

Dr. Franz Joseph Pelz

50 Jahre Deutscher Richterbund NW

Ansprache anlässlich der Festveranstaltung

am 19. August 1999 in Bad Honnef

Vor 50 Jahren, am 10. August 1949, wurde der „Verein der Richter und Staatsanwälte im Lande Nordrhein-Westfalen“ ins Vereinsregister eingetragen. Damit war seine rechtliche Existenz begründet und eine Entwicklung beendet, die mit dem Ende der staatlichen Existenz des Deutschen Reiches und des Staates Preußen begonnen hatte. An eine Wiederbelebung des preußischen Richtervereins war im Ernst nicht zu denken, eines Vereins, der am 22. April 1933 die preußischen Richter und Staatsanwälte aufgefordert hatte, „sich in die gemeinsame Kampffront unter der Führung des Reichskanzlers Adolf Hitler“ einzugliedern und sich dem Bunde nationalsozialistischer deutscher Juristen anzuschließen.

Es lag nahe, einen Landesverband zu gründen, nachdem inzwischen das Land Nordrhein-Westfalen bestand. Dieses Land war allerdings eine Schöpfung der Alliierten, die faktisch die Staatsgewalt ausübten. Die Unsicherheit darüber, ob diese Neugründung eines Landes, dessen Gebiet ohne Rücksicht auf historische Grenzen einen Teilbereich der britischen Besatzungszone umfaßte, auf Dauer so bestehen bleiben würde, und wohl auch die Gewöhnungsbedürftigkeit an neue Staats- und Verwaltungsstrukturen dürften die Ursachen dafür gewesen sein, daß es recht lange dauerte, bis sich die auf örtlicher Ebene schon seit 1946/47 gebildeten Zusammenschlüsse von Richtern und Staatsanwälten auch überörtlich zu organisieren begannen. Dies geschah verstärkt im Herbst 1947

und war mit der Gründung des Vereins am 3. März 1948 zunächst abgeschlossen.

Es dauerte dann noch bis zum 8. Oktober 1948, bis der neue Verein im Rahmen seiner ersten Mitgliederversammlung in Recklinghausen an die Öffentlichkeit trat.

Die uns überlieferten Berichte über die Veranstaltung, den Inhalt und den Verlauf der Beratungen und Diskussionen zeigen, daß die unmittelbare Nachkriegszeit mit ihren buchstäblich existentiellen Nöten nicht mehr im Vordergrund stand, ja nicht einmal in nennenswertem Umfang überhaupt Erwähnung fand. Zur Erinnerung:

In den Jahren 1945 – 1948 ging es oft um uns heute fremd oder gar amüsant erscheinende Dinge wie die Frage der Beheizung von Gerichtsgebäuden, die Beschaffung einfachster Büroutensilien oder einer kleinen, für den dauerhaften menschlichen Aufenthalt geeigneten Wohnung. Es gab zwar Lebensmittel-, Kleider- und sonstige Marken – Charakteristika der Kriegs- und Nachkriegszwangswirtschaft-; ob sie aber aufgerufen wurden und damit zumindest die Chance bestand, tatsächlich etwas zu erhalten, stand oft in den Sternen.

Es ging oft nur um das Überleben und damit die Förderung alles dessen, was der Mensch zum reinen Existieren braucht. Aus jenen Mangeljahren gibt es den überlieferten Wunsch eines Richters, doch darauf hinzuwirken, daß die Lebensumstände und das Einkommen von Richtern und Staatsanwälten nicht soviel schlechter blieben als die eines Bergarbeiters im Ruhrgebiet.

Diese Sorgen standen offenbar nicht mehr im Vordergrund, als sich am 8. Oktober 1948 über 100 Richter und Staatsanwälte aus den örtlichen Richtervereinigungen zur ersten Mitgliederversammlung in Recklinghausen

trafen, obgleich sich noch bis in das Jahr 1951 hinein in den Protokollen von Sitzungen der Richterbundsgremien Forderungen nach besonderen „Zuteilungen von Brennstoffen“ (sprich Kohlen) finden.

Wer waren nun diese 100 Männer, die sich anschickten, mit dem neugegründeten Verband an die Öffentlichkeit zu gehen?

Es waren tatsächlich nur Männer. Richterinnen oder gar Staatsanwältinnen befanden sich unter den Delegierten nicht. Wie sollten sie auch? Die wenigen Richterinnen, die vor 1933 gegen heftigste Widerstände – auch des Deutschen Richterbundes – in ihr Amt gekommen waren, waren längst aus ihren Ämtern entfernt worden.

Nahezu alle anwesenden Richter und Staatsanwälte hatten auch schon vor 1945 amtiert.

Von ganz wenigen Andeutungen abgesehen findet sich in den Protokollen der Beratungen, Sitzungen und Tagungen des neuen Verbandes aus den ersten Jahren praktisch kein Wort zur Legitimation der schon vor 1945 tätigen Richter und Staatsanwälte für den Aufbau einer rechtsstaatlichen Justiz und kein Wort dazu, wie es zu dem auch für die Justiz insgesamt so schmachvollen Versagen nach 1933 kommen konnte und wie es möglich war, daß nicht wenige Richter und Staatsanwälte zu Verbrechern in Robe wurden. Die Zeit zwischen 1933 und 1945 schien nicht existiert zu haben. Jedenfalls war das Thema Justiz und Nationalsozialismus schlicht tabu.

Richter und Staatsanwälte verhielten sich damit nicht anders als andere Berufsgruppen auch. Diese Haltung entsprach ganz offensichtlich dem Zeitgeist und erfuhr nachhaltige Unterstützung durch die damalige Landesregierung.

Justizminister Dr. Sträter, der für den erkrankten Ministerpräsidenten Dr. Arnold und damit als sein Vertreter in Recklinghausen Begrüßungsworte sprach, hat nach einem Bericht in der Monatsschrift für Deutsches Recht folgendes ausgeführt:

(Justizminister Dr. Sträter) betonte einleitend, daß er ein unabhängiges Richtertum wünsche, und daß die Legal Division der Militärregierung die Justiz nachdrücklich unterstütze, und kam dann auf die Entnazifizierung zu sprechen. Diese sei restlos gescheitert, nicht zuletzt deswegen, weil willkürlich zusammengesetzte Gremien sich zum Richter über den politischen Gegner von gestern gemacht hätten. Der Minister meinte, daß andere Ergebnisse gezeitigt worden wären, wenn die Entnazifizierung in den Händen von Richtern gelegen hätte, doch sei andererseits verständlich, daß diese sich nicht „in die politische Drecklinie“ hätten ziehen lassen wollen. Die Entscheidungen hätten mit Gerechtigkeit nichts zu tun und litten vor allem an ihrer Ungleichmäßigkeit.

Weiter heißt es dann:

Im Zusammenhang mit der Entpolitisierung der Justiz kam der Minister nochmals auf die Entnazifizierung zu sprechen und erklärte, daß die früheren Inhaber von Planstellen im Lande Nordrhein-Westfalen wieder eine Planstelle erhalten würden, auch wenn sie in Gruppe IV (Mitläufer) eingestuft seien.

Der Haltung der Richter und Staatsanwälte im Dritten Reich zollte der Minister höchstes Lob. Die Juristenschaft in ihrer Gesamtheit habe sich Hitler so mutig und erfolgreich widersetzt wie kein anderer Berufsstand...

Daß diese Ausführungen des Justizministers mit starkem Beifall bedacht wurden, nimmt nicht wunder. Denn das vernichtende Urteil über die

Entnazifizierung wurde von der großen Mehrheit der Bevölkerung, auch von dem Teil, der den Nationalsozialismus ablehnte, damals sicherlich geteilt. So unzulänglich die Entnazifizierungsverfahren in den drei westlichen Besatzungszonen auch gewesen sein mögen – von den jedem rechtsstaatlichen Verfahren hohnsprechenden Durchführung in der sowjetischen Besatzungszone einmal abgesehen – so waren sie doch damals – neben den Nürnberger Prozessen – der einzige Versuch der Aufarbeitung und Sühnung nationalsozialistischen Unrechts im weitesten Sinn. Die berechtigte Empörung über die Durchführung vieler dieser Verfahren versperrte den Blick auf die Geschehnisse, die Anlaß und Ursache dieser Verfahren waren. Hier liegt ohne Zweifel ein Versagen des neugegründeten Verbandes vor, das durch die geschilderten Umstände zwar verständlich erscheint, aber nicht entschuldigt wird.

