

GESETZENTWURF

der Neuen Richtervereinigung*

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 92, 95, 96, 97 und 98)

A. Problem und Ziel

Als einzige der drei Staatsgewalten ist die Justiz nicht organisatorisch unabhängig, sondern wird von der Exekutive als einer der anderen beiden Gewalten verwaltet. Die Einflussnahmemöglichkeiten der Exekutive haben erhebliche Bedeutung für die Justiz. Dies gilt besonders für

- die Auswahl einzustellender Bewerber,
- die Steuerung der Karrieren von Richterinnen und Richtern, namentlich durch Entscheidungen über die Beurteilung, Beförderung und andere Personalmaßnahmen der Richterinnen und Richter,
- Berichtspflichten von und Weisungsmöglichkeiten gegenüber den Staatsanwaltschaften sowie für
- die Entscheidung über die Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Die bestehenden Karrierestrukturen im Richterdienst begünstigen informelle Abhängigkeitsstrukturen. Der hierarchische Aufbau der Justiz sowie wesentliche Grundzüge des Richteramtsrechts entstammen dem historischen Beamtenrecht. Das Beamtenrecht ist auf die Bedürfnisse der Exekutive zugeschnitten und mit einer unabhängigen Justiz nicht vereinbar.

Die große Mehrheit der anderen europäischen Demokratien hat ihre Justiz bereits im Sinne der Gewaltenteilung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung als wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit institutionell verselbständigt. Deutschland muss wieder den Anschluss an den europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit finden und die Justiz in Bund und Ländern institutionell unabhängig ausgestalten.

B. Lösung

- Stärkung der demokratischen Legitimation der Justiz durch zwingende Vorgabe und Ausbau der Befugnisse von Richterwahlausschüssen im Bund und in den Ländern,
- Vorgabe binnendemokratischer Selbstverwaltung der Justiz durch das Grundgesetz,

* Beschluss der Bundesmitgliederversammlung der Neuen Richtervereinigung vom 5. März 2011.

- Überführung der Staatsanwaltschaften aus der Exekutive in die Justiz,
- Abschaffung ämterbasierender justizinterner Hierarchien.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine.

2. Vollzugsaufwand

Die notwendigen Folgeänderungen auf der Ebene einfachen Gesetzesrechts haben auf Bundes- und auf Landesebene finanzielle Folgen. Im Bund sind durch die bisher höhere Besoldung von Bundesrichtern jedenfalls keine Mehrausgaben zu erwarten. Je nach dem Niveau der Besoldung, das einfachgesetzlich auf Landesebene festgelegt wird, können auf Landesebene Mehrkosten entstehen, deren Höhe nicht absehbar ist.

E. Sonstige Kosten

Unmittelbare Auswirkungen auf Einzelpreise, Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

F. Bürokratiekosten

1. Unternehmen

Bei Unternehmen entstehen keine Bürokratiekosten.

2. Bürger

Es werden keine Informationspflichten für Bürger eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

3. Verwaltung

Das Gesetz enthält keine neuen Informationspflichten für die Verwaltung.

... . Gesetz

zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 92, 95, 96, 97 und 98)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz ... wird wie folgt geändert:

1. Artikel 92 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 92

(1) Die rechtsprechende Gewalt liegt in den Händen der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Die Rechtsprechung ist den Richterinnen und Richtern anvertraut. Im Bereich der Strafrechtspflege sind die Gestaltung des Ermittlungsverfahrens und die Mitwirkung an der Rechtsprechung und an der Strafvollstreckung den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten anvertraut. Mit Ausnahme der Ämter der Richter des Bundesverfassungsgerichts sind die Ämter der Richter und Staatsanwälte einheitlich. Artikel 48 Absatz 3 Satz 1 gilt entsprechend. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(2) Die rechtsprechende Gewalt wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte, durch die Bundesanwaltschaft sowie durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften der Länder ausgeübt und durch die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verwaltet. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

2. Artikel 95 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Über die Berufung der Richterinnen und Richter dieser Gerichte, sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Bundesanwaltschaft entscheidet ein Richterwahlausschuss. Je ein Drittel seiner Mitglieder werden von dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat entsandt, ein Drittel seiner Mitglieder werden von den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes aus ihrem Kreise gewählt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

3. Artikel 96 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Die hauptamtlichen Richterinnen und Richter dieser Gerichte müssen die Befähigung zum Richteramt haben.“

b) Satz 5 wird gestrichen.

4. Artikel 97 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „Richter“ die Wörter „und Staatsanwälte“ eingefügt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die hauptamtlich angestellten Richter und Staatsanwälte können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter und Staatsanwälte in den Ruhestand treten. Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder Staatsanwaltschaften oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht, Staatsanwälte an eine andere Staatsanwaltschaft versetzt werden.“

5. Artikel 98 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 98

(1) Die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte des Bundes ist durch besonderes Bundesgesetz zu regeln.

(2) Wenn ein Richter oder Staatsanwalt des Bundes im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, dass der Richter oder Staatsanwalt in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.

(3) Die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln, soweit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 nichts anderes bestimmt.

(4) Über die Einstellung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den Ländern entscheidet ein Richterwahlausschuss. Zwei Drittel seiner Mitglieder werden von der gesetzgebenden Körperschaft des Landes entsandt, ein Drittel seiner Mitglieder werden von den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aus ihrem Kreise gewählt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(5) Die Länder können für Richter und Staatsanwälte des Landes eine Absatz 2 entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.

(6) Für die Ausgestaltung der organisatorischen Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt in den Ländern hat der Bund die konkurrierende, im Übrigen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am [...] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Ziel der Regelung

Als einzige der drei Staatsgewalten ist die Justiz nicht organisatorisch unabhängig. Nur die Judikative verwaltet sich bislang nicht selbst. Die organisatorische Unabhängigkeit der Legislative, die über ihre eigene Parlamentsverwaltung verfügt, wird als selbstverständlich angesehen. So haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat ihr eigenes Personal, eigenständige wissenschaftliche Dienste und üben in ihren Liegenschaften die Polizeigewalt aus.

Dagegen wird die Judikative von der Exekutive verwaltet. Jedes Gericht – mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts – gehört zum Geschäftsbereich eines Ministeriums und hat insoweit in administrativen Angelegenheiten die Stellung einer nachgeordneten Behörde.

Die Einflussnahmemöglichkeiten der Exekutive haben erhebliche Bedeutung für die Justiz, sie reichen insbesondere über rein fiskalische Vorgaben und z.B. Liegenschaftsangelegenheiten hinaus. Denn vor allem in Personalangelegenheiten hat die Justizministerialverwaltung entscheidende Funktionen.

Bewerbungen um die Aufnahme in den Richterdienst sind regelmäßig an die Exekutive zu richten, die auch tatsächlich die wesentliche Auswahlentscheidung trifft. Selbst in den Ländern, in denen ein Richterwahlausschuss besteht und dieser nicht nur über die Verleihung des Status als Richter auf Lebenszeit entscheidet, sondern schon vor der Einstellung zu beteiligen ist, liegt die Auswahlentscheidung praktisch in der Hand der Ministerialverwaltung. Denn es entspricht üblicher Praxis, dass die Richteramtswerber sich regelmäßig nur der Ministerialbürokratie persönlich vorstellen. Die Entscheidungsgrundlage für den Richterwahlausschuss ist dann die Papierform der Bewerber, die sich lediglich aus den nur aus Noten bestehenden Examina (allenfalls noch einer kaum aussagekräftigen Personalakte aus der Referendarausbildung) sowie dem ministeriellen Besetzungsbericht zusammensetzt. Wenn dann auch die Zahl der dem Richterwahlausschuss präsentierten Kandidaten der Zahl der zu besetzenden Stellen entspricht, verkürzt sich die Entscheidungsmacht des Richterwahlausschusses de facto auf eine Bestätigung des Vorschlages der Verwaltung. Beförderungsentscheidungen trifft die Ministerialverwaltung in den meisten Ländern alleine, schon eine Mitwirkung hieran durch einen ggf. bestehenden Richterwahlausschuss ist die Ausnahme.

Das bundesrechtlich geregelte Verfahren der Auswahl von Bundesrichtern unterscheidet sich von den verwaltungslastigen Verfahren der Länder nicht im entscheidenden Punkt, auch wenn es völlig anders strukturiert ist. Die Wahl zum Bundesrichter setzt regelmäßig einen Vorschlag und die

Unterstützung durch die Exekutive eines Landes voraus. Dazu, wie dieser Vorschlag zu Stande kommt, gibt es keine Vorgaben. Die Vorschläge sind als Personalangelegenheiten vertraulich, werden aber auch als vertrauliches Politikum behandelt.

