

Selbstverwaltung der Justiz – Zwischenbilanz in Frageform



Geert Mackenroth*

I. Einführung

»Der Weg zur Unabhängigkeit der Gerichte führt über die Leiche des Justizministers.« Mit dieser Aussage von van Husen¹ leitete der Verfasser im Jahre 2002 seinen Beitrag »Mehr Selbstverwaltung der Justiz«² ein. Seit der Übernahme des Justizministeramtes kommen ihm solche Zitate naturgemäß nicht mehr ganz so leicht über die Lippen. Doch mit dem Wechsel der Fronten ist kein Wechsel des Standpunktes verbunden. Damals wie heute gilt: »Die Rechtssuchenden sind die vorrangigen Adressaten aller Bemühungen um eine bessere Struktur und um eine Qualitätsverbesserung in der Justiz, nicht die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.«³

Im November 2001 stellte der Deutsche Richterbund sein Diskussionspapier »Selbstverwaltung«⁴ vor. Damit eröffnete er einen Dialog, der erfreulich breit geführt⁵ wurde. Aus Schleswig-Holstein⁶ und Hamburg⁷ kommen neue Botschaften in Richtung zu mehr Autonomie der dritten Gewalt, die Anlass bieten, eine Zwischenbilanz zu ziehen. Wie ist der derzeitige Stand der Debatte? Was genau ist Gegenstand der aktuellen Überlegungen in Schleswig-Holstein und Hamburg? Wie steht es heute um die Bereitschaft der Richter und Staatsanwälte, die mit mehr Autonomie einhergehende Eigenverantwortung zu übernehmen? Peschel-Gutzeit legte bereits 2002 den Finger in die Wunde: »Kein Richter, keine Richterin muss bisher über die eigene Entscheidungstätigkeit hinaus Verantwortung übernehmen und Verantwortung tragen, weder für die Mittelverwendung noch für deren Einwerbung, weder generell für Personalentscheidungen noch für die Darstellung der Justiz in der Öffentlichkeit und deren Verteidigung.«⁸

Die richterliche Selbstverwaltung erscheint vielen als paradiesisches Ziel in der Ferne. Aber was kommt danach? Wird der Rechtsgewährungsanspruch der Bürger künftig besser erfüllt? Ist eine selbstverwaltete Justiz per se nicht

mehr »zu lasch, zu lau, zu langsam«⁹ – oder ist sie wenigstens in der Lage, derartigen Verunglimpfungen gegenüber Politik und Medien stimmgewaltig entgegenzutreten? Ist sie zu Selbstreinigung und zu Selbsterneuerung fähig? Kann und will sie Fehlentwicklungen korrigieren?

Die Erfahrungen des Verfassers im neuen Amt rücken diese bereits aufgeworfenen Fragen¹⁰ nun wieder in den Fokus. Wir sollten uns nicht scheuen, kritisch und vielleicht sogar etwas kritischer als nötig mit uns selbst ins Gericht zu gehen. Und zwar schon aus purem Eigeninteresse. Die Justiz wird auch künftig Angriffen von außen, vor allem ökonomischen¹¹ ausgesetzt sein. Sie wird sich gegen Tendenzen wehren müssen, die die Sonderstellung der Justiz im gewaltenteiligen System verkennen, die in Zeiten von Wirtschaftskrisen, Bevölkerungsrückgang, sinkenden Steuereinnahmen und Schuldenbremsen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften nach der Rasenmähermethode den Rotstift ansetzen wollen, ohne Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit und die Qualität der Dritten Gewalt.

Dagegen muss sich die Justiz wehren, mit all ihren Kräften. Was wäre die beste Verteidigung – Angriff, ein durchdachtes Selbstverwaltungsmodell, oder Zurückhaltung, die

** Der Verfasser ist seit 2004 Sächsischer Staatsminister der Justiz und war von 2001 bis 2003 Vorsitzender des Deutschen Richterbundes.

1 AÖR 78 (1953), 49 (59).

2 Mit Teetzmann, ZRP 2002, 337.

3 Mackenroth/Teetzmann, a.a.O., S. 338.

4 S. dazu DRiZ 2002, 5 (6).

5 Vgl. etwa Mertin, ZRP 2002, 332; Papier, NJW 2002, 2585; Peschel-Gutzeit, DRiZ 2002, 345; Weber-Grellet, ZRP 2003, 145; Hoffmann-Riem, DRiZ 2003, 284.

6 S. dazu Interview mit dem Minister für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein, DRiZ 2008, 230.

7 S. dazu Gastbeitrag des Justizsenators der Freien und Hansestadt Hamburg, DRiZ 2008, 229.

8 Peschel-Gutzeit, a.a.O., S. 350.

9 So der wenig differenzierende Befund des früheren Regierenden Bürgermeisters der Freien und Hansestadt Hamburg, Voscherau, vgl. dazu »Die Zeit« 29/1998.

