



Eine starke Justiz: Standortvorteil im internationalen Wettbewerb der Rechtsordnungen

Rede des Vorsitzenden des Deutschen Richterbundes Christoph Frank anlässlich der Veranstaltung "Gerechtigkeit braucht eine starke Justiz" der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Deutschen Richterbundes und des Bundesministeriums der Justiz in Berlin am 11. Mai 2009

Sehr geehrte Frau Ministerin Zypries,
liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr, heute Gast in der Friedrich Ebert Stiftung zu sein und mit Ihnen über drei für die Zukunftsfähigkeit der Justiz wesentliche Themen diskutieren zu können. Die Möglichkeit, hier sprechen zu dürfen, ist für mich eine große Ehre und verstehe ich als besonderes Zeichen der guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem Deutschen Richterbund in großer Übereinstimmung mit den Vorstellungen zu einer starken und unabhängigen Justiz und zu den Vorzügen unseres Rechts, die Sie, liebe Frau Ministerin, insbesondere auch mit der überzeugenden Idee eines „Bündnisses für das deutsche Recht“, in besonderer Weise befördern.

Bedanken möchte ich mich besonders bei Frau Mohr, die für die Friedrich-Ebert-Stiftung verantwortlich für die Organisation dieser Veranstaltung ist.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie Unternehmen mit ihren Produkten stehen auch Rechtssysteme und Rechtskulturen miteinander im Wettbewerb. Sowohl der Bundespräsident als auch die Bundesministerin der Justiz haben dies anlässlich des vergangenen Juristentags in Erfurt betont.

Mancher mag zunächst Unbehagen bei der Vorstellung empfinden, dass Recht ein Produkt in einem Wettbewerb auf Märkten sein soll. Aber der Blick auf die Realität zeigt uns, dass genau dies der Fall ist.

Das Bundesministerium der Justiz, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltverein, die Bundesnotarkammer, der Deutsche Notarverein und der Deutsche Richterbund haben gemeinsam, in

größter Übereinstimmung, die gegenwärtige Situation des deutschen Rechts auf dem internationalen „Rechtsmarkt“ analysiert und Überlegungen angestellt, welche Verbesserungen, welche Veränderungen wir vornehmen müssen, um unser „Produkt“, das deutsche Recht, besser zu „vermarkten“.

Wir haben bei dieser Analyse festgestellt, dass die deutschen Anstrengungen, unsere bewährten und ausgewogenen rechtlichen Lösungen und Strukturen beim Aufbau neuer Rechtsordnungen verschiedener Transformationsländer im größer gewordenen Europa anzubieten und sie dort zu verankern, auf Vermarktungsstrategien treffen – v. a. von Staaten und Organisationen aus dem anglo-amerikanischen Rechtsraum –, die den Export ihres Rechts zuerst als wirtschaftliche Investition sehen, bei der sich der Einsatz enormer finanzieller Mittel auch wirtschaftlich auszahlen muss.

Das anglo-amerikanische Recht ist in diesen Ländern dabei, bereits jetzt die Rechtskultur zu prägen. Oder, um in der Sprache der Ökonomie zu bleiben: Auf dem internationalen Markt für Rechtsprodukte verliert das kontinentaleuropäische Recht Marktanteile auf politisch wichtigen Märkten. Das anglo-amerikanische Recht wirkt aber auch immer mehr in den Rechtsstandort Deutschland hinein.

Internationale Firmen vereinbaren für Projekte in der Bundesrepublik Deutschland ausländisches, v. a. englisches und amerikanisches, Recht. Diese Rechtswahl gilt nicht nur für die Finanzierung von großen Investitionen in der Bundesrepublik: Selbst Gewerbemietverträge für deutsche Mietobjekte werden zwischen deutschen Vertragspartnern nach englischem Vertragsrecht geschlossen.