Die bisherige Möglichkeit der Exekutive, durch Vorschläge zur bzw. Entscheidung über Beförderung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten Einfluss zu nehmen, muss entfallen. Auch wenn die Einflussnahme sich meist darin erschöpft, subtil zu vorauseilendem Gehorsam zu stimulieren genügt ein solcher Mechanismus, um die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Rs. C-518/07, Rdnr. 36 zur Unabhängigkeit von Datenschutzbeauftragten) und liegt hierin ein zentrales Machtmittel der Exekutive gegenüber Richterinnen und Richtern, die Beförderungssämter und die damit verbundene höhere Besoldung sowie den ggf. als höher angesehenen Status anstreben. So entscheidet die Exekutive bislang weitgehend rechtsschutzfrei, ob ein Richter und wann an eine Oberinstanz zur „Erprobung“ abgeordnet wird, was faktische Voraussetzung für eine Beförderung ist. Sie legt auch die Eignungsprofile für die zu besetzenden Stellen fest und hat damit zentrale Steuerungsmöglichkeiten für Richterkarrieren in der Hand. Von diesen Mitteln macht sie auch Gebrauch.

Hinzu kommt, dass die Beurteilung der Richterinnen und Richter, die die notwendige formale Grundlage für Beförderungsentscheidungen ist, ausschließlich in der Hand der Exekutive liegt. Die formal die Beurteilung ausstellenden Gerichtspräsidenten handeln insoweit in exekutiver Funktion, sind der Ministerialverwaltung insoweit nachgeordnet, die zwar regelmäßig nicht in die einzelnen Beurteilungen eingreift, aber Beurteilungsrichtlinien vorgibt.

Abordnungen, die einem Richter eine besondere Gelegenheit zum Aufbau von Spezialkenntnissen und damit faktisch den Zugang zu besonderen Funktionen in der Justiz eröffnen, werden ebenfalls von der Justizministerialverwaltung vergeben. Zu nennen sind hier besonders seltene Funktionen, etwa internationale Verwendungen bei den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft oder Mitgliedschaften in international besetzten Gremien auf völkerrechtlicher Ebene des Europarates oder der Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen.

Gegenstände und Umfang richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Fortbildung liegen vollständig in der Hand der Ministerialverwaltung. Diese bestimmt also maßgeblich, mit welcher Thematik und welchem Umfang Richter und Staatsanwälte ihre Rechtskenntnisse dienstlich vertiefen können und hat damit nicht unerheblichen inhaltlichen Einfluss auf die Tätigkeit der Justiz.

Der Ministerialverwaltung kommen die maßgeblichen Dienstaufsichtsbefugnisse über Richter und Staatsanwälte zu. Soweit diese Funktionen bisher gesetzlich den Präsidenten der Gerichte zufallen, handeln sie insoweit in Verwaltungsfunktion und damit eingebunden in die Exekutive.

Neben diesen Befugnissen bestehen zusätzliche spezielle Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber Staatsanwälten, da diese bislang in jeder Hinsicht in die Exekutive eingeordnet sind. Staatsanwälte unterliegen dem internen und externen Weisungsrecht sowie ggf. Berichtspflichten. Von den Weisungsrechten wird sowohl in allgemeiner Form, als auch in Einzelfällen Gebrauch gemacht. Die

Berichtspflichten dienen nicht nur dazu, Staatsanwälte davon abzuhalten, in eigener Verantwortung bestimmte Maßnahmen zu ergreifen.

In der Summe liegen die für das persönliche Fortkommen in positiver wie auch in negativer Weise entscheidenden Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten bisher in der Hand der Exekutive. Die bestehenden Karrierestrukturen im Richterdienst begünstigen informelle Abhängigkeitsstrukturen. Der hierarchische Aufbau der Justiz entstammt dem historischen Beamtenrecht, ist auf die Bedürfnisse der Exekutive zugeschnitten und mit einer unabhängigen Justiz nicht vereinbar. Zwar hat sich die Justiz aufgrund verfassungsgerichtlicher Vorgaben formal von dem Richterbeamten verabschiedet, die Amtsbezeichnungen geändert und für die Richter eine eigene Besoldungsordnung geschaffen. Gleichwohl funktionieren das Laufbahndenken, die innere Hierarchie sowie das System von Belohnungen und Belastungen, die von der Exekutive gewährt werden können, im Kern unvermindert.

Wirklich unabhängig wird ein Richter nur sein, wenn er auch innerhalb der Justiz keinen Abhängigkeiten ausgesetzt ist, durch sein Wohlverhalten nichts gewinnen und nichts verlieren kann. Das setzt eine egalitär und binnendemokratisch organisierte sowie selbstverwaltete Justiz voraus, in der alle Richterämter einheitlich sind.

Die demokratische Legitimation der Richterinnen und Richter, die durch die bisherigen Strukturen in ihr Amt gekommen sind, wird allgemein anerkannt. Es ist jedoch festzustellen, dass schon die Entscheidungsträger der Exekutive, die maßgeblich über die Berufung von Richterinnen und Richtern entscheiden, nur über eine mittelbare demokratische Legitimation verfügen. Das vorliegende Gesetz stärkt die demokratische Legitimation der Justiz dadurch, dass die Parlamente einen überwiegenden Einfluss auf die Auswahl von Richterinnen und Richtern erhalten und die bisher zentrale Funktion der nur mittelbar legitimierten und selbst nicht betroffenen Exekutive entfällt.

Nicht zuletzt dient die vorliegende Strukturreform der Justiz der Stabilisierung der staatlichen Strukturen und Funktionen insgesamt. Denn durch sie werden die zweite und die dritte Staatsgewalt weitgehend entflochten, was der Effektivierung beider Staatsgewalten dient.

Der bisherige, ständige steuernde Eingriff in laufende Angelegenheiten der Judikative durch die Exekutive widerspricht dem Leitgedanken der Gewaltenteilung. Dieser Grundgedanke ist, jedenfalls in seiner reinsten Form, zwar lediglich ein demokratietheoretischer Aspekt und insbesondere kein vom Grundgesetz anerkannter allgemeiner Verfassungsgrundsatz. Vielmehr hat sich die Verfassung für ein gewaltenverschränktes Staatsgefüge entschieden, das im Übrigen in seinen Ausformungen Änderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht verschlossen ist. Das entspricht politischen wie praktischen Erfordernissen, die dieses Gesetz nicht grundsätzlich in Frage stellt.

Sachliche Gründe für den Eingriff der Exekutive in die Verwaltungsstrukturen der Judikative bestehen jedoch nicht. Er ist insbesondere unnötig, da die Justiz bei entsprechenden gesetzlich

vorzusehenden internen Strukturen ohne weiteres in der Lage ist, ihre Angelegenheiten effizient und erfolgreich selbst zu regeln. Insbesondere verfügt sie über das hierfür bestens qualifizierte Personal, dessen sich die Exekutive schon bisher gerne bedient: vielfach werden Richterinnen und Richter – statusbedingt nur auf Zeit – von Rechtsprechungsaufgaben befreit und in der Verwaltung eingesetzt, wo sie ausschließlich Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Alleine in den Justizministerien des Bundes und der Länder sind zusammengenommen ständig mehrere hundert Richterinnen und Richter tätig. Auch andere Ressorts greifen auf Abordnungen aus der Justiz zurück. Nicht selten werden abgeordnete Richterinnen oder Richter alsbald nach dieser Tätigkeit als Richter befördert, obwohl sie dort gerade keine richterliche Erfahrung gewinnen konnten.

Die für den Rechtsstaat konstitutive richterliche Unabhängigkeit, die in Artikel 97 Absatz 1 GG ausdrücklich garantiert ist, ist nicht als Grundrecht der Richterinnen und Richter ausgestaltet. Das unterscheidet sie zwar qualitativ eindeutig von der Wissenschaftsfreiheit des Artikels 5 Absatz 3 Satz 1 GG. Gleichwohl bestehen gewichtige Parallelen insoweit, als beides, die richterliche Unabhängigkeit wie auch die Wissenschaftsfreiheit kein Selbstzweck im Interesse deren Träger sind, sondern wesentlich darauf zielen, ein gesamtgesellschaftliches Interesse dadurch zu verfolgen, dass die Träger dieser Rechte in die Lage versetzt werden sollen, frei und unbeeinflusst ihrer Tätigkeit nachzugehen. Welch hohe Bedeutung Partizipation an wissenschaftsrelevanten Verwaltungsentscheidungen für die Träger des Grundrechts aus Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG hat, hat erst jüngst das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben (BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2010, 1 BvR 748/06, Absatz-Nummer 88 ff.), als es die strukturelle Aushöhlung der Einflussnahmemöglichkeit von Professoren auf wissenschaftsrelevante Verwaltungsfragen, die deren forschende und lehrende Tätigkeit formal unberührt ließ, als mit dem Grundgesetz unvereinbar erkannte. In gleichem Sinne bedarf auch die Rechtsprechung der strukturell-organisatorischen Sicherung vor externen Eingriffen, die rechtsprechungsrelevant sind, selbst wenn sie nicht die Spruchfähigkeit in einzelnen Verfahren unmittelbar betrifft. Äußere Ordnung und Inhalt wissenschaftlicher Tätigkeit sind letztlich untrennbar verbunden – das gilt entgegen der bisherigen Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit auch für die richterliche Tätigkeit. Aus diesem Grunde umfasst die richterliche Unabhängigkeit nach dem internationalen Standard, wie er auf der Ebene des Europarates von dem CCJE (Consultative Council of European Judges) in der „Magna Charta der Richter“ niedergelegt ist, auch Verwaltungsfragen wie z.B. die Einstellung, Beförderung und Fortbildung der Richter sowie die Finanzierung der Judikative und führt zum organisatorischen Erfordernis der Selbstverwaltung (Magna Charta of Judges, Straßburg, 17. November 2010, CCJE (2010)3 final, Absatz-Nr. 4 ff.). In diesem Sinne kann mit guten Gründen vertreten werden, dass das große Übergewicht der Exekutive bei der Verwaltung der Judikative in Deutschland bereits mit Artikel 97 Absatz 1 GG unvereinbar ist. Selbst wenn aber der bisherige status quo der Verwaltung der Judikative durch die Exekutive im Ergebnis verfassungsrechtlich tragfähig sein sollte, ist eine Änderung aus den dargestellten praktischen wie auch demokratiethoretischen Gründen vorzuziehen.

