

► Standpunkte

Mitteilungen des Landesarbeitskreises Christlich Demokratischer Juristen (LACDJ) NRW

Ausgabe Nr. 10

3. Jahrgang 2009

Das aktuelle Streitthema: Ist die Ausweitung richterlicher Selbstverwaltung sinnvoll?

von Dr. Jürgen vom Stein

Der Verfasser ist Präsident des LAG Düsseldorf.

I. Einführung

Die Justiz als dritte Gewalt im Staat ist insbesondere durch ihre Prozesse und Urteile häufig Gegenstand öffentlicher Diskussion. Nunmehr hat die Justiz selbst ein Thema in die öffentliche Debatte gebracht, das auf den ersten Blick überrascht. Es geht um etwas Grundsätzliches, nämlich um die Frage, wie die dritte Säule im Staatsgefüge organisiert sein soll. Ein Thema keineswegs nur für Unternehmensberater. Die Debatte führt zu den Grundlagen unseres Staatsaufbaus und enthält revolutionäre Facetten.

Worum geht es? Viele Justizvertreter sind mit dem Status quo der Justiz und ihrer Verwaltung unzufrieden und wollen die Dinge nun selbst in die Hand nehmen. Sie fordern *Selbstverwaltung* für die Justiz.

II. Ausgangspunkt

Derzeit ist es so, dass die Justiz von der Exekutive, also von der 2. Säule im Staatsgefüge verwaltet wird. Das Justizministerium führt die Verwaltungsgeschäfte selbst oder durch Verwaltungsorgane bei den Gerichten. Nur in einem kleinen Teilbereich besteht seit 1879 eine *Selbstverwaltung durch die Richter*: Das von der Richterschaft eines Gerichts gewählte

Präsidium bestimmt die Besetzung der Spruchkörper und verteilt die Geschäfte (§ 21 e des Gerichtsverfassungsgesetzes). Diese beschränkte Selbstverwaltung war nur kurz, nämlich in der Zeit des Nationalsozialismus abgeschafft, ist dann aber 1950 wieder eingeführt worden.

III. Reformdiskussion

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 begann eine Debatte um die Organisation der Justiz. Mit Blick auf die schlechten Erfahrungen in der Zeit des Nationalsozialismus und die vom Grundgesetz den Kommunen gewährte Selbstverwaltung (Art. 28 GG) wurde Anfang der 50-iger Jahre verstärkt der Ruf nach einer Selbstverwaltung auch für die Gerichte laut. Vehement forderte der Präsident des OVG Münster, van Husen, 1951 die „Entfesselung der Dritten Gewalt“ mit dem Argument, dass *niemand auf die Idee käme, die Bundestags- oder Landtagsverwaltung in die Hand der Exekutive zu legen*. Gleiches müsse für die Dritte Gewalt gelten. 1953 befasste sich der Juristentag mit dem Thema. Mehrheitlich wurde zwar eine Ausweitung, nicht aber eine vollständige Selbstverwaltung für sinnvoll gehalten.

Erstaunlicherweise ist das Thema danach von Seiten der Richterschaft nicht weiter öffentlich diskutiert oder behandelt worden. Erst Ende des vorherigen Jahrhunderts wurde das Thema im Zuge des Zusammenwachsens in Europa wieder aktuell. In vielen europäischen Nachbarländern hat die Justiz die Befugnis zur

Selbstverwaltung. Daher ist von Richterverbänden, insbesondere vom Deutschen Richterbund, und in Fachpublikationen, etwa von dem früheren Bundesverfassungsrichter Hoffmann-Riem, die Forderung nach mehr Selbstverwaltung der Justiz erneut erhoben worden. Jüngst hat DGB-Chef Sommer die aktuelle öffentliche Debatte um die Selbstverwaltung der Justiz begrüßt und die Chancen der Justiz bei einer Selbstverwaltung hervorgehoben. Demgegenüber wendet sich der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Papier, gegen einen radikalen Systemwechsel in der Justiz.

IV. Politische Diskussion

In das seit einigen Jahren diskutierte Thema ist nunmehr politisch Bewegung gekommen.

