



„Die Besetzung von Funktionsstellen auf Zeit hat sich in Spanien bewährt“

Interview mit Dr. Andreas Jürgens über Juristenausbildung und Justizstruktur in Spanien sowie die neu gewonnenen landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten nach der Föderalismusreform in Deutschland

Der Rechtsausschuss des hessischen Landtages reiste in diesem Frühjahr nach Spanien, um sich über die dortige Justizstruktur zu informieren. Warum kommt das Thema „Selbstverwaltung der Justiz“ gerade jetzt auf die politische Agenda?

Die Selbstverwaltung der Justiz war bei dieser Reise nur ein Aspekt von mehreren. Thema war auch die Juristenausbildung, insbesondere die Richterausbildung, die ja in Spanien völlig anders organisiert ist. Vor allem ging es uns um die Frage des Föderalismus in der Justiz. Wir waren nicht nur in Madrid, sondern auch in Barcelona, um uns in Katalonien mit der Situation in einer der Autonomen Regionen vertraut zu machen. Uns interessierte aktuell, wie die Autonomen Regionen, die ja aus dem Zentralstaat „herausgewachsen“, unter der bestehenden Verfassungslage mehr Eigenständigkeit bekommen können.

Einmal pro Wahlperiode bekommt ein Ausschuss die Möglichkeit zu einer solchen Reise; wir haben uns – auch vor dem Hintergrund unserer Föderalismusreform – die Situation in Spanien angeschaut.

Sind denn in Hessen konkrete Maßnahmen geplant, um nach der Föderalismusreform in ähnlicher Weise mehr Eigenständigkeit zu erlangen?

Ganz konkret geht es darum, bis Ende des Jahres ein Jugendstrafvollzugsrecht vorzulegen, wie vom Bundesver-

fassungsgericht gefordert. Durch die Föderalismusreform ist der Strafvollzug eine Aufgabe der Länder geworden. Das wird nun den Landtag beschäftigen müssen. Im Beamtenrecht und im Erwachsenenstrafvollzug ist es noch nicht ganz so weit und es wird noch einige Zeit dauern. Im Vergleich zu Spanien ist übrigens anzumerken, dass der Strafvollzug dort in der Zuständigkeit des Innenministeriums liegt.

Bei einer eigenständigeren Justiz haben wir die engen Grenzen der Hessischen Verfassung zu beachten; dort ist beispielsweise geregelt, dass über die Proberichterernennung und die Berufung auf Lebenszeit der Justizminister gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss zu entscheiden hat. Was in Spanien wegen der anderen Verfassungskonstruktion praktiziert wird, geht bei uns deshalb nicht.

Spanien ist anders ...

... vollständig anders – von der Ausbildung der Juristen, der Bestellung, der Beförderung der Richter bis zur Weiterbildung. Alles ist zum einen vom Zentralstaat organisiert und zum anderen fehlt bei uns eine dem „Generalrat der rechtsprechenden Gewalt“ vergleichbare Institution mit einer derart zentralen Stellung.*

Bei der Juristenausbildung fällt auf, dass die Universitätsabsolventen zwar berechtigt, aber faktisch nicht in der

Lage sind, einen juristischen Beruf auszuüben.

Wer Rechtsanwalt werden will, lässt sich in einer Kanzlei in der Praxis „anlernen“. Wer Richter werden will, muss die Aufnahmeprüfung für die Richterschule bestehen. Um diese Prüfung zu bestehen – das wurde uns von allen Seiten bestätigt – braucht man drei bis vier Jahre Vorbereitungszeit, d.h. in dieser Zeit kann man sich mit nichts anderem beschäftigen, als zu lernen. Nur sehr wenige Bewerber bestehen dann diese Aufnahmeprüfung: Im Jahre 2006 gab es 4800 Bewerber, nur 75 hatten das Glück, die Prüfung zu bestehen. Wer allerdings zur Ausbildung an der Richterschule angenommen wird, hat hinterher eine Dienststelle als Richter sicher. Es werden daher auch nur so viele Kandidaten zur Richterschule berufen, wie absehbar Stellen frei werden. Die Prüfung kann beliebig oft wiederholt werden. Ein Richter erzählte uns dort, dass er vier Anläufe gebraucht habe, ein Freund hätte dreizehn Prüfungsversuche durchlaufen. Wie gesagt: Es werden nur 1,5 Prozent zur Schule zugelassen. Die anderen ergreifen dann doch wieder den Rechtsanwaltsberuf oder gehen beispielsweise in die Verwaltung.

