man müsse bei Einführung von Selbstverwaltung an unseren Gerichten mit deutlichen Effizienzeinbußen rechnen⁶⁰¹. Darüber hinaus wird befürchtet, den Richterinnen und Richtern könnte die fachliche Qualifikation für die Übernahme der Justizverwaltung fehlen⁶⁰².

Ein eigenes parlamentarisches Budgetantragsrecht einer verselbständigten Justiz würde beispielsweise keineswegs zwangsläufig zu einer Verbesserung in der finanziellen Ausstattung der deutschen Justiz führen, sondern eher das Gegenteil bewirken⁶⁰³. So lehnen es zum Teil sogar Selbstverwaltungsbeauftragte ab, sich dafür stark zu machen, dass die Judikative zukünftig durch den Justizverwaltungsrat für ihr eigenes Budget kämpft⁶⁰⁴. Diese Auffassung wird damit begründet, dass ein Justizverwaltungsrat bei Ressortverhandlungen personell und professionell kaum das gleiche Gewicht einbringen könne wie das jetzige Justizministerium. Einem solchen Gremium fehle es an politischer Macht zur Durchsetzung von bestimmten Vorstellungen⁶⁰⁵. Die Justiz würde bei Politikern dann wohl eher eine kaum ernst genommene Außenseiterrolle einnehmen und in eine Bittsteller-Funktion geraten⁶⁰⁶.

⁶⁰⁰ Wittreck (Fn. 21), S. 668.

⁶⁰¹ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (30).

⁶⁰² G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (341); W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2006, 18 (30).

⁶⁰³ So bereits K. Bockelmann, DÖV 1953, 525 (530); W. Hoffmann-Riem, ebd. (30 f.); H. Mertin, ZRP 2002, 332 (335); H.-J. Papier, ZRP 2009, 125 (126); E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (30); C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (109 f.); C. D. Classen, *Betrifft Justiz 95* (2008), 333 (338).

⁶⁰⁴ U. Berlit, *Betrifft Justiz 70* (2002), 319 (331); R. Neumann (Interview mit E. Isermann und C.-F. Fitting), DRiZ 2003, 281 (282); K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (844 f.).

⁶⁰⁵ C. D. Classen, *Betrifft Justiz 95* (2008), 333 (338); H. Mertin, ZRP 2002, 332 (335); W. Hoffmann-Riem, DRiZ 2006, 18 (30).

⁶⁰⁶ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (31); R. Neumann (Interview mit E. Isermann und C.-F. Fitting), DRiZ 2003, 281 (282).

Ein Blick nach Europa würde ebenso eher gegen die Selbstverwaltung der Richterschaft als zukunftssträchtiges Modell sprechen. Die Vergleichbarkeit der Selbstverwaltungsmodelle anderer Staaten mit dem deutschen System wäre aufgrund der Verschiedenartigkeit der Rechtsordnungen, der unterschiedlichen Stellung und Funktion der Rechtsprechung im jeweiligen Gesamtsystem sowie der Andersartigkeit des jeweiligen politischen Umfelds sehr gering⁶⁰⁷. In benachbarten europäischen Ländern würde die Politik trotz Selbstverwaltung der Justiz Einfluss auf diese ausüben⁶⁰⁸. In Spanien habe man beispielsweise aufgrund negativer Erfahrungen Mitte der achtziger Jahre die Selbstverwaltung eingeschränkt und bei der Bestellung des Generalrates der Justiz den Einfluss des Parlamentes deutlich ausgeweitet⁶⁰⁹. Das besonders ausgeprägte italienische Selbstverwaltungssystem werde inzwischen ebenfalls kritisch bewertet⁶¹⁰. So seien dort Personalentscheidungen durch korporativen Druck der Richterschaft beeinflusst und die Verteilung leitender Justizämter politisch determiniert⁶¹¹. Auch die Dänen hätten keine guten Erfahrungen mit der Selbstverwaltung gemacht⁶¹². Man habe bisher nicht feststellen können, dass eine selbstverwaltete Gerichtsbarkeit in ihrer Effizienz oder bezüglich ihrer Unabhängigkeit von einer Selbstverwaltung profitiert hätte⁶¹³.

Im Hinblick auf die Einführung von Richterwahlausschüssen wird behauptet, die Personalgewalt als Gesetzesvollzug sei eine originäre Aufgabe der Exekutive⁶¹⁴. Auf die von den Kritikern eines mit Richtern besetzten Wahlgremiums ins Feld geführten Argumente, besonders die behauptete fehlende demokratische Legitimation der Richter bei einer Wahl ohne ministeriale Beteiligung, wird im Abschnitt zur Richterwahl, B II dieses Kapitels, näher eingegangen.

⁶⁰⁷ H.-J. Papier, NJW 2002, 2585 (2587); E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (31); C. Dästner, RuP 38 (2002), 106 (109); H. Mertin, ZRP 2002, 332 (334); K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (841 f.).

⁶⁰⁸ H.-J. Papier, ebd.; E. Isermann, ebd.; H. Mertin, ZRP 2002, 332 (337).

⁶⁰⁹ C. D. Classen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 333 (337).

⁶¹⁰ F. Mariuzzo, DRiZ 2001, 161 (161).

⁶¹¹ F. Mariuzzo, ebd.

⁶¹² H. Weber-Grellet, ZRP 2002, 332 (334).

⁶¹³ E. Isermann, RuP 44 (2008), 30 (31).

⁶¹⁴ Ehlers (Fn. 575), S. 35 ff.; H. Mertin, ZRP 2002, 332 (334).

III. Eigene Einschätzung

Nach meiner Einschätzung bestehen weder in gesetzlicher noch in praktischer Hinsicht unüberwindbare Hürden für weitreichendere Selbstverwaltungsstrukturen.

1. Aus dem Gesetz abgeleitete Gesichtspunkte

Die Überzeugung, dass die Selbstverwaltung der Gerichte zwar keine zwingende Folge aus dem Verfassungsprinzip richterlicher Unabhängigkeit ist, sie jedoch als „Mittel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit“ der Gerichte dienlich sein kann und sie deshalb möglichst umfassend zu schützen ist⁶¹⁵, verdient Unterstützung.

Sowohl der Gewaltenteilungsgrundsatz als auch die richterliche Unabhängigkeit erscheinen in der Diskussion um die (Selbst-) Verwaltung der dritten Gewalt als überschätzte Topoi⁶¹⁶, da sich diese relativ simplen Gedankenkonstrukte nicht dazu eignen, für die Lösung komplexer Fragestellungen herangezogen zu werden. Art. 97 GG fordert nicht zufällig die Unabhängigkeit der Richter und gerade nicht die Unabhängigkeit der Justiz⁶¹⁷.

Aus der richterlichen Unabhängigkeit lässt sich also meines Erachtens nicht auch die Unabhängigkeit der Institution als solcher in Form einer Anstellung und Berufung des richterlichen Personals durch die Richterschaft selbst als zwingende Gesetzmäßigkeit ableiten. Art. 95 Abs. 2 GG, wonach die Exekutive für die Berufung der Richter der obersten Bundesgerichte zuständig ist, sowie Art. 98 Abs. 4 GG, welcher die Exekutive dazu ermächtigt, über die Anstellung der Richter in den Ländern zu entscheiden, sind dafür in ihrer jetzigen Form ein Beleg aus der Verfassung. Durch den Grundsatz der Unabhängigkeit sind Richterinnen und Richter lediglich in ihrer Ausübung der rechtsprechenden Gewalt geschützt, worunter man die Ausübung von Personalhoheit, die Entscheidung über Anstellungen, die Aufstellung und den Vollzug des Haushaltsplanes sowie alle anderen Aufgaben des Gesetzesvollzuges im Rahmen der Justiz-

⁶¹⁵ Hoffmann-Riem (Fn. 20), S. 508 f.

⁶¹⁶ So auch Wittreck (Fn. 21), S. 199.

⁶¹⁷ So auch H. Mertin, ZRP 2002, 332 (334).

verwaltung zumindest nicht unmittelbar fassen kann⁶¹⁸. Das bedeutet jedoch nicht, dass eine mittelbare Beeinflussung der richterlichen Unabhängigkeit durch diese Handlungen völlig fernliegend ist.

Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung lässt sich ebenfalls nicht ableiten, dass sich Richterinnen und Richter zwingend selbst verwalten müssen, denn dieses Prinzip basiert gerade nicht ausschließlich auf dem Gedanken der Trennung der Gewalten, sondern auch auf der Idee der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung⁶¹⁹. Der Gewaltenteilungsgrundsatz garantiert lediglich jeder Staatsgewalt einen Kernbereich autonomer Zuständigkeiten und Wirkungsmöglichkeiten⁶²⁰ und nicht die Selbstverwaltung. Unser gewaltengegliederter Rechtsstaat ist absichtlich derart angelegt, dass keine der drei Staatsgewalten autark ist, sondern mit den anderen Gewalten verknüpft, wobei im Einzelnen umstritten ist, wie weitreichend diese Verknüpfung sein soll.

Die Gefahr einer völlig eigenständigen, jeder Kontrolle entzogenen dritten Gewalt bei einer Einführung von Selbstverwaltungsstrukturen an den Gerichten ist als gering einzuschätzen. Nach wie vor wären genügend Kontrollmechanismen vorhanden, allem voran die Möglichkeit, ein Urteil durch Rechtsmittel überprüfen zu lassen. Will man eine Rechtsprechung frei von subtilen Einflussmöglichkeiten der Exekutive garantieren, so sollte man den Richtern daher die Selbstverwaltung zugestehen.

Verfassungsrechtlich bestehen meiner Einschätzung nach keinerlei Bedenken hinsichtlich einer Selbstverwaltung der Gerichte⁶²¹. So findet man weder im Grundgesetz noch in den Landesverfassungen ausdrückliche Regelungen über das Verhältnis der Justiz zur Exekutive, die einer richterlichen Selbstverwaltung entgegenstünden⁶²².

⁶¹⁸ So auch *H.-J. Papier*, NJW 2002, 2585 (2588).

⁶¹⁹ So bereits *U. Scheuner*, DÖV 1953, 517 (520); *Stern* (Fn. 49), § 36 IV 4c; *H.-J. Papier*, NJW 2002, 2585 (2587); *K. F. Röhl*, JZ 2002, 838 (841).

⁶²⁰ BVerfGE 9, 268 (279 f.); 30, 1 (27 f.); 34, 52 (59); 95, 1 (15 f.).

⁶²¹ So auch *U. Berlit*, DRiZ 2003, 292, 295; *K. F. Röhl*, JZ 2002, 838 (840).

⁶²² *T. Groß*, KritV 91 (2008), 347 (347 ff.); *K. F. Röhl*, ebd.

Zwar müssten die Art. 95 Abs. 2 sowie Art. 98 Abs. 4 GG, welche für die Berufung sowohl von Bundes- als auch von Landesrichtern die Mitwirkung des jeweiligen Justizministers vorschreiben, geändert werden, soweit man Justizminister völlig aus der Entscheidung über Richterberufung heraushalten möchte⁶²³. Wie unter B, II aufgezeigt, enthalten einige Landesverfassungen ebenfalls Regelungen zur Richterwahl, die gegebenenfalls modifiziert werden müssten. Auch die Art. 110 Abs. 3, Art. 111 und Art. 113 Abs. 1 GG, die der Regierung die Budgetinitiative für den Bundeshaushalt zuschreibt, bedürften einer Anpassung. Jedoch begegnen diese Verfassungsänderungen meiner Einschätzung nach keinen durchgreifenden Bedenken, obgleich eine intensive rechtspolitische Debatte über die Umsetzbarkeit dieser weitreichenden Reformen wohl unumgänglich ist. Im Ergebnis halte ich die von der NRV⁶²⁴ vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen der Art. 92 sowie Art. 95 bis Art. 98 für verfassungsrechtlich vertretbar und für eine selbstverwaltete Richterschaft unverzichtbar.

Zumindest das Modell der NRV ist auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Richterpersonals unbedenklich, da es für die Auswahl der Richter einen zu zwei Dritteln vom Parlament gewählten Richterwahlausschuss vorsieht. Für die Unbedenklichkeit einer richterlichen Selbstverwaltung hinsichtlich der demokratischen Legitimation der Richterinnen und Richter spricht meiner Einschätzung nach auch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das sich zur demokratischen Legitimation deutlich zurückhaltender als früher äußert und vielmehr den demokratischen Charakter der Selbstverwaltung betont⁶²⁵, auch wenn die Urteile nicht auf die richterliche Selbstverwaltung bezogen sind.

Weder der Gewaltenteilungsgrundsatz noch die richterliche Unabhängigkeit streiten also zwingend für oder gegen eine selbstverwaltete Justiz⁶²⁶. Dies ändert jedoch nichts daran, dass eine solche organisatorische Selbständigkeit durchaus dazu beitragen könnte, den einzelnen Richter in seiner Unabhängigkeit

⁶²³ H. Mertin, ZRP 2002, 332 (334); H.-J. Papier, NJW 2002, 285 (288).

⁶²⁴ Neue Richtervereinigung (Fn. 550), S. 1-22.

⁶²⁵ BVerfGE 107, 59 (91 ff.); 111, 191 (215 f.).

⁶²⁶ E. Schilken, JZ 2006, 860 (861); E. Stolz, DRiZ 2006, 320 (324 f.); nur hinsichtlich des Gewaltenteilungsgrundsatzes L. M. Peschel-Gutzeit, DRiZ 2002, 345 (348).

gegenüber der Exekutive zu stärken, Eigeninitiative und Identifikation der Richterinnen und Richter mit ihrem Beruf und „ihrem“ Gericht zu fördern sowie die Funktionsfähigkeit der Gerichte zu sichern. So äußert Albrecht meiner Ansicht nach aus gutem Grund die Hoffnung, dass eine selbstverwaltete Gerichtsbarkeit eine selbstbewusste Richterschaft fördern würde⁶²⁷.

Ebenso sehe ich keinerlei rechtliche Bedenken gegen die Übertragung der Haushaltsverantwortung auf die Richterschaft. Das Parlament hat ohnehin über die der Justiz zuzuteilenden Mittel zu entscheiden. Dieser dann die Möglichkeit einzuräumen, über die Verteilung und Verwendung der zugeteilten knappen Mittel selber zu entscheiden, erscheint sinnvoll und fair⁶²⁸, auch wenn nicht erwartet werden kann, dass die Richterschaft all das, was bisher durch die Justizministerien erledigt wurde, in Eigenregie besser machen wird, aber doch zumindest unabhängiger.

2. Praktische Aspekte

Die Befürchtungen, dass eine Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit zu einem zu großen Kontrollverlust über die Richterschaft führen könnte, kann ich nicht teilen. Unabhängigkeit der Richterschaft von der Exekutive bedeutet keinesfalls Unangreifbarkeit⁶²⁹. Richter würden ohne ein von der Exekutive in den Händen gehaltenes Kontrollsystem keineswegs unbeobachtet und unkontrolliert ihrer Arbeit nachgehen. So ist Justizkritik durch die Presse, durch Politiker, durch die nicht in exekutivischer Hand liegende Dienstaufsicht oder Richterkollegen⁶³⁰ – soweit sie sich in den oben aufgezeigten Grenzen hält – ein Korrelat zur richterlichen Unabhängigkeit⁶³¹.

Ebenso ist die Sorge unbegründet, die Richterschaft könne die Verwaltungsaufgaben nicht genau so gut erledigen wie die Exekutive. Die Präsidien beweisen

⁶²⁷ P.-A. Albrecht in Müller (Fn. 16), FAZ vom 19.2.2009, S. 5.

⁶²⁸ So auch E. Stitz, DRiZ 2006, 320 (325); Makowka (Fn. 504), S. 51; L. M. Peschel-Gutzeit, DRiZ 2002, 345 (350 f.).

⁶²⁹ G. D. Falk, *Betrifft Justiz* 93 (2008), 238 (240).

⁶³⁰ C. Rost, *Betrifft Justiz* 93 (2008), 242 (242).

⁶³¹ G. D. Falk, *Betrifft Justiz* 93 (2008), 238 (238 ff.).

schließlich das Gegenteil⁶³². Nach einer gewissen Einarbeitungszeit und mit der Hilfe von Experten wäre die Judikative sicherlich in der Lage, die Verwaltungsaufgaben zu übernehmen.

Eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Umsetzbarkeit aller Vorstellungen der Richterverbände ist sicherlich angebracht⁶³³; jedoch sollte man die Selbstverwaltung als Chance für die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz begreifen und der Richterschaft die Möglichkeit geben, einen Lernprozess, unterstützt von administrativen Experten, durchzumachen⁶³⁴. Dies wäre sicherlich mit einem gewissen finanziellen und bürokratischen Aufwand verbunden. Die Reformen würden sich aber nach meiner Erwartung zumindest langfristig durch ein gesteigertes Interesse der Richterschaft an ihren Gerichten und erhöhter Motivation bezahlt machen, was wiederum zur Folge hätte, dass Richter bereit wären, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen und „über den Tellerrand ihres Dezernats“⁶³⁵ hinauszublicken. Lebensnaher und weltoffener Rechtsfindung kann das nur dienlich sein. Ein erhöhtes Engagement, ein wirkliches Verantwortungsbewusstsein und eine Identifikation mit dem Gericht wäre nicht nur der richterlichen Unabhängigkeit zuträglich, sondern auch einer Qualitätssteigerung der Urteile⁶³⁶.

Man sollte Selbstverwaltungsstrukturen zumindest einige Jahre eine Chance einräumen, um dann zu überprüfen, ob diese tatsächlich zu den eben beschriebenen psychologischen Effekten, zur erhofften Qualitätssteigerung sowie zur Eindämmung von Abhängigkeiten geführt haben. Der von Mackenroth und Teetzmann vertretene Vorschlag, wonach durch eine Experimentierklausel im Gerichtsverfassungsgesetz den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, verschiedene Selbstverwaltungsmodelle auszutesten und in Wett-

⁶³² So auch *G. Mackenroth/H. Teetzmann*, ZRP 2002, 337 (341).

⁶³³ So auch *J. Limbach*, KritV 91 (2008), 489 (489 ff.); *C.-D. Classen*, Betrifft Justiz 95 (2008), 333 (337 f.).

⁶³⁴ So auch *W. Hoffmann-Riem*, DRiZ 2000, 18 (23).

⁶³⁵ *H. Häuser*, KritV 91 (2008), 410 (415).

⁶³⁶ Für die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins auch *H. Häuser*, KritV 91 (2008), 410 (416); *W. Hoffmann-Riem*, DRiZ 2000, 18 (18 ff.); *C. Dästner*, RuP 38 (2002), 106 (113 ff.).

bewerb treten zu lassen⁶³⁷, erscheint mir sinnvoll. So kann sich erweisen, ob mehr Autonomie für die Justiz den Gerichten und den auf ihre Dienstleistungen angewiesenen Menschen tatsächlich zu Gute kommt⁶³⁸, wovon ich überzeugt bin. Die in anderen europäischen Ländern gesammelten Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz sollte man sich hierbei zunutze machen und aus den dort gemachten Fehlern lernen.

Sicherlich darf man die richterliche Selbstverwaltung nicht als das Allheilmittel gegen jegliche Probleme in der Justiz verklären und die Erwartungen in sie nicht allzu hoch hängen. Die Befürchtungen, dass die Abhängigkeiten, die derzeit gegenüber der Exekutive bestehen, sich bei einer Ministerialfreiheit der Justizverwaltung auf die dann zu entscheidenden Gremien verlagern würden, sind sicherlich nicht unberechtigt. Jedoch wäre damit zumindest gewährleistet, dass nicht Mitglieder der einen Staatsgewalt von Vertretern einer anderen Staatsgewalt abhängig wären, was im Hinblick auf die Gewaltentrennung äußerst begrüßenswert wäre.

