



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2426

Kiel, den 17.02.2014

Stellungnahme

zu den mir am 31. Januar 2014 gestellten Fragen des
Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags
(Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz)

1. *Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Gründe, die für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz im Gewaltenteilungsgefüge des Verfassungsstaates sprechen?*

Gründe für eine stärkere Selbstverwaltung der Justiz könnten m. E. nur sein, (a) mögliche Defizite ihrer demokratischen Legitimation auszuräumen, (b) noch wirksamer die Unabhängigkeit der Rechtsprechung sicherzustellen oder (c) die justiziellen Arbeitsabläufe weiter zu optimieren.

a) Was die demokratische Legitimation der Justiz anbetrifft, so ist die Vorstellung ihrer nur defizitären Ausformung m. E. eine Chimäre. Zum einen wird verfassungsrechtlich ihr Demokratiegehalt durch die Festlegung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG genau so konstituiert wie die der anderen beiden sog. ‚Staatsgewalten‘: „Sie (die vom Volke ausgehende Staatsgewalt) wird ... durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“. D. h.: Die besonderen Organe der Rechtsprechung üben mit ihrer Funktionswahrnehmung von vornherein demokratische ‚Staatsgewalt‘ aus, und diese „besonderen Organe der Rechtsprechung“ sind nach Art. 92 Hs. 2 GG nun einmal das Bundesverfassungsgericht, die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte „und... die Gerichte der Länder“. Ob die Justiz – wie es das Eckpunktepapier der Arbeitsgruppe

‘Autonomie der Justiz’ (Umdruck 18/2392) als Hauptgrund für den Reformbedarf vermerkt – ähnlich den anderen beiden ‘Staatsgewalten’ „über parlamentarisch direkt gewählte Leitungen verfügt“ oder nicht, ist also für die Legitimationsfrage reichlich unerheblich.

Allenfalls, wenn das Selbstverständnis oder Selbstwertgefühl der Justiz davon bestimmt wird, könnte eine „parlamentarisch direkt gewählte (eigene) Leitung“ ein Reformgrund sein. Aber das wäre dann erst ein Thema von Unabhängigkeitsabsicherung und/oder Arbeitsablaufoptimierung.

b) Auch die rechtsstaatlich elementare Unabhängigkeit in der Gerichtsbarkeit wird unmittelbar durch die Verfassung konstituiert (Art. 97 Abs. 1 GG, 43 Abs. 1 Satz 2 LV). Dabei ist allerdings entscheidend, dass diese Unabhängigkeit sich zunächst nicht auf ‘die Justiz’, sondern allein und gezielt auf die *Richter* bezieht (denen – und nur ihnen, nicht summarisch der ‘Justiz’ – ja „die Rechtsprechung anvertraut ist“: Art. 92 Hs.1 GG, 43 Abs 1 Satz 1 Hs. 1 LV). Dies wird leider viel zu oft missverstanden. Wenn eine Justiz-Selbstverwaltung also die *richterliche* Unabhängigkeit (und nur um sie hat es verfassungsrechtlich zu gehen) weiter voranbringt bzw. absichert, ist gegen ihre Einführung wenig einzuwenden, sie wäre sogar zu fordern. – Für die Staatsanwaltschaft ist eine verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie übrigens nicht herzuleiten!

Bei der verfassungsgewollten richterlichen Independenz unterscheidet man bekanntlich die Beteiligtenunabhängigkeit, die Staatsunabhängigkeit und die gesellschaftliche Unabhängigkeit. Auf die erstere, die prozessrechtliche Variante, d. h. die geforderte Unparteilichkeit der Richter, braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Anders mag das schon bei der staatlichen oder „politischen“ Unabhängigkeit sein, denn dabei geht es nicht nur um den gesicherten Status (auskömmliche Besoldung, Schutz vor Absetzung und Versetzung, strikte Aufsichtsbegrenzung), sondern auch um die organisatorisch-funktionelle Selbständigkeit der Richter und ihrer Funktionseinheiten, der Gerichte. Wieweit hier eine Verselbständigung der Gerichtsverwaltung – also der Personalhoheit, der Budgetverantwortung und der gerichtlichen Arbeitsgestaltung – die richterliche Abhängigkeitsfreiheit fördert, scheint indessen noch nicht ausgemacht zu sein. Immerhin könnten jetzt Verbandsaspekte, Hierarchiegesetzlichkeiten, Seilschaftsbezüge oder alle möglichen anderen Kooptierungsinteressen neue Bindungen hervorrufen. Ob also ein „wichtiger Grund“ für die in Frage stehende Herauslösung der Justizverwaltung aus der

allgemeinen Staatsorganisation vorliegt, müsste m. E. noch eingehender, vor allem kritisch und verbandsneutral beurteilt werden. Insoweit darf man sich auch nicht von vornherein sicher sein, dass bei der gewünschten gesellschaftlichen Unabhängigkeit des Richters (d. h. Begrenzung, Beherrschung, Kontrolle der gesellschaftlichen Beeinflussung) eine Justiz-Selbstverwaltung besondere Beiträge zu ihrer Stärkung erbringen würde.