* Anmerkung der Redaktion:
In BJ Nr. 56 (1998), 346, findet sich ein Interview mit dem Mitglied des consejo general, Ramon Saez.

Haben die Bewerber schon Berufserfahrung oder kommen sie direkt von der Universität?

Die Bewerber haben in der Regel keine Berufserfahrung. Sie kommen direkt von der Universität und haben sich danach über mehrere Jahre intensiv und ausschließlich auf die Prüfung vorbereitet. Uns wurde von mehreren Seiten gesagt, dass man daneben nicht beruflich tätig sein kann. Das bedeutet ja auch, dass die Bewerber in dieser Phase nichts verdienen. Sie werden in der Regel von der Familie unterstützt. Unser Eindruck war, dass es hierdurch eine gewisse Sozialauswahl gibt: Es können nur die „durchhalten“, die eine entsprechende finanzielle Ausstattung haben. Allerdings ist es in Spanien ohnehin üblich, viel länger als in Deutschland bei den Eltern zu wohnen. Es ist nicht ungewöhnlich, erst

Auch für die Beförderung ist der consejo zuständig

mit 32 oder 33 Jahren das Elternhaus zu verlassen. Das führt wiederum dazu, dass diejenigen, die an die Richterschule kommen, weder über Berufserfahrung noch über sehr viel Lebenserfahrung verfügen. Sehr plastisch wurde für uns an der Richterschule das Ausbildungsziel definiert: „Wir bekommen Gesetzbücher auf zwei Beinen und machen aus ihnen in der Ausbildung Menschen, die in der Lage sind zu richten.“

Sozialisation ist also erklärtes Ausbildungsziel?

Das kann man so sagen. Die Ausbildung an der Richterschule dauert zwei Jahre, Theorie und Praxis wechseln sich ab. Es sind Hospitationen an verschiedenen Gerichten vorgesehen. Sehr beeindruckend waren für mich die praktischen Übungen – dieser Bereich ist bei uns in der Ausbildung ja unterbelichtet – zum Thema „Wie leite ich eine mündliche Verhandlung?“ oder ähnliches. Dort sind Sitzungssäle vorhanden, in denen mit ausgebildeten Schauspielern Fälle nachgespielt werden, in denen sich der Richter bewähren muss. Hinterher werden diese Rollenspiele ausführlich ausgewertet.

Sie haben den consejo general, den „Generalrat der rechtsprechenden Gewalt“, schon angesprochen, dem die Auswahl der Richter obliegt. Was sind seine weiteren Aufgaben?

Der consejo besteht aus 20 Mitgliedern, davon 12 Richterinnen und Richter sowie acht weitere anerkannte Juristinnen und Juristen, die jeweils zur Hälfte vom Abgeordnetenhaus und vom Senat gewählt werden. Die richterlichen Mitglieder werden aus einem Kreis von 36 Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, die von den richterlichen Berufsvereinigungen aufgestellt werden. Es gibt vier Richterorganisationen in Spanien, die die Vorschläge unterbreiten.

Die Aufgaben sind die Aufnahme und Ausbildungsinhalte an der Richterschule, die Prüfung, die Zuweisung der Richter an die einzelnen Gerichte. Dies ist in Spanien ebenfalls zentral organisiert, d. h. von Madrid aus werden die Richter in Sevilla etc. eingesetzt. Auch für die Beförderung ist der consejo zuständig, die sich allerdings erheblich von unseren Strukturen unterscheidet – darauf komme ich gleich zurück. Fortbildung und Evaluation im Sinne einer Qualitätskontrolle zählen ebenfalls zu seinen Aufgaben.

Dies alles geschieht in Unabhängigkeit von einem Justizministerium. Die hier immer beklagte politische Funktion und starke Stellung des Justizministeriums bei der Ernennung und Beförderung ist in Spanien nicht vorhanden, der Justizminister hat in diesem Bereich nichts zu sagen.

