

Gerichtsverfassungsgesetz: GVG

Kissel / Mayer

11. Auflage 2025
ISBN 978-3-406-79654-8
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

durch Lenkungsmaßnahmen wie Richterschulung, Richterbriefe, Veröffentlichungen usw. ausgehöhlt und in politischen Strafsachen praktisch beseitigt.

Aus der Erfahrung des Unrechtsstaats entstand 1949 das **Grundgesetz**, das im IX. Abschnitt die **24** rechtsprechende Gewalt in ihren Funktionen und Institutionen hervorhebt und ihr eine besondere Verantwortung für die Verwirklichung und Sicherung des demokratischen und sozialen Rechtsstaats und seiner freiheitlich demokratischen Grundordnung zuweist. Der in Art. 98 GG enthaltene Auftrag, die Rechtsstellung der Richter durch besondere Gesetze zu regeln, wurde durch das DRiG und die im Anschluss hieran ergangenen Richter Gesetze der Länder erfüllt. Das DRiG, das die Rechtsverhältnisse der Bundesrichter regelt und maßgebende Rahmenbestimmungen für die Richter der Länder enthält, schuf für alle Gerichtszweige ein einheitliches Bild des Berufsrichters und verstärkte die richterliche Unabhängigkeit, vor allem durch die Schaffung der Richterdienstgerichte und der ihnen gegebenen Kompetenzen. Es löst die Richter aus der Beamtenschaft heraus, indem es für das „Richterverhältnis“ eigene Statusregelungen trifft. – Auch international findet die richterliche Unabhängigkeit ihre Gewährleistung, vgl. Nr. 18 ff. des KSZE-Dokuments vom Moskauer Treffen 1991;³⁵ Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Anhang); Art. 6 Abs. 1 EMRK; Art. 47 Abs. 2 EU-Grundrechte-Charta.³⁶

C. Die richterliche Gewalt

I. Der Begriff „Rechtsprechung“

Die „richterliche Gewalt“, die nach § 1 durch unabhängige Gerichte ausgeübt wird, ist **25** gleichbedeutend mit der „rechtsprechenden Gewalt“ im Sinne Art. 92 GG, § 1 DRiG, denn die Rechtsprechung ist in die Hände der Richter gelegt. Der materielle Rechtsprechungsbegriff gibt der rechtsprechenden Gewalt einen vom Verfassungsrecht bestimmten, eigenständigen und originären Inhalt (→ Einl. Rn. 145). Wenn er auch keine festen Konturen besitzt, so umfasst er doch einen Kernbereich von Aufgaben, die nach der geschichtlichen Entwicklung und dem Rechtsstaatsprinzip des GG nur von den Gerichten erfüllt werden können (→ Einl. Rn. 147). Demgegenüber wird der funktionelle oder formelle Rechtsprechungsbegriff deskriptiv gewonnen (→ Einl. Rn. 160). Hiernach sind alle Angelegenheiten, die den Gerichten als den Organen der rechtsprechenden Gewalt nach geltendem Recht übertragen sind, Rechtsprechung, unabhängig davon, ob sie auch im verfassungsrechtlichen Sinn Rechtsprechung darstellen. Der funktionelle Rechtsprechungsbegriff ist somit weiter als der materielle. Dies erklärt sich daraus, dass trotz des Grundsatzes der Gewaltenteilung ein Übergreifen einer der drei Staatsgewalten in den Bereich einer anderen in begrenztem Umfang unbedenklich ist (→ Einl. Rn. 171) und deshalb den Gerichten auch Aufgaben zugewiesen sind, die ihrer Natur nach als Verwaltung zu qualifizieren sind (→ Einl. Rn. 159). Der Zweck einer solchen Zuweisung liegt gerade darin, dass diese Aufgaben in gleicher Weise wie materielle Rechtsprechungsangelegenheiten, also unter Einräumung und Beachtung aller den Gerichtsgang kennzeichnenden Garantien erfüllt werden sollen. Die richterliche Unabhängigkeit ist somit auf den funktionellen Rechtsprechungsbegriff bezogen.

II. Gerichtsverwaltung und Justizverwaltung

Daneben gibt es auch den Gerichten obliegende Verwaltungsaufgaben, die ihnen nicht **26** als Organ der Rechtsprechung zugewiesen sind, sondern die nur in Sachnähe zur Rechtsprechung stehen. Es handelt sich dabei um Gerichts- und Justizverwaltung (→ § 12 Rn. 84 ff.). Diese Aufgaben fallen nicht unter den Begriff Rechtsprechung, auch nicht unter den der Rechtsprechung im funktionellen Sinn; es gilt deshalb auch nicht die Unabhängigkeit des § 1 (→ Rn. 41). Die gerichtliche Selbstverwaltung (→ § 12 Rn. 92,

³⁵ Bulletin des Presse- und Informationsamts der BRG Nr. 115/S. 909 vom 18.10.1991.

³⁶ Vgl. weiter Oberto ZRP 2004, 207.

→ § 21e Rn. 2, 102 f.) ist zwar nicht Rechtsprechung, aber den Gerichten als Organen der Rechtsprechung zugewiesen.

