

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Jens Petermann, Jan Korte, Agnes Alpers, Herbert Behrens, Matthias W. Birkwald, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Dr. Lukrezia Jochimsen, Ralph Lenkert, Petra Pau, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz

A. Problem

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

- die Auswahl einzustellender Bewerberinnen und 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
- 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 Amtsrechts der Richterinnen und Richter 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

Es ist eine umfassende Reform der Justizstrukturen vorzunehmen. Dazu sind sowohl Änderungen des Grundgesetzes erforderlich wie auch einer Vielzahl von einzelgesetzlichen Regelungen sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene. Der vorliegende Entwurf bezieht sich zunächst auf die notwendigen Änderungen des Grundgesetzes. In einem weiteren Gesetzentwurf (vgl. Fraktion DIE LINKE.,

„Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz“ vom 28. November 2012, Bundestagsdrucksache 17/11703) werden Änderungen u. a. des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Deutschen Richtergesetzes vorgenommen.

Kernelemente der Reform sind zwingende Vorgaben für und der Ausbau der Befugnisse von Richterwahlausschüssen im Bund und in den Ländern zur Stärkung der demokratischen Legitimation, die Überführung der Staatsanwaltschaften aus der Exekutive in die Justiz, die Abschaffung ämterbasierender justizinterner Hierarchien sowie die Regelung binnendemokratischer Strukturen der Selbstverwaltung.

Der vorliegende Entwurf geht auf die Arbeit der Neuen Richtervereinigung – Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e. V. aus dem Jahr 2010 zurück.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

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 Bundesrichterinnen und 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.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz

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 für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 74 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 27 werden nach dem Wort „Richter“ die Wörter „und Staatsanwälte“ eingefügt.

bb) Nach Nummer 27 wird folgende Nummer 27a eingefügt:

„27a. die organisatorische Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt in den Ländern;“.

b) In Absatz 2 wird die Angabe „Nr. 25 und 27“ durch die Angabe „Nummer 25, 27 und 27a“ ersetzt.

2. Artikel 92 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 92

(1) Die rechtsprechende Gewalt liegt in den Händen der Richter und Staatsanwälte. Die Rechtsprechung ist den Richtern anvertraut. Im Bereich der Strafrechtspflege sind die Gestaltung des Ermittlungsverfahrens und die Mitwirkung an der Rechtsprechung und an der Strafvollstreckung den Staatsanwälten anvertraut. Mit Ausnahme der Ämter der Richter des Bundesverfassungsgerichts sind die Ämter der Richter und Staatsanwälte einheitlich. Die Richter und Staatsanwälte haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Das Nähere regelt ein Gesetz.

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

3. Artikel 95 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

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

4. Artikel 96 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Oberster Gerichtshof für dieses Gericht ist der Bundesgerichtshof.“

b) Die Absätze 2 und 3 werden aufgehoben.

c) Die Absätze 4 und 5 werden die Absätze 2 und 3.

5. 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, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben, 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.“

6. 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 Absatz 1 Nummer 27 nichts anderes bestimmt.

(4) Über die Einstellung der Richter 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 Richtern und Staatsanwälten des Landes sowie von der Rechtsanwaltschaft des Landes jeweils aus ihrem Kreis gewählt. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(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.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 29. November 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

I. Derzeitige Sach- und Rechtslage

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 Richterin oder 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 Richteramtswerberinnen und 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 Kandidatinnen und 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 allein, schon eine Mitwirkung hieran durch einen ggf. bestehenden Richterwahlausschuss ist die Ausnahme.

Das bundesrechtlich geregelte Verfahren der Auswahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern unterscheidet sich von den verwaltungslastigen Verfahren der Länder nicht im entscheidenden Punkt, auch wenn es völlig anders strukturiert ist. Die Wahl zur Bundesrichterin oder 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 voraussetzendem Gehorsam zu stimulieren, genügt ein solcher Mechanismus, um die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Rs. C-518/07, Rn. 36 zur Unabhängigkeit von Datenschutzbeauftragten), und es liegt hierin ein zentrales Machtmittel der Exekutive gegenüber Richterinnen und Richtern, die Beförderungsämtler und die damit verbundene höhere Besoldung sowie den ggf. als höher angesehenen Status anstreben. So entscheidet die Exekutive bislang weitgehend rechtsschutzfrei, ob und wann eine Richterin oder ein Richter 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 Richterinnenkarrieren und 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 Beförderungsentcheidungen ist, ausschließlich in der Hand der Exekutive liegt. Die formal die Beurteilung ausstellenden Gerichtspräsidentinnen und 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 einer Richterin oder 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 staatsanwalt-schaftlicher Fortbildung liegen vollständig in der Hand der Ministerialverwaltung. Diese bestimmt also maßgeblich, mit welcher Thematik und welchem Umfang Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen 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 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu. Soweit diese Funktionen bisher gesetzlich den Präsidentinnen oder Präsidenten der Gerichte zufallen, handeln sie insoweit in Verwaltungsfunktion und damit eingebunden in die Exekutive.