Allerdings wurde uns von allen Gesprächspartnern berichtet, dass das damit verbundene erklärte Ziel, die Richterernennung und -beförderung aus der politischen Tagesauseinandersetzung herauszuhalten, nicht erreicht wurde. Z. B. ist es in Spanien so, dass es Richterinnen und Richtern nicht erlaubt ist, Mitglied einer politischen Partei oder Gewerkschaft zu sein. Die Berufsorganisationen der Richterinnen und Richter sind – möglicherweise als Folge hiervon – viel stärker den einzelnen Parteien zuzuordnen, als das bei uns der Fall ist. Es gibt eine linke, eine rechte, eine liberale und eine – sozusagen – unabhängige Richterorganisation, die durchaus poli-



Zur Person

Dr. Andreas Jürgens

geb. 1956, ist seit 2003 Mitglied des Hessischen Landtages, zuvor war er weiterer aufsichtsführender Richter am Amtsgericht in Kassel. Er ist Sprecher der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN für Rechtspolitik, Behindertenpolitik und Justizpolitik.

Im Landtag ist er u. a. Mitglied des Rechtsausschusses, des Unterausschusses Justizvollzug und des Richterwahlausschusses.

Aktuelle Veröffentlichungen:

- Betreuungsrecht, Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 3. Aufl. 2005.
- Von der paternalistischen Behindertenfürsorge zum Behindertengleichstellungsgesetz – Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik, in: Heike Schnoor, Eckhard Rohrmann (Hrsg.), Sonderpädagogik: Rückblicke, Bestandsaufnahmen, Perspektiven, Bad Heilbrunn 2004.

tisch bei der Frage der Besetzung des consejo oder bei Beförderungen argumentieren. Im Augenblick ist es so, dass die Amtszeit des alten consejo im November 2006 abgelaufen war, aber bis zu unserer Reise im Februar 2007 noch kein neuer Generalrat gewählt worden ist. Das Abgeordnetenhaus und der Senat konnten sich nicht verständigen, das Wahlverfahren durchzuführen.

Wie kann das passieren?

Es ist durchaus üblich, sich zwischen regierender Mehrheit und Opposition über die Kandidaten zu verständigen. Die konservative Partido Popular, die

die letzte Wahl verloren hatte, tendiert aber momentan sehr stark Richtung Fundamentalopposition und verweigert jede Zusammenarbeit auch bei der Besetzung des consejo.

Die Politisierung der Justiz wird in Spanien daher allgemein als sehr hoch wahrgenommen.

Nur eine Politisierung der Personalentscheidungen in der Justiz?

Nein, auch im Sinne einer politischen Beobachtung und Kommentierung von Gerichtsentscheidungen. Auch die Presse neigt dazu, das Ergebnis von Entscheidungen der politischen Orientierung der Richter zuzuschreiben und nicht der Rechtslage. Das Ansehen der

Die Politisierung könnte ja auch als demokratischer Gewinn begriffen werden, im Sinne einer Dritten Gewalt, die im demokratischen Diskurs angekommen ist und sich nicht hinter ihren Entscheidungen oder der Exekutive versteckt. Diese Einschätzung scheint aber kaum Anhänger zu finden.

Nach unseren Eindrücken besteht in Spanien eine große Skepsis gegenüber einer echten Unabhängigkeit der Justiz. Es ist kein gutes Zeichen, wenn in der Öffentlichkeit sofort eine Entscheidung der politischen Meinung des Richters oder seiner Richtervereinigung zugeordnet wird. Der demokratische Diskurs über die Dritte Gewalt ist natürlich notwendig. Wenn aber auch nur der Eindruck – der Eindruck reicht – entsteht,

Wahl von Abgeordnetenhaus und Senat reformiert und die Macht der Richterschaft auf die Wahlvorschläge reduziert. Uns ist aktuell aber von keinem Gesprächspartner die „Klüngelei“ als Problem geschildert worden. Das strenge Auswahlverfahren gerade durch ein 20-köpfiges Gremium dürfte dem auch entgegenstehen.

Wie haben wir uns Beförderungsentscheidungen vorzustellen?

Es gibt eine gewisse Beförderung nach Zeitablauf, vom juez zum magistrado. Im Spruchkörper gibt es keine Beförderungshierarchie, der älteste Kollege führt den Vorsitz, ohne besoldungsrechtliche Folgen. Wenn wir von Beförderungsstellen reden, dann sind das Präsidenten, Vizepräsidenten etc., diese Positionen werden von vornherein nur auf Zeit vergeben, für die Dauer von sechs Jahren. Erstaunt hat uns die leistungsabhängige Richterbesoldung. Früher gab es einen Leistungszuschlag von fünf Prozent für alle Richter eines Gerichts, dessen Erledigungszahlen zwanzig Prozent über dem Durchschnitt lagen. Diese Regelung wurde vom Obersten Gerichtshof aufgehoben...

