

Ministerin

An die Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Kiel, 14. April 2014

**Einführung einer selbstverwalteten Justiz / Strukturreform der Justiz
in Schleswig-Holstein**

Berichtsfragen der CDU-Landtagsfraktion (Umdr. 18/2521)
und der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag (Umdr. 18/2526)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,

nachdem die im Betreff genannten Berichtsfragen in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 12. März 2014 - TOP 2 a) und 2 b) - aus Zeitmangel abgesetzt worden waren, erfolgen die erbetenen Berichte wie abgesprochen nunmehr in schriftlicher Form. Dabei erlaube ich mir, die beiden Anfragen gemeinsam in einem Bericht abzuhandeln und zum besseren Verständnis der Entwicklung zunächst den Werdegang der gesamten Diskussion darzustellen:

In Umsetzung der Koalitionsvertrages von Mai 2012 (Zeile 2291: „*Wir werden die Umsetzungsmöglichkeiten bereits vorliegender Modelle einer autonomen Justiz mit allen Beteiligten prüfen*“) fand Anfang November 2012 auf meine Einladung hin ein erster Gedankenaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern der schleswig-holsteinischen Justiz statt. Dabei zeigte sich, dass auch der Justiz grundsätzlich daran gelegen ist, in Richtung Selbstverwaltung voranzukommen. Eine entscheidende Rolle spielten hier von Anfang an insbesondere die Berufsverbände als Mittler und Katalysatoren.

Nach den Erfahrungen aus dem Projekt „Justiz 2010“ verständigte man sich darauf, das Thema behutsam und unter breiter Beteiligung aller Justizangehörigen und unter frühzeitiger Beteiligung der Politik anzugehen. Dabei habe ich von Anfang an klargemacht, dass aus meiner Sicht und aus der Sicht der Landesregierung keine Oktroyierung eines Selbstverwaltungsmodells betrieben werden soll, sondern dass konkrete Umsetzungsschritte nur dann in Betracht kommen, wenn diese aus der Justiz heraus entwickelt und von den Angehörigen der Justiz in ihrer gesamten Breite getragen würden. Das Justizministerium würde es demgegenüber übernehmen, einen unmittelbaren Kontakt und eine Gesprächsgrundlage zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Justiz einerseits und den rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Landtagsfraktionen als Vertreterinnen und Vertreter der Legislative andererseits herzustellen.

Eine erste Information der rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprecher fand im März 2013 statt. Die Vertreter der Berufsverbände präsentierten die Argumente für eine grundlegende Reform der Justiz einschließlich der Staatsanwaltschaften und skizzierten erste Vorstellungen für eine Umsetzung hier in Schleswig-Holstein. Ziel des Reformvorhabens war es, dass die Justiz als dritte Staatsgewalt stärker als bisher von Legislative und der Exekutive als eigenständige Verfassungspersönlichkeit wahrgenommen und gehört wird. Inhaltlich betroffen wären Fragen in Justizverwaltungssachen wie Personal, Organisation, Haushalt und IT. Ohne die bestehenden Strukturen schon zu verändern, könnte in einem ersten Schritt ein Gremium geschaffen werden, das die gesamte Justiz repräsentiert und für diese spricht. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, einen neuen unmittelbaren Austausch zu erproben. Ein „Machtverlust“ wäre damit weder für das Parlament noch für die Regierung verbunden. Vielmehr ginge es darum, das Verhältnis zueinander um eine direkte Gesprächsebene zu ergänzen und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. In Anlehnung an die auch europäisch geführte Diskussion könnte dieses Gremium als „Justizrat“ bezeichnet werden.