10 Mackenroth/Teetzmann, a.a.O., S. 341.

11 Wittrek, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S.655, spricht von der »Ökonomisierung der Dritten Gewalt«.

Optimierung des status quo? Liegt die beste Lösung auch hier in der Mitte? Viele Wege führen nach Rom. Ehe wir uns für eine gänzlich neue Strecke entscheiden, sollten wir uns anschauen, welche Stolpersteine auf dem Weg liegen könnten. Nichts wäre schädlicher, als wenn die Justiz mit der Forderung nach mehr Autonomie Hoffnungen wecken würde, die sie letztlich nicht erfüllen kann.

II. Die Vorschläge des Deutschen Richterbundes und der Stand der Diskussion

Knapp fünfzig Jahre nach van Husens leidenschaftlichem, »berühmt-berüchtigtem«¹² Referat »Die Entfesselung der Dritten Gewalt«¹³ forderte das Positionspapier des Deutschen Richterbundes vom November 2001 die Herauslösung der Gerichtsverwaltung aus der Exekutive und einen Justizverwaltungsrat als Selbstverwaltungsorgan auf Landesebene. Dieser sollte entweder als selbständiges Verfassungsorgan ausgestaltet oder unmittelbar dem Landtagspräsidenten zugeordnet sein. Alternativ waren Richter und Staatsanwälte oder die Präsidenten der obersten Landesgerichte und der Generalstaatsanwalt als Mitglieder des Justizverwaltungsrates vorgesehen. Der Justizverwaltungsrat sollte sich eine eigene Geschäftsordnung geben, grundsätzlich mit Stimmenmehrheit entscheiden und die Landesjustiz abschließend und vollständig verwalten unter Einschluss der Haushaltsverantwortung. Personalentscheidungen waren entweder dem Justizverwaltungsrat vorbehalten, der dem Landtagspräsidenten Ernennungen wie Beförderungen vorschlagen sollte, alternativ sollte ein Richterwahlausschuss, bestehend aus Mitgliedern des Justizverwaltungsrates und Parlamentariern unter Vorsitz des Landtagspräsidenten, Richter und Staatsanwälte wählen.¹⁴

Diese Überlegungen haben – bei Unterschieden im Detail und in der Begründung – Zustimmung¹⁵, aber auch substantiierte Kritik¹⁶, in jedem Fall große Aufmerksamkeit¹⁷ erfahren. Zweifel wurden laut an der Durchsetzungsfähigkeit einer sich selbst verwaltenden Justiz in Haushaltsverhandlungen¹⁸, am Erhalt ihrer »politischen Unschuld«¹⁹ und an der demokratischen Legitimation und der parlamentarisch-politischen und publizistischen Kontrolle des mehr oder weniger »gesichtslosen« Justizverwaltungsrates.²⁰ Alternative oder ergänzende Vorschläge²¹ erwogen etwa, die Verwaltung der Justiz von der Exekutive in Form einer »Auftragsverwaltung« erledigen zu lassen²² oder das verfassungsrechtliche Mitwirkungsrecht des Justizministers bei Personalentscheidungen auf ein Vorschlagsrecht zu beschränken.²³ Die mit größerer Autonomie der Richterschaft verbundene Gefahr der abschottenden Selbsterhaltung der

Justiz sei durch die Beteiligung externer Stellen an den Personalentscheidungen auszugleichen.²⁴ Die Beaufsichtigung der unabhängigen Richter könne der Rechnungshof übernehmen.²⁵ Die Neue Richtervereinigung hält Gerichtsbarkeitsräte, die an die Stelle der Justizministerien treten, sowie Richterwahlausschüsse für den Königsweg²⁶, sie fordert zudem seit langem eine Einheitsbesoldung und die Abschaffung jedweder Beförderungen.²⁷

Ein mehr als ernst zu nehmender Kritikpunkt betrifft die vom Deutschen Richterbund favorisierte Einbindung der Staatsanwaltschaften in die Selbstverwaltung: Dieser Weg vermengt – so heißt es – die verschiedenen Aufgaben von Gericht und Staatsanwaltschaft und führe zu einem ungunsten »Schulterschlusseffekt« zwischen Richtern und Staatsanwälten.²⁸ In der Tat fehlt bisher ein schlüssiges Modell der »neuen« Staatsanwaltschaften: Der Verzicht auf das externe Weisungsrecht ist eine nachvollziehbare standespolitische Forderung, aber eine unabhängige Staatsanwaltschaft, ein »Richter light« ist wenig erstrebenswert. Andererseits: Eine Herauslösung der Staatsanwaltschaft aus der Justiz kommt unter keinem Gesichtspunkt ernstlich in Betracht, am Ende eines solchen Prozesses fände sich die Ermittlungsbehörde unter dem Schutzschirm des Innenministers wieder, mit allen, auch besoldungsrechtlichen, Konsequenzen.