Daher ist eine zumindest schritt- und probeweise Einführung von Selbstverwaltungsstrukturen für die Justiz unterstützenswert⁶³⁹. Ein ergebnisoffener Diskussionsprozess, der nun auch auf politischem Parkett, so etwa in Hamburg oder Schleswig-Holstein, angestoßen worden ist⁶⁴⁰, ist zu fördern, denn dieses umfang- und folgenreiche Reformvorhaben hat nur dann eine Chance auf Realisierung, wenn es gelingt, Anhänger in vielen Gesellschaftsbereichen zu gewinnen⁶⁴¹. Dies sollte auch gelingen, schließlich profitiert die gesamte Gesellschaft von einer wirklich unabhängigen, selbstbewussten Richterschaft.

⁶³⁷ G. Mackenroth/H. Teetzmann, ZRP 2002, 337 (340); ebenso U. Berlit *Betrifft Justiz* 70 (2002), 319 (331).

⁶³⁸ So die Erwartung von T. Steffen, *Betrifft Justiz* 95 (2008), 331 (332) und Makowka (Fn. 508), S. 49 ff.

⁶³⁹ Für ein schrittweises Vorgehen anstelle der „großen Lösung“ auch G. Mackenroth/R. Wilke, DRiZ 2001, 148 (157); K. F. Röhl, JZ 2002, 383 (844).

⁶⁴⁰ Siehe etwa T. Steffen, *KritV* 91 (2008), 354 (354 ff.); C. Frank, *KritV* 91 (2008), 405 (409).

⁶⁴¹ So auch J. Limbach, *KritV* 91 (2008), 489 (489 ff.); T. Steffen, ZRP 2008, 210 (210).

B. Richterwahl – Abhängigkeiten durch das derzeitige Verfahren?

Ein Sonderfall der in der Diskussion stehenden Selbstverwaltung der Gerichte ist die von Richterseite vehement geforderte Reform des derzeitig bestehenden Richterwahlsystems. Da Rechtsstreitigkeiten von den Gerichten verbindlich zu entscheiden sind und diese Entscheidungen oftmals gesellschaftliche und politische Relevanz haben, kommt den Spruchkörpern eine erhebliche Macht zu. Mithin ist es auch eine Frage von Machtverteilung, wer über die Auswahl der Richter entscheiden darf. Es stellt sich folglich die Frage, ob das derzeitige System zur Wahl der Bundes- und Landesrichter eine sinnvolle und faire Auswahl gewährleistet und ob es zu Abhängigkeiten führen kann.

I. Die Wahlverfahren auf Bundes- und Landesebene

Zur Beantwortung dieser Frage muss man sich die derzeitigen Auswahlmethoden vergegenwärtigen.

1. Wahl der Richter oberster Bundesgerichte

Die Richterinnen und Richter der obersten Bundesgerichte werden gemäß Art. 95 Abs. 2 GG gewählt. Diese Wahl hat zum einen den Sinn, diese Richter, die politisch und gesellschaftlich besonders relevante Entscheidungen fällen und großen Einfluss auf die Anwendung und Fortbildung des Rechts haben, in besonderem Maße demokratisch zu legitimieren⁶⁴². Zum anderen soll damit gewährleistet sein, dass an den obersten Bundesgerichten Richter aus allen Bundesländern in angemessenem Verhältnis tätig werden, sodass der föderale Gedanke des Art. 36 GG Beachtung findet⁶⁴³. Art. 33 Abs. 2 GG legt die Kriterien fest, an denen sich die Auswahlentscheidungen zu orientieren haben, nämlich Eignung, Befähigung und fachliche Leistung.

Für die anderen Gerichte des Bundes, etwa das Bundespatentgericht und die Truppendienstgerichte, besteht eine solche Wahlpflicht nicht; gleichwohl könnte

⁶⁴² U. Goll, RuP 37 (2001), 121 (121); zur Wahl der Richter der obersten Bundesgerichte vgl. R. Scholz, Die Wahl der Bundesrichter, in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 2003, S. 151 (151 ff.).

⁶⁴³ Schmidt-Räntsch (Fn. 60), Vor § 1 RiWG Rn. 2.

der einfache Gesetzgeber dies jederzeit festlegen, hat dies bisher aber bisher nicht getan, sodass das richterliche Personal von der Exekutive ausgewählt wird⁶⁴⁴.

Für die Berufung der Richter in bestimmte Ämter innerhalb der obersten Bundesgerichte ist ebenfalls keine Wahl vorgesehen; darüber entscheidet vielmehr das zuständige Bundesministerium. Auf das Funktionszuweisungssystem wird unter D., III. näher eingegangen.

a) **Wahlverfahren**

Die Bestellung der Richter dieser Gerichte, also des Bundesgerichtshofes, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesfinanzgerichtshofes, sowie des Bundesarbeits- und Bundessozialgerichtes lässt sich in drei Phasen gliedern: Die Wahlvorbereitung, die Wahl selbst und schließlich die Ernennung.

Zunächst schlagen im ersten Zeitabschnitt nach § 10 RiWG der zuständige Bundesminister sowie Mitglieder des Richterwahlausschusses Kandidaten vor. Daraufhin beantragt der zuständige Bundesminister beim Präsidialrat des Gerichts, bei welchem der Richter eingesetzt werden soll, gemäß § 56 DRiG eine begründete Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung des Kandidaten. Gemäß § 57 DRiG hat der betroffene Präsidialrat diese Stellungnahme innerhalb eines Monats abzugeben. Hierbei wird eine sechsstufige Bewertungsskala verwendet, die von „fachlich und persönlich besonders geeignet“ bis „fachlich nicht geeignet“ reicht.

Zusammengesetzt ist der Präsidialrat gemäß § 54 DRiG aus unmittelbar von der Richterschaft gewählten Mitgliedern und mehrheitlich aus Mitgliedern des Präsidiums.

Auf Grundlage der Stellungnahme prüft das Wahlgremium gemäß § 11 RiWG und im Einklang mit Art. 33 Abs. 2 GG, ob der Kandidat die sachlichen und

⁶⁴⁴ *Dietrich* (Fn. 65), S. 32; zur Auswahl und Wahl der Richter an den weiteren Bundesgerichten vgl. *Wittreck* (Fn. 21), S. 268 ff., 321 ff.

persönlichen Voraussetzungen für das Amt mitbringt⁶⁴⁵. Bis zum Jahre 2001 war es üblich, gerade so viele Kandidatinnen und Kandidaten vorzuschlagen, wie zur Auffüllung der Vakanzen gewählt werden mussten und die Vorschläge derart zu gestalten, dass Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden konnten, die den politischen Vorstellungen der im Richterwahlausschuss vertretenen Parteien entsprachen⁶⁴⁶. Erst seit 2002 werden alle diskutierten Kandidaten auch zur Wahl gestellt⁶⁴⁷.

Die Bundesrichter der obersten Gerichtshöfe werden dann gemäß §§ 1 Abs. 1 und 2, 12 RiWG von dem Richterwahlausschuss in geheimer Abstimmung (§ 9 Abs. 2 RiWG) – ohne Bindung an das Votum des Präsidialrats – mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt. Der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister ist zwar Vorsitzender des Wahlausschusses, hat aber kein Stimmrecht (§ 9 Abs. 1 RiWG). Für den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und den Bundesfinanzgerichtshof ist der zuständige Minister derzeit der Bundesminister für Justiz, für das Bundesarbeits- und das Bundessozialgericht der Bundesminister für Arbeit und Soziales.

Der Ausschuss ist gemäß Art. 95 Abs. 2 GG, §§ 2, 3 RiWG mit den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern oder Senatoren der 16 Länder sowie der gleichen Zahl von vom Bundestag nach den Regeln der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern besetzt.

Die Bundesrichter werden schließlich gemäß § 13 RiWG auf Antrag des zuständigen Bundesministers vom Bundespräsidenten durch Ausfertigung der Ernennungsurkunde gemäß § 17 Abs. 1 RiWG ernannt.

⁶⁴⁵ S. *Lovens*, ZRP 2001, 465 (466); zur Rolle der Präsidialräte bei der Richterwahl sowie zu Änderungsvorschlägen vgl. *W. Kinold*, DRiZ 1992, 55 (58 f.); *H. Schnellenbach*, NJW 1989, 2227 (2232); *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 55 Rn. 2; *R. Voss*, ZRP 2001, 183 (183 f.); *G. Bertram*, NJW 2001, 1838 (1838 f.); für eine eigenverantwortliche Berufung der Richter durch die Präsidialräte *W. Pripke*, DRiZ 1978, 169 (173); für ein Vetorecht des Präsidialrates bei der Bundesrichterwahl *L. Menard*, DRiZ 1987, 19 (20).

⁶⁴⁶ *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), Vor § 1 RiWG Rn. 4.

⁶⁴⁷ OVG Schleswig NJW 2003, 158 (158); VG Schleswig DRiZ 2002, 409 (410).

Die Wahlprozedur findet normalerweise im Frühjahr eines jeden Jahres statt. Dort werden für alle bestehenden und im kommenden Jahr auftretenden Vakanzten Richter gewählt⁶⁴⁸.

b) Kritik am Wahlverfahren

An diesem Wahlverfahren wird die Möglichkeit parteipolitischer Einflussnahme kritisiert. So würden nicht immer Eignung, Befähigung und fachliche Leistung, wie gesetzlich gefordert, bei der Auswahlentscheidung im Vordergrund stehen, sondern immer wieder parteipolitische Überlegungen⁶⁴⁹. Um dies herabzumildern, wurde über die Notwendigkeit einer 2/3-Mehrheit nachgedacht⁶⁵⁰; ein eingebrachter Gesetzesentwurf scheiterte jedoch an der Einsicht, dass diese Reform den Zwang zu Wahlabsprachen wohl eher noch verstärkt hätte⁶⁵¹.

Es wird empfohlen, die Entscheidungen über Auswahl und Amtszuweisung von Richtern von einer Stelle treffen zu lassen, die von der Richterschaft gewählt wird und von Regierung und Verwaltung unabhängig ist⁶⁵². Von der Besetzung des Richterwahlausschusses mit aktiven Richtern, wie es etwa das Selbstverwaltungsmodell der Neuen Richtervereinigung vorsieht⁶⁵³, oder gar von einer Besetzung mit Rechtsanwälten, Rechtslehrern und Vertretern von Kommunikationsverbänden verspricht man sich, einen maßgeblichen Einfluss der Legislative und Exekutive auf das Innenleben der Gerichte auszuschließen und damit die Unabhängigkeit der Richter zu stärken⁶⁵⁴.

Andere sehen die größte Gefahr des Einflusses der Parteipolitik auf das Ergebnis von Richterwahlen nicht für die richterliche Unabhängigkeit oder die Qualität der

⁶⁴⁸ Schmidt-Räntsch (Fn. 60), Vor § 1 RiWG Rn. 4.

⁶⁴⁹ U. Goll, RuP 37 (2001), 121 (122); Wassermann (Fn. 63), Art. 95 Rn. 27.

⁶⁵⁰ Bundesratsdrucksache 218/1986.

⁶⁵¹ U. Goll, RuP 37 (2001), 121 (123).

⁶⁵² H. Häuser, *Betrifft Justiz* 52 (1997), 155 (156); R. Engelhard, *Betrifft Justiz* 52 (1997), 158 (158); T. Groß, *DRiZ* 2003, 298 (298).

⁶⁵³ Zum Reformmodell der Neuen Richtervereinigung vgl. Kapitel 4 A I 2 b.

⁶⁵⁴ H. Häuser, *Betrifft Justiz* 52 (1997), 155 (156); ders., *KritV* 91 (2008), 410 (415); R. Engelhard, *Betrifft Justiz* 52 (1997), 158 (158); T. Rasehorn, *RuP* 38 (2002), 29 (31).

getroffenen Auswahl, sondern für das Vertrauen der Bevölkerung in die Sachkunde und Unparteilichkeit der Richterinnen und Richter und für die Chancengleichheit der Kandidaten⁶⁵⁵.

Des Weiteren wird anstelle des Vorschlagsrechts der Mitglieder des Richterwahlausschusses eine bundesweite öffentliche Ausschreibung der vakanten Richterstellen gefordert oder erwartet⁶⁵⁶.

Von der Erstellung eines rechtlich verbindlichen Anforderungsprofils durch den Richterwahlausschuss und den Bundesjustizminister verspricht man sich, das parteipolitische Taktieren bei der Stellenbesetzung zu erschweren und die Wahl transparenter zu gestalten⁶⁵⁷. Die Kritik an der fehlenden Transparenz des Wahlverfahrens⁶⁵⁸ dürfte jedoch zumindest teilweise überholt sein, nachdem seit der Richterwahl 2002 nun tatsächlich alle vorgeschlagenen Kandidaten auch zur Wahl stehen und der Ausschuss eine wirkliche Auswahl trifft, statt der zuvor üblichen Blockwahl.

2. Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts

a) Wahlverfahren

Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden gemäß Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Die Einzelheiten sind in §§ 5 ff. BVerfGG geregelt. Danach wählt der Bundestag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zunächst zwölf Wahlleute, welche dann unter Ausschluss der Öffentlichkeit die einzelnen Richter mit mindestens je acht Stimmen wählen. Jede Fraktion kann Vorschläge für die Kandidaten des Wahlausschusses machen⁶⁵⁹. Mit dieser Regelung soll eigentlich verhindert werden, dass die Regierungsparteien das Bundesverfassungsgericht

⁶⁵⁵ U. Goll, RuP 37 (2001), 121 (123).

⁶⁵⁶ OVG Schleswig NJW 2001, 3495 (3498); J. Masing, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 33 Rn. 39; U. Goll, RuP 37 (2001), 121 (124); T. Rasehorn, RuP 38 (2002), 29 (31).

⁶⁵⁷ U. Goll, RuP 37 (2001), 121 (124 f.).

⁶⁵⁸ S. Lovens, ZRP 2001, 465 (467).

⁶⁵⁹ Dietrich (Fn. 65), S. 23.

ausschließlich mit ihren Anhängern besetzen können, zumindest solange die Opposition im Bundestag mehr als ein Drittel aller Abgeordneten umfasst⁶⁶⁰. Jedoch hat sich in der Praxis – wohl aufgrund des geringen Regelungsumfanges von Grundgesetz und Bundesverfassungsgerichtsgesetz⁶⁶¹ – eingeschlichen, dass vor der Wahl im Ausschuss parteipolitische Absprachen zwischen den Fraktionen von SPD und CDU/CSU stattfinden, wodurch sich die beiden führenden Parteien die Mehrzahl der Richter untereinander aufteilen⁶⁶².

Die vom Bundesrat zu bestimmenden Richter werden gemäß § 7 BVerfGG direkt mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Diese Wahl erfolgt mangels eingehender Regelung im BVerfGG entsprechend den Vorschriften der Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG, § 29 GO Brat durch das Plenum in öffentlicher Sitzung durch Handaufheben⁶⁶³. Jedoch wird diese nach Gesetz eigentlich öffentliche Wahl zu einer geheimen, indem der Bundesrat zur Vorbereitung der Richterwahl entsprechend § 15 GOBRat eine ad-hoc Kommission einsetzt, in der die Justizminister aller Bundesländer vertreten sind⁶⁶⁴, diese Kommission geht die Kandidatenliste des Bundesjustizministeriums durch und erarbeitet Beschlussvorlagen an den Bundesrat, der diesen Vorlagen entsprechend die Richter wählt, sodass die eigentliche Auswahl unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorgenommen wird.

b) Kritik am Wahlverfahren

An der Regelung des § 6 Abs. 1 GG wird kritisiert, dass dadurch die Richterwahl an einen Ausschuss delegiert werde, obwohl Art. 94 Abs. 1 GG die Richterwahl

⁶⁶⁰ E. Stein/G. Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010, § 17 III.

⁶⁶¹ Dietrich (Fn. 65), S. 24.

⁶⁶² W. K. Geck, Wahl und Amtsrecht der Bundesverfassungsrichter, 1986, S. 34 f.; A. Tschentscher, Rechtsrahmen und Rechtspraxis der Bestellung von Richterinnen und Richtern zum Bundesverfassungsgericht, in: J. Sieckmann (Hrsg.), Verfassung und Argumentation, 2005, S. 95 (111 ff.); S. U. Pieper, Verfassungsrichterwahlen. Die Besetzung der Richterbank des Bundesverfassungsgerichts und die Besetzung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Internationalen Gerichtshofes mit deutschen Kandidaten, 1998, S. 28.

⁶⁶³ Geck (Fn. 662), S. 25.

⁶⁶⁴ S. Ruppert, in: D. C. Umbach/T. Clemens/F.-W. Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz Mitarbeiterkommentar, 2. Aufl. 2005, § 7 Rn. 4; W. Geiger, EuGRZ 1983, 379 (397 f.); B. Erhard, EuGRZ 1983, 473 (473).

dem Plenum des Bundestages zuweise⁶⁶⁵. Die Richterauswahl würde wider die gesetzlichen Bestimmungen durch Absprachen zwischen den großen Parteien hinter verschlossenen Türen stattfinden⁶⁶⁶.

3. Wahl der Landesverfassungsrichter

Die Richter an den Verfassungsgerichten der Bundesländer werden überwiegend von den Länderparlamenten gewählt⁶⁶⁷. Jedoch unterscheiden sich die Verfahren im Detail.

So ist in Baden-Württemberg (Art. 68 BW. Verf. i.V.m. § 2 StaatsGHG), Bayern (Art. 68 Abs. 2 und 3 Bay. Verf. i.V.m. Art. 4 VerfGHG) und Hamburg (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 Hamb. Verf. i.V.m. §§ 1, 4 Abs. 4 VerfGHG) eine einfache Mehrheit der Abgeordneten erforderlich, im Saarland (Art. 96 Abs. 1 Satz 1 Saarl. Verf.) und in Sachsen (Art. 81 Abs. 3 Sächs. Verf.) hingegen benötigt man eine Zwei-Drittel-Mehrheit. In Niedersachsen (Art. 55 Abs. 2 Nieders. Verf.) und Sachsen-Anhalt (Art. 74 Abs. 3 Sachs.-Anh. Verf.) ist man mit der absoluten Mehrheit der Stimmen der anwesenden Abgeordneten gewählt.

In Hessen werden nach § 5 des StaatsGHG die fünf Berufsrichter durch ein Wahlgremium des Landtages mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt. Die übrigen Mitglieder des Staatsgerichtshofes werden vom Plenum im Wege der Verhältniswahl bestimmt (Art. 130 Hess. Verf. i.V.m. § 6 Abs. 2 StaatsGHG).

Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, wo § 4 Abs. 1 VerfGHG NRW eine geheime Wahl vorschreibt, sind die Wahlen der Mitglieder der Landesverfassungsgerichte als Plenarentscheidungen der Öffentlichkeit zugänglich⁶⁶⁸.

⁶⁶⁵ *Tschentscher* (Fn. 662), S. 95 (108 ff.); *Pieper* (Fn. 662), S. 7 ff.; *F. Wittreck*, RuP 47 (2011), 141.

⁶⁶⁶ *Pieper* (Fn. 662), S. 28; *Geck* (Fn. 662), S. 34 f.; *Tschentscher* (Fn. 662), S. 111 ff.

⁶⁶⁷ *F. Knöpfe*, Richterbestellung und Richterbank bei den Landesverfassungsgerichten, in: C. Starck/K. Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband 1, 1983, S. 231 (342 ff.); *Dietrich* (Fn. 65), S. 25 f.

⁶⁶⁸ *Pieper* (Fn. 662), S. 41.

