



Neue Richtervereinigung
Landesverband Schleswig-Holstein

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.
Non-Governmental Organization (NGO)

Erster Sprecher:
Hartmut Schneider
Vizepräsident LG Lübeck
Am Burgfeld 7 • 23568 Lübeck
Hartmut.Schneider@nrv-net.de
Tel. 0451-371-1797 • mobil: 0171-6926344

Stellvertreter:
Michael Burmeister
Direktor AG Ahrensburg
Königsstraße 11 • 22926 Ahrensburg
Michael.Burmeister@nrv-net.de
Tel. 04102-519182 • mobil: 0179-5433745

Pressesprecher:
Dr. Ulrich Fieber
Stellvertr. Direktor AG Reinbek
Parkallee 6 • 21465 Reinbek
Ulrich.Fieber@nrv-net.de
Tel. 040-72759-316 • mobil: 0175-2424543

Bundesbüro:
Greifswalder Str. 4 • 10405 Berlin
Tel. 030-4202 2349

Neue Richtervereinigung Landesverband Schleswig-Holstein

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Sonderausschuss Verfassungsreform

Herrn Dr. Hahn-Lorber
Düsternbrooker Weg 70
24115 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2421

Reform der Landesverfassung
Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz
dortige Schreiben vom 26.11.2013 und 2.12.2013
L 207/sv

16. Januar 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

sehr gerne komme ich Ihrer Bitte nach, zu den aufgeworfenen Fragen für die Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein Stellung zu nehmen.

Zu den Fragen aus dem Schreiben vom 26.11.2013:

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

Ziel der Überlegungen zur „Selbstverwaltung der Justiz“ ist es nicht, eine „autonomisierende Entstaatlichung¹“ der Gerichtsverwaltungen herbeizuführen, sondern die Verwaltung der dritten Staatsgewalt aus der Fremdverwaltung durch die zweite Staatsgewalt (Exekutive) zu lösen und eine eigenständige, durch das Parlament legitimierte und dem Parlament gegenüber verantwortliche Administration aufzubauen. Es geht also nicht um eine Selbstverwaltung im herkömmlichen Sinn, wie sie etwa für Universitäten, Ärzte- oder Rechtsanwaltskammern besteht. Sprachlich präziser könnte man eher von einer „**Direktverwaltung**“ sprechen, auch wenn das bisher kein verfassungsrechtlicher Terminus ist. Dafür sprechen folgende Gründe:

- **Die Selbstverwaltung (Direktverwaltung) sichert den Rechtsprechungsgewährleistungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger aus Art 19 Abs. 4 GG sehr viel besser, als es das derzeitige System kann.**

Die Rechtsprechung hat u.a. die Aufgabe, Bürgern bei Eingriffen durch die staatliche Gewalt Rechtsschutz zu gewähren. Deswegen ist die Rechtsprechung in ihren Entscheidungen un-

¹ Fuchs, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland
Seite 23

abhängig, (nur) an Recht und Gesetz gebunden² und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit verpflichtet³. Sowohl die Landesverfassung als auch das Grundgesetz belassen es aber nicht bei diesen Formulierungen, sondern gehen noch einen Schritt weiter und „**vertrauen** die rechtsprechende Gewalt den Richterinnen und Richtern **an**“⁴. Die Landesverfassung normiert noch weitergehender: „Die Rechtsprechung wird durch unabhängige Gerichte ausgeübt“⁵.

Aus Sicht der NRV sprechen diese Formulierungen vor dem historischen Hintergrund ihrer Entstehung dafür, die Justiz organisatorisch aus der Einbettung in die Exekutive zu lösen.