Von einigen Abgeordneten wurden zwar Bedenken geäußert - bezogen insbesondere auf die Frage nach der Reichweite der angestrebten Autonomie und nach der Umverteilung politischer Verantwortlichkeiten einschließlich der Informationsverpflichtung gegenüber dem Parlament sowie auf das Thema Haushalt / „Budgetrecht“ - doch signalisierten sie alle eine grundsätzliche Dialogbereitschaft und baten zu gegebener Zeit um weitere Präzi-

sierung und Information. Vonseiten des Ministeriums wurde darauf hingewiesen, dass für die angestrebte Neujustierung der drei Gewalten zueinander kein fester Zeitplan vorgegeben werden konnte, da zunächst eine justizinterne Abstimmung über das weitere Vorgehen und über den „Justizrat“ herbeigeführt werden müsste, bevor eine zweite Gesprächsrunde in unserem Hause hätte stattfinden können.

Im Anschluss erarbeitete eine mit Angehörigen der Justiz besetzte Arbeitsgruppe ein *„Eckpunktepapier für eine Strukturreform der Justiz des Landes Schleswig-Holstein“* (Anlage). Das Papier legt den grundsätzlichen Bedarf für eine Reform dar (1.), beschreibt den inhaltlichen Kern der Reform – die Schaffung eines Landesjustizrates – (2.) und den rechtliche Rahmen (3.) und erläutert schließlich den konkret zu beschreitenden Weg (4.). Auch hier wurde nochmals hervorgehoben, dass der angestrebte Reformprozess nur in kleinen Schritten und in einer kontinuierlichen Abstimmung mit allen Beteiligten erfolgreich bewältigt werden könnte.

Die niedergelegten Eckpunkte sollten deshalb zunächst den Trägern der rechtsprechenden Gewalt und Repräsentanten der Justiz in vier Regionalkonferenzen vorgestellt und mit ihnen diskutiert werden. Im Falle einer grundsätzlich positiven Resonanz sollte sodann der Gesprächsfaden mit den rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Fraktionen wieder aufgenommen werden, um das Konzept zu präzisieren, um die anfangs geäußerten Bedenken auszuräumen und um offene Fragen zu beantworten - in der Hoffnung, einen möglichst breiten politischen Konsens zu erzielen und anschließend den ersten Schritt in die Praxis umzusetzen.

Wie im Eckpunktepapier beschrieben, sollte dieser erste Schritt in der zeitlich befristeten Schaffung einer institutionellen Gesprächsebene zwischen Justiz und Parlament bestehen – zunächst wahrgenommen durch den sogenannten „Beirat“ (im Eckpunktepapier unter 4.d.). Ohne die fortbestehende Gesamtverantwortung des Justizministeriums anzutasten, hätte der Beirat durch die Abgabe organisatorischer und fachlicher Empfehlungen den Kommunikationsprozess zwischen den Staatsgewalten fördern und so den Weg zur Einrichtung einer sich zukünftig selbst verwaltenden Justiz ebnen können. Vor Ablauf der gesetzlich bestimmten Frist hätte eine gemeinsame Bestandsaufnahme und die Prüfung gestanden, ob der Beirat die an ihn gestellten Anforderungen zu erfüllen vermocht hätte und

ob auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen sodann ein Landesjustizrat geschaffen werden kann.

