

Thesenpapier

zur

Selbstverwaltung der Justiz: Zwei-Säulen-Modell

Stand 27. April 2007

Der Justiz ist die Stellung zu verschaffen, die ihr nach dem Gewaltenteilungsprinzip und nach der in den Art. 92 ff. GG vorgesehenen Gerichtsorganisation zugewiesen ist. Der Deutsche Richterbund fordert daher die Einführung der

Selbstverwaltung der Justiz.

Die Eigenständigkeit und Autonomie der Justiz im gewaltenteilten Rechtsstaat sind im Grundgesetz angelegt. Die Selbstverwaltung gewährleistet die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und wird der besonderen Stellung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gerecht. Die Selbstverwaltung bezweckt

- die Eigenständigkeit und die Autonomie der Justiz (Art. 92 ff. GG),
- die Sicherung und den Ausbau der Unabhängigkeit der Justiz,
- die Leitung und Geschäftsführung der Justiz als gemeinsame Aufgabe aller Richter und Staatsanwälte, die durch ein repräsentatives Organ, den Justizverwaltungsrat, wahrgenommen wird,
- den Ausbau der Mitbestimmung,
- die Qualitätssicherung,
- die Angleichung an Europäische Standards.

Die Unabhängigkeit der Justiz wird zunehmend durch den Einfluss der Exekutive eingeschränkt. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften sind als "nachgeordnete Behörden" hierarchisch dem Justizminister unterstellt. Sie, die Gerichte und Staatsanwaltschaften, befinden sich in vielfältiger Abhängigkeit, von der Einstellung und "Beförderung" bis hin zur Zuweisung oder Streichung von Haushaltsmitteln. Andererseits gelingt es den Justizministern, die unter Kabinetts- und Parteizwängen stehen, nicht mehr, ausreichende Mittel zu beschaffen, damit der in der Verfassung verankerte Justizgewährungsanspruch umfassend erfüllt werden kann. Auch spielen justizielle Fragen in der politischen Diskussion nur eine untergeordnete Rolle, so dass die Belange der Justiz nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Daher ist es an der Zeit, dass die Justiz ihre Aufgaben in die eigenen Hände nimmt. Die Justiz ist selbst in der Lage, die zu deren Erfüllung erforderlichen Mittel festzustellen und gegenüber dem Parlament einzufordern.

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

1. Selbstverwaltung der Justiz: Zwei-Säulen-Modell

1.1. Vorbemerkung

Um diese Ziele umzusetzen, schlägt der Deutsche Richterbund ein Zwei-Säulen-Modell vor, bestehend aus Justizwahlausschuss (JWA) und Justizverwaltungsrat (JVR). Dieses Modell vermeidet eine Machtkonzentration bei einem einzelnen Gremium. Die Mitwirkung erfolgt zum einen durch direkt gewählte Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im JWA, zum anderen durch Mitglieder des JVR, die ein Auswahlverfahren durchlaufen und vom JWA gewählt werden. Damit ist die demokratische Legitimation der Gewählten gesichert und das Ziel erreicht, einen vernünftigen Ausgleich der Interessen herbeizuführen. Dieses Modell der Selbstverwaltung führt über die bisher bestehenden Mitbestimmungsmodelle hinaus zu echter Mitwirkung.

1.2. Justizwahlausschüsse

Das Modell des DRB gewährleistet die nach der Verfassung mögliche umfassende Mitwirkung. Diese Mitwirkung kann nur durch Justizwahlausschüsse hergestellt werden. Nur in Justizwahlausschüssen in der vom DRB konzipierten Zusammensetzung sind Richter und Staatsanwälte an Personalentscheidungen unmittelbar beteiligt. In jedem Bundesland und im Bund ist ein Justizwahlausschuss zu bilden. Er ist zuständig für

- die Wahl der Mitglieder des Justizverwaltungsrats
- die Letztentscheidung in dem Fall, dass zwischen dem Justizverwaltungsrat und dem Präsidialrat bzw. Hauptpersonalrat der Staatsanwälte bei Einstellungen, Lebenszeiternennungen und Beförderungen von Richtern und Staatsanwälten keine Einigung hergestellt werden kann.

Der JWA ist zur Hälfte mit gewählten Richtern und/oder Staatsanwälten und zur Hälfte mit Parlamentariern zu besetzen, die im Verhältnis der Sitzverteilung der Parteien von den jeweiligen Parlamenten gewählt werden. Der Vorsitzende des JWA sollte der Parlamentspräsident sein, der in einer Pattsituation die wegen der demokratischen Legitimation erforderliche Stimmenmehrheit herstellt.