c) Was die Optimierung der Arbeitsabläufe in der Justiz angeht, so ist sie – genau wie in allen anderen Staatsfunktionen – gewiss eine Daueraufgabe. Dass hier im Zeitalter verstärkter Digitalisierung, Transparenzforderung und Partizipation für die Justiz sogar besondere Herausforderungen liegen, ist nachgerade eine Binsenweisheit. Selbstverwaltungs Ideen werden hierfür kaum Fortschritt versprechen können. Eher lehrt die Erfahrung, dass Sonderbürokratien entstehen und sich Verfahrensabläufe verkomplizieren.

Schließlich ist bei allem noch die demokratische Kontrolle sicherzustellen. Soll man das Justizpräsidium oder den Justizpräsidenten (wie immer das Leitungsorgan der selbstverwalteten Justiz gestaltet und benannt werden mag) u. U. auch abberufen können? Zur „parlamentarisch direkten Wahl“ einer Leitung gehörte dies im Gegenzug ja wohl dazu. Und wie lief das ab? Oder soll die selbstverwaltete Justiz ganz aus der linearen Kontrolle herausgenommen werden, also bei ihr eine wirkliche ‚ministerialfreie Verwaltung‘ entstehen? Und worin läge dafür dann das Erfordernis sachlicher Unentbehrlichkeit der geplanten Aufgabenverselbständigung, wie es bei einer so gravierenden Ausnahme von der demokratisch-parlamentarischen Kontrolle eben zwingend notwendig ist (s. meine Stellungnahme v. 14. 1. d. J., ArbPapier 058)?

2. Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Änderungen, die im Zuge einer Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz in Schleswig-Holstein vorgenommen werden müssen?

Bei meiner aus verfassungsrechtlicher Perspektive insgesamt skeptischen Sicht dieses Projektes antworte ich im Folgenden nur mehr hypothetisch.

Die wichtigste *Klärung* wäre jedenfalls zunächst die Entscheidung, wie verselbständigt die Justizverwaltung denn gestaltet werden soll. Es ginge also zunächst um deren Rechtsform. Sodann ist die Struktur dieser Selbstverwaltung festzulegen: Gibt es ein eigenes Willensbildungsorgan (was für wirkliche Selbstverwaltung sicher unumgänglich wäre), und

wie ist es zusammengesetzt? Wie wird das Konkretionsorgan berufen („parlamentarisch direkt gewählt?“), und gibt es vielleicht noch ein besonderes Direktionsorgan? Welche Aufgaben sollen insgesamt der Selbstverwaltung zukommen, und wie teilen sich dann die einzelnen Wahrnehmungszuständigkeiten unter den Organe auf bzw. welche Interdependenzen zwischen ihnen sind vorzusehen?

3. *Wie und wo sollten diese Änderungen gesetzlich geregelt werden?*

Falls eine tatsächlich dezentralisierte, also *oberste* Landesbehörde vorgesehen werden soll, ist eine entsprechende Verfassungsnorm notwendig (s. ArbPapier 058). Und Gleiches gilt, wenn die Selbstverwaltungseinheit – was dann vielleicht sogar konsequent wäre – eigene Rechtsfähigkeit erhalte (als öffentlich-rechtliche Körperschaft etwa). Wird dagegen bloß eine *obere* Landesbehörde angestrebt, oder sollen nur bestimmte Funktionen in der bestehenden Struktur (Präsidien, Richterrat etc.) umgeordnet werden, genügt ein einfaches Gesetz (Art. 45 Abs. 2 LV).

4. *Welche gesetzliche Änderung müsste/sollte ihren Niederschlag in der schleswig-holsteinischen Verfassung finden?*

Siehe Antwort zur vorangehenden Frage.

5. *Wie könnte eine entsprechende Formulierung lauten?*

Nur im Maximalfall, also der Inanspruchnahme des Verfassungsvorbehalts, Art. 43 Abs. 2 LV (neu):

„Die Verwaltung der Gerichte (und der Staatsanwaltschaften?) wird einem Justizpräsidium übertragen, das seine Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnimmt. Das nähere regelt ein Gesetz“.

Alles andere – wie gesagt – gehörte in ein ausführliches Reformgesetz.

gez. Schmidt-Jortzig