Während der Erarbeitung des Eckpunktepapiers, nämlich bereits Ende April 2013, beschloss der Landtag die Einsetzung eines Sonderausschusses „Verfassungsreform“. Thematisch sollte sich der Ausschuss u.a. mit dem Thema „*Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz*“ befassen (LT-Drucks. 18/715, unter I.1.). Auf Bitte des Ausschusses übersandte das Justizministerium im Juni 2013 zunächst erste Hintergrundinformationen zu diesem Thema. Ende November 2013 teilte der Ausschuss mit, dass er auf der Grundlage des Einsetzungsbeschlusses erwäge, „*die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die Selbstverwaltung der Justiz zu stärken*“ und lud Staatssekretär Dr. Schmidt-Elsaesser ein, hierzu im Rahmen einer nicht-öffentlichen Arbeitsgruppensitzung am 2. Dezember 2013 mündlich vorzutragen. Der Staatssekretär unterrichtete die Arbeitsgruppe des Ausschusses über den Stand des justizinternen Diskussionsprozesses, der noch nicht abgeschlossen sei. Bis zum 20. Januar 2014 solle die erste Fassung des Eckpunktepapiers fertiggestellt werden. Das Papier werde zwar das Fundament für den angestrebten Reformprozess liefern, sei aber nur als „erster Aufschlag“ zu verstehen. Eine Änderung der Landesverfassung sei deshalb noch nicht erforderlich; angeregt wurde jedoch, zur Unterstützung des politischen Prozesses zunächst ein Staatsziel zu formulieren, wonach das Land im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung auf eine unabhängige Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften hinwirken wolle. Schon dies wäre bundesweit betrachtet ein großer Schritt nach vorn. Daraufhin wurde von einigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe zu bedenken gegeben, dass man eine Staatszielbestimmung erst dann beschließen solle, wenn die Überlegungen zur demokratischen Legitimation eines möglichen Landesjustizrates, zu seinen Aufgaben und über die Stellung seiner Mitglieder weiter fortgeschritten und diese Fragen auch verfassungsrechtlich geklärt wären. Bis dahin könne man den Diskussionsprozess auf die einfachgesetzliche Ebene und in den Innen- und Rechtsausschuss verlagern. Da dazu aber auch noch andere Stellungnahmen ausstanden, bat die Vorsitzende, dem Ausschuss das in Arbeit befindliche Papier der Justiz zur nächsten Sitzung am 27. Januar 2014 zur Verfügung zu stellen.

Die an sich begrüßenswerte Befassung des Sonderausschusses mit dem Thema „Selbstverwaltung der Justiz“ erzeugte für die in der Justiz eingesetzte Arbeitsgruppe einen unvorhergesehenen Zeitdruck. Einerseits sollte der Reformprozess zunächst intern und so-

dann unter jeweiliger Einbeziehung der Angehörigen der Justiz und der rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen Schritt für Schritt und ohne feste Zeitvorgaben diskutiert werden, um einen möglichst breiten Konsens zu erzielen, andererseits wollte man den Verfassungsreformprozess auch nicht ungenutzt verstreichen lassen. Die Beschlussfassung über das Eckpunktepapier gestaltete sich zudem schwieriger als erwartet, weil einige wesentliche Fragen – konkret: zur Einrichtung und Besetzung des Landesjustizrates und des vorgeschalteten Beirats – in der Arbeitsgruppe noch kontrovers diskutiert wurden. An dieser Stelle musste deshalb zunächst ein Kompromiss formuliert werden.

Der entstandene Zeitdruck war letztlich auch der Grund, weshalb ich die rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Fraktionen gemeinsam mit der Arbeitsgruppe sehr kurzfristig zu einem Treffen schon am 22. Januar 2014 einlud, denn wir wollten ihnen das Eckpunktepapier zeitgleich zum Sonderausschuss „Verfassungsreform“ wenigstens vorgestellt haben. Insofern sollte diese Veranstaltung nicht mehr als ein Einstieg in die notwendige Diskussion sein. Auf diesen Umstand habe ich ausdrücklich hingewiesen. Zudem repräsentierte das Papier nur das vorläufige Ergebnis der Arbeitsgruppe, aber noch nicht der Justiz und erst recht noch kein „Endergebnis“. Andererseits mussten die justizinternen Vorarbeiten doch schon von einer gewissen Tiefe sein, damit sich die langfristige Zielsetzung wenigstens schon definieren ließ und damit auf dieser Grundlage sodann Vorschläge für die ersten Schritte dorthin zur Diskussion gemacht werden konnten.