Die Mitglieder und Vertreter aus der Justiz werden jeweils für ihren Bereich von allen Richtern der jeweiligen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft gewählt.

1.3. Justizverwaltungsrat

Der Justizverwaltungsrat ist die administrative, professionelle Spitze der Justizverwaltung. Er ist eine Verwaltungsbehörde, die die exekutiven Funktionen, die die Justizministerien derzeit für die Justiz ausführen, in Selbstverwaltung übernimmt.

1.3.1. Aufgaben des Justizverwaltungsrates

Die Aufgaben sind diejenigen, die derzeit in den Justizverwaltungsabteilungen der Ministerien erfüllt werden:

1.3.1.1. Haushaltsverantwortung

Der Justizverwaltungsrat stellt das Gesamtbudget der Justiz auf und bewirtschaftet es. Das Budget wird bei dem Finanzminister angemeldet und mit ihm verhandelt. Bei Einigung erfolgt die Aufnahme in den Gesamthaushalt, bei Nichteinigung wird das Budget dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt. Dabei enthält der Justizverwaltungsrat Rederecht im Haushaltsausschuss und im Parlament.

1.3.1.2. Dienstaufsicht

Der Justizverwaltungsrat hat darüber hinaus die Zuständigkeit für Dienstaufsicht, Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung.

1.3.1.3. Anhörung und Erlass von Rechtsverordnungen

Der Justizverwaltungsrat ist im Hinblick auf justizrelevante Gesetze zu hören. Er hat die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen für den Bereich der Justiz.

1.3.2. Zusammensetzung

Der Justizverwaltungsrat setzt sich zusammen aus mindestens je einem Mitglied aus jeder Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft. Die Mitglieder werden für sechs Jahre gewählt. Nach der konstituierenden Sitzung wird nach drei Jahren die Hälfte der Mitglieder neu gewählt.

Aus der Mitte der Mitglieder des Justizverwaltungsrates wird vom Parlament mit 2/3 Mehrheit der Justizpräsident gewählt, der den Justizverwaltungsrat nach außen vertritt.

An der Spitze der Verwaltung des Justizverwaltungsrates steht ein Generalsekretär, dem die Führung der Behörde obliegt.

Die Dienstaufsicht über die Mitglieder des Justizverwaltungsrates liegt bei dem Vorsitzenden des Justizwahlausschusses.

2. Punktuelle Folgerungen für die bisherige Justizstruktur

2.1. Das Prinzip des gesetzlichen Richters und der Unabhängigkeit der Richter wird durch die Einrichtung eines Justizverwaltungsrates nicht berührt. Vielmehr erfahren diese Grundsätze durch die weitgehende Abkopplung von der Regierung eine Verstärkung.

2.2. Die Staatsanwaltschaft nimmt an der Selbstverwaltung der Justiz teil. Nach Aufgabenstellung und Bedeutung der Staatsanwaltschaft ist die Stellung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte innerhalb der dritten Gewalt als eine dem Richteramt ähnliche zu begreifen. Auch wenn ihre Entscheidungen nicht zur Rechtsprechung gehören ist die Staatsanwaltschaft ein der dritten Gewalt gleich- und zugeordnetes Kontrollorgan der Rechtspflege; sie erfüllt im Strafrecht gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung.

2.3. Die bisherige Justizstruktur im Verhältnis zu den Präsidien wird nicht verändert. Diese behalten die ihnen verfassungsrechtlich gebotenen zugewiesenen Aufgaben. Die Befugnisse der Mitbestimmungsgremien (Personalvertretungen der Richter und Staatsanwälte wie Präsidialrat, Richterrat und Personalrat für Staatsanwälte) bleiben unverändert, der Präsidialrat erhält in Personalangelegenheiten ein echtes Mitbestimmungsrecht.

2.4. Die Zuständigkeit für die Erarbeitung von Gesetzen, die die Justiz betreffen, die Juristenausbildung, die Notaraufsicht, die Strafvollstreckung und Gnadensachen verbleibt beim Justizministerium.

2.5 Die Obergerichte und Generalstaatsanwaltschaften behalten ihre Verwaltungs-

aufgaben als Mittelbehörden.

2.6 Es ist eine gemeinsame Konferenz der Justizverwaltungsräte einzurichten. Dem Justizpräsidenten obliegt die Vertretung des Landes in der Justizministerkonferenz, soweit es um Angelegenheiten der Justizverwaltung geht.