Neben diesen Befugnissen bestehen zusätzliche spezielle Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, da diese bislang in jeder Hinsicht in die Exe-

kutive eingeordnet sind. Staatsanwältinnen und 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, Staatsanwältinnen und 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 Richterinnendienst und 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 den Richterinnenbeamten und Richterbeamten verabschiedet, die Amtsbezeichnungen geändert und für die Richterinnen und Richter eine eigene Besoldungsordnung geschaffen. Gleichwohl funktionieren das Laufbahndenkmal, die innere Hierarchie sowie das System von Belohnungen und Belastungen, die von der Exekutive gewährt werden können, im Kern unvermindert.

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

Sachliche Gründe für den Eingriff der Exekutive in die Verwaltungsstrukturen der Judikative bestehen 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 Richterinnen und 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, Absatznummer 88 ff.), als es die strukturelle Aushöhlung der Einflussnahmemöglichkeit von Professorinnen und 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 Richterinnen und 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, Absatznummer 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 des Grundgesetzes aus den dargestellten praktischen wie auch demokratietheoretischen 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. Deutschland muss wieder den Anschluss an den aktuellen europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit finden und die Justiz in Bund und Ländern institutionell unabhängig ausgestalten.

II. Erforderliche Änderungen 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 und der Rechtsanwaltschaft 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 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit auszustatten. Wie bei Richterinnen und 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 Richterinnenämter und Richterämter vorzugeben, damit der Weg frei wird für eine demokratisch fundierte, moderne und unabhängige Justiz.

Die grundlegenden Statusangelegenheiten der Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamten gehören auch nach der Föderalismusreform I zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. Bundestagsdrucksache 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.

Zahlreiche Einzelfragen sind der Regelung im einfachgesetzlichen Gerichtsverfassungsrecht, Besoldungsrecht und

anderen Gesetzen, zum Teil auch auf Landesebene zu überantworten.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 (Artikel 74 GG)

Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz erzwingt als demokratisches Strukturprinzip für die Judikative eine bundeseinheitliche Lösung. Die neue Nummer 27a begründet daher für die Ausgestaltung der organisatorischen Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt in den Ländern die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. 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.

Zu Nummer 2 (Artikel 92 GG)

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

Absatz 1 Satz 1 regelt die Zugehörigkeit sowohl der Richterinnen und Richter, als auch der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Judikative. Durch Hinzunahme der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte überführt er sie aus der Exekutive in die Judikative. Damit werden sie aus ihrem bisherigen Beamten- und 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 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit Richterinnen und 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 Staatsanwältinnen und 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 der Richterin und des Richters einerseits und der Staatsanwältin und des 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 Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen 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 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen 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 Richterinnen und Richtern die Rechtsprechung „anvertraut“ wird. Diese, über eine nüchterne Aufgabenzuweisung hinausgehende Formulierung war schon bisher als Zeichen besonderen Vertrauens in die Richterinnen und Richter zu verstehen. Zugleich ordnet die Regelung die Begrifflichkeit neu: Rechtsprechung ist der den Richterinnen und Richtern obliegende Teil der rechtsprechenden Gewalt, für die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen 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 Staatsanwältinnen und 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 Richterinnen und Richtern vorbehaltenen Rechtsprechung und an der Strafvollstreckung verfassungsrechtlich garantierte Beteiligungsrechte haben. Damit begrenzt sie gleichzeitig die den Richterinnen und 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 Staatsanwältinnen und 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 Richterinnenämter und Richterämter vor. Die Regelung entwickelt die vom Bundesverfassungsgericht schon bisher anerkannte Gleichwertigkeit der bisher bestehenden Richterinnenämter und Richterämter fort. Die Einheitlichkeit der Richterinnenämter und 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 Richterinnen oder 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 Richterinnen und Richter im GVG und im Prozessrecht vorsichtig fortgeführt wurde. Die Neuregelung erzwingt, dass jegliche gesetzliche Aufgabenzuweisung an Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nur noch an bestimmte funktionale Zuständigkeiten, nicht an einen Status – sei es einen Beförderungsstatus, sei es z. B. den Status als Richterin oder Richter auf Probe – anknüpfen kann und zieht entsprechen-

den Änderungsbedarf im einfachgesetzlichen Recht nach sich. Die Regelung schließt jedoch insbesondere nicht aus, dass innerhalb eines Spruchkörpers die Funktion der Vorsitzenden oder 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 Richterinnen und der Richter des Bundesverfassungsgerichts wird nicht in die Einheitlichkeit der Richterinnenämter und 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 Richterinnenbesoldung und Richterbesoldung so festgesetzt wird, dass Richterinnen und Richter nur ein ärmliches Auskommen haben und eine Kümmerexistenz am Rande der Gesellschaft fristen müssen (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 Übernahme des Wortlautes von Artikel 48 Absatz 3 Satz 1 GG sichergestellt 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.

