



Themenpapier 3

# Oberste Gerichte und richterliche Unabhängigkeit

**EZKS**  
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien  
European Center for Kurdish Studies





Project: Power Sharing for a United Syria  
Emser Straße 26  
Berlin 12051  
Germany

mail@kurdologie.de  
+49 30 67 96 85 27

2017 | Berlin



## Oberste Gerichte und richterliche Unabhängigkeit

Der britische Philosoph David Hume sagte einst: „Verfassungen sind für Schurken konzipiert“. Politische Akteure – ob Regierung, Parlament oder politische Parteien – würden demnach immer versuchen, die Verfassung in ihrem Sinne zu manipulieren. Aus diesem Grund werden Institutionen benötigt, die gewährleisten, dass verfassungsrechtliche Vorgaben und Garantien eingehalten werden. In Demokratien, die der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet sind, kommt diese Rolle traditionell der Gerichtsbarkeit zu. Der Grundgedanke dahinter ist, dass die Verfassung als rechtliches Dokument auch am besten von Gerichten interpretiert und durchgesetzt werden sollte.

Verschiedene Länder haben unterschiedliche Systeme und Praktiken entwickelt, wie eine solche richterliche Kontrolle aussieht. Das vorliegende Papier wirft einen Blick auf diese unterschiedlichen Modelle und diskutiert den Unterschied zwischen abstrakter und konkreter Normenkontrolle sowie zwischen obersten Gerichtshöfen („Supreme Courts“) und Verfassungsgerichten („Constitutional Courts“). Im Hinblick auf die elementare richterliche Unabhängigkeit werden unterschiedliche Verfahren zur Auswahl von Richtern diskutiert. Schließlich wird die Rolle von Gerichten beim Schutz von Minderheiten erörtert.

### 1 Gerichtliche Normenkontrolle und unterschiedliche Modelle von oberster Gerichtsbarkeit

Gerichte haben in den meisten Demokratien das Recht, Entscheidungen und Gesetze der demokratisch gewählten Regierung beziehungsweise des Parlaments für nichtig zu erklären, wenn diese nach Ansicht des Gerichts mit verfassungsrechtlichen Bestimmungen kollidieren. Gerichte begrenzen dementsprechend die Macht und den Handlungsspielraum der demokratisch gewählten politischen Akteure. Dies macht sie zu zentralen Akteuren in Demokratien.

Die Aufgabe von Gerichten, Gesetze auf Verfassungskonformität zu überprüfen, wird generell als gerichtliche Normenkontrolle bezeichnet. Dabei wird zwischen abstrakter und konkreter Normenkontrolle unterschieden. Mit der abstrakten Normenkontrolle überprüfen Gerichte Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung, bevor diese zur Anwendung kommen. Üblicherweise sind Regierungen, Parlamente sowie andere Verfassungsorgane berechtigt, ein spezielles Verfassungsgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle anzurufen und eine verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen zu beantragen. Die meisten Verfassungsgerichte können nicht von sich aus tätig werden - das Initiativrecht liegt in der Regel bei anderen Verfassungsorganen. Dagegen entspringt die konkrete Normenkontrolle zwingend einem konkreten Rechtsstreit: Wenn beispielsweise ein Bürger eines Landes vor einem Fachgericht (z.B. Verwaltungsgericht) gegen ein bestimmtes Gesetz eine Klage einreicht, so kann dieses Fachgericht eine gerichtliche Kontrolle der Norm vornehmen auf der der Rechtsstreit beruht, oder das Verfassungsgericht bzw. den obersten Gerichtshof anrufen und eine Entscheidung in diesem konkreten Fall verlangen.

Diese beiden unterschiedlichen Arten der Normenkontrolle manifestieren sich gewöhnlich in unterschiedlichen Ausgestaltungen der Gerichtsbarkeit in verschiedenen Ländern. Die erste Möglichkeit ist die Schaffung eines Obersten Gerichtshofs. Ein Oberster Gerichtshof ist integraler Bestandteil des Gerichtswesens eines Landes und stellt dessen letzte Instanz dar. Oberste