Der Verband hat auch in den folgenden Jahren zunächst jeden Versuch, belastete Richter und Staatsanwälte zu finden und ggfs. aus dem Dienst zu entfernen, zwar grundsätzlich gutgeheißen, praktisch aber alles getan, um eine Klärung zu verhindern. Mehrfach wurde bis in die Mitte der fünfziger Jahre die Forderung erhoben, in den Personalakten der Richter und Staatsanwälte alle Vermerke über Parteizugehörigkeit und ähnliche Umstände in der Nazizeit zu tilgen. Diese Zeit sollte es nicht gegeben haben; allenfalls konnte es ein Alptraum gewesen sein.

Dieselbe zwiespältige Haltung findet sich im Hinblick auf die Opfer der Nazidiktatur und des Krieges. Die teils desolate Lage der sog. „Flüchtlingsjuristen“, d.h. der Richter und Staatsanwälte aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten war für den Verband in den ersten Jahren immer wieder – zu Recht – Anlaß, ihre Wiedereingliederung in die Justiz, und zwar nicht nur in untergeordneter Stellung, sondern in Richter- und Staatsanwaltschaften zu fordern. Vergebens sucht man aber auch nur ein Wort zum teilweise sicher noch härteren Schicksal der aus ihren Ämtern vertriebenen jüdischen Kollegen, die –

wenn sie die Verfolgung überhaupt überlebt hatten - , unter teilweise ärmlichsten Umständen im Ausland lebten.

Das Versäumnis hat sich bitter gerächt. Die Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre einsetzende Diskussion über die Rolle der Justiz in den Jahren 1933 bis 1945 ist bis heute nicht beendet. Sie ist von Anfang an gegen erheblichen Widerstand der meisten Betroffenen geführt worden; von der DDR wurde sie durch immer neue gezielte Veröffentlichung von echten und gefälschten Dokumenten über die Beteiligung von Richtern und Staatsanwälten der Bundesrepublik an Unrechtsurteilen über Jahre hinweg in Gang gehalten. Dies war einer der Gründe, freilich nicht der entscheidende, daß Betroffene und auch der Richterbund sich lange einer gründlichen Auseinandersetzung entzogen haben.. Erst anlässlich der 75. Wiederkehr der Gründung des Deutschen Richterbundes im Jahre 1984 hat der damalige Bundesvorsitzende Helmut Leonardy in Bonn im Rahmen einer Festveranstaltung sehr nachdenkliche und selbstkritische Worte zum Verhalten der Richter und Staatsanwälte und zur Rolle des Richterbundes im Dritten Reich gefunden.

So bedauerlich das Fehlen jeder Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit in der Gründungsphase und in den folgenden Jahren des Verbandes auch ist, die Ziele des Verbandes wurden schon in der Mitgliederversammlung im Oktober 1948 mit aller Deutlichkeit in einer EntschlieÙung formuliert, die einstimmig angenommen wurde. Es lohnt sich, sie etwas näher zu betrachten.

Nach einem Bekenntnis zum Rechtsstaat, der Forderung nach Rechtseinheit und einer – wie es heißt „ungeteilten Rechtspflege“ (Zusammenschluß der

ordentlichen Gerichte mit den anderen Zweigen der Gerichtsbarkeit) in dem zu schaffenden neuen Bundesstaat heißt es:

- (4.) Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist zu sichern durch Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter. Wir fordern die Ausschaltung parteipolitischer Einflüsse bei der Besetzung aller Richterstellen.
- (6.) Auch für die Staatsanwälte fordern wir die Sicherung derjenigen Unabhängigkeit, die notwendig ist, um eine nur dem Gesetz entsprechende Verfolgung aller Straftaten frei von politischen Einflüssen zu gewährleisten.
- (7.) Richter und Staatsanwälte dürfen nur durch richterliche Disziplinargerichtshöfe in einem ordentlichen Verfahren über ihre richterliche und staatsanwaltschaftliche Tätigkeit zur Verantwortung gezogen werden, ohne daß die Unabhängigkeit der Rechtsprechung dadurch angetastet werden darf. Eine Kontrolle der richterlichen Tätigkeit durch Staatsgerichtshöfe, die vom Parlament besetzt oder beeinflußt sind, lehnen wir ab.
- (8.) Die Richter und Staatsanwälte halten es für richtig, auf jede parteipolitische Betätigung zu verzichten. Sie erwarten jedoch, daß die Belange der Rechtspflege in der parlamentarischen Arbeit dadurch gewährleistet werden, daß die Verbände der Richter und Staatsanwälte als deren berufene Vertreter vor der einschlägigen Gesetzgebung gehört werden.
- (9.) Wir fordern den Schutz der Rechtssprüche und den Schutz der Richter und Staatsanwälte gegen unsachliche Angriffe und insbesondere den Schutz gegen jeden Versuch der Einflußnahme auf schwebende Verfahren.

Dieser Forderungskatalog enthält nahezu alles, was auch nach heutigem Verständnis für die dritte Gewalt im Staat wesentlich ist und um dessen Verwirklichung in den folgenden Jahren und Jahrzehnten hart gekämpft werden mußte.

Recht auffällig ist, daß gleich an mehreren Stellen vehement gegen jede politische und natürlich erst recht auch gegen jede parteipolitische Einflußnahme im Bereich der dritten Gewalt gestritten wird. Die Besorgnis, die dritte Gewalt werde sich nicht hinreichend gegen politische Einflüsse schützen können, findet in den ersten Jahren des Verbandes in vielen Protokollen und Beschlüssen ihren Niederschlag.

Daraus ist oft der Schluß gezogen worden, die Richter und Staatsanwälte dieser frühen Jahre des Verbandes seien noch ganz in der Tradition obrigkeitsstaatlichen Denkens verhaftet gewesen, sie hätten sich zwar von dem Status des „kleinen richterlichen Beamten“ (so eine Bezeichnung durch Georg August Zinn) aus der Kaiserzeit und den Weimarer Jahren verabschiedet, jedoch noch eine Elfenbeinturm-Mentalität gehabt, die durch Politikferne gekennzeichnet gewesen sei.

Sicher läßt sich kaum leugnen, daß – wie der frühere Bundesvorsitzende Leonardy es einmal formuliert hat – diese Einstellung der Richter und Staatsanwälte „mitursächlich für die Manipulierbarkeit mancher Richter und Staatsanwälte in der NS-Zeit gewesen ist, daß deren rechtsstaatliches Gewissen verkümmert war, weil es von allen politischen Entwicklungen ferngehalten worden war, indem sie sich dünkelfhaft von dem schmutzigen politischen Geschäft der Weimarer Republik fernhalten zu sollen glaubten“. Sicher ist, daß

Recht nur sprechen kann, wer nicht im Elfenbeinturm sitzt, sondern mitten im politischen und gesellschaftlichen Leben steht.

Mir scheint aber, daß es eine Kontinuität in dem grundlegenden Verständnis des Richters und Staatsanwalts von ihrer Stellung und ihrem Amt von der Kaiserzeit an über die Weimarer Republik hin bis in die fünfziger oder gar sechziger Jahre so nicht gegeben hat.

Es ist zu bedenken, daß in den gerade erlebten 12 Jahren der NS-Herrschaft Parteipolitik nichts anderes als der politische Wille der NSDAP gewesen war. In dieser Zeit war die Justiz weitgehend, jedenfalls in den entscheidenden Punkten, der Willkür eben dieser Partei, ausgeliefert gewesen. Der Wunsch, dies möge sich keinesfalls wiederholen, ist verständlich.

Aber auch die Verhältnisse in der Weimarer Republik waren nicht dazu angetan, politischen Parteien viel Vertrauen entgegenzubringen. Der Bundesverfassungsrichter Grimm hat kürzlich darauf hingewiesen, daß die Parteien, die für die Weimarer Verfassung gestimmt hatten, seit der Reichstagswahl 1920 bis 1933 keine Mehrheit im Parlament mehr hatten. Rechte und linke Parteien, die der Demokratie fernstanden oder sie bekämpften, hatten von Anfang an im Reichstag die Mehrheit.