...weil eine solche Differenzierung gegen die richterliche Unabhängigkeit verstößt ...

... nein, erstaunlicherweise gerade nicht! Aufgehoben wurde die Regelung, weil bei dem einzelnen Richter individuell geprüft werden müsse, was er leiste. Außerdem dürfe die Erledigungszahl nicht das alleinige Kriterium sein, auch die Schwierigkeit der Fälle sei zu beachten.

Die Richterbesoldung ist zudem regional unterschiedlich, in Barcelona verdient man mehr als auf dem Lande.

... also eine Art Ballungsraumzulage?

So ähnlich. Im Eingangsamt verdient ein Richter durchschnittlich 2.500,- EUR netto, was im Vergleich zu Deutschland und unter Berücksichtigung der anderen Gehälter in Spanien sehr hoch ist.

Wie selbstbewusst sehen die spanischen Richter ihr System? Die Selbstverwaltung ist ja auch als historische Leistung der

Föderalismusreform, Justizstruktur und Dienstrecht in der BRD

Die zum 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform regelt auch die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Richterdienstrechts neu. Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG nur noch die Gesetzgebungskompetenz für: „die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“. Beim Bund verbleibt damit im Wesentlichen nur noch die Kompetenz zur Regelung der Rechtsnatur des Richteramtes und grundlegender Fragen zu Begründung und Beendigung des Richterverhältnisses. Teile der im DRiG geregelten Materie sowie das gesamte bisher rahmenrechtliche Besoldungs- und Versorgungsrecht können nunmehr durch Landesgesetze ersetzt und abweichend normiert werden (Art. 125a Abs. 1 GG).

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I. 2034); Materialien: BT-Drucks. 16/813

Justiz ist außerordentlich gering und liegt nach Umfragen hinter dem der Polizei oder der guardia civil.

Wird das nur der Politisierung zugeschrieben?

Das kann ich nicht sagen. Es gibt auch die Einschätzung, dass die tatsächlichen Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger besser sind als deren Befürchtungen. Es hat wohl viel mit einem tradierten Bild der Justiz zu tun. Der consejo ist auch eines der umstrittensten Verfassungsorgane, wobei es sich bei der Verfassung ja um eine Übergangsverfassung nach dem Ende des Faschismus handelt.

die Entscheidungen seien politisch motiviert, so zeigt sich ein Bild, das genau das Gegenteil von dem darstellt, wie die Justiz sein sollte.

Erstaunlich, ich hätte eher erwartet, dass nicht der politische Richter, sondern Ämterpatronage oder „Klüngel“ durch ein Gremium befürchtet werden, in dem die Richterschaft die Mehrheit hat.

Ursprünglich wurden die Mitglieder des consejo von der Richterschaft, nicht von Parlament und Senat, gewählt. Dies hat in der Tat zu der Kritik geführt, dass eine von anderen losgelöste Gewalt entsteht, die sich selbst korporatistisch regeneriert. Daher wurde der consejo mit der

Überwindung des Franco-Systems zu sehen.

Die Richter sind sehr zufrieden, sie stehen sehr hinter dem consejo, die Kritik kommt von außen. Es gibt nur Detailkritik auch von der Richterschaft, etwa die Reform der schon angesprochenen leistungsbezogenen Besoldung. In der Richterschule wurde uns von dem für internationale Beziehungen zuständigen Vertreter das spanische System durchaus als Vorbild präsentiert.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die kommenden Reformdebatten nach der Förderalismusreform ziehen – insbesondere beim gesteigerten Spielraum auf dem Gebiet des Richterrechts?

Die Grenzen liegen in Hessen jetzt eher in der hessischen Verfassung, wie ich schon erwähnt habe. Wir können kein System einführen, das eine Richterernennung unabhängig vom Justizminister vorsieht.

Der Richterwahlausschuss kann aber reformiert oder aufgewertet werden.

