Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 29 (2012)

Artikel: Strafjustiz und Richterwahl in der Bundesrepublik Deutschland

Autor: Fischer, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051576

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 18.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Strafjustiz und Richterwahl in der Bundesrepublik Deutschland*

THOMAS FISCHER
Prof. Dr. iur., Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 99
Résumé 100
1. Einleitung 101
2. Auswahl und Laufbahn 102
3. Gefahren für die Unabhängigkeit 104
4. Unabhängigkeit 105
5. Direkte Einflüsse 106
6. Reform-Vorschläge 106
7. Zusammenfassung 107

Zusammenfassung

Auswahl, Amt und Laufbahn der Strafrichter in der Bundesrepublik Deutschland müssen im Zusammenhang mit der Juristenausbildung insgesamt verstanden werden, die eine frühe Spezialisierung auf strafrechtliche Inhalte nur in geringem Maße zulässt und mit dem System des (zweifachen) Staatsexamens stark auf eine Berufstätigkeit in der Justiz der Bundesländer ausgerichtet ist.

Auswahl, Ernennung und Amt der Strafrichter an den Tatgerichten sind maßgeblich von Laufbahngesichtspunkten bestimmt. Politische Einflüsse, auch solche von Berufsverbänden, sind gering. Ernennung auf Lebenszeit, grundsätzliche Unversetzbarkeit, Geschäftsverteilung durch die gewählten Präsidien der Gerichte sowie die praktische Ausformung des Verfassungsgrundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit tragen zur Bildung einer starken Gruppenidentität bei. Die Besetzung von Beförderungsstellen durch die Ministerialbürokratie der Länder sowie (länder-

* Das Vortragsmanuskript wurde beibehalten und nur geringfügig überarbeitet.

spezifisch) der Laufbahnwechsel zwischen Gericht und Staatsanwaltschaft führen allerdings auch zu einer Annäherung an Beamtenlaufbahnen.

Die Richter der obersten Bundesgerichte, also auch der fünf Strafsenate des Bundesgerichtshofs, werden vom Richterwahlausschuss gewählt. Auswahl der Kandidaten und Wahl unterliegen hier auch – in unterschiedlichem Maße – (partei)-politischem Einfluss, die Ernennung zum Bundesrichter auf Lebenszeit und die Regelungen des Gerichtsverfassungsgesetzes führen in der gerichtlichen Praxis zu einem hohen Maß von Unabhängigkeit.

Reformbemühungen richten sich namentlich auf die Übertragung der Auswahl- und Beförderungsentscheidungen von der Ministerialbürokratie auf Gremien der richterlichen Selbstverwaltung.

Résumé

Que l'on parle d'élection, de promotion ou de carrière des juges pénaux en Allemagne, ces éléments doivent toujours être discutés en regard de la formation de base de juriste. En effet, celle-ci, bien que soulevant peu de dimensions spécifiques au domaine pénal, offre une première formation, complétée ensuite par un examen fédéral permettant une meilleure employabilité auprès des juridictions territoriales du pays. Si l'élection et la promotion des juges subissent une influence évidente exercée par les partis politiques, l'expérience du candidat à un poste et les réglementations spécifiques à l'organisation judiciaire permettent en général aux magistrats de garder une bonne indépendance. Par ailleurs, les possibilités de promotion ou de mutation, notamment dans le cadre d'une réorientation professionnelle, reposent sur un mode bureaucratique conduisant souvent les magistrats à une carrière de fonctionnaire. Enfin, l'indépendance est également préservée au niveau des cours fédérales. En effet, le processus d'élection des juges des cours suprêmes ainsi que des cinq présidents de la Cour fédérale de justice est diligenté par une commission de désignation des magistrats. L'indépendance des juges par rapport à la société civile et politique peut ainsi être garantie.

1. Einleitung

Auswahl, Amt und Laufbahn der Strafrichter in der Bundesrepublik sind im Zusammenhang mit der Juristenausbildung insgesamt zu betrachten.