Gleichwohl hat der Verband seit seiner Gründung den Kontakt zu den politisch maßgeblichen Kreisen, also zu Landtagsabgeordneten, der Landesregierung und zu Justizpolitikern gesucht, zudem auch Verbindungen zu Presse und Rundfunk aufgenommen, keinesfalls nur mit dem Ziel, Verbandsforderungen zugunsten von Richtern und Staatsanwälten publik zu machen. Darauf wird noch einzugehen sein. Auf diese Weise geriet der Verband mit Sicherheit in das politische Alltagsgeschäft, also genau in die Situation, die das Verbleiben im

Elfenbeinturm verhinderte. Schließlich kann auch das –pauschal einmal so ausgedrückte – Versagen vor der Aufarbeitung der Vergangenheit kaum zum Beleg für Tendenzen zur Politikferne im Sinne von Bürger-, Problem- und Wirklichkeitsferne genommen werden. Wie ich bereits oben ausgeführt habe, handelte es sich um ein Tabuthema. Vielleicht war alles in allem gerade diese Einstellung der Motor für das Bestreben, es jetzt besser machen zu wollen.

Dazu bestand nunmehr Gelegenheit. Ganz offenbar sahen die Mitglieder der Landesverbandstagung im Recklinghausen auch sehr deutlich, daß sich die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse auf eine Konsolidierung der am Kriegsende geschaffenen und in der folgenden Besetzungszeit gefestigten staatlichen Strukturen hin entwickelten und daß mit der Schaffung eines – wie auch immer gearteten – neuen Bundesstaates die Position der Justiz zu bestimmen war und zwar

1. inhaltlich, d.h. als dritte Gewalt mit verfassungsmäßigen Sicherungen,
2. organisatorisch, d.h. durch Gründung eines Verbandes als Vertretung gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament und der Justizverwaltung.

Die vom Landesverband NW aufgestellten Forderungen zur Stellung der Richter und Staatsanwälte wurden keinesfalls von allen anderen zur damaligen Zeit schon bestehenden oder in der Gründung befindlichen Richterverbänden uneingeschränkt mitgetragen. So schlug der bayerische Richterverein noch im Oktober 1949, also nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, in dem Entwurf eines Richtergesetzes vor, es grundsätzlich bei der Beamteneigenschaft des Richters zu belassen unter Berücksichtigung des Umstandes, daß er unter dem

Grundsatz der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit ein Beamter besonderer Art und Prägung sei.

Ein ganz anderer Vorschlag des hamburgischen Richtervereins sah die Richterwahl vor mit der Begründung, sie habe sich dort bewährt.

Das Thema Richterwahl/Richterwahlausschuß hat den Landesverband immer wieder beschäftigt. Ohne Zweifel handelt es sich um eine der Grundfragen im Hinblick auf die Legitimation des Richters, die bei einer Wahl durch das Volk oder durch Volksvertreter nicht stärker sein kann. Bekanntlich hat das Grundgesetz die Wahl der Bundesrichter und Bundesverfassungsrichter normiert. Dagegen haben die meisten Bundesländer, darunter auch Nordrhein-Westfalen die Ernennung der Landesrichter der Exekutive übertragen.

Der Landesverband hat sich ebenso wie der Bundesverband dafür ausgesprochen, daß die Berufung in ein Richteramt der Exekutive überlassen bleiben solle, jedoch unter Mitwirkung eines unabhängigen, gewählten Gremiums, in dem von Richtern gewählte Richter zumindest paritätisch vertreten sein müssen. Alle Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sprechen für diese Lösung. Aus den Bundesländern, die in etwa diese Form der Berufung in ein Richteramt kennen, ist in all den Jahren kein Fall bekannt geworden, in dem die entscheidende Mitwirkung gewählter Richter zu zweifelhaften Entscheidungen geführt hätte.

Ganz anders sind die Erfahrungen mit den Wahlen der Bundesrichter und Bundesverfassungsrichter.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Es geht nicht um die persönliche Qualifikation der Gewählten. Unter ihnen wird es die gleiche Zahl von Geeigneten und weniger Geeigneten geben wie unter den durch die Exekutive Ernannten. Es geht um die Akzeptanz der gewählten Richterinnen und Richter

durch das Volk, durch diejenigen, über deren Belange, manchmal existentieller Belange, sie entscheiden.

Nicht einmal die Politiker, die für die Richterwahl verantwortlich sind, werden im Ernst glauben machen wollen, daß sie in den diversen Gesprächsrunden und Sitzungen darum ringen, die besonders geeigneten Kandidaten von den „nur“ geeigneten oder gar den nicht geeigneten zu trennen und unter Berücksichtigung der Anforderungen der zu besetzenden Stellen entschieden zu haben. Es geht um die Durchsetzung der jeweils parteipolitisch gewünschten Kandidaten. Der Journalist Lamprecht, der über Jahrzehnte hinweg ein scharfer und kritischer Beobachter in Karlsruhe ist, hat die Praxis der Richterwahl als „exzessive Handhabung von Macht“ der Parteien bezeichnet, die „den Eindruck einer Bestenauslese gar nicht erst aufkommen läßt“ und daher für die wirklich guten Kandidaten eine Hypothek ist, weil sie bei Amtsantritt erst einmal den bösen Schein ausräumen müssen.

Zudem kann bei der derzeitigen Rechtslage bei einer Wahl von Richtern durch das Parlament nicht mehr kontrolliert werden, ob parteipolitische Ämterpatronage vorliegt. Das OVG Schleswig hat jüngst entschieden, daß bei einer Wahlentscheidung durch das Parlament für eine materiellrechtliche Prüfung – etwa im Rahmen einer Konkurrentenklage – kein Raum sei, weil es Sinn einer Wahlentscheidung sei, daß in diese unterschiedlichste Vorstellungen und Motive eingingen. Von Bestenauslese i.S. von Art. 33 II GG kann ernsthaft nicht mehr die Rede sein (NJW 1999,2331)

Ein weiteres kommt hinzu: Insbesondere bei der Wahl von Bundesverfassungsrichtern verletzen die Parteien – man muß schon sagen: ungeniert – die Verpflichtung, sich so rechtzeitig auf einen Kandidaten oder eine Kandidatin zu einigen, daß dieser/diese nach Ablauf der Wahlperiode des Vorgängers sein Amt antreten kann. Es ist fast zur Regel geworden, daß der

ausscheidende Amtsinhaber auch gegen seinen erklärten Willen noch monatelang amtieren muß, weil sein Nachfolger nicht gewählt wird. Ist es eigentlich ein Geheimnis, wann ein Bundesverfassungsrichter spätestens sein Amt aufgeben muß? Oder muß noch erst ein geeigneter Bewerber heranwachsen? Natürlich sind dies keine ernsthaften Fragen. Sehr ernsthaft ist aber die Feststellung, daß ganz ungeniert nur Parteiinteressen und Parteienmacht zu der Verzögerung führen.

Und wenn dann noch eine gerade gewählte Kandidatin am Abend einer Landtagswahl in einem Fernsehinterview unter Hinweis auf ihre neue Aufgabe als Bundesverfassungsrichterin zum schlechten Wahlausgang für ihre Partei Stellung nimmt und dabei abwertende Äußerungen über den politischen Gegner macht, dürfte endgültig der Anspruch auf Unabhängigkeit, der wichtigsten und unverzichtbaren Tugend des Richters, auf absehbare Zeit unglaublich sein.

Ich hoffe, daß der Landesverband seinen Widerstand gegen einen Richterwahlausschuß, der nur oder auch nur überwiegend aus Politikern besteht, unter keinen Umständen aufgibt und dafür kämpft, daß die Mitwirkung von Richtern bei der Übertragung eines Richteramtes gestärkt wird, auch wenn darum noch weitere 50 Jahre gekämpft werden muß.

Damit bin ich schon mitten in den Themen, die den Landesverband fünfzig Jahre lang beschäftigt haben.

