

Zum Verhältnis von Justiz und Politik – Eine Replik auf Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff: „Stiefkind Justizpolitik?“

REDE VON DR. GÜNTER KRINGS BEI DER 9. BERLINER RECHTSPOLITISCHEN KONFERENZ DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich begrüße Sie und möchte mich gleichzeitig für die Einladung bedanken. Vielen Dank auch an die KAS dafür, dass sie seit Jahren am Format der Rechtspolitischen Konferenz festhält. Es handelt sich bei ihr um das wichtigste deutsche Forum der Rechtspolitik und des Dialogs zwischen Justiz und Politik. Auch freue ich mich darüber, dass dieser Dialog in der Arbeit der KAS inzwischen über diese Tagung hinaus ausstrahlt: Erst in der letzten Woche durfte ich an einer vom KAS-Büro in Madrid ausgerichteten hochspannenden Tagung teilnehmen, auf der Politiker, Wissenschaftler und Richter höchster nationaler, europäischer und internationaler Gerichte gegenwärtige rechtspolitischen Fragestellungen diskutierten.

Auch ist es mir eine besondere Ehre, eine Replik auf den von mir sehr geschätzten Präsidenten des Bundesfinanzhofs, Herrn Professor Rudolf Mellinghoff, zu halten. Ihren exzellenten Vortrag habe ich sehr genossen, und zwar nicht nur, weil ich ihm in weiten Teilen zustimme, sondern gerade auch, weil er Gelegenheit zu manchem Widerspruch gibt. In meiner Rede werde ich im Wesentlichen den drei Thesen und Kritikfelder seines Vortrags folgen, die er mir freundlicherweise in den Überschriften schon vor ein paar Wochen genannt hatte. Schon dies ist ein Beispiel für die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Justiz und Politik.

1. Verschärfter Ton der Politik gegenüber der Justiz

Einer der Kritikpunkte von Herrn Professor Mellinghoff lautet, dass sich der Ton der Politik (oder: jedenfalls Teile von ihr) gegenüber der Justiz verschärft habe. Es könnte hier schon gewagt erscheinen, einen Politiker auf einen Richter antworten zu lassen. Aber ich werde mich bemühen, den Vorwurf durch meine Ausführungen nicht gerade zu bestätigen.

Zunächst ist dem Kritikpunkt eine gewisse Berechtigung durchaus zuzubilligen. Das Verhältnis zwischen Politik und Justiz ist delikat, und es lässt sich sagen, dass aus der Gewaltenteilung resultierende Meinungsverschiedenheiten und Spannungen bereits in unserer Verfassung angelegt sind. Eine offene Gesellschaft setzt voraus, dass Handlungen und Entscheidungen sämtlicher Staatsorgane vom Bürger nicht einfach hingenommen werden müssen. Öffentliche Debatten hierüber sind nicht nur erlaubt, sondern sogar erwünscht. Dies gilt auch für Gerichte und von ihnen getroffene Entscheidungen. Ein Richter hat in unserem demokratischen Rechtsstaat zweifellos mehr auszuhalten als in einem Obrigkeitsstaat! Dennoch kann das kritische Hinterfragen von Gerichtsentscheidungen zu deren wünschenswerten Kontrolle natürlich nur beitragen, wenn sie in gewissen Bahnen bleibt. Im angelsächsischen Rechtsraum gibt es in diesem Zusammenhang beispielsweise die

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS MDB

8. November 2014

www.kas.de

Rechtsfigur des contempt of court, nach der nicht nur die Weigerung, bestimmten gerichtlichen Anordnungen Folge zu leisten, sondern auch ein zur Schau gestellter mangelnder Respekt vor dem Gericht sanktioniert werden kann.