Bereichert haben die Diskussion auch Überlegungen auf europäischer Ebene: Der Beirat der Europäischen Richter²⁹ hat in seiner Stellungnahme Nr. 10 (2007)³⁰ die Schaffung eines »Rates für das Justizwesen« empfohlen. Dieser kann ausschließlich, soll jedenfalls aber mehrheitlich mit Richtern, nicht hingegen mit Vertretern der Exekutive oder Legislative besetzt sein. Dieser Rat soll die richterliche Unabhängigkeit schützen, die Effektivität der Justiz gewährleis-

12 Papier, a.a.O., S. 2585.

13 Siehe Fn. 1, S. 49.

14 DRiZ 2002, 5 (6).

15 Vgl. etwa Groß, DRiZ 2003, 298; Weber-Grellet, a.a.O., S. 145; Röhl, JZ 2002, 838; Peschel-Gutzeit, a.a.O., S. 345.

16 Vgl. etwa Mertin, a.a.O., S. 337; Papier, a.a.O., S. 2585.

17 Wittrek, a.a.O., S. 655: »Gegenstand und Grundlage der Diskussion«.

18 Mertin, a.a.O., S. 335; Papier, a.a.O., S. 2592.

19 Papier, a.a.O., S. 2592.

20 Mertin, a.a.O., S. 335.

21 Vgl. zum Stand Wittrek, a.a.O., S. 657 f.

22 Weber-Grellet, a.a.O., S. 147.

23 Groß, a.a.O., S. 302.

24 Röhl, a.a.O., S. 845.

25 Brunn, BJ 81 (2005), 32 (40).

26 Vgl. z.B. NRV-Info Juli 2008, Landesverband Schleswig-Holstein, S. 23 (http://www.nrv-net.de/downloads_publicationen/397.pdf).

27 Jedenfalls diese Forderung hat in der Diskussion um das Modell des Deutschen Richterbundes glücklicherweise und zu Recht keinerlei weitere Resonanz gefunden.

28 Vgl. dazu Merin, a.a.O., S. 337; Röhl, a.a.O., S. 846.

29 Der Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) ist ein ausschließlich beratendes Gremium des Ministerkomitees des Europarates, dem Richter der Mitgliedsstaaten angehören.

30 Abrufbar unter <http://www.coe.int/ccje/> (siehe »Opinions«).

ten und neben den Aufgaben der Auswahl, Ernennung, Beförderung und Ausbildung von Richtern auch weitreichende Haushaltsbefugnisse erhalten.

Das zunächst ausdrücklich nur als solches vorgesehene Diskussionspapier des Deutschen Richterbundes erfuhr zwischenzeitlich eine Verfeinerung hin zum heutigen Zwei-Säulen-Modell, dem die Bundesvertreterversammlung mit Beschluss vom 27. April 2007 ihren Segen gegeben hat.³¹ Danach teilen sich ein Justizwahlausschuss und ein Justizverwaltungsrat die Aufgaben: Der Justizwahlausschuss – er besteht je zur Hälfte aus gewählten Richtern und/oder Staatsanwälten und Parlamentariern, den Vorsitz übernimmt der Landtagspräsident, dessen Stimme in Pattsituationen den Ausschlag gibt – hat ein Letztentscheidungsrecht bei der Einstellung, Lebenszeiternennung und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten. Zugleich wählt er die Mitglieder des Justizverwaltungsrates. Dieser stellt als administrative Spitze der Justizverwaltung das Gesamtbudget der Justiz auf und bewirtschaftet es, verfügt über Rederecht im Haushaltsausschuss und im Parlament und ist zuständig für den Erlass von Rechtsverordnungen, für die Dienstaufsicht und das Qualitätsmanagement. Das Parlament wählt aus der Mitte des Justizverwaltungsrates den Justizpräsidenten, der das Gremium nach außen repräsentiert. Die Verwaltung des Rates leitet ein Generalsekretär. Auch die Staatsanwaltschaft hat ihren Platz in diesem Modell. Mitbestimmungsgremien wie Präsidial-, Richter- und Staatsanwaltsräte bleiben erhalten.³²

Mit diesem Modell hat der Deutsche Richterbund justizpolitisches und justizrechtliches Neuland betreten.³³ Er stellt damit seine Rolle als seriöser Interessenvertreter der Richter und Staatsanwälte einmal mehr unter Beweis. Dem gebührt Respekt, auch wenn die politische Resonanz bislang eher verhalten blieb. Zwar haben Schleswig-Holstein und Hamburg im vergangenen Jahr, bislang recht vage bleibend, Schritte hin zu einer Selbstverwaltung der Justiz angekündigt. Bremen hat bereits vor längerem auf einen Stadtstaat zugeschnittene Selbstverwaltungselemente eingeführt.³⁴ Aus den übrigen Ländern sind vergleichbare Ansätze nicht bekannt.