Kehren wir noch einmal in das Gründungsjahr des Landesverbandes zurück. Die Ministerpräsidenten der 11 westdeutschen Länder hatten dem Drängen der westlichen Besatzungsmächte nachgegeben und die Voraussetzungen für die Bildung eines Parlamentarischen Rates geschaffen, der am 1.9.1948 in Bonn zusammentrat, um auf der Grundlage des sogen. Herrenchienseer

Verfassungsentwurfs ein Grundgesetz für den geplanten Zentralstaat in den westlichen Besatzungszonen zu schaffen. Die Beratungen geschahen u.a. in mehreren Fachausschüssen, zu denen auch ein Rechtsausschuß gehörte. Es galt nun, so viel wie möglich von den Vorstellungen über die Neugestaltung der Justiz in das Grundgesetz zu bringen. Einen Bundesverband der Richter und Staatsanwälte gab es noch nicht. Die Versammlung sandte daher ein Telegramm an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates (es war Konrad Adenauer) mit folgendem Wortlaut:

Richter und Staatsanwälte beantragen als Träger der rechtsprechenden Gewalt, in Fragen der Rechtspflege gehört zu werden. Wir bitten, einen Termin zur Rücksprache zu bestimmen.

Ich habe nicht feststellen können, ob es dazu gekommen ist. Bemerkenswert daran ist aber, daß der Verband offenbar – wie schon gesagt - keine Existenz im Elfenbeinturm anstrebte und sich durchaus der politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung stellen wollte.

Ganz deutlich wird dies in der Bestellung eines Pressereferenten und vor allem in der – wie es kurze Zeit später in einem Sitzungsprotokoll heißt - „Aufnahme einer Verbindung mit dem Rundfunkstudio Dortmund“ mit dem Ziel der Mitwirkung an einer Sendung „Recht und Leben“. Sehr erfolgreich scheint diese Initiative aber nicht gewesen zu sein. Im Jahre 1951 wird in einer Gesamtvorstandssitzung eine „Wiederaufnahme“ der Verbindung zum Nordwestdeutschen Rundfunk angeregt und beschlossen, daß die „bisher in dieser Sache tätig gewesene Kommission ihre Arbeit fortführen solle“, ein sicheres Zeichen für ein Begräbnis.

In den folgenden Jahren regte sich auch ein gewisser Widerstand gegen zu engen Umgang mit Pressevertretern. Ursache waren – neben vereinzelt Fehlleistungen von Journalisten -offenkundige Schwierigkeiten der Richter und Staatsanwälte, die Rolle der Presse und die besonderen Arbeitsbedingungen ihrer Vertreter zu verstehen und hinzunehmen. Einen nach außen sichtbaren Höhepunkt der „Pressefeindlichkeit“ stellte ein Vorgang auf dem Deutschen Richtertag 1959 in Würzburg dar. Das Fernsehen hatte große Scheinwerfer aufgestellt, die einige Teilnehmer als sehr störend empfanden. Während der Eröffnungsveranstaltung wurden Rufe laut: „Licht aus“. Als nichts geschah, griffen einige Teilnehmer zur Selbsthilfe und zogen unter Beifall die Stecker aus der Wand. Das Fernseheteam verließ die Veranstaltung.

Dergleichen gibt es heute nicht mehr. Wie ist es aber um das Verhältnis Justiz/Presse in unserem Lande bestellt? Gibt es da nach 50 Jahren auf unserer Seite nichts mehr zu verbessern?

Der Schwung des Neubeginns ließ sichtlich nach, obwohl die Mitgliederzahlen des Verbandes sprunghaft wuchsen. Im Jahre 1950 gehörten 1.300, 1954 2.100 und 1958 2.700 Mitglieder dem Landesverband an. Damit ist der Landesverband, der heute über 3.000 Mitglieder zählt, **die** Vertretung der Richter und Staatsanwälte. Andere Verbände wie die Gruppe der Richter und Staatsanwälte in der ÖTV und die „Neue Richtervereinigung“ sind zahlenmäßig stets unbedeutend geblieben.

In den Vordergrund traten nun die drängenden Probleme des Alltags, die unsere bayerischen Kollegen abkürzend als die drei großen „B“ bezeichnen, nämlich „Besoldung, Beihilfe, Bänzen“. Für diejenigen, die nicht bayerisch sprechen: mit dem letzten Wort sind „Pensen“ gemeint.

Ich will diese Probleme nicht bagatellisieren. Viele Kolleginnen und Kollegen führten damals sicherlich – wie dies später einmal mit einer unvergessenen Wendung bezeichnet worden ist – eine Kümmerexistenz am Rande der Gesellschaft. Erwähnt seien nur die zahlreichen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten geflüchteten und vertriebenen Richter und Staatsanwälte, die unter teils erbärmlichen Verhältnissen auf eine Wiederbeschäftigung warteten und die zu unterstützen der Landesverband sich immer wieder bemüht hat, auch durch Geldsammlungen. Bedauerlicherweise gab es für die nach 1933 aus ihren Ämtern vertriebenen Richter und Staatsanwälte keinerlei Hilfe oder Unterstützung durch den Landesverband.

Der Elan des Anfangs war wohl auch wegen einer großen Enttäuschung bald dahin. Zwar war unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes mit den Vorarbeiten zur Schaffung des nach Art. 98 Abs.1 GG zwingend gebotenen Richtergesetzes begonnen worden. Die Arbeiten gerieten aber bald ins Stocken. Es folgten mehr als ein Jahrzehnt dauernde quälende Auseinandersetzungen, die sicherlich demotivierend waren. Die vor allem im Landesverband NW immer wieder geäußerte Hoffnung, die 3. Gewalt werde nach dem eindeutigen Postulat des Grundgesetzes nicht mehr nur eine „2a-Gewalt“ sein, war schnell dahin. Unterstützung für seine Forderungen fand der Verband nur bei wenigen aufgeschlossenen Rechtspolitikern.

Die Widerstände der mehr und mehr Einfluß gewinnenden Exekutive, vor allem auch des Beamtenbundes gegen jede Änderung der einfachen Gesetzeslage wuchsen. Das hierarchische Denken der Verwaltung triumphierte. In einer EntschlieÙung vom 30.7.1955, also sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, haben die Innenminister des Bundes und der Länder gefordert, „um der Einheit des öffentlichen Dienstes willen die Richter genauso wie die übrigen Beamten“ zu behandeln. Und der Beamtenbund hatte noch 1952

gefordert, daß „die hoheitlichen Aufgaben der Verwaltung und die Aufgaben der Rechtspflege... durch Beamte wahrzunehmen seien“.

Solche Formulierungen werden heute sicherlich nicht mehr gebraucht. Aber gibt es das dahinter stehende Verständnis von der Gewaltenteilung nicht auch heute noch? Wenn ich an die Formulierung der Innenminister von 1955 über die „Einheit des öffentlichen Dienstes“ und an den - wenn auch vergeblichen - Versuch der Schaffung einer Verwaltungsspitze für Exekutive und Judikative in unserem Lande denke, kommen mir Zweifel.

Jedenfalls können solche Versuche, die Stellung der dritten Gewalt zu schwächen, wie sich gezeigt hat, nur bei einmütigem Widerstand durch die Vertreter der Judikative vereitelt werden.

Der Landesverband sah sich nach der Gründung des Bundesverbandes im Herbst 1949 in München zudem in einer neuen Lage. Zwar hatte er das energische Bestreben des bayerischen Richterbundes, den Deutschen Richterbund auf Bundesebene neu zu gründen, unterstützt, wenn auch zunächst etwas zögerlich. Eine kleine Begebenheit am Rande mag das Zögern verdeutlichen: Für eine vorbereitende Versammlung, die in Bayern stattfinden sollte, wurde Bad Kissingen vorgeschlagen mit der Begründung, es sei mit Widerstand gegen diesen Ort wohl nicht zu rechnen, weil in Norddeutschland die Zugehörigkeit dieser Stadt zu Bayern nicht sehr bekannt sei.

Die Gründung des Bundesverbandes hatte dann aber auch zur Folge, daß diesem Verband die Vertretung in Bundesangelegenheiten überlassen bleiben mußte, und zu diesen Angelegenheiten gehörte auch das Deutsche Richtergesetz. Der Landesverband hat die Bemühungen des Bundesverbandes um die gesetzliche Konkretisierung der besonderen Richterstellung immer für zu gering gehalten.