Die große Mehrheit der anderen europäischen Demokratien hat ihre Justiz bereits zur Stärkung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung als wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit institutionell

verselbständigt. Dass Österreich und Tschechien dem noch nicht gefolgt sind, kann für Deutschland kein Grund dafür sein, sich dem namentlich vom Europarat geforderten Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit zu entziehen. Deutschland muss wieder den Anschluss an den aktuellen europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit finden und die Justiz in Bund und Ländern institutionell unabhängig ausgestalten.

II. Lösung des Problems durch Änderung des Grundgesetzes

Um die wesentlichen Merkmale der neuen Justizstruktur bundeseinheitlich durchzusetzen bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes. Im Grundgesetz müssen zentrale Grundentscheidungen getroffen werden, die auch für die Länder verbindliche Vorgaben enthalten, auch wenn sie einfachgesetzlicher Ausgestaltung bedürfen.

Um das Demokratieprinzip besser zu erfüllen, bedarf der Zugang von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zur Justiz einer möglichst hohen demokratischen Legitimation, so dass Richterwahlausschüsse verbindlich vorzugeben sind, die mehrheitlich vom Parlament – auf Bundesebene von Bundestag und Bundesrat gleichmäßig – besetzt werden und denen auch von der Justiz entsandte Mitglieder angehören.

Die Unabhängigkeit der Justiz ist zur besseren Durchsetzung des Gewaltenteilungsprinzips herzustellen. Dies erfordert die Selbstverwaltung der Justiz. Als tragendes Strukturprinzip dieser Staatsgewalt soll dies unmittelbar auf der Ebene des Grundgesetzes verankert werden. Damit sind binnendemokratische Strukturen vorgegeben, die die Einheitlichkeit der Ämter und die Vergabe von Funktionen nur durch Wahlen und nur auf Zeit erfordern.

Die Staatsanwaltschaften sind auf der Ebene der Verfassung aus der Exekutive auszugliedern und in die Judikative zu überführen. Das entspricht weitgehend dem europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit. Nur eine unabhängige Staatsanwaltschaft vermag wegen ihrer zentralen Funktion für die Strafrechtspflege eine insgesamt unabhängige und funktionierende Strafjustiz vorbehaltlos zu gewährleisten. Daher sind auch die Staatsanwälte mit der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit auszustatten. Wie bei Richtern schon bisher ist es notwendig, aber auch hinreichend, die Rechtmäßigkeit staatsanwaltschaftlichen Handelns durch einfachgesetzliche Mechanismen zu unterstützen.

In der Justiz kann das hierarchisch geprägte Laufbahnprinzip und die Vergabe von Beförderungsämbtern auf Lebenszeit nicht mehr eingreifen. Daher ist verfassungsrechtlich die Einheitlichkeit der Richterämter vorzugeben, damit der Weg frei wird für eine demokratisch fundierte, moderne und unabhängige Justiz.

Die grundlegenden Statusangelegenheiten der Richter und Beamten gehören auch nach der Föderalismusreform I zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. BT-Drs. 17/813, S. 14). Sie auf der Ebene der Verfassung zu verankern berührt daher nicht die Kompetenzen der Länder sondern dient nur der adäquaten Verankerung auf normhierarchisch oberster Ebene.

Zur Erreichung der Ziele des Gesetzes, die Judikative als eigenständige Staatsgewalt aufzuwerten, ist es nicht erforderlich, etwa durch Änderung des Artikels 76 GG, der Judikative ein eigenes Gesetzgebungsinitiativrecht einzuräumen. Der Entwurf verfolgt insoweit eine klare Gewaltentrennung und lehnt eine weitergehende Ausweitung der Kompetenzen der Judikative ab. Ein Initiativrecht der Judikative wäre im Übrigen praktisch auch nicht erforderlich: Die Spitze der Judikative wird für etwaige Gesetzgebungsinitiativen, für welche sie ohne weiteres Formulierungshilfen anbieten könnte, ihre Ansprechpartner in den Spitzen von Exekutive und Legislative finden. Wenn es dabei nicht gelingt, die Verantwortlichen zu einer Gesetzgebungsinitiative zu bewegen, ist die von der Judikative erwünschte Regelung ohnehin offensichtlich ohne Durchsetzungschance.

Zahlreiche Einzelfragen sind der Regelung im einfachgesetzlichen Gerichtsverfassungsrecht, Besoldungsrecht und anderen Gesetzen, z.T. auch auf Landesebene zu überantworten.

III. Finanzielle Auswirkungen

Die Umgestaltung des Richteramtsrechts, das nur noch ein einheitliches Amt vorsieht, erfordert eine Änderung des Besoldungsrechts. Unmittelbar werden diese Änderungen auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgen, aus kompetenzrechtlichen Gründen (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 GG) nur für Richter im Bundesdienst durch Bundesgesetz. Eine Anknüpfung der Besoldung an die innegehabte Funktion würde dem Sinn der neu eingeführten Einheitlichkeit des Amtes widersprechen, die die Vergabe von Funktionen von Anreizen befreien will, die außerhalb der Funktion selbst liegen. Es ist naheliegend, dass die Richterbesoldung künftig nicht mit einem durchgängig einheitlichen Festgehalt erfolgen wird, sondern nach dem Lebensalter oder der Berufserfahrung gestaffelt wird. Das wird auf Landes- und Bundesebene voraussichtlich unterschiedliche Wirkungen haben:

Auf Bundesebene wird nach Maßgabe einfachen Gesetzesrechts eine Besoldung, deren Endstufe ungefähr der aktuellen Besoldung von Bundesrichtern entspricht, zu Einsparungen führen, weil nicht jeder neu in die Bundesjustiz eintretende Richter nach Erfahrung oder Lebensalter in der Endstufe einzuordnen sein wird und somit das heutige Besoldungsniveau von Bundesrichtern erst später, in Bezug auf die Vorsitzenden und Präsidentinnen und Präsidenten gar nicht mehr erreicht werden wird. Die Einzelheiten hängen von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung ab. Die Einsparungen kommen jedoch erst dann voll zum Tragen, wenn ein vollständiger Generationenwechsel stattgefunden hat, so dass der Bestandsschutz für die Bundesrichter bisherigen Rechts nicht mehr ins Gewicht fällt.

Auf Landesebene werden im Ergebnis erhöhte Ausgaben erforderlich sein. Zu Minderausgaben wird es insoweit kommen, als es künftig den Fall nicht mehr geben wird, dass ein Amt mit einem Festgehalt z.B. als Präsidentin oder Präsident eines Gerichts in relativ dienstjungen Jahren erreicht werden kann, weil es keine unterschiedlich besoldeten Richterämter mehr geben wird. Zwar ist die Höhe der Besoldung, insbesondere also auch nicht die Besoldung in der Endstufe, bundesrechtlich

nicht vorgegeben. Da jedoch regelmäßig jeder Richter und Staatsanwalt letztlich die Höchststufe des neuen Systems erreichen wird, gleich ob die Staffelung dem Lebensalter oder der Berufserfahrung folgt, dürften die Ausgaben für Besoldung und Versorgung der Mitglieder der Justiz in der Summe im Ergebnis steigen. Das ist jedoch nicht unangemessen, wie der internationale – kaufkraftbereinigte – Vergleich der Besoldung von Richtern und Staatsanwälten zeigt. Auch der Europarat hat die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, die Besoldung der Richter und Staatsanwälte mit Blick auf die Amtsangemessenheit zu erhöhen (Resolution 1685 (2009) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates).

IV. Sonstige Kosten- und Preiswirkungen

Auswirkungen auf das Einzelpreisniveau sind nicht zu erwarten.

V. Bürokratiekosten

Bürokratiekosten entstehen nicht.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Artikel 1 enthält die einzelnen Änderungen des Grundgesetzes.

Zu Nummer 1 (Artikel 92 GG)

Am bisherigen Inhalt von Artikel 92 GG, der den Richtern die Rechtsprechung anvertraut, wird festgehalten, die Regelung wird lediglich erweitert.