III. Die aktuellen Überlegungen in Schleswig-Holstein und Hamburg

1. Als am 03. Juli 2008 der schleswig-holsteinische Justizminister Döring seinen Plan ankündigte, sprach die Neue Richtervereinigung enthusiastisch von einem »Coup«, um anschließend zu konstatieren: »Aber wir wollen viel mehr!«³⁵ Dörings Plan sieht vor, im Rahmen einer »strate-

gischen Strukturveränderung« sein Ministerium zu »verschleppen« und eine Reihe von operativen Aufgaben den Gerichten zu übertragen, darunter die Justizorganisation, den Justizhaushalt und die Justizinformationstechnik. Etwa ein Drittel der justizbezogenen Belegschaft des Ministeriums und ein Budgetanteil von 250 Millionen € sollen in den unmittelbaren Verantwortungsbereich der Gerichte wandern.³⁶ Den genauen Umfang und den Inhalt der zu übertragenden Aufgaben soll eine Lenkungsgruppe definieren, sie tagte erstmals im Juli 2008 unter Vorsitz des Ministers.³⁷ Auf längere Sicht soll das Modell Justiz 2010 den Dialog mit dem Parlament über die Selbstverwaltung der Justiz initiieren.³⁸ Die ersten politischen Reaktionen reichten von vorsichtiger Zurückhaltung bis zu überschwänglichem Lob.³⁹ Der Deutsche Richterbund merkte kritisch an, dass die bloße Aufgabendelegation den Anforderungen an eine Selbstverwaltung schlechterdings nicht genüge.⁴⁰

Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Vorhaben ist es noch zu früh. Justiz 2010 wird der Debatte um die Selbstverwaltung der Dritten Gewalt jedenfalls in Schleswig-Holstein neue Impulse verleihen, so oder so, auch wenn andere Bundesländer einige der Vorschläge seit langem umgesetzt haben und mehr oder weniger erfolgreich praktizieren. Schon jetzt steht fest, dass die Lenkungsgruppe brisante Fragen zu beantworten hat. Denn allein das Aus- oder Verlagern von Aufgaben führt nicht dazu, dass diese besser erfüllt werden. Wer trifft künftig die – gerade auch im operativen Geschäft auftretenden – gerichtsbereichsübergreifenden Entscheidungen? Wer achtet zum Beispiel darauf, dass bei Beurteilungen auch über die einzelnen Geschäftsbereiche hinweg ein gleicher Maßstab angewendet wird? Wer wirkt – Stichwort »Verteilungsgerechtigkeit« – auf Personalwechsel zwischen den Gerichtsbarkeiten hin, wenn die Belastungssituation dies erfordert? Wie genau wird die Budgetverantwortung aufgeteilt? Wer verhandelt mit dem Finanzminister? Sämtliche Präsidenten der Obergerichte? Gemeinsam oder jeder für sich? Einer für alle? Wer kämpft im Parlament für den Jus-

31 Informationen des DRB zum Zwei-Säulen-Modell sind abrufbar unter <http://www.drb.de/cms/index.php?id=111>.

32 Ausführlich Weber-Grellet, ZRP 2007, 153.

33 Ebenda, S. 155.

34 Dies betrifft insbesondere die dezentrale Personalsteuerung.

35 Vgl. NRV-Info Juli 2008, Landesverband Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 2 und 7.

36 Vgl. dazu die Pressemitteilung des Justizministeriums Schleswig-Holstein vom 03.07.2008, abrufbar unter http://www.schleswig-holstein.de/MJAE/DE/Service/Presse/PI/2008/080703_mjaeJustiz.html.

37 Vgl. das Interview mit Minister Döring in DRIZ 2008, 230.

38 Vgl. dazu die Pressemitteilung des Justizministeriums Schleswig-Holstein vom 19.11.2008, abrufbar unter http://www.schleswig-holstein.de/MJAE/DE/Service/Presse/PI/2008/081119_mjaeJustiz2010.html.

