

## Epilog

Wer diese Tagung verfolgt hat, konnte den Eindruck gewinnen, dass unter den Teilnehmern ein weitgehender Konsens dahingehend herrscht, dass die Justiz ihre Geschicke selbst in die Hand nehmen sollte. An der Maßeinheit des Applauses gemessen, ist die Einigkeit im Auditorium sehr groß. Ich bin mir allerdings mit vielen von Ihnen darüber im Klaren, dass hier ein Kreis von Funktionären aus Richtervereinigungen versammelt ist, die diese Fragen intensiv diskutiert und diese Beschlüsse gefasst haben. Ich habe *Till Steffen* sehr gut zugehört, als er sagte: ‚Ihr müsst für Eure Ideen die Breite der Richterschaft gewinnen, die mit Euch der Meinung ist, dass eine Mehrheit von Richtern darüber zu entscheiden hat, durch welche Gremien die Justiz künftig in der Öffentlichkeit vertreten wird.‘ Dem stimme ich zu. Sie werden ihre Überzeugungsarbeit nur dann erfolgreich leisten können, wenn sie eine große Zahl der Kollegen für Ihre Ideen gewinnen. Denn sonst werden diese wortgewandt Gegenargumente vortragen, die dafür sprechen, dass man doch lieber bei der Exekutive administrativ angekoppelt bleiben sollte. Hat man dann doch außerhalb der Gerichtsbarkeit eine Klage-mauer, die man nicht verlieren möchte.

Man war sich auch einig in der Forderung eines *zentralen Gremiums*, nehmen wir die Formulierung von *Sir John Thomas* auf, er sprach von einer *zentralen Institution*. Ob das *eine* ist, ob das zwei oder drei sind, lassen wir dahinstehen. Sie sollte jedenfalls die Aufgabe der Personalauswahl, die Aufgabe der Beförderung und der Geschäftsverteilung haben, vor allem das Budgetrecht. Es wundert mich nicht, dass hier gerade die Kollegen, die unter der Ägide des Europarates tätig sind, für die Budgethoheit plädieren. Seit dieses Gericht 1998 die Stellung eines Vollgerichtes hat, kämpft der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg dafür, dass er dieses Budgetrecht bekommt. Doch offenbar sind selbst diese Kollegen nicht in der Lage, innerhalb des Europarates erfolgreich Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Gruppe der »Weisen«, die sich über die Arbeitslast des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Gedanken gemacht hat, unterstützt diese Forderung durchaus, und ich bin die letzte – war ich doch Mitglied dieser Gruppe –, die nicht auch dafür ist, dass die Richter ihre Geschicke in die eigene Hand nehmen.

Ich hatte das Glück, im Bundesverfassungsgericht und damit in einer gerichtlichen Institution tätig zu sein, die eben diese Autonomie besitzt. Ich hatte auch das Vergnügen, den Haushalt des Bundesverfassungsgerichts im Bundestag vertreten und mit den Obleuten besprechen zu können. Ich kann Ihnen versichern, dass diese Verhandlungen zu den wenigen seelischen Grausamkeiten zählten, die ich in meinem Berufsleben erlitten habe. Auf dass Sie erahnen, welche Lasten Sie sich für künftige Zeiten aufladen werden, wenn Sie mit den Abgeordneten aushandeln wollen, wie viel Richterstellen oder Staatsanwaltsstellen oder sachliche Ausstattungsmittel Sie mehr bräuchten.

Auch die Frage spielte eine Rolle, die vorzugweise von der *Neuen Richtervereinigung* vorgetragen wurde, ob man überhaupt, um der Unabhängigkeit wirklich nachzuhelfen, auf Zeugnisse, auf Beförderung, auf Bewertung und Ähnliches verzichten

