

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Richter und Gerichte

A. Problem

Die noch geltenden Bestimmungen über die Präsidialverfassung der ordentlichen Gerichte entsprechen nicht mehr den gewandelten Anforderungen an die richterliche Selbstverwaltung.

Privilegien einzelner Richter sind demokratisch nicht legitimiert und behindern eine stärkere Selbstverantwortung aller Richter.

B. Lösung

Durch eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes wird die Präsidialverfassung reformiert und die richterliche Selbstverwaltung gestärkt.

Überkommene Privilegierungen innerhalb der Richterschaft werden beseitigt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Die Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes wird keine Kosten für die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden verursachen.

E. Sonstige Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Richter und Gerichte

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Das Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 21a Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten oder aufsichtführenden Richter als Vorsitzenden und

1. bei Gerichten mit mindestens achtzig Richterplanstellen aus zehn gewählten Richtern,
2. bei Gerichten mit mindestens vierzig Richterplanstellen aus acht gewählten Richtern,
3. bei Gerichten mit mindestens zwanzig Richterplanstellen aus sechs gewählten Richtern,
4. bei Gerichten mit mindestens acht Richterplanstellen aus vier gewählten Richtern,
5. bei den anderen Gerichten aus den nach § 21b Abs. 1 wählbaren Richtern.“

2. § 21b wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Jeder Wahlberechtigte wählt die vorgeschriebene Zahl von Richtern.“

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Wahl ist unmittelbar und geheim. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereint. Durch Landesgesetz können andere Wahlverfahren für die Wahl zum Präsidium bestimmt werden; in diesem Fall erläßt die Landesregierung durch Rechtsverordnung die erforderlichen Wahlordnungsvorschriften; sie kann die Ermächtigung hierzu auf die Landesjustizverwaltung übertragen. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.“

3. § 21c Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Scheidet ein gewähltes Mitglied des Präsidiums aus dem Gericht aus, wird es an ein anderes Gericht für mehr als drei Monate oder an eine Verwaltungsbehörde abgeordnet oder wird es kraft Gesetzes Mitglied des Präsidiums, so tritt an seine Stelle der durch die letzte Wahl Nächstberufene.“

4. § 21e wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Vor der Geschäftsverteilung ist den Richtern, die nicht Mitglieder des Präsidiums sind, Gelegenheit zur Äußerung zu geben.“

b) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Vor der Änderung ist den Richtern, deren Spruchkörper oder Dezernat von der Änderung der Geschäftsverteilung berührt ist, Gelegenheit zu einer Äußerung zu geben.“

c) Absatz 7 wird wie folgt gefaßt:

„(7) Das Präsidium entscheidet mit Stimmmehrheit.“

d) Es wird folgender neuer Absatz 8 eingefügt:

„(8) Bei den Beratungen und Abstimmungen des Präsidiums können die Richter des Gerichts zugegen sein. Auf Antrag können die nicht dem Präsidium angehörenden Richter durch Beschluß des Präsidiums zeitweilig ausgeschlossen werden, soweit der Schutz der Persönlichkeitsrechte betroffener Richter dies geboten erscheinen läßt. Über den Antrag berät und entscheidet das Präsidium ausschließlich in Anwesenheit seiner Mitglieder.“

e) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9.

5. § 21g wird wie folgt gefaßt:

„§ 21g

(1) Innerhalb des mit mehreren Richtern besetzten Spruchkörpers werden die Geschäfte durch Beschluß aller dem Spruchkörper angehörenden Richter auf die Mitglieder verteilt. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Präsidium.

(2) Der Beschluß bestimmt vor Beginn des Geschäftsjahres für dessen Dauer, nach welchen Grundsätzen die Mitglieder an den Verfahren mitwirken; diese Anordnung kann nur geändert werden, wenn es wegen Überlastung, ungenügender Auslastung, Wechsel oder dauernder Verhinderung einzelner Mitglieder des Spruchkörpers nötig wird.

(3) Absatz 2 gilt entsprechend für die vorherige Bestimmung eines Mitgliedes des Spruchkörpers als Einzelrichter.“

Artikel 2

Änderung der Wahlordnung für die Präsidien der Gerichte

Die Wahlordnung für die Präsidien der Gerichte vom 19. September 1972 (BGBl. I S. 1821) wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 wird Satz 2 aufgehoben.
 - b) In Absatz 3 wird Satz 2 aufgehoben.
2. In § 4 Abs. 1 Nr. 4 werden die Wörter „Vorsitzenden Richter und“ gestrichen.
3. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „Vorsitzenden Richter und“ gestrichen.
 - bb) Satz 3 wird aufgehoben.
 - b) In Absatz 3 werden die Wörter „Vorsitzender Richter und Richter“ durch die Wörter „von Richtern“ ersetzt.
4. In § 7 Abs. 3 Satz 1 und § 8 Abs. 3 Nr. 5 werden jeweils die Wörter „Vorsitzender Richter und Richter“ durch die Wörter „von Richtern“ ersetzt.
5. In § 9 Abs. 1 Nr. 5 und 6 werden jeweils die Wörter „Vorsitzenden Richter und“ gestrichen.