39 Vgl. NRV-Info Juli 2008, Landesverband Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 8.

40 Frank, DRIZ 2008, 231.

tizhaushalt? Schafft künftig jeder Geschäftsbereich seine eigene Informationstechnik an, jeweils selbst gewählte Fabrikate in entsprechend geringerer Stückzahl und folgerichtig auch teurer und – ebenso bundes- wie statistikfeindlich – nicht kompatibel? Oder erledigt dies die Verwaltung eines Obergerichts für alle? Gibt es eine gemeinsame Plattform für Fachverfahren, eine gemeinsame Strategie für die sensiblen Bereiche des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte? Gibt es eine gemeinsame Lagerhaltung? Der Gedanke an eine justizinterne »Dachverwaltung« erschreckt – sie benötigte eine Struktur, eine Führung, einen Personalkörper, Räumlichkeiten usw., das alles wäre kein Schritt in Richtung eines Justizverwaltungsrates, sondern schafft eher eine zusätzliche Verwaltungsebene.⁴¹

2. Der nicht mehr ganz druckfrische Koalitionsvertrag in Hamburg⁴² verpflichtet CDU und GRÜNE zu einem ergebnisoffenen Diskussionsprozess zur Selbstverwaltung der Justiz.⁴³ Justizsenator Dr. Steffen sieht die deutsche Praxis der Anbindung der Gerichte an die Exekutive zunehmend als Auslaufmodell in Europa. Es gebe einen generellen politischen Trend hin zu mehr Selbstverwaltung. Hierbei verweist er auf Italien und Spanien als Länder mit »einer ausgeprägten Tradition der Selbstverwaltung der Justiz«.⁴⁴ Auch der Grundsatz der Subsidiarität spreche für eine Übertragung von Aufgaben. Entscheidungen »vor Ort« seien häufig sachgerechter als solche der »Zentrale«.⁴⁵ Die Finanzverfassung sei Schwerpunkt der Diskussion, die Justiz solle bei der Aufstellung des Justizhaushalts und der »Einwerbung« von Haushaltsmitteln eine größere Rolle spielen, da sie den Zusammenhang zwischen Mittel- und Aufgabenzuweisung authentischer darstellen könne als der Justizminister.⁴⁶

Der im Koalitionsvertrag vereinbarte Diskussionsprozess ist dem Vernehmen nach zwischenzeitlich in Gang gesetzt worden. Ein Modell ist in Vorbereitung, zu dem sich angesichts der zu erwartenden einschneidenden Neujustierung im Verhältnis der staatlichen Gewalten zueinander auch die Wähler äußern können sollen.⁴⁷ Konkrete Vorschläge liegen auch hier bislang nicht auf dem Tisch. Die Reaktionen innerhalb der Hamburger Justiz waren offenbar nicht ausschließlich euphorisch. Im November 2008 spekulierte die überregionale Presse gar bereits über ein frühes Scheitern des Projektes.⁴⁸ Das sollte alles nicht überbewertet werden – es allen recht gemacht zu haben, ist für einen Justizminister kein alltägliches Erlebnis. Auch für Hamburg gilt: Die konkreten Vorschläge sollten abgewartet, in Ruhe geprüft und erst dann bewertet werden. Wenn es allerdings schon

einem Justizminister nicht gelingt, den Zusammenhang zwischen Mittel- und Aufgabenzuweisung im Haushaltsverfahren für seinen Einzelplan überzeugend darstellen zu können, dann werden auch Selbstverwaltungsgremien ihre Probleme damit haben.

3. Im Übrigen ist eine gesunde Portion Skepsis anzuraten bei allen Verweisen auf das vermeintlich selbstverwaltungsfreundliche Europa. Zwar hat auch der Verfasser selbst in seinem Beitrag im Jahr 2002 die Bundesrepublik »umzingelt« gesehen von Rechtsordnungen, die ihrer Justiz eine deutlich größere Unabhängigkeit von der Exekutive bewilligen.⁴⁹ Allerdings waren bereits die damaligen Ausführungen mit dem Hinweis versehen, dass die Ergebnisse – namentlich im Hinblick auf unsere Zielgruppe, die Bürger – nicht überall zu befriedigen vermögen. Eine unkritische Übernahme ausländischer Modelle verbietet sich⁵⁰ – dies muss knapp sieben Jahre später deutlich bekräftigt werden. Wer auf ausländische Modelle verweist, wird sich mit ihrem Funktionieren und der Übertragbarkeit dieser Modelle auf die deutsche Justiz beschäftigen müssen.⁵¹ Es genügt eben nicht, einzelne wohlfeile Regelungen isoliert herauszugreifen, die schön in das neue Konzept passen. Vielmehr bedarf es eines umfassenden Systemvergleichs, der vorrangig erfordert, Stellung und Funktion der Judikative in den Gesamtzusammenhang der jeweiligen Staatsverfassung und des politischen Umfelds, in dem die jeweiligen Regelungen zum Tragen kommen, einzubeziehen.⁵² Erst danach stellt sich die Gretchenfrage: Machen Selbstverwaltungsstrukturen die Justiz tatsächlich unabhängiger und/oder für den Bürger qualitativ besser, schneller und effektiver?