Die Verfassungsformulierungen sind nach Ende der NS-Herrschaft sehr bewusst gewählt worden. Gerichte sollten keine „besonderen“ Verwaltungsdienstleistungen erbringen, Richterinnen und Richter sollten keine „kleinen Justizbeamten“ mehr sein. Im schriftlichen Bericht des Abgeordneten Zinn, des Vorsitzenden des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates zum Abschnitt IX des Grundgesetzes, des Abschnitts, über die Rechtsprechung, wird das Ergebnis der Ausschussberatungen u. A. so formuliert⁶:

„Eine bedeutsame Neuerung gegenüber der Weimarer Verfassung liegt darin, daß versucht worden ist, den besonderen Charakter der Richter als der Repräsentanten der dritten staatlichen Gewalt, eben der Rechtsprechung, deutlich herauszustellen. Die hinter uns liegenden bitteren Erfahrungen erklären sich zu einem nicht unwesentlichen Teil daraus, daß die Richter mit einer schweren, soziologisch und historisch bedingten Hypothek belastet waren, daß, (...) der Richter auch nach der Trennung der Gewalten ein "kleiner Justizbeamter" geblieben war. Schon seit langem (Adickes) haben sich gewichtige Stimmen gegen diese Verbeamtung des Richters gewandt; man wollte ihn statt dessen wieder als ersten Vertreter eines Ur-Berufsstandes, einer menschlichen Urfunktion angesehen wissen und einen neuen Richtertyp schaffen, unabhängig von allen anderen Laufbahnen des öffentlichen Dienstes.“

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken aufgenommen und festgestellt, dass das Richteramt nicht mit dem eines Beamten zu vergleichen sei, es stelle einen völlig eigenständigen „Amtstypus“ dar, der selbständige formelle und materielle Regelungen erfordere, dem hierarchische Strukturierungen nicht angemessen seien und in dem alle Richtertätigkeit grundsätzlich gleichwertig sei⁷.

Nach 1945 ging es also um ein neues Richterbild, das nicht allein durch die Gewährleistung der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit geprägt sein sollt, denn die gab es auch schon vor 1945 und in der Weimarer Reichsverfassung. Das neue Richterbild bezog sich vielmehr auch auf das Verhältnis der Richter zur „Linienverwaltung“. Wenn Richter nicht in die Linienverwaltung eingegliedert sein sollten, dann, so die Auffassung der NRV, solle es auch die rechtsprechende Gewalt als Ganzes nicht sein. Jedenfalls politisch sollte es nach unserer Auffassung seinerzeit insoweit einen kompletten Neuanfang geben.

Tatsächlich wurde jedoch die vor 1945 vorhandene vollständige organisatorische „Einbettung“ der dritten Gewalt in die Exekutive nicht verändert. Die ministeriell geführte, hierarchisch gegliederte Justizverwaltung trifft nach wie vor alle organisatorischen Entscheidungen, sie übt die Dienstaufsicht aus und ist, über Beurteilungen, maßgeblich an der „Personalentwicklung“ der Richterinnen und Richter beteiligt. Das gilt auch soweit Verwaltungsaufgaben auf Gerichtspräsidenten delegiert sind. Denn diese werden insoweit nicht als Richter sondern als nachgeordnete (und weisungsabhängige) Verwaltungsbehörde tätig. Sie stehen administrativ in der „Verwaltungslinie“. Der zweite Schritt für einen Neuanfang, ein wirkliches „Anvertrauen der Dritten Gewalt“ wurde nach 1945 bis heute nicht gemacht.

² Art. 43 Abs. 1 LVerfSH

³ Vgl. den Richtereid in Schleswig-Holstein in § 10 Abs. 2 LRiG

⁴ Art 92 GG, Art 43 LVerfSH

⁵ Art 2 Abs. 3 LVerfSH

⁶ Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949

⁷ BVerfG vom 15.11.1971 BVerfGE 32,199; Sachs-Detterbeck GG, Art 98 Rn 9,; Arndt DRiZ 1972, 41-42

Dabei ist besonders zu bemerken, dass die Verwaltungsorganisation der Justiz in ihrer heutigen Ausprägung durchaus noch Relikte der NS-Zeit enthält. So unterlagen die Richter des 1875 gegründeten Preußischen Oberverwaltungsgerichts, die Richter des Reichsfinanzhofes, des Bundesoberhandelsgerichts, des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts und auch die Richter des Reichsgerichts z.B. gar keiner Dienstaufsicht. Bei den Richtern der Eingangsgerichte lag in der Zeit der Weimarer Republik die Dienstaufsicht häufig nicht in der Hand der Verwaltung, sondern bei den Richtern selbst. Es waren in vielen Ländern des Deutschen Reiches die nächsthöheren Gerichte und dort jeweils ihr Plenum oder ihr Präsidium, die die Dienstaufsichtsentscheidungen zu treffen hatten⁸.

