

Die Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“ stellt als Ergebnis ihrer letzten Sitzung am 20. Januar 2014 nachstehendes vorläufiges Eckpunktepapier zur weiteren Diskussion vor:

**Eckpunktepapier
für eine
Strukturreform der Justiz
des Landes Schleswig-Holstein
- Stand 20.01.2014 -**

1. Der Bedarf für eine Reform	S. 1
2. Der inhaltliche Kern der Reform	S. 7
3. Der rechtliche Rahmen	S. 11
4. Der Weg zur Reform	S. 14

1. Der Bedarf für eine Reform

Die dritte Staatsgewalt muss demokratischer werden

Nach dem Grundgesetz (Artikel 20 Abs. 2 und 3 GG) und der Landesverfassung (Artikel 2 Abs. 2 und 3 LV) gilt das Prinzip dreier getrennter Staatsgewalten, die sämtlich vom Volk ausgehen müssen. Dieses Prinzip wird im deutschen Verfassungsaufbau hinsichtlich der dritten, der rechtsprechenden Gewalt, nicht konsequent umgesetzt. Das zeigt sich anschaulich daran, dass sowohl die gesetzgebende Gewalt als auch die vollziehende Gewalt über parlamentarisch direkt gewählte Leitungen verfügen (Parlamentspräsident und Ministerpräsident¹), während die Organisation der rechtsprechenden Gewalt einem Ressortleiter der Exekutive (Justizministerin) unterstellt ist.

¹ Soweit konkret besetzte Ämter bezeichnet werden, wird die geschlechtsbezogene Bezeichnung gewählt. Im Übrigen sind überall dort, wo aus Gründen der Lesbarkeit nur die männliche oder nur die weibliche Form verwendet wird, stets beide Geschlechter gemeint.

Dieser Kardinalunterschied wird schon seit Inkrafttreten des Grundgesetzes zu Recht kritisiert. Denn durch die Einbettung der Judikative in die Exekutive entstehen vielfältige Abhängigkeiten. Wesentliche Fragen der Organisation, des Haushalts und des Personals der rechtsprechenden Gewalt liegen in der Entscheidungskompetenz der vollziehenden Gewalt. Die rechtsprechende Gewalt ist damit, anders als die Legislative, einem besonderen Einfluss der Exekutive ausgesetzt.

(1) Diese Abhängigkeit steht zunächst im Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Modell der Gewaltenteilung: Aus Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt, dass die drei Staatsgewalten nicht nur organisatorisch, sondern auch funktional zu trennen sind; dass sie also nicht nur verschiedenen Trägern zuzuweisen sind, sondern auch unabhängig voneinander agieren müssen.² Dabei wird die Rechtsprechung durch „besondere Organe“ ausgeübt. Welche Organe dies sind, folgt aus Artikel 92 GG, wonach die rechtsprechende Gewalt „den Richtern anvertraut“ ist und durch „... Gerichte ausgeübt“ wird. Schließlich bestimmt Artikel 97 Abs. 1 GG, dass die Richter „unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind“. Das 1949 verabschiedete Grundgesetz wollte damit, auch wegen der leidvollen Erfahrungen aus der NS-Zeit, eine bewusste Abkehr von den administrativ eingebundenen „kleinen Justizbeamten“ einleiten. Wirklich vollendet wurde die Lösung der Justiz von der Exekutive aber in der Folgezeit nicht. Um die richterliche Unabhängigkeit deshalb weiter zu sichern, bedarf es organisatorisch und funktionell unabhängiger Gerichte, die ihrerseits nicht nur „Anstalten der gerichtlichen Hilfsverwaltung“ und damit exekutiv tätig sind, sondern auch „judikative Rechtsprechungsorganisation“ verkörpern.³ Konsequenter besagt deshalb auch § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG), dass „die richterliche Gewalt ... durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt“ wird. Gerichte können mithin ebenfalls als „Organe der Rechtsprechung“ angesehen werden. Sie bedürfen ihrerseits nicht nur als Spruchkörper, sondern auch als „ganzheitliche Einrichtung“ einer organisatorischen Unabhängigkeit und Selbständigkeit.⁴

² vgl. Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Bd. III, Art. 20 Rn. 13 ff.

³ Meyer in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., Art. 92 Rn. 9, 12

⁴ Kissel/Mayer, GVG-Kommentar, 7. Aufl., § 1 Rn. 4, 26 und 27; ähnlich Schulze-Fielitz in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 92 Rn. 57

Klarer noch als aus dem Grundgesetz lässt sich diese Aussage Art. 2 Abs. 3 LV entnehmen, der schon als Art. 2 Abs. 3 der 1950 verabschiedeten Landessatzung besagte, dass „die Rechtsprechung durch unabhängige Gerichte ausgeübt“ wird⁵ – ergänzt durch Artikel 43 Abs. 1 LV: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richterinnen und Richtern anvertraut; sie wird im Namen des Volkes ausgeübt. Die Richterinnen und Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.“ Im Zusammenhang mit Artikel 92, 2. Halbsatz GG folgt daraus, dass die richterliche Unabhängigkeit durch eine organisatorische Unabhängigkeit der Gerichte zu sichern ist.⁶ Das ist ein Ziel der angestrebten Reform.