Ein aktueller Blick auf die vermeintlichen Vorbilder Italien⁵³ und Spanien⁵⁴ lässt deutliche Zweifel aufkommen. So

41 Womit einmal mehr bewiesen wäre, dass die Gefahr eines Jo-Jo-Effektes bei Verschlingungen aller Art besteht.

42 Abrufbar z.B. unter http://www.cduhamburg.de/27002/Uploaded/2008_koalitionsvertrag.pdf.

43 Ebenda, S. 56.

44 DRiZ 2008, 229.

45 Ebenda, S. 229.

46 NRV-Info Dezember 2008, Landesverband Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter <http://www.nrv-net.de/downloads/publikationen/413.pdf>, S. 5.

47 Ebenda, S. 6.

48 Vgl. »Die Welt online« vom 16. November 2008 und vom 17. November 2008. Die Beiträge sind abrufbar unter http://www.welt.de/welt_print/article2736157/Von-Selbstverwaltung-ist-Justiz-noch-weit-entfernt.html und <http://www.welt.de/hamburg/article2734247/Hamburgs-Reformplaene-stehen-auf-der-Kippe.html>.

49 Mackenroth/Teetzmann, a.a.O., S. 339.

50 Ebenda, S. 339.

51 Vgl. Röhl, a.a.O., S. 842, mit Verweis auf den früheren nordrhein-westfälischen Justizstaatssekretär Dästner.

52 Papier, a.a.O., S. 2587.

53 Vgl. zum dortigen System Mariuzzo, DRiZ 2001, 161.

54 Vgl. zum dortigen System Samaniego, DRiZ 1999, 317.

sieht der Global Competitiveness Report 2008–2009 des Weltwirtschaftsforums die Bundesrepublik Deutschland in den Punkten Judicial independence und Efficiency of legal framework weltweit jeweils auf Platz 4.⁵⁵ Demgegenüber muss sich Italien mit den Plätzen 78 und 114 begnügen.⁵⁶ Auch Spanien stellt mit den Plätzen 56 und 43⁵⁷ kaum eine ernsthafte Konkurrenz dar.⁵⁸ Röhl zitiert in seinem Beitrag⁵⁹ den früheren Vorsitzenden des Deutschen Richterbundes, Voss, der am 29.11.1996 vor dem Sachverständigenrat »Schlanker Staat« sagte: »Ich halte unser Rechtsgewährungssystem für hervorragend; ich habe durch meine internationale Arbeit viele Rechtssysteme kennengelernt, ein besseres ist mir nicht begegnet.« Man muss diese Auffassung nicht teilen. Selbst wenn man sie teilte, bedeutete dies nicht zwangsläufig, dass wir uns nicht weiter verbessern könnten, dass wir auf einer Insel der Seligen leben. Aber es hilft, wenn wir diese Daten und diese Einschätzung bei allen Blicken ins Ausland gleichsam als Gegenpol stets im Auge behalten.

IV. Selbstverwaltung und Eigenverantwortung

Die neuere Debatte um die Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland hat sich bislang weitgehend auf verfassungsrechtliche und organisatorische Fragen konzentriert: Wäre das Ganze überhaupt in der Praxis machbar? Wie steht es um die demokratische Legitimation der Selbstverwaltungsgremien, insbesondere des Justizverwaltungsrates? Führt die Autonomie der Justiz zu einer »Legitimationslücke« zwischen dem Souverän und den Staatsgewalten? Wie ist der Justizverwaltungsrat nach außen und nach innen auszugestalten, wie das Verhältnis zwischen dem Justizpräsidenten und dem Generalsekretär des Justizverwaltungsrates? All diese Fragen sind wichtig und klärungsbedürftig, erschöpfen aber die Dimension des angedachten Systemwechsels noch nicht.

Etwas zu kurz kam bislang eine Diskussion über die ethischen Dimensionen der Selbstverwaltung, eine Erörterung der Frage, welche Verantwortung mit mehr Entscheidungsbefugnissen einhergeht und ob die Justiz diese Verantwortung übernehmen kann und will.⁶⁰ Welche anderen / neuen / höheren Anforderungen sind an das Berufsethos, an das Selbstverständnis der Richter in einer Selbstverwaltungsstruktur zu stellen? Ist allen bewusst, dass mit der Selbstverwaltung weit mehr als bisher die Verpflichtung zum effektiven Schutz des Justizgewährungsanspruchs einher geht? Ist es realistisch anzunehmen, die Richter wollten und könnten sich aus ihrer mitunter – vielleicht berufsbedingt – abwartenden und nur reagierenden Hal-

tung lösen?⁶¹ Wie viele Richter reflektieren derzeit zumindest gelegentlich jenseits des Tagesgeschäfts die Grundlagen ihres Amtsauftrags, Funktion und Verantwortung der rechtsprechenden Gewalt?⁶²

Und – last but not least – wie stünde es eigentlich um ihre Professionalität in Verwaltungsangelegenheiten, etwa in den für das Funktionieren der Justiz existenziellen Fragen des Personal-, Haushalts- oder Disziplinarwesens, und beim Umgang mit den Medien? Auch Selbstverwaltung will gelernt sein, und zwar in weit größerem Umfang als bisher in der Justiz praktiziert. Richterausbildung und Richteralltag vermitteln diese Qualifikationen bisher nicht in dem für eine Selbstverwaltung nötigen Maße. Die angebotenen Fortbildungen zu all diesen Fragen haben bisher keinen übergroßen Zulauf.