Das haben erst die Nazis geändert. Sie führten für alle Richter eine Dienstaufsicht im Zuge der „Verreichlichung“ der Justiz mit der sog. Gerichtsverfassungsverordnung (GVVO) und anderen Bestimmungen 1935 und 1941 ein⁹. Sie führten das „Präsidentenmodell“ ein mit einer hierarchisch gegliederten Dienstaufsicht, die beim Minister endete. Nach 1945/1949 wurde das beibehalten. Das ging sogar soweit, dass auch formal die Regeln der Gerichtsverfassungsverordnung von 1935 als weitergeltendes Recht angewendet wurden. Bis heute gibt es in Deutschland nämlich keine vollständige, unter den Wertvorstellungen des Grundgesetzes verfasste, Kodifizierung der Gerichtsorganisation. Das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und das Deutsche Richtergesetz (DRiG) wie auch viele Landesrichtergesetze enthalten oft, so auch in Schleswig-Holstein, nur Teilregelungen. So ist es die GVVO, die die zarten Pflänzchen richterlicher Selbständigkeit in Deutschland abschaffte, auf die viele organisatorische und dienstaufsichtsrechtliche Regelungen gestützt wurden¹⁰!

Die Organisation der Justiz in Deutschland im 21. Jahrhundert folgt in ihren Grundzügen also nicht nur dem Gerichtsverfassungsrecht des Kaiserreichs¹¹. Es werden darüber hinaus auch die hierarchischen Verschärfungen der NS-Zeit fortgeführt. Der Neuanfang, das neue Richterbild, das die Verfasser des Grundgesetzes wollten, wurde nach 1945 nicht zu Ende gemacht. Es fragt sich, ob das wohl auch etwas mit der personellen Kontinuität in der Justiz nach 1945¹² zu tun hat(te).

Ein Grund für die Einführung einer Selbstverwaltung ist also, die bei der Schaffung des Grundgesetzes angedachte Neuordnung der dritten Gewalt im Verfassungsstaat zu vollenden und den Geist der NS-Zeit endgültig zu vertreiben. Dabei geht es nicht um Privilegien, sondern um die Absicherung des Rechtsprechungsgewährleistungsanspruches der Bürgerinnen und Bürger. Es ist der Gedanke, dass nur eine organisatorisch nicht in die Exekutive eingebettete Justiz den Bürgern eine auch und besonders in Krisenzeiten wirklich unabhängige Rechtsprechung bieten kann.

- **Dieser Gedanke entspricht auch eher einem europäischen Rechtsverständnis.**

Die Justizorganisation ist zwar in den Staaten Europas sehr unterschiedlich geregelt, auch in anderen Ländern nicht immer völlig frei von exekutiven Elementen und wegen der unterschiedlichen Rechtstraditionen nicht immer ohne weiteres vergleichbar. Insbesondere aber die Staaten, die nach totalitären Regimen einen Neuanfang machten (Italien, Spanien, Portugal, aber auch viele Staaten nach 1989) achteten darauf, die Justizorganisation aus einer zu großen Nähe zur Exekutive zu lösen. In den letzten 10 Jahren haben zudem andere Länder den Weg zu diesem Gedanken stärker verpflichtenden Organisationsformen gefunden

⁸ Weist DRiZ 1968, S 223ff; Baur, Justizaufsicht und Unabhängigkeit 1954, 58ff

⁹ GVVO RGBl. 1935 I s. 403; „Führer“-Erlaß vom 3.4.1941, RGBl. I S. 201; 1. DV RGBl. I S. 224; Weist a.a.O.; Baur, a.a.O.