(2) Durch die Einbettung der Judikative in die Exekutive fehlt der Leitung der Justizverwaltung zum zweiten auch die bei den anderen Staatsgewalten selbstverständlich gegebene unmittelbare demokratische Legitimation. Die Ministerin als Leiterin der Justizverwaltung und als Mitglied der Landesregierung ist dem Parlament gegenüber zwar verantwortlich und damit sachlich-inhaltlich ausreichend legitimiert, doch ist sie nicht direkt vom Parlament gewählt, sondern vom gewählten Ministerpräsidenten ernannt und dabei in die von ihm vorgegebenen Richtlinien der Regierungspolitik eingebunden. Nur über die Justizministerin findet in Justizangelegenheiten eine Kommunikation mit dem Parlament statt; eine direkte institutionelle Kommunikation zwischen Judikative und Legislative gibt es derzeit nicht. Die hier konzipierte Reform soll deswegen den Einfluss der Exekutive auf die Judikative reduzieren und stattdessen die institutionelle Kommunikation und Verantwortung der Justizverwaltung gegenüber dem Parlament erhöhen.

(3) Zum dritten entspricht die gegenwärtige Justizstruktur mit ihrer Abhängigkeit von der Exekutive nicht mehr einem modernen europäischen Staatsorganisationsverständnis. Insbesondere von Seiten des Europarates wird dies problematisiert. Unter Bezugnahme auf das Individualrecht auf die Verhandlung vor einem „unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht“ (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK) wird die Bundesrepublik Deutschland unbeschadet ihrer anerkannten Rechtsstaatlichkeit aufgefordert, nach dem Vorbild zahlreicher europäischer Staaten ein System der justiziellen Selbstverwaltung einzuführen. So fordert der Con-

⁵ GVOBl 1950, S. 3

⁶ Wilke in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 24

sultative Council of European Judges (CCJE)⁷ die Verankerung eines von Exekutive (und Legislative) unabhängigen Rates auf verfassungsrechtlicher Ebene, der wiederum die Unabhängigkeit sowohl des Rechtssystems als auch eines jeden Richters schützt und gleichzeitig die Effektivität und Qualität der Justiz gewährleistet, um das Vertrauen der Rechtsuchenden in die Justiz zu stärken.⁸ Dem schloss sich das Ministerkomitee an.⁹ Zuvor bereits hatte die Parlamentarische Versammlung des Europarats u. a. die „Errichtung eines gerichtlichen Selbstverwaltungssystems unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der justiziellen Selbstverwaltung“ und „die Abschaffung der Justizministern eingeräumten Möglichkeit, den Strafverfolgern in einzelnen Fällen Weisungen zu erteilen“ gefordert.¹⁰

Die Europäische Union (EU) verhandelt derzeit ihren Beitritt zur EMRK; die darin enthaltenen Grundrechte werden sodann Unionsrecht sein.¹¹ Von den Beitrittskandidaten der EU, die ihrerseits die Übernahme und Anwendung des gesamten EU-Gemeinschaftsrechts gewährleisten müssen, verlangt die Kommission deshalb zunehmend auch die Erfüllung der oben genannten Empfehlungen des Europarates, mithin das Vorhandensein, die Ausgestaltung und das Funktionieren eines unabhängigen Justiz- oder Gerichtsbarkeitsrates. Als indiziell anzusehen ist auch, dass die Mitgliedstaaten der EU mit den Plänen der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft¹² ihrer Auffassung Ausdruck verleihen, dass nicht nur die Gerichte, sondern auch die Staatsanwaltschaften ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen müssen. Geplant ist eine dezentral aufgebaute Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit, die frei von jeglichen Weisungen durch Mitgliedstaaten oder Organe der EU agiert, im Gegenzug aber dem Rat, der Kommission und dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Die Kontrolle obliegt allein den Gerichten.

⁷ Beirat Europäischer Richter, eingesetzt zur sachverständigen Beratung des Ministerkomitees des Europarates in Fragen richterlicher Unabhängigkeit

⁸ s. Stellungnahme Nr. 10 (2007) und Magna Charta for Judges von November 2011 (Punkt 13)

⁹ Empfehlung vom 17.11.2010 - CM/Rec (2010) 12

¹⁰ Resolution Nr. 1685 (2009), erstellt auf der Grundlage eines Berichts der späteren Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger

¹¹ Vgl. Art. 6 Abs. 2 und 3 EUV

¹² COM (2013) 534 final

- (4) Zum vierten wird eine Systemreform die Eigenverantwortung der Richterinnen und Richter stärken, die organisatorische Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der Gerichte verbessern und so das Vertrauen der Rechtsschutzsuchenden erhöhen.

Durch die Einführung einer Selbstverwaltung würde die Verantwortlichkeit der Richterinnen und Richter für Organisationsfragen innerhalb des Gerichtsaufbaus gestärkt. Es ist eine Erfahrung aus den Modernisierungsprozessen der letzten 15 Jahre innerhalb der Justiz, dass z.B. an der Schnittstelle zwischen Richter und Serviceeinheit die Kenntnis, die Erfahrung und das Engagement der Richterinnen und Richter besonders wichtig sind, um effiziente und auf die Bedürfnisse der betroffenen Bürger zugeschnittene Abläufe herzustellen und diese Abläufe immer wieder an Veränderungen anzupassen. Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollten möglichst eng beieinander liegen. Verantwortung und Engagement „im Kleinen“ wird auf Dauer nur zu erreichen sein, wenn die Träger der dritten Gewalt auch für „das Große“ Mitverantwortung tragen.