Das Erfordernis des Respekts als Grenze für Äußerungen gegenüber einem Gericht hat besondere Bedeutung für Kritik, die aus dem politischen Raum kommt. Denn die gesellschaftliche Akzeptanz für unseren Staat und unsere Rechtsordnung würde ernststen Schaden nehmen, wenn die politischen Gewalten einen Mangel an ebendiesem Respekt für die dritte Gewalt erkennen ließen. So verwies Herr Professor Mellinghoff in seiner Rede auf ein Buch von Norbert Blüm, das geradezu als ein Gegenbeispiel für die Herausbildung einer gewissen Altersweisheit angeführt werden kann. Möglicherweise beruhigt die Richterschaft hier aber die Tatsache, dass der genannte Verfasser mit seinen ehemaligen Kollegen aus der Politik auch nicht wirklich besser umgeht. Ein weiteres Negativbeispiel waren die Ausfälle des ehemaligen Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, die er, als er noch im Amt war, an die Richter des OLG Koblenz richtete. Sie stellen den Tiefpunkt des Diskurses zwischen Politik und Justiz der letzten Jahre dar und sind in keiner Weise akzeptabel. Es wäre durchaus angemessen gewesen, wenn besagter Politiker nicht aus den bekannten anderen Gründen, sondern wegen genau dieses ein mehr als verqueres Amtsverständnis offenbarenden Verhaltens zurückgetreten wäre.

In angemessener Form und gebotenen Umfang muss die Politik dennoch am Diskurs teilnehmen dürfen. Auch ich ärgere mich bisweilen über pauschale, undifferenzierte Kritik aus dem politischen Raum: Frei nach Wilhelm II. passt einigen meiner Kollegen zum Teil „die ganze Richtung nicht“. So ist insbesondere eine Kritik unangebracht, die die Erwartung einer politischen Rücksichtnahme an die Gerichte adressiert. Denn ein Gericht muss allein nach Maßgabe des Rechts entscheiden! Politische Gremien haben keinen Anspruch darauf, dass sich ein Gericht in seinen Entscheidungen der Logik des Politischen unterwirft. Demgegenüber

ist es angebracht, ja gerade Aufgabe der Politik, Gerichte dort öffentlich anzusprechen, wo sie den Boden der bloßen Rechtsinterpretation zu verlassen drohen. Aber auch in derartigen Fällen ist es wichtig, dass die Kritik allein (verfassungs-)rechtliche, nicht aber politische Argumente anführt. Die erste und zweite Staatsgewalt sind im Rahmen des aus der Gewaltenteilung abgeleiteten Prinzips der checks and balances durchaus dazu berufen, in einer öffentlichen Debatte auf ein wahrgenommenes ultra vires-Verhalten eines Gerichts hinzuweisen.

Letzteres Stichwort eignet sich hervorragend zur Überleitung zu den Besonderheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit, vornehmlich denen des Bundesverfassungsgerichts. Gerade der öffentliche Diskurs über Verfassungsjudikate ist kein Affront gegen die Richterschaft, sondern notwendiger Bestandteil eines reifen demokratischen Rechtsstaats. In diesem Zusammenhang ist die schöne Metapher von Peter Häberle treffend, nach der es eine „offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ gibt. Hiermit ist gemeint, dass das Bundesverfassungsgericht zwar unbestritten das letzte Wort bei der Entscheidung von Rechtsfragen hat, es jedoch nicht über ein exklusives Wortmonopol bei Auslegungsfragen verfügt. Die Verfassungsgerichte bekleiden bekanntlich eine Doppelfunktion, nach der sie sowohl Gerichte als auch Verfassungsorgane sind. Auf die Herausstellung und Aufrechterhaltung dieser Doppelstellung legen ihre Richter bereits seit den Anfängen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland viel Wert; insbesondere die Stellung als Verfassungsorgan gebiert aber eben nicht nur Lust, sondern vielleicht auch einmal Frust: Als Mitglied des Deutschen Bundestages – einem anderen nicht gänzlich unbedeutenden Verfassungsorgan – freue auch ich mich nicht über jede Kritik an unseren Entscheidungen. Dennoch gehört sie zu unserer Verfassung und zum politischen Leben unserer Republik! Darüber hinaus bedarf es auch keiner Erörterung, dass die kritische Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung umso lebhafter ausfällt, je weiter sich ein Gericht in seinen Entscheidungen aus juristisches Neuland begibt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS MDB