¹⁰ vgl. u.a. Kissel GVG 5. Aufl. 2008, Anhang 2, Einleitung Rn 12 a.E.

¹¹ Das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) von 1877 gilt nach wie vor

¹² Vgl. etwa Katalog zur Ausstellung des BMJ Justiz und Nationalsozialismus 1989, Seiten 353ff

(Großbritannien, Dänemark)¹³. Auch europäische Justizorganisationen formulierten dazu Standards, die diesem Gedanken Rechnung tragen¹⁴.

- **Schließlich sprechen auch die anstehenden Gestaltungsaufgaben in der Justiz für eine Direktverwaltung.**

Wie alle staatlichen Aufgaben steht auch die Justiz vor Herausforderungen. Es geht um eine effiziente Organisation in Zeiten knapper Kassen, es geht um eine zügige aber auch wirksame und werterhaltende Rechtsprechung in Zeiten schneller und globaler Märkte, es geht ganz konkret um die Veränderungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr und der Entwicklung elektronischer Akten.

Es ist unumstritten, dass nicht nur eine zügige, sondern auch und gerade eine kompetente und in ihrer Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit vertrauensvolle Justiz ein wirtschaftlicher Standortfaktor ist. Die deutsche Justiz genießt insoweit durchaus Ansehen. Sie läuft aber auf lange Sicht Gefahr, den Anschluss an die europäischen Organisationsstandards zu verlieren. Das kann zu Vertrauensverlusten bei Bürgern und Wirtschaft führen.

Deutlich wird das z.B. bei der elektronischen Kommunikation: Bürgerinnen und Bürger, wie auch Wirtschaftsunternehmen, müssen der Justiz bei Verfahren immer wieder persönliche und vertrauliche Daten übermitteln und anvertrauen. Dazu können auch Daten gehören, die man nicht ohne weiteres auch anderen staatlichen Stellen übermitteln muss oder möchte. Die Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit bekommt damit immer höhere Bedeutung. Die Justizorganisation sollte deswegen über alle Zweifel darüber erhaben sein, bei wem die Daten letztlich liegen. Eine in der Hand der Exekutive befindliche Justizorganisation könnte in den Verdacht geraten, eine saubere Trennung nicht (mehr) gewährleisten zu können.

Zudem können Maßnahmen wie die Entwicklung elektronischer Akten nur sinnvoll gestaltet werden, wenn die Richterinnen und Richter sich diesen Herausforderungen öffnen und sie mitgestalten. Gebraucht werden also Richterinnen und Richter, die über die einzelnen Fälle hinaus Verantwortung übernehmen und es auch als ihre Aufgabe ansehen, sinnvolle, zukunftsorientierte und bürgerfreundliche Organisationsformen zu gestalten und dabei sicherstellen, dass die organisatorischen und informationstechnologischen Maßnahmen den Anforderungen eines fairen, gesetzmäßigen und unabhängigen Verfahrens folgen und nicht umgekehrt. Damit dieses Potenzial genutzt werden kann, muss ihnen administrative Verantwortung auch übertragen werden können.

Mit einer organisatorischen Dominanz der Exekutive in der Gerichtsverwaltung wird die Fortentwicklung zukunftsfähiger Justizstrukturen, die auch im 21. Jahrhundert eine kompetente und unabhängige Rechtsprechung sicherstellen, nur schwer gelingen können.

- Bei allen Überlegungen sollte bedacht werden, dass auch die Staatsanwaltschaften zur Justiz gehören. Es ist deswegen im Rahmen der Reformüberlegungen auch zu klären ob und wie die Staatsanwaltschaften in eine einheitliche Justizorganisation ein-

¹³ Vgl. Jeschke, Modelle einer selbstverwalteten Dritten Gewalt in Europa, KritV 93 (2010) S. 233; Fuchs a.a.O. S. 63ff

¹⁴ Z.B. CCJE, Stellungnahme Nr. 10 (2007), Parlamentarische Versammlung des Europarates, Resolution Nr. 1685 (2009)

bezogen werden können. Grundsätzlich könnten die nachfolgend beschriebenen Prinzipien aber auch für die äußere Organisation der Staatsanwaltschaften gelten.