sollte. Dazu schnell eine kleine Geschichte, vielleicht eher eine Art Lebensbericht: Als ich vor rund 50 Jahren meinen Gang in die unteren Gewölbe des Kammergerichts angetreten habe, um in den Referendardienst aufgenommen zu werden, lag auf dem Schreibtisch des Inspektors meine gerade frisch zusammengeheftete Personalakte. Als ich mir diese näher ansah, stellte ich fest, dass die Note meines ersten Staatsexamens größer geschrieben war als mein Name. Sie können sich vorstellen, dass das auf meine Arbeitsdisziplin im Angesicht des zweiten Staatsexamens großen Einfluss gehabt hat. Rund 30 Jahre später bin ich dann in die Salzburger Straße als Justizsenatorin eingezogen und habe festgestellt, dass obgleich – oder gerade weil – wir in Berlin einen wirklich guten Richterwahlausschuss haben, bei der Einstellung und Beförderung nach wie vor die Note der Staatsexamina das erste Kriterium war. Ich habe mich nicht vergewissert, weil ich erst spät Richterin geworden bin, ob auch die Note des Assessorexamens auf meiner Personalakte so groß geschrieben worden ist. Wie dem auch sei, diese Noten werden als erstes in Betracht gezogen, wenn zu entscheiden ist, ob jemand in den Richterdienst eingestellt werden soll. Nicht nur in Berlin dürfte in dieser Weise verfahren werden.

Drei Fragen haben wir im Wesentlichen miteinander diskutiert:

- Ist die Selbstverwaltung der Justiz verfassungsgemäß?
- Ist ein Justizverwaltungsrat überhaupt wünschenswert? Dies betrifft die Frage, welche Vor- und Nachteile er mit sich bringt.
- Ist so etwas überhaupt realisierbar?

Nun glauben Sie nicht, dass ich der Neigung nachgebe, hier große verfassungsrechtliche Ausführungen zu machen. Ich sage Ihnen schlicht, ich bin mit *Thomas Groß* einer Meinung: Auch wenn zwei Vorschriften im Grundgesetz aussagen, wie jemand zum Richter bestellt wird, kommt es doch für die Frage der richterlichen Autonomie zuallererst auf *zentrale Prinzipien* an, und zwar auf das *Demokratieprinzip*, auf das *Gewaltenteilungsprinzip* und auf die in unterschiedlichen Artikeln garantierte *richterliche Unabhängigkeit*. Das sind drei Prinzipien, die in der Tat dafür sprechen, dass schon die institutionelle Basis der Dritten Gewalt eine eigenständige sein sollte.

Zu Beginn der Tagung war meines Erachtens viel zu häufig die Rede davon, dass es vorzuziehen sei, selbst um den Haushalt, um die Ausstattung und um weitere Stellen für Richter und Staatsanwälte zu kämpfen. Diese in den Vordergrund gestellte Argumentation hat nicht nur den Nachteil, dass sie die Güte der Arbeit der Justizminister und -ministerinnen in Frage stellt, die man als Mitstreiter braucht. In der Öffentlichkeit dürfte diese Forderung per se wenig einleuchten. Zuallererst müssen Sie deutlich machen, wie gut Sie auch gegenwärtig ihre Aufgaben verstehen, und Sie dürfen sich nicht bei jedem Tadel an der Justiz mit dem Hinweis auf ihre Überlastung rechtfertigen.

*Sir John Thomas* hat ein wesentliches Argument vorgebracht, durch seine und *Orlando Afonsos* Darstellung ist klar geworden, wie man sinnvollerweise argumentieren muss, wenn man die Öffentlichkeit, sprich die Politik, davon überzeugen will, dass die Justiz eigenständige, von der Exekutive unabhängige, Gremien der Selbstverwaltung braucht: Da sind die *europäische Rechtseinheit* und die Tatsache zu nennen, dass die Mehrzahl der Gerichtsbarkeiten in Europa selbstständig organisiert ist. *Sir John Tho-*

*mas* – die Engländer denken immer so pragmatisch, was ich sehr gut finde – hat auch etwas deutlich gemacht, was auch hier immer wieder anklang: Die Dritte Gewalt muss die Fähigkeit entwickeln, sich in der Öffentlichkeit selbst darzustellen. Es bedarf einer vernünftigen Informationspolitik der Justiz, und darum bin ich der Meinung, bedarf es einer Institution, die für die Richterschaft spricht. Das können keine Bundesjustizministerin, so gut sie auch immer sein mag, und kein Justizminister leisten. Das muss die Richterschaft in die Hände nehmen. Dabei geht es nicht nur darum, dass man zuallererst darlegt, wie schwer man arbeitet und wie sehr man belastet ist. Vielmehr geht es darum deutlich zu machen, wie die Alltagsarbeit eines Richters aussieht und von welchem Ethos sie tatsächlich getragen ist. Anderenfalls laufen Sie Gefahr, dass das Bild der Justiz von der Urteilsschelte derjenigen gezeichnet wird, die meinen, schlechte Erfahrungen gemacht und zu Unrecht einen Prozess verloren zu haben.