Die gelegentlich distanzierte Haltung mancher Kollegen gegenüber der Mitbestimmung (»Mir ist es egal, von wem [Ministerium] ich mir nicht reinreden lasse.«) neigert zudem die bereits bestehenden Mitbestimmungsmöglichkeiten. Deren intensive Nutzung würde schon heute die Eigenverantwortung der Justiz nach innen wie nach außen gegenüber Politik und Gesellschaft sichtbar stärken und zur Qualitätsverbesserung beitragen.⁶³ Schon heute kann die Richterschaft aktiv mitgestalten. Aber tut sie es auch? Wenn die Justiz ihre heute gegebenen Möglichkeiten nicht nutzt, ist nur schwer einzusehen, dass und warum diese Möglichkeiten zu erweitern seien. Zwei vielleicht etwas provozierende Beispiele seien gestattet:

1. Der Personalbedarf der Arbeitsgerichtsbarkeit im Freistaat Sachsen und andernorts ist seit 2004 signifikant gefallen, der Personalbedarf der Sozialgerichte hingegen seit 2006 sprunghaft gestiegen. Einzelne Arbeitsgerichte weisen plötzlich Besetzungsquoten von bis zu 200 % auf, die Sozialgerichte müssen sich teilweise mit weniger als 70 % begnügen. Die Folge: Der Bürger muss überlange auf sein Recht in der Sozialgerichtsbarkeit warten. Hierauf hat jede

⁵⁵ <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>, S. 171.

⁵⁶ Ebenda, S. 197.

⁵⁷ Ebenda, S. 305.

⁵⁸ Skeptisch ebenfalls: Papier, a.a.O., S. 2587.

⁵⁹ Röhl, a.a.O., S. 842.

⁶⁰ In seinem bereits erwähnten Beitrag aus dem Jahr 2002 führte der Verfasser dazu aus: »Hier liegt eine Bringschuld der Justiz. Wenn die Verfassung den Richtern und Richterinnen die Rechtsprechung anvertraut, so verlangt die ordentliche Erfüllung dieser Aufgaben mehr als den Blick auf den eigenen Aktenbock. Die handelnden Personen in der Justiz insgesamt müssen Verantwortung gegenüber den Rechtssuchenden übernehmen für den gesamten ›output‹ der Justiz bis hin zu persönlichem Geradestehen für Pannen.«

⁶¹ Papier, a.a.O., S. 2592.

⁶² Vgl. dazu ebenda, S. 2592, aber auch Titz, DRiZ 2009, 32 ff., die eben dies in lesenswerter Weise tut.

⁶³ Mackenroth/Wilke, DRiZ 2001, 148.

Justizverwaltung zu reagieren. Die üblichen Instrumente – neue Stellen, Ernennungen von Richtern kraft Auftrags, freiwillige Versetzungen und Abordnungen – waren ausgereizt, das Problem bestand fort. Gab es neue Ansätze, Vorschläge aus den Reihen der Richterschaft? Eine selbstverwaltete Justiz muss in der Lage sein, dieses Problem zu lösen. Der Ansatz der Exekutive⁶⁴ löste Kritik aus, verhalf aber immerhin zu der Erkenntnis, dass Belastungsunterschiede auch aus Sicht der Richterschaft zwar sicherlich ausgeglichen werden müssten, aber doch bitte nicht so. Wie dann? Noch einmal: Wie würde eine sich selbst verwaltende Richterschaft dem Problem konkret begegnen? Wird ein Justizverwaltungsrat keine unbequemen Entscheidungen zu treffen haben?

2. Wie steht es um die Fähigkeit einer sich selbst verwaltenden Richterschaft zur Selbstreinigung? Auch in der Justiz gibt es »schwarze Schafe«. Zum Glück sehr selten, aber doch regelmäßig stehen Vorwürfe gegen Richter und Staatsanwälte im Raum, die von der schuldhaften Überschreitung der Absetzfrist für Urteile⁶⁵ über das Verhandeln unter Alkoholeinfluss⁶⁶ bis hin zum Besitz kinderpornographischen Bildmaterials auf Dienst- oder Privatrechnern⁶⁷ reichen. Diesen Vorwürfen ist nachzugehen, derzeit durch die Justizverwaltung, die Disziplinarverfahren gegen jene Richter und Staatsanwälte zu betreiben hat, die einer schweren Dienstpflichtverletzung verdächtig sind. Ist eine sich selbst verwaltende Richterschaft dazu ebenfalls in der Lage – und vor allem auch bereit? Oder gilt dann eher das böse Wort von der Krähe, die einer anderen kein Auge aushackt?⁶⁸ In manchen Urteilen einiger Dienstgerichte schwingt schon heute nicht selten ein gewisses Mitgefühl mit den »am Pranger stehenden« Kollegen mit: »Es bleibt der Eindruck zurück, dass Richter mit besonders weichen Samthandschuhen angefasst werden – Streicheleinheiten im Vergleich dazu, wie Anwaltsverhalten vom Richtertisch aus oft gesehen wird.«⁶⁹ Welchen Eindruck machte es, welche Auswirkungen auf das Bild von Justitia hätte die – oft ja von interessierter Seite erhobene – Behauptung, diese Samthandschuhe würden bereits bei der Einleitung eines Disziplinarverfahrens übergezogen?