Artikel 3

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die Wahlordnung für die Präsidien der Gerichte kann auf der Grundlage der dort genannten Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Bonn, den 4. Mai 1999

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die geltenden Bestimmungen über die Präsidialverfassung der ordentlichen Gerichte und die Geschäftsverteilung auf die einzelnen Spruchkörper sind im wesentlichen durch das am 1. Oktober 1972 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Bezeichnung der Richter und ehrenamtlichen Richter und der Präsidialverfassung der Gerichte vom 26. Mai 1972 (BGBl. I S. 841) eingeführt und letztmalig reformiert worden. Die in den vergangenen 25 Jahren eingetretenen Rechtsentwicklungen und das veränderte Anforderungsprofil, dem sich die Justiz stellen muß, machen Strukturveränderungen zur Steigerung der Effizienz der Justiz und der Eigenverantwortlichkeit der Richter notwendig. Hierzu gehört auch und gerade im Sinne einer Effektivierung der Justiz, daß die Stellung des einzelnen Richters im zentralen Organ richterlicher Selbstverwaltung, dem Präsidium, den gestiegenen Anforderungen angepaßt wird.

Durch den Entwurf werden die Stellung jedes einzelnen Richters gestärkt und ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der Rechtsprechung und denen der Justizverwaltung hergestellt. Um dieses Ziel zu erreichen, sehen die Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes die Stärkung des Präsidiums als ein eigenständiges zentrales Organ richterlicher Selbstverwaltung mit gesetzlich begrenzter Zuständigkeit dadurch vor, daß die überkommene hervorgehobene Stellung der Vorsitzenden Richter zugunsten der Gleichrangigkeit der Richter zurückgefahren und zugleich Regelungen vorgesehen werden, die die Findung einvernehmlicher Lösungen für die Geschäftsverteilung und die anderen vom Präsidium zu entscheidenden Fragen unterstützen.

Hierdurch werden die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Rechtsprechung unterstrichen und zugleich die Motivation und richterliche Selbstverantwortung gestärkt. Auch sollen sachlich nicht mehr gerechtfertigte Privilegien, die sich häufig als Hindernis auf dem Weg des Wandels der Justiz erwiesen haben, überwunden werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Konzentration der Gerichtszuständigkeiten und die Bildung der Gerichte in den Großstädten haben zu Disparitäten der Vertretung der Richter im Präsidium geführt, die es notwendig machen, die Zahl der gewählten Richter den veränderten Strukturen der Gerichte, insbesondere der Großstadtgerichte, anzupassen, wobei die Arbeitsfähigkeit des Präsidiums durch die begrenzte Zahl seiner Mitglieder weiterhin gewährleistet werden muß.

Die gegenwärtige Privilegierung der Vorsitzenden Richter bei der Zusammensetzung des Präsidiums widerspricht demokratischen Grundsätzen. Nach der bisherigen Rechtslage haben die gewählten Vorsitzenden Richter des Gerichts zusammen mit den Gerichtspräsidenten stets die Mehrheit im Präsidium, obwohl die Vorsitzenden Richter häufig nicht einmal ein Viertel der Richter eines Gerichts ausmachen. Damit wird ein Zweiklassensystem fortgesetzt, das undemokratisch ist und vor allem auch dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Richterämter (vgl. BVerfGE 26, 72, 76) eines Gerichts widerspricht. Die bisherige Gesetzesfassung trägt auch den mit der Verlagerung von Streitsachen in Zivilverfahren auf den Einzelrichter eingetretenen Änderungen der letzten 25 Jahre keine Rechnung und berücksichtigt insbesondere auch nicht die mit der von der Bundesregierung geplanten Großen Justizreform vorgesehene Stärkung der Eingangsgerichte, an denen der originäre Einzelrichter eine hervorgehobene Bedeutung haben wird.

Zu Nummer 2

Die vorgeschlagene Neufassung des § 21b Abs. 2 Satz 1 GVG sowie die ersatzlose Streichung des § 21b Abs. 2 Satz 2 GVG sind durch den Wegfall des § 21a Abs. 2 Satz 2 GVG bedingt und beenden das wahlrechtlich als nicht unbedenklich betrachtete System der sogenannten Blockwahl der Vorsitzenden Richter, das den Wähler dazu zwingt, unter Umständen auch solche Richter wählen zu müssen, die er eigentlich nicht im Präsidium wünscht, da Stimmzettel, auf denen nicht die vorgeschriebene Anzahl von Namen Vorsitzender Richter angekreuzt ist, ungültig sind.