Keine Berufsgruppe weiß so gut wie die Ihre, dass das Ideal der Unabhängigkeit ein Mythos ist. Das betrifft nicht nur die innere Unabhängigkeit, von der *Elisabeth Kreth* und andere gesprochen haben. Vor allem die älteren Generationen haben hier aus der Unrechtsjustiz der Jahre 1933 bis 1945 gelernt. *Ulrich Baltzer* sei es gedankt, noch einmal darauf aufmerksam gemacht zu haben, dass es den unpolitischen, den objektiven Richter gar nicht gibt. Wer wollte heute noch behaupten, dass Richter ihre Entscheidung durch eine logische Operation aus einem gesetzlichen Tatbestand gewinnen. Nicht nur Generalklauseln, sondern eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe eröffnen semantische Spielräume und delegieren die Normsetzung auf den Richter. Richterliches Entscheiden ist nicht nur simple Rechtserkenntnis, sondern immer auch Rechtsgewinnung.

Noch ein Wort zu der praktischen Frage, ob die Selbstverwaltung politisch durchsetzbar und praktikabel ist. Ich fürchte, dass Sie die politischen Schwierigkeiten entschieden unterschätzen. Auch wenn Sie dem Argument meines Amtsnachfolgers im Bundesverfassungsgericht großes Gewicht beimessen. Zu Recht hat er darauf hingewiesen, es werde Sie in politische Schwierigkeiten bringen, Ihren eigenen Haushalt zu vertreten. Doch glaube ich nicht, dass die Abgeordneten der Richterschaft entgegenhalten werden, dass eine Vermehrung der Richterstellen ein Weniger an Lehrerstellen oder Kindergartenplätzen bedeuten werde. Derart naive Gegenrechnungen gilt es zurückzuweisen. Man muss stattdessen fragen, was kostet eigentlich ein Autobahnkreuz, ein Starfighter oder ein Panzer. Das sind die Ausgaben, die man gegenrechnen muss, nicht die Anzahl an Lehrerstellen. Wir wollen unsere Abgeordneten nicht unterschätzen, dass sie die Richterschaft mit solchen Gleichungen in Argumentationsnot versetzen wollen.

Vor allem müssen Sie Mitstreiter gewinnen, nicht nur in der eigenen Kollegenschaft, sondern auch unter den Justizministern. Das erste, was ich an Stelle von *Christoph Frank* und den Vertretern der *Neuen Richtervereinigung* oder *ver.di* täte, wäre, mich mit der Justizministerkonferenz und deren gegenwärtigem Vorsitzenden in Verbindung zu setzen, um die Frage der Selbstverwaltung zum Gegenstand einer Konferenz der Justizminister und -ministerinnen zu machen, auf der einmal in aller Ruhe und mit der nötigen Ironie – die dabei auch immer wichtig ist, weil sie so entspannend wirkt – Ihr Konzept von der richterlichen Selbstverwaltung vorzutragen wäre.

Sie müssen im Grunde genommen mit jedem und jeder reden. Wichtig ist, dass Sie die öffentliche Meinung, vor allem die Medien für sich einnehmen. Sie werden den einen oder anderen für Ihre Sache gewiss gewinnen. Aber seien Sie auch umsichtig, vor allem wenn Sie auf außerdeutsche Beispiele verweisen. Ich glaube, *Thomas Groß* war es, der zu Recht erwähnte, welche Schwierigkeiten Italien vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hat. 90 Prozent aller Verfahren, die vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verhandelt werden, gehen auf Fälle zurück, in denen ein Land Hunderte von Malen mit einer Individualklage belegt wird, weil die Prozesse zu lange dauern. Manches Land zahlt nonchalant die geforderte Entschädigung. Aber im Arbeitsablauf der Gerichte ändert sich nichts. Es erscheint mir auch fragwürdig, auf das spanische Beispiel zu verweisen. Unser spanischer Kollege *Joaquín Bayo-Delgado* war sehr offen. Sie brauchen bloß regelmäßig eine spanische Zeitung wie »El País« zu lesen, um zu wissen, welche Schwierigkeiten bei dem zentralen Organ der spanischen Justizverwaltung, dem *Poder Judicial*, bestehen, in welchem Maße auch in diesem Gremium politische Konflikte ausgetragen werden.

