

Frankfurter
kriminalwissenschaftliche
Studien 130

Alexander Rieger

Verfassungsrechtliche
Legitimationsgrundlagen
richterlicher
Unabhängigkeit

Zugleich eine Auseinandersetzung
mit der Debatte um eine
Selbstverwaltung der Justiz

PETER LANG

A. VORWORT UND ÜBERBLICK

I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Zum Wesen der richterlichen Tätigkeit gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, dass sie von einem unbeteiligten Dritten in sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit ausgeübt wird¹. So garantiert auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Art. 97 Abs. 1 GG, dass Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Institutionell abgesichert wird diese sachliche Komponente richterlicher Unabhängigkeit durch die in Art. 97 Abs. 2 GG manifestierte persönliche Unabhängigkeit². Danach sind Richter im Wesentlichen, soweit sie von dem Anwendungsbereich des Art. 97 Abs. 2 GG erfasst werden, unabsetzbar und unversetzbar (Grundsatz der Inamovibilität)³.

Hierzu korrespondierend ist die Dritte Gewalt in ihrer institutionellen und personellen Konkretisierung nicht, wie die Exekutive, hierarchisch verfasst und kennt damit weder ein Über- und Unterordnungsverhältnis⁴ noch die Weisungsbefugnis eines Vorgesetzten gegenüber dem Richter⁵. Durch die verfassungsrechtliche Garantie richterlicher Unabhängigkeit wird Richtern folglich - jedenfalls verfassungstheoretisch - bei summarischer Betrachtung ein hohes Maß an inhaltlicher Autonomie im Rahmen der Ausübung rechtsprechender

¹ BVerfGE NJW 1970, S. 1227, 1228; BVerfGE NJW 1965, S. 343, 345; BVerfGE NJW 1962, S. 1611; BVerfGE NJW 1956, S. 137, 138; BVerfGE NJW 1954, S. 833.

² BVerfGE LKV 2007, S. 79; BVerfGE DtZ 1993, S. 20, 21 m.w.N.; Papier in NJW 2001, S. 1089.

³ Bernsdorff in Umbach/Clemens, Mitarbeiterkommentar GG, Art. 97, Rn. 39; Detterbeck in Sachs, GG-Kommentar, Art. 97, Rn. 22; Herzog in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 97, Rn. 57; in diesem Sinne auch Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, § 43 II 4 (S. 911).

⁴ Geiger in FS Schäfer, S. 79, 81; ferner Schmidt-Räntsch, Kommentar DRiG, § 26, Rn. 4.

⁵ BVerfGE NJW 2008, S. 2568, 2569; BVerfGE LKV 2007, S. 79; BVerfGE DtZ 1993, S. 20, 21 f.; BVerfGE NJW 1988, S. 1748, 1749; BVerfGE NJW 1969, S. 2192, 2193; BVerfGE NJW 1954, S. 30, 31; Meyer in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 97, Rn. 3.

Tätigkeit zugesprochen. Berücksichtigt man ferner, dass eine Abänderung oder gar Kassation von Gerichtsentscheidungen durch die Legislative oder Exekutive, mithin durch rechtsprechungsexterne Organe, ausnahmslos verfassungswidrig ist⁶, wird diese Autonomie noch größer.

Indes lässt sich das gesetzgeberische Motiv hinter der Verbürgung richterlicher Unabhängigkeit aus dem Grundgesetz selbst oder aus einfach-gesetzlichen Normierungen nicht ohne Weiteres entnehmen. Warum Richter aufgrund eigener und insbesondere unabhängiger Entscheidung Urteile im Namen des Volkes sprechen dürfen, ist *expressis verbis* nirgends geregelt. Gleichwohl drängt sich die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Geltungsgrund der Unabhängigkeitsgarantie schon wegen der oben anskizzierten Ausgestaltung richterlicher Unabhängigkeit im Grundgesetz auf.

Das Bedürfnis für eine derartige Erforschung verstärkt sich zudem, wenn richterliche Unabhängigkeit von vielen Juristen als sicherstes Palladium der Freiheit⁷ angepriesen wird und als Garant für die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates bzw. für den Bestand der Rechte der Bürger fungieren soll⁸. Darüber hinaus lassen aus der Rechtspraxis resultierende Gefährdungspotentiale für die richterliche Unabhängigkeit, wie beispielsweise die Ausübung der Dienstaufsicht⁹, eine gegenwärtige Bewertung dieser Thematik notwendig erscheinen.

Schließlich wird die Unabhängigkeitsgarantie in aktuellem Kontext auch stets bemüht, wenn es um die wieder entflammte Diskussion nach einer Selbstver-

⁶ Schütz, Der ökonomisierte Richter, S. 118; Kisker in NJW 1981, S. 889, 893.

⁷ Limbach in NJ 1995, S. 281 unter Bezug auf Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, S. 9.

⁸ Brause in ZRP 2005, S. 82, 85; ähnlich Schmidt-Jortzig in NJW 1991, S. 2377, 2380; für Clasen in v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner GG-Kommentar, Art. 97, Rn. 1, stellt sich die Unabhängigkeit der Richter als die zentrale Voraussetzung rechtsstaatlicher Rechtsprechung dar.