Nach Fertigstellung des Papiers wurde auch innerhalb der Justiz die Diskussion aufgenommen. Die Neue Richtervereinigung (NRV) teilte am 10. Februar 2014 mit, dass nicht der Beirat, sondern die bereits eingesetzte Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“ die Arbeit an dem Reformprozess der Selbstverwaltung und die diesbezügliche Kommunikation mit dem Parlament fortsetzen solle. Denn den Beirat, wie er in dem Eckpunktepapier vorgesehen und beschrieben ist, lehnten die Mitglieder der NRV ab.

Die am 20. Februar 2014 nochmals zusammengerufene Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“ erörterte daraufhin ausführlich, wie das Eckpunktepapier unter diesen Umständen in den Regionalkonferenzen mit der Justiz diskutiert werden sollte. Nach weiteren Gesprächen mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe verfestigte sich dabei für das Ministerium der Eindruck, dass die konkret in Bezug auf den Beirat gemachten gegenseitigen Zugeständnisse von Mitgliedern der Arbeitsgruppe und der von ihnen repräsentierten Gruppierungen of-

fenbar so weit gegangen waren, dass sich das Band zwischen Kompromiss und innerer Überzeugung im Nachhinein betrachtet nicht als stark genug erweisen würde, um den gefundenen Kompromiss gemeinsam durch die anstehende Diskussion zu tragen.

Zudem befasste sich der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 24. Februar 2014 nochmals mit dem Thema „Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz“. Die Vertreter von SPD, SSW und CDU berichteten, dass das Eckpunktepapier in den Fraktionen zwar schon andiskutiert sei, es aber noch erheblichen verfassungsrechtlichen und politischen Diskussions- und Beratungsbedarf gebe. Nachdem der FDP-Vertreter seine „äußerst skeptische Meinung“ dargelegt hatte, wiesen die Vertreter von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PIRATEN zwar auf den ihrer Ansicht nach bestehenden Reformbedarf hin und lobten das vorgelegte Konzept, stellten im Ergebnis aber fest, dass eine diesbezügliche Verfassungsänderung offenbar nicht mehrheitsfähig sei und das Thema deshalb vom Ausschuss nicht weiter behandelt werden müsse. Auf dieser Grundlage verblieb es bei dem Resümee, dass derzeit kein Anlass bestehe, im Sonderausschuss „Verfassungsreform“ ein Votum herbeizuführen bzw. schon eine Richtungsentscheidung zu treffen. Vorrangig müsse dazu im Parlament, im Kabinett und in der Justiz eine fachliche Diskussion geführt werden. Vor dem Hintergrund der geführten Gespräche und Erörterungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Justiz und im politischen Raum sah sich das Ministerium schlussendlich veranlasst, den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“ zu empfehlen, derzeit noch keine Regionalkonferenzen durchzuführen, sondern das Thema zunächst weiter auf Verbandsebene zu behandeln. Denn in der aktuellen Gesamtschau fehlt es dem Eckpunktepapier in einem zentralen Punkt, der allein in der laufenden Legislaturperiode zur Entscheidung hätte anstehen können, an der für eine vertiefende Befassung notwendigen konsensualen Tiefe und Tragfähigkeit. Er betrifft den konkret für diese Legislaturperiode vorgeschlagenen „ersten Schritt“, nämlich die Einrichtung eines Beirats.

Für die praktische Zusammenarbeit gerade in der „Überzeugungsphase“ - etwa im Rahmen der Zusammenarbeit in einem vorläufigen Gremium - halte ich die Herstellung eines einheitlichen Auftretens jedoch für unerlässlich. Denn ohne dieses einheitliche Auftreten ist nicht erkennbar, wie die Arbeitsgruppe in dem eingangs genannten Sinne die „Justizbasis“ mobilisieren und für das Modell begeistern könnte; zum anderen ist nicht ersichtlich, wie die Arbeitsgruppe mit der von ihr selbst eingangs der Diskussion für unentbehrlich erachteten einen „Stimme der Justiz“ im politischen Raum überzeugend auftreten könnte.

Ich betrachte den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag damit als erledigt.