Artikel 92 Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 regelt die Zugehörigkeit sowohl der Richterinnen und Richter, als auch der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Judikative.. Durch Hinzunahme der Staatsanwälte überführt er sie aus der Exekutive in die Judikative. Damit werden sie aus ihrem bisherigen Beamtenstatus und den daraus folgenden hierarchischen Eingliederungen herausgelöst. Dieser grundlegende Systemwechsel ist erforderlich, um der Rolle der Staatsanwaltschaften für das Funktionieren der Strafrechtspflege angemessen Rechnung zu tragen. Die Staatsanwaltschaften waren der Justiz bisher nur zugeordnet, ohne dass jedoch die notwendigen strukturellen Konsequenzen gezogen wurden. Die hinsichtlich der Besoldung schon bestehende Gleichstellung der Staatsanwälte mit Richtern war bereits ein erster Schritt in diese Richtung. Auch das einfachgesetzliche Prozessrecht berücksichtigt bereits in vielfacher Hinsicht, dass eine

staatsanwaltschaftliche Handlung mit einer richterlichen vergleichbaren Rang haben kann. Die zentrale Bedeutung der Staatsanwaltschaften für die Ahndung von Straftaten wird besonders in den Fällen deutlich, in denen Defizite zu Tage treten. Das zeigen die besorgten Stellungnahmen des Europarates, die zwar im Schwerpunkt andere Staaten betrachten, aber einerseits auch die Bundesrepublik Deutschland in den Blick nehmen und andererseits erkennen lassen, welche Probleme aus einer fehlenden institutionalisierten Unabhängigkeit auch der Staatsanwälte entstehen können. Es ist erforderlich, diese Signale aufzunehmen und die strukturellen Vorgaben durch konsequente Einbeziehung der Staatsanwaltschaften in die Judikative und Gewährung sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit zu ändern, um den Gefahren vorzubeugen, auf die der Europarat hinweist. Da Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unmittelbar staatliche Gewalt ausüben, hat eine Zuweisung an eine der drei staatlichen Gewalten zu erfolgen; eine den Rechnungshöfen vergleichbare, mit sachlicher Unabhängigkeit ausgestattete Sonderstellung kommt bereits deshalb nicht in Frage. Die Rechnungshöfe haben keinerlei für Dritte zwingenden Entscheidungsbefugnisse.

Die Änderung beseitigt nicht den Unterschied zwischen den Funktionen als Richter einerseits und als Staatsanwalt andererseits. Bereits die Tatsache, dass beide Funktionen nebeneinander aufgeführt werden zeigt und festigt, dass sie voneinander unterschieden sind. Durchgreifende Bedenken dagegen, die Staatsanwaltschaft der Judikative zuzuordnen bestehen indes nicht. Denn schon nach bisherigem Verständnis von Begriff und Aufgabe der Judikative war es nicht wesensfremd, ihre Tätigkeiten der rechtsprechenden Gewalt zuzuordnen. Das Gesetz zieht die Grenze zwischen den drei Staatsgewalten in diesem Sinne neu. Dass nach dem nunmehr verfolgten Konzept, unterschiedliche Funktionen innerhalb der Judikative durch ihre Mitglieder ausüben zu lassen, dennoch schon sprachlich eine Differenzierung nach Richtern und Staatsanwälten erfolgt, betont zum einen die Unterschiede der beiden Tätigkeitsbereiche. Zum anderen wird verdeutlicht, dass der weitere Aufgabenbereich, nämlich derjenige der Selbstverwaltungstätigkeit, künftig selbstverständlicher Bestandteil richterlicher wie staatsanwaltlicher Tätigkeit ist.

Die Formulierung, dass die rechtsprechende Gewalt in den Händen der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten liegt geht über die schlichte Regelung einer Zuständigkeit hinaus und unterstreicht damit die besondere Verantwortung, die den Angehörigen beider Berufsgruppen für die Judikative zugewiesen wird.

Artikel 92 Absatz 1 Satz 2 vertraut die Rechtsprechung exklusiv den Richterinnen und Richtern an. Damit ist die direkte rechtsprechende Tätigkeit im Sinne von Vorbereitung, Verhandlung und ggf. Entscheidung förmlicher Gerichtsverfahren gemeint, also nicht die zur rechtsprechenden Gewalt insgesamt auch zugehörige Selbstverwaltungstätigkeit. Diese Formulierung betont damit zum einen die besondere Verantwortung nur der Richterinnen und Richter für Rechtsprechung i.e.S. und im Kontext mit den weiteren Formulierungen die gemeinsame Verantwortung der Richter und Staatsanwälte für die Verwaltung der dritten Gewalt insgesamt. Nach entsprechender Zuweisung durch einen Justizrat kann allerdings auch jederzeit ein Funktionswechsel einer Staatsanwältin oder

eines Staatsanwaltes in die Funktion einer Richterin bzw. eines Richters erfolgen. Artikel 97 Absatz 1 GG steht einem solchen Funktionswechsel in jedem Fall nicht entgegen.

Die Regelung hält daran fest, dass den Richtern die Rechtsprechung „anvertraut“ wird. Diese, über eine nüchterne Aufgabenzuweisung hinausgehende Formulierung war schon bisher als Zeichen besonderen Vertrauens in die Richter zu verstehen. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass künftig von den „Richterinnen und Richtern“ gesprochen wird. Darin liegt nicht lediglich eine Umformulierung im Sinne geschlechtergerechter Sprache. Darüber hinaus adressiert diese Formulierung jede einzelne Richterin und jeden einzelnen Richter in nochmals verstärktem Maße. Zugleich ist damit ein Akzent verbunden, der die Individualität der einzelnen Richterpersönlichkeit betont und die Vielfalt der Richterschaft, die ein Spiegelbild der Gesellschaft ist, einbezieht. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte werden gleichrangig einbezogen. Zugleich ordnet die Regelung die Begrifflichkeit neu: Rechtsprechung ist der den Richtern obliegende Teil der rechtsprechenden Gewalt, für die Richter und Staatsanwälte gemeinsam Verantwortung tragen. Daraus folgt auch, dass die Selbstverwaltungsstrukturen, mit denen Angelegenheiten der Judikative geordnet werden, konzeptionell gemeinsame sind.

Satz 3 enthält den verfassungsrechtlichen Kerngehalt der Rolle der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Der Sache nach weist er ihnen die Gestaltung des Ermittlungsverfahrens, die Mitwirkung an der Rechtsprechung und die Mitwirkung an der Strafvollstreckung zu. Eine unmittelbare Änderung des Aufgabenbereichs der Staatsanwaltschaften ist damit nicht verbunden, die Regelung intendiert vielmehr eine verfassungsrechtliche Verfestigung. Die Regelung stellt einerseits sicher, dass die Staatsanwälte im Bereich der Strafrechtspflege die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren haben und Eingriffen der exekutiven Gewalt, insbesondere der Polizei, eine verfassungsrechtliche Grenze gesetzt ist. Sie gewährleistet gleichermaßen, dass sie im Bereich der Strafrechtspflege an der den Richtern vorbehaltenen Rechtsprechung und an der Strafvollstreckung verfassungsrechtlich garantierte Beteiligungsrechte haben. Damit begrenzt sie gleichzeitig die den Richtern anvertraute Befugnis im Bereich der Strafrechtspflege und trägt zu einer wechselseitigen Kontrolle und Mäßigung innerhalb der rechtsprechenden Gewalt bei. Die Regelung schließt nicht aus, dass den Staatsanwälten über die verfassungsrechtlich garantierten Rechte Befugnisse hinaus weitere Aufgaben durch einfaches Gesetz übertragen werden können. Andererseits stellt Satz 3 mit der Formulierung, dass dies den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten anvertraut wird eine Parallele zum bisherigen Artikel 92 und zu Absatz 1 Satz 2 neuer Fassung her. Dies drückt aus, dass den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten innerhalb der Judikative zwar spezifisch andere Aufgaben zukommen als den Richterinnen und Richtern, dass beiden Berufsgruppen jedoch im Ergebnis gleich hohe Wertschätzung entgegengebracht wird und dass sie in vergleichbarer Weise individuell in die Verantwortung genommen werden.

Satz 4 schreibt die Einheitlichkeit der Richterämter vor. Die Regelung entwickelt die vom Bundesverfassungsgericht schon bisher anerkannte Gleichwertigkeit der bisher bestehenden Richterämter fort. Die Einheitlichkeit der Richterämter bewirkt, dass es im Bund und in den Ländern jeweils nur noch ein einheitliches Amt als Richterin oder Richter, Staatsanwältin oder Staatsanwalt

gibt und Unterschiede nicht mehr das innegehabte Amt, sondern lediglich die innegehabte Funktion betreffen. Damit wird die Justiz hierarchiefrei, was bereits in der im bisherigen Verfassungsrecht vorgesehenen persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit angelegt war, auch wenn dies bisher ausschließlich auf Rechtsprechungsaufgaben im engeren Sinne beschränkt war und etwa für Richter auf Probe nur eingeschränkt galt (vgl. BVerfGE 14, 156). Dies schließt die Entwicklung ab, für die die bereits Jahrzehnte zurückliegenden Amtsrechtsreformen (mit der Verabschiedung von Amtsbezeichnungen wie „Gerichtsrat“ und „Obergerichtsrat“) der Anfang waren und die durch die sukzessive Aufhebung von Vorrechten höher beförderter Richter im GVG und im Prozessrecht vorsichtig fortgeführt wurde. Die Neuregelung erzwingt, dass jegliche gesetzliche Aufgabenzuweisung an Richter oder Staatsanwälte nur noch an bestimmte funktionale Zuständigkeiten, nicht an einen Status – sei es einen Beförderungstatus, sei es z.B. den Status als Richter auf Probe – anknüpfen kann und zieht entsprechenden Änderungsbedarf im einfachgesetzlichen Recht nach sich. Die Regelung schließt jedoch insbesondere nicht aus, dass innerhalb eines Spruchkörpers die Funktion des Vorsitzenden fortbesteht – nur kann es sich dabei nicht mehr um ein an die Person gebundenes Amt handeln. Wo dieser Änderung nicht durch eine entsprechende Auslegung entsprochen werden kann, ist durch Änderungen des einfachgesetzlichen Rechts sicher zu stellen, dass „Vorsitzender“, „Präsident“ etc. nur Funktionen sind, die im übrigen nach sachgerechten Kriterien vergeben werden müssen. Es bietet sich etwa an, innerhalb eines Spruchkörpers die Vorsitzende oder den Vorsitzenden zu wählen, was der binnendemokratischen Struktur der Justiz in besonderem Maße entsprechen würde, oder der oder dem lebensältesten, berufserfahrensten oder berichterstattenden Richterin oder Richter die Funktion der/des Vorsitzenden zuzuweisen. Die Einzelheiten hierzu bedürfen jedoch keiner verfassungsrechtlichen Festlegung.