Für die Präsidiumswahlen wird eine Öffnungsklausel vorgeschlagen, die es dem Landesrecht überläßt, das Verhältniswahlssystem einzuführen. Damit wird die Möglichkeit der Repräsentanz für kleinere Gruppen verbessert. Wird dieser Weg beschritten, so kann durch Rechtsverordnung der Landesregierung die entsprechende Wahlordnung erlassen werden.

Zu Nummer 3

Die Neufassung des Absatzes 2 ist eine durch den Wegfall des § 21a Abs. 2 Satz 2 GVG bedingte Folgeänderung.

Zu Nummer 4

Die Neufassung des § 21e Abs. 2 und 3 GVG weitet die Beteiligungsrechte der nicht im Präsidium vertretenen Richter aus.

Durch die Einfügung eines neuen Absatzes 8 wird die Richteröffentlichkeit der Sitzungen des Präsidiums normiert. Die Zulässigkeit der Richteröffentlichkeit von

Präsidiumssitzungen ist nach geltendem Recht umstritten. Für die in verschiedenen Ländern von Präsidien bereits getroffenen eigenständigen Regelungen über die Richteröffentlichkeit der Sitzungen schafft der Entwurf eine klare Rechtsgrundlage.

Nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofes, Dienstgericht des Bundes, vom 7. April 1995 (RiZ [R] 7/94) ist davon auszugehen, daß das Verfahren des Präsidiums im Gesetz insgesamt nur lückenhaft geregelt ist, die Vorschriften über die Entscheidung in einem gerichtlichen Verfahren nur entsprechend anwendbar sind und die Verfahrensweise im übrigen – im gesetzlichen Rahmen – dem eigenen pflichtgemäßen Ermessen des Präsidiums überlassen ist. Das Richterdienstgericht des Bundes hat eine dienstaufsichtliche Rüge der Richteröffentlichkeit von Präsidiumssitzungen als Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit der Präsidiumsmitglieder, die einen entsprechenden Beschluß gefaßt haben, eingestuft, weil die Herstellung der Richteröffentlichkeit nicht als „offensichtlich rechtswidrig“ qualifiziert werden könne.

Die Regelung entspricht einem vielfach vorgetragenen Bedürfnis der Richterschaft. Die Möglichkeit des Präsidiums, seine Meinungsbildung in unbefangener Diskussion vorzubereiten, wird dadurch nicht behindert. Soweit es für die Entscheidung über die personelle Zusammensetzung von Spruchkörpern und deren Belastung mit Rechtssachen erforderlich ist, auf persönliche Eigenschaften der betroffenen Richter einzugehen, kann das Präsidium, wenn es dies für erforderlich hält, die Richteröffentlichkeit auf Antrag ausschließen.

Zu Nummer 5

Der Vorschlag regelt den bei paritätischer Besetzung des Spruchkörpers möglichen Fall der Stimmgleichheit. Dem Vorsitzenden bei einer solchen Besetzung die ausschlaggebende Stimme zu geben, widerspricht der

Gleichwertigkeit der Richterämter. Deshalb ist eine Entscheidung durch das Präsidium vorgesehen. Die Regelung fördert einvernehmliche Lösungen innerhalb des Spruchkörpers, so daß auch eine Überlastung des Präsidiums durch Entscheidungen bei Stimmgleichheit im Spruchkörper nicht zu befürchten ist.

Absatz 3 regelt das Erfordernis eines Einzelrichterplans. Auch insoweit soll die Bestimmung des Vorsitzenden durch die Entscheidung aller dem Spruchkörper angehörenden Richter ersetzt werden. Auf § 21g Abs. 3 Satz 2 GVG, der den Vorsitzenden verpflichtet, in angemessenem Umfang als Einzelrichter tätig zu werden, kann verzichtet werden, weil davon auszugehen ist, daß dieses Anliegen im Rahmen der Beschlußfassung nach Absatz 1 Berücksichtigung finden wird.

Zu Artikel 2 (Änderung der Wahlordnung für die Präsidien der Gerichte)

Die Änderungen sind notwendige Folgeänderungen, die sich daraus ergeben, daß nach Artikel 1 Nr.1 § 21a Abs. 2 Satz 2 GVG ersatzlos entfällt.

Zu Artikel 3 (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang)

Die in Artikel 3 enthaltene Regelung ermöglicht es, daß die Bundesregierung weiterhin voll inhaltlich von der ihr zustehenden Verordnungsermächtigung Gebrauch machen kann.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