Das mag in mancher Hinsicht dem Bestreben des Bundesverbandes nicht gerecht geworden sein. Der Unmut des Landesverbandes ist aber verständlich. Denn ihm selbst war es gelungen, die Landesregierung davon zu überzeugen, daß das Land NRW über den Bundesrat die Initiative ergreifen solle, die Forderung des GG, die Rechtsstellung der Richter durch besondere Gesetze zu regeln, zu erfüllen. Dies geschah u.a. durch die berühmte „lex Amelunxen“ von 1952, die eine eigene Richterbesoldung vorsah und im Jahre 1953 die einmütige Zustimmung des Bundesrates fand, offenbar aber nicht die Unterstützung des Bundesverbandes.

Es setzte sich die Auffassung durch, daß einer der Gründe für die - von NW aus gesehen - Ineffizienz der Führung des Bundesverbandes darin lag, daß dessen Sitz in München und damit für eine erfolgreiche Verbandsarbeit zu weit von Bonn entfernt war. Von seiner Gründung im Jahre 1909 bis 1933 war der Sitz des Bundesverbandes München gewesen, also weitab von der Haupt- und Regierungsstadt Berlin. Es ist schon bemerkenswert, daß jedenfalls der Landesverband NW seit seiner Gründung kontinuierlich bestrebt war, im politischen Raum präsent zu sein und politisch Einfluß zur Erreichung seiner Ziele zu nehmen.

Es begann ein zähes Ringen um den Sitz des Bundesverbandes und um den Vorsitz im Verband. Mehrere Anläufe des Landesverbandes, den Vorsitzenden des Bundesverbandes zu stellen und dessen Sitz nach Bonn oder zumindest in die Nähe von Bonn zu verlegen, scheiterten, wohl auch deshalb, weil viele andere Landesverbände eine Dominanz des bei weitem mitgliederstärksten Landesverbandes fürchteten. Die ersten Landesvorsitzenden des Verbandes und weitere Vorstandsmitglieder haben in erheblichem persönlichen Einsatz darum gekämpft, die aus heutiger Sicht unzweifelhaft dringend notwendige Verlegung des Sitzes des Bundesverbands nach Bonn und die damit zwangsläufig

verbundene stärkere personelle Besetzung des Bundespräsidiums mit Mitglieder des Landesverbandes zu erreichen.

Ein erster Schritt gelang erst im Jahre 1967 mit der Verlegung des Bundesverbandes nach Düsseldorf und mit der Wahl des dortigen Landgerichtspräsidenten Drees zum ersten Bundesvorsitzenden aus NRW. Ohne die unermüdliche Überzeugungsarbeit des Landesverbandes und auch ohne seine Unterstützung des Bundesverbandes in personeller und finanzieller Art wären der anschließende Erwerb eines Hauses in Bonn und die Verlegung des Bundesverbandssitzes dorthin nicht möglich gewesen.

Das Bemühen des Landesverbandes hat sich gelohnt. Der Sitz des Bundesverbandes gehört dorthin, wo die politischen Entscheidungen fallen. Der im März dieses Jahres erfolgte Umzug nach Berlin war daher im Bundesverband ernsthaft nicht mehr streitig.

Im Jahre 1961 trat das Deutsche Richtergesetz in Kraft, ein Gesetz, das endlich den äußeren Rahmen ausfüllte, den die Verfassung in Art. 98 Abs.1 und 3 GG vorgegeben hatte. Trotz aller Unzulänglichkeiten war es doch ein Gesetz von rechtshistorischen Rang, weil es erstmals in der deutschen Geschichte ein eigenständiges öffentlichrechtliches Dienst- und Treueverhältnis der Richter normierte. Damit war die Figur des richterlichen Beamten endgültig überwunden. Dies hat nicht zuletzt auch bewußtseinsprägende Wirkung entfaltet: Der Richter ist nicht nur vom Status, sondern auch vom inneren Selbstverständnis her Verfassungsorgan mit besonderen Rechten, Pflichten und Verantwortlichkeiten. Den „richterlichen Beamten“ gibt es nicht mehr. Eine der Hauptforderungen des Richterbundes, auch in den zitierten Entschliebung des Landesverbandes in Recklinghausen 1948 niedergelegt, ist erfüllt: Jedem Richter ist das Recht eingeräumt, gegen Maßnahmen der Dienstaufsicht, durch

die er seine Unabhängigkeit beeinträchtigt sieht, das Dienstgericht anzurufen. Die Grenzen der Dienstaufsicht bestimmt damit nicht mehr die Justizverwaltung, sondern das Richterdienstgericht.

Ein Schwachpunkt des Deutschen Richtergesetzes ist die Regelung der Selbstverwaltungsbefugnisse und der Rechte der Richtervertretungen.

Ich habe schon darauf hingewiesen, daß die Befugnisse der gewählten Richter, in diesem Zusammenhang des Präsidialrates, bei Einzelfall-Personalentscheidungen ausgebaut werden müssen.

Leider hat das Land NW von der im deutschen Richtergesetz geschaffenen Möglichkeit einer Erweiterung der Befugnisse des Präsidialrates keinen Gebrauch gemacht. Im Richtergesetz für das Land NW, das im März 1966 verabschiedet wurde und damit immerhin schon rund fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Deutschen Richtergesetzes vorlag, ist die Beteiligung des Präsidialrates nur bei der Ernennung eines Richters für ein Amt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsrichters vorgesehen (von hier nicht interessierenden zwei Fällen abgesehen).

Noch unerfreulicher und nach meiner Meinung nahezu unerträglich ist die Regelung der Befugnisse der Richterräte in §§ 14 ff des Landesrichtergesetzes. Originäre Regelungen gibt es nicht - abgesehen von einigen Vorschriften über die Bildung der Richterräte auf den verschiedenen Ebenen und die Wahl ihrer Mitglieder. Selbst bei diesen Vorschriften wird immer wieder auf das Landespersonalvertretungsgesetz verwiesen. Die materiell-rechtliche entscheidende Vorschrift (§ 14) lautet: „Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, gelten für die Richterräte die Vorschriften des Landespersonalvertretungsgesetzes entsprechend.“

Man mag ja darüber streiten, ob Art. 98 Abs. 3 GG gebietet, daß auch jede Einzelheit der Rechtsverhältnisse der Richter in den Ländern gesetzlich zu regeln ist. Nach meiner Auffassung kann aber von einer Erfüllung des Verfassungsauftrages nicht die Rede sein, wenn es im Landesrichtergesetz nicht einmal eine Bestimmung gibt, die originär die Befugnisse der Richterräte regelt. Es ist ja nicht so, daß nur ein Verfassungsgebot nicht erfüllt wird, was schlimm genug ist. Auch in der täglichen Praxis gab und gibt es ständig Auseinandersetzungen mit der Justizverwaltung über den Umfang der Befugnisse von Richterräten und Präsidialräten. Das ergibt sich nahezu zwangsläufig daraus, daß zum einen die Beteiligungsrechte der Richter von zwei Vertretungen wahrgenommen werden, die unterschiedliche Aufgabenbereiche haben, zum anderen wegen der Befugnisse der Richterräte auf die Regelungen des Landespersonalvertretungsgesetzes verwiesen wird, das für Beamte diese Trennung nicht kennt.

Der Landesverband hat auf dieses Versäumnis immer wieder hingewiesen und durch zahlreiche Initiativen versucht, den Landesgesetzgeber zu veranlassen, das Landesrichtergesetz zu novellieren. Ohne Erfolg. Inzwischen waren im Jahre 1975 das Landespersonalvertretungsgesetz novelliert worden; die Mitwirkungsrechte erheblich erweitert worden. Die Schere zwischen den Befugnissen der übrigen Landesbediensteten einerseits und den Richter andererseits hatte sich weiter geöffnet. Der Landesverband reagierte darauf mit verstärktem Druck auf die Justizpolitiker des Landes, endlich das Landesrichtergesetz zu novellieren. Er legte seine Forderungen in „Leitsätzen zum Richteramtsrecht“ im Jahre 1977 vor.

Landesregierung und Landtag reagierten mit dem Verweis auf den Bundesgesetzgeber, der zunächst das Deutsche Richtergesetz novellieren sollte. Der Bundesjustizminister seinerseits machte eine Novellierung davon abhängig, daß die Richterverbände – DRB und ÖTV-Richterfachgruppe – sich über die

grundsätzlichen Probleme einigten – ein höchst bemerkenswertes Argument. Ich bin als früherer Landes- und Bundesvorsitzender sicher unverdächtig, die Durchsetzung der Interessen des Verbandes nicht für wünschenswert zu halten. Wenn aber ein verfassungsrechtlicher Auftrag unbeachtet bleibt, weil der politische Mut zu sachlich gebotenen Entscheidungen – auch gegen die Auffassung einer bestimmten Interessengruppe – fehlt, ist dies – vorsichtig ausgedrückt – ein Ärgernis. Ich weiß, daß dies politische Alltagspraxis ist. Besser wird das Verhalten des Gesetzgebers dadurch nicht.

