

Selbstverwaltung der Justiz

Zum „Gebot der Zurückhaltung der politischen Ebene“ – Aktuelles zur Rechtsstaatlichkeit Deutschlands¹

Der Befund ist lange erhoben und in der rechtspolitischen Diskussion ausführlich durchkonjugiert worden²: Die Gewaltenteilung funktioniert in Deutschland in Wahrheit anders, als man es in der Schule lernt. Das von Montesquieu ausgehende Drei-Säulen-Modell ist hierzulande nur unvollkommen verwirklicht. Einen jeweils eigenen Kopf, eigene Lenkungsorgane, besitzen nur die Legislative und die Exekutive. Die Judikative ist kopflos. Die dritte Staatsgewalt rangiert nicht gleichberechtigt neben den beiden anderen Staatsgewalten. Gelenkt wird sie nicht von einem zur dritten Staatsgewalt gehörenden Organ, sondern von einer Organisationseinheit der Exekutive, dem Justizministerium. Die nach Art. 97 GG mit der Verantwortung für die Rechtsprechung betraute Richterschaft, die dritte Staatsgewalt, firmiert in Wahrheit als „nachgeordneter Bereich“ oder „Geschäftsbereich“ der Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und Senatoren für Justiz, sozusagen als Wurmfortsatz der Exekutive.

Diese mit dem hierarchischen Justizaufbau seit dem von Wilhelm II. in die Welt gesetzten GVG (und den übrigen damaligen Reichsjustizgesetzen) konforme Justizstruktur wird der Gewaltenteilung des modernen Verfas-

sungsstaats als tragendem Organisations- und Funktionsprinzip eines Rechtsstaats nicht gerecht. Nachdem dieses Strukturdefizit nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zunächst jahrzehntelang im Wesentlichen totgeschwiegen und im Justizalltag kaum problematisiert wurde, ist die Selbstverwaltung oder auch Autonomie der rechtsprechenden Gewalt als Gegenmodell inzwischen seit Jahrzehnten in der Diskussion. Die Richterverbände (mit Ausnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter BDVR), namentlich der Deutsche Richterbund (DRB), die Neue Richtervereinigung (NRV) und die in der Gewerkschaft ver.di organisierten Kolleginnen und Kollegen, streiten unter den Stichworten Selbstverwaltung oder Autonomie für die spätestens seit dem 40. Deutschen Juristentag 1953³ debattierte Einführung eines Justizsystems, in dem die Rechtsprechung über ein eigenes, von der Exekutive unabhängiges Lenkungsorgan in Gestalt eines Justizrats verfügt.⁴ Von der Politik, die bei Einführung eines solchen Systems (vor allem Einstellungs- und Beförderungsmacht über die Rechtsprechung abgeben müsste, ist allerdings keine Unterstützung zu erwarten.⁵ Längst registriert man bei manchen Ministerialen und man-

chen (gegenüber den Justizministerien weisungsabhängigen) Obergerichtsverwaltungen eine klammheimliche Genugtuung darüber, dass sich kein Systemwechsel abzeichnet und die Reformblockade erfolgreich zu sein scheint. Denn bisher gab es Anzeichen dafür, dass die Forderungen der Richterorganisationen nicht gehört werden und auch von den europäischen Institutionen kein nachhaltiger Impuls auf die deutsche Justiz ausgehen würde. Zwar wissen wir, dass das deutsche Modell den Anforderungen der Europäischen Union an eine rechtsstaatliche Justizorganisation nicht genügt⁶ und dass die Bundesrepublik Deutschland, würde sie als neue Beitrittskandidatin bei der Union anklopfen, abgewiesen werden würde. Man würde – wie dies regelmäßig vor allem mit beitriftswilligen Ländern aus Osteuropa stattgefunden hat und stattfindet – unserem Gemeinwesen aufgeben, den europäischen Standards und der Praxis in den allermeisten Mitgliedsstaaten gemäß zunächst einen Justizrat als Oberhaupt der Justiz einzuführen und dann nach dem einen oder anderen Fortschrittsbericht über die weitere Rechtsstaatswerdung Deutschlands entscheiden, ob dieser Justizrat nach seiner Konzeption und der praktischen Umsetzung das wert ist, was er verspricht.

Das alles hat der Politik in Deutschland wenig Druck gemacht, weil man ja nicht neu beitreten muss, sondern zu den Gründungsmitgliedern bereits der Europäischen Gemeinschaften gehörte und deshalb die Anforderungen der Europäischen Union an eine rechtsstaatliche Justizverfassung wohl meint noch lange nicht selbst erfüllen zu müssen. Es sah auch lange so aus, als ob das altertümliche Justizstrukturmodell Deutschlands deshalb genauso in Ruhe gelassen und eine Art Bestandsschutz genießen würde wie der Eigentümer eines Baudenkmals in bauordnungsrechtlicher Hinsicht bezüglich seiner zu steilen, windschiefen Treppen im Haus.

Doch es zeigen sich gegenwärtig wichtige Impulse, die für ein Umdenken sorgen. Diese Impulse werden einerseits dadurch geweckt, dass wir mit Bedrohungen der rechtsstaatlichen Strukturen in anderen Ländern konfrontiert und zur Diskussion aufgerufen werden, andererseits gehen sie von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus.