Konkurse großer Unternehmen und Gesellschaften werden bevorzugt in London abgewickelt, da v. a. Hedge-Fonds und auch manche Gläubigerbank der Auffassung sind, dort -für sich und zwar ausschließlich für sich- bessere Bedingungen vorzufinden. Das Interesse an einer unseren Gerechtigkeitsansprüchen genügenden Lösung unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten spielt allenfalls eine nachrangige Rolle.

Auch bei kleineren Kapitalgesellschaften steht das deutsche Gesellschaftsrecht unmittelbar im Wettbewerb der Rechtsordnungen. Man denke hier nur an die vielen Private Limited Companies (Ltd.), die in den vergangenen Jahren in Deutschland gegründet wurden. Die englische Ltd. war offenbar besonders attraktiv, weil sie kein den Gläubigern haftendes Mindestkapital kennt. Hier hat der deutsche Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG) versucht, durch eine umfassende Reform des Rechts der GmbH das Erfolgsmodell des deutschen Gesellschaftsrechts konkurrenzfähig in Europa zu machen. Mit der neuen Unternehmungsgesellschaft bietet er Personen mit geringem Eigenkapital die Möglichkeit, ohne den Zwang zum Ausweichen auf ausländische Rechtsformen in Deutschland eine Gesellschaft mit begrenzter Haftung zu gründen. Dieses Gesetzgebungsprojekt hat der Deutsche Richterbund ausdrücklich unterstützt.

Für den Bürger entsteht durch die Anwendung ausländischen Rechts Unsicherheit. Er wird mit fremden Rechtsordnungen konfrontiert, die er weder in ihren Grundprinzipien, noch in ihrer konkreten Ausgestaltung zur rechtlichen Lösung seiner Probleme kennt.

Das Wertgefüge des deutschen Rechtssystems, entwickelt aus gemeinsamen kontinentaleuropäischen Grundüberzeugungen, welches unsere Gesellschaft trägt, gerät so in Gefahr.

Der deutschen Justiz wird zunehmend im Wirtschaftsrecht die Möglichkeit der Streitentscheidung entzogen. Gefährlich ist dies, weil sie so an Einfluss auf die Steuerung der Entwicklungen in unserem hochdifferenziert austarierten Rechtssystem verliert.

All diese Befunde haben uns dazu bewegt, gemeinsam mit dem BMJ und den übrigen juristischen Berufsorganisationen das "Bündnis für das deutsche Recht" zu gründen und in einer Broschüre „Law - Made in Germany“, auf die Vorzüge deutschen Rechts hinzuweisen, in der ersten Ausgabe mit dem besonderen Blick auf das Zivil- und Wirtschaftsrecht.

Diese Initiative, die nicht gegen ausländische Rechtsordnungen gerichtet ist, sondern über unsere Stärken informieren will, hat national und international große Aufmerksamkeit erfahren.

Erst vergangene Woche haben sich die Bündnispartner mit Vertretern der französischen „Fondation pour le Droit Continental“, hier in Berlin getroffen und beschlossen, gemeinsam die Vorzüge des kontinentaleuropäischen Rechts zu bewerben. Die Übereinstimmungen in den Grundüberzeugungen haben uns alle tief beeindruckt.

Das Projekt des Bündnisses wird auch in der Justiz mit großer Zustimmung aufgenommen. Wir haben keine wirtschaftlichen Interessen. Die Kollegen stehen hinter dem Konzept, weil es die Werte und Strukturen des deutschen Rechts, für die wir alle stehen, endlich einmal benennt, wir über unsere Stärken, unsere Leistungen reden und den Wettbewerb annehmen.

Meine Damen und Herren,

die Wirtschaftskrise schärft weltweit das Bewusstsein vom Wert des Rechts und vom Wert funktionierender rechtlicher Institutionen. Sie bietet uns Gelegenheit, verstärkt für unser Recht und unsere rechtlichen Strukturen und Institutionen zu werben und unsere Partner von deren Qualität zu überzeugen.