D. Rechtsprechung durch „Gerichte“

I. Begriff „Gerichte“

- 27 Gerichte, die nach § 1 die richterliche Gewalt ausüben, sind staatliche Einrichtungen, die gegenüber der Legislative und Exekutive organisatorisch getrennt und selbstständig sind und denen die besondere Aufgabe der Rechtsprechung zugewiesen ist. Die **organisatorische Selbstständigkeit** ist ein Gebot der Gewaltenteilung, Art. 20 Abs. 2 GG (→ Einl. Rn. 161; zum Begriff des Gerichts → Einl. Rn. 162 ff., zu den obligatorischen und fakultativen Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit → § 12 Rn. 5 ff., zum Begriff „Gerichtsverfassung“ und Gerichtsorganisation → Einl. Rn. 12, 21).

II. Begriff „Richter“

- 28 Wenn § 1 von Gerichten spricht, so sind damit auch die personalen Träger der rechtssprechenden Gewalt, die **Richter**, mit umfasst (→ Rn. 4). Richter im Sinne der Art. 92 und 97 Abs. 1 GG sind sowohl die Berufs- als auch die ehrenamtlichen Richter. Das DRiG, das in § 1 diese beiden Formen unterscheidet, regelt einheitlich die Rechtsverhältnisse der Berufsrichter aller Gerichtsbarkeiten. In Ausführung des Verfassungsauftrags von Art. 98 GG, wonach die Rechtsstellung der Richter durch besondere Gesetze zu regeln ist, trifft das DRiG im ersten Teil gemeinsame Bestimmungen für das Richteramt in Bund und Ländern, im zweiten Teil Regelungen für die Richter im Bundesdienst und im dritten Teil Rahmenbestimmungen für die Richter im Landesdienst. Für die Richter des Bundesverfassungsgerichts gilt das DRiG nur subsidiär nach dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (§ 69 DRiG).
- 29 **1. Berufsrichter.** Berufsrichter ist, wer das Richteramt berufsmäßig ausübt, also seine Arbeitskraft ganz im Hauptamt oder zu einem ansehnlichen Teil im Nebenamt (vgl. § 16 VwGO) dem Richterdienst widmet. Er muss durch Aushändigung einer Urkunde „unter Berufung in das Richterverhältnis“ ernannt werden (§ 17 Abs. 1 und 3 DRiG). Für das Richterverhältnis gibt es vier Statusformen: den Richter auf Lebenszeit, auf Zeit, auf Probe und kraft Auftrags (§§ 8, 17 Abs. 3 DRiG; → Rn. 142; → § 22 Rn. 6 ff.).
- 30 **2. Ehrenamtliche Richter.** Bezüglich der ehrenamtlichen Richter enthält das DRiG nur wenige Bestimmungen (§§ 44 und 45). Ehrenamtliche Richter finden wegen ihrer besonderen beruflichen Fachkunde oder zur Repräsentation der Allgemeinheit Verwendung (→ Einl. Rn. 168; → § 28 Rn. 2). Die Bezeichnung „Laienrichter“ birgt Unschärfen in sich, weil auch rechtskundige Personen ehrenamtliche Richter sein können. So sind Rechtsanwälte als Mitglieder der rechtsanwaltlichen Ehrengerichte trotz ihrer Befähigung zum Richteramt ebenso ehrenamtliche Richter wie die als Laufbahnbeisitzer in den Dienstgerichten tätigen Staatsanwälte (§ 122 Abs. 4 DRiG). Bei den in der ordentlichen Gerichtsbarkeit tätigen ehrenamtlichen Richtern handelt es sich um Schöffen (§§ 29 ff., 76, 77 GVG) und Handelsrichter (§ 105 GVG), die auch diese Sonderbezeichnung führen (§ 45a DRiG).
- 31 **3. Wertigkeit der Richterämter.** In der standes- und besoldungspolitischen Diskussion der vergangenen Jahre wurde argumentiert, alle **Richterämter** seien prinzipiell **gleichwertig**³⁷ und jeder einzelne Richter sei Verfassungsorgan.³⁸ Dass Art. 92 GG die rechtssprechende Gewalt „den Richtern“ anvertraut, besagt jedoch nicht, dass angesichts der

³⁷ Ua Arndt DRiZ 1972, 41.

³⁸ VG Frankfurt DRiZ 1966, 233; Mager DRiZ 1973, 310.

unterschiedlichen Aufgaben, die die Rechtsprechung stellt, alle Richterämter gleich bewertet werden müssten.³⁹ Das Gesetz zur Änderung der richterlichen Amtsbezeichnungen vom 26.5.1972 (→ Einl. Rn. 95) hat den hiermit zusammenhängenden Streit über die Richtertitel in kompromisshafter Weise geregelt. Die Eigenschaft eines Verfassungsorgans kommt nur dem Bundesverfassungsgericht zu. Als Verfassungsorgane können nur jene Hauptorgane des Staates bezeichnet werden, die oberste Gewalt ausüben. Das sind jene, „deren Entstehen, Bestehen und verfassungsmäßige Tätigkeit recht eigentlich den Staat konstituieren und seine Einheit sichern“.⁴⁰