Diese Situation wird besonders deutlich an den Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie. Bestehende bundesgesetzliche Regelungen sehen für die nächsten Jahre eine Verstärkung des elektronischen Rechtsverkehrs und - damit einhergehend - die Entwicklung rein elektronischer Akten vor. Bis zum Jahre 2018 wird die elektronische Kommunikation mit der Justiz standardmäßig ausgebaut werden und damit in ganz erheblichem Ausmaß die innergerichtlichen Abläufe verändern und letztlich die Arbeitsplätze der Entscheider und Serviceeinheiten in der Justiz schrittweise völlig neu gestalten. Diese Entwicklung kann nur gelingen, wenn diejenigen, denen die Rechtsprechung von der Verfassung anvertraut ist, die Entwicklung nicht nur annehmen, sondern auch aktiv und verantwortlich mitgestalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich die technologischen Abläufe an den Erfordernissen einer gesetzmäßigen und transparenten Rechtsprechung ausrichten und nicht umgekehrt.

Vor dem Hintergrund all dieser Überlegungen verwundert es nicht, dass eine große Mehrheit der Richter und Staatsanwälte mittlerweile die Forderung nach einer unabhängigen Justiz unterstützt. Nach einer unter Mitgliedern des Deutschen Richterbundes durchgeführten Umfrage halten 75 % der Richter und Staatsanwälte eine stärke-

re Unabhängigkeit der Justiz in Personal- und Haushaltsfragen für notwendig, auf der Ebene der Amtsgerichte sind sogar 81 % der Richterschaft für eine Stärkung der Autonomie.¹³

Als Ziele der deshalb notwendigen Strukturreform der Justiz sind zusammenzufassen:

- die Qualität der Rechtsprechung sicherzustellen, indem sachfremde Abhängigkeiten von der Exekutive verlässlich ausgeschlossen werden;
- die demokratische Legitimation der Justizverwaltung und die Kommunikation mit ihr durch eine direkte Anbindung der dritten Gewalt an das Parlament zu stärken;
- moderne europäische Standards der Justizverwaltung zur Grundlage der Gerichtsverfassung in Schleswig-Holstein zu machen;
- durch mehr Eigenverantwortung die Effizienz der Abläufe innerhalb der Justiz zu verbessern.

Diese Ziele sind kein Selbstzweck. Für die Bürgerinnen und Bürger würde eine deutlich transparentere Justizorganisation entstehen, die die verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und der Gerichte nach außen hin sichtbar macht und die zugleich das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine frei von äußerem Einfluss bleibende Strafverfolgung stärkt. Gerade diese Überlegungen gaben etwa im Jahre 1999 den Ausschlag für eine Reform der Justiz Dänemarks, die der damalige dänische Justizminister als einen „Meilenstein in der Reorganisation der Gerichte“ bezeichnete. Wesentlicher Inhalt sind die Etablierung einer unabhängigen Gerichtsverwaltung und die Einführung neuer Regeln für die Einstellung und Beförderung von Richtern.¹⁴

¹³ ROLAND Rechtsreport 2014, Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten, Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Richterbund, S. 52, www.roland-konzern.de/presse/publikationen/rolandrechtsreport/rolandrechtsreport.jsp

¹⁴ vgl. Betrifft Justiz Nr. 115, Sept. 2013, S. 135 ff.

2. Der inhaltliche Kern der Reform

Ein gewähltes Leitungsorgan der Justiz

Der Kern der angestrebten Reform besteht darin, die Leitung der Justizverwaltung, soweit wie verfassungsrechtlich zulässig, von der Exekutive zu entkoppeln, sie direkt parlamentarisch zu legitimieren und in der Folge auch die Binnenstruktur der Justiz für eine Übernahme von Eigenverwaltung zu reformieren.

Bei alledem muss sich eine Systemreform auch auf die Staatsanwaltschaften (Staatsanwälte und Amtsanwälte) erstrecken. Gerichte und Staatsanwaltschaften bilden zwei ineinander greifende Arme der Justiz, die gemeinsam den Rechtsstaat tragen. Es ist kaum zu erklären, dass das Urteil über eine Straftat durch ein unabhängiges Gericht erfolgt, während die dem Urteil vorausgehende Ermittlungs- und Anklagetätigkeit den Weisungen der Exekutive untersteht. Zudem sind Gerichte und Staatsanwaltschaften auf eine gemeinsame Organisation und auf einen vielfältigen Personalaustausch untereinander angewiesen. Eine Strukturreform ohne die Staatsanwaltschaften, darüber sind sich sowohl die europäischen Institutionen als auch alle Reformmodelle einig, griffe nicht nur zu kurz, sondern wäre im Ergebnis kontraproduktiv, weil für die Justiz insgesamt eine Doppelstruktur entstünde.