Für die Wahl der Präsidenten der oberen Landesgerichte von Berlin (Art. 69 Abs. 2 Berliner Verfassung und § 2 Landesrichtergesetz von Berlin) und Schleswig-Holstein (Art. 43 Abs. 3 Schlesw.-Holst. Verf.) sind ebenfalls die jeweiligen Volksvertretungen vorgesehen.

4. Wahl der Landesrichter

Die Auswahlssysteme der einzelnen Bundesländer unterscheiden sich erheblich. Ein grundlegendes Unterscheidungsmerkmal ist, ob die Richterwahl mit oder ohne Beteiligung eines Wahlausschusses geschieht⁶⁶⁹. Art. 98 Abs. 4 GG ermächtigt die Länder zur Einrichtung von Richterwahlausschüssen, verpflichtet sie hierzu aber nicht⁶⁷⁰, weshalb sich unterschiedliche Richterwahlsysteme gebildet haben.

a) Bundesländer mit Richterwahlausschuss

In neun Bundesländern existieren Wahlausschüsse. Diese bestehen zumeist überwiegend aus Mitgliedern der jeweiligen Landesparlamente. Die Länder, welche sich für die Einrichtung eines Richterwahlausschusses entschieden haben, sind hinsichtlich der genauen Ausgestaltung des Wahlverfahrens nach überwiegender Ansicht an die Vorgaben des Art. 98 Abs. 4 GG gebunden⁶⁷¹. Danach muss die Auswahl als gemeinsame Entscheidung von Richterwahl-

⁶⁶⁹ Zum Wahlverfahren für Landesrichter vgl. *Groß* (Fn. 511), 217 (228 f.); *Wittreck* (Fn. 21), S. 396 ff; *K. F. Gärditz*, ZBR 2011, 109 (109 ff.).

⁶⁷⁰ BFH BFH/NV 1998, 609 (609).

⁶⁷¹ *Detterbeck* (Fn. 76), Art. 98 Rn. 21; *R. Enzian*, DRiZ 1974, 118 (118 f.); *Ehlers* (Fn. 575), S. 15-44; *E.G. Mahrenholz*, NdsVBl. 2003, 225 (228); *Schulze-Fielitz* (Fn. 2), Art. 98 Rn. 42; *K. F. Gärditz*, ZBR 2011, 109 (109); a. A. (Wahlfreiheit): *E.-W. Böckenförde*, Verfassungsfragen der Richterwahl: dargestellt anhand der Gesetzesentwürfe zur Einführung der Richterwahl in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1998, 48 f, 55 f.; *Classen* (Fn. 6), Art. 98 Rn. 14; *Dietrich* (Fn. 65), S. 63 ff. ; *A. Tschentscher*, Demokratische Legitimation der Dritten Gewalt, 2006, S. 236 ff., 241; jedenfalls für Abweichungen von Art. 98 Abs. 4 GG auf Länderebene *L. Schäfer*, BayVBl. 1970, S. 85 (88).

ausschuss und Ressortminister ausgestaltet sein, wobei der Ressortminister seine Mitwirkungskompetenz nicht delegieren darf⁶⁷².

i. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg besteht die Besonderheit, dass der Richterwahlausschuss nur dann tätig wird, wenn die vom Ministerium vorgeschlagene Ernennung oder Funktionszuweisung eines Kandidaten vom so genannten Präsidialrat abgelehnt wurde oder über einen Gegenvorschlag des Präsidialrates keine Einigung erzielt werden konnte und die für diesen Fall vorgesehene Einigungsverhandlung zwischen dem Minister oder dessen Vertreter und dem Präsidialrat ebenfalls gescheitert ist (§ 43 Abs. 4, 5 bad.-württ. RiG). Erst in diesem Konfliktfall ist der Richterwahlausschuss unverzüglich einzuberufen (§ 43 Abs. 5 Satz 2 bad.-württ. RiG). Wird der vom Ministerium vorgeschlagene Bewerber auch von diesem Gremium nicht gewählt und stimmt der Minister wiederum der Ernennung eines vom Richterwahlausschuss gewählten Kandidaten nicht zu, so kann nur ein anderer Kandidat vorgeschlagen oder die Stelle neu ausgeschrieben werden.

Dem Ministerpräsidenten steht gemäß §§ 1, 2 ErnGBW das Recht zu, die Richter zu benennen, ihnen Ämter zuzuweisen und diese Befugnis auf das Ministerium bzw. den Präsidenten des Rechnungshofes zu delegieren.

Die Richterwahl in Baden-Württemberg ist in den §§ 46 bis 61 bad.-württ. RiG geregelt. Der Richterwahlausschuss besteht gemäß § 46 Abs. 1 bad.-württ. RiG aus sechs Abgeordneten des Landtages, sechs Richtern als ständige Mitglieder, zwei Richtern des betroffenen Gerichtszweiges und einem Vertreter der Rechtsanwaltschaft.

Die sechs Abgeordneten wählt der Landtag binnen eines Monats nach dessen Zusammentreten durch Verhältniswahl (§ 47 Abs. 1 bad.-württ. RiG) aus Vorschlägen aller Fraktionen (§ 47 Abs. 2 Satz 1 bad.-württ. RiG).

⁶⁷² OVG Brandenburg DRiZ 2004, 175 (175).

Die richterlichen Vertreter wählt die Richterschaft aus ihrer Mitte für vier Jahre (§ 48 Abs. 1 bad.-würt. RiG). Wählbar sind Richter auf Lebenszeit im Landesdienst mit Ausnahme der Richter, die Mitglieder in einem Präsidialrat, einem Gericht außerhalb des Landes oder einer anderen Dienststelle sind (§ 48 Abs. 2 bad.-würt. RiG). Alle auf Lebenszeit berufenen Landesrichter sind wahlberechtigt (§ 48 Abs. 3 bad.-würt. RiG).

Das anwaltliche Mitglied wird gemäß § 50 Satz 1 bad.-würt. RiG auf Vorschlag der Rechtsanwaltskammern aus allen Anwälten, die in Baden-Württemberg zugelassen sind (§ 50 Satz 2 bad.-würt. RiG), durch das Landesparlament für vier Jahre bestimmt.

Vorsitzender ohne Stimmrecht ist der zuständige Minister (§ 46 Abs. 2 bad.-würt. RiG).

Der Richterwahlausschuss entscheidet in nicht öffentlicher Sitzung (§ 56 Abs. 2 bad.-würt. RiG) in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (§ 58 Abs. 2, 3 bad.-würt. RiG).

Beschlussfähig ist das Gremium gemäß §§ 58 Abs. 4 bad.-würt. RiG, wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten anwesend oder vertreten sind.

ii. Berlin

In Berlin sind sieben der insgesamt 14 Ausschussmitglieder Landtagsabgeordnete. Sie werden, wie auch alle anderen Mitglieder des Ausschusses, gemäß § 9 Abs. 3 Satz 3 Berl. RiG vom Abgeordnetenhaus durch zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten gewählt. Fünf Mitglieder sind Richter, die aus einer Liste gewählt werden, die die Richterschaft aufgestellt hat (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 und § 12 Berl. RiG). Davon gehören zwei Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit und jeweils ein Mitglied der Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit an. Ist ein Richter der Finanzgerichtsbarkeit betroffen, so gehört dem Wahlgremium nach § 12 Berl. RiG ein Vertreter dieser Gerichtsbarkeit anstelle eines Richters der ordentlichen Gerichtsbarkeit an, sodass auch in diesem Falle insgesamt fünf richterliche Vertreter im Wahlausschuss sind. Auch die Staatsanwaltschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 Berl. RiG) und die Rechtsanwaltschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 Berl. RiG)

stellen durch Wahl eine solche Vorschlagsliste zusammen, aus der das Abgeordnetenhaus jeweils ein Ausschussmitglied wählt.

Wählt das Abgeordnetenhaus einen Vorgeschlagenen nicht und ist die Vorschlagsliste erschöpft, so ist diesem für die vakanten Mitgliederstellen unverzüglich eine neue Vorschlagsliste vorzulegen⁶⁷³.

Der Richterwahlausschuss ist beschlussfähig, sobald mindestens acht seiner Mitglieder anwesend sind.

Das Gremium wirkt gemäß § 2 Abs. 1 Berl. RiG sowohl bei der Erstanstellung als auch bei der Funktionszuweisung mit.

Der Senat ernennt und entlässt Richter, kann diese Aufgaben aber auf die oberste Dienstbehörde übertragen (§ 2 Abs. 5 Berl. RiG).

iii. Brandenburg

Gemäß § 13 Abs. 1 brbg. RiG sind in Brandenburg acht von insgesamt zwölf Ausschussmitgliedern Volksvertreter, die zu Beginn jeder Wahlperiode vom Landtag gewählt werden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 brbg. RiG), wobei alle Fraktionen im Richterwahlausschuss vertreten sein müssen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 brbg. RiG).

Des Weiteren gehören zwei Richter als ständige Mitglieder, ein Richter des betroffenen Gerichtszweigs sowie ein Rechtsanwalt dem Gremium an (§ 13 Abs. 1 brbg. RiG), dem der zuständige Landesminister vorsteht, ohne mit abstimmen zu dürfen (§ 13 Abs. 2 brbg. RiG). Diese Mitglieder werden vom Landtag durch zwei Drittel der abgegebenen Stimmen aus einer Liste gewählt, die die Richter- sowie Rechtsanwaltschaft aufgestellt hat (§§ 15 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 brbg. RiG). Die in diese Liste aufzunehmenden Richter werden gemäß § 16 Abs. 1 brbg. RiG sowie §§ 1 ff. der Richterwahlausschuss-Vorschlagsverordnung von den auf Lebenszeit ernannten Richtern nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl unmittelbar und geheim gewählt. Dabei soll die Liste, aus der die vorzuschlagenden

⁶⁷³ Für die richterlichen Mitglieder vgl. § 10 S. 3 Berl. LRiG; für das staatsanwaltliche Mitglied vgl. § 10a Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 10 S. 3 Berl. RiG; für das anwaltliche Mitglied vgl. § 11 S. 2 i.V.m. § 10 S. 3 Berl. RiG.

Kandidaten gewählt werden, mindestens doppelt so viele Kandidaten enthalten, als dem Landtag gemäß § 15 Abs. 5 brbg. RiG vorzuschlagen sind (§ 16 Abs. 3 brbg. RiG i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 1 RiWAV). Dem Plenum sind nach § 15 Abs. 5 brbg. RiG für jedes der insgesamt drei richterlichen Mitglieder vier Kandidaten vorzuschlagen, womit er aus acht Vorschlägen für jedes von ihm zu benennende Mitglied aus der Richterschaft zu entscheiden hat.

Die anwaltlichen Kandidaten, die in die Vorschlagsliste aufgenommen werden, sind in einer Kammerversammlung von Rechtsanwälten zu wählen, die in Brandenburg bei einem Gericht zugelassen sind (§ 16 Abs. 2 brbg. RiG).

Bei Anwesenheit von wenigstens der Hälfte der Ausschussmitglieder ist das Wahlgremium beschlussfähig (§ 22 Abs. 3 brbg. RiG).

Der Wahlausschuss entscheidet gemäß § 12 Abs. 1 brbg. RiG gemeinsam mit dem zuständigen Landesminister über jede Einstellung, Funktionszuweisung und Versetzung eines Richters. Um gewählt zu sein, muss der Kandidat gemäß § 22 Abs. 2 brbg. RiG zwei Drittel der in der geheimen Wahl abgegebenen Stimmen auf sich vereinen.

iv. Bremen

In Bremen gehören fünf Parlamentarier dem elfköpfigen Gremium an, außerdem drei Senatsmitglieder und drei vom Richterkollegium gewählte Richter (Art. 136 Abs. 1 der bremischen Verfassung, § 8 brem. RiG).

Nach der Bremischen Verfassung vom 21.2.1854 setzte sich der Richterwahlausschuss noch aus Mitgliedern zu gleichen Teilen aus der Legislative, Exekutive und Judikative zusammen. Dies wurde erst 1933 zu Gunsten der gesetzgebenden Gewalt geändert⁶⁷⁴.

Für die Dauer der Wahlperiode werden von der Bürgerschaft fünf Wahlmänner und fünf Stellvertreter aus deren Mitte gewählt (§ 9 Abs. 1 brem. RiG).

⁶⁷⁴ Schmidt-Räntsch (Fn. 60), Vor § 8 RiWG Rn. 11.

Die senatorischen Mitglieder sind nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Brem. RiG der Senator für Justiz und Verfassung sowie zwei weitere vom Senat für die Dauer ihrer Amtszeit zu bestimmenden Senatoren. Für die Wahl eines Richters der Arbeitsgerichtsbarkeit gehört dem Ausschuss an Stelle eines Mitglieds aus dem Senat der für die Arbeitsgerichtsbarkeit zuständige Senator an, falls dieser nicht ohnehin Ausschussmitglied ist (§ 9 Abs. 2 Satz 2 Brem. RiG).

Die Mitglieder, welche die Richterschaft im Wahlausschuss vertreten, werden von allen auf Lebenszeit ernannten Richtern Bremens aus deren Mitte gewählt (§ 9 Abs. 3 Brem. RiG).

Bei Anwesenheit von der Mehrzahl sowohl der senatorischen Mitglieder als auch der Mitglieder kraft Wahl ist das Gremium beschlussfähig (§ 15 Abs. 1 Brem. RiG).

Der Richterwahlausschuss entscheidet gemäß § 15 Abs. 2 Brem. RiG in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der Stimmen der Anwesenden. Er wirkt lediglich bei Entscheidungen über Anstellungen auf Lebenszeit, nicht jedoch über Erstanstellungen als Richter auf Probe oder Aufstiegsentscheidungen mit. Hieran ist nur der Personalrat zu beteiligen (§§ 24, 33 Brem. RiG). Spätestens dreieinhalb Jahre nach Ernennung ist jeder Richter auf Probe gemäß § 7 Abs. 1 Brem. RiG dem Richterwahlausschuss zur Wahl zum Richter auf Lebenszeit vorzuschlagen. Unterbleibt diese Wahl, so ist der Richter zu entlassen (§ 16 Abs. 4 Brem. RiG).

v. Hamburg

Der Richterwahlausschuss in Hamburg besteht aus drei Senatoren oder Staatsräten (§ 15 hamb. RiG), sechs bürgerlichen Mitgliedern (§ 16 hamb. RiG), drei Richtern (§ 17 Abs. 2, 3 hamb. RiG) und zwei Rechtsanwälten (§ 18 Abs. 1 hamb. RiG).

Die richterlichen Mitglieder werden auf Vorschlag der Richterschaft vom Senat in den Richterwahlausschuss berufen (§ 17 Abs. 1 hamb. RiG). Zwei von ihnen werden von den Richtern aller hamburgischen Gerichte in geheimer Wahl aus ihrer Mitte gewählt (§ 17 Abs. 1, 2 hamb. RiG), das dritte Mitglied stammt jeweils

aus dem Gerichtszweig, bei dem der zu wählende Richter eingesetzt werden soll (§ 17 Abs. 3 hamb. RiG). Die Vertreter der Richterschaft werden gemäß § 17 Abs. 4 hamb. RiG jeweils mit einfacher Mehrheit gewählt.

Die Mitglieder aus der Anwaltschaft wählt die Bürgerschaft nach § 18 Abs. 1 hamb. RiG auf Vorschlag des Vorstandes der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer.

Den Vorsitz führt ein vom Senat zu bestimmender Senator gemäß § 25 Abs. 1 hamb. RiG.

Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn wenigstens zehn Mitglieder anwesend sind (§ 26 Abs. 2 hamb. RiG).

Art. 63 der Hamburgischen Verfassung legt fest, dass die Berufsrichter auf Vorschlag des Richterwahlausschusses vom Senat benannt werden. Faktisch steht dem Senat hier jedoch kein Vetorecht zu, sodass der Ausschuss ohne Einwirkungsmöglichkeit der Exekutive die Richter völlig frei auswählt⁶⁷⁵, selbst wenn nach der hamburgischen Geschäftsordnung theoretisch eine Richterauswahl gegen den Willen des Senats nicht getroffen werden darf⁶⁷⁶.

Bei der Entscheidung, welcher Bewerber dem Senat vorgeschlagen wird, ist der Richterwahlausschuss an Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 95 Abs. 1 HV gebunden, welche vorschreiben, dass Richterämter nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu vergeben sind⁶⁷⁷. Trotz dieser gesetzlichen Vorgaben, die unbedingt einzuhalten sind, kann ein nicht vorgeschlagener Bewerber den Vorschlag des Richterwahlausschusses zur Ernennung nur insoweit anfechten, als er gegen die Ernennungsentscheidung des Senats vorgeht, da der Vorschlag aus der Sicht der Bewerber ein Verwaltungsinternum darstellt, das nicht selbständig anfechtbar ist⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵ *Dietrich* (Fn. 65), S. 113.

⁶⁷⁶ *Tschentscher* (Fn. 671), S. 364 f.

⁶⁷⁷ OVG Hamburg NordÖR 2013, 21 (22); BVerwGE 105, 89 (92); OVG Hamburg DÖV 2012, 363 (363); *K. F. Gärditz*, ZBR 2011, 109 (113) m.w.N. in Fn. 82.

⁶⁷⁸ OVG Hamburg NordÖR 2013, 21 (22); vgl. BVerwGE 105, 89 (91); *K. F. Gärditz*, ZBR 2011, 109 (115) m.w.N.

Auch inhaltlich ist die Entscheidung des Richterwahlausschusses nur eingeschränkt überprüfbar, weil die Abstimmung zur Entscheidung geheim stattfindet und – abweichend zum Entscheidungsvorschlag des Justizministers in Rheinland-Pfalz – nicht begründet werden muss⁶⁷⁹.

vi. Hessen

In Hessen ist das Wahlgremium mit sieben vom Landtag berufenen Mitgliedern, fünf richterlichen Mitgliedern sowie im jährlichen Wechsel dem Präsidenten einer der beiden Rechtsanwaltskammern des Landes besetzt (Art. 127 Abs. 3 hess. Verf. Und §§ 8-12 hess. RiG). Vorsitzender dieses Gremiums ist der Minister der Justiz (§ 17 Abs. 1 hess. RiG).

Die vom Landtag abgesandten Mitglieder werden zu Beginn jeder Wahlperiode aufgrund von Vorschlagslisten nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt (§ 10 Abs. 1, 3 hess. RiG). Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 und 2 hess. RiG sollen diese Mitglieder im Rechtsleben erfahren sein.

Jeder Gerichtszweig wählt sich gemäß § 10 Abs. 3 hess. RiG einen Vertreter in geheimer und unmittelbarer Wahl nach den Regeln der Mehrheitswahl (§ 11 Abs. 4 Satz 1 hess. RiG) in den Richterwahlausschuss. Wahlberechtigt sind hierbei alle Richterinnen und Richter im Landesdienst (§ 11 Abs. 3 Satz 1 hess. RiG), wählbar jedoch nur die auf Lebenszeit ernannten Richterinnen und Richter ohne Funktion in der Gerichtsverwaltung oder im Präsidialrat (§ 11 Abs. 1 Satz 1 hess. RiG).

Beschlussfähig ist der Richterwahlausschuss zwar bereits bei Anwesenheit von neun Mitgliedern (§ 18 Abs. 1 Satz 1 hess. RiG), jedoch bedarf es für eine Wahl mindestens sieben Stimmen (§ 18 Abs. 1 Satz 2 hess. RiG).

Auf Vorschlag dieses Ausschusses werden Richter durch den zuständigen Minister auf Probe berufen und auf Lebenszeit ernannt (Art. 127 Abs. 1, 2 hess.

⁶⁷⁹ OVG Hamburg NordÖR 2013, 21 (23).