V. Ausblick

Die Debatte um die Selbstverwaltung der Justiz ist lebendig, und das ist gut so. Überfällig ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit der ethischen Dimension einer Selbstverwaltung der Dritten Gewalt – hier liegen ungeahnte Potentiale für das Projekt. Überfällig ist – länderspezifisch –

eine aktive Positionierung der Richterschaft gegenüber den bestehenden Mitbestimmungsregeln. Die aufgeworfenen drei Fragen – nach dem Mehrwert für die Bürger, nach der Einbindung der Staatsanwaltschaft und nach der ethischen Komponente – muss die Justiz alleine und vor allem plausibel beantworten, die Politik hält sich aus guten Gründen dabei zurück. Bei allem Verständnis für Zwischenziele und Kompromisse, ein bisschen Selbstverwaltung gibt es ebenso wenig wie ein bisschen Schwangerschaft. Die drei Fragen bedeuten zudem keinen Verzicht auf mehr Autonomie der Justiz, sind keine Abkehr von den Bemühungen um eine richterliche Selbstverwaltung. Im Gegenteil, der Fortgang der Reformprojekte in Hamburg und Schleswig-Holstein wird in Sachsen wie bundesweit mit Spannung verfolgt. Die Skepsis gegenüber Ankündigungen, die der Prüfung ihrer Realisierbarkeit vorausgehen, ist typisch sächsisch und mag ein wenig auf den Verfasser abgefärbt haben, aber das ändert nichts daran, dass die Debatte durch die beiden Projekte neue Impulse erfahren wird. Die Unterschiede zwischen beiden Vorhaben deuten bereits heute den weiteren Weg an: Ein bundeseinheitliches Selbstverwaltungsmodell wird es in Deutschland vermutlich auf absehbare Zeit nicht geben, in der Praxis sind länderspezifische Weiterentwicklungen denkbar, abhängig von der bestehenden Rechtslage im Land wie auch von dem Grad der dortigen Mitbestimmungskultur. Das Zwei-Säulen-Modell des Deutschen Richterbundes ist ein mehr als guter Ausgangspunkt für die einzelnen Länder, um gegebenenfalls über Öffnungsklauseln im Gerichtsverfassungsrecht auf die individuellen Gegebenheiten zugeschnittene Strukturen zu schaffen. Unterschiedliche Lösungsansätze sind denkbar, der Wettbewerb bringt uns voran.⁷⁰ Der Weg wird sehr lang und vielleicht noch sehr steinig sein, aber er ist gangbar. »Nehmt Euch soviel Souveränität wie Ihr vertragen könnt!«, hatte der russische Präsident Jelzin einst den Regionen seines Landes zugerufen.⁷¹ Manche nahmen sich wenig, andere etwas mehr als der Durchschnitt, viele haben sich auch überhoben. Fortsetzung folgt – hoffentlich.

⁶⁴ Das Sächsische Staatsministerium der Justiz hat einem Richter eines Arbeitsgerichtes gemäß § 27 Abs. 2 DRiG i.V.m. § 11 Abs. 4 SGG ein weiteres Richteramt im Nebenamt bei einem Sozialgericht übertragen. Das zuständige Richterdienstgericht hat die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Maßnahme später ausdrücklich (und rechtskräftig) bestätigt.

⁶⁵ Dienstgerichtshof für Richter beim OLG Dresden, Urteil vom 06.07.2007, Az. DGH 4/06 (Juris).

⁶⁶ Dienstgerichtshof für Richter beim OLG Dresden, Urteil vom 08.10.2008, Az. DGH 3/07, nicht veröffentlicht.

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 18.01.2008, Az. 2 BvR 313/07, (Juris).

⁶⁸ Schneider, ZIP 1990, 551.

⁶⁹ Schneider, ZIP 1990, 551.

⁷⁰ So schon Mackenroth/Teetzmann, a.a.O., S. 343.

⁷¹ »Berliner Zeitung«, 09.12.1998.