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

Um die Justizverwaltung aus der Exekutivverwaltung herauszulösen ist eine eigenständige Verwaltung aufzubauen, die in der Spitze durch das Parlament legitimiert und diesem gegenüber verantwortlich ist. Zudem sind die Binnenstrukturen der Justiz dahingehend zu reformieren, dass sachfremde Einflüsse auf die Entscheidungsfindung reduziert und die Beteiligung der Richterinnen und Richter an den Verwaltungsaufgaben gestärkt wird. Das bedeutet konkret:

- Es ist ein **Landesjustizrat (LJR)** zu schaffen:
 - der LJR könnte aus 10 bis 15 Personen bestehen
 - ihm sollten Richterinnen und Richter sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger aller Gerichtsbarkeiten angehören, es könnten daneben aber auch Parlamentarier sowie Personen justiznaher Berufe (Rechtsanwälte, Rechtswissenschaftler) Mitglieder sein
 - Die Mitglieder des LJR werden vom Parlament auf Zeit gewählt, sie müssten aber auch etwa in der Form eines konstruktiven Misstrauensvotums abwählbar sein
 - Mitglieder des LJR haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht dem Parlament und/oder seinen Ausschüssen zu berichten und Rechenschaft abzulegen
 - Der LJR ist das oberste Leitungs- und Entscheidungsorgan der Justizverwaltung und nimmt alle (administrativen) Aufgaben wahr, die jetzt im Justizministerium erledigt werden. Dabei wird er durch einen Verwaltungsunterbau unterstützt, der aus den Ressourcen des JM hervorgeht
 - Zu den Aufgaben des LJR gehört insbesondere auch die Erstellung eines Ansatzes für einen Einzelplan des Justizhaushaltes und dessen Diskussion zunächst mit dem FM und (soweit Streitpunkte verbleiben) im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Haushaltsgesetz
- Außerdem sollten die Entscheider der Justiz auch auf der **Ebene der einzelnen Gerichte an den Verwaltungsaufgaben** stärker beteiligt werden. Das könnte dadurch geschehen, dass den Präsidien der Gerichte eine größere Mitsprache bei Verwaltungsaufgaben eingeräumt wird. Letztlich sollten die Verwaltungsfunktionen Aufgaben sein, die wie allen anderen richterlichen Aufgaben verteilt werden.

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

Die grundlegenden Strukturprinzipien sollten in die Landesverfassung aufgenommen werden. Einzelheiten sollten in einem Gerichtsorganisationsgesetz im Zusammenhang geregelt werden. Bei dieser Gelegenheit könnten auch alle anderen derzeit bundesgesetzlich vorgesehenen Ausführungsregeln, die bisher in verschiedenen Landesgesetzen enthalten sind (z. B. AGGVG) in dieses Gesetz aufgenommen werden.

Will man die Justizverwaltung aus der Exekutivverwaltung ausgliedern und in eine direkte Legitimations- und Verantwortungsbeziehung zum Landtag bringen, muss der zu schaffende Landesjustizrat die **Stellung einer obersten Landesbehörde** erhalten. Alle anderen Verwaltungsformen führen dazu, dass letztlich immer eine ministerielle Letztverantwortung ver-

bleibt¹⁵.