8. November 2014

www.kas.de

Die politische Befassung mit dem Bundesverfassungsgericht ist aber auch gerade deshalb unausweichlich, weil das Gericht bzw. einzelne Richter selbst den offenen politischen Diskurs außerhalb der Entscheidungsgründe pflegen. So ist etwa das Kommunikationsmittel des Zeitungsinterviews heute keineswegs mehr nur der Politik vorbehalten. Ebenso ist es eine bemerkenswerte Entwicklung, wenn vor Eintritt in die eigentliche Verkündung wertende oder abqualifizierende gerichtliche Ausführungen stattfinden, die weder vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz gefordert sind noch sonst zur verfassungsrechtlichen Klärung des Falls beitragen. Wenn bestimmte Gesetze sich nach richterlicher Würdigung lediglich als „ernüchternde Ergebnisse“ der parlamentarischen Arbeit qualifizieren, dann muss ein Gericht es im Gegenzug auch aushalten, wenn die Politik das dann folgende Urteil in gleicher Weise kritisch bewertet und etwa darauf hinweist, dass die rechtlichen Ausführungen, aus denen sich ein solches Verdikt nachvollziehbar ableiten ließe, recht dünn ausfallen. Abschließend lässt sich festhalten, dass sich Richter, soweit sie sich selbst auf das Feld des politischen Meinungskampfes begeben haben, umgekehrt kaum mit Verweis auf ihre richterliche Unabhängigkeit vor der Kritik verwehren können. Letztlich sind beide Seiten hier zur Mäßigung aufgerufen. Zurückhaltung und Respekt gegenüber dem anderen Verfassungsorgan und dem ihm verfassungsmäßig zugewiesenen Zuständigkeitsbereich sind hier der angezeigte Weg, die Diskussion im Sinne unserer Rechtsordnung und deren Akzeptanz zu versachlichen.

2. Strukturelle Unzulänglichkeiten innerhalb der Justiz

Der zweite von Herrn Professor Mellinghoff angesprochene Themenkreis ist für die meisten Bürger sicher von ungleich höherem praktischen Interesse: Die Fachgerichtsbarkeit gewährleistet den Zugang zum Recht. Es muss für die Bürger möglich sein, innerhalb eines akzeptablen Zeitraums Gerichtsurteile erzielen zu können. Nicht erst in unserer schnelllebigen Zeit ist der alte Satz richtig: justice delayed is justice denied!

Für die Qualität und Akzeptanz unseres Rechtsstaats ist es unerlässlich, die Justizpolitik aus dem langen Schatten der Haushaltspolitik herauszuholen. Dies wird insbesondere deutlich wenn man sich den simplen Mechanismus vor Augen führt, dass moderne Staaten über bloß zwei grundlegende Handlungsinstrumente verfügen: Einerseits das Recht, andererseits das Geld. Vor diesem Hintergrund ist es keine gute Entwicklung, dass die Verteilung der einen Ressource in vielen deutschen Bundesländern oftmals gänzlich unter dem Verteilungsdiktat der anderen Ressource steht. Mein Heimatland Nordrhein-Westfalen geht hier leider mit besonders schlechtem Beispiel voran. Als exemplarische Unzulänglichkeit ist hier etwa die Verweigerung auch nur moderater Besoldungsanpassungen für Richter und Staatsanwälte zu nennen. Insbesondere in Zeiten des demographischen Wandels wird eine solche Politik dazu führen, dass die besten juristischen Absolventen sich immer häufiger gegen den Justizdienst entscheiden werden. Diese Entwicklung wird auf Dauer natürlich nicht ohne Konsequenzen für die Qualität unserer Rechtsprechung und damit unserer Rechtsordnung insgesamt bleiben.