Verf., §§ 3 Abs. 1, 20 Abs. 1 hess. RiG). Über Amtszuweisungen entscheidet jedoch gemäß § 3 Abs. 2 hess. RiG der zuständige Minister allein.

Vor der Entlassung eines Richters auf Probe oder eines Richters kraft Auftrags (§ 22 Abs. 1, 2 Nr. 1, 3 sowie § 23 hess. RiG) ist der Richterwahlausschuss zu hören (§ 23 Abs. 1 hess. RiG).

vii. Rheinland-Pfalz

Seit der Neufassung des rheinland-pfälzischen Landesrichtergesetzes vom 10. Dezember 2003⁶⁸⁰ ist ein Richterwahlausschuss an der Berufung der Landesrichter zu beteiligen. Zuvor entschied allein der Justizminister über die Auswahl der Bewerber bei der Anstellung und Funktionszuweisung von Richtern⁶⁸¹.

Das Landesrichtergesetz Rheinland-Pfalz regelt nunmehr in § 15 die Zusammensetzung dieses Ausschusses wie folgt: Acht Abgeordnete des Landtages, eine Richterin oder ein Richter aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit als ständiges Mitglied, eine Richterin oder ein Richter des Gerichtszweiges, für den die Wahl stattfindet, sowie eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt gehören dem Gremium an.

Die parlamentarischen Mitglieder werden aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vom Landtag mit einfacher Mehrheit gewählt (§ 15 Abs. 1 RiGRPL); die weiteren gewählten Mitglieder werden aus Vorschlagslisten mit jeweils mindestens acht Vorschlägen gewählt (§ 15 Abs. 3 RiGRPL).

Die Vorschläge für das ständige richterliche Mitglied werden von den Richtern auf Lebenszeit aller Gerichtszweige aufgestellt, die Vorschläge für die nichtständigen richterlichen Mitglieder werden von den Richtern auf Lebenszeit des jeweiligen Gerichtszweiges geheim und unmittelbar gewählt (§ 18 RiGRPL).

⁶⁸⁰ LT. Drucks. 14/2718.

⁶⁸¹ *Dietrich* (Fn. 65), S. 116.

§ 18 Abs. 3 RiGRPL bestimmt, dass das Mitglied, welches die Anwaltschaft vertritt, vom Landtag aus einer von den Präsidien der Rechtsanwaltskammern des Landes vorgelegten Vorschlagsliste gewählt wird.

Beschlussfähig ist der Richterwahlausschuss, sobald mindestens die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist (§ 22 Abs. 1 Satz 2 RiGRPL).

Der Ausschuss entscheidet gemäß § 14 Abs. 1 RiGRPL gemeinsam mit dem Minister, der für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständig ist, über die Auswahl der Bewerber für die Anstellung und Amtszuweisung von Richtern auf Lebenszeit. Die Entscheidungen sind schriftlich zu begründen (§§ 22 Abs. 3 Satz 1 RiGRPL) mit den wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Aspekten sowie den maßgeblichen Gesichtspunkten für die Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen (§ 22 Abs. 2 Satz 3 RiGRPL). Die Beschlüsse des Richterwahlausschusses werden nach § 22 Abs. 1 Satz 1 RiGRPL in offener Abstimmung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, wobei gemäß § 22 Abs. 3 Satz 3 RiGRPL auch über die Begründung derart zu beschließen ist. Die Sitzungen sind nicht öffentlich (§ 21 Abs. 3 Satz 1 RiGRPL).

Der zuständige Minister ist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 RiGRPL Vorsitzender des Richterwahlausschusses, ohne stimmberechtigt zu sein. Er äußert lediglich einen Entscheidungsvorschlag, über den dann der Ausschuss zu befinden hat (§ 22 Abs. 2 Satz 1 RiGRPL). Bei Ablehnung des Vorschlags kann der Justizminister einen anderen Vorschlag unterbreiten, die Stelle neu ausschreiben oder beim Verfassungsgerichtshof die Feststellung beantragen, dass die Entscheidung des Richterwahlausschusses rechtswidrig ist (§ 23 Abs. 2 Nr. 1-3 RiGRPL).

viii. Schleswig-Holstein

Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein schreibt in Art. 43 Abs. 2 vor, dass der Richterwahlausschuss zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Landtages zu bestehen hat. Diese Vorgabe wurde in § 11 Abs. 1 schlesw.-holst. RiG folgendermaßen umgesetzt: Der Ausschuss setzt sich aus acht Landtagsabgeordneten, zwei Richtern als ständige Mitglieder sowie einem aus der jeweils betroffenen Gerichtsbarkeit und einem Rechtsanwalt zusammen. Bei einer Entscheidung über die Anstellung, Aufstieg oder Versetzung eines Richters der

Arbeits- oder Sozialgerichtsbarkeit wird der Ausschuss durch vier Landtagsabgeordnete und je einen Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergänzt (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 und 6 schlesw.-holst. RiG).

Die Abgeordneten werden aus von den Fraktionen aufgestellten Vorschlagslisten (§ 12 Abs. 2 schlesw.-holst. RiG) mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen vom Landtag gewählt (§ 12 Abs. 1 schlesw.-holst. RiG).

Auch die richterlichen Mitglieder werden gemäß § 13 Abs. 1 schlesw.-holst. RiG mit Zwei-Drittel-Mehrheit vom Landtag gewählt. Vorschläge hierfür können von allen Richtern des Landes geäußert werden (§§ 13 Abs. 2, 14 Abs. 1 Satz 1 schlesw.-holst. RiG); im Falle des nicht ständigen Mitglieds sind gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 schlesw.-holst. RiG jedoch nur die Richter dieses Gerichtszweiges vorschlagsberechtigt. Ein Wahlvorschlag für ein ständiges Mitglied aus der Richterschaft muss von mindestens zehn, ein Vorschlag für ein nichtständiges Mitglied von mindestens drei Vorschlagsberechtigten unterzeichnet sein (§ 14 Abs. 3 schlesw.-holst. RiG).

Das die Anwaltschaft vertretende Mitglied ist auf die gleiche Weise zu bestimmen, wobei die Wahlvorschläge von den im Bezirk des schleswig-holsteinischen Oberlandesgerichtes zugelassenen Rechtsanwälten oder dem Vorstand der schleswig-holsteinischen Rechtsanwaltskammer stammen (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 schlesw.-holst. RiG). Die Vorschläge sind nach § 14 Abs. 4 schlesw.-holst. RiG jeweils vom Vorstand der Rechtsanwaltskammer oder von mindestens zehn vorschlagsberechtigten Rechtsanwälten zu unterzeichnen.

Die Vereinigung der schleswig-holsteinischen Unternehmensverbände e.V. und der kommunale Arbeitgeberverband Schleswig-Holstein benennen die Kandidaten für das Ausschussmitglied, das die Arbeitgeberschaft vertritt, die Kandidaten der Arbeitnehmerseite werden vom Deutschen Gewerkschaftsbund – Landbezirk Nordmark – und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, Landesverband Schleswig-Holstein, nominiert (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 schlesw.-holst. RiG).

Zur Beschlussfähigkeit des Ausschusses wird nach § 22 Abs. 4 schlesw.-holst. RiG die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder benötigt.

Das schleswig-holsteinische Richtergesetz enthält in § 11 Abs. 2 eine Frauenquote: Die Hälfte des Richterwahlausschusses insgesamt sowie jeweils die Hälfte der im Richterwahlausschuss vertretenen Abgeordneten und einer der beiden ständigen richterlichen Vertreter müssen danach Frauen sein.

Der Ausschuss entscheidet mit dem Justizminister des Landes über Anstellung, Amtszuweisung und Versetzung von Richtern (§10 Abs. 1 schlesw.-holst. RiG) mit Ausnahme der Berufung des Präsidenten eines oberen Landesgerichts (§ 10 Abs. 2a, 3 schlesw.-holst. RiG) sowie der Versetzung im Interesse der Rechtspflege (§ 31 DRiG) oder wegen Veränderung der Gerichtsorganisation (§ 32 DRiG). Ernannt werden die Richterinnen und Richter schließlich vom Ministerpräsidenten gemäß Art. 31 schlesw.-holst. LV.

ix. Thüringen

Acht vom Landtag berufene Abgeordnete (§ 14 Nr. 1 thür. RiG), zwei Richter als ständige Mitglieder (§ 14 Nr. 2 thür. RiG), ein Richter des Gerichtszweiges, für den die Berufung erfolgen soll (§ 14 Nr. 3 thür. RiG) sowie der Präsident dieses Gerichtszweiges (§ 14 Nr. 4 thür. RiG) bilden den Richterwahlausschuss in Thüringen, dem der zuständige Minister für Justiz ohne eigenes Stimmrecht (§ 20 Satz 3 thür. RiG) vorsitzt (§ 20 Satz 1 thür. RiG).

Die dem Landtag angehörenden Mitglieder des Richterwahlausschusses werden gemäß §§ 15 Satz 1 thür. RiG zu Beginn jeder Wahlperiode vom Landtag mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestimmt. Jede Landtagsfraktion muss mindestens ein Ausschussmitglied stellen (§ 15 Satz 2 thür. RiG).

Die ständigen richterlichen Mitglieder werden von den Richtern im Landesdienst zu Beginn jeder Wahlperiode des Landtages geheim, unmittelbar (§ 15a Abs. 1 Satz 1 thür. RiG) und nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl (§ 15a Abs. 3 thür. RiG) gewählt. Wählbar ist jeder auf Lebenszeit ernannte Richter, der im Land als Richter amtiert (§ 15a Abs. 2 thür. RiG). Vorschlagsberechtigt sind ebenfalls alle Landesrichter (§ 15a Abs. 4 Satz 1 thür. RiG).

Das nicht ständige richterliche Mitglied wird nach § 15a Abs. 1 Satz 3 thür. RiG von den Richtern des jeweiligen Gerichtszweigs aus deren Mitte gewählt.

Die Sitzungen des Richterwahlausschusses sind nicht öffentlich (§ 20 Satz 1 Thür. RiG). Sind mehr als die Hälfte aller Mitglieder anwesend, so ist das Gremium beschlussfähig (§ 21 Abs. 1 Thür. RiG).

Der Landesjustizminister beruft den Richterwahlausschuss bei Bedarf ein. Er muss ihn einberufen, wenn ein Drittel seiner Mitglieder es verlangt (§ 19 Abs. 1 Satz 2 Thür. RiG).

Der Ausschuss wirkt lediglich bei der erstmaligen Berufung in ein Richteramt auf Lebenszeit mit (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 Thür. LV, § 13 Abs. 1 Thür. RiG). Die vorläufige Anstellung der Richter auf Lebenszeit (§ Art. 89 Abs. 2 Satz 1, 1. Hs. Thür. RiG) sowie die Ernennung und Entlassung der Richter ist allein in die Hände des Justizministers gelegt.

b) Bundesländer ohne Richterwahlausschuss

In Bayern (Art. 2 Abs. 1 BayLRiG i.V.m. Bay. Beamtenrecht), Mecklenburg-Vorpommern (§ 3 Meckl.-Vorp. LRiG i.V.m. Meckl.-Vorp. Beamtenrecht), Niedersachsen (§ 4 Abs. 1 Nieders. LRiG i.V.m. Nieders. Beamtenrecht), Nordrhein-Westfalen (§ 4 Abs. 1 NRW LRiG i.V.m. NRW Beamtenrecht), im Saarland (§ 4 Abs. 1 Saarl. LRiG i.V.m. Saarl. Beamtenrecht), in Sachsen (§ 3 Sächs. LRiG i.V.m. Sächs. Beamtenrecht) und Sachsen-Anhalt (§ 3 Sachs.-Anh. LRiG i.V.m. Sachs.-Anh. Beamtenrecht) hingegen erfolgt die Auswahl der Richterinnen und Richter allein durch die Exekutive, jedoch gibt es Bestrebungen und bereits erste Ansätze, auch in diesen Ländern Richterwahlausschüsse einzuführen und die Richterwahl zu reformieren. In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Einstellung von Richtern mittlerweile – ohne jede Beteiligung des Ministeriums – durch die Oberlandesgerichte⁶⁸²

In Mecklenburg-Vorpommern⁶⁸³, Niedersachsen⁶⁸⁴, Sachsen⁶⁸⁵ und Sachsen-Anhalt⁶⁸⁶ sieht die jeweilige Landesverfassung jedoch zumindest die Möglichkeit vor, einen Richterwahlausschuss einzurichten.

⁶⁸² G. Debusmann, DRiZ 2003, 263 (263 ff.).

⁶⁸³ Art. 76 Abs. 3 Verfassung Mecklenburg-Vorpommern.

⁶⁸⁴ Art. 51 Abs. 3 Verfassung Niedersachsen.

⁶⁸⁵ Art. 79 Abs. 3 Verfassung Sachsen.

Nach erfolgter Wahl der Landesrichter ernennt der jeweilige Ministerpräsident diese. Dieses Recht kann auch durch Verordnung an den jeweiligen Landesminister übertragen werden⁶⁸⁷.

c) Funktion der Richterwahlausschüsse

Über die Funktion der Richterwahlausschüsse besteht keine Einigkeit. Während eine Auffassung als Hauptzweck die Stärkung der demokratischen Legitimation der gewählten Richter herausstellt⁶⁸⁸, behaupten andere, dass die Wahlgremien vor allem der Sicherung der Neutralität des Auswahlverfahrens durch die parlamentarische Kontrolle der Justizverwaltung dienen⁶⁸⁹ und vermeiden sollen, dass einseitige Personalauswahlentscheidungen getroffen werden und stattdessen die Richterschaft möglichst pluralistisch zusammengesetzt ist.⁶⁹⁰ Teilweise wird befürchtet, dass die Beteiligung von Richterwahlausschüssen zur Intransparenz der Richterberufung führen und den Ministerien die Möglichkeit nehmen könnte, kontinuierliche Personalpolitik zu betreiben⁶⁹¹. Wiederum andere sehen in den Richterwahlausschüssen – je nach Besetzung der Gremien – die Möglichkeit, die richterliche Unabhängigkeit zu stärken⁶⁹².

Meines Erachtens kommt es für die Wirkung und Funktion, die von den Richterwahlausschüssen ausgehen kann, entscheidend auf die Zusammensetzung der Gremien an. Mit den möglichen Ausprägungen des Wahlverfahrens, der Besetzung der Richterwahlausschüsse und insbesondere der Folgen daraus für die demokratische Legitimation der ausgewählten Richter sowie für die richterliche Unabhängigkeit beschäftigt sich der Abschnitt B II dieses Kapitels.

⁶⁸⁶ Art. 83 Abs. 4 Verfassung Sachsen-Anhalt.

⁶⁸⁷ Wie bspw. in Rheinland-Pfalz durch § 1 Abs. 1 der Landesverordnung über die Ernennung und Entlassung der Landesbeamten und Richter im Landesdienst.

⁶⁸⁸ OVG Koblenz, NVwZ 2008, 99 (100); *H. P. Bull*, ZRP 1996, 335 (337); *Hillgruber* (Fn. 61), Art. 98 Rn. 51; *K. J. Grigoleit/A. Siehr*, DÖV 2002, 455 (458).

⁶⁸⁹ *T. Groß*, DRiZ 2003, 298 (302); *K. F. Gärditz*, ZBR 2010, 109 (111).

⁶⁹⁰ *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), § 10 RiWG Rn. 3.

⁶⁹¹ *Schmidt-Räntsch* (Fn. 60), Vor § 8 Rn. 18; *Groß* (Fn. 511), 229 f.

⁶⁹² So bereits *K.-H. Jansen*, DRiZ 1969, 205 (206); vgl. hierzu Abschnitt B II dieses Kapitels m.w.N.

d) Zusammenfassung

Die Richterauswahl ist in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich geregelt. Diese föderalistische Ausprägung hat ihre Ursache darin, dass das Grundgesetz zwar einerseits die Einrichtung eines Richterwahlausschusses für die Ernennung der Richter der obersten Gerichtshöfe in Art. 95 Abs. 2 vorschreibt, andererseits durch Art. 98 Abs. 4 den Ländern die Installation von Richterwahlausschüssen für die Richterauswahl auf Landesebene anheim stellt. §§ 54 ff. und 74 f. DRiG räumen den Ländern bei der Frage der Beteiligung der Richterschaft an der Richterberufung ebenfalls einen Spielraum ein.

In den Ländern, die Richterwahlausschüsse eingeführt haben, entscheiden diese – gemäß der Vorgabe in Art. 98 Abs. 4 GG – offiziell gemeinsam mit dem für die Justiz zuständigen Landesminister über die Richterberufung. Ausgenommen hiervon sind nur Bremen und Hamburg, wo die Justizsenatoren selbst Mitglieder des Wahlausschusses sind. Faktisch liegt die eigentliche Auswahlentscheidung jedoch auch in den Ländern mit Richterwahlausschuss bei der Exekutive, da an sie die Bewerbungen um die Aufnahme in den Richterdienst in der Regel zu richten sind⁶⁹³. Die Bewerber stellen sich regelmäßig auch nur der Ministerialverwaltung persönlich vor. Diese trifft dann eine Vorauswahl und präsentiert dem Richterwahlausschuss nicht selten gerade so viele Kandidaten, wie es zu besetzende Stellen gibt, sodass der Wahlausschuss nur noch den Vorschlag der Verwaltung bestätigen kann⁶⁹⁴.

In fünf Bundesländern, nämlich Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, sind Richterwahlausschüsse zusätzlich in die Aufstiegsentscheidungen involviert.

Die Wahlsysteme unterscheiden sich hauptsächlich in der Berufung der jeweiligen anwaltlichen und richterlichen Vertreter in die Wahlausschüsse. Während diese Mitglieder in Bremen, Hessen, Thüringen und Baden-Württemberg direkt von der Richterschaft bzw. Anwaltschaft in die Ausschüsse gewählt werden, lassen die Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Richterschaft bzw. Rechtsanwaltschaft lediglich Vorschlagslisten

⁶⁹³ *Neue Richtervereinigung* (Fn. 550), S. 3.

⁶⁹⁴ *Neue Richtervereinigung*, ebd.

erstellen. Die eigentliche Wahl in den Richterwahlausschuss wird also den Landtagen überlassen.

Im Hinblick auf die demokratische Legitimation bleibt festzuhalten, dass sich die Gesetzgeber der einzelnen Länder wohl an verschiedenen Legitimationsmodellen orientiert haben. So ist etwa die sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Forderung nach einer doppelten Mehrheit im Richterwahlausschuss, um zu gewährleisten, dass jede Entscheidung von der Mehrheit der parlamentarisch gewählten Mitglieder legitimiert wird⁶⁹⁵, in einigen Ländern nicht verwirklicht⁶⁹⁶. In Baden-Württemberg bilden die acht von Richterkollegen gewählten Richter (§§ 46 Abs. 1 Nr. 1 und 2, 48 bad.-württ. RiG) gegenüber den sechs Landtagsmitgliedern (§§ 46 Abs. 1 Nr. 3, 47 bad.-württ. RiG) und dem vom Landtag aufgrund von Vorschlagslisten aller Rechtsanwaltskammern des Landes gewählten Rechtsanwalt (§§ 46 Abs. 1 Nr. 4, 47 bad.-württ. RiG) gar die Mehrheit im Wahlausschuss. Aus diesem Grunde wird diesem Wahlmodell vereinzelt die demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG abgesprochen und die entsprechenden Vorschriften als verfassungswidrig und damit nichtig eingestuft⁶⁹⁷.

Allen Wahlmodellen gemein ist die gemischte Zusammensetzung der Wahlgremien. Davon verspricht man sich die Eindämmung eines unmittelbaren politischen Einflusses auf die Wahlentscheidungen⁶⁹⁸.

⁶⁹⁵ Vgl. BVerfGE 93, 37 (67 f.); *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1. Aufl. 1987, § 22 Rn. 19 Fn. 25.