Das Rechtstudium in Deutschland ist, trotz einer Reihe von Reformen im Rahmen des Bologna-Prozesses, die unter anderem zu allein von den Universitäten getragenen Prüfungen und Abschlüssen geführt haben, weiterhin sehr stark durch die Orientierung auf die zwei Juristischen Staatsexamen bestimmt.

Beispielhaft: Das Jurastudium an der Universität Würzburg endet mit der «Ersten Juristischen Prüfung». Diese setzt sich aus zwei Teilen zusammen: der Ersten Juristischen Staatsprüfung (70 % der Gesamtnote) und der Juristischen Universitätsprüfung (30 %). Absolventen der Ersten Jur. Prüfung erwerben den Grad eines «Diplom-Juristen Univ.» Einige Fachhochschulen bilden «Wirtschaftsjuristen» oder «Diplom-Juristren» ganz ohne Staatsexamen aus.

Die «Befähigung zum Richteramt» und damit den Zugang zu den klassischen juristischen Berufen (Richter, Staatsanwalt, Rechtsanwalt, Notar) erwirbt aber weiterhin nur, wer im Anschluss an das Erste Jur. Staatsexamen und eine etwa zweijährige Referendar-Ausbildung bei Gerichten, Behörden und sonstigen Stellen die Zweite Juristische Staatsprüfung besteht. Die Staatsprüfungen sind, obgleich nur ein geringer Teil der Absolventen danach in den Staatsdienst eintritt, im Grundsatz Laufbahnprüfungen für die Einstellung in den höheren Justizdienst der Länder.

Der weitaus größte Teil der Rechtsstudenten strebt weiterhin eine Ausbildung zum sog. «Volljuristen» an, die mit Bestehen von zwei staatlichen Prüfungen den Zugang zu allen juristischen Berufen ermöglicht.

Auch aus diesem Grunde ist der Einfluss der Justizverwaltung schon auf die Studieninhalte und -anforderungen weiterhin sehr hoch.
Eine Spezialisierung auf strafrechtliche Studieninhalte im Hinblick auf eine Berufstätigkeit vorwiegend oder ausschließlich im Strafrechtsbereich findet in der Ausbildung nicht statt. Im Gegenteil ist der Anteil des Strafrechts im Studium, durch die Schaffung von sog. «Schwerpunktbereichen» wohl eher noch zurückgegangen. Ausnahmen hiervon kommen vor, sind aber nicht häufig zB: BLS Hamburg: «Wirtschaftsjurist» mit Schwerpunkt Wirtschaftsstrafrecht.

2. Auswahl und Laufbahn

Die Justiz ist im Grundsatz **Ländersache**. Beim Bund sind nur die fünf obersten Bundesgerichte, für den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafsachen) also der Bundesgerichtshof und die Bundesanwaltschaft (Generalbundesanwalt) eingerichtet.

Einen unmittelbaren Eintritt in die Bundesjustiz gibt es nicht. Ihr Personal rekrutiert sich vielmehr ausschließlich aus Angehörigen der Justiz der Länder.

Im Bereich der Justiz sind die Laufbahnen von Richtern und Staatsanwälten nicht in allen Ländern dauerhaft voneinander getrennt. Vielmehr gibt es – beispielsweise in Bayern oder Sachsen – einen Wechsel zwischen beiden, (gerade) auch im Zuge einer Beförderung in höhere Ämter. Auch mehrfache Wechsel sind nicht selten.

Die Auswahl der Richter aus der Zahl der Bewerber liegt, je nach Bundesland, teilweise rechtlich, teilweise jedenfalls faktisch, fast ausschließlich bei der Exekutive, also den Länder-Ministerien der Justiz. Auch in den Ländern, in denen Wahlausschüsse der Legislative bestehen, obliegt die Auswahl, Beurteilung und Präsentation der Bewerber der (exekutivischen) Justizverwaltung. Die Einstellung erfolgt auf Probe, die Probezeit beträgt in der Regel drei Jahre; sodann folgt die Ernennung zum Richter/Richterin auf Lebenszeit durch die Justizverwaltung. Mit der Ernennung zum Richter auf Lebenszeit wird der Richter in eine Planstelle an einem bestimmten Gericht eingewiesen, nicht aber in ein bestimmtes Amt oder eine konkrete Dienstaufgabe; auch eine Differenzierung nach den Rechtsgebieten der ordentlichen Gerichtsbarkeit erfolgt nicht. Die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit (Art. 97 GG) gewährleistet – von Ausnahmen abgesehen – die Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit von auf Lebenszeit ernannten Richtern.
Bei möglichen Wechseln in die staatswaltschaftliche Laufbahn erfolgt eine Ernennung zum StA auf Lebenszeit.

