

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 94

**Die Auswahl der Richter  
in der englischen und  
amerikanischen Rechtspraxis**

Von

**Uwe Kayser**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**UWE KAYSER**

**Die Auswahl der Richter in der englischen und amerikanischen Rechtspraxis**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 94**

# Die Auswahl der Richter in der englischen und amerikanischen Rechtspraxis

Von

Dr. Uwe Kayser



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Gedruckt mit Unterstützung des Marburger Universitätsbundes

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1969 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**

*Für Renate*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand in ihren wesentlichen Teilen während eines sechsmonatigen Aufenthaltes in London im Jahre 1966 und eines viermonatigen Aufenthaltes an der Yale University, New Haven, Conn., im ersten Halbjahr 1967. Sie geht auf eine Anregung meines verehrten Lehrers Professor Dr. Erich Schwinge zurück. Ihm möchte ich auch an dieser Stelle für seine stets wohlwollende Förderung danken. Mein besonderer Dank gilt auch Professor Dr. Rudolf Bruns, der mir wertvolle Hinweise und vielfache Unterstützung zukommen ließ.

Marburg/Lahn, im Februar 1969





## Inhalt

<b>A. Einleitung</b> .....	15
<b>B. Die Auswahl der Richter in England</b> .....	23
I. Historische Einführung .....	23
II. Die Richterstellen an den englischen Gerichtshöfen .....	46
1. Ordentliche Gerichte .....	46
2. Weitere Richterstellen (Richterliche Hilfsbeamte) .....	57
3. Verwaltungstribunale .....	61
III. Die für die Auswahl der englischen Richter zuständigen Organe	63
1. Die Krone .....	63
2. Der Premierminister .....	64
3. Der Lord Chancellor .....	65
4. Weitere beteiligte Organe .....	73
IV. Die bei der Auswahl der englischen Richter angelegten Maßstäbe	75
1. Befähigungsvoraussetzungen .....	75
a) Der englische Anwaltsstand .....	75
b) Die Befähigungsvoraussetzungen im einzelnen .....	87
2. Beweggründe der Ernennung .....	91
a) Fachliche Erwägungen .....	91
b) Politische und soziologische Erwägungen .....	108
V. Die Unabhängigkeit, die Qualität und das Ansehen der eng- lischen Richter .....	134
1. Unabhängigkeit .....	134
2. Qualität .....	147
3. Ansehen .....	159

<b>C.1. Die Auswahl der Richter in den Vereinigten Staaten von Amerika</b>	
<b>Die Auswahl der Richter in den Einzelstaaten</b> .....	168
I. Historische Einführung .....	168
II. Die Richterstellen an den Einzelstaatengerichten .....	175
III. Die für die Auswahl der Einzelstaatenrichter zuständigen Organe	180
1. Die Wählerschaften .....	180
2. Die Legislativen .....	181
3. Die Gouverneure .....	182
IV. Die bei der Auswahl der Einzelstaatenrichter angelegten Maß-	
stäbe .....	185
1. Befähigungsvoraussetzungen .....	185
a) Der amerikanische Anwaltsstand .....	185
b) Die Befähigungsvoraussetzungen im einzelnen .....	190
2. Beweggründe der Ernennung .....	192
a) Fachliche Erwägungen .....	192
b) Politische und soziologische Erwägungen .....	202
V. Die Unabhängigkeit, die Qualität und das Ansehen der Einzel-	
staatenrichter .....	212
1. Unabhängigkeit .....	212
2. Qualität .....	221
3. Ansehen .....	229
<b>C.2. Die Auswahl der Richter in der Union</b> .....	233
I. Die Richterstellen an den Unionsgerichten .....	233
II. Die für die Auswahl der Unionsrichter zuständigen Organe ..	236
1. Der Präsident .....	236
2. Der Senat .....	242
III. Die bei der Auswahl der Unionsrichter angelegten Maßstäbe ..	245
1. Fachliche Erwägungen .....	245
2. Politische und soziologische Erwägungen .....	258

<b>IV. Die Unabhängigkeit, die Qualität und das Ansehen der Unions- richter</b> .....	<b>279</b>
<b>1. Unabhängigkeit</b> .....	<b>279</b>
<b>2. Qualität</b> .....	<b>287</b>
<b>3. Ansehen</b> .....	<b>295</b>
<b>D. Schlußbetrachtung</b> .....	<b>300</b>
<b>Schrifttum</b> .....	<b>315</b>
<b>Gesetze (England)</b> .....	<b>329</b>
<b>Entscheidungen (England)</b> .....	<b>332</b>
<b>Entscheidungen (USA)</b> .....	<b>333</b>
<b>Register</b> .....	<b>334</b>

## Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt
A. C.	The Law Reports, Appeal Cases
Ala.	Alabama
Alas.	Alaska
All E. R.	All England Law Reports
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AR ABA	Annual Reports of the American Bar Association
Ariz.	Arizona
Ark.	Arkansas
Art(s).	Artikel, article(s)
Aufl.	Auflage
B. & C.	Barnewall & Cresswell
Bd.	Band
betr.	betreffend
BGBI.	Bundesgesetzblatt
c.	caput
Cal.	California
ch(s).	chapter(s)
Cl.	Clause
Cl. & Fin.	Clark & Finnely
Col.	Colorado
col(s).	column(s)
Cong.	Congress
Cong. Rec.	Congressional Record
Conn.	Connecticut
Const.	Constitution
Conv.	Convention
Del	Delaware
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselben
Doug.	Douglas, King's Bench
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ed(s).	edition, editor(s)
ff.	folgende
Fla.	Florida
Fußn.	Fußnote
Ga.	Georgia
GB1.	Gesetzblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

Haw.	Hawaii
H. C.	House of Commons
Hg.	Herausgeber
H. i. O.	Hervorhebung(en) im Original
H. L.	House of Lords
H. L. C.	House of Lords Cases
ib.	ibidem
Id.	Idaho
i. d. F.	in der Fassung
Ill.	Illinois
Ind.	Indiana
Io.	Iowa
i. V. m.	in Verbindung mit
J. Am. Jud. Soc.	Journal of the American Judicature Society
JbÖffR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
Kan.	Kansas
K. B.	The Law Reports, King's Bench Division
Ky.	Kentucky
La.	Louisiana
lib.	liber
Mass.	Massachusetts
Md.	Maryland
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
Me.	Maine
Mich.	Michigan
Minn.	Minnesota
Miss.	Mississippi
Mo.	Missouri
Mon.	Montana
n.	note
N. C.	North Carolina
N. Dak.	North Dakota
Neb.	Nebraska
Nev.	Nevada
N. H.	New Hampshire
N. J.	New Jersey
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N. Mex.	New Mexico
No.	Numero
ns.	notes
N. Y.	New York
O.	Order
Oh.	Ohio
Okla.	Oklahoma
Ore.	Oregon
p.	page
Pa.	Pennsylvania
Parl. Deb.	Parliamentary Debates

pp.	pages
pt(s).	part(s)
Q. B.	Queen's Bench Reports
r.	rule
R.	Rex
reg(s).	regulations(s)
R. I.	Rhode Island
R. S. C.	Rules of the Supreme Court
s.	section
S.	Seite(n)
S. C.	South Carolina
sch.	schedule
S. Dak.	South Dakota
Sec(s).	Section(s)
seq.	sequentes
ser.	series
sess.	session
S. I.	Statutory Instruments
sog.	sogenannte(r)
S. R. & O.	Statutory Rules and Orders
ss.	sections
st.	statute
Stat.	Public Statutes at Large of the United States of America
St. Tr.	State Trials
Suppl.	Supplement
Tenn.	Tennessee
Tex.	Texas
U. S.	United States; United States Supreme Court Reports
U. S. C.	United States Code (1964 Edition, Supplements)
U. S. C. A.	United States Code Annotated
usw.	und so weiter
Ut.	Utah
v.	versus
Va.	Virginia
Vbl.	Verordnungsblatt
VerhDJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentages
vgl.	vergleiche
vol(s).	volume(s)
Vt.	Vermont
Wash.	Washington
Wis.	Wisconsin
W. Va.	West Virginia
Wyo.	Wyoming
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

## A. Einleitung

Richterliche Entscheidungen können nur dann gerecht sein, wenn in der Person des Richters zwei Voraussetzungen erfüllt sind: die Freiheit von allen Bindungen mit Ausnahme der Unterwerfung unter Gesetz und Recht und eine besondere fachliche und menschliche Eignung. Ein für die Freiheit und Eignung des Richters gleichermaßen bedeutsamer Faktor ist das Verfahren, nach dem er in sein Amt berufen wird.

Ist es nach seiner technischen Ausgestaltung und praktischen Handhabung allein und ausschließlich darauf gerichtet, unter den für ein Richteramt vorhandenen Kandidaten den Besten herauszufinden, so ist zwar allein deshalb die Unabhängigkeit der Richter noch nicht gewährleistet, aber das Verfahren wird — und das ist bereits ein gewichtiger Vorteil — in einem solchen Fall auch keine besondere Gefahrenstelle darstellen, bei der irgendwelche Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit einsetzen können. Ohne weiteres lassen sich als Ergebnis eines solchen Wahlvorganges hochqualifizierte Richter vorher sagen, auch wenn die Auslese oft schwierig sein und nicht immer zu einstimmigen Ergebnissen führen wird<sup>1</sup>.