Die schleswig-holsteinischen obersten Landesbehörden sind abschließend in § 5 Abs. 1 LVwG aufgeführt. Diese Vorschrift wäre um den LJR zu ergänzen. Die Aufgaben der obersten Landesbehörden sind, jedenfalls soweit es ihre Beziehung zur Exekutive angeht, in der Landesverfassung geregelt. Art. 26 LVerfSH bestimmt, dass die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Organ ist. Art. 14 Abs. 3 LVerfSH beschreibt die administrativen Aufgaben des Landtagspräsidenten. Auch der Landesrechnungshof (LRH) ist in seiner Stellung in Art 57 LVerfSH benannt. Das bedeutet, dass ein LJR als oberste Landesbehörde in der Verfassung beschrieben werden muss. Außerdem sind seine Aufgaben grundlegend zu regeln und das grundsätzliche Wahlverfahren festzulegen. Bei dem Wahlverfahren sind viele Einzelheiten zu klären, die die Macht- und Einflussbalance zwischen Landtag und Justizrat regeln. Die Einzelheiten gehören in ein Organisationsgesetz. Es gibt vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. Dazu soll hier noch nicht im Einzelnen Stellung genommen werden. Grundsätzlich zu klären ist jedoch, ob die Wahlen mit einfachen oder qualifizierten Mehrheiten erfolgen sollen. Bei einfachen Mehrheiten würde ein Justizrat sich in der Zusammensetzung eher den politischen Verhältnissen der Landesregierung annähern, bei qualifizierten Mehrheiten würde dieses Element eher kleiner werden. Wesentlich für eine Entscheidung ist letztlich ein Blick auf die Gesamtkonstruktion der neuen Organisation. Die NRV spricht sich an dieser Stelle und zunächst dafür aus, ähnlich wie bei den Regelungen zum Richterwahlausschuss, qualifizierte Mehrheiten vorzusehen.

Korrespondierend zu den Regelungen in der LVerfSH und im LVwG wären noch Regelungen in anderen Gesetzen (LHO, LRiG u.a.) erforderlich.

4. Welche gesetzlichen Änderungen müsste/sollte ihren Niederschlag in der schleswig-Holsteinischen Verfassung finden?

In die Landesverfassung müssten nur die Grundregeln der Justizorganisation und insbesondere zum LJR aufgenommen und dabei insbesondere das grundlegende Verhältnis zum Parlament bestimmt werden. Die richtige Stelle dafür ist Art 43 LVerfSH. Hinter Art 43 Abs. 1 könnte weitere Absätze aufgenommen werden, die

- den Landesjustizrat als Institution und oberste Landesbehörde beschreiben
- die grundlegenden Aufgaben des Landesjustizrates beschreiben, etwa vergleichbar mit Art. 14 Abs. 3 LVerfSH
- festlegen, wie der LJR vom Landtag gewählt und ggf. abgewählt werden kann

5. Wie könnte eine entsprechende Formulierung lauten?

Aufgenommen werden könnten in Art 43 LVerfSH hinter Abs. 1 zum Beispiel folgende Regelungen:

„(2) Ein Landesjustizrat nimmt als oberste Landesbehörde die Verwaltung der Gerichte (und Staatsanwaltschaften) des Landes wahr. Dazu gehören alle wirtschaftlichen und organisatorischen Angelegenheiten der Gerichte (und Staatsanwaltschaften) nach Maßgabe der Landesgesetze, die Vertretung des Landes in Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten der Gerichte (und Staatsanwaltschaften) und die Feststellung des

¹⁵ Vgl. Günther/Hamdorf, Justiz 2010: Leitplanken und Weichenstellung SchlHAnz 2009, S. 65ff

Entwurfes des Haushaltsplans für die Justiz. Ihm stehen die Einstellung und Entlassung der Angestellten, Arbeiterinnen und Arbeiter sowie die Ernennung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand der Beamtinnen und Beamten nach Maßgabe der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu. Er ist die oberste Dienstbehörde der Beschäftigten der Justiz einschließlich der Richterinnen und Richter (sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte).

(3) Der Landesjustizrat besteht aus (15) Mitgliedern einschließlich einer Präsidentin oder eines Präsidenten und einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten. Die Mitglieder werden vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt. Die Amtszeit des Landesjustizrats beträgt 5 Jahre, sie endet mit dem Zusammentritt des neuen Justizrates. Der Landtag kann in einer laufenden Amtszeit einzelne oder alle Mitglieder dadurch ablösen, dass er mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen einen oder mehrere Nachfolger wählt.“

Die jetzigen Absätze 2 bis 5 rücken entsprechend weiter. Durch den bisherigen Absatz 5, der dann Abs. 7 würde, ist sichergestellt, dass alle weiteren Einzelheiten zum Wahlverfahren, zur Aufgabenverteilung und Beschlussfassung im Gremium etc. durch das Justizorganisationsgesetz geregelt werden können. Es ist letztlich eine ähnliche Gesetzssystematik, wie sie zwischen der Landesverfassung und z.B. dem Ministergesetz oder dem Abgeordnetengesetz besteht, ergänzt um weitere binnenorganisatorische Regelungen.