Konsequent wäre es dabei, die Lebenszeiteinstellung und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten einheitlich zu gestalten und insoweit auf die bewährte Arbeit des Richterwahlausschusses aufzubauen. Der Ausschuss könnte zu einem Richter- und Staatsanwaltswahlausschuss umgestaltet werden, der diese Personalentscheidungen unter Beachtung des Artikel 98 Abs. 4 GG (Artikel 43 Abs. 2 LV) gemeinsam mit der Ministerin trifft. Hinsichtlich der Zusammensetzung könnten die für Staatsanwälte geltenden Besonderheiten in ähnlicher Weise berücksichtigt werden, wie es jetzt bereits hinsichtlich der verschiedenen Gerichtsbarkeiten der Fall ist.

Schließlich muss eine Selbstverwaltung auch die besondere Stellung der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger im Gerichtsaufbau beachten. Sie nehmen im Rahmen der Aufgabenzuweisung Aufgaben der Rechtsprechung wahr. Diese werden gemäß § 9 des Rechtspflegergesetzes (RPfLG) in sachlicher Unabhängigkeit ausgeführt. Die

angestrebte Stärkung der Unabhängigkeit der Richter sollte deswegen auch die der Rechtspfleger einschließen.

Zur Gestaltung dahingehender neuer Strukturen gibt es vielfältige Möglichkeiten, die ausführlich in unterschiedlichen Modellen der Berufsverbände zu einer „Selbstverwaltung der Justiz“ dargestellt werden. Die Ausarbeitung einer für Schleswig-Holstein sinnvollen Struktur sollte in einem vertrauensvollen Dialog zwischen dem Parlament, dem Justizministerium und der Justiz selbst erfolgen, um eine letztlich politisch zu treffende Entscheidung einvernehmlich vorzubereiten. Das Eckpunktepapier möchte deshalb an dieser Stelle noch kein ausgefeiltes Modell vorstellen, sondern sich bewusst darauf beschränken, die wichtigsten Aspekte einer Reform zu skizzieren.

a) Aufgaben und Kompetenzen des Leitungsorgans

Dem Kernstück der Reform, einem von der Regierung getrennten Leitungsorgan der dritten Staatsgewalt, könnten die folgenden Aufgaben zugewiesen werden:

- die übergeordnete Verwaltung und Organisation der Gerichte und Staatsanwaltschaften als oberste Dienstbehörde (einschließlich einer eigenen Personalkompetenz nebst Disziplinarbefugnis und Zuständigkeit für die Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden der Rechtssuchenden);
- die Erstellung eines Voranschlags für einen Haushalts-Einzelplan der Gerichte und Staatsanwaltschaften; dabei müsste das Haushaltsaufstellungsverfahren letztlich kaum geändert werden: Statt des Justizministeriums würde das Leitungsorgan den Einzelplan aufstellen und beim Finanzministerium einreichen. Die bisher übliche Abstimmung der Einzelpläne der Ressorts mit dem Finanzministerium würde hinsichtlich des Justizeinzelplans zwischen dem Leitungsorgan und dem Finanzministerium erfolgen. Sollte ein Einvernehmen (ganz oder teilweise) nicht hergestellt werden können, könnte das Leitungsorgan Gelegenheit erhalten, seinen Ansatz auch im Kabinett zu vertreten, wobei es aber bei der Verantwortung des Kabinetts bleiben könnte, über die Einbringung des Haushaltsentwurfes in das Parlament zu entscheiden. Soweit das Kabinett dabei den Ansätzen des Leitungsorgans nicht folgt, sollte der (ursprüngliche) Haushaltsansatz der Justiz dem Gesetzgeber nachrichtlich mitgeteilt werden. Auf diese Weise wäre gewährleistet, dass in jedem Fall ein

Haushalt eingebracht wird, der insgesamt gedeckt ist, das Parlament aber über etwa abweichende Vorstellungen der Justiz informiert wird. Damit unterläge der Justizhaushalt ebenso wie die Haushaltsansätze aller anderen Ressorts einer uneingeschränkten politischen Diskussion, allerdings mit der Maßgabe, dass das Leitungsorgan seinen Haushaltsentwurf im Falle der Abweichung auch im parlamentarischen Verfahren nochmals selbst vertreten können sollte.

- der Vollzug des Haushalts sowie die Rechnungslegung gegenüber dem Parlament und dem Landesrechnungshof;
- die Einstellung von Richterinnen und Richtern auf Probe, sowohl für den richterlichen als auch für den staatsanwaltschaftlichen Dienst;
- eigene Stellungnahmen zu Rechtsetzungsvorhaben, die Einfluss auf den Bestand der Judikative und deren Unabhängigkeit oder auf die Garantie für den Zugang der Bürger zur Justiz haben können;
- sonstige Stellungnahmen im Rahmen eines ministeriellen oder parlamentarischen Anhörungsverfahrens unter Mitwirkung der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Nicht zu den Aufgaben des Leitungsorgans würden dagegen gehören:

- der gesamte Bereich der Rechtspolitik einschließlich die der Landesregierung verfassungsmäßig zugewiesene Aufgabenwahrnehmung gegenüber dem Landtag; Rechtspolitik zu betreiben, bleibt dem Justizministerium überlassen;
- die Organisation und Überwachung der Juristenausbildung;
- der Strafvollzug und die Gnadensachen;
- die Lebenszeitanstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten;¹⁵
- die Wahrnehmung des externen Weisungsrechts gegenüber der Staatsanwaltschaft.