E. „Unabhängige Gerichte“ – Institutionelle Unabhängigkeit

I. Organisatorische Trennung, Inkompatibilität

Die von der Gewaltenteilung gebotene institutionelle Unabhängigkeit erfordert eine organisatorische Trennung der Dritten Gewalt von Legislative und Exekutive (→ Einl. Rn. 161). Die Trennung erschöpft sich nicht in der Selbstständigkeit der Gerichte als Behörden,⁴¹ sondern hat auch eine personale Komponente. Ein (Berufs)Richter, der Aufgaben der Rechtsprechung wahrnimmt, darf nicht gleichzeitig in der gesetzgebenden oder vollziehenden Gewalt tätig sein (**Inkompatibilität**, §§ 4 Abs. 1, 21 Abs. 2 Nr. 2, 36 Abs. 2 DRiG; → Einl. Rn. 141 ff.). Die Regelung ist verfassungsgemäß.⁴² § 4 Abs. 1 DRiG schließt nicht aus, dass ein Richter (mit seiner Zustimmung, §§ 37 Abs. 1, 13, 16 Abs. 2 DRiG) zu einer Verwaltungsbehörde abgeordnet wird; er darf nur nicht gleichzeitig Rechtsprechung (im funktionellen Sinn, → Rn. 25) ausüben. Der Begriff der ‚vollziehenden Gewalt‘ in § 4 Abs. 1 DRiG ist bedeutungsgleich mit dem in Art. 20 Abs. 2 GG. Das BVerwG⁴³ versteht demgemäß darunter (nur) die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt auch bei § 4 Abs. 1 DRiG, bei **Wahlen** handele es sich aber um ein vorgelagertes Verfahren (erst) zur Kreation der Staatsorgane des Art. 20 Abs. 2 GG. Deshalb sei „die Wahrnehmung von Ehrenämtern bei Wahlen und Abstimmungen durch einen im Beruf des Richters tätigen Bürger keine Wahrnehmung von Aufgaben der vollziehenden Gewalt“.⁴⁴ **Kommunale Ämter** in der Verwaltung unterfallen jedoch der Inkompatibilität.⁴⁵ Ob dies auch für die unmittelbar gestaltende und auch teilweise rechtsetzende Tätigkeit als Mitglied in einer kommunalen Vertretungskörperschaft gilt, ist strittig. Teils wird Unvereinbarkeit angenommen, weil diese kraft Allzuständigkeit auch Funktionen der Exekutive an sich ziehen kann.⁴⁶ Richtigerweise ist aber zu differenzieren. In erster Linie handelt es sich um ein politisches Mandat in einer Volksvertretung auf kommunaler Ebene mit dem Ziel der Rechtssetzung und der politischen Gestaltung, dessen Ausübung dem Richter ebenso wenig wie eine andere politische Betätigung verwehrt ist,⁴⁷ → Rn. 161. Lediglich im Einzelfall ist er an der Mitwirkung bei solchen Angelegenheiten gehindert, die sich als Ausübung exekutiver Befugnisse gegenüber dem Bürger darstellen.⁴⁸ Gegen beratende Tätigkeit im Vorfeld fremder Entscheidung, zB Anhörung als Sachverständiger oder Mitgliedschaft in einer Beratungskommission, bestehen ohnehin keine Bedenken aus § 4 Abs. 1 DRiG.

³⁹ Vgl. Hülle DRiZ 1972, 369.

⁴⁰ So BVerfG JöR 1957, 198, vgl. Friesenhahn DRiZ 1969, 169.

⁴¹ Diese verneint Schütz S. 83 ff.

⁴² BVerwGE 25, 210 (219); Weiß DRiZ 1973, 187.

⁴³ NJW 2002, 2263.

⁴⁴ BVerwG 25, 210 (219); anders VG Koblenz DRiZ 1993, 239.

⁴⁵ BVerwG DRiZ 2001, 23; vgl. Staats DRiZ 2001, 103 (105 f.).

⁴⁶ Staats DRiZ 1993, 103 (109 ff.); obiter OVG NRW 8.12.2006 – 1 A 3842/05; VG Aachen 6.12.2007 – 4 K 1550/06.

⁴⁷ Schmidt-Räntsch DRiG § 4 Rn. 19 f.; vom Stein/Weber DÖV 2003, 278.

⁴⁸ Schmidt-Räntsch DRiG § 4 Rn. 20.

- 33 § 4 Abs. 2 DRiG erlaubt Ausnahmen vom Grundsatz der Inkompatibilität. Danach darf ein Richter neben Aufgaben der Rechtsprechung wahrnehmen: Aufgaben der Gerichtsverwaltung (Nr. 1), andere Aufgaben, die auf Grund eines Gesetzes Gerichten oder Richtern zugewiesen sind (Nr. 2), Aufgaben der Forschung und Lehre an einer wissenschaftlichen Hochschule, öffentlichen Unterrichtsanstalt oder amtlichen Unterrichtseinrichtung (Nr. 3) sowie Prüfungsangelegenheiten (Nr. 4). Auf Nr. 1 und 2 beruht die gleichzeitige Beschäftigung in der Gerichts- und Justizverwaltung. Nr. 3 ermöglicht es Hochschullehrern, gleichzeitig in ein Richteramt berufen werden und Richtern, als Lehrende tätig sein zu können. § 4 Abs. 2 besagt nur, dass ein Richter die dort genannten Aufgaben neben rechtsprechender Tätigkeit wahrnehmen darf. Ob er dazu auch verpflichtet ist, ist anderweitig geregelt (§§ 42, 46 DRiG und Beamtenengesetze, für Richter im Bundesdienst § 98 BBG; → Rn. 41). Unter welchen Voraussetzungen ein Richter außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig sein kann, bestimmt sich nach dem Nebentätigkeitsrecht; zusätzlich sind die für Richter geltenden Beschränkungen der §§ 40, 41 DRiG zu beachten (→ Rn. 162 f.). – Ein Verstoß gegen die Regeln des DRiG zur Inkompatibilität hat indessen keine gerichtsverfassungsrechtlichen Konsequenzen, denn gelegentliche Überschneidungen zwischen den Staatsgewalten sind von der Verfassung toleriert (→ Rn. 25). Er hat allenfalls dienstrechtliche Konsequenzen für den Richter, der Bestand seiner Amtshandlungen bleibt unberührt. So ist das Gericht dennoch ordnungsgemäß besetzt im Sinne der §§ 338 Nr. 1 StPO, 547 Nr. 1 ZPO.