Dazu ist festzuhalten: Die Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“ hat unter der Moderation des Ministeriums und mit großem Einsatz ein Eckpunktepapier erarbeitet, das auf der Grundlage bereits vorliegender Modelle einen konkreten Weg aufzeigt, wie die Selbstverwaltung der schleswig-holsteinischen Justiz gestärkt und ein entsprechendes Modell umgesetzt werden könnte. Dies ist ein großes Verdienst. Hinsichtlich der beschriebenen Zielsetzung einer Selbstverwaltung oder „Autonomie“ der Justiz wird das erarbeitete Eckpunktepapier auch von allen am Diskussionsprozess beteiligten Akteuren innerhalb der Justiz getragen und wird insoweit zweifelsohne auch eine taugliche Grundlage für den langfristigen Dialog im politischen Raum darstellen.

Für diesen von der Justiz selbst weiterzuführenden Dialog hat der geschilderte Prozess im Übrigen wichtige Erkenntnisse gebracht:

Das gegenwärtige Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative wird hier in Schleswig-Holstein in seiner praktischen Handhabung als prinzipiell kooperativ und de facto sorgsam austariert empfunden. Tatsächlich weist die Justizverwaltung des Landes mit der längst als selbstverständlich etablierten Praxis des Richterwahlausschusses, der hohen Mitbestimmungskultur und der weitgehenden Delegation von Kompetenzen vom Ministerium auf die Gerichte ein praktisch gut funktionierendes Entscheidungs- und Verantwortungsgefüge auf, das bundesweit ohne Beispiel ist. Dennoch und berechtigterweise beschreibt das Eckpunktepapier einen bestehenden Handlungsbedarf. Und gerade wegen des schon erreichten Niveaus wäre am ehesten Schleswig-Holstein dazu berufen, hier eine Entwicklung anzustoßen, die im Übrigen die Europäischen Institutionen bei ihren Mitgliedstaaten regelmäßig anmahnen.

Allerdings scheint die Zeit dazu selbst hier in Schleswig-Holstein noch nicht reif zu sein.

Sowohl die bis hierher geführte Diskussion um eine Selbstverwaltung der Justiz mit den rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprechern als auch die Beratung im Sonderausschuss „Verfassungsreform“ hat gezeigt, dass eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit

gegenüber dem Gespräch mit der Justiz besteht. Schon eine solche Diskussion bis hinauf auf die Verfassungsebene ist in vielen Bundesländern noch undenkbar. Auf der anderen Seite aber wurde offenbar, dass noch ein erheblicher Gesprächsbedarf besteht. Vor der Thematisierung von Zwischenschritten muss deshalb noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden – verfassungsrechtlich wie politisch. Besonders kritisch werden Veränderungen in den Bereichen Haushalt und Personal gesehen. Zudem wird eine (wie auch immer geartete) Selbstverwaltung der Justiz als ein tiefgreifender Eingriff in das Staatsgefüge verstanden, der auch den Gesamtstaat berührt und daher möglicherweise die Dimension eines einzelnen Bundeslandes übersteigt.

Schließlich darf es nicht überraschen, dass sich die Justiz an dieser Stelle einmal mehr als plural zusammengesetzt erweist und dass insbesondere die Berufsverbände justizpolitisch sehr engagiert und zum Teil eben auch kontrovers diskutieren und um den richtigen Weg zur Selbstverwaltung noch ringen.

Nach meinem Dafürhalten sind dies Erkenntnisse, die die Justiz bei der weiteren Debatte um die Selbstverwaltung der Justiz mit berücksichtigen sollte.

Mit freundlichen Grüßen

Anke Spoorendonk

Hinweis: Die Anlage "Eckpunktepapier für eine Strukturreform der Justiz des Landes Schleswig-Holstein", Umdruck 18/2392, kann im Ausschussbüro - Zi. 138 - eingesehen und über das Internetangebot des Landtages unter sh-landtag.de->Dokumente->Umdrucke aufgerufen werden.