Das Amt der Richter des Bundesverfassungsgerichts wird nicht in die Einheitlichkeit der Richterämter einbezogen. Das wäre mit dem Status des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan auf Bundesebene, das zwar Gericht ist, aber außerhalb des Instanzenzuges steht, nicht vereinbar. Zudem ist das Bundesverfassungsgericht schon bisher der Bindungen an die Exekutive ledig, die durch das vorliegende Gesetz für die übrige Justiz erst noch gelöst werden.

Die angemessene Entschädigung für die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bedarf einer besonderen verfassungsrechtlichen Verankerung, damit hier bestehende Defizite ausgeglichen werden. Nach bisherigem Recht war lediglich ausgeschlossen, dass die Richterbesoldung so festgesetzt wird, dass Richter ein ärmliches Auskommen haben und eine kümmerliche Existenz am Rande der Gesellschaft fristen (BVerfGE 26, 141, 158). Auch für die Entscheidungsträger der Legislative besteht eine verfassungsrechtliche Garantie angemessener Entschädigung. In gleichem Sinne ist es angemessen, eine inhaltlich entsprechende Garantie auch für die Entscheidungsträger der Dritten Gewalt vorzusehen, was durch die verweisende Bezugnahme auf Artikel 48 Absatz 3 Satz 1 erreicht wird. Die Regelung beinhaltet jedoch weder eine Festlegung der Höhe der Entschädigung noch die Vorgabe einer strukturell analogen Zusammensetzung der Entschädigung. Die Entschädigung kann wegen der Einheitlichkeit der Ämter für alle Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nur einheitlich sein.

Damit wird ausgeschlossen, dass bestimmte richterliche Funktionen, wie bisher Beförderungssämter, wegen des damit verbundenen pekuniären Anreizes angestrebt werden.

Der Gesetzesvorbehalt des letzten Satzes von Absatz 1 dient dazu, die bereits angesprochene weitere gesetzliche Ausgestaltung zu ermöglichen.

Artikel 92 Absatz 2

Absatz 2 nimmt im Wesentlichen Inhalte von Artikel 92 alter Fassung auf und fügt hier den neben dem fortbestehenden Hinweis auf die Bundesgerichte erforderlichen Hinweis auf die Bundesanwaltschaft sowie bei der Erwähnung der Gerichte der Länder den gleichrangigen Bezug auf die Staatsanwaltschaften ein.

Grundlegende Bedeutung hat die inhaltlich neue Garantie der Selbstverwaltung. Sie steht im inneren Zusammenhang mit Artikel 92 Absatz 1 Satz 1 und ist das Kernstück der neuen Justizstruktur, mit der die Dritte Gewalt den Auftrag und die Befugnis erhält, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Dies stellt sicher, dass alle administrativen Entscheidungen in der Justiz von den Entscheidungsträgern der Justiz getroffen werden. Diese umfassen insbesondere alle Entscheidungen über den Einsatz von Personal - Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie sonstige Beschäftigte - und sonstigen Ressourcen der Justiz. Die Entscheidungsstrukturen bedürfen einfachgesetzlicher Grundlage und Ausgestaltung.

Die Selbstverwaltungskompetenz beinhaltet dagegen nicht auch die Haushaltshoheit, so dass der Haushaltsgesetzgeber künftig der Dritten Gewalt, wie bisher schon der Exekutive, die finanziellen Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zuweist. Es wird allerdings Aufgabe der Judikative sein, ihren Haushaltsbedarf beim Haushaltsgesetzgeber geltend zu machen und zu verteidigen. Die Exekutive steuert bislang die Dritte Gewalt durch die Anmeldung und die Zuweisung der Haushaltsmittel. Die Ausstattung der Gerichte und die Zuweisung von Stellen haben einen entscheidenden und verfassungsrechtlich bedenklichen Einfluss auf die Rechtsprechung genommen. Solche Bedenken bestehen etwa gegen die schon vorgekommene Praxis, dass Stellenzuweisungen von der Erfüllung von Zielvereinbarungen abhängig gemacht werden, die vorgeben, welche Verfahren in welcher Zeit entschieden werden. Zukünftig soll die Dritte Gewalt selbstständig ihre Haushaltsmittel anmelden und im Rahmen des parlamentarischen Budgetrechts selbstständig verteilen, wie dies bereits beim Bundesverfassungsgericht, bei Rechnungshöfen oder bei einigen Datenschutzbeauftragten mit Erfolg praktiziert wird.

Der Gesetzgeber hat bei Wahrung der Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung und der Selbstverwaltung einen breiten Entscheidungsspielraum dabei, die justizinternen Selbstverwaltungsstrukturen zu regeln. Er entscheidet darüber, welche justizinternen Gremien gebildet werden, mit wie vielen Personen sie besetzt sind und wie sie untereinander und mit den durch justizinterne Wahlen bestellten Funktionsträgern zusammenarbeiten. Der Gesetzgeber kann auch vorsehen, dass in justizinterne Gremien aus Gründen der Transparenz oder der Stärkung der

demokratischen Legitimation auch nicht der Justiz angehörige Personen, namentlich Parlamentarier oder von Parlamenten entsandte Personen zu berufen sind, sei es mit beratender Funktion, sei es mit vollem Stimmrecht. Damit etwa zu bildende Gremien justizinterne bleiben und deren Entscheidungen im Kern als Selbstverwaltung anzusehen sind, muss allerdings deren weit überwiegende Mehrheit – nicht weniger als zwei Drittel – der stimmberechtigten Gremienmitglieder Berufsrichterin oder Berufsrichter, Staatsanwältin oder Staatsanwalt sein. Es liegt in der Hand des Gesetzgebers zu entscheiden, inwieweit – unter Wahrung der berechtigten personenbezogenen Belange – die Entscheidungen und Beratungen in den Selbstverwaltungsstrukturen als solche öffentlich sein sollen und der Informationsfreiheit unterliegen. Gesetzlicher Regelung bedarf auch die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gremien und Funktionen, insoweit sind spezifische Strukturvorgaben auf der Ebene der Verfassung nicht erforderlich. Der Gesetzgeber wird der Bedeutung der Justiz als dritte Staatsgewalt dadurch Rechnung tragen, dass er die Vorschläge und Wünsche der Justiz angemessen bei gesetzlichen Strukturentscheidungen berücksichtigt, ggf. auch gewählten Gremien oder Funktionsträgern, lokalen wie übergreifend zuständigen, Satzungsautonomie gewährt. Absatz 2 steht auf der Grundlage, dass die Selbstverwaltungsorgane – soweit dies der Sache nach, also auf Landes- oder Bundesebene möglich ist – gemeinsame Organe der Judikative sind, Justizräte sich also zugleich aus Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zusammen setzen und Funktionen übergreifende Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes bzw. der Länder folgt den allgemeinen Regeln.

Adressat der Befugnis zur Selbstverwaltung sind die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unmittelbar. Damit wird sichergestellt, dass keine institutionalisierten Hierarchien etabliert werden, sondern jeder Amtsinhaber einbezogen wird und innerhalb der Justiz binnendemokratische Strukturen einzuführen sind, ohne die Selbstverwaltung nicht verwirklicht werden kann. Um zu vermeiden, dass Konflikte zwischen Gerichten entstehen, die das Funktionieren der Selbstverwaltung nachhaltig gefährden könnten, wird davon abgesehen, die Gerichte zu Trägern der Selbstverwaltung zu machen. Außerdem entspricht es dem demokratischen Gedanken eher, jedem Mitglied der Justiz – RichterIn oder Richter, Staatsanwältin oder Staatsanwalt – in binnendemokratischen Strukturen eine Stimme zu geben. Binnendemokratische Strukturen erfordern mindestens, dass alle Selbstverwaltungsfunktionen bis hinauf zur Spitze der Judikative durch Wahlen und nur auf überschaubare Zeit vergeben werden. Wahlberechtigt müssen alle Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte desjenigen Teils der Justiz sein, auf den sich die zu vergebende Funktion bezieht. Die Einzelheiten, auch zum Wahlverfahren, sind gesetzgeberischer Ausgestaltung überlassen.