II. Richterliche Selbstverwaltung

- 34 Gerichtsverwaltung und Richter: Begrifflich ist Gerichtsverwaltung die verwaltende Tätigkeit, die nicht unmittelbar in der Erfüllung der dem jeweiligen Gericht zugewiesenen Aufgaben der Rspr. besteht, aber dafür die unerlässlichen materiellen und personellen Voraussetzungen schafft (→ § 12 Rn. 85). Vielfältige Überschneidungen (→ Einl. Rn. 141) sind unvermeidbar, jedoch zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit auf das Unverzichtbare zu beschränken durch das Institut der **richterlichen Selbstverwaltung**. Sie ist der Rspr. zuzurechnen und in der **Präsidialverfassung** der Gerichte verwirklicht. Ein von Richtern gewähltes Organ, das Präsidium, dem nur der Gerichtspräsident oder der aufsichtführende Richter kraft Amtes angehört, verteilt innerhalb des jeweiligen Gerichts die RsprAufgaben und bestimmt, welcher Richter welche Aufgaben wahrnimmt (§§ 21a ff., → § 12 Rn. 92). Die Präsidialverfassung gewährleistet nicht nur die Bestimmung des gesetzlichen Richters im Einzelfall; sie schließt auch aus, dass Exekutive und Legislative darauf Einfluss nehmen können, welche Einzelsache von welchem Richter entschieden wird (→ § 16 Rn. 22). In die Kompetenz der Präsidien fällt allerdings nicht die Etatfragen berührende Festsetzung der Zahl der an einem Gericht bestehenden Spruchkörper (→ § 22 Rn. 21, → § 60 Rn. 2 ff.).
- 35 Eine **Erweiterung der Selbstverwaltung** stellen die Kompetenzen der Richterräte und Präsidialräte dar. Darüber hinaus wurden schon nach dem Inkrafttreten des GG zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit unter dem Schlagwort „Entfesselung der Dritten Gewalt“⁴⁹ Forderungen nach Errichtung einer Justizkommission an der Spitze der Dritten Gewalt erhoben, bestehend aus vom Parlament und von der Richterschaft gewählten Persönlichkeiten.⁵⁰ Eine Wiederholung findet dies in der Forderung nach einem **Justizverwaltungsrat**, gebildet aus Persönlichkeiten durch Wahl aus der Justiz sowie durch Abgeordnete, an der Spitze statt des traditionellen Justizministers als Angehöriger der Exekutive ein Repräsentant der Justiz. Diesem soll die Personal- und Budgetverwaltung obliegen, die Minister wären noch für die Rechtspolitik zuständig.⁵¹ Der Gewaltenteilungs-

⁴⁹ Vgl. van Husen AöR 1951, 49.

⁵⁰ Vgl. Berlit DRiZ 1968, 62; Verhandlungen des 40. DJT 1953 Band 2 C 140, vgl. JZ 1953, 611 und DRiZ 1953, 182.

⁵¹ Zur Diskussion: Wittreck S. 660 ff.; DRB DRiZ 2007, 161; Detjen ZRP 2002, 453; Groß DRiZ 2003, 298; Hochschild ZRP 2011, 65; Hoffmann-Riem BB 2002, 1; Kintzi DRiZ 2002, 405; Kramer NJW 2009,

grundsatz des GG gebietet zwar eine solche Selbstverwaltung nicht (→ Einl. Rn. 170), er steht er ihr aber, soweit nicht eine echte personelle Kooptation (→ Rn. 36) gefordert wird, auch nicht entgegen.⁵² Die **europäische Entwicklung** sieht in der Selbstverwaltung mehr und mehr ein notwendiges Institut zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit,⁵³ insbesondere gestützt auf die Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richter vom 8./10.7.1998.⁵⁴ Diese empfiehlt unter 1.4, dass bei jeder Entscheidung über Auswahl, Einstellung, Beförderung oder Dienstenthebung eine von Legislative und Exekutive unabhängige Instanz zu beteiligen ist, der zumindest zur Hälfte gewählte Vertreter der Richterschaft angehören. Gleichermaßen fordert Nr. 5.4.1 der Resolution 1685 der parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 30.9.2009 die Bundesrepublik Deutschland auf, ein System der Selbstverwaltung entsprechend den in der großen Mehrheit der europäischen Staaten bereits eingerichteten Justizverwaltungsräten in Betracht zu ziehen, um auch in Zukunft die Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu sichern.⁵⁵ So hat eine Vielzahl europäischer Rechtsordnungen zwischenzeitlich einen Obersten Justizrat eingeführt, der in seinen Aufgaben allerdings teils beschränkt ist auf die Budgetverwaltung, teils aber auch maßgeblich bei Personalentscheidungen mitwirkt.⁵⁶