Nach den Landtagswahlen im Jahre 1980 deutete sich die Bereitschaft von Landesregierung und Parlament an, endlich eine Novellierung des Landesrichtergesetzes vorzunehmen, ohne eine Novellierung des Deutschen Richtergesetzes abzuwarten. Im Frühjahr 1982 legte dann die SPD-Landtagsfraktion den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes vor, der allerdings nur Änderungen der Bestimmungen über Zusammensetzung und Wahl der Richtervertretungen enthielt. Das von der SPD-Fraktion und von der damaligen Justizministerin im Plenum des Landtages feierlich abgegebene Versprechen, der Entwurf sei nur ein erster Schritt, der wegen der bevorstehenden Richterrätewahlen beschleunigt gemacht werden müsse; der nächste Schritt mit den materiellen Bestimmungen werde folgen, wurde schon wenige Monate später schlicht kassiert.

Im Ergebnis sind wir beim Stand von 1966, dem Inkrafttreten des Landesrichtergesetzes geblieben. Der Landesverband hat in diesem Bereich noch viel Arbeit vor sich.

Sie, Herr Minister, haben kürzlich in einem Interview auf eine entsprechende Frage geantwortet,

„ob und ggfs. in welcher Form in NRW die Beteiligungsrechte in

Personalangelegenheiten der Richter und Staatsanwälte erweitert werden sollen, bedarf einer vertieften Prüfung“.

Mit Verlaub, Herr Minister, Sie sind erst kurz im Amt, es geht nicht gegen Sie: Aber reichen 24 Jahre seit Inkrafttreten des Landespersonalvertretungsgesetzes im Jahre 1975 für eine Prüfung, ja sogar für eine vertiefte Prüfung nicht aus? Es kann doch nicht mehr um das „ob“, sondern allenfalls um das „wie“ gehen. Die Vorschläge des Landesverbandes liegen seit langem auf dem Tisch. Gefragt ist keine Prüfung, sondern eine Entscheidung.

Es gibt noch ein weiteres Problemfeld. Die in Art. 98 GG verbürgte Unabhängigkeit des Richters bleibt unvollkommen, wenn sie sich nicht so weit wie eben möglich ohne Einfluß der Exekutive entfalten kann. Die Justiz darf auf keinem Fall von der Exekutive gesteuert werden. Sie muß sich selbst verwalten und sollte – in welcher Form auch immer – die Möglichkeit erhalten, über ihren Haushalt selbst zu verfügen und vor allem ihre Haushaltsforderungen dem Parlament selbst vortragen zu können.

Das Schlagwort für diese Forderung hat schon Anfang der fünfziger Jahre der Oberwaltungsgerichtspräsident v. Husen geprägt, als er „die Entfesselung der Dritten Gewalt“ forderte. Er hat allerdings treffend hinzugefügt: „Wenn dieser Weg zum Ziel führen soll, so kann er nur über die Leiche des Justizminister hinweg geschehen“. Ich möchte nicht mißverstanden werden: An die Abschaffung des Justizministeriums denke ich nicht. Wohl aber scheint es mir notwendig zu sein, daß Gerichte und Staatsanwaltschaften die Möglichkeit erhalten, eine angemessene, ihren Aufgaben und ihrer Stellung im Staate entsprechende Ausstattung unmittelbar beim Parlament einzufordern und damit dessen politische Verantwortlichkeit deutlich zu zeigen.

Der Landesverband hat zwar nicht in der Öffentlichkeit, aber doch in Gesprächen mit Justizpolitikern des Landes immer wieder einmal einen Vorstoß

in dieser Richtung gemacht. Ich erinnere mich an ein Treffen Ende der siebziger Jahre mit dem damaligen Landtagspräsidenten, in dem der Landesverband die Forderung nach einem Budgetantragsrecht der Justiz erhob. Der Landtagspräsident sah keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken - die zwar vielfach geäußert werden, aber doch kaum überzeugend sind - lehnte die Forderung aber wegen der Gefahr ab, daß dann etwa auch die Kommunen gleiche Forderungen erheben würden. Als weiteres Argument ist uns immer entgegengehalten worden, wir würden uns mangels entsprechender Erfahrung schlechter stehen als bei einer Vertretung durch die Exekutive.

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, können Sie sich vorstellen, daß wir finanziell und ausstattungsmäßig noch schlechter stehen könnten als jetzt? Kann die Ausstattung der Justiz - von Ausnahmen abgesehen - anders als antiquiert und in Teilen auch ärmlich bezeichnet werden? Hat sich dies in den letzten 50 Jahren geändert? Ist der eklatante, jedem ins Auge fallende Unterschied zur Ausstattung der Legislative und Exekutive in den letzten Jahrzehnten kleiner geworden? Gibt es in diesem Saal jemanden, der ernsthaft behauptet, die Justiz sei zur Erfüllung ihrer Aufgaben sachgerecht und zeitgemäß ausgestattet?

Ich kenne das ehrgeizige Programm der Landesregierung zur Modernisierung der Büroausstattung der Justiz. Leider wird diese Verbesserung mit einem ganz erheblichen Stellenabbau im Bereich des B- und K-Dienstes erkaufte. Ich bezweifle, ob die Ausstattung der Justiz auf diese Weise insgesamt nennenswert verbessert wird.

Ähnliches gilt auch für die Arbeitsbelastung. Ich weiß, daß die Klagen darüber so alt sind wie die Justiz und so alt wie die Behauptung, früher sei alles besser geworden. Es läßt sich aber nicht leugnen, daß die Schere zwischen den Eingangszahlen und der Zahl der Richter und Staatsanwälte, die für die

Bearbeitung vorhanden sind, sich immer mehr geöffnet hat. Ich will dies nicht vertiefen, aber doch bemerken, daß ein Richter und Staatsanwalt, der mehr auf den Schreibtisch bekommt, als er bei gründlicher Bearbeitung erledigen kann, stets in dem Zwiespalt steht, entweder die Verfahren – wie auch immer – vom Tisch zu bekommen oder Rückstände anzuhäufen. Das ist keine akzeptable Alternative.

Man kann die Unabhängigkeit der Justiz auch unter Aktenbergen begraben. Dies sollten die Politiker bei den Haushaltsberatungen bedenken. Der stereotype Hinweis auf Geldmangel, Haushaltsdefizite und Sparzwänge ist eine Leerformel. Es ist Geld genug da, auch für eine ordentliche personelle und sachliche Ausstattung der Justiz. Die Frage ist allein die, ob der politische Wille dahin geht. Denn klar ist, daß dieses Geld dann nicht an anderer Stelle ausgegeben werden kann. Es ist aber politisch klüger, zu behaupten, es fehle an Geld, als zuzugeben, daß die vorhandenen Mittel jedenfalls nicht für die Justiz ausgegeben werden sollen.

Jeder Politiker sollte sich zudem fragen, ob es vertretbar ist, einerseits dem Bürger Rechte zu gewähren oder zu verstärken, andererseits die zur nachhaltigen Sicherung dieser Rechte erforderlichen finanziellen Mittel nicht zur Verfügung zu stellen.

Ich bin nicht so naiv anzunehmen, daß dies alles schlagartig besser wird, wenn die Justiz sich selbst verwaltet und ihre Haushaltsforderungen dem Landtag direkt vortragen darf. Dies alles ist aber nur in unserem Lande nahezu revolutionär. Ein Blick über die Grenzen zeigt, daß es möglich und erfolgreich ist. In vielen Ländern der EU, etwa in Italien, Spanien, Frankreich und Großbritannien ist die Selbstverwaltung der Justiz und damit die Eigenständigkeit der Dritten Gewalt weitaus umfassender verwirklicht worden, als dies bei uns der Fall ist.