⁶⁹⁶ *Wittreck* (Fn. 21), S. 400.

⁶⁹⁷ Ebenda; *Böckenförde* (Fn. 695), S. 82 ff.; *E. Teubner*, Die Bestellung von Berufsrichtern in Bund und Ländern (Entwicklung, Modelle, Analysen), 1983, S. 76; a. A. *Thomas* (Fn. 231), S. 76.

⁶⁹⁸ *Zätzsch* (Fn. 61), S. 168 f.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 2), Art. 95 Rn. 26 m.w.N.; *Groß* (Fn. 511), 229.

II. Auswirkungen der derzeitigen Richterbestellung auf die Unabhängigkeit – Diskussion zur Reform der Richterwahlsysteme

Es ist umstritten, ob die derzeitigen Richterwahlsysteme zu Abhängigkeiten der Richterschaft von der Exekutive führen können.

1. Argumente für eine Reformierung der Richterwahlsysteme

Das richterliche Personal sowie die Auswahl dessen wird als „wichtiger Steuerungsfaktor staatlichen Handelns“⁶⁹⁹ angesehen. Richterwahl sei Machtausübung, die es zu begrenzen gelte⁷⁰⁰.

Derzeit würden, begünstigt durch das bestehende Wahlsystem, „Richterämter zunehmend Beute der Parteien“⁷⁰¹ werden; die Wahlen zu den Bundesrichterämtern werden als „Kugelfverfahren“⁷⁰² bezeichnet, bei welchen es „wie auf dem Viehmarkt“⁷⁰³ zugehe.

Die tatsächliche Beteiligung von Richtern an der Richterauswahl – wie es schon teilweise praktiziert wird – würde dazu führen, dass Richter nicht mehr nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt werden würden, sondern nach fachlichen Maßstäben, da die Richterkollegen die Anforderungen des Richteramts am besten kennen würden⁷⁰⁴. Dies könne der Unabhängigkeit der ausgewählten Richter nur dienlich sein.

Dem von der Gegenseite vorgebrachten Einwand der fehlenden demokratischen Legitimation bei einer Wahl, die nicht ausschließlich von ihrerseits demokratisch

⁶⁹⁹ Hoffmann-Riem (Fn. 20), S. 504.

⁷⁰⁰ Böckenförde (Fn. 695), S. 100 f.

⁷⁰¹ B. Rüthers, Richterämter zunehmend Beute der Parteien, in Focus 44/2001, S. 68.

⁷⁰² D. Hipp, Wie auf dem Viehmarkt, in: Der Spiegel 43/2001, S. 66.

⁷⁰³ Ebenda.

⁷⁰⁴ Zätzsch (Fn. 61), S. 239.

Legitimierten durchgeführt wird⁷⁰⁵, werden folgende Argumente entgegengebracht: Richter bedürften keiner solchen demokratischen Legitimation durch die Regierung⁷⁰⁶. Der Justiz seien keine gestaltenden Funktionen zugewiesen, die politisch zu legitimieren wären. Allein die Bindung an Gesetz und Recht vermittelten dem Richter Legitimation. Daher sei Rechtsprechung nicht auf demokratische Legitimation angewiesen⁷⁰⁷.

Diejenigen, die von einer Legitimationsbedürftigkeit ausgehen, sehen in dem überwiegenden parlamentarischen Einfluss auf die Auswahl von Richterinnen und Richtern durch entsprechend besetzte Wahlausschüsse eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Justiz im Vergleich zu der bisherigen Auswahl durch die selbst nur mittelbar legitimierte Exekutive⁷⁰⁸. Auch die Beteiligung von Rechtsanwälten, Rechtslehrern und Vertretern von Richterverbänden in den Richterwahlausschüssen wird gefordert, um eine Kungelei zu erschweren⁷⁰⁹.

Nach dem „Kontrollmodell“⁷¹⁰ kommt der Bestellung von Richtern ohnehin lediglich die Funktion der Bestätigung ihrer Qualifikation zu, die wiederum gemeinsam mit der richterlichen Unabhängigkeit die inhaltliche Richtigkeit ihrer Entscheidungen und damit deren demokratische Dignität absichern soll, die im Kern bereits durch die Bindung an das Gesetz gewährleistet sei⁷¹¹. Die Richterbestellung allein sei aber ohnehin nicht in der Lage, den Richter demokratisch zu legitimieren⁷¹².

⁷⁰⁵ So etwa K. F. Gärditz, ZBR 2010, 109 (111); E.G. Mahrenholz, NdsVBl. 2003, 225 (229); Schulze-Fielitz (Fn. 2), Art.98 Rn. 45.

⁷⁰⁶ T. Groß, DRiZ 2003, 298 (300 f.); W. Priepke, DRiZ 1989 (229); Tschentscher (Fn. 671), S. 112 ff., 189 ff.

⁷⁰⁷ G. Roellecke, Zur demokratischen Legitimation der rechtsprechenden Gewalt, in: Freiheit und Eigentum – Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, 1999, S. 553 (560); W. Hassemer, DRiZ 1998, 391 (395).

⁷⁰⁸ Neue Richtervereinigung (Fn. 550), S. 5.

⁷⁰⁹ T. Rasehorn, RuP 36 (2000), 90 (94).

⁷¹⁰ Ausführliche Erläuterung zum Kontrollmodell siehe Tschentscher (Fn. 671), S. 113 ff.; S. 189 ff.

⁷¹¹ Tschentscher (Fn. 671), S. 137.

⁷¹² Tschentscher (Fn. 671), S. 132.

Die der „Bestenauslese“ zugrunde liegende Beurteilung von Richterinnen und Richtern wird bereits im Grundsatz kritisch gesehen. Es sei zu bezweifeln, dass man einen Richter überhaupt nach einem Modell bewerten könne, das an ein Lehrer-Schüler-Verhältnis erinnere und das sich vor 150 Jahren für die damaligen „richterlichen Beamten“ herausgebildet habe⁷¹³. Daher wird für Bewerber, die bereits im öffentlichen Dienst tätig waren, statt einer Beurteilung die Vorlage eines Personalbogens mit Tätigkeitsübersicht vorgeschlagen, die als Grundlage für eine Vorauswahl derer dienen sollte, die zu einem „Bewerbungsgespräch“ vor einem Wahlunterausschuss eingeladen werden; aus diesen Ausgewählten sollen dann die Kandidaten „herausgefiltert“ werden, die sich dem Votum des Richterwahlausschusses stellen⁷¹⁴.

Nach dem Diskussionsentwurf der Neuen Richtervereinigung⁷¹⁵ soll in den Ländern ein Richterwahlausschuss über die Einstellung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten entscheiden, der zu zwei Dritteln aus Mitgliedern bestehen soll, die von der gesetzgebenden Körperschaft des jeweiligen Landes entsandt werden, zu einem Drittel aus Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Für diese Neuerung wäre eine entsprechende Modifizierung des Art. 98 Abs. 4 GG nötig. Durch diese Änderung sollen informelle Abhängigkeitsstrukturen verhindert werden⁷¹⁶.

2. Argumente gegen eine Reformierung der Richterwahlsysteme

Einer Wahl der Landesrichter ohne Beteiligung des jeweiligen Justizministers, wie dies in Bremen und Hamburg praktiziert wird, wird schon aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Absage erteilt. So räumt Art. 98 Abs. 4 GG den Ländern zwar die Möglichkeit ein, Richterwahlausschüsse einzurichten; diese können jedoch nach dem eindeutigen Wortlaut der Norm lediglich gemeinsam mit dem Landesjustizminister über die Richteranstellung entscheiden. Dies betonte auch das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 4.5.1998⁷¹⁷. Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung wird abgeleitet, dass die Personalhoheit

⁷¹³ T. Rasehorn, RuP 38 (2002), 29 (29 f.).

⁷¹⁴ T. Rasehorn, RuP 38 (2002), 29 (31).

⁷¹⁵ *Neue Richtervereinigung* (Fn. 550), S. 2.

⁷¹⁶ *Neue Richtervereinigung* (Fn. 550), S. 5.

⁷¹⁷ BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), NJW 1998, 2590 (2590).

grundsätzlich bei der Exekutive liegen müsse, da sie dem eindeutig der Exekutive zugewiesenen Gesetzesvollzug zuzuordnen sei⁷¹⁸.

Der Wortlaut des Art. 98 Abs. 4 GG spreche gegen die Beteiligung der Richterwahlausschüsse an Aufstiegsentscheidungen, da nur von „Anstellung der Richter“ die Rede sei⁷¹⁹. Dies umfasse gerade nur die Erstanstellung und Lebenszeitberufung, jedoch nicht die Berufung in ein Amt mit höherem Endgrundgehalt, da diese im Landesrecht überall von den Anstellungsformen getrennt werde⁷²⁰.

Den vorgeschlagenen Modellen wird vorgehalten, sie würden die Abhängigkeiten nicht verhindern, sondern lediglich verlagern. Eine stärkere Einbindung des Parlaments in die Personalauswahl würde die Personalentscheidungen politisieren⁷²¹. Von einer Besetzung der Richterwahlausschüsse mit Richtern hätte man ähnliches zu erwarten, da auch die Richterschaft in Interessenfraktionen aufgeteilt sei; daher sei eine Klügelwirtschaft zu befürchten⁷²². Zur Verhinderung einer Autopoiese der Justiz solle daher gelten: „Je größer die Autonomie der Gerichte, umso stärker muss die Beteiligung justizexterner Stellen bei Personalentscheidungen ausfallen.“⁷²³

Die Justizverwaltung würde dort, wo sie über Richterbestellung entscheide, für eine verlässliche und über längere Zeiträume verbindliche Personalplanung stehen, weshalb es keinen Grund gäbe, das bestehende System zu ändern⁷²⁴.

Der These, wonach die Rechtsprechungstätigkeit nicht demokratisch zu legitimieren sei, wird heftig widersprochen⁷²⁵. Jedes staatliche Handeln müsse dem

⁷¹⁸ Ehlers (Fn. 575) S. 35 ff.

⁷¹⁹ Tschentscher (Fn. 671), S. 316.

⁷²⁰ E. G. Mahrenholz, NdsVBl. 2003, 225 (229).

⁷²¹ H.-J. Papier, NJW 2002, 2585 (2591); E. G. Mahrenholz, DRiZ 1991, 432 (433).

⁷²² H.-J. Papier, ebd.; E. G. Mahrenholz, ebd.

⁷²³ K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (845).

⁷²⁴ H.-J. Papier, NJW 2002, 2585 (2591).

⁷²⁵ Wittreck (Fn. 21), S. 125 ff.; H. Weber-Grellet, ZRP 2003, 145 (146 f.); A. Voßkuhle/G. Sydow, JZ 2002, 673 (674).

Gebot demokratischer Legitimation genügen⁷²⁶. Daher müsse das in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG niedergelegte Prinzip, dass auch rechtsprechende Staatsgewalt nur von Personen ausgeübt werden darf, die entweder durch das Volk oder das Parlament gewählt oder von einer Stelle ernannt wurden, die ihre Befugnis hierzu unmittelbar auf das Volk zurückführen kann, unbedingt beachtet werden⁷²⁷. Zwar sei eine Herabsetzung an Anforderungen denkbar, die an das Niveau demokratischer Legitimation zu stellen sind, nicht jedoch der vollständige Verzicht darauf⁷²⁸.

So wird etwa die Ansicht vertreten, dass eine Mitwirkung von Richtern oder Anwälten in einem Richterwahlausschuss nur dann mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zu vereinbaren sei, wenn diese entweder vom Landesparlament und nicht von deren Kollegen gewählt werden würden oder die uneingeschränkt legitimierten Mitglieder des Wahlausschusses mehrheitlich vertreten seien⁷²⁹; letzteres sehen die Modelle des Deutschen Richterbundes sowie der Neuen Richtervereinigung jedoch ohnehin vor.

3. Eigene Einschätzung

a) Zur Bestellung durch die Exekutive

Es erscheint äußerst fraglich, ob eine von der Exekutive geleitete Richterbestellung tatsächlich mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist. Besonders groß sind die Bedenken im öffentlichen Recht. So hat ein mit öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten befasster Richter über die Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Exekutive zu entscheiden. Von eben dieser Exekutive wurde er nach teilweise bestehendem System in sein Amt berufen. Der Kontrollierte sucht sich also seine Kontrolleure selber aus. Allein dieses Beispiel zeigt, dass bereits zur Vermeidung des bösen Scheins der Parteilichkeit die Richterbestellung nicht

⁷²⁶ C. D. Classen, JZ 2003, 693 (699); Schmidt-Räntsch (Fn. 60), Vor § 8 Rn. 7; ebenso BVerfGE 83, 60 (73).

⁷²⁷ BVerfGE 93, 37 (73); BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), NJW 1998, 2590 (2592); K. F. Gärditz, ZBR 2010, 109 (111); Böckenförde (Fn. 695), S. 80.

⁷²⁸ C. D. Classen, JZ 2003, 693 (699); Böckenförde (Fn. 695), S. 67.

⁷²⁹ Wittreck (Fn. 21), S. 128 f.; H. Weber-Grellet, ZRP 2003, 145 (148); W. Kinold DRiZ 1992, 55 (58 f.).

ausschließlich von der Exekutive betrieben werden sollte. Besonders hinsichtlich hochpolitischer Rechtsstreitigkeiten mit direkter oder indirekter Staatsbeteiligung ist ein Neutralitätssicherndes Richterberufungssystem unverzichtbar, um die Beeinflussbarkeit durch eine am Rechtsstreit beteiligte Partei möglichst auszuschließen⁷³⁰.

Da sich die Exekutive zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunehmend privatrechtlicher Institutionen bedient, ist die Problematik nicht auf das öffentliche Recht beschränkt⁷³¹. Die Gewaltenteilung, die den Bürger vor politischer Allmacht schützen soll, streitet somit für ein Richterauswahlverfahren, das nicht überwiegend in exekutivischer Hand liegt.

Die Auffassung des OVG Schleswig, wonach die Justizminister bei jeder Richterbestellung in jedem Fall auch inhaltlich Entscheidungen treffen müssten, anstatt die Entscheidungen der Richterwahlausschüsse lediglich rechtlich zu kontrollieren⁷³², kann nicht geteilt werden. Im Ergebnis würde dies nämlich dazu führen, dass die Minister die Entscheidungen der Wahlgremien konterkarieren könnten und die eigentliche Auswahlentscheidung von der Exekutive getroffen werden würde⁷³³. Dies will man jedoch gerade durch die Richterwahlausschüsse verhindern. Will man die Ausschüsse nicht ihres Sinnes berauben, ein „kontrollierendes Gegengewicht gegenüber der Justizverwaltung“⁷³⁴ zu bilden, so darf man den Justizministern diese Macht gerade nicht einräumen. Daher sollten die Richterwahlausschüsse nach meiner Überzeugung die Auswahlentscheidungen grundsätzlich alleine treffen und die Justizminister lediglich die Rechtmäßigkeit überprüfen und anschließend die Ausgewählten ernennen⁷³⁵.

Wie genau die Wahlsysteme konzipiert sind, ist hinsichtlich des Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit letztlich nicht entscheidend, solange man der

⁷³⁰ So auch Meyer (Fn. 57), Art. 98 Rn. 15.

⁷³¹ S. Khorrani, Das Einstellungs- und Beförderungsverfahren englischer und deutscher Richter – Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit, 2005, S. 26.

⁷³² OVG Schleswig NVwZ 1996, 806 (807).

⁷³³ H. P. Bull, ZRP 1996, 335 (338).

⁷³⁴ Tschentscher (Fn. 671), S. 319.

⁷³⁵ So auch H. P. Bull, ZRP 1996, 335 (337).

Gerichtsverwaltung nicht die alleinige Macht über die Richterbestellung überlässt. Pluralistisch besetzte Richterwahlausschüsse mit Mitgliedern aus verschiedenen juristischen Berufsgruppen erscheinen sinnvoll, um Klüngeleien welcher Art auch immer möglichst auszuschließen und die Richterstellen tatsächlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu vergeben.

Der von Rasehorn geäußerte Vorschlag, man solle Kandidaten zu einer Art „Vorstellungsgespräch“ vor den Richterwahlausschuss einladen, um dem Gremium die Möglichkeit zu geben, sich von der eminent wichtigen Fähigkeit überzeugen zu können, in der Öffentlichkeit souverän zu agieren⁷³⁶, ist grundsätzlich ein guter Ansatz, wird jedoch kaum umsetzbar sein. Es ist zu befürchten, dass die kandidierenden Richter, die sich beispielsweise dem Präsidialrat vorstellen müssen, dies als unwürdig empfinden würden, was durchaus nachvollziehbar wäre. Jedoch sollten sie sich dann die Frage stellen, ob das teilweise praktizierte System der Richterauswahl durch die Exekutive oder durch die Politik, das Parteienklüngelei Tür und Tor öffnet oder dies sogar bewusst fördert, einer Richterauswahl würdiger ist. Wohl kaum, weshalb dies unverzüglich geändert werden sollte.

b) Zur demokratischen Legitimation

Hinsichtlich der funktionell-institutionellen Legitimation von Spruchkörpern ist auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 92 ff. GG sowie zahlreiche weitere Verfassungsnormen zu verweisen, welche die Rechtsprechung voraussetzen und dieser eine wichtige Staatsfunktion zuweisen⁷³⁷. Die sachlich-inhaltliche Legitimation erfolgt infolge der sachlichen Unabhängigkeit von Richtern über deren Gesetzesbindung, die durch die Dienstaufsicht überprüft wird⁷³⁸.

Die Bedenken hinsichtlich der personellen demokratischen Legitimation der Richterinnen und Richter können bezogen auf den vom DRB vorgeschlagenen Justizwahlausschuss bzw. hinsichtlich des Richterwahlausschusses nach den Vorstellungen der NRV nicht geteilt werden. Zwar üben diese sehr wohl durch

⁷³⁶ T. Rasehorn, RuP 38 (2002), 29 (31).

⁷³⁷ U. Berlit, DRiZ 2003, 292 (294); Tschentscher (Fn. 671), S. 190 ff.; 224 ff.

⁷³⁸ T. Groß, DRiZ 2003, 298 (301).

Rechtsprechung legitimationsbedürftige Staatsgewalt aus⁷³⁹. Bei einem gemischt richterlich-parlamentarisch besetzten Entscheidungsgremium reicht jedoch nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁴⁰ zur vollen personellen demokratischen Legitimation des zu Bestellenden, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit ihrerseits unbeschränkt demokratisch legitimiert ist. Dies ist nicht dahingehend misszuverstehen, dass es an der demokratischen Legitimation fehlen würde, sobald die Personalentscheidung nicht von der Mehrheit der vollumfänglich demokratisch legitimierten Vertreter getragen wird. Diese „doppelte Mehrheit“ kann meiner Einschätzung nach nicht zwingend aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG hergeleitet werden⁷⁴¹. Dies hätte nämlich zur Konsequenz, dass sich das Entscheidungsverhalten der Richter des Ausschusses gar nicht auf das Ergebnis auswirken könnte, was deren Beteiligung ad absurdum führen würde⁷⁴².

Ob sich das Wahlgremium schließlich eher nach den Vorstellungen des Deutschen Richterbundes zusammensetzt oder sich mehr an dem Vorschlag der Neuen Richtervereinigung orientiert, ist für die demokratische Legitimation der zu wählenden Richter unerheblich. Der wichtigste Schritt wäre es, überhaupt irgendein Gremium zu schaffen, das eine indirekte Beeinflussung der Richter durch die Exekutive möglichst ausschließt.