Zu Nummer 2 (Artikel 95 Absatz 2 GG)

Artikel 95 Absatz 2 wird neu gefasst, um die Vorgaben über den Richterwahlausschuss des Bundes zu erweitern und der neuen Justizstruktur anzupassen. Auch insoweit wäre eine völlige Abkoppelung des Verfahrens von der Exekutive zwar wünschenswert. Es entspricht allerdings einer

die Verfassung prägenden Entscheidung, die Länderinteressen auf Bundesebene durch den Bundesrat vertreten zu lassen. Das kann auch für die Mitwirkung an der Richterwahl hingenommen werden, obwohl der Bundesrat von der Exekutive der Länder besetzt wird und insoweit eine Gewaltenschränkung vorliegt. Jedenfalls kann die bisherige Einbindung des für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Bundesministers schadlos aufgegeben werden.

Die demokratische Legitimierung der Mitglieder der Justiz erfolgt wie bisher durch den Vorgang ihrer Auswahl als einem einzigen Akt, der die Grundlage für einen auf Lebenszeit zu verleihenden Status legt. Wie bisher schon für Bundesrichter, liegt die Entscheidung auch künftig bei einem Richterwahlausschuss. Im Unterschied zur bisherigen Regelung ist eine Beteiligung der Exekutive an dem Verfahren nicht mehr prägend. Die Auswahlentscheidung im Richterwahlausschuss muss zu einem erheblichen Anteil – die Regelung schreibt ein Drittel fest – vom Parlament bestimmten Personen zufallen. Ob das Mitglieder des Parlamentes sind oder nicht, bedarf keiner verfassungsrechtlichen Vorgabe und wird in die Entscheidung des Parlaments gestellt. Da Bundesrichter ausgewählt werden, sind auch Landesinteressen betroffen und ist auch der Bundesrat mit einem Drittel der Mitglieder des Richterwahlausschusses zu beteiligen. Das verbleibende Drittel – für die statusbegründende Entscheidung mit Bedacht eine Minderheit – der Stimmen im Richterwahlausschuss fällt Bundesrichtern zu. Damit wird Kooptation ausgeschlossen, zugleich aber der Sachverstand der Betroffenen für die Entscheidungsfindung im Richterwahlausschuss nutzbar gemacht und mit zwar nicht entscheidendem, aber doch vernehmbarem Gewicht ausgestattet. Dass der Richterwahlausschuss mindestens mit Mehrheit entscheidet, bedarf keiner Erwähnung. Es wird vertreten, dass es aus Gründen demokratischer Legitimation erforderlich wäre, eine doppelte Mehrheit in dem Sinne vorzusehen, dass nicht nur die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses allgemein die richterlichen Mitglieder in die Minderheit setzen muss, sondern dass auch jede einzelne Entscheidung mehrheitlich von den Personen getragen wird, die von den gesetzgebenden Körperschaften entsandt bzw. gewählt wurden. Einer derartigen einfachgesetzlichen Ausgestaltung steht Artikel 95 Absatz 2 GG nicht entgegen.

Zu Nummer 3 (Artikel 96 Absatz 2 Satz 4 GG)

Nummer 3 Buchstabe a) und b) erreichen in ihrem Zusammenspiel, dass der bestehende Artikel 96 Absatz 2 Satz 4 GG a.F. aufgehoben und der folgende Satz mit einem grammatikalisch passenden Wort eingeleitet wird.

Der sachlich wegfallende Artikel 96 Absatz 2 Satz 4 GG a.F. ordnete die vorgenannten obersten Bundesgerichte in das Ressort des Bundesministers der Justiz ein. Dies ist aufzuheben, weil nunmehr im Sinne der Gewaltenteilung die Eigenständigkeit und Selbstverwaltung der Justiz vorgesehen wird, so dass kein Gericht mehr in Strukturen der Exekutive ein- und untergeordnet wird.

Zu Nummer 4 (Artikel 97 GG)

Zu Buchstabe a (Artikel 97 Absatz 1 GG)

Die auf die Staatsanwälte erstreckte Unabhängigkeit entspricht der richterlichen Unabhängigkeit.

Das gilt insbesondere insoweit, als sie nur in den Grenzen der Gesetze besteht. Das bedeutet konkret, dass das Verfahren der Staatsanwaltschaft und ihre Entscheidungsmöglichkeiten gesetzlich vorgegeben werden, was notwendig, aber auch hinreichend ist, um die am Gesetz orientierte effektive Strafverfolgung sicher zu stellen. Die Schlüsselrolle, die den Staatsanwälten für die Strafverfolgung zukommt, gebietet es, sie mit Unabhängigkeit auszustatten. Denn die bisher weisungsbefugte Spitze der Exekutive kann selbst Ziel der Ermittlungen sein oder aus politischen Gründen „geneigt sein, wirtschaftlichen Interessen den Vorrang zu geben, wenn es um [...] bestimmte Unternehmen geht, die für das Land oder die Region wirtschaftlich von Bedeutung sind.“ (EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Rs. C-518/07, Rdnr. 35, im Kontext der Unabhängigkeit von Datenschutzbeauftragten).

Der verfassungsrechtliche Gehalt der staatsanwaltschaftlichen Unabhängigkeit ist trotz der Besonderheiten der staatsanwaltschaftlichen Aufgabe kein anderer, als der der richterlichen Unabhängigkeit. Zwar bedingen die Notwendigkeit teaminterner sowie ggf. teamübergreifender Koordination wie auch die Eilbedürftigkeit vieler staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen, dass Teammitglieder zuverlässig zusammenwirken. Das ist jedoch für die Zusammenarbeit im Kollegialgericht nicht anders. Es besteht schon grundsätzlich kein Anlass zu bezweifeln, dass wie bisher schon die Richter künftig auch die Staatsanwälte dem Vertrauen in die sachgerechte Ausfüllung der ihnen mit der Unabhängigkeit übertragenen großen Verantwortung gerecht werden.

Wie im gerichtlichen Verfahrensrecht schon bisher, bestehen insbesondere keine Bedenken dagegen, zur Sicherung der Qualität der Entscheidungen auch der Staatsanwaltschaft ein kollegiales Zusammenwirken vorzugeben, etwa durch ein Vier-Augen-Prinzip mit einem bestimmten Funktionsträger oder andere, bisher in der Justiz noch nicht angewandte oder gar völlig neu zu entwickelnde Strukturen. Es begegnet dabei keinen Bedenken, etwa innerhalb einer Staatsanwaltschaft für bestimmte Konstellationen z.B. die Gegenzeichnung oder die Beiziehung auch mehrerer weiterer Staatsanwälte in Teamstrukturen - einschließlich der meist unverzichtbaren Zuweisung spezifischer Rollen oder Funktionen - vorzugeben. Die regelmäßig erforderliche Teamleitungsfunktion könnte ähnlich der Vorsitzendenfunktion bei Kollegialgerichten ausgestaltet werden, könnte aber auch mit einer vorrangigen (nicht nur einer Eil-) Entscheidungsbefugnis unterlegt werden, die einem Vorsitzenden im Kollegialgericht nicht zukommt. Das Nähere kann jedoch gesetzlich ausgestaltet werden.

Der Gesetzgeber wird in Betracht zu ziehen haben, ob er namentlich in Anlehnung an das beamtenrechtliche Remonstrationsrecht ein staatsanwaltschaftsinternes Verfahren eigener Art zur Überprüfung von Entscheidungen einführt, das nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an

ein justizielles Verfahren entsprechen muss und insbesondere der besonderen Eilbedürftigkeit staatsanwaltschaftlicher Handlungen besser gerecht würde, als ein zeitaufwändigeres Rechtsmittelverfahren es könnte. Es bietet sich an, ist aber nicht verfassungsrechtlich vorgezeichnet, dass dem Präsidium der Staatsanwaltschaft hier einfachgesetzlich ein internes Streitentscheidungsrecht zugeschrieben wird.

In jedem Fall müssen die einfachgesetzlichen Regelungen dafür Vorsorge treffen, dass nicht nur Einzelfallentscheidungen, sondern auch die staatsanwaltschaftsinternen Strukturen darauf eingestellt werden können, der Notwendigkeit zu entsprechen, ggf. besonders schnell zu reagieren. Das kann für Konstellationen, für die staatsanwaltschaftsinterne Funktionszuweisungen ad hoc nicht zureichen etwa auch durch eine einfachgesetzliche Begründung entsprechender Satzungsautonomie gesichert werden. Dieses Mittel bietet sich auch in bestimmten nicht eilbedürftigen Fällen an, etwa um geheimhaltungsbedürftige Strukturen arbeitsteiligen Zusammenwirkens zu etablieren, die wegen der unabdingbaren Publizität von Recht nicht in Form von Gesetzen festgelegt werden können.

Es ist zu erwarten, dass der Gesetzgeber zunächst Strukturen vorgeben wird, die der bisherigen Aufgabenteilung z.B. zwischen Staatsanwalt, Abteilungsleiter und Gruppenleiter entsprechen. Allerdings können diese Strukturen nicht mehr personell durch Beförderungssämter verfestigt werden, weil sie nur auf justizinternen Funktionen aufbauen können, die nur auf Zeit zugewiesen sind.