Dies führt zur Frage, inwieweit die Richterschaft auf die **Besetzung der Richterämter** 36 Einfluss haben kann.⁵⁷ Eine reine Entscheidung der Exekutive widerspräche den heute europaweit geltenden Minimalprinzipien zur richterlichen Unabhängigkeit.⁵⁸ Verfassungswidrig wäre dagegen eine reine Selbstergänzung der Richterschaft (Kooptation), da der Grundsatz der Volkssouveränität ein Berufungsverfahren vorgibt, das den Richtern eine hinreichende demokratische Legitimation verschafft; auch die Europäische Charta vom 8./10.7.1998 (→ Rn. 35) fordert sie nicht. Der unmittelbaren Wahl durch das Volk oder das Parlament stehen andererseits schon praktische Bedenken entgegen.⁵⁹ Ein Kompromiss ist Art. 95 Abs. 2 GG, wonach die Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes im Zusammenwirken des für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Bundesministers und eines **Richterwahlausschusses** berufen werden. Er besteht aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt werden (vgl. RichterwahlG). Diese Regelung ist dogmatisch wie anlässlich konkreter Richterberufungen in die Kritik geraten. Zur Zusammensetzung des Richterwahlausschusses wird einerseits vertreten, dass eine ausschließliche Besetzung mit Parlamentariern in höherem Maße dem Demokratieprinzip entspräche,⁶⁰ andererseits wird eine Mitgliedschaft auch von Richtern gefordert.⁶¹ Erörtert wird ferner das Verfahren. Nach § 55 DRiG ist vor jeder Ernennung oder Wahl eines Richters der Präsidialrat des Gerichts, bei dem der Richter verwendet werden soll, zu beteiligen; der Präsidialrat, dem die Bewerbungsunterlagen vorzulegen sind (§ 56 DRiG), gibt eine schriftlich begründete Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung des Bewerbers ab (§ 57 DRiG). Wie der mit Stimmenmehrheit wählende Richterwahlausschuss die Stellungnahme des Präsidialrats in Erwägung zu ziehen hat, ist nicht geregelt. Gefordert wird, dass ein

3079; Kreth DRiZ 2013, 236; Lütgens ZRP 2009, 82; Mackenroth DRiZ 2009, 79; Mackenroth/Teetzmann ZRP 2002, 337; Mertin ZRP 2002, 332; Papier NJW 2002, 2585; Peschel-Gutzeit DRiZ 2002, 345; Schulte-Kellinghaus ZRP 2008, 205; Steffen ZRP 2008, 208; Teetzmann DRiZ 2002, 394; Weber-Grellet ZRP 2003, 145; 2007, 153; DRiZ 2006, 22 (25); 2012, 2; 2012, 46.

⁵² Schilken JZ 2006, 860 (861); Berlitz DRiZ 2003, 295.

⁵³ Vgl. Schütz S. 70; Schilling DRiZ 2011, 112; Tappert DRiZ 2018, 234.

⁵⁴ http://www.betrifftjustiz.de/BJ_Texte/EuroStatut.html; krit. hierzu Wittreck S. 218.

⁵⁵ Hierzu Schneiderhan DRiZ 2010, 251.

⁵⁶ Zu den Ausprägungen im Einzelnen Obersto ZRP 2004, 207; Schernthanner DRiZ 2007, 272.

⁵⁷ Vgl. DRiZ 1992, 55; → Einl. Rn. 170.

⁵⁸ Obersto ZRP 2004, 207.

⁵⁹ Vgl. Kissel Zukunft S. 65 ff.

⁶⁰ Vgl. Uhlitz DRiZ 1970, 219; Pulch DRiZ 1971, 253; Pripke DRiZ 1972, 11 gegen Recken DRiZ 1971, 338; Knoche DRiZ 1971, 345; abwägend Baur DRiZ 1971, 401.

⁶¹ Vgl. Mackenroth DRiZ 2001, 214; Bertram NJW 2001, 1838; 2001, 3167; Weber-Grellet ZRP 2003, 145 (148).

Bewerber, dessen Eignung der Präsidialrat verneint, nicht gewählt werden darf,⁶² dem Richter soll ein Recht auf Anhörung zu den Bedenken gegen seine Eignung und auf mündliche Erörterung mit dem Präsidialrat zustehen. Aus Transparenzgründen sollen die zu besetzenden Richterstellen allgemein ausgeschrieben werden, die Wahl soll unter allen Bewerbern und Vorgeschlagenen ohne die bisher praktizierten ‚Zurückstellungen‘ erfolgen. De lege lata sind der Richterwahlausschuss und der Minister an die Stellungnahme zwar nicht gebunden, sie haben aber die dort getroffene Einschätzung zu berücksichtigen; der Minister hat zu begründen, wenn er der Wahl eines nach der Stellungnahme des Präsidialrats nicht Geeigneten zustimmt.⁶³ Isolierter Rechtsschutz des Betroffenen gegen die Stellungnahme des Präsidialrats als vorbereitender Maßnahme scheidet jedoch aus; diese kann nur im Rahmen eines Konkurrentenschutzanspruchs gegen die Ernennung eines oder mehrerer der gewählten Kandidaten angegriffen werden.⁶⁴ Die nach zutreffender Rechtsprechung gebotene Überprüfung der Richterwahlen unter dem Aspekt des Art. 33 Abs. 2 GG⁶⁵ mag dazu beigetragen haben, dass in der Praxis größere Transparenz des Wahlverfahrens und intensivere Beteiligung des Präsidialrats zu beobachten ist. Zur Auswirkung von Fehlern auf den gesetzlichen Richter → § 16 Rn. 28.