⁷³⁹ BVerfGE 88, 366 (376 ff.); BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), NVwZ 1999, 638 (640); *W. Kinold* DRiZ 1992, 55 (58 f.); *O. R. Kissel*, DRiZ 1995, 125 (125); *A. Voßkuhle/G. Sydow*, JZ 2002, 673 (674); *H. Weber-Grellet*, ZRP 2003, 145 (146 f.); *C. D. Classen*, JZ 2003, 693 (693).

⁷⁴⁰ BVerfGE 93, 37 (67 f.).

⁷⁴¹ *Wittreck* (Fn. 21), S. 121 ff.

⁷⁴² *U. Berlit*, *Betrifft Justiz* 70 (2002), 319 (328).

Kapitel 5: Zusammenfassung aller Ergebnisse

Die äußerst umfangreiche Kasuistik zur richterlichen Unabhängigkeit zeigt vor allem eines: Dass diese Grundvoraussetzung richterlicher Tätigkeit keineswegs selbstverständlich immer und überall Beachtung findet. Vielmehr ist die Beachtung der Grenzen von Einflussfaktoren auf die richterliche Unabhängigkeit stets einzufordern und – wie durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bisher auch entsprechend praktiziert – zu kontrollieren.

Diese Erkenntnis wird durch die zahlreichen und meist überzeugenden richterlichen Beiträge in verschiedensten Organen bestätigt. Selbst wenn man diese Stimmen freilich nicht überbewerten sollte, da sie teilweise von lobbyistischer Interessenverfolgung der Richterschaft geprägt zu sein scheinen, so spiegeln sie dennoch wider, dass sich viele Richter aus unterschiedlichsten Gründen besonders von der Gerichtsverwaltung in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt fühlen oder zumindest die Gefahr einer solchen Einschränkung sehen. Eine wie auch immer geartete Einmischung der Exekutive in die Belange der Judikative ist einer unabhängigen Rechtsfindung jedenfalls abträglich.

Ebenso unangebracht ist jedoch der Versuch, die richterliche Unabhängigkeit für sämtliche Forderungen der Richterschaft ins Feld zu führen. Die Masse an Beiträgen in den Publikationsorganen der Standesorganisationen lässt nämlich auch auf eine inflationäre Benutzung des Begriffes schließen⁷⁴³. So kommt diese Arbeit zu dem Ergebnis, dass die richterliche Unabhängigkeit nicht zwingend – wie von einem Großteil der Richterschaft behauptet – für die Selbstverwaltung der Gerichte streitet. Ungeachtet dessen liegt in der Ausweitung von Selbstverwaltungselementen die Chance, das Verantwortungsbewusstsein der Richter für ihre Gerichte und ihre Arbeit zu stärken und politische Einflussmöglichkeiten zu minimieren.

Selbstverständlich kann man Richter nicht von ihrer Aufgabe freisprechen, sich gegen äußere und innere Einflussnahmeversuche auf ihre Unabhängigkeit selbst zur Wehr zu setzen. Ihre Unabhängigkeit verlangt ein gewisses Selbstbewusstsein gegenüber denjenigen, die auf ihre Arbeit Einfluss nehmen wollen,

⁷⁴³ So auch *Wittreck* (Fn. 21), S. 176.

sowie eine Selbstkontrolle⁷⁴⁴. Daher ist dringend an das Verantwortungsbewusstsein der Richterinnen und Richter zu appellieren⁷⁴⁵. Die Funktionsträger können ihre wichtige gesellschaftliche Aufgabe nur mit großer Eigeninitiative befriedigend wahrnehmen. Jedoch ist es an der Justizverwaltung und der Politik, sie dabei zu unterstützen und die optimalen Rahmenbedingungen für eine unabhängige Rechtsprechung zu schaffen. Dazu gehören nicht nur die Schaffung der normativen Voraussetzungen für eine möglichst effektive Entfaltung der richterlichen Unabhängigkeit⁷⁴⁶; die nötige sächliche und personelle Ausstattung der Gerichte ist ebenso zu gewährleisten. Dieser Finanzverantwortung können sich die Regierung und die Justizverwaltung auch nicht dadurch entziehen, dass sie Zuständigkeiten auf die Gerichtsvorstandsebene verlagern. Sie „haften“ auch weiterhin für eine etwaige Unterkapitalisierung der Gerichte⁷⁴⁷.

Die Beiträge in den verschiedenen Zeitschriften machen deutlich, dass die richterliche Unabhängigkeit besonders von zwei Dingen bedroht zu sein scheint: Von der Dominanz der Exekutive in allen wichtigen Fragen für die Richterschaft sowie von der Ökonomisierung der Justiz.⁷⁴⁸ Daher ist es angezeigt, insbesondere darüber nachzudenken, wie man diese Gefahren eindämmen kann.

Hinsichtlich der „Verbetriebswissenschaftlichung“⁷⁴⁹ des Gerichtssektors muss meines Erachtens ein Umdenken stattfinden. Ökonomische Parameter sind nicht geeignet, die Justiz in ihrer Besonderheit zu erfassen⁷⁵⁰. Man kann Justiz nicht nur auf betriebswirtschaftliche Parameter herunterbrechen⁷⁵¹. „Jede unreflektierte Orientierung des Rechts (resp. der Justiz) an Kennzahlen“ wird von Wittreck völlig zu Recht als „irrational und verfassungsfern“⁷⁵² beschrieben. Schließlich

⁷⁴⁴ G. Seidel, RuP 38 (2002), 98 (101); Kissel/Mayer (Fn. 61), § 1 Rn. 32.

⁷⁴⁵ So auch Hoffmann-Riem (Fn. 85), AnwBl. 1999, 2 (2 ff.); ders., DRiZ 2000, 18 (31).

⁷⁴⁶ Detterbeck (Fn. 76), Art. 97 Rn. 2 m.w.N.

⁷⁴⁷ K. F. Piorreck, Betrifft Justiz 2003, 64, 69.

⁷⁴⁸ P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 39 (42 ff.); Schütz (Fn. 29), 1 ff.; K. F. Röhl, JZ 2002, 838 (838 ff.); H. Schulze-Fielitz/C. Schütz, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Fn. 29), S. 9 (9 ff.).

⁷⁴⁹ Albrecht, KritV 91 (2008), 39, 43.

⁷⁵⁰ Jaeger (Fn. 522); R. Voss, DRiZ 1998, 379 (383); A. Jung, JZ 2007, 230 (231).

⁷⁵¹ Müller (Fn. 30), faz.net vom 08.04.2010.

⁷⁵² F. Wittreck, NJW 2012, 3287 (3287).

geht die gesellschaftliche Aufgabe der Gerichte weit darüber hinaus, nur möglichst schnell rechtliche Konflikte zu lösen. Bei aller Wichtigkeit, dass Recht möglichst zeitnah gesprochen wird und den Steuerzahler möglichst wenig kosten soll, darf nicht vergessen werden, dass keinem mit einer Rechtsprechung gedient ist, die sich Erledigung um jeden Preis auf die Fahnen schreibt. Dies wäre eines Rechtsstaates unwürdig.

Daher gilt es in Erinnerung zu rufen, dass die Unabhängigkeit der Spruchkörper auch und gerade im modernen Rechtsstaat, der Richterinnen und Richtern teilweise gesellschaftslenkende Aufgaben abverlangt, die sie nur partiell zu leisten im Stande sind, zu den unverbrüchlichen Grundsätzen⁷⁵³ gehört. Schafft man weiterhin zunehmend „Blankettnormen“ und „Generalklauseln“ und mutet man damit faktisch der Gerichtsbarkeit Normsetzungsaufgaben zu⁷⁵⁴, so darf man nicht im Gegenzug überlange Verfahren beklagen. Gerade in der aktuellen Kriminalpolitik ist ein deutlicher Trend dahingehend auszumachen, durch symbolisches Strafrecht zu versuchen, der Gesellschaft die Handhabbarkeit und Kontrollierbarkeit struktureller Gesellschaftsprobleme zu suggerieren, anstatt das Strafrecht auf seine Kernaufgaben zu beschränken. Diese Reaktion auf eine allgemeine öffentliche Verunsicherung, die besonders nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 von den Medien und der Politik gleichermaßen geschürt wurde, erscheint als purer Aktionismus. Strafrecht ist nicht das richtige Instrument, um komplexe soziale Probleme zu lösen. Das Strafrecht, insbesondere das Kriminaljustizsystem, wird jedoch von der Politik zu oft als „gesellschaftliche Reparaturanstalt“⁷⁵⁵ missverstanden. Würde man die Strafgerichte wieder auf die Anwendung von Kernstrafrecht zurückführen, so würden sich nach meinem Dafürhalten einige Probleme an den Gerichten von selbst lösen.

Die adäquate Reaktion auf die gestiegene Komplexität von Lebenssachverhalten – man denke nur an hochkomplizierte, globale wirtschaftsrechtliche Verfahren – wäre nicht die Schaffung weit auslegbarer Normen, sondern die Spezialisierung der Richterschaft durch Anstellung weiterer Richter und deren speziellere Ausbildung. Die damit verbundene Steigerung der Personalkosten für die dritte Gewalt

⁷⁵³ Wassermann (Fn. 63), Art. 97 Rn. 14.

⁷⁵⁴ Wassermann (Fn. 63), Art. 97 Rn. 45; P.-A. Albrecht, KritV 91 (2008), 39 (40 f.).

⁷⁵⁵ P.-A. Albrecht (Fn. 421), S. 121.

würde sich nach meiner Einschätzung für viele Gesellschaftsbereiche durch eine schnellere, gerechtere und bessere Rechtsprechung auszahlen.

Eine Zusammenlegung verschiedener Gerichtsbarkeiten, wie sie etwa in Hessen für die Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit geplant ist⁷⁵⁶, ist vor diesem Hintergrund nicht verständlich. Auch in diesen Bereichen werden die Verfahren eher noch komplizierter und komplexer. Daher wäre auch hier die Aufrechterhaltung der Spezialisierung der Richterschaft die richtige und logische Konsequenz. Auch wenn in Folge der Asylrechtsreform aus dem Jahre 1993 die Zahl der Asylverfahren drastisch zurückgegangen ist, so rechtfertigt dies nicht die Auflösung der gesamten Sozialgerichtsbarkeit.

Die bestehende Struktur, wonach die Exekutive sowohl bei der Auswahl als auch bei der Beurteilung und Amtszuweisung des richterlichen Personals die Fäden in der Hand hält, ist im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit äußerst bedenklich, da sie subtile Einflüsse ermöglicht, die gerade möglichst auszuschließen sind. Dabei muss nicht einmal tatsächlich die „böse Absicht“ hinter bestimmten Dienstaufsichtsmaßnahmen stehen, beispielsweise Richter zu schnellerer und weniger gründlicher Arbeit zu drängen. Etwa die Ermahnung der Dienstaufsicht zu zügigerer Erledigung von Fällen scheint oftmals gar nicht tatsächlich auf die Erhöhung von Arbeitspensen gerichtet, sondern allein davon motiviert zu sein, Aktivität zu demonstrieren und „zugleich justizintern Verantwortung zuzuschreiben“⁷⁵⁷. Solche im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit höchst bedenklichen Vorhalte werden erst durch die bestehenden Justizstrukturen ermöglicht. Es ist hierbei in Erinnerung zu rufen, dass Richter keine Diener der Macht, sondern Diener des Rechts sein sollten⁷⁵⁸.

Als sinnvollste Maßnahme zum Schutz und zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit erscheint daher die Selbstverwaltung der Gerichte. Die auch mit Richtern zu besetzenden Richterwahlausschüsse würden dazu beitragen, die alleinige Macht der Exekutive über richterliche Personalentscheidungen einzuschränken.

⁷⁵⁶ J. Rippegather, Spezialisten für Soziales, fr-online vom 10.03.2010.

⁷⁵⁷ F. Wittreck, NJW 2012, 3287 (3288).

⁷⁵⁸ H. Häuser, Betrifft Justiz 76 (2003), 186 (192).

Ebenso lohnt es sich, über die Abschaffung des bestehenden Berufungssystems in der Richterschaft nachzudenken. Ob damit einigen Richtern eine wichtige Motivation zu besonders guter Arbeit verloren ginge und sich dies in ihrer Arbeit niederschlagen würde, wird man wohl erst wissen können, wenn man der Reform eine Chance gegeben hat. Jedenfalls würde dieser drastische Schritt eine tatsächlich von Karriereabsichten losgelöste und damit unabhängigere Rechtsprechung garantieren.

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert* Die richterliche Unabhängigkeit im Spiegel der Dienstgerichtsbarkeit, in: Neue Juristische Wochenschrift 1985, S. 3041-3047.
- Albrecht, Peter-Alexis* Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft – auf der Suche nach staatskritischen Absolutheitsregeln, Berlin 2010.
- Die Bedrohung der Dritten Gewalt durch irrationale Sicherheitspolitik, in: Deutsche Richterzeitung 1998, S. 326-333.
- Die Kriminalisierung der dritten Gewalt, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, S. 259-261.
- Eine unabhängige Judikative als Gegengewicht zur Erosion europäischer Strafrechtsprinzipien?, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Band 91 (2008), S. 39-56.
- Erwartungen aus den Grundlagenwissenschaften des Rechts, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Band 91 (2008), S. 340-346.
- Europäischer Strafrechtsraum: Ein Alptraum?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, S. 1-4.
- Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa – Modelle von Selbstverwaltung und Selbstverantwortung, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Band 91 (2008), S. 333-339.
- Altenhain, Karsten* Das Anschlußdelikt: Grund, Grenzen und Schutz des staatlichen Strafanspruchs und Verfallsrechts nach einer individualistischen Strafrechtsauffassung, Tübingen 2002.
- Amelunxen, Rudolf* Selbstverwaltung der Rechtsprechenden Gewalt, in: Deutsche Richterzeitung 1953, S. 52-53.
- Arndt, Herbert* Die Unabhängigkeit des Richters – insbesondere ihre Bedeutung für die Beurteilung, in: Deutsche Richterzeitung 1971, S. 254-260.

- Grenzen der Dienstaufsicht über Richter, in: Deutsche Richterzeitung 1974, S. 248-253.
- Zur Dienstaufsicht über Richter, in: Deutsche Richterzeitung 1978, S. 78.
- Arzt, Gunther/Weber, Ulrich/Heinrich, Bernd/Hilgendorf, Eric* Strafrecht Besonderer Teil, 2. Aufl. Bielefeld 2009.
- Bargen, Jan Malte von* Die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter in Deutschland – Teil 1, in: Deutsche Richterzeitung 2010, S. 100-103.
- Baumbach, Adolf/Lauterbach, Wolfgang/Albers, Jan/Hartmann, Peter* Zivilprozessordnung Kommentar, 70. Aufl. München 2012.
- Baur, Fritz* Justizaufsicht und richterliche Unabhängigkeit – eine gerichtsverfassungsrechtliche Untersuchung, Tübingen 1954.
- Bebenburg, Pitt von* Weite Wege zum Recht, in: fr-online vom 10.03.2010.
- Behr, Stefan* Der Aufstand der Richter, in: fr-online vom 10.03.2010.
- Zwölfeinhalb Richter zu viel, in: fr-online vom 10.03.2010.
- Behrendt, Hans-Joachim* Die Rechtsbeugung, in: Juristische Schulung 1989, S. 945-952.
- Beichel, Stephan/Kieninger, Jörg* „Gefahr im Verzug“ auf Grund Selbstausschaltung des erreichbaren, jedoch „unwilligen“ Bereitschaftsrichters?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2003, S. 10-13.
- Beikler, Sabine* „Ein Armutszeugnis“, Interview mit Stefan Finkel, in: tagesspiegel.de vom 05.08.2007.
- Bemmann, Günther* Zu aktuellen Problemen der Rechtsbeugung, in Juristenzeitung 1995, S. 123-127.
- Bemmann, Günther/Seebode, Manfred/Spendel, Günter* Rechtsbeugung – Vorschlag einer notwendigen Gesetzesreform, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1997, S. 307-308.

- Benda, Ernst* Bemerkungen zur richterlichen Unabhängigkeit, in: Deutsche Richterzeitung 1975, S. 166-171.
- Bengl, Karl* Zur Ausübung der Dienstaufsicht über Richter durch die Ministerialinstanz, in: Deutsche Richterzeitung 1983, S. 343-347.
- Berlit, Uwe* Justizmodernisierung zwischen Demokratie und Ökonomie, in: *Betrifft Justiz* 70 (2002), S. 319-331.
- Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, in: *Kritische Justiz* 1999, Bd. 1, S. 58-69.
- Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz, Helmuth/ Schütz, Carsten (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, Berlin 2002, S. 135-177.*
- Selbstverwaltung (in) der Justiz und grundgesetzliche Demokratie, in: *Deutsche Richterzeitung* 2003, S. 292-297.
- Überlegungen zu „Gerichtsreform, Justizkritik und richterliche Unabhängigkeit“, in: *Betrifft Justiz* 56 (1998), S. 358-363, 366-373.
- Bertram, Günter* Von Richtern und Kröten, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2001, S. 1838-1839.
- Bitsch, Christian* Richterliche Unabhängigkeit und ihre Grenzen, Norderstedt 2005.
- Bockelmann, Klaus* Zur Problematik der gerichtlichen Selbstverwaltung, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1953, S. 525-531.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/ P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1. Aufl. Heidelberg 1987, § 22 (S. 887-952).*
- Verfassungsfragen der Richterwahl: dargestellt anhand der Gesetzesentwürfe zur Einführung der Richterwahl in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Berlin 1998.

- Boehme-Neßler, Volker* Die Öffentlichkeit als Richter? – Litigation-PR als Herausforderung für das Recht, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, S. 228-231.
- Böhm Horst* Arbeitszeit und Stechuhr für Richter, in: Deutsche Richterzeitung 2005, S. 138.
- Böttcher, Hans-Ernst* Weg von napoleonischen und wilhelminischen Modellen! Hin zu einer demokratischen Justizverfassung, auch in Deutschland!, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 91 (2008), S. 417-422.
- Böttcher, Reinhard* Anmerkung zu BGH, Urt. v. 4.9.2001 – 5 StR 92/01, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2002, S. 146-148.
- Brammsen, Jörg* Anmerkung zu BGH NStZ 1993, 540, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1993, S. 542-543.
- Brause, Peter* Notwendigkeit der Stärkung der dritten Gewalt, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, S. 82-85.
- Brüning, Christoph* Anmerkung zu BGH NJW 2011, 1072, in: Neue Juristische Wochenschrift 2011, S. 1077.
- Brunn, Bernd* Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit durch (die Art und Weise von) Beförderungen, in: Betrifft Justiz 81 (2005), S. 32-41.
- Bull, Hans Peter* Richterwahl und Konkurrentenaufsicht. Eine fragwürdige Entscheidung des OVG Schleswig und ihre rechtspolitischen Konsequenzen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1996, S. 335-339.
- Busse, Felix* Mehr Selbständigkeit für die Dritte Gewalt? in: Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages Berlin 2002, Band. II/1, 2002, S. Q 43-Q 59.
- Classen, Claus Dieter* Gesetzesvorbehalt und Dritte Gewalt. Zur demokratischen Legitimation der Rechtsprechung, in: Juristenzeitung 2003, S. 693-701.
- Richterliche Selbstverwaltung – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, in: Betrifft Justiz 95 (2008), S. 333-338.