Gerichtshöfe haben in der Regel die Kompetenz zur konkreten Normenkontrolle, wobei sich die bearbeiteten Fälle eines Obersten Gerichtshofs aus der Rechtsprechung der nachgeordneten (bzw. vorinstanzlichen) Gerichte ergeben. Eine abstrakte Normenkontrolle ist für Oberste Gerichtshöfe in der Regel nicht vorgesehen. Der Prototypus eines Obersten Gerichtshofs ist der US-amerikanische Supreme Court, der als Vorbild für Länder wie Australien, Indien, Kanada und viele lateinamerikanische Nationen diente. Der US Supreme Court kann nur von US-Bundesstaaten und anderen Gerichten direkt angerufen werden. Daher spielt er insbesondere als letzte Berufungsinstanz eine zentrale Rolle im politischen und rechtlichen System der USA. Nachgeordnete Gerichte können bei Rechtsstreitigkeiten den Supreme Court bitten, in einem konkreten Fall ein finales Urteil zu sprechen (konkrete Normenkontrolle). Die meisten derartigen Anfragen werden jedoch vom Supreme Court abgelehnt, da sich die Richter des Supreme Courts nur jene Fälle aussuchen, die sie als wichtig erachten. Dies gibt den Richtern viel Handlungsspielraum, ihren Einfluss auf bestimmte Bereiche zu konzentrieren. Einer der einflussreichsten Entscheidungen der US-amerikanischen Geschichte war beispielsweise der Fall Brown gegen Board of Education im Jahr 1954, in dem der Supreme Court entschied, dass die Trennung von afroamerikanischen und weißen Schülern nicht mit der Verfassung vereinbar sei und der Gesetzgeber deshalb entsprechend inklusive Schulen schaffen müsse. Diese Entscheidung signalisierte nicht nur das Ende der institutionalisierten Diskriminierung von Afroamerikanern, sondern zeigte gleichzeitig die Kapazität des Obersten Gerichtshofs, signifikante politische Richtungsentscheidungen zu fällen.

Die zweite Möglichkeit der Organisation von Gerichtsbarkeit ist die Etablierung eines Verfassungsgerichts. Verfassungsgerichte haben in der Regel die Kompetenz zur konkreten und zur abstrakten Normenkontrolle und sind institutionell eigenständig. Dies bedeutet, dass Verfassungsgerichte nicht die finale Instanz im Gerichtswesen darstellen, sondern getrennte verfassungsinterpretierende Institutionen sind. Seit 1945 haben die meisten Staaten in West- und Osteuropa (nach 1990) Verfassungsgerichte etabliert. Verfassungsgerichte funktionieren quasi als negative Gesetzgeber: Sie erklären verfassungswidrige Gesetze für nichtig und sind somit die Kontrollinstanz des positiven Gesetzgebers – des Parlaments. Das prägende Beispiel von Verfassungsgerichtsbarkeit ist das deutsche Bundesverfassungsgericht. Dessen Kompetenzen gehen in vielerlei Hinsicht über jene des US Supreme Courts hinaus. Neben der abstrakten und konkreten Normenkontrolle entscheidet das Verfassungsgericht bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen (z.B. zwischen zentralstaatlicher und subnationaler Ebene) und hat überdies die Verantwortung für die Verteidigung der sogenannten „freiheitlichen demokratischen Grundordnung.“ Dies beinhaltet beispielsweise die Kompetenz, auf Antrag ein Parteienverbotsverfahren gegen politische Parteien zu prüfen, die gegen diese freiheitliche demokratische Grundordnung agitieren. Darüber hinaus sieht das deutsche System mit der Verfassungsbeschwerde ein zusätzliches Instrument für einzelne Bürger vor. Die Verfassungsbeschwerde kann von jeder Person erhoben werden, die der Auffassung ist, durch deutsche Behörden in ihren Grundrechten verletzt worden zu sein. Voraussetzung hierfür ist, dass der übliche Instanzenzug durch nachgeordnete Gerichte erschöpft ist.

Tabelle 1: Überblick – Oberste Gerichtshöfe und Verfassungsgerichte

|  | <b>Oberster Gerichtshöfe (z.B. US Supreme Court)</b> | <b>Verfassungsgerichte (z.B. Deutsches Bundesverfassungsgericht)</b> |
|--|--|--|
|  |  |  |



|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Art der gerichtlichen Überprüfung</b> | Konkrete Normenkontrolle                               | Abstrakte und konkrete Normenkontrolle                                 |
| <b>Beziehung zu anderen Gerichten</b>    | Höchstes Berufungsgericht innerhalb des Gerichtswesens | Eigenständige Institution  |
| <b>Gewöhnliche Amtszeit</b>              | Bis zum Ruhestand / auf Lebenszeit                     | Gewöhnlich eine nicht verlängerbare Amtszeit (zwischen 6 und 9 Jahren) |
| <b>Beispiele</b>                         | USA, Kanada, Australien                                | Deutschland, Österreich, Russland                                      |

### 3 Richterliche Unabhängigkeit und Auswahlverfahren von Richtern

Angesichts der beschriebenen, zentralen Rolle von Obersten Gerichtshöfen oder Verfassungsgerichten in aktuellen politischen Systemen, ist die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Richter von zentraler Bedeutung. Wie kann sichergestellt werden, dass Richter so unabhängig wie möglich von politischen Einflüssen sind?