Was ist also zu tun? Ich stimme zu, dass die Forderung nach mehr finanziellen Mitteln auch hier durchaus ihre Berechtigung hat. Dennoch ist das Finanzierungsdefizit in der Justiz Teil eines übergreifenden Problems: Vornehmlich wenn es um die Konkurrenz mit sozialstaatliche Anliegen geht, drängen sich Zweifel an der Prioritätensetzung bei der Verteilung finanzieller Ressourcen auf. Für neue sozialstaatliche Leistungen oder die Ausweitung bestehender scheinen sich Mehrausgaben im Haushalt oftmals ungleich leichter mobilisieren zu lassen, als dies für andere Politikbereiche möglich ist. Die Rechtspolitik hat hier aufgrund der Abstraktion der Materie und der geringeren Plakativität der Missstände oftmals das Nachsehen. Als Beispiel lässt sich die Debatte um die Kodifizierung des Staatshaftungsrechts anführen: Es geht hier nicht darum, dass der Staat denkbare Wohltaten verhindert, sondern um dessen Einstandspflicht für ihm zurechenbare handfeste Schäden. Es ist kaum vorstellbar, dass der Bürger Ansprü-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS MDB

8. November 2014

www.kas.de

che gegen den Staat noch heute nicht etwa nach den Regeln eines modernen Parla-
mentsgesetzes, sondern nach schwer fass-
baren und intransparenten Rechtsgrundsät-
zen oder gar Vorschriften aus der Einleitung
des Allgemeinen Preußischen Landrechtsaus
dem 18. Jahrhundert geltend machen muss!
Diese rechtsstaatliche Lücke ist ein zuneh-
mendes Ärgernis. Es ist davon auszugehen,
dass sie – handelte es sich um ein sozial-
staatliches Anliegen – schon längst ge-
schlossen wäre.

Auch wenn die finanzielle Ausstattung der
Justiz gewiss umfangreicher sein müsste, so
können dennoch nicht sämtliche Nöte auf
diesen Grund zurückgeführt werden.
Schließlich ist die Richterdichte in Deutsch-
land im internationalen Vergleich nicht
schlecht. Damit diese auch in der Form ei-
ner effizienten Justiz beim Bürger ankommt,
sind meines Erachtens prozessrechtliche
Verschlankungen angezeigt, und zwar in
zwei Richtungen. Zum einen sollte die Mög-
lichkeit von Zusammenlegungen bei Fach-
gerichten – auch wenn diese Maßnahme
nicht im Vordergrund steht – kein Tabu
sein. Zum anderen – und dies ist der wich-
tigere Punkt – haben wir ein hochkomple-
xes, zum Teil hypertrophes Verfahrensrecht.
Dieses ist einer der Gründe dafür, dass die
Berechnung des Deutschen Richterbunds,
nach der bundesweit etwa 3000 Richterstel-
len fehlen, trotz unserer im internationalen
Vergleich hohen Richterdichte nicht einfach
zu widerlegen ist. An pragmatischen und
maßvollen Ratschlägen mangelt es sicher-
lich nicht: Beispielsweise schlugen im letz-
ten Jahr mehrere OLG-Präsidenten vor, die
Möglichkeit des ans Querulatorische gren-
zenden Stellens von Befangenheitsanträgen
durch Konfliktverteidiger einzuschränken
(solche Anträge müssen natürlich möglich
bleiben, dürfen aber nicht als taktisches Mit-
tel missbrauchbar sein; hierzu wäre es
sinnvoll, sie nur unverzüglich nach Kennt-
nisnahme der die Befangenheit begründen-
den Umstände stellen zu können). Es ist in
diesem Zusammenhang wichtig, dass An-
wältinnen als „Organe der Rechtspflege“ sich
ihre besondere Verantwortung für das Ge-
richtsverfahren bewusst machen und kon-
struktiv hieran mitwirken. Überdies sollte
auch die Besetzung von Gerichten und der

Zugang zu Rechtsmitteln politisch überprüft
werden: Denn die Rechtsweggarantie des
Art. 19 GG ist weder eine Rechtsmittelga-
rantie, noch gewährt sie in jedem Fall einen
Anspruch auf ein fünfköpfiges Kollegialge-
richt. Gerade vor dem sich abzeichnenden
Fachkräftemangel und dem im Kern fortbe-
stehenden Geldmangel in der Justiz haben
wir voraussichtlich zwischen zwei Szenarien
zu wählen: Entweder werden viele eher mit-
telmäßige Richter in längeren und mehrere
Instanzen durchlaufenden Verfahren mit der
Rechtsfindung befasst; oder sie wird von
hochqualifizierten und besser bezahlten
Richtern in einer (oder maximal zwei) In-
stanzen durchgeführt.