¹⁵ s. S. 7: hier verbliebe es bei der Zuständigkeit des Richterwahlausschusses und, aus verfassungsrechtlichen Gründen, bei der Beteiligung der Landesjustizministerin

Das Leitungsgremium würde in seiner Arbeit durch einen Verwaltungsunterbau unterstützt werden müssen. Dieser würde aus den Ressourcen (Referaten) stammen, die derzeit im Justizministerium dafür zur Verfügung stehen und dort nicht mehr benötigt würden. Eine Personalvermehrung im Verwaltungsbereich würde damit vermieden.

Um den Landtag im direkten Dialog mit der Justiz fachlich zu unterstützen, könnte innerhalb des wissenschaftlichen Dienstes entsprechende Kompetenz aufgebaut werden. So wäre sichergestellt, dass sich die Abgeordneten über eine unabhängige Beratung diejenige Expertise verschaffen, mit der sie die Anliegen der Justiz kompetent erfassen und diese auf Augenhöhe mit ihr diskutieren können.

b) Bezeichnung und Struktur des Leitungsorgans

Sowohl die Vielfalt der Aufgaben als auch die erforderliche Verankerung des Leitungsorgans in der Justiz legen es nahe, das Leitungsorgan selbst als Kollegialorgan („Landesjustizrat“) auszugestalten, dessen Vorsitzende / Präsident entweder unmittelbar vom Parlament gewählt wird oder das aus seiner Mitte heraus einen Vorsitzenden / eine Präsidentin wählt.

c) Das passive Wahlrecht

Unter den zu wählenden Personen sollten ganz überwiegend oder ausschließlich Justizangehörige aus den Berufsgruppen der Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger sein. Die konkret zu wählenden Personen sollten auf der Grundlage justizintern durchgeführter Wahlen in Vorschlagslisten für den Landtag nominiert werden. Hierdurch könnte sowohl für eine berufsnahe Vorauswahl qualifizierter Kandidatinnen und Kandidaten gesorgt werden als auch für einen größeren Bewerberpool, der eine echte Auswahl und Nachrückerentscheidungen zulässt.

d) Das aktive Wahlrecht und das Wahlverfahren

Um die erforderliche demokratische Legitimation¹⁶ und eine parlamentarische Verantwortlichkeit des Leitungsorgans herzustellen, sollte die Wahl seiner Mitglieder durch das Parlament erfolgen. Die Wahl sollte nur mit 2/3-Mehrheit möglich sein, wie es sich für den Richterwahlausschuss, für dessen Personalentscheidun-

¹⁶ dazu näher unter 3.

gen selbst und für die durch den Landtag erfolgende Wahl von Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte und der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts in Schleswig-Holstein bewährt hat. Eine Abwahl des gesamten Gremiums oder seines Leiters oder einzelner Mitglieder sollte nur durch ein konstruktives Votum, ebenfalls mit 2/3-Mehrheit, möglich sein. Die Möglichkeit einer schlichten Abwahl sollte ausgeschlossen werden, da die Justizleitung ansonsten durch Vakanzen handlungsunfähig werden könnte.

e) Die Amtszeit des Leitungsorgans

Hinsichtlich der Dauer einer Amtsperiode des Leitungsorgans sind vielfältige Konstellationen denkbar. Die Amtszeit könnte an die Legislaturperiode gebunden werden, um für eine Erneuerung der demokratischen Legitimation im Zyklus mit den anderen Staatsgewalten zu sorgen. Dies birgt jedoch die Gefahr von fachlich zu kurzen Amtszeiten bei einer vorzeitigen Parlamentsauflösung und könnte außerdem den Anschein einer personellen Politisierung der Justiz erzeugen. Daher spricht vieles dafür, die Amtsperiode nicht mit der Legislaturperiode zu synchronisieren. Die grundsätzliche Bemessung ihrer Dauer sollte auch davon abhängig gemacht werden, ob die Möglichkeit einer Wiederwahl eingerichtet wird.

Das vorgeschlagene Reformmodell ist in Teilen bewusst offen gehalten, um dem angestrebten Dialog mit dem Parlament und der Justiz auch inhaltlich möglichst breiten Raum zu lassen.

3. Der rechtliche Rahmen

Handlungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers

In einem Landesprojekt kann es nur darum gehen, Änderungen im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes zu erwägen. Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Deutschen Richtergesetzes des Bundes oder gar des Grundgesetzes können nicht Bestandteil der vorliegenden Überlegungen sein; ihre Vorgaben bilden vielmehr den rechtlichen Rahmen der hier vorgeschlagenen Reform. Alle beschriebenen Reformschritte können jedoch durch den Landesgesetz- und Verfassungsgeber umgesetzt werden.

a) Bundesrechtliche Vorgaben

Das Grundgesetz erfordert im Bund wie in den Ländern über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1, Artikel 79 Abs. 3 und Artikel 20 GG die Beachtung der Grundsätze der Gewaltenteilung und der demokratischen Legitimation. Diese Vorgaben sind für die Justiz z.T. auch einfachgesetzlich normiert, etwa in § 4 Abs. 1 des Deutschen Richtergesetzes. Alle Reformüberlegungen zur Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz müssen deswegen diesen Vorgaben entsprechen.