Wenn ich die Themen Richtergesetz, Richteramtsrecht, Selbstverwaltung der Justiz in meinem Rückblick auf 50 Jahre Landesverband etwas eingehender behandelt habe, so deswegen, weil es um die Verwirklichung der Unabhängigkeit der Richter geht, die nicht ein Privileg des Richters um seiner selbst willen ist, erst recht kein Freibrief für alle möglichen Verhaltensweisen. Die Unabhängigkeit der Richter ist ein Pfeiler unseres Rechtsstaats. Sie dient dem Bürger, indem sie ihm Schutz vor Willkür und Manipulation garantiert. Ohne eine wirkliche umfassende Unabhängigkeit der Richter kann die Justiz nicht die neutrale Instanz sein, die jeder Einflußnahme von außen, insbesondere einer solchen durch die beiden anderen Staatsgewalten, entzogen ist. Die Stärkung der Unabhängigkeit der Richter ist daher eine Stärkung der Bürgerrechte.

Mit Helmut Coing, dem Rechtshistoriker und Rechtsphilosophen, der schon in den fünfziger Jahren diese Frage gestellt hat, möchte ich auch heute fragen:

Ist alles geschehen, um unseren Richtern Autorität, Kraft und Würde zu verleihen, nicht um ihrer selbst willen, aber um der Freiheit der Bürger willen (DRiZ 1958,282)?

Ein letztes Mal komme ich auf die erste Mitgliederversammlung zurück, an der – wie selbstverständlich – Richter **und** Staatsanwälte teilnahmen. Das war es aber keinesfalls, gab es doch bis 1933 in Preußen einen Verein preußischer Staatsanwälte. An eine Neugründung eines Vereins der Staatsanwälte ist offenbar nie gedacht worden. Beherrschend war vielmehr das Bewußtsein, daß Richter und Staatsanwälte als Organe der Rechtspflege gemeinsam die Aufgaben der Justizgewährung erfüllen. Ihrer Tätigkeit liegen die gleichen Prinzipien zugrunde, vornehmlich die Grundsätze der Objektivität, der Unparteilichkeit und der Gerechtigkeit, und beider Bestreben ist auf dasselbe

Ziel gerichtet, nämlich die Wahrheit zu finden und Gerechtigkeit walten zu lassen. Beide Ämter sind daher gleichwertig, wenn auch mit unterschiedlichem Status und funktionellen Unterschieden in ihren gesetzlichen Aufgaben. Das Amt des Staatsanwalts unterscheidet sich somit wesentlich von dem eines Beamten der Exekutive. So hat es der Richterbund es in dem Entwurf seiner „Justizpolitischen Leitlinien“ im Jahre 1978 formuliert.

Konsequenterweise forderten die Delegierten der erste Mitgliederversammlung dann auch für die Staatsanwälte „die Sicherung derjenigen Unabhängigkeit, die notwendig ist, um eine nur dem Gesetz entsprechende Verfolgung aller Straftaten frei von politischen Einflüssen zu gewährleisten“. Ferner wurde verlangt, daß Richter und Staatsanwälte „nur durch richterliche Disziplinargerichtshöfe in einem ordentlichen Verfahren über ihre richterliche und staatsanwaltliche Tätigkeit zur Verantwortung gezogen werden“.

Der Landesverband hat in der Folgezeit stets vehement für die Einbeziehung der Staatsanwälte in das Deutsche Richtergesetz eingesetzt. Im Landesverband wurde alsbald eine Arbeitsgemeinschaft der Staatsanwälte gebildet mit dem Ziel, der Forderung auch argumentativ den denkbar größten Nachdruck zu verleihen. Die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft mündete in einer Denkschrift, die vom Bundesverband dem Bundesjustizminister und durch die Landesverbände den Landesjustizministern und –senatoren zugesandt wurde. In der Jahresmitgliederversammlung des Landesverbandes im Jahre 1955 hat der damalige Vorsitzende Dr. Heimsoeth folgenden, uns heute eher rührend anmutenden Aufruf an die Mitglieder gerichtet:

„Sie werden es uns nicht verübeln, wenn wir noch ein Letztes versuchen wollen. Im Augenblick des Kampfes muß jeder helfen, der irgendwie Beziehungen zu einem Bundestagsabgeordneten hat.“

Inzwischen war 1957 vom Bundesjustizministerium ein Entwurf des deutschen Richtergesetzes fertiggestellt worden. Noch bevor dieser im Februar 1958 dem Kabinett vorgelegt werden sollte, verlangte der Landesverband in einer EntschlieÙung – wie es dort wörtlich heißt – die „größtmögliche Einbeziehung der Staatsanwälte in das Richtergesetz“.

In einer Stellungnahme des Richterbundes heißt es zur Begründung:

„Das Ziel einer gesetzlichen Regelung für den Richterstand soll sein, die Güte der Rechtspflege im Interesse des gesamten Staates zu sichern. Dazu gehört auch eine der rechtsprechenden Gewalt eng verbundene und gleichwertige Staatsanwaltschaft. Würde in einem Richtergesetz die Rechtsstellung der Staatsanwälte nicht geregelt, bliebe das Gesetz zum Schaden der Rechtspflege ein bedauerliches Stückwerk. Der Entwurf zerschneidet ohne zwingenden Grund und wider allen Sinn das Band, das die beiden Organe der Rechtspflege in über einhundertjähriger Tradition verbindet“.

Der Landesverband befand sich damit in bester Gesellschaft. Der bekannte Strafrechtler Eberhard Schmidt hat 1957 in einem Rechtsgutachten mit Entschiedenheit die Einbeziehung der Staatsanwälte in das Deutsche Richtergesetz gefordert und dies auch damit begründet, daß die Staatsanwaltschaft nicht Advokat der Anklage sei, sondern „Wächter der Gesetze“, wie dies schon Savigny 1843 dargelegt hat, wohl der bedeutendste deutsche Rechtsgelehrte des 19. Jahrhunderts, den heute kaum noch ein Jurist kennt, weil man neuerdings bei der Ausbildung von Juristen auf Rechtsgeschichte verzichten zu können glaubt. Savigny hat dies bewußt so formuliert als Widerspruch zu dem bisherigen Verständnis des Staatsanwalts, das Friedrich Wilhelm I - wegen der erwähnten Auffassung über die Juristenausbildung ebenso unbekannt wie Savigny - so formuliert hat: „Der Staatsanwalt ist Auge und Ohr des Königs.“ Zwischen diesen beiden Auffassungen liegt der tiefgreifende Unterschied zwischen Polizei- und Rechtsstaat.

Ob dies diejenigen bedacht haben, die immer noch meinen, das Justizressort einem anderen Ministerium oder der Staatskanzlei zuschlagen zu sollen?

Trotz der oben geschilderten Bemühungen des Landesverbandes um die Einbeziehung der Staatsanwälte in das Deutsche Richtergesetz entstand unter den Staatsanwälten in Nordrhein-Westfalen der Eindruck, der Landesverband und vor allem der Bundesverband setze sich nicht genügend für die Belange der Staatsanwälte ein. Darüber gab es im Landesverband eine recht heftige Debatte, die aber beendet werden konnte, als folgendes bekannt wurde: „Maßgebliche“ Politiker hatten gegenüber Vorstandsmitgliedern, die Richter waren, erklärt: „Lassen Sie die Staatsanwälte heraus und Sie erhalten sofort alles, was sie haben wollen“, was die Vorstandsmitglieder mit den Worten abgelehnt hätten: „Nur über unsere Leiche“.

Es war übrigens nicht das einzige Mal, daß von außerhalb versucht wurde, Richter und Staatsanwälte gegeneinander auszuspielen.

Es ist bekannt, daß der Richterbund sich mit seiner Auffassung politisch nicht durchsetzen konnte, obwohl eine Delegation des Bundesverbandes vom Bundeskanzler Adenauer, der ja selbst vor der Jahrhundertwende kurze Zeit Staatsanwalt gewesen war, empfangen worden war und von der Unterredung mit dem Eindruck gekommen war, der Bundeskanzler stehe dem Anliegen der Einbeziehung der Staatsanwälte aufgeschlossen gegenüber. Auch spätere, nach dem Inkrafttreten des Deutschen Richtergesetzes unternommene Versuche einer gesetzlichen Regelung der besonderen Rechtsstellung der Staatsanwälte gelangten über das Stadium eines Referentenentwurfs nicht hinaus. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft (EStAÄG)“ vom 2.12.1976 ist nach langen Diskussionen gescheitert. Damit endeten, nachdem auch die Justizministerkonferenz im Jahre 1983 kein Interesse an einer Reform gezeigt hatte, erfolgversprechende Bemühungen. Das ändert aber nichts daran, daß die Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft dringend einer umfassenden normativen Absicherung in einem Gesetz bedarf.