"Made in Germany" ist seit Jahrzehnten ein internationales Gütesiegel. Deutsche Produkte genießen überall auf der Welt hohes Ansehen.

Ich bin davon überzeugt: Dieses Qualitätssiegel gilt auch für das deutsche Recht und seine Institutionen. Unser Recht ist für alle gleichermaßen zugänglich, wertorientiert und nicht auf wirtschaftliche Betrachtungen reduziert. Es bietet sozial ausgewogene Lösungen. Seine Vorhersehbarkeit wirkt Streitvermeidend. Seine Effizienz spart Zeit und damit wertvolle Ressourcen. Das deutsche Recht und seine Institutionen schaffen Rechtssicherheit und damit Vertrauen. Wir haben eine leistungsstarke Anwaltschaft, das deutsche Notariat als Garant der Rechtssicherheit und eine –immer noch- gut aufgestellte Justiz. Unsere Justiz schafft mit ihren zeitnahen, ausgewogenen und qualitativ hochwertigen Entscheidungen Verlässlichkeit und Rechtsfrieden. Unser Recht mit seiner Kodifikation ist in der Lage, auf unvorhergesehene und atypische Konstellationen und geänderte Lebenssachverhalte zu reagieren. Diese Erkenntnis setzt sich in der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise immer mehr durch. Wenigstens zur Abwicklung der gescheiterten Vertragsverhältnisse wird jetzt wieder - auch von internationalen Rechtsanwaltskanzleien - auf unser Recht zurück gegriffen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine starke, gut ausgestattete Justiz ist ein entscheidender Standortvorteil im internationalen Wettbewerb der Rechtsordnungen.

Diese Vorteile müssen wir offensiv nach außen vertreten. Nach Innen gilt es aber, sie zu sichern und auszubauen.

Hierzulande habe ich leider immer stärker den Eindruck, dass der Justiz nicht mehr die Stellung eingeräumt wird, die ihr nach ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung, nach ihrer gesellschaftlichen Bedeutung und nach ihrer Befriedungsfunktion zukommt.

Eine breite politische Wertediskussion findet nicht statt.

Die Debatte über unser Rechtswesen und seine Ausstattung wird heute von den Finanzministern bestimmt. Die Justizminister haben teilweise deren auf betriebswirtschaftliche Parameter reduzierte Erfolgsmessungen übernommen. Für viele von Ihnen sind Anklagen oder Urteile Produkte, deren Erstellung wirtschaftlich zu optimieren ist.

Wesentlich sind die Kosten der Justiz, nicht ihre Leistungen für die Stabilität der Gesellschaft. Dabei hat sie eine unverzichtbare Integrations- und Stabilisierungsfunktion für unser Gemeinwesen. Ihre Entscheidungen prägen das Rechtsbewusstsein unserer Gesellschaft.

Obwohl jeder weiß, dass die Justiz keine Leistungsverwaltung ist, bei der man den Rotstift nach dem Rasenmäherprinzip ansetzen und Einsparungsmöglichkeiten durch die Streichung von staatlichen Angeboten erzielen kann, wird unser staatliches Gesamtsystem aufs Spiel gesetzt.

Die Justiz hat unbedingt und uneingeschränkt die Pflicht, den Rechtsgewährungsanspruch der Bürger gerecht und wirksam zu erfüllen. An diesem Auftrag und an diesem Anspruch lassen wir uns messen. Aus ihnen ergibt sich andererseits aber auch die Pflicht der Haushaltsgesetzgeber, für eine ausreichende Ausstattung der Justiz zu sorgen.

Die Arbeit von Richtern und Staatsanwälten darf nicht -allein- nach betriebswirtschaftlichen Parametern gemessen werden. Steuerungsmodelle aus der Verwaltung auf die Justiz zu übertragen, ohne dass den Besonderheiten der richterlichen Unabhängigkeit und der besonderen Stellung der Staatsanwaltschaft Rechnung getragen wird, kann keine Lösung sein.