Hervorzuheben ist, dass das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Gewaltenteilung zwar verbindliche Vorgaben für die Schaffung eines Leitungsorgans der Justiz enthalten, dass sie seiner Einrichtung aber nicht entgegenstehen.¹⁷ Im Rahmen der bestehenden Vorgaben ist die Gestaltung der Justizverwaltung dem Landesgesetzgeber überlassen. Werden die bundesrechtlichen Vorgaben beachtet, kann die angestrebte institutionelle Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit ein „in den Augen der Verfassung legitimes Ziel“ darstellen.¹⁸

Vorgesehen werden muss insbesondere, dass das Leitungsorgan über eine institutionelle, personelle und / oder sachlich-inhaltliche Legitimation verfügt, die eine ausreichende Rückführung aller Staatsgewalt auf den Souverän sicherstellt. Die in den Reformüberlegungen vorgesehene Wahl und Abwahl des Leitungsorgans durch das Parlament, die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament, die Wahrung des Haushaltsrechts, die weiter vorgesehene Beteiligung der Justizministerin bei der Lebenszeitanstellung der Richterinnen und Richter und die (unter 2.a) vorgesehene beschränkte) Aufgabenzuweisung erfüllen damit grundsätzlich alle Anforderungen, die das Grundgesetz und das Bundesrecht an die Organisation der Justiz stellen.

Eine weitere Grenze ziehen die §§ 146, 147 Nr. 2 GVG, die insbesondere das sogenannte externe Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften der Fach-

¹⁷ Kissel/Mayer, GVG-Kommentar, 7. Aufl., § 1 Rn. 35 m.w.N.

¹⁸ da eine vertiefte Ausarbeitung zu den angesprochenen Aspekten den Rahmen eines Eckpunktepapiers sprengen würde, sei an dieser Stelle nur verwiesen auf die gutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Wittreck für die Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Modells einer Autonomie der Hamburger Justiz von Juli 2010 S. 21 ff. mit Zwischenergebnis und Zusammenfassung auf S. 66 m.w.N.

aufsicht durch die Landesjustizverwaltung vorbehalten. Eine Abschaffung oder Einschränkung dieses seit langem kritisch diskutierten Rechts steht nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers und ist deswegen nicht Bestandteil der vorliegenden Reformüberlegungen.

Denkbar ist hier allenfalls, die praktische Wahrnehmung des einzelfallbezogenen Weisungsrechts durch das Justizministerium transparenter zu gestalten. Zum einen könnte ein schriftliches Verfahren vorgesehen werden, sodass der Generalstaatsanwalt dementsprechend remonstrieren könnte; zum anderen könnte das Justizministerium gesetzlich verpflichtet werden, die Tatsache der Ausübung dieses Weisungsrechts und die Gründe hierfür dem Innen- und Rechtsausschuss zu berichten.¹⁹

b) Rechtsänderungen auf Landesebene

Die Schaffung eines anstelle des Ministeriums tätigen Leitungsorgans an der Spitze der Justiz und die verantwortliche Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch dieses neue Organ wird eine Regelung in der Landesverfassung erfordern, die die Einrichtung einer entsprechenden obersten Landesbehörde im Sinne des § 5 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) vorsieht. Denn Artikel 26 LV definiert die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt als oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan, so dass es eine von der Landesregierung nicht beaufsichtigte exekutive Tätigkeit nur in den von der Landesverfassung ausdrücklich zugelassenen Fällen geben kann. Das ist derzeit beim Landesrechnungshof und beim Präsidenten des Landtages der Fall.²⁰ Die Schaffung ministerialfreier Räume ist ausnahmsweise zulässig, wenn die primäre Aufgabe einer neuen obersten Landesbehörde nicht exekutiver, sondern kontrollierender und bewertender Natur ist und den zu diesem Zweck wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben lediglich eine dem Hauptzweck dienende Funktion zukommt,²¹ wie es bei der Eigenverwaltung des Landesrechnungshofs und des Parlaments der Fall ist. Nicht anders wäre es bei einer Eigenverwaltung der Justiz. Dem neuen Leitungsorgan der Justiz käme nur die Aufgabe zu, die organisatorischen Rahmen-

¹⁹ Etwa entgegenstehende Verfahrensfragen wären im Einzelfall zu beachten

²⁰ so ein Bericht der Landesregierung „Stand der organisatorischen und institutionellen Zusammenlegung des Datenschutzes für den öffentlichen und den privaten Bereich in Schleswig-Holstein“ vom 03.02.1999, LT-Drs. 14/1933

²¹ Bericht der Landesregierung a.a.O.

bedingungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechungsaufgaben durch die Richterinnen und Richter zu schaffen. Verwaltungsaufgaben direkt gegenüber den Bürgerinnen und Bürger hätte das Leitungsorgan nicht.²²

Durch eine Änderung der Landesverfassung müsste nur die grundsätzliche organisatorische Entscheidung zur Schaffung eines Leitungsorgans als oberste Landesbehörde getroffen werden. Einzelheiten könnten in Ausformung der Verfassung durch einfaches Gesetz erfolgen. Das könnte entweder durch Ergänzung und Modifikation schon bestehender Landesgesetze realisiert oder in einem neuen „Justizgesetz für das Land Schleswig-Holstein“ zentral geregelt werden.