Zunächst ist die Amtssicherheit der Richter von großer Wichtigkeit. Wenn Richter aufgrund bestimmter kontroverser Entscheidungen unter politischen Druck geraten, ist ihre Unabhängigkeit offensichtlich gefährdet. Deshalb werden Richter am US Supreme Court auf Lebenszeit ernannt. Bei den europäisch geprägten Verfassungsgerichten ist dagegen eine feste und nicht verlängerbare Amtszeit zwischen sechs und neun Jahren üblich, was ausschließt, dass sich Verfassungsrichter um eine zweite Amtszeit „bewerben“ müssen und sich somit eventuell in ihren Entscheidungen beeinflussen lassen. Auch die Besoldung spielt in diesem Kontext eine Rolle. Beispielsweise sieht die US-Verfassung vor, dass Richtern am Supreme Court unter keinen Umständen das Gehalt gekürzt werden kann, da dies sonst von anderen politischen Akteuren als Druckmittel im Falle von unliebsamen Entscheidungen genutzt werden kann.

Die Unabhängigkeit von Richtern ist außerdem in wesentlichem Ausmaß von ihrer Auswahl und der Art ihrer Rekrutierung abhängig. Demokratische Systeme haben verschiedene Methoden entwickelt, um eine möglichst unabhängige Richterschaft zu etablieren. Zunächst ist die direkte demokratische Wahl von Richtern als Möglichkeit zu nennen. Diese wird beispielsweise in einigen US-Bundesstaaten für bundesstaatliche Gerichte praktiziert. Einerseits stellt eine Direktwahl von Richtern sicher, dass diese gegenüber der Öffentlichkeit verantwortlich sind. Andererseits wird auf diese Weise keinesfalls sichergestellt, dass die kompetentesten Richter ausgewählt werden, sondern eher jene, die sich öffentlichkeitswirksam in Szene zu setzen wissen. Überdies bietet eine Wahl Anreize für Richter, öffentliche Vorurteile in ihre Entscheidungen einfließen zu lassen und damit nicht ausschließlich das Gesetz zu ihrer Entscheidungsgrundlage zu machen. So wurde am Beispiel von ausgewählten US-Bundesstaaten gezeigt, dass Richter, die sich einer Wiederwahl stellen, zu strategischen Urteilen neigen, die die öffentliche Meinung widerspiegeln.

Im Fall des deutschen Bundesverfassungsgerichts findet die Wahl der Richter in beiden Kammern des Parlaments statt (Bundestag und Bundesrat), wobei die insgesamt 16 Verfassungsrichter je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt werden. Die Mitbestimmung des Bundesrats spiegelt den föderalen Charakter Deutschlands wieder. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Regierungen der Bundesländer den gleichen Einfluss auf die Wahl der Verfassungsrichter nehmen können wie der



Bundestag. In der Praxis führt dies zur Wahl von Kandidaten, die parteiübergreifend akzeptiert sind, da auf Landesebene oft andere Regierungskoalitionen an der Macht sind als auf Bundesebene.

Eine weitere Möglichkeit ist die Ernennung der Richter durch die amtierende Regierung. Auf diese Weise werden beispielsweise die Richter des US Supreme Court ernannt, wobei der Senat dem Vorschlag des Präsidenten zustimmen muss. Das genannte Verfahren wurde vielfach kritisiert, da es als gegeben erscheint, dass Präsidenten Richter auswählen, die eine ähnliche ideologische und parteipolitische Ausrichtung haben wie sie selbst. Allerdings muss auch betont werden, dass die Ernennung auf Lebenszeit den Richtern am US Supreme Court genug Zeit gibt, sich vom politischen Einfluss des Präsidenten, der sie ernannt hat, zu emanzipieren.

In jüngerer Zeit wird jedoch in vielen Ländern verstärkt auf eine weitere Methode zur Bestimmung von Richtern gesetzt: die Ernennung durch unabhängige Kommissionen. So werden die Richter des Supreme Courts des Vereinigten Königreichs seit 2005 durch eine solche Kommission bestimmt. In Südafrika ernennt der Präsident Richter, nachdem eine spezielle „Judicial Services Commission“ geeignete Kandidaten ausgewählt hat. In diesen Kommissionen sitzen neben politischen Verantwortlichen vor allem praktizierende Anwälte und Richter, sowie Juraprofessoren (in Südafrika sind es neben dem Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes auch der Leiter des Höchsten Berufungsgerichts, zwei Anwälte, zwei Richter, ein Professor sowie zahlreiche Politiker aus beiden Kammern des Parlaments).