3. Einfluss der Politik bei der Besetzung von Richterstellen

Der Bereich, in dem die Politik über perso-
nelle Besetzungen der Justiz zu entscheiden
hat, ist in der Tat hochsensibel. Nach mei-
ner fünfjährigen Erfahrung als Obmann der
Unionsfraktion im Richterwahlausschuss bin
ich davon überzeugt, dass sich unser Wahl-
system bewährt hat. Auch wenn der Wahl-
modus nominell die Mehrheitswahl ist,
herrscht über die Kandidaten zwischen den
Volksparteien (und sogar darüber hinaus)
stets Konsens – und dies nicht nur in Zeiten
Großer Koalitionen! Auch wurden die Bewer-
tungen der Präsidialräte stets beachtet: In
meiner Amtszeit wurde niemand gewählt,
der nicht mindestens als „geeignet“ bewer-
tet wurde.

Der politische Einfluss auf das Personal der
Justiz hat seinen Grund darin, dass auch
Gerichte an der demokratischen Legitimat-
ionskette teilhaben müssen. Das Selbster-
gänzungsrecht der Judikative wird nicht
vom Rechtsstaatsprinzip gefordert und wür-
de im Widerstreit mit dem Demokratieprin-
zip stehen.

Es sitzen Parteipolitiker im Richterwahlaus-
schuss, genau wie auch die Justizminister in
Deutschland regelmäßig Parteipolitiker sind.
Ist das anstößig? Ich denke nicht! Denn wer
die Demokratie bejaht, kann ohne Partei-
vertreter nicht auskommen. In unserem
Grundgesetz stehen Art. 20 und Art. 21
nicht nur zusammen; sie gehören auch zu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS MDB

8. November 2014

www.kas.de

sammen und bedingen sich gegenseitig! Für die Besetzung von Entscheidungsgremien mit Parteivertretern sollte man sich im Staat des Grundgesetzes somit nicht entschuldigen müssen. Vielmehr war den Müttern und Vätern des Grundgesetzes diese Auswahl der Bundesrichter durch die Landesminister und Bundestagsabgeordnete offenbar so wichtig, dass diese Regelung ausdrücklich in Art. 95 GG niedergelegt wurde.

Für das Bundesverfassungsgericht ist das entsprechende Wahlverfahren in Art. 94 Abs. 1 GG festgelegt. Hierzu haben wir in der aktuellen Wahlperiode aber Handlungsbedarf ausgemacht. Um dem Wortlaut des Art. 94 GG voll zu entsprechen, bei der Wahl des Verfassungsorgans für ein größeres Maß an Transparenz zu sorgen und insbesondere, um die demokratische Legitimation der Wahl weiter zu erhöhen, haben wie eine Reform der Wahl der vom Bundestag gewählten Verfassungsrichter auf den Weg gebracht. Künftig werden die Kandidaten zwar weiterhin vom zuständigen Bundestagsausschuss ausgewählt und vorgeschlagen; gewählt werden werden sie aber vom Bundestagsplenum. Für eine Wahl wird weiterhin eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen im Ausschuss wie im Bundestag benötigt, ebenso wie die Wahl weiterhin geheim und ohne vorherige Aussprache erfolgen wird. Denn US-amerikanische Verhältnisse wird es bei den deutschen Richterwahlen aus gutem Grund aber auch in Zukunft nicht geben!