Die mit Bedacht nicht vorgesehene Einführung einer verfassungsrechtlichen Garantie des gesetzlichen Staatsanwalts (Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 GG garantiert unverändert nur den gesetzlichen Richter) belässt dem Gesetzgeber für die weiteren Ausgestaltungen staatsanwaltschaftlichen Handelns den erforderlichen Raum, um auch künftig diejenigen Entscheidungsstrukturen in der Staatsanwaltschaft, die sich bewährt haben, ohne verfassungsrechtliche Risiken fortzuführen. Damit bleibt insbesondere die Möglichkeit erhalten, die Teamgröße entsprechend dem Umfang eines Ermittlungsverfahrens zu skalieren und im Laufe des Verfahrens anzupassen. Der Möglichkeit, Teams auch aus Personen zusammenzusetzen, die verschiedenen Staatsanwaltschaften angehören, steht die Unabhängigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht entgegen. Ebenso wenig bestünden verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, dass die Staatsanwaltschaften sich untereinander koordinieren, namentlich die Staatsanwaltschaften bei Rechtsmittelgerichten unverbindliche Empfehlungen für die Handhabung bestimmter Konstellationen bei unterinstanzlichen Gerichten entwickeln. Verbindliche Regelungen im Sinne der bisher bestehenden RiStBV und der OrGStA werden allerdings wegen ihrer abstrakt-generellen Intention grundsätzlich als Gesetz zu fassen sein. Die einfachgesetzliche Einführung einer Gewährleistung des gesetzlichen Staatsanwalts wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen. Denn es erscheint durchaus möglich, auch bei Garantie des gesetzlichen Staatsanwalts die erforderliche Flexibilität durch Zuweisung von etwa ermessensgebundenen Entscheidungsbefugnissen an bestimmte Funktionsträger zu gewährleisten. Sie würde allerdings nicht den Rang eines Justizgrundrechts haben, auf dessen spezifische Verletzung sich ein

Betroffener in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht berufen könnte.

Dagegen wird die Möglichkeit ausgeschlossen sein, einen Staatsanwalt zu konkreten Handlungen oder Unterlassungen anzuweisen. Die im Ansatz bestehende Problematik, dass die Staatsanwaltschaft in einem Klageerzwingungsverfahren dazu gezwungen wird, gegen ihre Überzeugung eine öffentliche Klage zu erheben wird zumeist schon dadurch ausgeräumt, jedenfalls aber dadurch gemildert, dass sich mangels der ausschließlichen Zuständigkeit eines bestimmten „gesetzlichen“ Staatsanwalts die Aufgabe der Erhebung und Vertretung der fraglichen Anklage nicht auf eine bestimmte Person fokussiert. Der problematische Fall, dass keine im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben dafür in Betracht kommende Staatsanwältin und kein solcher Staatsanwalt bereit sein sollte, die Anklage zu erstellen und zu vertreten, bedarf keiner verfassungsrechtlichen Lösung, denn er kann einfachgesetzlich aufgefangen werden. So kommt in Betracht, dass für diesen Fall eine Privatklagebefugnis begründet werden kann, die verdichteter ermittlungsrichterlicher Kontrolle und ggf. weiteren Kontrollen der Angemessenheit und Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens unterstellt wird.

Selbstverwaltung *ohne* sachliche Unabhängigkeit von der Exekutive würde die Eingriffsmöglichkeiten der Exekutive in die Strafverfolgung nicht beenden und ist daher als Lösungsansatz ungeeignet. Die Aufhebung lediglich des externen Weisungsrechts unter vollumfänglicher Beibehaltung des internen Weisungsrechts – was mit der sachlichen Unabhängigkeit unvereinbar wäre - ist für die Staatsanwaltschaft ebenfalls keine akzeptable Alternative zur Einbeziehung in die Unabhängigkeitsgewährleistung des Artikels 97 Absatz 1 GG. Denn dadurch würde in Bezug auf Sachentscheidungen lediglich eine verwaltungsinterne gegen eine strukturell unveränderte justizinterne Hierarchie ausgetauscht. Immerhin würden die Aufsichtsfunktionen nicht mehr in der Exekutive und durch politisch eingebundene Funktionsträger ausgeführt. Die strukturelle Angreifbarkeit der Staatsanwaltschaften für sachfremde Einflüsse, namentlich politische Einflussnahme von außen oder die Verlockung, mit hierarchischer Macht versehene Funktionen anzustreben, könnten damit zwar womöglich vermindert, nicht aber beseitigt werden. Das ist aber erforderlich, um so gut als möglich sicher zu stellen, dass die Strafverfolgung möglichst ohne Ansehen der Person nur am Recht orientiert wird.

Zu Buchstabe b (Artikel 97 Absatz 2 GG)

Die Regelung erstreckt den bisherigen Gehalt des Absatz 2 (Unversetzbarkeit, Gesetzesvorbehalt für Altersgrenzen, Möglichkeit der Versetzung bei Änderung der Gerichtsorganisation) auf Staatsanwälte. Das führt die in Artikel 92 Absatz 1 angelegte Statusänderung der Staatsanwälte konsequent fort. Die Begrenzung auf „planmäßig und endgültig“ angestellte Richter entfällt, weil der Status als Berufsrichter oder Staatsanwalt ohnehin nur noch ein einheitlicher ist, der auf Lebenszeit verliehen wird. Satz 2 schreibt die Einheitlichkeit der Richterämter vor. Die Regelung entwickelt die vom Bundesverfassungsgericht

schon bisher anerkannte Gleichwertigkeit der bisher bestehenden Richterämter fort. Die Einheitlichkeit der Richterämter bewirkt, dass es im Bund und in den Ländern jeweils nur noch ein einheitliches Amt als Richterin oder Richter, Staatsanwältin oder Staatsanwalt gibt und Unterschiede nicht mehr das innegehabte Amt, sondern lediglich die innegehabte Funktion betreffen. Damit wird die Justiz hierarchiefrei, was bereits in der im bisherigen Verfassungsrecht vorgesehenen persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit angelegt war, auch wenn dies bisher ausschließlich auf Rechtsprechungsaufgaben im engeren Sinne beschränkt war und etwa für Richter auf Probe nur eingeschränkt galt (vgl. BVerfGE 14, 156). Dies schließt die Entwicklung ab, für die die bereits Jahrzehnte zurückliegenden Amtsrechtsreformen (mit der Verabschiedung von Amtsbezeichnungen wie „Gerichtsrat“ und „Obergerichtsrat“) der Anfang waren und die durch die sukzessive Aufhebung von Vorrechten höher beförderter Richter im GVG und im Prozessrecht vorsichtig fortgeführt wurde. Die Neuregelung erzwingt, dass jegliche gesetzliche Aufgabenzuweisung an Richter oder Staatsanwälte nur noch an bestimmte funktionale Zuständigkeiten, nicht an einen Status – sei es einen Beförderungsstatus, sei es z.B. den Status als Richter auf Probe – anknüpfen kann und zieht entsprechenden Änderungsbedarf im einfachgesetzlichen Recht nach sich. Die Regelung schließt jedoch insbesondere nicht aus, dass innerhalb eines Spruchkörpers die Funktion des Vorsitzenden fortbesteht – nur kann es sich dabei nicht mehr um ein an die Person gebundenes Amt handeln. Wo dieser Änderung nicht durch eine entsprechende Auslegung entsprochen werden kann, ist durch Änderungen des einfachgesetzlichen Rechts sicher zu stellen, dass „Vorsitzender“, „Präsident“ etc. nur Funktionen sind, die im übrigen nach sachgerechten Kriterien vergeben werden müssen. Es bietet sich etwa an, innerhalb eines Spruchkörpers die Vorsitzende oder den Vorsitzenden zu wählen, was der binnendemokratischen Struktur der Justiz in besonderem Maße entsprechen würde, oder der oder dem lebensältesten, berufserfahrensten oder berichterstattenden Richterin oder Richter die Funktion der/des Vorsitzenden zuzuweisen. Die Einzelheiten hierzu bedürfen jedoch keiner verfassungsrechtlichen Festlegung.

Das Amt der Richter des Bundesverfassungsgerichts wird nicht in die Einheitlichkeit der Richterämter einbezogen. Das wäre mit dem Status des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan auf Bundesebene, das zwar Gericht ist, aber außerhalb des Instanzenzuges steht, nicht vereinbar. Zudem ist das Bundesverfassungsgericht schon bisher der Bindungen an die Exekutive ledig, die durch das vorliegende Gesetz für die übrige Justiz erst noch gelöst werden.

Die angemessene Entschädigung für die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bedarf einer besonderen verfassungsrechtlichen Verankerung, damit hier bestehende Defizite ausgeglichen werden. Nach bisherigem Recht war lediglich ausgeschlossen, dass die Richterbesoldung so festgesetzt wird, dass Richter ein ärmliches Auskommen haben und eine kümmerexistenz am Rande der Gesellschaft fristen (BVerfGE 26, 141, 158). Auch für die Entscheidungsträger der Legislative besteht eine verfassungsgerichtliche Garantie angemessener Entschädigung. In gleichem Sinne ist es angemessen, eine inhaltlich entsprechende Garantie auch für die Entscheidungsträger der Dritten Gewalt vorzusehen, was durch die verweisende Bezugnahme auf Artikel 48 Absatz 3 Satz 1 erreicht wird. Die Regelung beinhaltet jedoch weder

eine Festlegung der Höhe der Entschädigung noch die Vorgabe einer strukturell analogen Zusammensetzung der Entschädigung. Die Entschädigung kann wegen der Einheitlichkeit der Ämter für alle Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nur einheitlich sein. Damit wird ausgeschlossen, dass bestimmte richterliche Funktionen, wie bisher Beförderungsämtler, wegen des damit verbundenen pekuniären Anreizes angestrebt werden.