Bis Anfang der 70er Jahre waren die Richterämter auch terminologisch an die **Beamtenlaufbahnen** des höheren Verwaltungsdienstes angeknüpft (Rat, Direktor, Präsident); das entsprach dem Bild des **Richterbeamten**. Durch die damaligen Reformen der Gerichtsverfassung wurde dies jedenfalls terminologisch geändert, um die Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive auch nach außen darzustellen.

Inhaltlich sind die Laufbahnen der Richter aber weiterhin an Beamtenlaufbahnen angelehnt. Eine einheitliche Besoldung der Richter erfolgt

nicht; vielmehr ist die Besoldung, teilweise deckungsgleich mit der Beamtenbesoldung, in 10 Stufen geregelt, von denen 8 Stufen so genannte feste Besoldungen umfassen (unabhängig von Lebens- oder Dienstalter und Erfahrung); nur die beiden Eingangsstufen sind nach Dienstalter differenziert. Die Sprünge zwischen den Besoldungsstufen sind allerdings nicht sehr hoch, so dass der wesentliche Anreiz für Beförderungen eher in Status-Gesichtspunkten, teilweise auch in der Vorstellung höherer *praktischer* Unabhängigkeit zu sehen sein dürfte.

Die Bestimmung der konkreten Dienstaufgabe der Richter, insbesondere etwa auch die Zuweisung zu Abteilungen, Kammern oder Senaten für Straf- oder Zivilsachen, erfolgt durch mehrheitlichen Beschluss des Präsidiums des jeweiligen Gerichts, das aus der Zahl der bei dem Gericht tätigen Richter gewählt wird. In der Praxis macht der Präsident des Gerichts (als Mitglied qua Amtes) einen im Vorfeld abgestimmten und mit den Beteiligten besprochenen Vorschlag.

Beförderungsstellen werden vielfach mit Blick auf bestimmte Stellen ausgeschrieben (zB. Vorsitz einer Kammer, eines Senats). Versetzungen oder Umsetzungen gegen den erklärten Willen der/des Betroffenen sind selten; in der Regel wird jedenfalls bei Beförderungsstellen Einvernehmen erzielt. Ausnahmen kommen vor, selbst bei Obersten Gerichtshöfen.

Soweit an strafgerichtlichen Entscheidungen **Laienrichter** (Schöffen) mitwirken (Amtsgericht-Schöffengericht; Landgericht-Strafkammern), werden Vorschlagslisten mit Kandidaten alle fünf Jahre von den Gemeinden aufgestellt; die Schöffen werden von einem Wahlausschuss gewählt (ein Richter, ein Verwaltungsbeamter, sieben Vertrauenspersonen, die von den jeweiligen Volksvertretungen gewählt werden). Verteilung der gewählten Schöffen auf die Spruchkörper erfolgt durch Losverfahren. Schöffen haben als gesetzliche Richter in der Hauptverhandlung dasselbe Wirtwirkungs- und Stimmrecht wie die Berufsrichter. An der Abfassung der schriftlichen Urteilsgründe sowie an außerhalb der HV zu treffenden Entscheidungen nehmen sie nicht teil.

Die tatsächliche Bedeutung der Mitwirkung von Laienrichtern, ihr Einfluss auf die Rechtsprechung sowie die Bedeutung der Beteiligung für die demokratische Legitimation der Strafrechtsprechung sind im einzelnen streitig.