- 37 Die Beteiligung des **Präsidialrats** sieht § 75 Abs. 1 DRiG für Richter im Landesdienst nur bei Ernennung in ein Beförderungsamt vor. Nach Abs. 2 können ihm weitere Aufgaben übertragen werden, wovon die Länder unterschiedlich Gebrauch gemacht haben.⁶⁶ Nach Art. 98 Abs. 4 GG können die Länder bestimmen, dass über die Anstellung der Richter der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Soweit die Länder davon Gebrauch gemacht haben, bleiben Zusammensetzung und Aufgabenstellung unterschiedlich.⁶⁷
- 37a Vgl. hierzu die Richtergesetze Baden-Württemberg (§ 43 LRiStAG BW), Berlin (§ 11 RiGBln), Brandenburg (§ 11 BbgRiG), Bremen (§ 15 RichterG Brem), Hamburg (§ 14, Art. 63 Hmb Verf), Hessen (§ 8, Art. 127 HV), Rheinland-Pfalz (§ 14 LRiG RhPf), Schleswig-Holstein (§ 10 LRiG SH), Thüringen (§§ 55 ff. ThürRiStAG). Lediglich Ermächtigungen in den Landesverfassungen bestehen in Mecklenburg-Vorpommern (Art. 76 MV Verf), Niedersachsen (Art. 51 NDS Verf), Sachsen (Art. 79 SaVerf), Sachsen-Anhalt (Art. 83 LSAVerf).
- 38 Die Forderung, im **Haushaltswesen** einer Richtervertretung auf Kabinettschichtebene und gegenüber dem Parlament das Recht zur eigenen Vorlage (Doppelvorlage) einzuräumen (→ § 22 Rn. 21), ist institutionell nicht erfüllt. Gelegentlich nehmen die Richterräte, die nach §§ 52, 73 DRiG die Aufgabe haben, sich als gewählte Richtervertretung an allgemeinen und sozialen Angelegenheiten der Richter zu beteiligen⁶⁸, für sich in Anspruch, bei der Personalbedarfsplanung mitzuwirken. Hierzu sind sie dann legitimiert, wenn sich nach gesetzlicher Regelung ihr Aufgabenbereich auch auf die Beteiligung in organisatorischen Angelegenheiten erstreckt.⁶⁹ Die Richterräte (Bezirksrichterrat als Stufenvertretung) nehmen diese Aufgaben in Verhandlungen auf ministerieller Ebene und gegenüber dem Parlament im Petitionsweg wahr. Das BVerfG genießt als Verfassungsorgan nach § 1 BVerfGG eine Sonderstellung.⁷⁰

⁶² Vgl. BR-Drs. 616/01; Lovens ZRP 2001, 465.

⁶³ BVerwG NVwZ-RR 2020, 604.

⁶⁴ BVerwG NVwZ-RR 2020, 604.

⁶⁵ Vgl. BVerwG NVwZ-RR 2020, 604; OVG Bln-Bbg 17.6.2020 – OVG 4 S 24/20, BeckRS 2020, 13912; SchlHOVG NVwZ-RR 2020, 496; NJW 2001, 3494; 2003, 158 zur ausreichenden Information des Richterwahlausschusses; zu Verfahrensfehlern bei der Wahl BGH NJW 2005, 2317. Nicht überprüfbar ist aber das Stimmverhalten, OVG RhPf NVwZ 2008, 99; NdsOVG NVwZ 2016, 786.

⁶⁶ Rechtspolitisch Kinold DRiZ 1992, 55; zur Fortgeltung der Vorschrift von Roetteken DRiZ 2009, 206 (208).

⁶⁷ Vgl. Saam DRiZ 2016, 54.

⁶⁸ Vgl. von Roetteken DRiZ 2009, 206 (208).

⁶⁹ Vgl. etwa OVG Rh-Pf DRiZ 2021, 427.

⁷⁰ Hierzu Glauben DRiZ 2006, 348.

F. Sachliche Unabhängigkeit

I. Begriff

Die richterliche Unabhängigkeit ist weder in Art. 97 GG noch an anderer Stelle konkret 39
umschrieben oder festgelegt.⁷¹ Die hergebrachte Definition, dass sachliche Unabhängigkeit
Weisungsfreiheit im Bereich der richterlichen Tätigkeit bedeute,⁷² ist von dem Ringen
um Unabhängigkeit gegenüber Kabinettsjustiz und landesherrlicher Einmischung
(→ Rn. 13 ff.) geprägt. Für die Gegenwart bedarf sie der Nuancierung. Versteht man unter
Weisung eine bindende Anordnung, so ergibt sich die Weisungsfreiheit der Richter schon
daraus, dass sie dienstrechtlich nicht in einer hierarchischen Befehlsstruktur stehen. Sie
haben, anders als die Beamten, keine Vorgesetzten, sondern lediglich Dienstvorgesetzte,
zuständig für die dienstrechtlichen Entscheidungen über ihre persönlichen Angelegenheiten.