Die Kommissarin für Menschenrechte des Europarats, Dunja Mijatovic', drückte im September 2019 ihr deutliches Missfallen darüber aus, dass exekutive Autoritäten in vielen europäischen Ländern dabei sind, die Rechtsprechung zu beeinflussen und ihre Unabhängigkeit zu untergraben. Sie nannte u. a. Ungarn, Rumänien, Polen, die Türkei und Serbien. In der Regel geht es in diesen Ländern neben der Frage der Korruptionsbekämpfung u. a. darum, die vorhandenen Justizräte zu demontieren und zu versuchen, strukturell wie in Deutschland der Exekutive die Macht über die Rechtsprechung (zurück) zu geben. Demgemäß erinnerten die polnische und die türkische Regierung kritische europäische und deutsche Stimmen daran, dass man ja immer noch moderner oder jedenfalls nicht schlechter dastehe als nach der bundesdeutschen Justizstruktur.

Die Vereinnahmung der rechtsprechenden Gewalt und die Unterminierung

ihrer Unabhängigkeit in anderen Ländern wirft auch für uns Fragen auf. Zwar haben wir es in Deutschland (jedenfalls derzeit) nicht mit aus populistischen und korrupten Parteien gespeisten autoritären Exekutiven zu tun, die unseren richterlichen und staatsanwaltlichen Arbeitsalltag u. a. über die Nicht-Zurverfügungstellung von Ressourcen, über Einstellungen und Beförderungen offen willkürlich fehlsteuern und etwa der Richterschaft gegenüber – wie in Polen – derartig feindlich eingestellt sind, dass sie u. a. im Internet Hasskampagnen gegen Richterinnen und Richter anzetteln⁷ oder über eine staatliche Stiftung finanzierte PR-Anzeigenkampagnen gegen die Richterschaft steuern.⁸ Aber die bedrohliche Lage in anderen Ländern schärft den Blick für die potentielle Gefahrenlage und lässt, vielleicht wie selten zuvor, Kolleginnen und Kollegen fragen, wie wir mit unseren eigenen Justizstrukturen aufgestellt sind. Sichern unsere Justizstrukturen die richterliche Unabhängigkeit hinreichend vor einer zur exekutiven Überformung der Rechtsprechung entschlossenen Regierung?

Die Antwort dürfte niederschmetternd sein. Unser System ist nicht „stressfest“.⁹ Die Bundesrepublik Deutschland ist eines der ganz wenigen Länder in der Europäischen Union, die nicht über einen Justizrat als Kopf der rechtsprechenden Gewalt verfügen¹⁰, in dem vielmehr die dritte Staatsgewalt dem jeweiligen Justizministerium untersteht, das Ministerium die Rechtsprechung „regiert“. Der „Durchmarsch“ eines von einer populistischen Partei gestellten Justizministers in die Rechtsprechung würde durch unser Justizsystem nicht nur nicht erschwert, sondern aufgrund der Personalsteuerungsbefugnisse und des ministeriellen Weisungsrechts bis in die Dienstzimmer der Gerichtsleitungen geradezu begünstigt werden.

Es ist zu hoffen, dass dieser Befund in der Richterschaft ein breiteres Bewusstsein dafür herbeiführen wird,

dass das hohe Gut der Unabhängigkeit der Rechtsprechung bedroht ist und dass es sich lohnt, dafür einzutreten. Das Rezept zwecks Verbesserung der „Stressfestigkeit“¹¹ wäre eine Justizstruktur, die die Rechtsstaatsanforderungen der Europäischen Union auch in Deutschland befolgt: Die Einführung eines Justizrats. Dieser müsste allerdings, was die Erfahrungen vor allem aus Polen und der Türkei schmerzlich beweisen, in dem Sinn gegen Demontage gesichert sein, dass eine solche allenfalls mit einer verfassungsändernden parlamentarischen Mehrheit gelänge.

Ein neuer, vielversprechender Impuls in diese Richtung kommt vom Europäischen Gerichtshof. Neuere Entscheidungen lassen sich durchaus so lesen, dass der Gerichtshof grundsätzlich gewillt ist, die „Bestandsschutz“-Mentalität der europäischen Bürokratie hinsichtlich der Selbstverwaltung/Autonomie der dritten Gewalt gegenüber Alt-Mitgliedsstaaten aufzubrechen.

In der Öffentlichkeit für ein Justizthema erstaunlich stark beachtet, bescheinigte der Europäische Gerichtshof der Bundesrepublik Deutschland mit Urteil vom 27. Mai 2019 – Rs. C-508/18 –, dass die deutschen Staatsanwaltschaft keine hinreichende Gewähr für justizielle Unabhängigkeit biete und deshalb keinen Europäischen Haftbefehl mehr ausstellen dürfe. Denn unter einer „Justizbehörde“ nach Art. 6 Abs. 1 des EU-Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl¹² sei nur eine solche zu verstehen, die ihre Entscheidungen frei von Weisungen der Exekutive treffe, nicht aber eine solche, die wie die deutsche Staatsanwaltschaft mittelbar oder unmittelbar Anordnungen oder Einzelanweisungen der Exekutive unterworfen seien.