Absatz 2 nimmt im Wesentlichen Inhalte von Artikel 92 GG 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 Funktionsträgerinnen und 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 Parlamentarierinnen oder 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 Gesetz-

geber wird der Bedeutung der Justiz als dritte Staatsgewalt dadurch Rechnung getragen, dass er die Vorschläge und Wünsche der Justiz angemessen bei gesetzlichen Strukturentscheidungen berücksichtigt, ggf. auch gewählten Gremien oder Funktionsträgerinnen und 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 zusammensetzen und Funktionen übergreifende Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes bzw. der Länder folgt den allgemeinen Regeln.

Adressatin und Adressat der Befugnis zur Selbstverwaltung sind die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unmittelbar. Damit wird sichergestellt, dass keine institutionalisierten Hierarchien etabliert werden, sondern jede Amtsinhaberin oder 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 3 (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 Bundesrichterinnen und 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 Bundesrichterinnen und 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 Bundesrichterinnen und Bundesrichtern, Bundesanwältinnen und Bundesanwälten sowie Mitgliedern der Rechtsanwaltschaft zu. Letztere sollen als wichtiges Organ der Rechtspflege, mithin als wichtiger Teil der Justiz im weiteren Sinne, auch einbezogen werden; eine Entscheidung, die bereits in einigen landesgesetzlichen Regelungen über die Bildung von Richterwahlausschüssen in vergleichbarer Weise getroffen wurde. Es obliegt allerdings dem diese Vorschrift ausgestaltenden Gesetzgeber, darüber zu entscheiden, wie groß der Stimmanteil und damit der Einfluss der Rechtsanwaltschaft sein soll. Mit dieser Zusammensetzung des Ausschusses 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 4 (Artikel 96 GG)

Als Kernänderung wird Absatz 2 aufgehoben. Dieser sieht vor, dass der Bund spezielle Gerichte im Verteidigungsfall auf dem Gebiet des Strafrechts für Angehörige der Streitkräfte schaffen kann. Diese sollen den besonderen Anforderungen, die an die Strafgerichtsbarkeit im Verteidigungsfall gestellt würden, Rechnung tragen (Jachmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 96 Rn. 24). Die Aufgrund der Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg eingeschränkte Errichtungsbefugnis in Artikel 96 Absatz 2 GG (vgl. Jachmann, a. a. O.) will sicherstellen, dass Wehrstrafgerichte als unabhängige Gerichte und in Distanz zu „Sachzwängen einer Armee in Ausnahmesituationen“ handeln können; sie sieht daher spezielle Kriterien vor, um die Entstehung einer unrechtsstaatlichen Militärgerichtsbarkeit zu verhindern (Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Artikel 96 Rn. 25).

Der Entstehung einer unrechtsstaatlichen Militärgerichtsbarkeit wird am effizientesten dadurch vorgebeugt, dass schon die Errichtung einer Militärgerichtsbarkeit als Sondergerichtsbarkeit von vornherein unter keinen Umständen oder Einschränkungen zugelassen wird.

Die übrigen Änderungen sind lediglich redaktionelle Folgeänderungen, die aus der Aufhebung von Absatz 2 herrühren.

Zu Nummer 5 (Artikel 97 GG)**Zu Buchstabe a** (Absatz 1 GG)

Die auf die Staatsanwältinnen und 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 sicherzustellen. Die Schlüsselrolle, die den Staatsanwältinnen und 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, Rn. 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 Richterinnen und Richter künftig auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dem Vertrauen in die sachgerechte Ausfüllung der ihnen mit der Unabhängigkeit übertragenen großen Verantwortung gerecht werden.

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 Funktionsträgerinnen und Funktionsträger ausgeführt. Die strukturelle Angreifbarkeit der Staatsanwaltschaften durch sachfremde Einflüsse, namentlich politische Einflussnahme von außen oder die Verlockung, mit hierarchischer Macht versehene Funktionen anzustreben, könnte 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 (Absatz 2 GG)

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

Zu Nummer 6 (Artikel 98 GG)

Die Änderungen in den Absätzen 1, 2, 3 und 5 beschränken sich darauf, die Statusangleichung von Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte 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 Parlamentarierinnen oder 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 Richteramtskandidatinnen und Richteramtskandidaten hat. Die Regelung bedarf gesetzlicher Ausgestaltung, weil die zahlenmäßige Größe des Richterwahlausschusses und weitere Einzelheiten festgelegt werden müssen. Die Einzelheiten können jedoch einfachgesetzlicher Landesregelung überlassen bleiben.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