⁹ Vgl. etwa Haberland in DRiZ 2002, S. 301, 303, 304; Papier in NJW 2001, S. 1089, 1091 ff.; Papier in NJW 1990, S. 8 ff.; Achterberg in NJW 1985, S. 3041 ff.; Grimm, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht in der Rspr. des BGH, S. 1 sieht das Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeitsgarantie und Dienstaufsicht als „heißestes Eisen des Richterrechts“.

waltung der Justiz geht¹⁰. Die großen Richterverbände fordern insofern vor dem Hintergrund der exekutivischen Dominanz in der Justizverwaltung nunmehr erstmalig geschlossen, wenn auch mit verschiedenen Schwerpunkten und Akzentuierungen, die Implementierung einer justiziellen Selbstverwaltung in der BRD¹¹. Hierbei dient die richterliche Unabhängigkeit sowohl in Bezug auf Defizite der bestehenden Justizstrukturen als auch hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Bewertung eines derartigen Ansinnens als häufiger Anlass für kontroverse Argumentation. Die Arbeit soll aus diesem Grunde auch in diesem Hinblick einen klärenden Beitrag leisten.

Gegenstand und Ziel der nachfolgenden Bearbeitung ist es daher zunächst, das Prinzip richterlicher Unabhängigkeit einer verfassungsrechtlichen Legitimationsgrundlage zuzuführen. Es gilt, die Unabhängigkeitsgarantie umfassend verfassungsrechtlich herzuleiten und in das Gesamtgefüge des Grundgesetzes einzubetten. Die Auseinandersetzung mit der zu behandelnden Materie soll dabei primär aus verfassungstheoretischer Perspektive erfolgen und punktuell um relevante Aspekte aus der Rechtswirklichkeit ergänzt werden.

Im Anschluss daran wird zu untersuchen sein, ob und gegebenenfalls in welchem Rahmen die Forderung nach einer Selbstverwaltung der Justiz unter Geltung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich umsetzbar ist. Die vorzunehmende Würdigung der Debatte soll sich vornehmlich mit wesentlichen Kernpunkten der angebotenen Selbstverwaltungsmodelle der Richterverbände beschäftigen und wiederum überwiegend verfassungstheoretischer Art sein, gleichwohl ohne rechtspolitische und ökonomische Aspekte gänzlich außer acht zu lassen.

¹⁰ Häuser in KritV 2009, S. 410, 411; Frank in KritV 2009, S. 405, 407; Steffen in ZRP 2008, S. 208, 209; Schulte-Kellinghaus in ZRP 2008, S. 205, 206; Brause in ZRP 2005, S. 82, 85; Mackenroth/Teetzmann in ZRP 2002, S. 337 ff.; Groß in ZRP 1999, S. 361; generell kritisch gegenüber der Thematik etwa Papier in NJW 2002, S. 2585 ff.

¹¹ Vgl. im Einzelnen zu den aktuellen Selbstverwaltungsmodellen des Deutschen Richterbundes, der Neuen Richtervereinigung und der Richter in ver.di auf S. 144 ff.

II. Gang der Untersuchung

Vorab ist einführend die historische Entwicklung richterlicher Unabhängigkeit zu dokumentieren. Es gilt aufzuzeigen, dass die Unabhängigkeitsgarantie in einem bestimmten Augenblick der Entwicklung des modernen Staates zum aktuellen Verfassungsproblem wird, nämlich bei der Auseinandersetzung um die Begrenzung der staatlichen, meist durch den absoluten Fürsten dargestellten Macht; hier erscheint richterliche Unabhängigkeit aus historischer Perspektive regelmäßig als Garant einer Rechtlichkeit, die Freiheit verbürgt¹². In einem nächsten Schritt ist zwecks Konkretisierung des zu legitimierenden Gehaltes richterlicher Unabhängigkeit ihr Umfang unter der Geltung des Grundgesetzes ausführlich zu definieren. Der anschließende Teil problematisiert den Gedanken einer verfassungsrechtlichen Herleitung des Prinzips richterlicher Unabhängigkeit aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Letztlich wird hierbei aufzuzeigen sein, dass eine Legitimation alleine aus dem Prinzip der Gewaltenteilung jedoch stets an diversen Faktoren scheitern muss.

Als Lösungsansatz und erster inhaltlicher Schwerpunkt der vorliegenden Bearbeitung soll danach die Möglichkeit einer Legitimation richterlicher Unabhängigkeit aus einer Zusammenschau einzelner rechtsstaatlicher Prinzipien vorgestellt werden. Zur Ermittlung eines verfassungsrechtlichen Fundamentes sind eingangs die Zwecke richterlicher Unabhängigkeit zu analysieren, die sich in der Konsequenz als Belege für die verfassungsrechtliche Erforderlichkeit des Prinzips lesen. In einem zweiten Schritt gilt es abschließend, eine Rückkopplung der Unabhängigkeitsgewähr an das Rechtsstaatsprinzip sowie das Demokratieprinzip vorzunehmen, es mithin verfassungsrechtlichem Boden und im Ergebnis einer Legitimationsgrundlage zuzuführen.

In einem letzten Kapitel wird sodann als weiterer zentraler Aspekt dieser Arbeit die verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit einer Selbstverwaltung der Justiz zu erörtern sein. Es sollen zunächst die bestehenden Strukturen der Justizverwal-

¹² Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, S. 75.

tung sowie die dagegen angeführten Einwände aufgezeigt werden, ehe verschiedene Modelle justizieller Selbstverwaltung vorzustellen sind. Darauf folgend wird der verfassungsrechtliche Rahmen für eine Selbstverwaltung der Justiz unter stetiger Berücksichtigung der Unabhängigkeitsgarantie zu bestimmen sein, wobei insbesondere der Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip und der demokratischen Legitimation von Selbstverwaltungsorganen eine hervorgehobene Bedeutung zukommen soll.