Viel wichtiger als die Entscheidung über den Europäischen Haftbefehl und potentiell mit erheblichem Zündstoff versehen ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom

27. Februar 2018 – Rs. 64/16. In diesem Urteil definiert der Gerichtshof die Merkmale der Unabhängigkeit eines Gerichts in einer Weise, die Spannung darüber aufkommen lässt, welche Wirkungen diese Entscheidung hinsichtlich der deutschen Justizstrukturen noch entwickeln wird. Die Formel des Gerichtshofs lautet, dass man von unabhängigen Gerichten nur sprechen kann, wenn die richterlichen Funktionen in völliger Autonomie ausgeübt werden. Dies bedeutet neben der Unabsetzbarkeit und einer der Bedeutung der richterlichen Funktion entsprechenden Besoldung, dass ein unabhängiges Gericht nicht „mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden“ oder ihr untergeordnet sein, Anordnungen oder Anweisungen von irgendeiner Stelle erhalten darf, sondern durch die Abwesenheit dieser Merkmale vor Interventionen oder Druck von außen geschützt sein muss, die die Unabhängigkeit des Urteils seiner Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten (Rn. 44). Es wird zu entscheiden sein, was das Verbot einer hierarchischen Verbindung eines Gerichts mit irgendeiner Stelle und der Schutz vor Interventionen und Druck von außen im Hinblick auf die oben dargestellten Einbruchstellen exekutiver, justizministerieller Entscheidungen auf die richterliche Unabhängigkeit im deutschen System bedeutet.

Die Entscheidung ist aber auch hinsichtlich der eingangs beschriebenen „Bestandsschutz“-Idee für EU-Altmitglieder hinsichtlich der Einrichtung eines Justizrats von erheblicher Tragweite. Sie lässt im Zweifel kaum Raum für ein Weiterleben althergebrachter Justizstrukturmodelle innerhalb der Union, die nicht den europäischen Werten entsprechen. Innerhalb der europäischen Rechtslandschaft kann es keine Inseln geben, auf denen das europäische Verständnis der Rechtsstaatlichkeit (einschließlich der Notwendigkeit eines Justizrats) noch nicht angekommen ist. Der Gerichtshof zeichnet vielmehr das Bild einer bezüglich bestimm-

ter Grundwerte einheitlichen Justizstruktur (Rn. 30 ff.). Er betont, dass sich die Union nach Art. 2 EUV u. a. auf ein Verständnis von Rechtsstaatlichkeit gründet, das allen Mitgliedstaaten gemeinsam ist. Art. 19 EUV, mit dem der Wert der in Art. 2 EUV proklamierten Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, überträgt die Aufgabe der gerichtliche Kontrolle auch den nationalen Gerichten, die damit – wie der Europäische Gerichtshof – über die Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge wachen. Damit haben die Mitgliedsstaaten für die Anwendung und Wahrung des Unionsrechts in ihrem Hoheitsgebiet zu sorgen. Hierzu gehört, dass die nationalen Gerichte in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen für einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz sorgen, und dass sie vor allem – wie oben näher ausgeführt – unabhängig sind. D. h. die dem richterlichen Auftrag inhärente Unabhängigkeit ist auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten für die nationalen Gerichte zu gewährleisten. Dem deutschen System wurde durchaus schon attestiert, dass das Prinzip der Gewaltenteilung in der deutschen Justiz unvollkommen umgesetzt ist, verbunden mit der Feststellung, dass es nach bisheriger Rechtsprechung gleichwohl dem bisherigen deutschen Verfassungsrecht entspreche.¹³ Der Europäische Gerichtshof hat sich kürzlich mit seinem Urteil vom 9. Juli 2020¹⁴ in einer Art Schlingerkurs zum deutschen Weg der Leitung der dritten Staatsgewalt durch ein Ministerium verhalten, was deutlich macht, dass es bis zur vollen Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit nach den europarechtlichen Vorgaben in Deutschland noch etwas länger dauern wird.

Einerseits hat der EuGH im Urteil vom 27. Februar 2018 die Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit eines Justizsystems, insbesondere hinsichtlich der Gewaltenteilung, erfreulich klar definiert. Andererseits bleibt er bisher beim Abgleich des deutschen Systems mit den rechtlichen Anforderungen zurückhaltend.