Letztlich gibt es noch ein weiterer Mechanismus zur Bestimmung von Richtern: die Wahl oder Ernennung von neuen Richtern durch die bestehende Richterschaft (sog. Co-Option). Dies kommt jedoch in der Praxis meist in Kombination mit anderen Mechanismen vor. In Italien beispielsweise wird ein Drittel der Verfassungsrichter vom Parlament ernannt, ein weiteres Drittel vom Präsidenten ausgewählt und das verbleibende Drittel von den amtierenden Richtern bestimmt. Dieser Ansatz zielt darauf ab, dass unterschiedliche Einflüsse bezüglich des Verfassungsgerichts ausbalanciert werden und auf diese Weise eine größtmögliche Unabhängigkeit des Gerichts sichergestellt wird.

Es gibt somit sehr unterschiedliche Möglichkeiten, richterliche Unabhängigkeit sicherzustellen. Den „perfekten“ Weg, der absolute Unabhängigkeit garantiert, gibt es jedoch nicht. Es soll an dieser Stelle vielmehr betont werden, dass langfristig gewachsene politische Strukturen und ein gewisses Berufsethos von Richtern als unbestechliche Institution wesentlich zu einem hohen Grad an Unabhängigkeit beitragen. Insbesondere das deutsche Bundesverfassungsgericht hat es verstanden, sich in diesem Zusammenhang als unkorruptible Institution im politischen System zu etablieren. Umfragen ergeben regelmäßig, dass im Vergleich mit anderen politischen Institutionen dem Bundesverfassungsgericht von den Bürgern am meisten Vertrauen entgegengebracht wird. Dies zeigt, dass eine demokratische Direktwahl von Richtern nicht notwendig ist, um öffentliches Vertrauen zu gewinnen. Gleichzeitig wirft ein solches Ergebnis die Frage auf, warum direkt gewählte Institutionen wie das Parlament wesentlich schlechter in solchen Umfragen abschneiden als die nur indirekt demokratisch legitimierte Verfassungsrichter.

#### **4 Schlussbemerkungen und Implikationen für Minderheitenschutz**

Nur wenn ein signifikantes Ausmaß an richterlicher Unabhängigkeit von politischen Einflüssen gewährleistet ist, kann die Judikative als effektives Kontrollorgan der Regierung und des Parlaments funktionieren. Diese Funktion als Kontrollorgan kann insbesondere für junge Demokratien und Länder mit ethnischen, religiösen oder sozialen Minderheiten von zentraler Bedeutung sein. In jungen Demokratien oder Transformationsstaaten mit neu geschaffenen Verfassungen und frisch etablierten



politischen Prozessen wird es unweigerlich zu Kompetenzstreitigkeiten und sonstigen Konflikten kommen. Ein Gerichtshof oder Verfassungsgericht kann in einem solchen Kontext als unabhängiger und unparteiischer Schiedsrichter auftreten und somit einen entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen demokratischen Konsolidierung leisten. Dies wird jedoch nur funktionieren, wenn die Gerichte von allen relevanten politischen Kräften als unabhängige Institutionen anerkannt und auch kontroverse Urteile akzeptiert werden.

Des Weiteren können Gerichte bei der Wahrung von Minderheitsrechten in heterogenen Gesellschaften eine wichtige Rolle einnehmen. Wenn sich demokratische Mehrheiten bilden, die Gesetze auf Kosten von Minderheiten beschließen, ist eine richterliche Absicherung der Grundrechte von Minderheiten von zentraler Bedeutung. Das deutsche Grundgesetz sieht beispielsweise eine „Ewigkeitsklausel“ vor, die festlegt, dass der demokratische Grundgedanke, die föderale Staatsform, die Grundrechte sowie die Würde des Menschen nicht durch Verfassungsänderungen angetastet oder abgeschafft werden können. Auch demokratischen Mehrheiten wird es demnach unmöglich sein, Gesetze oder Verfassungsänderungen umzusetzen, die die Grundrechte oder die Menschenwürde von Minderheiten verletzen, da das Bundesverfassungsgericht solche Vorhaben unweigerlich als verfassungswidrig einstufen würde.