Immerhin ist es – gegen unglaublich starken, erbitterten Widerstand vor allem vieler Innen- und Finanzminister – gelungen, die Staatsanwälte in die Richterbesoldung miteinzubeziehen.

Leider gehört unser Land Nordrhein-Westfalen auch nicht zu denjenigen Bundesländern, die die Generalstaatsanwälte aus dem Kreis der sog. politischen Beamten herausgenommen haben. Bekanntlich hat der politische Beamte – bei Meidung seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand – sein Amt „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung“ (§ 31 BRRG) zu führen. Das ist für herausgehobene

Exekutivbeamte sicherlich notwendig, damit der politische Wille der Regierung deutlich bleibt.

In meinem ursprünglichen Manuskript stand bis vor einigen Tagen der Satz:

Ich habe noch niemanden kennengelernt, der behauptet hätte, die Aufgabe der Generalstaatsanwälte sei die „fortdauernde Übereinstimmung mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung“.

Das hat sich geändert.

Jetzt gibt es einen Politiker, immerhin Ministerpräsident und zugleich Justizminister eines Bundeslandes, der am 3. August dieses Jahres den Generalstaatsanwalt seines Landes in den einstweiligen Ruhestand versetzt und zur Begründung dieser Maßnahme durch das Justizministerium hat verlauten lassen, er, der Ministerpräsident, habe nach der Wahl im Herbst des vergangenen Jahres dem Generalstaatsanwalt (jetzt wörtlich)

„eine Chance geben wollen, sich unter der neuen politischen
Konstellation zu bewähren“.

Es spricht sehr für den Generalstaatsanwalt, daß er diese Chance nicht genutzt hat, sondern stattdessen Ermittlungsverfahren wegen Ladendiebstahls, Steuerhinterziehung und Nötigung auch dann geführt hat, wenn es sich bei den Beschuldigten um Landtagsabgeordnete der Regierungsparteien handelte. So etwas darf es nach dem Rechtsverständnis dieses Justizministers und Ministerpräsidenten offenbar nicht geben.

Es kann gar nicht oft genug wiederholt werden:

Generalstaatsanwälte sind nicht Organe der Exekutive, sondern Organe der Strafrechtspflege. Wegen ihrer herausgehobenen Stellung darf bei ihnen auch nicht der leiseste Verdacht aufkommen, sie hätten Rücksicht auf politische Umstände und Ansichten zu nehmen und könnten deshalb doch nicht ganz

konsequent unparteilich und ausschließlich Recht und Gerechtigkeit verpflichtet sein.

Es spielt gar keine Rolle, daß es in unserem Lande nicht den geringsten Hinweis darauf gibt, daß die Integrität der Betroffenen jemals auch nur im geringsten in Zweifel gestanden hat. Entscheidend ist der böse Schein, der auch sonst mit den Betroffenen meist nichts zu tun hat, wohl aber mit der Situation, in der sie sich befinden.

Der Landesverband sollte, nachdem eine Reihe von Bundesländern mit gutem Beispiel vorangegangen sind, in seinen jahrzehntelangen Anstrengungen nicht nachlassen, diesen – in meinen Augen anachronistischen – Zustand zu beenden. Der Richterbund hat dies immer gefordert. Uns ist dann immer wieder entgegengehalten worden, unsere Befürchtungen seien unrichtig, was sich schon daraus ergebe, daß kein Generalstaatsanwalt entlassen worden sei. Dies traf bis vor etwa 15 Jahren auch zu. Seit dieser Zeit gibt es allerdings hinreichend Beispiele für den Mißbrauch der Möglichkeit, einen mißliebigen Generalstaatsanwalt zu entlassen. Ich erinnere an die – wenige Monate vor der Regelpensionierung erfolgte – skandalöse Versetzung eines Generalstaatsanwalts in den Wartestand in einem nördlichen Bundesland vor etwas mehr als 10 Jahren. Der Betroffene hatte sich bei der damaligen Landesregierung politisch mißliebig gemacht, weil er, wie sich inzwischen herausgestellt hat, mit sehr guten Gründen nach Recht und Gesetz Ermittlungen veranlaßt und vorangetrieben hatte, die unerwünscht waren. Ich erinnere an die Entlassung eines Generalbundesanwalts, die von vielen mit den Umständen Vertrauten als Bauernopfer angesehen wurde. Der jüngste Fall ist nur der bisherige Höhepunkt. Der Journalist Prantl, selbst früher Staatsanwalt, hat in der Süddeutschen Zeitung vor einigen Jahren im Zusammenhang mit dem Weinskandal in Rheinland-Pfalz sehr drastisch formuliert: „Wer sich den

Generalstaatsanwalt als politischen Beamten hält, braucht sich über Verdächtigungen nicht zu beschweren.“

Mit der Herausnahme der Generalstaatsanwälte aus dem Kreis der politischen Beamten ist es allein nicht getan. Die Rechtsstellung der Staatsanwälte bedarf einer umfassenden Absicherung in **einem** Gesetz. Das „externe“ Weisungsrecht darf kein Tabu sein, Inhalt und Grenzen des sog. internen Weisungsrechts sind unter Beachtung seiner immanenten Schranken, die sich insbesondere aus dem Legalitätsprinzip ergeben, präzise zu regeln. Der Richterbund hat dazu in seinen Leitlinien Kriterien entwickelt.

Meine Damen und Herren,
sehen Sie mir nach, wenn ich nur einige wenige Bereiche der Arbeit des Landesverbandes berührt habe, die mir wichtig erschienen. Andere sind es nicht weniger, z.B. die Problemfelder Justizreform, Juristenausbildung, dienstliche Beurteilung der Richter und Staatsanwälte, Meinungsäußerungen von Richtern und Staatsanwälten in der Öffentlichkeit, Beseitigung der Benachteiligung von Frauen im Justizdienst. Die Aufzählung ist unvollständig. Ich erinnere nur an die drei großen B: Besoldung, Beihilfe, „Bänsen“. Auch in diesen Bereichen haben Kolleginnen und Kollegen jahrzehntelang ehrenamtlich und nebenamtlich gewirkt.

50 Jahre sind eine lange Zeit, viel mehr, als das aktive Berufsleben eines Richters oder Staatsanwalts. Es sollte ausreichen, die Arbeit des Landesverbandes zu bewerten. Ich werde es gleichwohl nicht tun, weil ich nach über dreißigjähriger Mitgliedschaft im Verband, davon mehr als die Hälfte der Zeit in der Vorstandsarbeit und fünf Jahre als Vorsitzender doch wohl nicht die nötige Distanz und Unparteilichkeit habe.

Ganz sicher bin ich mir aber, daß es den schon zitierten „kleinen Justizbeamten“ des Kaiserreichs und der Weimarer Republik nicht mehr gibt. Die vom Grundgesetz geforderte Unabhängigkeit ist durch Richter Gesetze immerhin so gefestigt, wie dies in der deutschen Geschichte noch nie war. Richter und Staatsanwälte bilden keinen Stand mehr, der in Distanz zu Gesellschaft und Staat von hoher Warte aus vermeintlich über den Dingen stehend amtiert. Dazu hat auch unser Landesverband beigetragen.

Unser Rechtsstaat ist in den fünfzig Jahren ernsthaft noch nicht auf die Probe gestellt worden, die Unabhängigkeit der Richter essentiell noch nicht bedroht worden. Im Spannungsverhältnis zwischen den drei Staatsgewalten wird der Kampf um die Stärkung der dritten Gewalt wohl nie ganz zu Ende sein. Auch der Landesverband Nordrhein-Westfalen muß ihn weiter führen, weil nur die Erhaltung und Stärkung einer unabhängigen Stellung der dritten Gewalt dem Rechtsfrieden und dem Gemeinwohl dient.

Dazu wünsche ich dem Landesverband in den nächsten Jahrzehnten viel Erfolg.