Das EuGH-Urteil vom 9. Juli 2020 enthält die Antwort auf eine Vorlage des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom März 2019¹⁵. Eine der Vorlagefragen lautete: „Handelt es sich bei dem vorliegenden Gericht um ein unabhängiges und unparteiisches Gericht?“ Gericht i. S. d. Art. 267 AEUV i. V. m. Art. 47 Abs. 2 Grundrechte-Charta könne nur eine unabhängige Einrichtung sein. Die Unabhängigkeit setze nach der (im Einzelnen benannten) Rechtsprechung des Gerichtshofs voraus, dass die Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübe, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein, und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten. Ein weiterer Aspekt betreffe die Unparteilichkeit gegenüber den Prozessbeteiligten. Es sei festzustellen, dass in Deutschland verfassungsrechtlich nur die funktionale richterliche Unabhängigkeit, nicht aber eine institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte gewährleistet sei. Dies finde seinen Ausdruck in der Personalsteuerungsmacht der Exekutive einschließlich der Personaldatenverwaltung und der entsprechenden Anwendung des Beamtenrechts auf die Richterschaft. Problematisch sei auch Möglichkeit der Ernennung von Richterinnen und Richtern auf Zeit. Jedenfalls in Verfahren, in denen die Exekutive beklagt sei, sei eine Gefährdung der Unparteilichkeit nicht auszuschließen. Auch unterliege die Richterschaft insoweit der äußeren Einflussnahme, als letztendlich das Ministerium der Justiz über die personelle und sachliche Ausstattung eines jeden Gerichtes entscheide. Die Gerichte seien über die gegenüber den Justizministerien weisungsabhängigen Gerichtsleitungen der Exekutive hierarchisch verbunden und ihr untergeordnet, den Regelungen der Exekutive über die äußere und innere Gerichtsorganisation und Erledigungsdruck erzeugenden exekutiven Arbeitsvorgaben (Pebbßy) verpflichtet und fremdbestimmt.

Der EuGH bevorzugt in seiner Entscheidung nun trotz des grundsätz-



lichen Rückgriffs auf das Urteil vom 27. Februar 2018 (Rs. 64/16) einengend den Maßstab eines autonomen Begriffsverständnisses von Unabhängigkeit aus Art. 267 AEUV und hält im Übrigen fest, dass es, da keine systemischen Mängel feststellbar seien, auf die konkrete Situation im Einzelfall ankomme. Und insoweit genüge „die Feststellung, dass die dem Gerichtshof vorgelegten Akten keine Anhaltspunkte enthalten, denen zufolge die Art und Weise, in der die Exekutive ihre diesbezüglichen Befugnisse ausübt, geeignet wäre, bei den Rechtsunterworfenen berechnete Zweifel insbesondere an der Unempfänglichkeit des betreffenden Richters für Einflussnahmen von außen und an seiner Neutralität in Bezug auf die Interessen, die vor ihm in Widerstreit stehen können, zu erzeugen.“ (Rn. 59) Weiter heißt es: „dass die Gesichtspunkte, die das Verwaltungsgericht Wiesbaden zur Stützung der von ihm in Bezug auf seine eigene Unabhängigkeit geäußerten Zweifel vorträgt, für sich genommen nicht

ausreichen, um zu dem Schluss zu gelangen, dass derartige Zweifel begründet seien und dieses Gericht – trotz aller sonstigen in der Rechtsordnung, der dieses Verwaltungsgericht unterliegt, vorgesehenen Vorschriften, die seine Unabhängigkeit gewährleisten sollen ... – nicht unabhängig sei.“

Nun gut, denkt man sofort, da müsste jemand gegenüber dem EuGH noch einmal nachbessern. Die Einbruchstellen des exekutiven Einflusses in die Unabhängigkeit der Rechtsprechung liegen auf der Hand. Der grundsätzlich problematische Einfluss exekutiver Personalentscheidungen auf die richterliche Unabhängigkeit wird in vielen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz) thematisiert.¹⁶ Um in dem an dieser Stelle möglichen Rahmen zusammenfassend die Einbruchstellen in die richterliche Unabhängigkeit zu kennzeichnen, genügen ein paar Zitate. Klassisch auf den Punkt ge-

bracht ist die Problemlage mit dem bekannten Satz des preußischen Justizministers Gerhard Adolph Wilhelm Leonhardt: „Solange ich über die Beförderungen bestimmen kann, bin ich gern bereit, den Richtern ihre sogenannte Unabhängigkeit zu konzedieren.“¹⁷ Noch prägnanter ist der Ausspruch Theodor Eschenburgs: „Wer befördert, befiehlt“.¹⁸

Wer als Richter oder Richterin von der Justizverwaltung etwas zu hoffen oder zu fürchten hat, ist grundsätzlich in gewissem Umfang formbar. Dies kann auch zu Auswirkungen auf richterliche Entscheidungen führen, und zwar nicht nur bei Proberichterinnen und Proberichtern, die – wenn und soweit sie nicht innerlich gefestigt sind – einem besonderen Druck unterliegen.¹⁹ Jedes Anreizsystem, in dem bekannt ist, wer über die Verteilung der Anreize entscheidet, hat potenziell deformierende Wirkung.²⁰ Wohl jede Richterin und jeder Richter hat eine Vorstellung von den Methoden, Mitteln und Wirkungen der-

artiger Konditionierung einschließlich des Problems der „Reduzierung der richterlichen Bearbeitungstiefe“ von Rechtssachen angesichts des Erledigungsdrucks und wird die Karikatur des Beurteilungs- und Beförderungssystems in einem Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom Oktober 2015²¹ über den Mythos der Bestenauslese mindestens als erschreckend klar empfinden.

Ein früherer Abteilungsleiter des nordrhein-westfälischen Justizministeriums äußerte einmal, es sei nicht Sache der Richterin oder des Richters, zu entscheiden, ob sie/er Rechtsgewährung nach dem Standard eines Mercedes S-Klasse oder eines VW Lupo betriebe. Diesen Standard festzusetzen, sei vielmehr Sache des Justizministeriums. Diese gegenüber der Judikative und Legislative anmaßende Auffassung dürfte im Hinblick auf Art. 97 GG, der die Rechtsprechung den Richterinnen und Richtern anvertraut, nicht mit der Unabhängigkeitsgarantie in Einklang stehen und mutmaßlich auch nicht unionsrechtskonform sein. Dennoch wird sie in Deutschland gelebt. Nicht umsonst besitzen demgegenüber die Justizräte in den meisten europäischen Staaten ein Budgetrecht bzw. ein Budgetanforderungsrecht direkt beim Parlament. Eine Exekutive, die die Möglichkeit hat, Rechtsprechung gemäß dem obigen Zitat zu steuern, gibt zwar der einzelnen Richterperson nicht vor, ob eine Klage im Einzelfall erfolgreich zu sein hat oder nicht. Aber indem sie Rahmenbedingungen und Qualitätsvorgaben setzt, greift sie in die Qualität und damit letztlich in das Ergebnis der Gerichtsentscheidungen ein. Maßgeblich dafür, ob die dies ermöglichende Justizstruktur einen wenn auch mittelbaren Unabhängigkeitseingriff mit sich bringt, dürfte bereits der böse Schein der potentiellen Eingriffsmöglichkeit sein, zumal die Justizverwaltung die Einhaltung der von ihr selbst gesetzten Rahmenbedingungen über die Verteilung oder Nichtverteilung von Wohltaten in der Personalentwicklung oder Sanktionen²² steuern kann.

Eine neue Vorlage zum vom VG Wiesbaden aufgeworfenen Thema liegt dem EuGH bereits vor. Das Landgericht Erfurt hat vor dem EuGH-Urteil vom 9. Juli 2020, nämlich am 15. Juni 2020,²³ dem Gerichtshof im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit die identische Vorlagefrage (seiner eigenen Unabhängigkeit) gestellt. Es führt zunächst aus, die Bedenken des Verwaltungsgerichts Wiesbaden zu den vordemokratischen, auf die Reichsjustizgesetze zurückgehenden Strukturen zu teilen, konkretisiert u. a. die „Überwölbung“ und Steuerung der rechtsprechenden Gewalt durch die Exekutive, thematisiert bedenkliche „informelle Praktiken“, mittelbare, subtile und psychologische Einflussnahmen und das für die Richterschaft nicht folgenlose Hineinregieren des Ministeriums in die Judikative durch die ihm gegenüber weisungsabhängigen Gerichtsleitungen.²⁴ Das Landgericht weist auf die EGMR-Entscheidung vom 30. Januar 2020 hin, in dem es um Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des am Oberlandesgericht Celle errichteten Notarsenats geht,²⁵ und nennt dann eine Reihe weiterer konkreter Gesichtspunkte. So bestehe hier ein enger und untrennbarer Zusammenhang zwischen den (anderen) Vorlagefragen (zum „Dieselskandal“) und dem Status des vorlegenden Gerichts. An der Beklagten (einem Autohersteller) sei der Staat in erheblicher Weise beteiligt. Angesichts der mit der deutschen Autoindustrie verbundenen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen, gerade in den Zeiten der Pandemie, und aufgrund der schier Masse an Verfahren sei der auf den Gerichten lastende Druck außerordentlich hoch. Der Präsident des Oberlandesgerichts Dresden habe unter dem 9. April 2020 mit dem Betreff „Weitere Bearbeitung der sogenannten VW-Verfahren“ ein Schreiben an die anderen Oberlandesgerichte gerichtet, das auch an die Richterschaft verteilt worden sei. Die dort geäußerte „Anregung zur Prüfung, ob die weitere Bearbeitung und Entscheidung von Dieselverfahren zurückgestellt“ werden könne, sei zur unmittelbaren Einfluss-

nahme geeignet und wecke angesichts der in dem Schreiben mitgeteilten Ablehnung gegenüber einer „Chance der vollen Rückzahlung des Kaufpreises ohne jeden Abzug für eine – auch jahrelange – Nutzung des Fahrzeugs“ Zweifel an der Unparteilichkeit.²⁶ Weiter habe zum Beispiel der scheidende Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Kirchhof entgegen dem vom EuGH im Urteil vom 26. März 2020, C-558/18 u.a., Rn. 55 ff., hervorgehobenen Recht die Ansicht vertreten, die Befugnis unterinstanzlicher Gerichte zur Vorlage sei zu dauern.²⁷

Vermutlich den allermeisten im deutschen Justizleben erfahrenen Richterinnen und Richtern fallen durchaus weitere Beispiele ein, mit denen man die Akten der Vorlageverfahren noch ergänzen könnte. Aus Nordrhein-Westfalen sticht aktuell ein durchaus peinliches, aber ins Strukturkonzept passendes Vorhaben der Landesregierung ins Auge. Das Justizministerium möchte die Beamten- und Disziplinarzuständigkeitsverordnung JM (ZustVO JM) ändern. Es soll künftig eine Zuständigkeit des Ministeriums der Justiz für Überbeurteilungen geschaffen werden, soweit es um dienstliche Beurteilungen geht, die aus Anlass der Bewerbung um eine kabinettspflichtige Beförderung (Besoldungsgruppe R 3 bzw. B 3 und höher) erstellt werden, ferner im Fall von Regelbeurteilungen derjenigen Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamten, die ein Amt der Besoldungsgruppe R 3 bzw. B 3 und höher innehaben.²⁸ Der Zusammenhang mit einer vor den Verwaltungsgerichten gescheiterten Besetzung der Präsident/innenstelle beim OLG Köln²⁹ ist wohl nicht ganz zufällig.

Die Brisanz des zur vorliegenden Frage der Gewaltenteilung passgenauen Vorhabens zeigt sich in Gestalt einer klarsichtigen Stellungnahme der Präsidentinnen und Präsidenten aller Obergerichte des Landes Nordrhein-Westfalen vom Januar 2021. Wie man hört, sei es deren gemeinsamer Standpunkt, dass die Änderung nicht im

Einklang „mit dem verfassungspolitischen Gebot der Zurückhaltung der politischen Ebene³⁰ bei der Auswahl geeigneter Kandidaten für hervorgehobene Beförderungämter in den Gerichten“ stehe. Ein bestimmender Einfluss politischer Entscheidungsebenen auf Bewerbungen für höhere und höchste Richterämter sei geeignet, den verfassungsrechtlich geschützten Erwartungen der Rechtssuchenden im Hinblick auf die fachliche Eignung, Integrität und Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter Schaden zuzufügen.³¹ Die Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte verweisen u. a. ausdrücklich auf die jüngsten Entwicklungen in Polen, Ungarn und den USA und sagen voraus, dass die Idee des Justizministeriums eine Signalwirkung entfalte, die die Diskussion um die Selbstverwaltung der Justiz befeuern werde. Damit zeigen sie immerhin (begrenzte) Sensibilität gegenüber einer in der rechtspolitischen Diskussion seitens der Gerichtsleitungen bisher üblicherweise offensiv beschwiegenen oder sogar bestrittenen Problemlage. Soweit ersichtlich, hat sich in der nordrhein-westfälischen Justizgeschichte nur ein einziges Mal ein Obergerichtspräsident gegenüber dem Justizministerium wirklich für die Selbstverwaltung/Autonomie der rechtsprechenden Gewalt stark gemacht.³² Möglicherweise schwingt in der beachtlichen, demgegenüber aber weit zurückfallenden oben referierten gemeinsamen Stellungnahme der Obergerichtspräsidentinnen und -präsidenten vom Januar 2021 mindestens ebenso stark wie die Sorge um verfassungspolitische Belange die eigene Interessenlage, d. h. die Furcht mit, als in die Judikative hineinragender Teil der Exekutive³³ sozusagen im Innenverhältnis eigene Macht an das Ministerium abgeben zu müssen, wobei diese Furcht denn wohl doch noch weniger stark ausfällt als die, (insbesondere Beurteilungs- und Beförderungs-) Macht womöglich an einen gewählten Justizrat verlieren zu können.

Wünschen wir dem EuGH, dass er weitaus mehr von diesen Dingen aus

dem Innenleben der deutschen Judikative erfährt, und sei es durch weitere Vorlagefragen. Die Justizstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland sind anachronistisch. Sie werden sich ändern, auch wenn möglicherweise der Satz Wilhelm Buschs gilt: „Ausdauer wird früher oder später belohnt – meistens aber später“.

Harry Addicks, ehemals Verwaltungsgericht Aachen

Anmerkungen

- 1 Zugleich eine aktualisierte Fassung des Beitrags „Neuer Schwung aus Europa?“ in *Betrifft JUSTIZ* Nr. 140 (Dezember 2019), 147.
- 2 Siehe beispielhaft Häuser, *Betrifft JUSTIZ* 2000, 255 und 2002, 340, Hochschild, *Betrifft JUSTIZ* 2000, 258.
- 3 vgl. Paulus van Husen, *Die Entfesselung der 3. Gewalt*, AöR 1952/53, Bd. 78, 49 - 64.
- 4 Cebulla/Kannenber, *Selbstverwaltung der Judikative*, 2012; <http://www.drb.de/positionen/selbstverwaltung-der-justiz.html>; <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/gesetzentwerfer-justizstrukturreformen-46.html>; <http://bund-laender.verdi.de/fachgruppen/justiz/richter/++co++01c11f20-0ef1-11e3-ad82-52540059119e>.
- 5 vgl. aber die Antwort des BMJV vom 28. November 2014 auf eine Anfrage von Marilouise Beck MdB zu den an Deutschland gerichteten Empfehlungen der Resolution 1685 (2009) des Europarates.
- 6 Parlamentarische Versammlung des Europarats: Res. 1685 (2009), Beirat der Europäischen Richter CCJE „Die Stellung der Judikative und ihr Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten in einer modernen Demokratie“, CCJE OPINION Nr. 18 (2015), Nr. 13 (2010) und Nr. 10 (2007), Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 403/2006, Empfehlung des Europarats zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern aus dem Jahr (2010) 12; Groß, *Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz in Deutschland – ein Defizitbefund*, *verfassungsblog.de*, 6. Juni 2019, Jeschke, *Justizielle Autonomie in Europa*, Diss., Frankfurt/Main 2015; Jeschke, *Modelle einer selbstverwalteten Dritten Gewalt in Europa*, *KritV* 93 (2010) S. 233; vgl. auch Albrecht, *Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz*, *KritV* 2014, 387, Albrecht (Hrsg.), *Autonomie für eine dritte Gewalt in Europa*, Berlin 2018, Fuchs, *Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen*

für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, S. 63 ff.