1. Die Thematik hat im Rahmen der Koalitionsverhandlungen zwischen den Fraktionen der CDU und der GAL (Bündnis 90/Die Grünen) in Hamburg eine Rolle gespielt. In der Koalitionsvereinbarung vom 17.04.2008 zur Regierungsbildung in Hamburg heißt es wie folgt:

„Gerichte und Staatsanwaltschaften
Damit Gerichte und Staatsanwaltschaften ihre Rolle als Garant des Rechtsstaats möglichst unabhängig wahrnehmen können, muss die Rechtspolitik die Bedingungen gewährleisten, die dazu erforderlich sind. Die Koalitionspartner sind sich einig, ergebnisoffen in einen Diskussionsprozess zur Selbstverwaltung der Justiz einzusteigen, in dem auch die Steigerung der Effizienz thematisiert wird. Es soll geprüft werden, ob die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte ihre Belange im Haushaltsverfahren der Bürgerschaft ähnlich dem Datenschutzbeauftragten vertreten können sollen.“

2. Im Juli 2008 ließ der damalige Justizminister des Landes Schleswig-Holstein (Döring, SPD) folgendes verlautbaren:

„Schleswig-Holstein wird im Rahmen einer strategischen Strukturveränderung sein Ministerium verschlanken und die Justiz stärken. In diesem bundesweiten Modellprojekt werde sich sein Ressort von Aufgaben, die nicht der strategischen Steuerung dienen, sondern zum operativen Geschäft gehören, trennen. Die Aufgaben sollen künftig von den Gerichten selbst erledigt werden. [...] Kernelement der Strukturveränderung sei es, die bisher im Justizministerium angesiedelten Aufgabenbereiche Justizhaushalt, Justizorganisation und Justizinformationstechnik – soweit wie möglich – der Justiz unmittelbar zuzuführen und dem Oberlandesgericht Schleswig und den Fachgerichten zu übertragen. [...] Die Maßnahme soll noch in der laufenden Legislaturperiode bis zum Jahre 2010 umgesetzt werden.“

3. Die politischen Bestrebungen aufgreifend, veranstaltete der Deutsche Richterbund im Februar 2009 zusammen mit der Neuen Richtervereinigung ein Treffen mit Vertretern der Richterschaft aus verschiedenen europäischen Nachbarländern. In einem aus Anlass der Konferenz verabschiedeten „Berliner Appell“ der versammelten europäischen Richter und Staatsanwälte heißt es: „Gebt der deutschen Justiz eine stärkere Unabhängigkeit“.
4. Am 6. Juni 2009 fand bei der Hamburger Justizbehörde ein großer Kongress unter dem Titel „Autonomie: Perspektive für die Justiz?“ statt. Über 200 Vertreter aus Justiz und Politik diskutierten und signalisierten teilweise Zustimmung zu einem Schritt in Richtung Selbstverwaltung der Justiz.

V. Die Organisationsmodelle

In dem Ziel, der Justiz mehr Selbständigkeit bzw. Autonomie zu gewähren, stimmen die Auffassungen der verschiedenen Richterverbände und die Entwicklungstendenzen in Hamburg und Schleswig-Holstein überein. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung bestehen allerdings Unterschiede:

1. Das Delegationsmodell Schleswig-Holstein

Die von der Justiz in Schleswig-Holstein beabsichtigte Strukturveränderung beschränkt sich auf eine Delegation verschiedener im Justizministerium wahrgenommener Aufgabenbereiche auf die Ebene der Mittelbehörden. Die Kompetenz der Gerichte als Mittelbehörden wird gestärkt. Eine grundlegende Selbstverwaltung bzw. Autonomie der Justiz wird durch diese Maßnahme nicht angestrebt.

2. Das Autonomiemodell Hamburg

Die Vorstellungen des Hamburger Präses der Justizbehörde gehen sehr viel weiter.

a) Ziele des Hamburger Modells

- Autonomie der Judikative von der Exekutive
- Mitwirkung aller Justizangehörigen in den Gremien einer autonomen Justiz
- flache Hierarchien und Dezentralisierung
- Rolle des Richters: Organ der Rechtsprechung und Akteur der autonomen Justizverwaltung
- größere Transparenz bei Personalentscheidungen im Bereich der Richterinnen und Richter

b) Konzept

▪ Justizwahlausschuss

Bildung eines Justizwahlausschusses, der die Richter wählt und ernennt. Er sichtet Bewerbungsunterlagen, trifft eine Vorauswahl und führt Auswahlgespräche. Außerdem übt er die Dienstaufsicht über den Justizpräsidenten und den Justizverwaltungsrat aus. Der Justizwahlausschuss besteht aus bürgerlichen Mitgliedern, Richtern und Rechtsanwälten sowie aus Beschäftigten der Justiz. Für Angelegenheiten der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sollen keine Anwälte, sondern Verbandsvertreter Mitglied des Justizwahlausschusses sein.

▪ Justizverwaltungsrat/Justizpräsident

Die operativen Aufgaben der Justizverwaltung erledigt der Justizverwaltungsrat, an dessen Spitze der Justizpräsident steht. Der Justizpräsident fertigt einen Haushaltsplanentwurf, verhandelt diesen mit dem Finanzsenator und führt die Verwaltung des Haushalts der Justiz. Bei Streitigkeiten mit dem Finanzminister über den Haushalt entscheidet das Parlament. Der Justizverwaltungsrat besteht aus 4 Richtern, 2 Beamten/Angestellten, 2 Rechtsanwälten und 2 bürgerlichen Mitgliedern.

Das Amt des Justizpräsidenten wird auf Zeit und im Hauptamt wahrgenommen. Die Mitgliedschaft im Justizverwaltungsrat wird im Nebenamt versehen.

▪ Gerichtsverwaltung

Unterhalb der Ebene des Justizverwaltungsrates und des Justizpräsidenten wird die Gerichtsverwaltung von den jeweiligen Behördenleitern (Präsidenten, Vizepräsidenten, Direktoren) wahrgenommen. Diese Leitungsfunktionen sollen allerdings künftig nur noch auf Zeit vergeben werden.

▪ **Staatsanwaltschaften**

Die Staatsanwaltschaften sollten – nicht zuletzt im Hinblick auf verfassungsrechtlichen Erwägungen – unter dem Dach des Justizministeriums/der Justizbehörde verbleiben, allerdings eine stärkere Autonomie erhalten, etwa hinsichtlich des Budgets und des Personals. Mitentscheidungsrechte der Staatsanwälte bei der Geschäftsverteilung durch gewählte Geschäftsverteilungsausschüsse sowie ein Staatsanwaltschaftswahlausschuss vergleichbar dem Richterwahlausschuss sind vorgesehen.

3. Das Modell Richterbund

Das Modell des Deutschen Richterbundes basiert ebenfalls auf einer „2-Säulen-Struktur“.

a) Justizwahlausschuss

Es soll ein Justizwahlausschuss eingerichtet werden, der für die Wahl der Mitglieder des Justizverwaltungsrats zuständig ist und die Letztentscheidung in dem Fall trifft, dass zwischen dem Justizverwaltungsrat, dem Präsidialrat/Hauptpersonalrat bei Einstellungen, Lebenszeiterennungen und Beförderungen von Richtern und Staatsanwälten keine Einigung hergestellt werden kann.

Er soll zur Hälfte aus Richtern/Staatsanwälten und zur anderen Hälfte aus Parlamentariern bestehen. Der Vorsitzende soll der Parlamentspräsident sein, der in einer Pattsituation die ausschlaggebende Stimme hat.

b) Justizverwaltungsrat

Der Justizverwaltungsrat wird als Verwaltungsbehörde konzipiert, die die exekuti-

ven Funktionen der Justizministerien übernimmt (insbesondere Haushalt, Dienstaufsicht pp.). Er setzt sich zusammen aus je einem Mitglied aus jeder Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft. Die Mitglieder sollen für 6 Jahre gewählt werden, wobei allerdings nach 3 Jahren die Hälfte der Mitglieder neu gewählt werden soll. Das Parlament wählt aus den Mitgliedern des Justizverwaltungsrats mit 2/3-Mehrheit den Justizpräsidenten. Ihm zur Seite steht ein Generalsekretär, dem die Führung der Behörde obliegt.

c) Mittelbehörden

Die bisherigen Funktionen der Verwaltung bei den Gerichten einschließlich der Generalstaatsanwaltschaften sollen beibehalten werden.

d) Musterentwurf

Am 08.06.2009 hat der Richterbund auf der Basis dieses Konzeptes einen Musterentwurf für ein Landesjustizverwaltungsgesetz vorgelegt, aus dem die Bundesländer ihr jeweiliges Modell für eine umfassende Selbstverwaltung entwickeln sollen. Der Entwurf ist auf der Homepage des Richterbundes unter www.drb.de abrufbar.

4. Weitere Modelle

Die Fachgruppe der Richter und Staatsanwälte in der Gewerkschaft ver.di und die Neue Richtervereinigung (NRV) schlagen ähnliche Konzepte vor, die sich nicht grundlegend unterscheiden. Die Verwaltung wird in die Hände von Präsidien, Gerichtsbarkeitsräten und Richterwahlausschüssen gelegt. Teilweise wird zusätzlich gefordert, dass Beförderungen für Richter abgeschafft werden. Die Richter in allen Gerichtsbarkeiten mit Ausnahme der Verfassungsgerichte sollen

gleichwertig sein und gleich besoldet werden. Alle Funktionsstellen sollen zukünftig auf Zeit besetzt werden. Für die Wahrnehmung der Aufgabe erhalten die Inhaber der Funktion eine Zulage. Dies soll etwa gelten für die Ämter der Präsidenten, der Direktoren sowie ihrer Stellvertreter.

VI. Offene Fragen und Problembereiche

1. Verfassungsrechtliche Schranken

Bei einer Betrachtung der Selbstverwaltungsmodelle unter dem Blickwinkel des Verfassungsrechts wird man zunächst feststellen können, dass das Grundgesetz keine Vorgaben für ein bestimmtes Organisationsmodell enthält. Art. 97 GG, der den Richtern Unabhängigkeit garantiert, betrifft nur den einzelnen Richter oder die Richterin persönlich, nicht aber die Gerichte in ihrer Exekutivfunktion.

Allerdings lassen sich dem Grundgesetz gewisse Einschränkungen entnehmen, die bei einer Neugestaltung der Organisationsstruktur berücksichtigt werden müssten.

- Da die Justizverwaltung im staatsrechtlichen Sinne eine exekutive Tätigkeit darstellt, muss sie sich aufgrund des Demokratieprinzips – wie jede Exekutivgewalt - auf eine demokratische Legitimation durch das Volk stützen können. Auch eine Anbindung an das Parlament wäre erforderlich.
- Außerdem enthalten Art. 95 Abs. 2 und Art. 98 Abs. 4 GG Beteiligungsrechte der zuständigen Minister, die ohne eine Änderung des Grundgesetzes gewährleistet bleiben müssen.

2. Verbesserungspotential

Internationale Studien zu den Justizsystemen der Länder haben gezeigt, dass die

Justiz in Deutschland einen Vergleich nicht scheuen muss. Sie ist im Verhältnis zu Anderen durchweg gut aufgestellt. Justizsysteme mit Justizverwaltungsräten, etwa in Italien und Spanien, weisen deutlich schlechtere Ergebnisse auf. Eine Veränderung des bestehenden Systems wäre nur dann sinnvoll, wenn die Selbstverwaltung Vorteile für die Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags der Justiz beinhalten würde. Dies wäre zu analysieren und müsste im Rahmen der Strukturdebatte aufgezeigt werden.

3. Durchsetzungsfähigkeit

Eine selbstverwaltete Justiz müsste, um Verbesserungen für die Justiz erreichen zu können, mehr Einfluss und mehr Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Parlament haben als ein Fachminister. Dieser Aspekt wird indes vielfach bezweifelt und als eines der Hauptargumente gegen das Selbstverwaltungsmodell geltend gemacht. In der Tat muss geklärt werden, mit welchen Instrumenten eine selbstverwaltete Justiz im politischen Raum agieren und wie sie ihre Interessen durchsetzen könnte.

4. Personelle Ressourcen

Ein weiteres Problem des Selbstverwaltungsmodells ist, ob die Richterschaft personell in der Lage wäre, Selbstverwaltung umfassend zu gewährleisten. Der sächsische Justizminister Mackenroth hat die provokante Frage formuliert, ob die Richterschaft nach ihrem Berufsverständnis überhaupt an der Ausübung von Exekutivfunktionen interessiert sei oder das Credo vielmehr laute: „Mir ist es egal, von wem ich mir bei meiner Arbeit *nicht* reinreden lasse“ (vgl. Mackenroth DRiZ 2009, 79, 83).

5. Stellung der Staatsanwaltschaft

Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Frage, ob die Selbstverwaltung auch für die Staatsanwaltschaften als Justizorgan gelten soll oder ob die besondere Stellung der Staatsanwaltschaft weiterhin eine hierarchische Struktur unter dem Dach des Fachministeriums erfordert (so das Hamburger Modell).

6. Risiko der Spaltung

Von den Skeptikern des Selbstverwaltungsmodells wird außerdem geltend gemacht, eine selbstverwaltete Justiz müsse verstärkt im politischen Raum agieren. Dies berge die Gefahr einer starken parteipolitischen Prägung und damit einer Spaltung und Fraktionierung der Justiz.

VII. Fazit

Justiz muss zukunftsfähig sein und bleiben und ihre gesellschaftliche Funktion möglichst effektiv wahrnehmen. In welcher Organisationsform lässt sich dieses Ziel am besten erreichen? Was ist die beste Ausgangsposition für die Teilhabe an den finanziellen Ressourcen des Staates im Kontext mit anderen gesellschaftlichen Institutionen? Das sind zentrale Fragen für die Zukunft der Justiz in Deutschland, die nicht vorschnell in die eine oder andere Richtung beantwortet werden sollten. Hier bedarf es sorgfältiger Analyse und einer gründlichen Abwägung von Vor- und Nachteilen der verschiedenen Strukturoptionen. Die bisherigen Modelle lassen viele Fragen offen. Ich denke, es lohnt sich, sich hiermit näher zu befassen. Der ACDJ sollte sich an der Diskussion mit seinen Vorstellungen beteiligen.

Impressum

Herausgeber

CDU Nordrhein-Westfalen / LACDJ NRW
Peter Biesenbach MdL

Redaktion (V.i.S.d.P.)

Dr. Christian Burr

Anschrift

Wasserstr. 6
40213 Düsseldorf
Tel. (0211) 13600-0
Fax (0211) 13600-59
E-Mail: info@cdu-nrw.de
<http://www.LACDJ-NRW.de>