Zudem müssten Landesgesetze geändert werden, z.B. das Landesrichtergesetz, das Landesverwaltungsgesetz, die Landeshaushaltsordnung sowie das Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz. Die rechtlichen Grenzen und die genauen Ausgestaltungen würden im weiteren Verlauf des Reformprozesses erarbeitet und bei einem Gesetzgebungsverfahren weiter diskutiert werden.

4. Der Weg zur Reform

Der angestrebte Reformprozess kann nur in kleinen Schritten und in einer kontinuierlichen Abstimmung mit allen Beteiligten erfolgreich bewältigt werden. Unerlässlich erscheinen vor allem eine grundsätzliche Zustimmung der betroffenen Berufsgruppen der Justiz sowie des Justizministeriums und die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger, diesen Reformprozess zu realisieren. Um eine solche allseitige Bereitschaft zu erreichen, werden folgende nächste Schritte vorgeschlagen:

a) Beteiligung der Beschäftigten

Die Justiz muss sich hinter die Reformidee und deren langfristige Ziele stellen. Dafür ist eine umfassende Information und Diskussion in den Gerichten und Staats-

²² die Einrichtung einer Landesoberbehörde im Sinne des § 6 LVwG durch oder aufgrund einfachen Gesetzes würde dem Ziel des Reformvorhabens demgegenüber nicht gerecht werden. Denn Landesoberbehörden unterstehen gem. § 14 LVwG immer einer obersten Landesbehörde und damit deren Dienst- und Fachaufsicht. Als Oberbehörde würde das Leitungsorgan also weiterhin dem Justizministerium unterstehen; die derzeitige Situation würde sich mithin nicht substantiell verändern.

anwaltschaften mit allen dort Beschäftigten erforderlich. Es ist deswegen vorgesehen, in den nächsten Monaten mehrere Regionalkonferenzen durchzuführen, in denen die Grundzüge der Reform und das vorliegende Eckpunktepapier mit der Justiz diskutiert und deren Haltung dazu eingeholt werden soll. Die Rückmeldungen aus diesen Konferenzen sollten Bestandteil des Reformprozesses werden.

b) Dialog mit der politischen Ebene

Mit den Landtagsfraktionen und dem Justizministerium als Vertretung der Landesregierung soll dieses Eckpunktepapier zeitnah diskutiert werden mit dem Ziel, einen politischen Konsens darüber herzustellen, dass der Wille zur Autonomie der Justiz grundsätzlich besteht und dass deshalb der Reformprozess fortgesetzt werden soll.

c) Verfassungsrechtlicher Reformprozess

Um dem Reformprozess eine weitere manifeste Grundlage und Richtung zu geben, könnte der derzeit laufende Verfassungsreformprozess genutzt werden. Dem vom Landtag eingesetzten „Sonderausschuss Verfassungsreform“ wird deshalb vorgeschlagen, eine Staatszielbestimmung in die Verfassung aufzunehmen, die an Artikel 2 Abs. 3 LV anknüpft und diesen im Rahmen des Artikels 43 LV weiter konkretisiert:

Artikel 43 Abs. 1 LV lautet:

Die rechtsprechende Gewalt ist den Richterinnen und Richtern anvertraut; sie wird im Namen des Volkes ausgeübt. Die Richterinnen und Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Ein neu einzufügender Absatz 2 könnte wie folgt lauten:

„Zur Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit und zur Stärkung der rechtsprechenden Gewalt im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten wirkt das Land im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung auf eine eigenständige und unabhängige Verwaltung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften hin.“

Artikel 43 Abs. 2 würde Abs. 3 ..., Abs. 5 würde Abs. 6.

d) Eine erste institutionelle Gesprächsebene

Als Bestandteil des Reformprozesses könnte bereits eine institutionelle Gesprächsebene zwischen der ersten und der dritten Gewalt geschaffen werden. Ziel dieser Gesprächsebene sollte es sein, das Vertrauen der Mitglieder des Parlaments in die Kompetenz der Justiz zu stärken und die politischen Gremien davon zu überzeugen, dass die Träger der Rechtsprechung und der Strafverfolgung tatsächlich in der Lage sind, sich in Verantwortung gegenüber dem Parlament direkt zu verwalten. Zur Einrichtung einer solchen Gesprächsebene sind vier Punkte in den Blick zu nehmen:

aa) Gesetzliche Verankerung

Wenn der politische Wille besteht, den Reformprozess aufzunehmen, sollte auf der Grundlage eines befristeten Gesetzes ein Gremium ins Leben gerufen werden, das den Dialog mit der Legislative vorläufig aufnimmt. Vor Ablauf der Gesetzesgeltung stünde eine gemeinsame Bestandsaufnahme und Prüfung, ob das oben beschriebene Leitungsorgan auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen geschaffen werden kann.