Der Gesetzesvorbehalt des letzten Satzes von Absatz 1 dient dazu, die bereits angesprochene weitere gesetzliche Ausgestaltung zu ermöglichen.

Zu Nummer 5 (Artikel 98 GG)

Die Änderungen in Absatz 1, 2, 3 und 5 beschränken sich darauf, die Statusangleichung von Richtern und Staatsanwälten durch Erweiterung des Anwendungsbereichs auch dieser Regelungen zu vervollständigen.

Die Neufassung von Artikel 98 Absatz 4 GG betrifft die Richterwahlausschüsse der Länder. Die bisher für die Länder fakultative Einrichtung von Richterwahlausschüssen wird nunmehr verbindlich. Zudem wird die Zusammensetzung der Richterwahlausschüsse auf Landesebene insoweit fest vorgegeben, als die überwiegende – zwei Drittel – Besetzung mit Personen obligatorisch ist, die von dem Landesparlament entsandt werden. Das können, müssen aber nicht Parlamentarier sein. Da zur Erreichung einer breiten demokratischen Legitimation möglichst alle politischen Parteien in Richterwahlausschüssen vertreten sein sollen, spricht das Gesetz von „Entsendung“ und nicht – wie bei den richterlichen Mitgliedern der Richterwahlausschüsse – von „Wahl“. Im Rahmen des Möglichen wird daher jede Parlamentsfraktion zu beteiligen sein. Wie im Richterwahlausschuss auf Bundesebene wird den Angehörigen der Justiz eine Beteiligung an dem Richterwahlausschuss von einem Drittel zugewiesen. Dadurch wird auch hier der Stimme der Justizangehörigen ein zwar erhebliches, aber kein Übergewicht verliehen, damit die Auswahl derjenigen, die in die Justiz eintreten, über eine starke demokratische Legitimation verfügt. Diese wird künftig wesentlich stärker sein, als in den meisten Bundesländern bisher, in denen die auf Beamtenebene sehr mittelbar demokratisch legitimierte Exekutive einen wesentlichen Einfluss auf die Auswahl der Richteramtscandidaten hat. Die Regelung bedarf gesetzlicher Ausgestaltung, weil die zahlenmäßige Größe des Richterwahlausschusses und weitere Einzelheiten festgelegt werden müssen. Die Einzelheiten können einfachgesetzlicher Regelung überlassen bleiben.

Allerdings ist in verschiedener Hinsicht eine bundesgesetzliche Regelung notwendig, da die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz als demokratisches Strukturprinzip für die Judikative eine bundeseinheitliche Lösung erzwingt. Absatz 6 begründet daher für die Ausgestaltung der organisatorischen Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt in den Ländern die konkurrierende, für die Regelung auf Bundesebene die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Das sichert, dass der Bund für die Regelungen der Justizstrukturen in den Ländern eine Bundeskompetenz auch insoweit hat, als bisher die Landesrichtergesetze die landesinternen Justizstrukturen regeln. Die Regelung ist erforderlich, denn es ist wichtig, im Bundesrecht

wesentliche Einzelheiten über die Justizstrukturen zu regeln, damit bundesweit ein vergleichbares Maß organisatorischer Unabhängigkeit der Judikative hergestellt wird. Das ist ein Kernanliegen des Gesetzgebungsvorhabens. Dass die Gesetzgebungskompetenz nicht bei Artikel 74 ff. GG geregelt wird ist unschädlich, zumal das Grundgesetz auch an derer Stelle nicht nur Gesetzesvorbehalte sondern auch Kompetenzregelungen enthält, wie es auch bereits früher in Artikel 98 Absatz 3 eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes enthielt.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Synopse

alte Fassung	neue Fassung
<p>Artikel 92</p> <p>Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.</p>	<p>Artikel 92</p> <p>(1) Die rechtsprechende Gewalt liegt in den Händen der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Die Rechtsprechung ist den Richterinnen und Richtern anvertraut. Im Bereich der Strafrechtspflege sind die Gestaltung des Ermittlungsverfahrens und die Mitwirkung an der Rechtsprechung und an der Strafvollstreckung den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten anvertraut. Mit Ausnahme der Ämter der Richter des Bundesverfassungsgerichts sind die Ämter der Richter und Staatsanwälte einheitlich. Artikel 48 Absatz 3 Satz 1 gilt entsprechend. Das Nähere regelt ein Gesetz.</p> <p>(2) Die rechtsprechende Gewalt wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte, durch die Bundesanwaltschaft sowie durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften der Länder ausgeübt und durch die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verwaltet. Das Nähere regelt ein Gesetz.</p>
<p>Artikel 95</p> <p>(1) Für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.</p> <p>(2) Über die Berufung der Richter dieser Gerichte entscheidet der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß, der aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestage gewählt werden.</p> <p>(3) Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist ein Gemeinsamer Senat der in Absatz 1 genannten Gerichte zu bilden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.</p>	<p>(2) Über die Berufung der Richterinnen und Richter dieser Gerichte, sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Bundesanwaltschaft entscheidet ein Richterwahlausschuß. Je ein Drittel seiner Mitglieder werden von dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat entsandt, ein Drittel seiner Mitglieder werden von den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes aus ihrem Kreise gewählt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.</p>
<p>Artikel 96</p> <p>(1) Der Bund kann für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes ein Bundesgericht errichten.</p> <p>(2) Der Bund kann Wehrstrafgerichte für die Streitkräfte als Bundesgerichte errichten. Sie können die Strafgerichtsbarkeit nur im Verteidigungsfalle sowie über Angehörige der</p>	<p>(2) Der Bund kann Wehrstrafgerichte für die Streitkräfte als Bundesgerichte errichten. Sie können die Strafgerichtsbarkeit nur im Verteidigungsfalle sowie über Angehörige der</p>

<p>Streitkräfte ausüben, die in das Ausland entsandt oder an Bord von Kriegsschiffen eingeschifft sind. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Diese Gerichte gehören zum Geschäftsbereich des Bundesjustizministers. Ihre hauptamtlichen Richter müssen die Befähigung zum Richteramt haben.</p> <p>(3) Oberster Gerichtshof für die in Absatz 1 und 2 genannten Gerichte ist der Bundesgerichtshof.</p> <p>(4) Der Bund kann für Personen, die zu ihm in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, Bundesgerichte zur Entscheidung in Disziplinarverfahren und Beschwerdeverfahren errichten.</p> <p>(5) Für Strafverfahren auf den folgenden Gebieten kann ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, dass Gerichte der Länder Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Völkermord;2. völkerstrafrechtliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit;3. Kriegsverbrechen;4. andere Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (Artikel 26 Abs. 1);5. Staatsschutz.	<p>Streitkräfte ausüben, die in das Ausland entsandt oder an Bord von Kriegsschiffen eingeschifft sind. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Die hauptamtlichen Richterinnen und Richter dieser Gerichte müssen die Befähigung zum Richteramt haben.</p>
<p>Artikel 97</p> <p>(1) Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.</p> <p>(2) Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten. Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehaltes.</p>	<p>Artikel 97</p> <p>(1) Die Richter und Staatsanwälte sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.</p> <p>(2) Die hauptamtlich angestellten Richter und Staatsanwälte können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter und Staatsanwälte in den Ruhestand treten. Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder Staatsanwaltschaften oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht, Staatsanwälte an eine andere Staatsanwaltschaft versetzt werden.</p>
<p>Artikel 98</p> <p>(1) Die Rechtsstellung der Bundesrichter ist durch besonderes Bundesgesetz zu regeln.</p> <p>(2) Wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.</p> <p>(3) Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln,</p>	<p>Artikel 98</p> <p>(1) Die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte des Bundes ist durch besonderes Bundesgesetz zu regeln.</p> <p>(2) Wenn ein Richter oder Staatsanwalt des Bundes im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, dass der Richter oder Staatsanwalt in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.</p> <p>(3) Die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte in den Ländern ist durch besondere</p>

soweit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 nichts anderes bestimmt.

(4) Die Länder können bestimmen, daß über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß entscheidet.

(5) Die Länder können für Landesrichter eine Absatz 2 entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.

Landesgesetze zu regeln, soweit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 nichts anderes bestimmt.

(4) Über die Einstellung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den Ländern entscheidet ein Richterwahlausschuß. Zwei Drittel seiner Mitglieder werden von der gesetzgebenden Körperschaft des Landes entsandt, ein Drittel seiner Mitglieder werden von den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aus ihrem Kreise gewählt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(5) Die Länder können für **Richter und Staatsanwälte des Landes** eine Absatz 2 entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.

(6) Für die Ausgestaltung der organisatorischen Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt in den Ländern hat der Bund die konkurrierende, im Übrigen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz.