

Richter am Sozialgericht (sV) Dr. Steffen Roller, Konstanz*

Zum Stand der Diskussion über eine Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland¹

I Einleitung

Die Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes (DRB), das ranghöchste Gremium des Verbandes, hat auf ihrer Sitzung am 27. April 2007 in Potsdam den Beschluss gefasst: „Der DRB fordert die Selbstverwaltung der Justiz.“ Die Bundesvertreterversammlung vom 26. März 2010 in Mannheim hat hierzu einen Gesetzentwurf vorgelegt.²

Die Selbstverwaltung der Justiz ist rechtspolitisch umstritten. Hier soll der Stand der Diskussion dargestellt und es sollen die Argumente der Befürworter und der Gegner aufgezeigt werden. Die Diskussion regt an, weitergehend nachzudenken: Über die Stellung der Justiz in Deutschland, über ihr Verhältnis zur Exekutive und - aber nur in Ansätzen - über das Verhältnis von Richterinnen und Richtern zu den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern.

II. Begriff der Selbstverwaltung der Justiz

Während Art. 97 des Grundgesetzes (GG) die Rechtsprechung in richterlicher Unabhängigkeit garantiert, liegen die tatsächlichen Grundlagen für diese Rechtsprechung in der Hand der Exekutive. Die Justizverwaltung kümmert sich um Personal, Organisation und Finanzen sowie Informations- und Kommunikationstechnik, auch um die Dienstaufsicht. An der Spitze der Justizverwaltung steht ein Minister oder Senator.

Es gibt Rechtspflegeministerien, denen alle oder zumindest mehrere der fünf Gerichtsbarkeiten eines Landes zugeordnet sind. In einigen Ländern sitzt der Minister mehreren Ressorts vor. Der hessische Justizminister kümmert sich auch um Integra-

^{1*} Der Verfasser war bis März 2010 Mitglied des Präsidiums des DRB.

Festvortrag auf dem Delegiertentag des Verbandes Bayerischer Rechtspfleger e.V. am 12.6.2010 in Wildbad Kreuth. Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten. Quellen und Nachweise sind über den Verfasser (DRB, Kronenstraße 73/74, 10117 Berlin) erhältlich.

² www.drb.de/cms/fileadmin/docs/sv_gesetzentwurf_100325.pdf

tion und Europa. Der Justizsenator in Bremen auch um Wirtschaft und Häfen. Manchmal ressortieren die einzelnen Gerichtsbarkeiten bei unterschiedlichen Fachministerien, so in Bayern. Der Justizminister ist Berufspolitiker. Er muss nie als Richter oder Staatsanwalt gearbeitet haben. Manchmal ist er nicht einmal Jurist, sondern gelernter Verwaltungswirt oder Lehrer.

Der Forderung nach der Selbstverwaltung der Justiz - oder vielleicht besser: der Autonomie der Justiz - liegt der Gedanke zugrunde, dass sich die Gesamtheit der Gerichte selbst verwalten soll. Dass die Justiz nicht nur dafür zuständig sein soll, Recht zu sprechen, sondern auch die Verantwortung für die tatsächlichen Grundlagen der Rechtsprechung, für ihre Organisation übernimmt. Schaut man ins Ausland, wo es entsprechende Modelle gibt, wird die Justiz üblicherweise von einem Gremium gewählter Richter geleitet, teilweise unter Beteiligung von Parlamentariern oder anderen fachkundigen Personen, wie etwa Vertretern der Anwaltschaft.

III. Der Diskussionsprozess

Die Frage nach der Selbstverwaltung der Justiz hat die bundesrepublikanische Geschichte seit dem 37. Deutsche Juristentag in Köln 1949 begleitet. Dabei haben sich die Schwerpunkte der Auseinandersetzung verlagert. Auf dem 64. Berliner Juristentag 2003 kritisierte vor allem der damalige Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Papier die fehlende demokratische Legitimation eines von der Richterschaft gewählten Leitungsgremiums. Die Folgerung, die der DRB daraus gezogen hat, war die Entwicklung des Zwei-Säulen-Modell.

Gegenwärtig steht nicht mehr die verfassungsrechtliche Ebene im Fokus, sondern die rechtspolitische. Ebenfalls überwunden dürfte das Stadium sein, in dem von einigen gefordert wurde, die Diskussion erst gar nicht zu führen. Sie sei grundlegend falsch, unnötig, da der Justiz schädlich. Darüber sind die Ereignisse hinweg gegangen. Mittlerweile werden konkrete Modelle einer Selbstverwaltung der Justiz in Augenschein genommen und auf ihre Tauglichkeit hin untersucht. An ihnen wird sich entscheiden, ob man einen Neuanfang wagen soll, oder es besser bei dem bisherigen, sicherlich nicht von vornherein abzulehnenden System einer in der Hand der Exekutive befindlichen Verwaltung der Dritten Gewalt belässt.

Die Selbstverwaltung der Justiz wird in mehreren Bundesländern intensiv diskutiert. Das Markenzeichen des deutschen Föderalismus - die politische Diskussion auf verschiedenen Ebenen und der dadurch entstehende Wettbewerb konkurrierender Modelle - hat sich auch hier bewährt.

Der Hamburger Justizsenator Steffen (GAL) hat angekündigt, bis zum Ende der Legislaturperiode der Hamburger Bürgerschaft ein Konzept einer sich selbst verwaltesten Justiz vorzulegen und zur Diskussion zu stellen. In Hamburg legt man Wert auf eine breit angelegte Diskussion, gerade mit den Angehörigen der Justiz selbst. Die bisherigen Überlegungen übernehmen einige der Elemente des Modells des DRB, weichen an anderen Punkten aber auch davon ab. In Schleswig-Holstein überraschte der damalige Justizminister Döring (SPD) im Jahr 2008 sein Ministerium mit recht konkreten Plänen, wesentliche Kompetenzbereiche auf Einrichtungen der Justiz zu übertragen. Das verfrühte Ende der Legislaturperiode und die für die SPD verlorene Landtagswahl verhinderten die Umsetzung. Der Koalitionsvertrag von CDU und FDP sieht immerhin vor, eingeleitete Schritte zur Stärkung der Eigenverantwortung der Justiz zu evaluieren und ggf. anpassen. Auch der Koalitionsvertrag von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen für das Saarland geht an dem Thema nicht vorbei. Er enthält den Passus „Wir werden prüfen, ob die saarländische Justiz in erweitertem Umfang Aufgaben der Justizverwaltung übernehmen kann, und zu diesem Zwecke bestehende oder geplante Modelle einer Selbstverwaltung der Justiz im In- und Ausland untersuchen.“ In den übrigen deutschen Landtagen ist es naturgemäß die Opposition, die die Existenzberechtigung des Justizministers hinterfragt. Die Gegenüberungen kommen - wen wundert es - vor allem von den Justizministern.

Auf Bundesebene ist es still, überraschend still angesichts der Brisanz der Thematik. Dabei hatte die Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger im September 2009, also noch zu Oppositionszeiten, gefordert, auch in Deutschland die Selbstverwaltung der Justiz einzuführen. Der Koalitionsvertrag schweigt hierzu. In der Beantwortung einer Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 18. März 2010 (BT-Drs. 17/1097) beschränkt sich die Bundesregierung auf den Hinweis, es bedürfe hierfür einer Grundgesetzänderung, für die es derzeit die notwendigen politischen Mehrheiten nicht gebe.

Es sind die richterlichen Berufsverbände, allen voran der DRB, die sich für die Selbstverwaltung der Justiz stark machen. Bereits 2008 hat sich der Deutsche Anwaltsverein dabei an die Seite des DRB gestellt.

Die größte Dynamik entfaltet derzeit Europa. Im europäischen Ausland ist eine selbst verwaltete Justiz Standard. Nur Tschechien, Österreich und Deutschland kennen kein Gremium der richterlichen Selbstverwaltung. Die Opinion No. 10 vom 23. November 2007 des Consultative Council of European Judges CCJE, eines Beirats des Europarates, formuliert: Der oberste Richterrat oder ein anderes gleichwertiges unabhängiges Organ ist ein unabdingbarer Bestandteil eines Rechtsstaates, um ein Gleichgewicht zwischen der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt herzustellen. Die Entschließung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) vom 30. September 2009 fordert Deutschland auf, es möge ein System der Selbstverwaltung der Justiz einführen, und zwar gemäß der Justizräte (judicial councils), die in den meisten europäischen Staaten vorhanden sind. Beim Beitritt der osteuropäischen Mitgliedstaaten hat die Europäische Union dort Organisationsstrukturen der Justiz verlangt, die Deutschland nicht erfüllen würde.

Das führt Deutschland in gewisse Erklärungsnot. Wir erheben den Anspruch, den Rechtsstaat - auch im internationalen Vergleich - in mustergültiger Weise zu verwirklichen. Doch unsere organisatorischen Strukturen in der Justiz entsprechen dem nicht.

IV Das Modell des DRB

Was stellt sich der DRB unter einer selbstverwalteten Justiz vor? Das Zwei-Säulen-Modell sieht vor, dass an die Stelle des Justizministers ein Justizverwaltungsrat aus Richtern und Staatsanwälten tritt. Seine Mitglieder werden von einem Justizwahlausschuss - das ist die zweite Säule - bestimmt, dem mehrheitlich Landtagsabgeordnete und daneben gewählte Richter und Staatsanwälte angehören. Die Mitglieder des Justizverwaltungsrates werden auf Zeit gewählt – mit der Möglichkeit der einmaligen

Wiederwahl – und gehen danach wieder in das richterliche oder staatsanwaltschaftliche Amt zurück.

Der an die Stelle des Justizministers tretende Justizverwaltungsrat sorgt für die Erfüllung des Justizgewährungsanspruchs. Insoweit ist der Justizverwaltungsrat auch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig. Zu seinen Aufgaben gehören auch alle Personalentscheidungen und die Dienstaufsicht in der Justiz. Der Justizverwaltungsrat stellt das Gesamtbudget der Justiz auf und vertritt es gegenüber dem Finanzminister und dem Parlament. Verwaltungsaufgaben, die gegenwärtig dezentral von den Gerichten und Staatsanwaltschaften selbst erledigt wurden, verbleiben dort, um eine schlanke Justizverwaltung zu garantieren.

Die Struktur mit zwei Säulen ist die Reaktion auf die bereits erwähnte Kritik einer mangelnden demokratischen Legitimation eines allein aus der Justiz gewählten Selbstverwaltungsgremiums. Die Mitglieder des Justizverwaltungsrats sind durch die Wahl durch den Justizwahlausschuss demokratisch legitimiert. Der Justizwahlausschuss entscheidet mit doppelter Mehrheit, das heißt neben der Mehrheit seiner Mitglieder bedarf es auch immer der Mehrheit der Abgeordneten.

Ausgewechselt werden soll also im Wesentlichen nur der „Kopf“ - Justizverwaltungsrat statt Justizminister - demokratisch legitimiert und mit einer Gewähr für eine parlamentarische Verantwortung. Ja sogar mit einem Mehrwert an demokratischer Legitimation gegenüber dem Justizminister, der allein vom Ministerpräsidenten ernannt wird.

V Argumente für und gegen eine Selbstverwaltung der Justiz

Sind wir nicht all die Jahre gut gefahren, mit unserem System der Verwaltung der Justiz durch die Exekutive? Allorts wird der hohe Standard der deutschen Justiz gelobt, ein wesentlicher Pluspunkt für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Müssen wir ohne Not hieran etwas ändern?

1. Ausgangspunkt: Der Rechtsschutz suchende Bürger

Erster Gesichtspunkt und zugleich Ausgangspunkt soll der Rechtsschutz suchende Bürger sein. Denn Justiz ist kein Selbstzweck und Justizverwaltung erst recht nicht.

Die beste Verwaltung der Dritten Gewalt ist diejenige, die den Anspruch des Bürgers auf Justizgewährung (Art. 20 Abs. 3 GG) und effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) am besten verwirklichen hilft. Maßstab guter Rechtsprechung in richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) ist die Herstellung von Rechtsfrieden, Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit (vgl. Beschluss G.1 des 66. DJT 2006 in Stuttgart).

2. Verfassungsrecht und Verfassungspolitik

Auch wenn der Schluss von der Gewaltenteilung auf die Selbstverwaltung der Justiz nahe liegt, fordert das Grundgesetz die Selbstverwaltung der Justiz nicht. Wir leben also nicht in einem verfassungswidrigen Zustand.

Eine ganz andere Frage ist, ob die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz in einem Bundesland einer Änderung des Grundgesetzes bedarf. Die Verfassung äußert sich nicht ausdrücklich dazu, wie die Justiz zu verwalten ist. Das Demokratieprinzip und das daraus hergeleitete verfassungsrechtliche Erfordernis der demokratischen Legitimation setzen einer Selbstverwaltung der Justiz Grenzen. Das berücksichtigt das Modell des DRB. Soweit Art. 98 Abs. 4 GG - zur Frage der Anstellung der Richter in den Ländern - die Landesjustizminister nennt, hält der Gesetzentwurf des DRB eine Änderung nicht für zwingend. Das ist aber umstritten. Wenn man mit manchen Stimmen eine Grundgesetzänderung für notwendig hält, so spricht dies natürlich nicht gegen die Selbstverwaltung der Justiz, sondern erhöht nur die politische Überzeugungsarbeit, die es aufzubieten gilt. Im Übrigen wird ein hierzu von der Hamburgischen Justizbehörde in Auftrag gegebenes Gutachten, das für diesen Sommer erwartet wird, weitere Erkenntnisse bringen.

Auch unterhalb der Ebene der „harten“ verfassungsrechtlichen Anforderungen, im Bereich der Verfassungspolitik, führt die Diskussion nicht sehr weit. Art. 92 GG lautet: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut.“ Die Begründung im Gesetzentwurf des DRB formuliert vorsichtig, die verfassungsrechtliche Konzeption der Judikative als dritte Gewalt lege eine eigenständige und unabhängige Organisati-

on nahe. Der Versuch, aus der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) eine verfassungsrechtliche „Tendenz“ zur Selbstverwaltung der Justiz abzuleiten, muss allerdings auf Vorbehalte stoßen. Das gilt aber auch dafür, aus dem Grundsatz der Verschränkung der Staatsgewalten das Gegenteil zu folgern.

Man tut also gut daran, dieses Abstraktionsniveau zu verlassen und sich auf die konkreten Auswirkungen einer möglichen Selbstverwaltung der Justiz zu konzentrieren.

3. Finanzen

Wenn Finanzpolitiker betonen, dass sie im Rahmen der Haushaltsverhandlungen keinen Einfluss auf die Rechtsprechungstätigkeit als solche nehmen, erwähnen sie eine Selbstverständlichkeit. Auf der anderen Seite ist auch nicht zu bestreiten, dass der Umfang der zur Verfügung gestellten Sach- und Personalmittel die faktische Grundlage jeder Tätigkeit von Gerichten und Staatsanwaltschaften bestimmt. Sie haben daher sehr wohl Auswirkungen auf Rechtsprechung und Strafverfolgung. In umgekehrter Richtung wird dieser Zusammenhang jedenfalls selbstverständlich vorausgesetzt. Mit Verweis auf die angespannten öffentlichen Finanzen fordern Finanzpolitiker gerne eine Aufgabenbeschränkung in der Justiz und ein effektives gerichtliches Arbeiten.

Man wird also die Behauptung wagen können: Eine finanziell besser ausgestattete Justiz, nützt nicht nur ihren Angehörigen, sondern sie erfüllt auch die genannten Ziele der Justizgewährung und des effektiven Rechtsschutzes besser. Aber ob eine selbst verwaltete Justiz im Verteilungskampf um das knappe Gut der staatlichen Finanzen größere Erfolge erzielt als eine von der Exekutive geführte, weiß niemand mit Sicherheit zu sagen. Jedenfalls solange kein Test in der Praxis gewagt worden ist. So bleibt nur die Prognose.

Befürworter einer Selbstverwaltung der Justiz versprechen sich mehr Gehör, wenn die Justiz unmittelbar gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber auftritt. Sie genießt ein hohes Ansehen und ihre berechtigten finanziellen Forderungen sind gemessen am Gesamtbudget des Staates gering: Mehr Transparenz, mehr Gehör.

Justizminister hingegen verweisen auf ihre starke Stellung am Kabinetttisch. Auf ihre Erfahrung beim Ringen gegenüber hartleibigen Finanzministern, in den Hinterzimmern der Parteipolitik. Der richterliche Glaube an das „Sachargument“ sei da eher hinderlich. Haushaltsverhandlungen liefen auch über Drohposten und Geschäfte auf Gegenseitigkeit. Die Justiz, politisch machtlos, könne da nichts anbieten.

Wie sieht die Binnenverteilung der Justiz aus? Die Kritik lautet da: Die Ministerien sind in der Regel gut ausgestattet - die Mitarbeiterzahl der Stabsabteilungen wächst -, dann folgt der politisch sensible Bereich des Strafvollzugs und erst ganz am Ende kommen Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Der 66. Deutsche Juristentag 2006 in Stuttgart hat ein Justizgewährungsdefizit in Teilbereichen festgestellt, dem dadurch zu begegnen sei, dass der Justiz die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Auf Außenstehende wirkt die deutsche Justiz in ihren Gebäuden als finanziell nicht besonders üppig ausgestattet. Untersuchungen kommen mit schöner Regelmäßigkeit zu dem Ergebnis, dass in Deutschland Tausende von Richterstellen fehlen. Nicht überall, vor allem nicht in jeder Gerichtsbarkeit; aber insgesamt, so geht die Klage, bewältigt die Justiz seit Jahren eine Überlast. Defizite werden bei den Verfahrenslaufzeiten benannt, dem Druck zu „Zwangsvergleichen“ im Zivilrecht, bei Gerechtigkeitsdefiziten in der Strafverfolgung durch die Flucht in Verfahrenseinstellungen und den „Deal“, gerade in großen Wirtschaftsstrafverfahren. Auf der anderen Seite, wird die hervorragende, international hoch angesehene Stellung der deutschen Justiz betont.

Der Bestand ist also vielschichtig und vielleicht auch nicht in jedem Bundesland gleich. Die Sichtweisen gehen wohl auch nach der persönlicher Betroffenheit auseinander.

4. Personalauswahl

Bei Beförderungsentscheidungen darf der vorgelagerte Bereich nicht vergessen werden. Unterstellt sei hier, dass die höhere Besoldung eines Amtes einerseits mit höheren Anforderungen desselben korrespondiert - höheren Anforderungen einerseits in der notwendigen Kenntnis des Rechts und der Fähigkeit, dieses anzuwenden - ande-

rerseits in dem Bereich, der gemeinhin den Stichworten der Verwaltungs- oder Führungskompetenz zugeordnet wird. Neben der eigenen richterlichen Tätigkeit, kann man herausragende Fähigkeiten am besten in „Sonderverwendungen“ erwerben und nach außen kenntlich machen, also etwa in Abordnungen an Obergerichte sowie Tätigkeiten in der gerichtlichen oder ministeriellen Verwaltung.

Richtigerweise geht es also nicht um Personalauswahl, sondern um Personalentwicklung. Das wird von den Verantwortlichen auch offen so gesagt: Gefragt ist ein systematisches und gezieltes Vorgehen bei der Besetzung von Stellen; man kann mit der Auswahl von Führungskräften nicht früh genug beginnen; schon bei Proberichtern ist in der Regel erkennbar, ob sie über besonders ausgeprägte soziale Kompetenz verfügen, daher als spätere Führungskräfte in Betracht kommen und entsprechend gefördert werden sollen. Zudem hat ein übergeordnetes Ministerium auch Eigeninteressen. Das Beförderungsamt bei Gericht dient als Belohnung für die Arbeit im Ministerium. Da liegt das böse Wort nahe, dass die Gerichte nur nachgeordnete Behörden des Ministeriums sind.

Wenn es denn wichtig ist, dass es einer systematischen Personalentwicklung bedarf, muss dann diese so wichtige Aufgabe nicht in der Hand der Gerichte selbst liegen? Und nicht bei denjenigen, die die Justiz (nur) verwalten? Eine Justizverwaltung, deren Spitze aus Angehörigen der Justiz besteht, würde – so ist zu vermuten – das Schwergewicht der Kriterien der Personalentwicklung näher zur gerichtlichen Praxis hin verschieben.

5. Europa

Der Blick ins europäische Ausland ist auf dreierlei Ebenen von Interesse.

Die erste Ebene bildet den Blick auf europäische Dokumente. Am wichtigsten ist hierbei sicherlich die bereits genannte Entschließung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) vom 30. September 2009. Solche Äußerungen europäischer Gremien werden von den Befürwortern der Selbstverwaltung gerne herausgestellt, von den Gegnern derselben hingegen unter Hinweis auf die fehlende Verbindlichkeit relativiert.

Die zweite Ebene ist der „Impuls“, der vom rein Tatsächlichen ausgeht: Schon der bloße Umstand, dass Deutschland mit seiner Struktur der Selbstverwaltung der Justiz ziemlich allein dasteht, fordert zur Rechtfertigung heraus. Beobachter etwa aus der Schweiz ordnen die deutsche Organisation der Justiz ohne Weiteres einer – veralteten – Tradition des 19. Jahrhunderts zu und wundern sich, dass sich dieses trotz der international abweichenden Regelungen als „erstaunlich resistent“ zeigt.

Fragt man - auf der dritten Ebene - nach den praktischen Erfahrungen mit einer selbst verwalteten Justiz, so liegt es nahe auf schlechtere Justizstandards im Ausland zu verweisen. Wenn argumentiert wird, da sehe man ja, wohin die Selbstverwaltung der Justiz hinführe, greift das natürlich zu kurz. Ist die Korruption in Griechenland ein Argument gegen die auch dort praktizierte parlamentarische Demokratie? Wäre es ein Gewinn für den italienischen Rechtsstaat, wenn die dortige Justiz einem Justizminister des Kabinetts Berlusconi unterstellt wäre? Sind die öffentlichkeitswirksamen Ermittlungsverfahren des prominenten spanischen Untersuchungsrichters Baltasar Garzón nun ein Ausdruck funktionierender richterlicher Unabhängigkeit oder ihrer Perversion? Wie ist seine Suspendierung durch den Obersten Justizrat (Consejo General del Poder Judicial) am 14. Mai 2010 zu bewerten?

Aus deutscher Sicht, aus der Distanz einer ganz anderen rechtlichen, aber auch sozialen und kulturellen Ordnung, ist das nur schwer einzuordnen. Richtig ist: Rechtsvergleichende Analysen, inwieweit der Stand von Rechtsprechung und Strafverfolgung in einem Land wesentliche Folge der dortigen Selbstverwaltung der Justiz ist, fehlen weitgehend. Da ist anzusetzen. Unabhängig hiervon zeigen Erfahrungen, dass man vom Nachbarn lernen kann, aber nicht kritiklos ausländische Modelle importieren muss. Wir haben immer gut daran getan, deutsche Lösungen aus deutschen Traditionen heraus zu entwickeln.

6. politischen/parteilpolitische Einflussnahme

Die deutsche Justiz rechnet sich zu, von parteipolitischen Einflüssen weitgehend frei zu sein. Ändert sich daran etwas, wenn die Justiz sich selbst verwaltet?

Entscheidungen der Justizverwaltung, die ihrer Natur nach allein nach Sach- und Fachargumenten zu treffen sind, sollen auch genau danach getroffen werden und nicht nach sachwidrigen Gesichtspunkten, die auch parteipolitische sein können. Das dürfte im bisherigen System im Großen und Ganzen, abgesehen von Einzelfällen, auch so sein. Aber das ist ja nicht die Frage. Das Argument sachwidriger, parteipolitischer Einflussnahme ist kein Argument der Befürworter der Selbstverwaltung, sondern ein Szenario, das die Gegner beschwören.

Bisher steht an der Spitze der Justizverwaltung ein Minister, ein Politiker. Er mag fachlich gut oder schlecht sein, er muss nicht einmal ein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften vorweisen. Aber er wäre jedenfalls ohne einen gehörigen parteipolitischen Einfluss nicht an diese Stelle gelangt. Ihn ernennt und entlässt allein der Ministerpräsident.

Das Modell des DRB hat, wie bereits erwähnt, zwei Leitungsgremien. Der Justizwahlausschuss hat in der Mehrheit zwar Abgeordnete, also Parlamentarier. Aber sie müssen sich mit gewählten Vertretern der Justiz auseinandersetzen. Wichtiger ist der Justizverwaltungsrat, der ja an die Stelle des Ministers treten soll. Ihn bilden in der Justizangehörige, die aus der Praxis kommen und zwingend wieder dorthin zurückkehren werden. Sie sind also später höchstpersönlich den Folgen der Entscheidungen ausgesetzt, die sie selbst getroffen haben.

Man muss sich schon fragen, ob die Selbstverwaltung der Justiz im Vergleich zum gegenwärtigen Zustand, wirklich zur Befürchtung Anlass gibt, sie fördere sachwidrige parteipolitische Einflüsse. Immerhin: In einem deutschen Bundesland ist eine Justizministerin vor gar nicht so langer Zeit wegen Geheimnisverrats rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe auf Bewährung verurteilt worden. Sie hatte einen Kabinettskollegen, der der eigenen Partei angehört, über staatsanwaltschaftliche Ermittlungen informiert.

7. Steuerung der Justiz und richterliche Unabhängigkeit

Es ist nicht so, dass die Justizverwaltung nur für das richterliche Personal sorgt, dieses dann mit Sachmitteln (Gebäuden, Computer, Papier usw) sowie weiteren Mitar-

beitern (Geschäftsstelle, Rechtspfleger usw) ausstattet und die Richter dann einfach Recht sprechen lässt. Nein, die Verwaltung - sei es die ministerielle, sei es die Leitung des eigenen Gerichts und des Obergerichts - nimmt auch in anderer Weise Einfluss. Statistik, Berichtspflichten, Benchmarking, Qualitätszirkel, Beurteilungswesen - die Stichworte mögen genügen.

Man fürchtet eine Einmischung in die Arbeitsweise aus Beweggründen, die nicht diejenige eines Richters sein können. Man fürchtet Justizminister, aber auch Gerichtspräsidenten, die sich rühmen, ihren Richtern „Beine machen zu wollen“ oder darauf stolz sind mit immer weniger Personal, das immer schlechter bezahlt wird, immer mehr Gerichtsverfahren in immer kürzerer Zeit zu betreiben.

Es ist richtig, dass richterliche Unabhängigkeit nicht richterliche Verantwortungslosigkeit sein kann. Es ist auch richtig, dass die menschliche Natur - und Richter sind auch nur Menschen - manchmal zur Nachlässigkeit neigt. Unterhalb der Bindung an Recht und Gesetz gibt es durchaus einen Bereich zulässiger Einflussnahmen, gerade in Fragen der Organisation der Gerichte. Daher ist nicht alles schlecht und von vornherein abzulehnen, was sich die Justizverwaltung ausdenkt, um die gerichtliche Tätigkeit effektiver zu gestalten. Das Problem ist aber, dass es nicht aus den Gerichten selbst heraus kommt. Vielerorts begegnet der Justizverwaltung daher Misstrauen. Es ist eine „gefühlte Entfremdung“ festzustellen.

Möglicherweise wäre das anders, wenn die Entscheidungsträger in der Justizverwaltung aus der Justiz selbst stammen und zwingend wieder in sie zurückkehren (und zwar nicht als Gerichtspräsidenten): Justiz als Einheit, ohne Unterscheidung zwischen „richterlich“ und „ministeriell“. Möglicherweise käme es nicht zu wesentlich anderen Verhältnissen - aber zu größerer Akzeptanz. Damit ließe sich vielleicht auch das Problem lösen, das jedes von der Exekutive betriebene Vorhaben, auf die Verfahrensabläufe im Bereich der Justiz regelnd Einfluss zu nehmen, zugleich in den Geruch eines Anschlags auf die richterliche Unabhängigkeit gerät. Eine autonome Justiz sichert die richterliche Unabhängigkeit auch institutionell.

8. Staatsanwälte und Rechtspfleger

Staatsanwälte sind statusrechtlich keine Richter, sondern Beamte. Sie sind Teil der Exekutive, weisungsunterworfen in einer Kette, die beim Generalstaatsanwalt endet, vielleicht sogar beim Justizminister. Die richterliche Unabhängigkeit des Art. 97 Abs. 1 GG kommt ihnen nicht zu.

Schaut man wieder ins Ausland, dann sind Staatsanwälte üblicherweise nicht Teil der Entscheidungsgremien richterlicher Selbstverwaltung. All die Argumente, die - mit den genannten Vorbehalten - verfassungspolitisch dafür angeführt werden können, die Verwaltung der Justiz von der Exekutive zu lösen, gelten für die Staatsanwaltschaft nur mit Einschränkung. Daher ist die Kritik, die an der Einbeziehung der Staatsanwälte in die Selbstverwaltung der Justiz geäußert worden ist, durchaus nachvollziehbar. Ebenso sind die Ängste vieler Staatsanwälte verständlich, in einer selbst verwalteten Justiz „rauszufliegen“.

Wie lässt sich nun begründen, dass es möglich, ja sogar zwingend ist, die Staatsanwälte in die Selbstverwaltung der Justiz einzubinden?

Der DRB heißt mit Untertitel „Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte“. Daher war es verbandspolitisch nie eine Frage, dass die Staatsanwälte in einem Modell der Selbstverwaltung der Justiz vertreten sein müssen.

Löst man sich von der verbandspolitischen Sicht und gelangt zu einer rechtlichen und rechtspolitischen Betrachtung, ist das aber keineswegs selbstverständlich. Dass Staatsanwälte wie Richter besoldet werden und ihre Laufbahnen in den meisten Bundesländern für einander durchlässig sind, hat allein personalwirtschaftliche Gründe. Hierdurch entsteht zwar eine Nähe im Selbstverständnis und in vielen rechtspolitischen Ansichten. Das reicht aber für ihre Einbeziehung in die Selbstverwaltung der Justiz nicht aus. Der Gesetzentwurf des DRB verweist darauf, dass die Staatsanwälte über eine sachliche Selbständigkeit verfügen. Diese verselbständigte Stellung der Staatsanwälte in sachlicher Hinsicht bedarf aber ebenso der institutionellen Absicherung wie die richterliche Unabhängigkeit. Die Selbstverwaltung sichert die wünschenswerte Ferne der Strafverfolgung von der Exekutive ab. Was nützt ein in jeder Hinsicht unabhängiges Strafgericht, das Teil einer selbstverwalteten Justiz ist, wenn

aufgrund einer Weisung des Ministers ein Verhalten erst gar nicht zur Anklage kommt?

Genau genommen wird hier mit etwas argumentiert, das es in Deutschland noch gar nicht gibt. Mit einer anderen langjährige Forderung des DRB, nämlich derjenigen nach einer von der Landesjustizverwaltung weitgehend unabhängigen Staatsanwaltschaft. Sie kommt zum Ausdruck in den Forderungen des Verbandes nach Abschaffung des Status der Generalstaatsanwälte als politische Beamte, der Abschaffung des externen Weisungsrechts und derjenigen nach einem eigenständigen, vom allgemeinen Beamtenrecht losgelösten Amtsrecht der Staatsanwälte.

Diese Forderungen (die erst ist mittlerweile erfüllt) sollen hier nicht bewertet werden. Für die Frage der Selbstverwaltung der Justiz ist nur eines von Bedeutung: Bei einer unabhängigen Staatsanwaltschaft ist es in der Tat folgerichtig, diese einzubeziehen.

Damit wird aber auch etwas anderes deutlich. Allein der Umstand, in der Justiz tätig zu sein, rechtfertigt es nicht, in die Selbstverwaltung eingebunden zu werden. Die Forderung nach Selbstverwaltung der Justiz geht in eine andere Richtung, als diejenige nach der Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Letztere kommt nach der Rechtsprechung des BVerfG ohnehin nur bei Fragen des innerdienstlichen Bereichs in Betracht und nur soweit die spezifischen Interessen der Angehörigen der Dienststelle es rechtfertigen. Die Selbstverwaltung der Justiz dient aber der institutionellen Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit - und, wenn man der skizzierten Forderung folgt, der sachlichen Selbständigkeit der Staatsanwälte.

Und die Rechtspfleger? Geht man von der soeben dargelegten Argumentation für die Einbeziehung der Staatsanwälte aus, liegt die Lösung auf der Hand. Die Staatsanwälte haben Angst, bei einer selbstverwalteten Justiz aus dem Boot der richterlichen Kollegen herauszufallen. Die Rechtspfleger haben die Chance, hineinzukommen.

Verbandpolitisch müssen die Rechtspfleger zu den Berufsverbänden der Richter und Staatsanwälte aufschließen. Je enger sich die Verbände stehen, je mehr sie an einem Strang ziehen, umso einfacher bündeln sich rechtspolitische Forderungen.

Spannender ist die rechtliche bzw. rechtspolitische Seite (die in gewisser Weise auch die verbandspolitischen Möglichkeiten bedingt). Wenn die rechtliche Stellung der Rechtspfleger auch ihre autonome Verwaltung nahelegt, diese also „folgerichtig“ ist, dann gibt es auch keinen Grund, die Rechtspfleger in den Selbstverwaltungsgremien auszunehmen.

Die sachliche Unabhängigkeit haben die Rechtspfleger nach § 9 Rechtspflegergesetz bereits. Darin stehen sie den Staatsanwälten gleich. Wenn sie begründen können, dass dies auch ihre gleichberechtigte Mitwirkung in einer selbstverwalteten Justiz nahelegt, gäbe es keinen Grund, ihnen dies vorzuenthalten. Aber das ist ein weites Feld. Es ist beim Verband der Rechtspfleger in guten Händen.

VI Schluss

Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern - natürlich auch Justizministern und Ministerialbeamten - liegt eine funktionsfähige Rechtsprechung und Strafverfolgung am Herzen. Die Diskussion über die Selbstverwaltung der Justiz fordert alle Berufsgruppen in der Justiz auf, über die eigenen organisatorischen Grundlagen vertieft nachzudenken. Einer modernen Justiz, die nicht scheut, sich den wandelnden Anforderungen zu stellen, kann dies nur förderlich sein.