bb) Bezeichnung des Gremiums

Hinsichtlich der Bezeichnung des Gremiums sollte von Begriffen Abstand genommen werden, die einen „institutionellen Klang“ haben oder schon von den verschiedenen Modellen der Selbstverwaltung besetzt sind, damit der Reformprozess nicht präjudiziert wird. Es bietet sich der schlichte Begriff „Beirat“ an, der vermittelt, dass es lediglich um eine Beratung zwischen der Justiz, ihrem Ministerium und den politischen Entscheidungsträgern geht.

cc) Aufgaben eines Beirates

Der Beirat sollte damit betraut werden, gegenüber dem Parlament als Ansprechpartner und als „Stimme der Justiz“ in Erscheinung zu treten. Ohne die fortbestehende Gesamtverantwortung des Ministeriums anzutasten, könnte er durch die Abgabe organisatorischer und fachlicher Empfehlungen den Kommunikationsprozess zwischen den Staatsgewalten fördern und so die Einrich-

tung einer sich zukünftig selbst verwaltenden Justiz vorbereiten.²³ Inhaltlich kommen dabei als Felder vor allem in Betracht:

- der Justizhaushalt (mit zahlreichen Unterfragen zum „Ob“ und „Wie“ einer Beteiligung);
- Themen, die in die Zuständigkeit des Innen- und Rechtsausschusses fallen, soweit sie die Justizverwaltung betreffen;
- übergeordnete Fragen der Justizorganisation (z.B. Begleitung von Reformprozessen).

Um die Angelegenheiten der Justiz kompetent vertreten zu können, müsste der Beirat vom Justizministerium auch am justizverwaltungsinternen Entscheidungsprozess beteiligt werden. Insofern wäre noch zu klären, wie über die bereits bestehenden Gremien und Beratungsrunden hinaus eine solche Beteiligung des Beirats gestaltet werden kann.

dd) Zusammensetzung des Beirates

Wesentliches Kriterium für die Zusammensetzung des Beirates ist, dass er die gesamte dritte Gewalt repräsentiert. Wichtig ist aber auch, dass das Gremium arbeitsfähig ist und damit in seiner Größe überschaubar bleibt.

Möglich ist ein achtköpfiger Beirat, der sich verwaltungsseitig aus drei Repräsentanten aus dem Kreis der Präsidenten der obersten Gerichte einschließlich des Generalstaatsanwalts und einem nicht stimmberechtigten Repräsentanten des Justizministeriums als geborene Mitglieder und vier Repräsentanten der Rechtsprechung sowie der Staatsanwälte/Amtsanwälte als gekorene Mitglieder paritätisch besetzt wird. Dabei sollten die Vertreter der Rechtsprechung und der Staatsanwälte/Amtsanwälte im Wege der Verhältniswahl bestimmt werden. Einzelheiten dazu müssten im Gesetz festgelegt werden.

²³ Rechtlich betrachtet wären die Empfehlungen in beide Richtungen (Justizministerin, Parlament) noch unverbindlich

ee) Gesprächspartner des Beirats

Wünschenswert wäre es, wenn auf Seiten des Parlaments eine feste Gruppe gebildet oder ein Ausschuss benannt werden würde, die/der als ständige/r Gesprächspartner des Beirats fungiert und die von diesem vorgetragenen Belange und Empfehlungen im Parlament transportiert.

Sollte in der Justiz der Wunsch bestehen, schon vor Verabschiedung eines Gesetzes möglichst rasch den Kontakt zum Parlament aufzunehmen, könnte über die Berufung eines vorerst informellen Gremiums beraten werden.

Schlussbemerkung

Die Justiz in Schleswig-Holstein ist gut aufgestellt und genießt derzeit großes Vertrauen in der Bevölkerung. Die ausgeprägte Mitbestimmung der Richter-, Staatsanwalts- und der Personalräte sowie eine konstruktive Gesprächskultur bilden die Grundlage für eine vertrauensvolle Arbeit innerhalb der Gerichte, zwischen Justizverwaltung, Richterschaft und Staatsanwaltschaft sowie auf der Ebene des Hauptrichterrates, des Hauptstaatsanwaltsrates und des Hauptpersonalrates im Verhältnis zum Justizministerium. Das alles schließt einen Modernisierungs- und Reformbedarf aber nicht aus. Die Übernahme einer größeren Verantwortung in Richtung auf eine echte Selbstverwaltung der Justiz wird bei der Bewältigung der vielfältigen zukünftigen Aufgaben helfen, die Bedeutung der dritten Gewalt im Staat unterstreichen und so das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz weiter stärken.

Die Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“

(Mitglieder in alphabetischer Reihenfolge):

Michael Burmeister (Hauptrichterrat), Mario Eggers (Hauptpersonalrat), Uta Fölster (Präs'in OLG), Dr. Christine Fuchsloch (Präs'in LSG), Andrej Marc Gabler (Hauptrichterrat), Stephanie Göller (Bezirksrichterrat LSG / Fachgerichte), Uwe Harm (Bund Deutscher Rechtspfleger), Stavros Karagiannidis (Hauptstaatsanwaltsrat), Dr. Wilfried Kellermann (Richterverband), Carsten Löbbert (NRV), Wolfgang Müller-Gabriel (GStA), Christine Nordmann (MJKE)