Die Richterauslese muß aber nicht in solch eindeutigen Bahnen verlaufen. Konstitutionelle Schwächen des Verfahrens oder Verantwortungslosigkeit des Auswahlorganes können die Ernennung oder Be-

---

<sup>1</sup> Jedenfalls ist eine solche Auslese nicht unmöglich, denn sowohl über die Anforderungen an einen guten Richter als auch über den Wert der zur Verfügung stehenden Persönlichkeiten läßt sich nur zu einem gewissen Grad streiten. Die Frage etwa, ob es für einen über Fragen des Zivil- oder Strafrechts in letzter Instanz entscheidenden Richter unerlässlich ist, daß er sich in seinem Leben auch einmal aktiv politisch oder sonst staatsbürgerlich betätigt hat, läßt sich sicher mit „ja“ oder „nein“ beantworten. Ebenso kann fraglich sein, wer bisher den schärfsten juristischen Verstand an den Tag gelegt hat: der Kandidat A mit einer glänzenden Verwaltungslaufbahn, der Kandidat B mit einer Reihe bemerkenswerter theoretischer Abhandlungen oder der Kandidat C mit einer Anzahl abgewogener und unanfechtbarer richterlicher Entscheidungen. Aber weder läßt sich im ersten Fall ernsthaft bestreiten, daß die politische Tätigkeit auch nicht teilweise Ersatz für eine außerordentliche juristische Begabung und einen ausgeglichenen und unabhängigen Charakter sein darf, daß es also erst einmal darauf ankommt, diese Qualitäten festzustellen, noch wird im zweiten Beispiel zweifelhaft sein, daß A, B und C die besten Kandidaten aus einem Dutzend sind und daß die Wahl deshalb zwischen ihnen, und zwar im Wege einer in die Einzelheiten gehenden Abwägung ausfallen muß.



förderung unabhängiger und fähiger Persönlichkeiten verhindern. Typischer sind heute aber noch Störungen, die von außen kommen. Bietet der Auswahlvorgang den im modernen Staat wirksamen Kräften mit anderen Zielsetzungen als der einer optimalen Richterauslese die Möglichkeit, die Besetzung der Gerichte mitzubestimmen, so ist mit einer Voreingenommenheit der ernannten Richter für die sie stützende Interessengruppe zu rechnen, vor der auch die traditionellen Unabhängigkeitsgarantien — Weisungsfreiheit bei der Spruchfähigkeit, Unabsetzbarkeit, wirtschaftliche Sicherheit — keinen hinreichenden Schutz bieten<sup>2</sup>. Gleichzeitig ist zu befürchten, daß geeignete Bewerber aus der engeren Wahl ausscheiden, weil sie ungebunden sind und deshalb nur schwache oder überhaupt keine Fürsprecher besitzen.

Die Bedeutung des Richterauswahlverfahrens erschöpft sich aber nicht in der Mitbestimmung der richterlichen Unabhängigkeit und richterlichen Qualität. Sie erstreckt sich damit zugleich auch auf das richterliche Ansehen oder, was dem gleichzusetzen ist, auf die innere Bereitschaft der Verfahrensbeteiligten, den Richterspruch anzunehmen. Ist sichergestellt und offen sichtbar, daß die Auswahl der Richter auf sachlichen Erwägungen beruht, so wird die Allgemeinheit dem Richter Vertrauen entgegen bringen und sich seinem als unparteiisch und überlegen anerkannten Schiedsspruch bereitwillig unterwerfen. Setzt sich aber die Überzeugung durch, daß wenig getan wird, um die Besten zu Richtern zu machen, und wird bekannt, daß bei der Richtersuche Bindungen eine Rolle spielen, die mit dem Bilde von den unparteiischen Gerichten nur schwer zu vereinbaren sind, so werden die Rechtsuchenden den Richtern kritisch gegenüberstehen und ihre Bereitwilligkeit zur Unterwerfung unter die richterlichen Entscheidungen wird abnehmen.