Reformbedarf beim Richterwahlausschuss in Hessen

Sehr richtig. Das ist auch meine Idee. Wir können den Richterwahlausschuss umgestalten, indem man die Richterschaft stärkt und deren Anteil erhöht, vielleicht auch mehr als bisher weitere juristisch erfahrene Personen hinzunimmt. Z. B. könnte man den Präsidenten der zweiten Rechtsanwaltskammer in Hessen oder Hochschullehrer hinzunehmen und das Gremium so erweitern. Die Abgeordneten müssen nicht – wie jetzt – die Mehrheit haben, wenn schon der Justizminister so herausgehoben bei der Ernennung mitwirken muss. Es reicht meines Erachtens aus, wenn eine qualifizierte Minderheit parlamentarisch demokratisch legitimiert ist, wenn die übrigen durch die Wahl der Richterinnen und Richter hinzukommen. Ganz wichtig wäre, dass der so legitimierte Richterwahlausschuss nicht nur bei der Ernennung,

sondern auch bei der Beförderung mit dem Justizminister zusammenwirken muss. Beide – Richterwahlausschuss und Justizminister – müssten dann zur Überzeugung kommen, dass die Person, die befördert wird, die am besten geeignete ist. Das würde eine größere Gewähr dafür bieten, dass die Personalauswahl nicht nach politischen, sondern tatsächlich nach fachlichen Gesichtspunkten stattfindet.

Hat denn der Richterwahlausschuss gegenwärtig einen hinreichenden Einblick in die Auswahlentscheidung des Ministeriums?

Von Teilen des Richterwahlausschusses wird das sehr kritisch gesehen. Momentan ist es so, dass der Personalreferent des Ministeriums zusammen mit dem Minister und dem Staatssekretär einen Personalvorschlag unterbreitet, zu dem der Richterwahlausschuss nur „ja“ oder „nein“ sagen kann. Warum nun ausgerechnet diese Bewerberin oder dieser Bewerber und nicht die Mitbewerber uns vorgestellt werden, erfährt der Richterwahlausschuss nur in Teilen. Wir bekommen nur anonymisierte Informationen über die Gründe, warum Bewerberinnen und Bewerber zurückgewiesen worden sind oder ihrerseits die Bewerbung zurückgezogen haben und deshalb nicht vorgestellt werden. Man hat insbesondere keine eigene Vorstellung von diesen Personen, da man sie ja nie gesehen hat.

Es gibt im Richterwahlausschuss die Forderung nach einer Änderung des Verfahrens, indem eine breitere Informationsbasis geschaffen wird und auch Personen im Verfahren berücksichtigt werden könnten, die allein nach der Punktzahl derzeit nicht unbedingt die besten Chancen hätten. Das Verfahren des „assessment center“ beim OLG Hamm, wo die Bewerberinnen und Bewerber auch einmal persönlich angeschaut werden und entsprechend präsentieren können, könnte man sich für Hessen auch vorstellen. Der Justizminister hat aber strikt abgelehnt, am Verfahren etwas zu ändern.

Was möchten Sie noch am Beförderungswesen ändern?

Soweit es nach der Föderalismusreform zulässig ist, würde ich dafür plädieren, dass die Besetzung von Funktionsstellen, insbesondere von Präsidenten und Vizepräsidenten, nur auf Zeit erfolgt. Dies hat sich in Spanien bewährt, was uns von allen Seiten bestätigt wurde. Eine Wiederwahl ist möglich, es muss nach sechs Jahren ja nicht unbedingt jemand anders kommen.

Da gibt es aber im Augenblick unterschiedliche verfassungsrechtliche Bewertungen.

... was die Reichweite der „Freigabe“ des Dienst- und Laufbahnrechts nach der Förderalismusreform angeht?

Ja, wir müssen klären, was es heißt, dass die Kompetenz für die sog. „Statusrechte“ beim Bund bleibt. Die spannende kompetenzrechtliche Frage ist, ob die Beförderung zum Präsidenten eher eine Statusfrage oder eine Laufbahnfrage ist. Ist letzteres der Fall, hätte der hessische Gesetzgeber die Möglichkeit, die Beförderung auf Zeit einzuführen. Das könnte dann auch ein Vorbild für Personalentscheidungen in der Verwaltung, z. B. im Ministerium, sein.

Statusfrage oder Laufbahnrecht?

In vielen Ländern ist jetzt das Beamtenrecht nach der Förderalismusreform im Umbruch. Zeigt sich denn die derzeitige Mehrheit in Hessen beim öffentlichen Dienstrecht reformfreudig?

Wir haben gerade das Hessische Beamtengesetz nahezu unverändert verlängert mit dem Hinweis der Landesregierung, dass an grundsätzliche Veränderungen in dieser Wahlperiode nicht mehr gedacht wird. Es wird also Aufgabe der neuen Mehrheit nach der Landtagswahl 2008 sein, darüber zu befinden, wie sich das Beamtenrecht, insgesamt das öffentliche Dienstrecht, weiterentwickeln soll.

Das Gespräch führte Frank Schreiber im März 2007.