Die Bestimmung der **Bundesrichter**, also insb. auch der der (Revisions-)Richter in den Strafsenaten des BGH, folgt anderen Regeln nach Maßgabe des Richterwalgesetzes des Bundes. Sie werden auf Vorschlag einer BT-Fraktion oder eines Bundeslandes oder von Bundestags-

Abgeordneten vom Richterwahlausschuss gewählt. Dieser besteht aus den Justizministern der 16 BLänder und aus 16 Abgeordneten des Bundestags, die von diesem gewählt werden. Den Vorsitz führt der Bundesjustizminister; er hat kein Stimmrecht. Die Wahl erfolgt durch geheime Abstimmung. In der Praxis sind Vorabsprachen durch die Stimmführer der beiden großen politischen Parteien üblich.

Das Auswahl- und **Wahlverfahren** ist sowohl für Kandidaten als auch für die Öffentlichkeit sehr intransparent, in nicht unerheblichem Maße auch von (partei-)politischen Erwägungen bestimmt und daher häufig Gegenstand von Spekulationen.

Reformvorschläge zielen z.B. auf die Einführung öffentlicher Anhörungen der Kandidaten oder auf höhere Transparenz der Auswahlentscheidungen.

3. Gefahren für die Unabhängigkeit

Gefahren für die Unabhängigkeit von (Straf)-Richtern erwachsen grundsätzlich aus der engen Anbindung der Justiz an die Exekutive. Die Judikative verfügt – als einzige der Gewalten – nicht über eine eigene Verwaltung, sondern wird von der Exekutive mitverwaltet.

Als Stichworte für **mögliche Einflüsse** sind insbesondere zu nennen:

Das **Beurteilungswesen** liegt ausschließlich in der Hand der Exekutive, insb. der (dienstvorgesetzten) Gerichtspräsidenten als Teil der exekutiven Verwaltung.

Entscheidungen über sog. «**Erprobungen**» (die in vielen Bundesländern die Voraussetzung für die Erlangung eines Beförderungsamts sind) und insbesondere Beförderungen obliegen allein der Exekutive; sie vollziehen sich entsprechend den Personalentscheidungen im Beamtenrecht. Die mehrjährige «Erprobung» von Richtern auf Lebenszeit bei Obergerichten (Oberlandesgerichten) kann zu einer Anpassung der Amtsführung an (tatsächliche oder vermeintliche) Erwartungen im Hinblick auf eine anschließende Beförderung führen.

Die **Fortbildung** der Richter liegt ausschließlich in der Hand der (Landes)Justizverwaltungen, die die Richterakademie in Trier und Wustrau tragen

Die Wahl in die Richter-Ämter bei den Bundesgerichten ist jedenfalls auch Maße von (partei)politischen – wenngleich keineswegs stets auf die jeweilige Person bezogenen – Umständen abhängig.

Die Angleichung der Richter-Laufbahn an die Beamten-Laufbahnen mit Beförderungen und einer Differenzierung von Besoldung und Status kann zu einer inhaltlichen Ausrichtung der Rechtsprechungstätigkeit an persönliche Karriere-Ziele führen.

Für den Bereich der Staatsanwaltschaften ist durch die unmittelbare Anbindung an die Staatsverwaltung mittels Berichtspflicht und externem Weisungsrecht eine enge Verschränkung zwischen Justiz und Exekutive gegeben. Soweit übliche karriere- und Laufbahnwege über einen Wechsel zwischen Staatsanwaltschaft und Gericht erfolgen, liegen Möglichkeiten von Einflüssen nicht fern.

4. Unabhängigkeit

Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter ist verfassungsrechtlich (Art. 97 Abs. 1 GG) und einfachgesetzlich (§ 1 GVG) garantiert.

Die Ernennung auf Lebenszeit bei einem bestimmten Gericht sowie die – grundsätzliche – Unversetzbarkeit der Richter führen in der Praxis zu einem hohen Maß an Unabhängigkeit sowohl von Vorgaben oder Wünschen der Justizverwaltung als auch von direkter oder indirekter Einflussnahme politischer Art.