Auch wenn ich mich nun auf ein gefährliches Terrain begeben, so möchte ich Ihnen doch nicht vorenthalten, dass es für mich anfangs schon eine überraschende Erkenntnis war, dass es nicht nur Parteipolitik gibt, sondern dass es auch an vielen Gerichten politisch zugeht – selbstredend ohne, dass man hier von Parteipolitik sprechen könnte. Um nicht missverstanden zu werden: Natürlich stehen Leistung und Qualität bei der Arbeit von Richtern ganz deutlich im Vordergrund! Dennoch menschelt es auch an Gerichten, und so gibt es bisweilen auch hier personelle Präferenzen von Entscheidungsträgern. Personalbewertungen werden von Menschen wahrgenommen und können daher schon im Ansatz nie gänzlich objektiv sein. Und na-

türlich werden Karrieren auch an Gerichten strategisch geplant und taktisch unterstützt, was zweifellos ebenfalls eine Form von (Personal-)Politik ist. Diese Variante kann mitunter sogar weit weniger transparent und kontrollierbar sein als die Entscheidungen parteipolitisch besetzter Gremien. Und ein mit Richtern besetztes Gremium zur Richterauswahl wäre zu guter Letzt so ebenfalls ein politisches Gremium, wenn vielleicht auch kein parteipolitisches.

Letztlich sind die kritischen Anfragen betreffend die Auswahl von Richtern, insbesondere Bundesrichtern, durch die Politik als ein Teil der größeren Frage nach der Unabhängigkeit der Justiz insgesamt zu verstehen. Der Deutsche Richterbund argumentiert hier gern mit der Vorgehensweise anderer europäischer Staaten würdigt damit aber nicht im gebotenen Maße, dass jedes Land seine eigene Rechtskultur hat. Auch ist es erstaunlich, dass ich den Verweis auf andere Länder seitens der Richterschaft noch nicht vernommen habe, wenn es um das Thema der Auffächerung der Fachgerichtsbarkeit geht. Dies ist möglicherweise damit zu erklären, dass es meines Wissens kein anderes europäisches Land gibt, in dem es neben der Verfassungsgerichtsbarkeit fünf separate Fachgerichtsbarkeiten gibt.

Zugegeben: Die Forderung nach einer Steigerung der Unabhängigkeit der Justiz hat einen ausgesprochen guten Klang. Die Gewährleistung einer hohen demokratischen Legitimation ist im Verfassungsstaat aber nicht minder wichtig! Darüber hinaus ist die Qualität der Rechtsprechung nicht nur von den Richtern, sondern auch von Rechtspflegern und Geschäftsstellenmitarbeitern abhängig. Im Hinblick auf die demokratische Legitimationskette wäre nicht ersichtlich, mit welchem Recht ihre Einstellung und ihr Einsatz in den Gerichten von Richtern angeordnet werden soll, die ihrerseits nicht demokratisch ins Amt gekommen sind.

Wenn wir die personelle Ausstattung der Gerichte verbessern und die nötigen gesetzlichen Anpassungen im Interesse der Funktionsfähigkeit der Justiz durchsetzen wollen, dann dürfen wir die Rechtspolitiker und Justizminister in Ländern und Bund nicht weiter

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS MDB

8. November 2014

www.kas.de

entmachten, sondern diese Verbündeten in der Justiz und der Politik stärken! Denn eine in ihren Personalentscheidungen von der Politik entkoppelte Justiz wäre eben auch von jedem politischen Einfluss entkoppelt.

Deutschland verfügt über eines der besten Rechts-, und trotz mancher Desiderate, auch eines der besten Justizsysteme der Welt. Wir sollten die Justiz und die Justizpolitik nicht schlechter reden als sie ist (ich hatte übrigens auch nicht den Eindruck, dass Herr Professor Mellinghoff dies gestern gemacht hätte). Frei nach dem englischen Sprichwort if it ain't broken, don't fix it gibt es keinen Anlass, mit einer gänzlich anderen Aufstellung zu experimentieren. Von daher halte ich die Justiz – anders als der Titel der Rede von Herrn Professor Mellinghoff nahelegt – auch nicht für ein Stiefkind der Politik. Denn zur Definition eines Stiefkinds gehört, dass man es in der Familie der Partnerin oder des Partners bereits vorfindet. Im demokratischen Verfassungsstaat hingegen kreierte die Politik die Justiz – etwa durch die Richterwahl – selbst! Erst durch ein Kooptationsrecht der Gerichte würde sie zum Stiefkind gemacht. Da wir dies aber keinesfalls wollen, bleibt die Justiz das, was sie ist: Das leibliche und liebste Kind der Politik.