Von den für die Auswahl der Richter denkbaren Systemen<sup>3</sup>, der Wahl durch das Volk, der Wahl durch das Parlament, der Ernennung durch die Regierung oder das Staatsoberhaupt, der Berufung durch die Richterschaft selbst (Kooptation) und der Einschaltung besonderer zwischen den Gewalten stehender Wahlgremien sind in der Bundesrepublik Deutschland gleich mehrere Spielarten vertreten, es fehlen

<sup>2</sup> Die Wirkung dieser Garantien erschöpft sich darin, Einflußnahmen auf den Richter durch seiner Ernennung zu hemmen und dem Richter behilflich zu sein, der sich nach seiner Ernennung um eine möglichst große Überparteilichkeit bemüht. Sie bieten aber keinerlei Gewähr, daß politisch, weltanschaulich oder religiös voreingenommene Richter ihre persönlichen Ansichten zugunsten einer höheren neutralen Position aufgeben oder gar, daß nur Persönlichkeiten aus dem Ausleseprozeß erfolgreich hervorgehen, die schon vor ihrer Berufung eine solche Haltung an den Tag gelegt haben oder von denen doch erwartet werden kann, daß sie sie als Richter an den Tag legen werden.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Loewenstein, Verfassungslehre, S. 235 ff.; Bundesjustizministerium, Referenten-Denkschrift, S. 17.

nur Volkswahl und Kooptation. Sieben der elf Länder haben nach 1945 an die in Deutschland traditionelle<sup>4</sup> Berufung der Richter durch die Exekutive angeknüpft. Die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen haben die Auswahl der Richter dagegen in die Hand von besonderen Wahlausschüssen gelegt, die teils allein (Bremen, Hamburg), teils gemeinsam mit der obersten Justizbehörde entscheiden und sich wie folgt zusammensetzen:

	Mitglieder insgesamt	Parlaments- mitglieder	Regierungs- mitglieder	Richter	Rechts- anwälte
Berlin	8	5	—	2	1
Bremen	11	5	3	3	—
Hamburg	14	6	3	3	2
Hessen	13	7	—	5	1

Die Mitglieder der Verfassungsgerichte werden in den Ländern von den Volksvertretungen gewählt<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Bis zum Jahre 1934 wurden die Richter der Länder durch die Länderregierungen — bis zur Revolution von 1918 in den monarchischen Bundesstaaten durch die Landesfürsten — ernannt. Eine Ausnahme bestand aber in Bremen, wo die Richter seit 1854 durch einen Wahlausschuß gewählt wurden, der zu gleichen Teilen mit Vertretern der Legislative, Exekutive und Judikatur besetzt war. Die Mitglieder des Reichsgerichts wurden in der Monarchie auf Vorschlag des Bundesrates durch den Kaiser und in der Weimarer Republik auf Vorschlag des Reichsrates durch den Reichspräsidenten ernannt. Der Nationalsozialismus übernahm die gesamte Justiz in die Zuständigkeit des Deutschen Reiches, und die Richter wurden bis 1945 auf Vorschlag des Reichsjustizministers durch den „Führer“ ernannt. Vgl. Ruscheweyh, Berufung in das Richteramt, S. 14 ff.; Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, S. 484—485.

<sup>5</sup> Siehe näher Art. 51, 68 III der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. Nov. 1953 (GBl. S. 173); Art. 4, 68 III der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dez. 1946 (GVBl. S. 333) i. V. m. Art. 1 des Gesetzes vom 17. Nov. 1956 (GVBl. S. 249); Art. 69, 72 der Verfassung von Berlin vom 1. Sept. 1950 (VBl. S. 433) i. d. F. des Gesetzes vom 11. Juli 1957 (GVBl. S. 741) i. V. m. §§ 2, 9 des Gesetzes vom 18. Jan. 1963 (GVBl. S. 93); Art. 136 I, 139 III der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Okt. 1947 (GBl. S. 251) i. V. m. §§ 1, 3 des Gesetzes vom 18. Dez. 1953 (GBl. S. 119); Art. 63 I, 65 I der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (GVBl. S. 117) i. V. m. §§ 2 ff. des Gesetzes vom 8. Juli 1952 (GVBl. S. 137); Art. 127 III, 130 II der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dez. 1946 (GVBl. S. 229) i. V. m. §§ 8 ff. des Gesetzes vom 19. Okt. 1962 (GVBl. S. 455); Art. 29 II, 42 III der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 13. April 1951 (GVBl. S. 103); Art. 58, 76 I der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GVBl. S. 127) i. V. m. § 1 der Verordnung vom 7. Sept. 1954 (GVBl. S. 225) i. d. F. der Verordnung vom 6. Febr. 1962 (GVBl. S. 79); Art. 122 I, 134 III der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VBl. S. 209); Art. 98, 114 II der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dez. 1947 (ABl. S. 1077); Art. 26 der Landesatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dez. 1949 (GVBl. 1950 S. 3) i. d. F. des Gesetzes vom 26. März 1956 (GVBl. S. 59).

Wie der Richterwahlausschuß des Bundes sind auch die Richterwahlausschüsse der vier Länder nur für die Berufsrichter zuständig.