Weisungsfreiheit im weiteren Sinn bedeutet aber auch, dass **Einwirkungen jeder Art,** 40
auch mittelbare, zB Ersuchen, Empfehlungen, Ratschläge, Anregungen, Bitten generell
unterbleiben müssen⁷³ (zu Maßnahmen der Dienstaufsicht → Rn. 46 ff., 165). Erst recht ist
jegliche Druckausübung, sei es auch nur in psychologischer Hinsicht,⁷⁴ untersagt.⁷⁵

Dies gilt für den Bereich der richterlichen Tätigkeit im funktionellen Sinn (→ Rn. 25), 41
zu dem auch die den Richtern als Rechtsprechungsorgan übertragenen Verwaltungsaufgaben
gehören, insbesondere die der freiwilligen Gerichtsbarkeit.⁷⁶ Ehrenamtliche Richter
sind in gleichem Maße wie Berufsrichter unabhängig (§ 45 Abs. 1 Satz 1 DRiG). Dem-
gegenüber sind Richter weisungsgebunden in der **Justiz- und Gerichtsverwaltung**⁷⁷
(→ Rn. 45; → § 12 Rn. 89). So kann die Übertragung einzelner Verwaltungsaufgaben oder
von Verwaltungsfunktionen insgesamt jederzeit geändert werden, soweit nicht andere
Rechtsvorschriften entgegenstehen.⁷⁸ Die vom Dienstvorgesetzten dem Richter erteilten
Aufträge außerhalb der Rspr. hat dieser zu erfüllen, soweit seine Unabhängigkeit nicht
beeinträchtigt wird. Bei Bedenken gegen die Erfüllung dieser Aufträge, zB aus zeitlichen
Gründen, mangelndem Fachwissen oder Erfahrung usw kann Gegenvorstellung erhoben,⁷⁹
gegebenenfalls der Rechtsweg nach § 62 Abs. 1 Nr. 4d DRiG beschritten werden.

Unter dem Begriff „**Neue Steuerungsmodelle**“ kommen Bestrebungen einher, zur 42
Überwindung der durch die öffentliche Haushaltslage angespannten Personalsituation moderne
Organisationsprinzipien auf die Justiz zu übertragen. Stichworte sind ua Kosten- und
Leistungsrechnung, Budgetierung, operatives und strategisches Controlling, Qualitätssicherung,
Kunden- und Serviceorientierung.⁸⁰ Hier kann nur darauf hingewiesen werden, dass
der durch die Unabhängigkeitsgarantie des Art. 97 GG gewährleistete Kernbereich richterlicher
Entscheidungsfreiheit (→ Rn. 53) keiner wie immer gearteten Kosten-Nutzen-Analyse
auch nur stückweise geopfert werden darf. Zielvorgaben zu Verfahrensdauer, Erledigungsarten
und Kostendeckungsgraden⁸¹ oder auch nur Hinweise hierauf, die geeignet

⁷¹ BGHZ 42, 163 (169) = NJW 1964, 2415; Rspr. des BGH bei Joeres DRiZ 2005, 321.

⁷² BVerfGE 31, 137 (140); BVerfGE 36, 174 (185) = NJW 1974, 181.

⁷³ BGHZ 46, 147 (149); Schilken JZ 2006, 860 (863).

⁷⁴ BGH DRiZ 1974, 163; 1977, 341; NJW 1978, 2509.

⁷⁵ Vgl. auch BVerfGE 12, 81 (88) = NJW 1961, 915; BVerfGE 26, 79 (93) = NJW 1969, 1808; BVerfGE 32, 199 (213) = NJW 1972, 25; BVerfGE 38, 1 (21) = NJW 1974, 1940.

⁷⁶ Bettermann Unabhängigkeit S. 541.

⁷⁷ BGH DRiZ 1963, 440; 1977, 215; Löwe/Rosenberg/Berg Rn. 2; Arndt DRiZ 1978, 299; Funk DRiZ 1978, 360; Bedenken bei Piorreck DRiZ 1993, 109.

⁷⁸ BVerfGE 38, 139 (152); BGH DRiZ 1977, 215; 1978, 184; BVerfGE 11, 195; BVerfGE 38, 139 (151); Löwe/Rosenberg/Gittermann § 22 Rn. 38; aA Hoepner DRiZ 1961, 238.

⁷⁹ DG Zweibrücken DRiZ 1986, 461.

⁸⁰ Wittreck S. 472 ff.; Schütz S. 329 ff.; Hoffmann-Riem, Modernisierung von Recht und Justiz, 2001; von Bargen NJW 2006, 2531; vgl. auch BT-Drs. 15/5823.