Beides trägt auch zur Bildung einer starken Gruppenidentität bei, die sich vom Bereich der weisungsunterworfenen Staatsverwaltung bewusst abgrenzt. Unter den Richtern besteht ein hoher Grad der Organisation in den (zwei) großen Berufsverbänden der Richter und Staatsanwälte (Deutscher Richterbund, Neue Richtervereinigung). Es besteht durchweg ein hohes **Arbeitsethos**; politische Rücksichten, parteipolitische Ausrichtung oder enge persönliche Verbindungen mit Angehörigen bestimmter Interessengruppen gelten allgemein als bedenklich und dem internen Ansehen abträglich. Das gilt auch da, wo die **Wahl** in das Richteramt politisch bestimmt ist. also am obersten Bundesgericht.

Es gibt immer wieder Beispiele dafür, dass **politisch gewollte**, populäre rechtspolitische Entwicklungen vom Bundesgerichtshof mit großer Zurückhaltung aufgenommen und sehr kritisch oder restriktiv umgesetzt werden. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Regelungen über die vorbehaltene und die nachträgliche Sicherungsverwahrung, die ab 1998 eingeführt und im vergangenen Jahr im Hinblick auf die Verurteilung der Bundesrepublik durch den EGMR grundlegend geändert wurden.

5. Direkte Einflüsse

Direkte Einflüsse der Justizverwaltung oder aus dem Bereich der Politik auf die Rechtsprechung sind außerordentlich selten und werden, wenn sie offenbar werden, regelmäßig skandalisiert. Eine inhaltliche Information der Justizverwaltung über die Geschäftsführung und Ergebnisse der (Straf)Gerichte findet nur im Rahmen der Justiz-Statistik sowie im Wege der Berichtspflicht der Staatsanwaltschaften – über die Generalstaatsanwälte – statt.

Die Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit nimmt, insb. auch durch die Rechtsprechung der **Richterdienstgerichte**, einen hohen Stellenwert ein. Streitgegenstand zwischen einzelnen Richtern und den Gerichts-Verwaltungen (Justizverwaltung) sind immer wieder insb.:

- Organisation des Dienstablaufs (Ort, Zeit),
- Beurteilungen.

Streitigkeiten ergeben sich immer wieder auch in fast skurril erscheinenden Einzelfragen. Auch dies weist aber auf eine insgesamt sehr hohe Aufmerksamkeit gegenüber möglichen Einflussnahmen hin.

6. Reform-Vorschläge

Reform-Vorschläge zielen insbesondere auf eine Lösung der Verbindung zwischen der Exekutive und der Justiz ab. Gefordert wird der Aufbau einer eigenständigen Selbstverwaltung der Justiz, der insbesondere auch die Auswahl der Richter, die Zuweisung auf bestimmte Richterämter sowie das Beurteilung und – eingeschränkt das Beförderungswesen auf Organe justizinterner Selbstverwaltung beinhaltet.
Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang vor allem auch eine Abschaffung der nach Laufbahnstufen gestaffelten Besoldung und die Einführung einer einheitlichen Besoldung, die nur nach Lebensalter und Erfahrung (Dienstalter) differenziert wäre.

Eine **Mehrheit** für diese Reformvorschläge zeichnet sich, soweit ersichtlich, derzeit weder innerhalb der Richterschaft noch in der allgemeinen politischen Diskussion ab.

Als Gegenargument wird häufig vorgetragen, dass eine ausschließlich justiz-interne Personalverwaltung Gefahr liefe, undurchsichtige und möglicherweise nicht sachorientierte Interessengruppen und Verbands-Rücksichten in den Vordergrund zu schieben.

Eine **Wahl** von Berufsrichtern durch Volksvertretungen oder im Wege einer direkten Wahl wird, soweit ich sehe, in der Bundesrepublik nicht diskutiert.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend wird man sagen können, dass die Straf-Justiz – vorbehaltlich der üblichen Kritik an der Kompliziertheit des Rechts und der Unvorhersehbarkeit von Entscheidungen – in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit von exekutivischen und politischen Einflüssen einen ausgezeichneten Ruf und hohes Vertrauen genießt.