Wird die Quantität der Arbeit, nicht ihre Qualität als entscheidendes Anknüpfungsmerkmal für Personalzuweisungen, aber auch für konkrete Personalentscheidungen wie Beförderungen, angesehen, so wird die besondere Rolle der Justiz verkannt.

Zu einer leistungsfähigen Justiz, die komplexe Verfahren zeitnah und gerecht abschließen kann und den Rechtsgewährungsanspruch der Bürger umfassend erfüllt, gehört eine gute Personalausstattung. Staatsanwälte und Richter brauchen die nötige Zeit, um auch aufwändige und komplexe Fälle zu ermitteln und zu beurteilen.

Tatsächlich jedoch ist die Justiz flächendeckend überlastet. Der Nachweis ist durch PEBB§Y, die von den Landesjustizverwaltungen in Auftrag gegebene betriebswirtschaftliche Organisationsuntersuchung, geführt worden. Insgesamt fehlen in Deutschland - bei deutlich unterschiedlichen Deckungsgraden in den Ländern- trotz der Anstrengungen mancher Länder immer noch etwa 3.000 Richter- und Staatsanwaltsstellen.

Während die Zahl der Rechtsanwälte auf heute ca. 150.000 zugenommen hat, ist die Zahl der Richter und Staatsanwälte trotz steigender Zahl der Verfahren und weiterer Verrechtlichung der Gesellschaft in den letzten 10 Jahren ständig zurück gegangen. Im Jahr 1995 gab es noch 22.100 Richter und 5.400 Staatsanwälte. Heute haben wir ca. 20.400 Richter und ca. 5.000 Staatsanwälte.

Die Folgen des Fehlbedarfs sind offensichtlich und Ihnen allen wohlbekannt:

- längere Verfahrenszeiten im Zivilrecht mit der Gefährdung des immer noch erfolgreichen und angesehenen Rechtsstandorts Deutschland,
- längere Verfahrenszeiten bei Familiengerichten mit sozialen Folgekosten,
- längere Verfahrenszeiten in den Fachgerichtsbarkeiten mit erheblichen sozialen und finanziellen Auswirkungen,
- Haftentlassungen wegen Verfahrensverzögerungen,
- wegen fehlender Ressourcen nimmt im Bereich des Strafrechts der Druck zu informellen Erledigungen zu. Die Praxis entfernt sich teilweise vom Legalitätsprinzip und muss Opportunitätsentscheidungen treffen, die systemwidrig sind und das Gerechtigkeitspostulat gefährden. Dies gilt im besonderen Maße für Absprachen im Strafprozess. Die unverzichtbare Stabilisierungsfunktion des Strafrechts für unser Gemeinwesen wird dort aufs Spiel gesetzt.

Um nur einige Beispiele zu nennen!

Meine Damen und Herren,

sich mit dem Thema „Gerechtigkeit braucht eine starke Justiz„ zu befassen, fordert aber auch, die Strukturen der Justiz in Deutschland in den Blick zu nehmen.

Ein Forum wird sich deshalb heute mit dem Thema „Selbstverwaltung der Justiz„ befassen.

Dies ist ein weiterer Beleg, dass diese Diskussion in der Politik angekommen ist.

In Hamburg und Schleswig-Holstein werden derzeit Modelle erarbeitet, der Justiz die Stellung zu verschaffen, die ihr nach dem Gewaltenteilungsprinzip und nach der in den Artikeln 92 ff. GG vorgesehenen Gerichtsorganisation zugewiesen ist.

Justizminister in anderen Bundesländern sehen keinen Änderungsbedarf. Sie halten die Justiz für unfähig, Verwaltungsstrukturen auszufüllen. Ihr wird eine „Hirtenbriefmentalität“ attestiert. Gerade wegen der Unabhängigkeit der Richter bedürfe die Justiz besonderer Führung und Steuerung durch die Exekutive. Andernfalls bestehe die Gefahr der Entstehung einer unkontrollierbaren Kaste.