⁸¹ So Damkowski/Precht NVwZ 2005, 292.

sind, psychologischen Druck in Richtung auf einen „Wettbewerb“ auszuüben, sind unzulässig⁸² (→ Rn. 40), auch als Selbstvorgaben mit der inneren Unabhängigkeit (→ Rn. 157) kaum vereinbar.⁸³

II. Dienstaufsicht

- 43 Im Mittelpunkt der Diskussion über die sachliche Unabhängigkeit steht ihr Spannungsverhältnis zur Dienstaufsicht (zum Inhalt → § 22 Rn. 38). Die Dienstaufsicht gilt als eine mögliche „Einbruchsstelle in die richterliche Unabhängigkeit“.⁸⁴ Dennoch wird ihre Notwendigkeit fast durchweg anerkannt.⁸⁵ Das BVerfG hält sie für zulässig, wenn sie die durch Art. 97 Abs. 1 GG, § 26 Abs. 1 DRiG gezogenen Schranken beachtet.⁸⁶ Denn die richterliche Unabhängigkeit ist **kein „Standesprivileg“**,⁸⁷ „kein absoluter Selbstwert, vor dem alle anderen Bedingungen einer rechtsstaatlichen Justizgewährung zurückzutreten hätten“,⁸⁸ „kein Freibrief zu eigenwilliger Überhebung über das Recht und noch weniger ein Fetisch, unter dem man Rechthabereien und Kapriolen pflegen kann“,⁸⁹ „hinter ihr darf sich nicht Arroganz oder mangelndes Engagement für die richterliche Aufgabe verbergen“.⁹⁰ Sie dient vielmehr ausschließlich der Erfüllung der Justizgewährungspflicht,⁹¹ die sich aus dem staatlichen Rechtspflegemonopol ergibt und dem Staat zur Aufgabe macht, die Rechtsprechung in Gang zu halten, Justizverzögerung oder gar Justizverweigerung entgegenzutreten und Rechtsverletzungen durch die Rechtsprechungsorgane zu verhindern.⁹²
- 44 Die Dienstaufsicht dient dem gleichen Zweck.⁹³ Sie soll das ordnungsgemäße Funktionieren und einen sachgemäßen Ablauf der Justiz gewährleisten.⁹⁴ Sie ist die Befugnis oder Tätigkeit des Dienstherrn oder der von ihm beauftragten Stellen, das dienstliche Verhalten des Bediensteten zu beobachten (Beobachtungsfunktion, innere Dienstaufsicht) und daraus Folgerungen zu ziehen (Berichtigungsfunktion, äußere Dienstaufsicht);⁹⁵ → § 22 Rn. 37 ff. Bei dieser seit *Triepel*⁹⁶ gebräuchlichen Unterscheidung ist der Begriff „Berichtigungsfunktion“ für die richterliche Tätigkeit allerdings irreführend, weil sich eine „Berichtigung“ richterlicher Entscheidungen im Wege der Dienstaufsicht von vornherein verbietet, sie kann nur im Rechtsmittelzug erfolgen.
- 45 **Organe der Dienstaufsicht** sind in der ordentlichen Gerichtsbarkeit der Justizminister als oberste Dienstaufsichtsbehörde, stufenweise nachgeordnet die Gerichtspräsidenten („Präsidentenprinzip“). Dies folgt der ursprünglichen Regelung in § 14 der GVVO (Anhang), die nach Maßgabe der Justizhoheit der Länder noch fortgilt, soweit diese nicht eigenständige gesetzliche Regelungen getroffen haben (→ § 12 Rn. 88). In den anderen Gerichtszweigen finden sich parallele Regelungen.⁹⁷ Die Gerichtspräsidenten handeln bei

⁸² Schilken JZ 2006, 860 (867 f.).

⁸³ Einen anderen Ansatz wählt Schütz S. 329 ff., insbes. 427 f.: Steuerungsmodelle wirken psychologisch maßstabsetzend für richterliches Handeln, durch die exekutive (Rspr-)Verwaltung initiiert und eingeführt sind sie ohne gesetzliche Ermächtigung verfassungswidrig.

⁸⁴ Baur S. 21.

⁸⁵ AA pointiert Simon DRiZ 1980, 91; für die obersten Gerichtshöfe des Bundes aus historischer Sicht: Weist DRiZ 1968, 223.

⁸⁶ BVerfG DRiZ 1975, 284; BGH DRiZ 1974, 99; 1978, 185; Löwe/Rosenberg/Berg Rn. 24.

⁸⁷ Gülland S. 61; BVerfGE 27, 211 = NJW 1970, 505; BGHZ 67, 184 = NJW 1977, 437; BGHSt 47, 105 = NJW 2001, 3275; Benda DRiZ 1975, 166 (170); Papier NJW 2002, 1089.

⁸⁸ Rudolph DRiZ 1978, 146.

⁸⁹ Geiger DRiZ 1979, 65 (66); Voss DRiZ 1998, 381; Sendler NJW 1998, 3623.

⁹⁰ Pfeiffer DRiZ 1979, 229.

⁹¹ BGH DRiZ 1978, 185.

⁹² BGH NJW 2002, 359; Dinslage DRiZ 1960, 201.

⁹³ BGH DRiZ 1978, 185.

⁹⁴ Arndt DRiZ 1971, 254.

⁹⁵ BGH DRiZ 1977, 151.

⁹⁶ Die Reichsaufsicht, 1917 S. 111 ff., 120, 480.

⁹⁷ Schmidt-Räntsch DRiG § 26 Rn. 13–16.