- Claussen, Hans Rudolf/Benneke, Friedrich/Schwandt, Ernst-Albrecht* Das Disziplinarverfahren, 6. Aufl. Köln u.a. 2010.
- Dästner, Christian* Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im schlanken Staat?, in: *Recht und Politik* 38 (2002), S. 106-116.
- Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im schlanken Staat?, in: Schulze-Fielitz, Helmuth/Schütz, Carsten (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung, Beiheft 5, Berlin 2002, S. 201-216.
- Debusmann, Gero* Drum prüfe, wer sich ewig bindet – Einstellungsverfahren für junge Richter im Bezirk des OLG Hamm, in: *Deutsche Richterzeitung* 2003, S. 263-266.
- Deutsche Presseagentur* Richterbund fordert größere Autonomie der Justiz / Tagungsthema: Internet, veröffentlicht in: maerkischeallgemeine.de vom 9.11.2012.
- Dietrich, Thorsten Erwin* Richterwahlausschüsse und demokratische Legitimation, Frankfurt am Main 2007.
- Dinslage, Karl-Heinz* Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, in: *Deutsche Richterzeitung* 1960, S. 201-204.
- Döring, Uwe* Die Eigenverantwortlichkeit der Gerichte stärken, in: *Betrifft Justiz* 95 (2008), S. 331.
- Dohmen, Hans Jürgen* Feste Dienstzeiten für Richter? (zu Faltlhauer/Schott, ZRP 2005, 103), in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2006, S. 132.
- Dreier, Horst (Hrsg.)* Grundgesetz-Kommentar, Band II, Art. 20-82, 2. Aufl. Tübingen 2006.
- Grundgesetz-Kommentar, Band III, Art. 83-146, 2. Aufl. Tübingen 2008.
- Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, Tübingen 1991.

- Dütz, Wilhelm* Richterliche Unabhängigkeit und Politik, in: Juristische Schulung 1985, S. 745-754.
- Edinger, Thomas* Selbstverwaltung der Justiz – Bundesversammlung beschließt „Zwei-Säulen-Modell“, in: Deutsche Richterzeitung 2007, S. 161-164.
- Umfrage des DRB zum richterlichen Bereitschaftsdienst, in: Deutsche Richterzeitung 2004, S. 161-163.
- Ehlers, Dirk* Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl, Berlin 1998.
- Enzian, Rudolf* Verfassungsrechtliche Zwänge für die Richterwahlgesetze, in: Deutsche Richterzeitung 1974, S. 118-121.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, München 2009.
- Erb, Volker* Zur Verfolgung von Rechtsbeugung in Kollegialgerichten – Eine Besprechung von OLG Naumburg, Beschl. V. 6.10.2008 – 1 Ws 504/07, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2009, 289-192.
- Erhard, Benno* Über allzu schnelle Kritik an Verfassungsorganen bei der Wahl von Bundesverfassungsrichtern, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1983, S. 473-475.
- Eschenburg, Theodor* Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1962.
- Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Südstaates, Tübingen 1952.
- Falk, Georg D.* Dürfen Richter Richter kritisieren?, in: Betrifft Justiz 93 (2008), S. 238-241.
- Faltlhauser, Kurt* Pro & Contra Feste Dienstzeiten für Richter?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, S. 103.
- Fickenscher, Guido* Richterlicher Bereitschaftsdienst „rund um die Uhr“?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2009, S. 3473-3476.

- Fischer, Thomas* Strafbgesetzbuch und Nebengesetze, 59. Aufl. München 2012.
- Fittkau, Luttger* Rheinland-Pfalz: Keine Fusion der Oberlandesgerichte – beide Gerichte sollen erhalten bleiben, in: dradio.de vom 30.3.2012.
- Foth, Eberhard* Anmerkung zu BGH, Urt. v. 4.9.2001 – 5 StR 92/01, in: Juristische Rundschau 2002, S. 257-259.
- Frank, Christoph* Die Justiz fordert Selbstverwaltung, in: Christian Bommarius, Berliner Zeitung vom 29.06.2007, S. 6.
- Unzureichende Personalausstattung der Justiz belastet die Rechtssuchenden, in: Deutsche Richterzeitung 2007, S. 297-302.
- Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa – Selbstverwaltung der Justiz: Ein Modell auch für Deutschland, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 91 (2008), S. 405-416.
- Fromm, Ingo E./ Schmidtke, Florian* Risiken der Einstellung des Strafverfahrens gem. § 153a StPO bei Verkehrsstraftaten – Pyrrhus-Sieg oder besonderer Verdienst des Strafverteidigers?, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 2007, S. 552-555.
- Fürst, Walther/Mühl, Otto/Arndt, Horst (Hrsg.)* Richtergesetz-Kommentar und ergänzende Vorschriften, Berlin 1992.
- Funk, Winfried* Grenzen der Dienstaufsicht über Richter im Hinblick auf deren verfassungsrechtlich abgesicherte Unabhängigkeit, in: Deutsche Richterzeitung 1978, S. 357-363.
- Gänßle, Peter* Das Antikorruptionsstrafrecht – Balsam aus der Tube der symbolischen Gesetzgebung?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1999, S. 543-547.
- Gärditz, Klaus Ferdinand* Richterwahlausschüsse für Richter im Landesdienst – Funktion, Organisation, Verfahren und Rechtsschutz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 2011, S. 109-119.
- Geck, Wilhelm Karl* Wahl und Amtsrecht der Bundesverfassungsrichter, Baden-Baden 1986.

- Geiger, Willi* Die Unabhängigkeit des Richters, in: Deutsche Richterzeitung 1979, S. 68-69.
- Über den Umgang mit dem Recht bei der Besetzung des Bundesverfassungsgerichts, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1983, S. 397-401.
- Zum verfassungsrechtlichen Status der Richter, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer, Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S. 79-92.
- Geppert, Klaus* Repetitorium Strafrecht, Amtsdelikte (§§ 331 ff StGB), in: Jura 1981, S. 78-86.
- Gerhardt, Rudolf* Die Richter und das Medienklima – welchen Einfluss hat die Gerichtsberichterstattung in den Medien auf das Strafverfahren und das Urteil?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, S. 247-250.
- Goll, Ulrich* Die Reform der Richterwahl – Ein Schritt zu mehr Transparenz und weniger Parteipolitik bei der Auswahl der Richter und Richterinnen der obersten Gerichtshöfe des Bundes, in: Recht und Politik 37 (2001), S. 121-126.
- Göpfert, Claus-Jürgen* Richter fürchten Schließung ihrer Arbeitsstätte, in: fr-online vom 02.03.2010.
- Gössel, Karl Heinz/Dölling, Dieter* Strafrecht Besonderer Teil 1, Straftaten gegen Persönlichkeits- und Gemeinschaftswerte, 2. Aufl. Heidelberg 2004.
- Gossenauer, Reinhard* P. J. A. Feuerbach – ein Vorkämpfer für richterliche Unabhängigkeit, in: Betrifft Justiz 93 (2008), S. 258.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 46. Aufl. München 2011.
- Grigoleit, Klaus Joachim/Siehr, Angelika* Die Berufung des Bundesrichters: Quadratur des Kreises? Zur Frage der Vereinbarkeit von Bestenauslese und Wahlgrundsätzen, in: Die Öffentliche Verwaltung 2002, S. 455-462.
- Gröschner, Rolf* Reichweite richterlicher Inamovibilität im Verfassungsstaat des Grundgesetzes, Berlin 2005.

- Groß, Thomas* Erwartungen aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Band 91 (2008), S. 347-353.
- Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, in: Schulze-Fielitz, Helmuth/Schütz, Carsten (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, Berlin 2002, S. 217-234.
- Qualitätssicherung durch Gewaltenteilung, in: Be-trifft Justiz 85 (2006), S. 248-251.
- Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit, in: Deutsche Richterzeitung 2003, S. 298-302.
- Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Begren-zungen für eine Selbstverwaltung der Justiz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, S. 361-365.
- Grüter, Manfred* Die Entfesselung der Dritten Gewalt ist überfällig – Zugleich eine Bilanz der Ära Bamberger – , in: Neue Richtervereinigung, Landesinfo des Landesverbandes Rheinland-Pfalz 03/2011, S. 25-27.
- Gülland, Paul* Die Dienstaufsicht über Richter und die Unabhängigkeit der Gerichte unter Berücksichtigung des preußischen Dienstrechts nach dem Gesetz vom 11. Januar 1932, Berlin 1932.
- Haberland, Stephan* Problemfelder für die richterliche Unabhängigkeit, in: Deutsche Richterzeitung 2002, S. 301-310..
- Haller, Klaus* Fördern oder vermeiden gesetzliche Regeln für den Deal ein Zweiklassen-Strafrecht? – Scheinlösungen helfen nicht, in: Deutsche Richterzeitung 2006, S. 277.
- Haller, Klaus/Conzen, Klaus* Das Strafverfahren: Eine systematische Darstellung mit Originalakte und Fallbeispielen, Heidelberg 2011.
- Hanauer, Florian* „Von Selbstverwaltung ist Justiz noch weit entfernt“, in: welt.de vom 17.11.2008.
- Hannich, Rolf (Hrsg.)* Fördern oder vermeiden gesetzliche Regeln für

- den Deal ein Zweiklassen-Strafrecht? – Klare Leitlinien sind unabdingbar, in: Deutsche Richterzeitung 2006, S. 276.
- Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK, 6. Aufl. München 2008.
- Hassemer, Winfried*
Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: Deutsche Richterzeitung 1998, S. 391-402.
- Produktverantwortung im modernen Strafrecht, 2. Aufl. Heidelberg 1996.
- Strafen im Rechtsstaat, Berlin 2000.
- Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1989, S. 553-559.
- Häuser, Horst*
Demokratie statt Hierarchie in der Justiz, in: Betrifft Justiz 47 (1996), S. 319-323.
- Selbstverwaltung der Gerichte – ein Blick über die Grenzen, in: Betrifft Justiz 70 (2002), S. 340-343.
- Selbstverwaltung der Gerichte: vertikal versus horizontal, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 91 (2008), S. 410-416.
- Vorfagen richterlicher Ethik – Zur gesellschaftlichen und individuellen Entwicklung von Moral, in: Betrifft Justiz 76 (2003), S. 186-192.
- Wahl der Gerichtspräsidenten, in: Betrifft Justiz 1997, S. 155-156.
- Heimburg, Sibylle von*
Effizientere Rechtsprechung durch Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten?, in: Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007 S. 483-498.
- Helmken, Dierk*
Eildienst in Deutschland. Ist Justitias Augenbinde eine Schlafbrille?, in: Betrifft Justiz 76 (2003), S. 174-175.
- Herdegen, Gerhard*
Rechtsbeugung im Bußgeldverfahren, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1999, S. 456-458.

- Herrmann, Dirk* Neuregelung des richterlichen Bereitschaftsdienstes und richterliche Unabhängigkeit, in: Deutsche Richterzeitung 2004, S. 316-321.
- Herrmann, Joachim* Die Unabhängigkeit des Richters?, in: Deutsche Richterzeitung 1982, S. 286-294.
- Hipp, Dietmar* Wie auf dem Viehmarkt, in: Der Spiegel 43/2001, S. 66.
- Hochschild, Udo/Schulte-Kellinghaus, Thomas* Qualitätsmanagement in der Justiz – Wer steuert die Rechtsprechung?, in: Deutsche Richterzeitung 2003, S. 413-418.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, in: Deutsche Richterzeitung 2000, S. 18-31.
- Richterliche Unabhängigkeit in Zeiten struktureller Veränderungen der Justiz, in: Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007 S. 499-517.
- Über Privilegien und Verantwortung – Justiz zwischen Autonomie und Anomie, in: Anwaltsblatt 1999, S. 2-9.
- Höhr, Michael* Arbeitszeit und Stechuhr für Richter (zu Böhm [DRiZ 2005, 138]), in: Deutsche Richterzeitung 2006, S. 27.
- Huber, Peter M./Storr, Stefan* Gerichtsorganisation und richterliche Unabhängigkeit in Zeiten des Umbruchs, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Band 21 (2006), S. 105-128.
- Huff, Martin W.* Justizstreit in Rheinland-Pfalz beendet – Deutliche Worte der Experten gegen die OLG-Fusion, in: lto.de vom 12.4.2012
- Hupka, Stefan* Erbitterter Streit: Arbeitet ein Freiburger Richter zu wenig?, in: badische-zeitung.de vom 14.11.2012.
- Husen, Paulus van* Die Entfesselung der Dritten Gewalt, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 78. Band (1952/1953), S. 49-62.

- Hutschenreuther, Axel* Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten – ein Irrweg, Pressemitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte, in: Berlin.de vom 24.11.2011.
- Ipsen, Jörn* Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. München 2001.
- Isermann, Edgar* Selbstverwaltung der Justiz – aber ohne neue Institutionen, in: Recht und Politik 44 (2008), S. 30-34.
- Jaeger, Renate* Richter müssen Verantwortung übernehmen, in: Frankfurter Rundschau vom 18. September 2003, S. 7-8.
- Jähnke, Burkhard/Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Odersky, Walter* Strafgesetzbuch Leipziger Kommentar, Neunter Band, 11. Aufl. Berlin 2006.
- Janisch, Wolfgang* Rüffel für langsamen Richter, in: sueddeutsche.de vom 16.11.2012.
- Jansen, Karl-Heinz* Richterwahl in Nordrhein-Westfalen?, in: Deutsche Richterzeitung 1969, S. 205-207.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo* Grundgesetz Kommentar, 12. Aufl. München 2012.
- Jellinek, Walter* Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, Neudruck Offen- burg 1948.
- Jestaedt, Matthias* Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungs- prinzipis Demokratie, Berlin 1993.
- Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus* (Hrsg.) Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 1: §§ 1-51 StGB, München 2003.
- Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 4: §§ 263-358 StGB, München 2006.
- Joeres, Ulrich* Die sachliche Unabhängigkeit des Richters in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, in: Deutsche Richterzeitung 2005, S. 321-332.

- Jung, Adrian* Tagungsbericht – Der 66. Deutsche Juristentag vom 19. Bis 22. September 2006 in Stuttgart, in: Juristenzeitung 2007, S. 230-231.
- Katholnigg, Oskar* Strafgerichtsverfassungsrecht Kommentar, 3. Aufl. Köln 1999.
- Kaufmann, Peter* Zur Konstruktion des Richterberufes durch Richterleitbilder. Eine empirische Untersuchung, Frankfurt am Main 2003.
- Kern, Roland* Die Rechtsbeugung durch Verletzung formellen Rechts, München 2010.
- Kessler, Heinrich* Zur Dienstaufsicht über Richter, in: Deutsche Richterzeitung 1978, S. 182.
- Khorrani, Saltanat* Das Einstellungs- und Beförderungsverfahren englischer und deutscher Richter – Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit, Hamburg 2005.
- Kindhäuser, Urs* Strafgesetzbuch Lehr- und Praxiskommentar, 3. Aufl. Baden-Baden 2006.
- Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfried/
Paeffgen, Hans-Ullrich (Hrsg.) Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2: §§ 146-358, 3. Aufl. Baden-Baden 2010.
- Kinold, Wolfgang* Stärkung der Mitbestimmung bei der Besetzung von Richterämtern, in: Deutsche Richterzeitung 1992, S. 55-59.
- Kipp, Jürgen* Die Verlobung – Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg nach der Fusion der Fachobergerichte, in: Landes- und Kommunalverwaltung 2005, S. 281-285.
- Kirchhoff, Guido* „Die Bearbeitungstiefe verringern“, Interview mit Helgard Walter-Freise, Carl-Fritz Fitting und Christian Rost, in: Betrifft Justiz 81 (2005), S. 42-46.
- Kisker, Gunter* Die Beteiligung von Richtern an Entscheidungen über Anstellung und Beförderung als staatsrechtliches Problem, in: Deutsche Richterzeitung 1982, S. 81-88.
- Kissel, Otto Rudolf* Gerichtsinterne Demokratie, in: Deutsche Richterzeitung 1995, S. 125-132.

- Kissel, Otto Rudolf/Mayer, Herbert* Gerichtsverfassungsgesetz Kommentar, 6. Aufl. München 2010.
- Klein, Harald* Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz, in: Schulze-Fielitz, Helmuth/Schütz, Carsten, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 2002, S. 55-66.
- Kleinknecht, Theodor* Strafprozessordnung. Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, 32. Aufl. München 1975.
- Klingelschmitt, Klaus-Peter* Aus zwei mach eins, in: taz.de vom 10.08.2011.
- Knöpfle, Franz* Richterbestellung und Richterbank bei den Landesverfassungsgerichten, in: Starck, Christian/Stern, Klaus (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband 1, 1983, S. 231-283.
- Kramer, Ernst A.* Juristische Methodenlehre, Bern 1998.
- Kühl, Kristian/Heger, Martin* Anmerkung zu BGH JZ 2002, 198, in: Juristenzeitung 2002, S. 201-204.
- Kunzl, Thomas* Feste Dienstzeiten für Richter? (zu Faltlhauser/Schott, ZRP 2005, 103), in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, S. 241-242.
- Lackner, Karl/Kühl, Kristian* Strafgesetzbuch Kommentar, 27. Aufl. München 2011.
- Lamprecht, Rolf* Die autistische Gewalt, in: Betrifft Justiz Band 80 (2004), S. 372-375.
- Die autistische Gewalt, in: Deutsche Richterzeitung 1992, S. 237.
- Vom Mythos der Unabhängigkeit: Über das Dasein und Sosein der deutschen Richter, Baden-Baden 1995.
- Larenz, Karl* Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. Berlin u.a.1991.
- Larsnicker, Frank* Richteramt in Deutschland: im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik; Darstellung und Analyse anhand von ausgewählten Fallbeispielen, Frankfurt

am Main 1996.

- Lehmann, Jens* Der Rechtsbeugungsvorsatz nach den neueren Entscheidungen des BGH, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2006, S. 127-131.
- Leipold, Klaus* Neueste Rechtsprechung zur Verständigung im Strafverfahren, in: Neue Juristische Wochenschrift-Spezial 24/2010, S. 760.
- Limbach, Jutta* Epilog, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Band 91 (2008), S. 489-493.
- Löbbert, Carsten* Ohne Furcht und Hoffnung – Zu den personellen und Strukturellen Voraussetzungen einer Selbstverwaltung der Justiz, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 91 (2008), S. 434-441.
- Lothar Jünemann* Hypertrophie der richterlichen Unabhängigkeit?, in: Deutsche Richterzeitung 2005, S. 338.
- Lovens, Sebastian* Verfassungswidrige Richterwahl?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, S. 465-469.
- Lückemann, Clemens* Kommentierung des Gerichtsverfassungsgesetzes, in: Zöller, Richard (Hrsg.): Zivilprozessordnung, 27. Aufl. 2009, S. 2634-2778.
- Lütgens, Lars* Das Selbstverwaltungsprojekt der Dritten Gewalt, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, S. 82-85.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang* Das Strafrecht und seine administrative Rationalisierung. Kritik der informalen Justiz, Frankfurt 1998.
- Macke, Peter* Die dritte Gewalt als Beute der Exekutive, in: Deutsche Richterzeitung 1999, S. 481-487.
- Mackenroth, Geert* Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Deutsche Richterzeitung 2000, S. 301-311.
- Vergleichsweise..., in: Deutsche Richterzeitung 2003, S. 70.