7 Polens Vizejustizminister tritt im Skandal um Schmutzkampagne zurück, *www.zeit.de*, 20. August 2019; Vizejustizminister setzt Internetrolle auf Richter an, *mdr aktuell*, 20. August 2019, <https://www.mdr.de/nachrichten/osteuropa/politik/polen-justizminister-hasskampagne-richter-100.html>.

8 Mazur/Zurek, *So called “Good change” in the Polish system of the administration of justice*, Oktober 2017, S. 52 (*The negative billboard campaign*), https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Sanders/Dokumente/Good_change_-_7_October_2017_-_word.pdf.

9 Anne Sanders, zur Stressfestigkeit der Justiz: *ZRP* 2017, 230, Mehr als Förmelei, *verfassungsblog*, 30. Juli 2019, Groß, *Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz in Deutschland – ein Defizitbefund*, *verfassungsblog.de*, 6. Juni 2019.

10 siehe Überblick bei Helmbrecht/Addicks in: Absenger u. a., *LRiStaG NRW*, *Basiscommentar*, § 52, Rn. 10 ff.

11 Anne Sanders, *ZRP* 2017, 230.

12 Dies ist das den Haftbefehl ausstellende Organ, das eine (unabhängige) Staatsanwaltschaft oder ein Gericht sein kann. Der EuGH rechnet die Staatsanwaltschaft, die allerdings in Deutschland eine Behörde und schon demzufolge weisungsabhängig ist, der rechtssprechenden Gewalt zu. Nach deutschem Recht nimmt eine Behörde Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, nicht der Rechtsprechung wahr, vgl. § 1 Abs. 4 *VwVfG*. Soweit Gerichte Verwaltungsaufgaben ausüben, sind sie (Justiz-)Behörden, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Oktober 1963 – VII C 45.621 –, *BVerwGE* 17, 41; Kopp/Ramsauer, *VwVfG-Kommentar*, 9. Aufl., § 1 Rdnr. 51, 56, vgl. auch Schmidt-Räntsch, *DRiG*, 5. Aufl., § 4, Rdnr. 2 ff., 14 ff.; Silberkuhl in Fürst, *GKÖD*, § 4 *DRiG*, Rdnr. 1 ff. 35 ff., vgl. z. B. auch § 3 Abs. 1 *JustG NRW*. Soweit sie, was allerdings ihre Hauptaufgabe ausmacht, rechtssprechende Tätigkeit ausüben, gehören sie nach Art. 92 und 97 GG zur Judikative und sind – entgegen einem auch unter Kolleginnen und Kollegen verbreiteten, von der Justizverwaltung unter besitzergreifender Überformung der Rechtslage gerne unterstützten Sprachgebrauch keine Justizbehörden, sondern schlicht Gerichte.

13 *FG Hamburg*, Beschluss vom 4. Februar 2014 – 3 KO 28/14 –.

14 C-272/19, *ABI EU* 2020, Nr C 287, 11, CR 2020, 541, *EuGRZ* 2020, 456, *NVwZ* 2020, 1497; vgl. hierzu Schreiber, *Betrifft JUSTIZ* 2020, 306.

15 *VG Wiesbaden*, Beschluss vom 28. März 2019, - 6 K 1016/15 - = *EuGH C-272/19*.

16 Beschluss vom 9. November 1955 1 *BvL* 13/52, *BVerfGE* 4, 331-352, *BVerfGE* 4, 331; Beschluss vom 16. Dezember 1975 – 2 *BvL* 7/74 –, *BVerfGE* 41, 1-22, Beschluss vom 23. Januar 1996 1 *BvR* 1551/95,

DtZ 1996, 175; Beschluss vom 13. November 1997 2 BvR 2269/93 –, DVBl 1998, 230, NJW 1998, 1053, Beschluss vom 24. Januar 1961 2 BvR 74/60 –, BVerfGE 12, 81-99.

17 Schiffer, Die Deutsche Justiz, 2. Auflage, München u. Berlin, 1949, Seite 245; vgl. auch Sahm, Wer spielt mit Beförderungsentscheidungen?, DRiZ 2002, S. 16.

18 Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1956, S. 661.

19 ...und dies nicht nur etwa gegenüber besonders „meinungsstarken“ Spruchkörpervorsitzenden, die andere als ihre eigene Rechtsmeinung für fehlerhaft halten.