Verschwiegen wird dabei, dass die Justiz bereits heute in Personalvertretungsgremien verantwortungsvoll mitwirkt, in Präsidien an der Gerichtsverwaltung mitwirkt und in vielen Ländern Gerichte und Staatsanwaltschaften eigene Budgets selbständig erfolgreich verwaltet und die in den Justizministerien tätigen Beamten nahezu vollständig aus der Justiz rekrutiert werden.

Der Deutsche Richterbund hatte bereits auf seiner Bundesvertreterversammlung vom 27. April 2007 die Selbstverwaltung der Justiz gefordert und sich in einem Eckpunktepapier für ein konkretes so genanntes Zwei-Säulen-Modell entschieden. Eine Arbeitsgruppe hat dieses Modell in einem Mustergesetz konkret umgesetzt, das derzeit in den Verbandsgremien und in den reformwilligen Ländern diskutiert wird.

Wir sind der Überzeugung, dass eine Justiz, die selbst, mit gewählten Organen, direkt mit den Parlamenten eine offene, für die Bürger transparente Diskussion über Haushalts- und Personalfragen als gesellschaftspolitische Wertediskussion führen kann, erfolgreicher den Rechtsgewährungsanspruch der Bürger sichern kann, als dies derzeit den in Partei- und Kabinettsdisziplin eingebundenen Justizministern gelingt.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wer gutes Recht exportieren will und keine dem modernen Rechtsstaatsverständnis entsprechenden Strukturen vorweisen kann, ist nicht wirklich konkurrenzfähig.

Die deutsche Justizstruktur widerspricht offensichtlich den Empfehlungen des Europarates, wonach die für die Auswahl und Laufbahn der Richter zuständige Stelle von der Exekutive unabhängig sein muss.

Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder der Europäischen Union hat sich für eine selbstverwaltete Justiz entschieden. Neben Deutschland haben in Europa nur Finnland, Österreich und Tschechien nicht einmal in Ansätzen eine Selbstverwaltung der Justiz verwirklicht.

In internationalen Richterghremien kommen wir uns oft wie ertappte Sünder vor, die wegen ihrer Arbeit hohes Ansehen genießen, in den Justizverwaltungsstrukturen aber weit von der konsequenten Umsetzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes entfernt sind.

Gegner der Selbstverwaltung warnen vor Verhältnissen wie in Italien und Spanien, wo die Justiz in kooptierenden Systemen politisch agiere und ihren eigentlichen Auftrag nur noch unzureichend erfülle.

Selbstverständlich werden die Modelle in Europa in den anstehenden Diskussionen kritisch zu bewerten sein, wie dies etwa auch in Österreich geschehen ist. Wir wollen die aus unserer Rückständigkeit entstandene Chance der späten Reform nutzen und aus den Erfahrungen anderer Länder lernen. Warnen möchte ich aber vor einem vordergründigen Systemvergleich. Jedes System muss vor dem historischen und politischen Hintergrund seiner Entstehung und der jeweiligen Rechtskultur bewertet werden.

In Deutschland werden wir in den Ländern unterschiedliche Modelle entwickeln können, die dort Bewährtes erhalten und zugleich die Selbständigkeit der Justiz stärken werden.

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich habe die besondere Bedeutung und die große Verantwortung betont, die der Justiz in unserem Gemeinwesen zukommt. Die Bürger haben Anspruch auf eine hohe Qualität der Arbeit der Richter und Staatsanwälte.

Wir brauchen in der Justiz die besonders qualifizierten Kollegen, um das hohe Niveau und das hohe Ansehen der Rechtsprechung aufrechtzuerhalten.

Die Justiz steht bei der Rekrutierung ihres Nachwuchts im unmittelbaren Konkurrenzkampf mit großen Anwaltskanzleien, Rechtsabteilungen und der Managementebene großer Unternehmen.