Einer der gestrigen Redner – ich glaube, es war *Hans-Ernst Böttcher* – hat das treffend gesagt: Auch wenn Sie eine eigenständige richterliche Institution haben, werden viele Probleme die gleichen sein. Sie sind nur etwas anders adressiert. Es wird auch nach wie vor Konflikte geben. Denn auch innerhalb der Richterschaft gibt es Unterschiede im Rechtsverständnis und im politischen Denken. Es wäre treuherzig, wenn man das bestreiten würde. Acht Jahre Tätigkeit im Bundesverfassungsgericht haben mich gelehrt, dass es unterschiedliche Rechtsverständnisse gibt, die – wie uns die Rechtssoziologie schon vor Jahrzehnten klar zu machen versuchte – etwas mit der Herkunft, mit dem Glauben, mit der Sozialisation und der Weltanschauung der Richterpersönlichkeiten zu tun haben. Man kann sich gern wünschen, dass in einem Senat vier Freiheitsdenker und vier Ordnungsdenker aufeinandertreffen und in einem offenen Diskurs ein gemeinsames Beratungsergebnis erstreiten. Schön wäre es. Aber viel ist schon erreicht, wenn die Richter nicht von ihrer absoluten Objektivität überzeugt und auf diese Weise für Selbstkritik offen sind. Jedenfalls taugt politische und gesellschaftliche Enthaltensamkeit nicht als Schutzschild gegenüber Ideologien. Die Richter, die sich in die juristische Selbstgenügsamkeit flüchten, dürften sich schnell als wehrlos gegenüber gesellschaftlichen Konformitätszwängen erweisen. Darum gilt es, sich immer wieder an das zu erinnern, was *Ulrich Baltzer* so richtig über die deutsche Vergangenheit und das Versagen der Justiz gesagt hat. Man muss das alles im Kopfe haben, wenn man für die Richterschaft Politik machen und vor allem der Öffentlichkeit wie der Bevölkerung klar machen will, dass die Dritte Gewalt in der Demokratie eine fundamentale Rolle spielt und im Wesentlichen gut funktioniert; überdies, dass die Richterschaft von einem vorbildlichen Arbeitsethos getragen wird, was allerdings nicht ausschließt, dass – wie bei jeder anderen menschliche Leistung auch – der eine oder andere Fehler nicht ausgeschlossen werden kann.

*Hans-Ernst Böttcher* hat – und damit möchte ich schließen – nach der politischen Umsetzungsreife gefragt. Die scheint mir noch nicht gegeben, liebe Kollegen. Man muss noch viel mehr sachverständigen Rat einholen, um praktikable Konzepte zu entwickeln, mit denen man überzeugen kann. Ich empfehle Ihnen, erst kürzlich in den

Ruhestand versetzte Abteilungsleiter der Justizverwaltung zu Rate zuziehen. Sie sollten sich von diesen erklären lassen, wie sich Haushaltsverhandlungen abspielen und wie man auch verfassungsrechtlich trefflich gegenüber Abgeordneten argumentiert. Sie haben ein Jahrhundertwerk vor sich, wenn Sie eine eigenständige zentrale Institution anstreben, die die Richterschaft nicht nur repräsentiert, sondern auch kontrolliert, die in der Lage ist, Rechenschaft über das abzulegen, was die Richterschaft alltäglich für den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte leistet. Lassen Sie mich Ihnen ein Wort von *Ludwig Marcuse* mit auf den Weg geben. Dieser hat so herausfordernd gesagt: Wer nicht mehr will, als er kann, der bleibt unter seinen Möglichkeiten! In diesem Sinne wünsche ich Ihnen Erfolg.