- Mackenroth, Geert/Teetzmann, Hans-peter* Mehr Selbstverwaltung der Justiz – Markenzeichen zukünftiger Rechtsstaaten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, S. 337-343.
- Mackenroth, Geert/Wilke, Reinhard* Richterliche Mitbestimmung in der Justiz – Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Richterräten und Gerichtsleitung, in: Deutsche Richterzeitung 2001, S. 148-160.
- Mahrenholz, Ernst Gottfried* Justiz – eine unabhängige Staatsgewalt?, in: Deutsche Richterzeitung 1991, S. 432-437.
- Über Richterwahlausschüsse in den Ländern – Erwägungen zu deren Einführung in Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 2003, S. 225-236.
- Makowka, Roland* Das humane Gericht. Ein Beitrag zur Entbürokratisierung der Gerichte, Hamburg 1991.
- Mangoldt, Hermann von (Begr.)/Klein, Friedrich (fortgef.)/Starck, Christian (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20-82, 6. Aufl. München 2010.
- Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83-146, 6. Aufl. München 2010.
- Mariuzzo, Francesco* Die Selbstverwaltung der ordentlichen Richter in Italien – der Oberste Rat der Richterschaft, in: Deutsche Richterzeitung 2001, S. 161-167.
- Marsch, Hans-Peter* Kontrolle der rechtsprechenden Gewalt und der Fall Görgülü. Zugleich eine Besprechung des Beschlusses des OLG Naumburg vom 6. Oktober 2008, in: Neue Justiz 2009, S. 152-155.
- Mattik, Dierk* Richterliches Berufsrecht, in: Walter Seitz/Helmut Büchel (Hrsg.), Beck'sches Richter-Handbuch, 2. Aufl. München 1999, S. 1561-1602.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)* Grundgesetz, Kommentar, Band III, Art. 17-27, Stand: März 2009.
- Grundgesetz, Kommentar, Band V, Art. 70-99, Stand: März 2009.

- Maunz, Theodor/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz u.a. (Hrsg.)* Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, 2 Bde., 2. Aufl. München 1985 (Stand: 31. Ergänzungslieferung Oktober 2009).
- Maurach, Reinhart/Schroeder, Friedrich-Christian/Maiwald, Manfred* Strafrecht Besonderer Teil, Teilband 2, Straftaten gegen Gemeinschaftswerte, 9. Aufl. Heidelberg 2005.
- Mayer, Albrecht* Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, in: Deutsche Richterzeitung 1978, S. 313.
- Mayer, Otto* Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bd. I, Berlin 1924, Neudruck 1961.
- Meilicke, Wienand/Heidel, Thomas* Das neue Spruchverfahren in der gerichtlichen Praxis, in: Der Betrieb 2003, S. 2267-2275.
- Menard, Lutz* Parteiliche Richterwahl – wieder einmal Probe aufs Exempel, in: Deutsche Richterzeitung 1987, S. 19-21.
- Mertin, Herbert* Selbstverwaltung der Justiz als Verfassungsauftrag?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, S. 332-337.
- Möllers, Christoph* Gefahr im Verzug – Die Unverletzlichkeit der Wohnung vor vermeintlichen Sachzwängen der Strafverfolgung, in: Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 1397-1398.
- Müller, Ingo* Der Vorsatz der Rechtsbeugung, in: Neue Juristische Wochenschrift 1980, S. 2390-2395.
- Müller, Reinhard* Auf dem Justiz-Gipfel (Interview mit Christoph Frank), In: faz.net vom 8.4.2010.
- „Wir brauchen einen neuen Richtertypus“ – ein neuer Vorstoß zur Selbstverwaltung der Justiz – , in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.2.2009, S. 5.
- Münch, Ingo von (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.)* Grundgesetz-Kommentar, Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister), 6. Aufl. München 2012.
- Neue Richtervereinigung* „Ich setze mich für eine ausreichende personelle Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften ein“, Interview mit der schleswig-holsteinischen Justizministerin Anke Spoorendonk, in: NRV-Magazin des Landesverbandes Schles-

wig-Holstein 08/2012, S. 6-9.

- Stellungnahme des Landesverbandes Berlin/Brandenburg vom 25.03.2010 zum Bereitschaftsdienst, nrv-net.de vom 18.04.2010.
- Suspendierung der Präsidentin des OLG Karlsruhe gefordert! – Pressemitteilung vom 13.11.2012.
- Neumann, Ralph* Keine echte Justizreform ohne mehr Selbstverwaltung, Interview mit Edgar Isermann und Carl-Fritz Fitting, in: Deutsche Richterzeitung 2002, S. 281-283.
- Unabhängig, leistungsstark, arm, in: Deutsche Richterzeitung 2006, S. 97-100.
- Ogorek, Regina* Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1986.
- Ostendorf, Heribert/Brüning, Janique* Die gerichtliche Überprüfung der Voraussetzungen von „Gefahr im Verzug“, BVerfG, NJW 2001, 1121, in: JuS 2001, S. 1063-1067.
- Otto, Harro* Grundkurs Strafrecht, Die einzelnen Delikte, 7. Aufl. Berlin 2005.
- Papier, Hans-Jürgen* Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, in: Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 1089-1094.
- „Kein radikaler Systemwechsel in der Justiz“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, S. 125-126.
- Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, in: Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 8-14.
- Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, in: Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 2585-2593.
- Pappenheim, A. Graf von* Leserbrief des Vorsitzenden des Bayerischen Landesverbandes A. Graf v. Pappenheim an die bayerische Staatszeitung, BDVR Rundschreiben 1/2005, S. 5.

- Paulsen, Anne-José* Justizgewährung durch Justizverwaltung, in: Bräcklein, Susann; Meyer, Jürgen; Scherf, Henning (Hrsg.): Politisches Denken ist. Festschrift für Margot von Renesse, Frankfurt am Main 2005, S. 287-295.
- Pernthaler, Peter* Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien 1986.
- Peschel-Gutzeit, Lore Maria* Abschied von der ministeriellen Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften – ein Weg zur größeren Unabhängigkeit der Justiz? - , in: Deutsche Richterzeitung 2002, S. 345- 355.
- Pestalozza, Christian* Verfassungsprozeßrecht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder mit einem Anhang zum internationalen Rechtsschutz, 3. Aufl. München 1991.
- Zur Verlobung: Gemeinsame Fachobergerichte Berlin-Brandenburg, in: Landes- und Kommunalverwaltung 2004, S. 396-400
- Pfeiffer, Gerd* Kommentar zur Strafprozessordnung, 5. Aufl. München 2005.
- Präsidentenwechsel beim Bundesgerichtshof, Anmerkungen zur Verfassungswirklichkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt während der Feierstunde zur Verabschiedung aus dem Amt des Präsidenten des Bundesgerichtshofes, in: Deutsche Richterzeitung 1988, S. 81-86.
- Richter in heutiger Zeit, in: Deutsche Richterzeitung 1979, S. 229-233.
- Pieper, Stefan Ulrich* Verfassungsrichterwahlen. Die Besetzung der Richterbank des Bundesverfassungsgerichts und die Besetzung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Internationalen Gerichtshofes mit deutschen Kandidaten, Berlin 1998.
- Piorreck, Karl Friedrich* Aufgaben der Richtervertretungen im Modernisierungsprozess, in: Betrifft Justiz 65 (2001), 218-222.
- Die Rechtsprechung ist eine Staatsgewalt und kein Produkt der Justizverwaltung!, in: Betrifft Justiz 74 (2003), S. 64-71.

- Wahl der Gerichtspräsidenten, in: *Betrifft Justiz* 1997, S. 156-157.

- Prantl, Heribert* Die schäbige Staatsgewalt – Justiz im Käfig der Politik, in: *Betrifft Justiz* 40 (1994), S. 376-377.

- Die Entfesselung der Dritten Gewalt, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 6. April 2006, S. 28.

- Mißachtung der dritten Gewalt, in: *Deutsche Richterzeitung* 1999, S. 145-151.

- Priepke, Walther* Richteramt und Beförderungssystem, in: *Deutsche Richterzeitung* 1978, S. 169-174.

- Prittwitz, Cornelius* Strafrecht und Risiko: Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft, Frankfurt am Main 1993.

- Radbruch, Gustav/Wolf, Erik* Paul Johann Anselm Feuerbach. Ein Juristenleben, 2. Aufl. Göttingen 1957.

- Radtke, Henning/Hohmann, Olaf* Strafprozessordnung Kommentar, München 2011.

- Rasehorn, Theo* Um die „Bestenauslese“ bei der Richterwahl, in: *Recht und Politik* 38 (2002), S. 29-31.

- Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, in: *Recht und Politik* 36 (2000), S. 90-95.

- Rath, Christian* Nicht faul, aber zu gründlich, in: *tagblatt.de* vom 5.12.2012.

- Gerichtspräsidentin darf langsamen Freiburger Richter ermahnen, in: *badische-zeitung.de* vom 6.12.2012.

- Rauscher, Thomas/Wax, Peter/Wenzel, Joachim* Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 3, 3. Aufl. München 2008

- Redeker, Konrad* Justizgewährungspflicht des Staates versus richterliche Unabhängigkeit?, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2000, S. 2796–2798.

- Rengier, Rudolph* Strafrecht Besonderer Teil II, Delikte gegen die Person und die Allgemeinheit, 10. Aufl. München 2009.

- Ridder, Helmut K. J.* Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?, in: Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Öffentlich-Rechtliche Abteilung, Band I, Tübingen 1953.
- Rieß, Peter (Hrsg.)* Löwe-Rosenberg, Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Großkommentar. Siebenter Band, §§ 1-198 GVG; EGGVG; GVGVO, 25. Aufl. Berlin/New York 2003.
- Rippegather, Jutta* Spezialisten für Soziales, in: fr-online vom 10.03.2010.
- Roellecke, Gerd* Zur demokratischen Legitimation der rechtsprechenden Gewalt, in: Freiheit und Eigentum – Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, Berlin 1999, S. 553-568.
- Röhl, Klaus F.* Justiz als Wirtschaftsunternehmen – Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung, in: Deutsche Richterzeitung 2000, S. 220-230.
- Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, in: Deutsche Richterzeitung 1993, S. 301-310.
- Selbstverwaltung für die Dritte Gewalt?, in: Juristenzeitung 2002, S. 838-847.
- Roller, Steffen* Möglichkeiten des Gesetzgebers zu einer Beschleunigung gerichtlicher Verfahren, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2008, S. 122-123.
- Roller, Steffen/Stadler, Andreas* Flexibilisierung des Richtereinsatzes durch Übertragung eines weiteren Richteramts in einer anderen Gerichtsbarkeit, in: Deutsche Richterzeitung 2009, S. 223-231.
- Rost, Christian* Zulässigkeit, Gebotensein und Grenzen kollegialer Urteilskritik, in: Betrifft Justiz 93 (2008), S. 242.
- Roxin, Claus* Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I, Grundlagen, Der Aufbau der Verbrechenslehre, 4. Aufl. München 2006.
- Rudolph, Kurt* Die Unabhängigkeit des Richters, in: Deutsche Richterzeitung 1979, S. 151-152.

- Prozeßflut und Erledigungsdruck, in: Deutsche Richterzeitung 1992, S. 6-14.
 - Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, in: Deutsche Richterzeitung 1979, S. 97-101.
 - Zur Dienstaufsicht über Richter, in: Deutsche Richterzeitung 1978, S. 146-147.
- Rudolphi, Hans-Joachim* Zum Wesen der Rechtsbeugung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 82 (1970), S. 610-632.
- Rudolphi, Hans-Joachim/Horn, Eckhard/Günther, Hans-Ludwig/Samson, Erich (Hrsg.) Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band II, §§ 267-358, 7. Aufl. München 2003.
- Rüthers, Bernd* Richterämter zunehmend Beute der Parteien, in: Focus 44/2001, S. 68.
- Sachs, Michael (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. München 2011.
- Säcker, Horst* Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl. München 2003.
- Schäfer, Ludwig* Grundfragen der richterlichen Unabhängigkeit, in: Bayerisches Verwaltungsblatt 1970, S. 85-88.
- Schenke, Wolf-Rüdiger* Verfassungsrechtliche Garantie eines Rechtsschutzes gegen Rechtsprechungsakte?, in: Juristenzeitung 2005, S. 116-126.
- Schernthanner, Gert* Internationaler Rechtsvergleich über die Organisation der Spitzen der Justizverwaltung aller EU-Mitgliedsstaaten, in: Deutsche Richterzeitung 2007, S. 272-278.
- Scheuner, Ulrich* Die Selbständigkeit und Einheit der Rechtspflege, in: Die Öffentliche Verwaltung 1953, S. 517-525.
- Schiffer, Eugen* Die Deutsche Justiz, 2. Aufl. München und Berlin 1949.
- Schilken, Eberhard* Die Sicherung der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt, in: Juristenzeitung 2006, S. 860-868.

- Schulze-Fielitz, Helmuth/Schütz, Carsten* Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit – Eine einleitende Problemskizze – in: Schulze-Fielitz, Helmuth/Schütz, Carsten (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, Berlin 2002, S. 9-23.
- Schütz, Carsten* Der ökonomisierte Richter, Berlin 2005.
- Richter unter Druck, in: *Betrifft Justiz* 82 (2005), S. 72-76.
- Schwan, Helmut* Richter wehren sich gegen Fusionspläne, in: faz.net vom 15.02.2010.
- Schließung des Frankfurter Verwaltungsgerichts rückt näher, in: faz.net vom 16.03.2010.
- Seebode, Manfred* DDR-Justiz vor Gericht, in: Festschrift für Theodor Lenckner, München 1998, S. 585-617.
- Freiheit und Gebundenheit des Richters, in: *Jura* 1997, S. 418-424.
- Rechtsbeugung und Rechtsbruch, in: *Juristische Rundschau* 1994, S. 1-6.
- Seidel, Gerd* Die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit, in: *Recht und Politik* 38 (2002), S. 98-105.
- Sendler, Horst* Rechtsstaat und richterliche Unabhängigkeit in Gefahr? Noch einmal zum Doppelministerium in Nordrhein-Westfalen, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1998, S. 3622-3624.
- Unabhängigkeit als Mythos?, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1995, S. 2464-2470.
- Simon, Dieter* Rechtsprechung und Bürokratie, in: *Deutsche Richterzeitung* 1980, S. 90-94.
- Sodan, Helge* Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 2005, S. 764-771.
- Sowada, Christoph* Zur Strafbarkeit wegen Rechtsbeugung bei angemaßter richterlicher Zuständigkeit, in: *Goltdammer's Archiv für Strafrecht* 1998, S. 177-

- 196.
- Spendel, Günter* Rechtsbeugung und BGH – eine Kritik, in: Neue Juristische Wochenschrift 1996, S. 809-812.
- Rechtsbeugung und Justiz, in: Juristenzeitung 1995, S. 375-381.
- Staats, Johann-Friedrich* Defizitäres Recht der deutschen Richterbeförderung, in: Deutsche Richterzeitung 2002, S. 338-344.
- Steffen, Till* Autonomie für die Dritte Gewalt – Erwartungen aus der Politik, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Band 91 (2008), S. 354-359.
- Denkverbote gibt es nicht, in: Betrifft Justiz 95 (2008), S. 331-332.
- Selbstverwaltung der Justiz – Möglichkeiten der politischen Umsetzung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2008, S. 208-211.
- Stein, Ekkehart/Frank, Götz* Staatsrecht, 21. Aufl. Tübingen 2010.
- Steindorfner, Michael* Qualitätsmanagement und Benchmarking, in: Deutsche Richterzeitung 2003, S. 273-277.
- Stern, Klaus* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1. Aufl. 1980.
- Stilz, Eberhard* Das Justizgewährungsdefizit, in: Deutsche Richterzeitung 2006, S. 320-325.
- Teubner, Ernst* Die Bestellung der Berufsrichter in Bund und Ländern (Entwicklung, Modelle, Analysen), Köln u. a. 1983.
- Thomas, Jürgen* Richterrecht (Handbuch des öffentlichen Dienstes, Bd. 2/3, Köln u.a. 1986,
- Triefflinger, Horst* Richterliche Unabhängigkeit und Nebentätigkeiten, in: Betrifft Justiz 88 (2006), S. 412-414.
- Triepel, Heinrich* Die Reichsaufsicht, Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1917.
- Tschentscher, Axel* Demokratische Legitimation der Dritten Gewalt,

- Tübingen 2006.
- Rechtsrahmen und Rechtspraxis der Bestellung von Richterinnen und Richtern zum Bundesverfassungsgericht, in: Sieckmann, Jan (Hrsg.), *Verfassung und Argumentation*, 2005, S. 95-113.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas/Dollinger, Franz-Wilhelm (Hrsg.)* Bundesverfassungsgerichtsgesetz Mitarbeiterkommentar, 2. Aufl. Heidelberg 2005.
- Vormbaum, Thomas* Der strafrechtliche Schutz des Strafurteils, Berlin 1987
- Voß, Monika* Symbolische Gesetzgebung: Fragen zur Rationalität von Gesetzgebungsakten, München 1989.
- Voss, Rainer* Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra Unabhängige Rechtsprechung?, in: *Deutsche Richterzeitung* 1998, S. 379-390.
- Wenn Richter über Richter urteilen. Recht auf deutliche Mitsprache, aber kein letztes Wort (ZRP-Rechtsgespräch), in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2001, S. 183-184.
- Voßkuhle, Andreas/Sydow, Gernot* Die demokratische Legitimation des Richters, in: *Juristenzeitung* 2002, S. 673-682.
- Vultejus, Ulrich* Feste Dienstzeiten für Richter? (zu Fallthauer/Schott, ZRP 2005, 103), in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2006, S. 64-66.
- Walter-Freise, Hildegard/Fittig, Carl-Fritz/Rost, Christian* „Die Bearbeitungstiefe verringern“, in: *Betrifft Justiz* 2005, S. 42-46.
- Wassermann, Rudolf/Denninger, Erhard u.a.(Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3. Aufl. Neuwied 2001.
- Weber-Grellet, Heinrich* Eigenständigkeit und Demokratisierung der Justiz, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, S. 145-149.
- Große Justizreform contra Selbstverwaltung, in: *Deutsche Richterzeitung* 2006, S. 22-26.
- Selbstverwaltung der Justiz – Zwei-Säulen-Modell der Deutschen-Richterbundes, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2007, S. 153-156.

- Weitere Schritte auf dem Weg zur Selbstverwaltung der Justiz, Teil 1, in: Deutsche Richterzeitung 2012, S. 2-6.
- Weitere Schritte auf dem Weg zur Selbstverwaltung der Justiz, Teil 2, in: Deutsche Richterzeitung 2012, S. 46-48.
- Weist, Günter* Die Entwicklung der Dienstaufsicht über Richter, in: Deutsche Richterzeitung 1968, S. 223-228.
- Wessels, Johannes/Beulke, Werner* Strafrecht, Allgemeiner Teil: Die Straftat und ihr Aufbau; 40. Aufl. Heidelberg 2011.
- Wessels, Johannes/Hettinger, Michael* Strafrecht, Besonderer Teil/1: Straftaten gegen Persönlichkeits- und Gemeinschaftswerte, 35. Aufl. Heidelberg 2011.
- Wittreck, Fabian* Anwälte als Richter über Richter?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2004, S. 3011-3015.
- Contra: Die Richterwahl hat sich bewehrt und ist entwicklungs offen, in: Recht und Politik 47 (2011), S. 141.
- Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen 2006.
- Durchschnitt als Dienstpflicht?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2012, S. 3287-3292.
- Wohlens, Wolfgang/Gaede, Karsten* Rechtsbeugung durch Handeln aus sachfremden Erwägungen?, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 2002, S. 483-496.
- Wolf, Manfred* Anmerkung zu BGHZ 67, 184 = NJW 1977, 437 (Abgrenzung zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht), in: Neue Juristische Wochenschrift 1977, S. 1063-1064.
- Zätzsich, Jörg* Richterliche Unabhängigkeit und Richterwahl in den USA und in Deutschland, 2000.
- Zippelius, Reinhold* Allgemeine Staatslehre, 16. Aufl. München 2010.
- Zöllner, Richard (Begr.)* Zivilprozessordnung, 29. Aufl. Köln 2012.

Zorn, Thomas

Richterbund wirft Kurt Beck schlechten Politikstil vor, in: Fokus.de vom 06.08.2011.

Zuck, Rüdiger

Anmerkung zum Urteil BGH JZ 2011, 471, in: Juristenzeitung 2011, S. 476-478.

Zuleeg, Manfred

Der Wandel der deutschen Judikative in Zeiten knapper Mittel, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2000, S. 483-489.