Nur eine amtsangemessene, dem hohen Leistungsstandard der Kollegen Rechnung tragende Besoldung wird auf Dauer die Qualität der Justiz sichern.

Tatsächlich sind die Gehälter in der Justiz in den letzten Jahren von der Gehaltsentwicklung in der Privatwirtschaft und in den Großkanzleien abgekoppelt worden. In manchen Ländern hat es reale Einkommensverluste gegeben. Beihilfeleistungen wurden gekürzt.

Eine vom Deutschen Richterbund in Auftrag gegebene Gehaltsanalyse durch das Beratungsunternehmen Kienbaum hat diese Entwicklung zweifelsfrei belegt.

Das hat Konsequenzen: Die Justiz bekommt nicht mehr die besten Bewerber. In der Kollegenschaft gibt es durchgängig große Unzufriedenheit, weil nicht mehr die Bewertung der von ihnen ausgeübten

Ämter Grundlage der Bemessung der Angemessenheit ihrer Besoldung ist, sondern ihre Bezahlung in einem zumeist zeitverzögerten Automatismus, ausgehend von den Tarifabschlüssen für Arbeiter und Angestellte im Öffentlichen Dienst, festgelegt wird.

In diesem Gleichschaltungsprozess kommt unser Tagungsthema „Gerechtigkeit braucht eine starke Justiz“, nicht vor.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben ein Bündnis für das deutsche Recht, wir exportieren deutsches Recht, wir schaffen es aber nicht, die Anwender, die Kollegen in der Justiz einheitlich zu besolden und so einen einheitlich hohen Qualitätsstandard in ganz Deutschland zu sichern.

In Folge der Föderalismusreform I sind die einzelnen Bundesländer für die Besoldung der Justiz zuständig geworden. Dies hat bereits nach den ersten Jahren der Umstellung – voraussehbar - zu völlig unterschiedlichen Entwicklungen bei der Besoldung geführt.

Wir erleben die durch die Einführung der bundeseinheitlichen R-Besoldung 1974 überwunden geglaubte Aufspaltung der Besoldung zwischen armen und reichen Bundesländern. Wir nehmen damit um marginaler Einsparungsmöglichkeiten willen bewusst in Kauf, dass die besten Bewerber in die reicheren Bundesländer ziehen, statt dort zu arbeiten, wo sie ausgebildet worden sind, wo sie sozialisiert sind, wo sie Land und Leute kennen, wo sie bürgernahe Justiz gewährleisten können. Der Wettlauf der Bundesländer um Lehrer wird von der Öffentlichkeit und den Medien wahrgenommen.

Der Systemwechsel in der Einstellungspolitik der Justiz durch die Besoldungsunterschiede wurde noch kaum beachtet. Er wird sicher nicht als Zeichen der Stärke der Justiz verstanden werden.

Wir brauchen eine Justiz, in der ausschließlich entsprechend ihrem grundgesetzlichen Auftrag und der sich daraus ergebenden gesellschaftlichen Verantwortung besoldet wird.

Da für die richterliche und staatsanwaltschaftliche Tätigkeit in Deutschland überall gleiche Anforderungen gelten, bin ich der Überzeugung, dass es auch identische Besoldungsstrukturen für sämtliche Richter und Staatsanwälte in Deutschland geben muss.

Ich bin daher der Auffassung, dass wir zur Bundeseinheitlichkeit der Richter- und Staatsanwaltsbesoldung zurückkehren müssen.

Ich weiß, dass einige von Ihnen dieses Anliegen als politisch nicht durchsetzbar ansehen.

Mir macht Hoffnung, dass Sie, Frau Ministerin Zypries für die Rückkehr zur Bundeseinheitlichkeit der R-Besoldung eintreten.

Ich danke Ihnen herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die Diskussionen in den drei Foren.