20 Wittreck, Der Präsidialrat als „Garant einer unabhängigen Dritten Gewalt“?, ZRP 2013, 72, 73.

21 Urteil vom 29. Oktober 2015 2 K 3639/14, DRiZ 2016, 74.

22 vgl. das Beispiel in Wittreck, Durchschnitt als Dienstpflicht?, NJW 2012, 3287.

23 Beschluss vom 1. Juni 2020 – 8 O 1045/18.

24 „Es besteht die reale Gefahr des „Belohnens“ oder „Abstrafens“ für ein bestimmtes Entscheidungsverhalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2018, 2 BvR 780/16, juris Rn. 57, 59).“

25 Nr. 29295/16, www.hudoc.echr.int.

26 Ein solcher Brief ist wohl ein Selbstzeugnis des Briefverfassers über seine Vorstellung, durch als „Anregung“ verkleidete Erwartungen in vielen Einzelfällen die richterliche Handhabung brisanter Fälle steuern zu können, sogar bundesweit durch Aktivierung der anderen Oberlandesgerichtspräsident/innen, bei allseits stillem Wissen über die subtilen und weniger subtilen Methoden der Beeinflussbarkeit willensschwacher Richterinnen und Richter.

27 NJW-aktuell 16/2019, S. 12, 13; s. zu aktuellen Tendenzen Olaf Kowalski: Packt die Exekutive den Rechtsstaat?: Zu den sechs Punkten Thomas de Maizières für eine „bessere Justiz“, VerBlog, 2019/11/30, www.verfassungsblog.de. Ein in Polen am 14. Februar 2020 in Kraft getretenes Gesetz („Maulkorb-Gesetz“) verbietet der Richterschaft u. a., sich mit Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu wenden, die polnische Rechtssetzung in Frage stellen.

28 Siehe hierzu die Stellungnahme des NRW-Landesverbandes „Ergebnheit statt Bestenauslese?“, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/ergebnheit-statt-bestenauslese-new601825b1841bd219774285>.

29 OVG Münster, Beschluss vom 10. September 2020 1 B 635/20.

30 Die Begriffsschöpfung „politische Ebene“ wirft Fragen auf. Hätte man stattdessen den Begriff „Exekutive“ verwendet, wäre klarer geworden, dass hier eine Staatsgewalt eine andere Staatsgewalt zu dominieren versucht.

31 Ähnlich ein Vorhaben des niedersächsischen Justizministeriums (vgl. NI LT-Drs. 18/7350).

32 Nämlich der damalige Präsident des Landessozialgerichts aus Anlass einer Umfrage des damaligen „Superministers“ (für Inneres und Justiz) Dr. Fritz Behrens vor der die Ressortfusion verwerfenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 9. Februar 1999 VerfGH 11/98. Nach dem Scheitern der Fusion verschwand die als Kompensation für die Fusion erwogene Stärkung der Selbstverwaltung sang- und klanglos wieder in einer Ministeriums-Schublade.

33 Die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten sind in Verwaltungssachen an die Weisungen des Justizministeriums gebunden („wie jeder Verwaltungsbeamte“: Schmidt-Räntsch, DRiG, § 25 Rn. 10; siehe zur justiziellen Behördenhierarchie §§ 1 bis 3 JustG NRW).

IMPRESSUM

V.i.S.d.P.: Stefanie Roggatz, Amtsgericht Duisburg, König-Heinrich-Platz 1, 47051 Duisburg, stefanie.roggatz@ag-duisburg.nrw.de, www.neuerichter.de

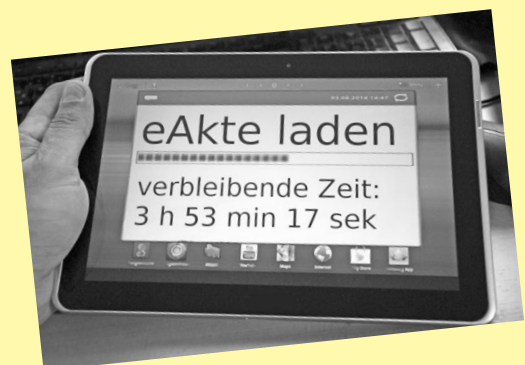
Layout u. Gesamtherstellung: JMS Kommunikation, Jürgen Müller-Stephan, A sternweg 7A, 64291 Darmstadt, info@jms-kommunikation.de

Druck: Gemmion, Am Schafacker 13, 64385 Reichelsheim

Abbildungen: S.6 Andrea Kaminski; S.10 Jens Heise; S.3,14,21 pixabay/JMS; S.17 Nuria Alkonavi

Höchste Zeit ... für Betrifft JUSTIZ!

- ▶ *Betrifft JUSTIZ* ist eine verbandsunabhängige Zeitschrift von und für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
- ▶ ... ist 1985 aus dem *Richterratschlag* hervorgegangen
- ▶ ... ist ein Diskussionsforum für alle in der Justiz tätigen Juristinnen und Juristen, die das Bedürfnis nach einer wachen und kritischen Ausübung ihres Berufes haben
- ▶ ... informiert über Justizpolitik, Justiz in aller Welt und den Blick auf die Justiz aus anderen Disziplinen.



[www.betrifftjustiz.de]