Durch die Fortgeltung des bisherigen Absatzes 2 wird sichergestellt, dass das Verfahren für die Anstellung der Richterinnen und Richter nicht geändert wird. Das Land verfügt hier bereits über ein demokratisches und sehr bewährtes Verfahren. Das soll durch die Reformüberlegungen grundsätzlich nicht berührt werden.

Zu den Fragen aus dem Schreiben vom 2.12.2013:

1. Welche Grenzen für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz ergeben sich aus den bundesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere aus dem Grundgesetz, dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Deutschen Richtergesetz?

Die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Rahmenbedingungen sind insbesondere das Prinzip der Gewaltenteilung und das Demokratieprinzip so wie die Regelung in Art 98 Abs. 4 des GG. Alle stehen aber einer Selbstverwaltung nicht grundsätzlich entgegen, sondern machen (nur) Vorgaben für Gestaltung. Sie stehen also nicht dem „ob“ entgegen, sondern haben Bedeutung für das „Wie“:

- Der Grundsatz der **Gewaltenteilung** aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG besagt, dass die Staatsgewalt hinsichtlich Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung durch unterschiedliche Funktionsträger wahrgenommen werden muss. Das Grundgesetz folgt dabei jedoch nicht dem Prinzip der vollständigen Trennung der Funktionen sondern lässt sog. Verschränkungen durchaus zu. Eine Grenze besteht dort, wo eine Staatsgewalt in ihrem „Kernbereich“ beschränkt würde. Das wäre in jedem Fall unzulässig. Es ist deswegen verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich, Trägern der Rechtsprechung einzelne Verwaltungsaufgaben zu übertragen, so wie die Exekutive etwa im Bereich der Widerspruchsentscheidung rechtsprechungsähnliche Aufgaben oder im Bereich der Ver-

ordnungen legislative Entscheidungsformen wahrnimmt. Die entscheidende Frage unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ist, ob entweder die Judikative oder die Exekutive durch eine Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich betroffen wäre. Das ist nicht der Fall. Bei der **Judikative** wäre das dann der Fall, wenn Richterinnen und Richter dadurch in ihrer Rechtsprechungsaufgabe behindert oder unangemessen beeinflusst würden. Das steht aber nicht zu erwarten. Schon jetzt sind bei den Gerichten verschiedene Richterinnen und Richter auch mit Verwaltungsaufgaben betraut, ohne dadurch in der Rechtsprechung behindert zu werden. Das wird ausdrücklich durch die Vorschriften des DRiG gestützt. § 4 DRiG sieht zwar vor, dass neben der Rechtsprechung keine Aufgaben der Verwaltung wahrgenommen werden dürfen. § 4 Abs. 2 Nr. 1 DRiG macht aber für Aufgaben der „Gerichtsverwaltung“ ausdrücklich eine Ausnahme. Auch in ihrer Gesamtheit dürfen die Verwaltungsaufgaben „die Justiz“ nicht überfordern, denn es sollen ja die bisherigen Ressourcen des JM weiter genutzt werden. Damit ist dann zwar keine strukturelle Personalvermehrung verbunden, grundsätzlich auch noch keine Verminderung. Die Justiz hätte also die Kapazitäten, um diese Aufgaben wahrzunehmen ohne die Rechtsprechungstätigkeit einschränken zu müssen.

Eine weitere Grenze könnte bei den Aufgaben der sog. „Justizverwaltung“ liegen. Damit sind Aufgaben der gerichtsübergreifenden Verwaltung gemeint, also wenn etwa auch Verwaltungsaufgaben der Staatsanwaltschaften übernommen werden. Solche Aufgaben könnten im Bereich des LJR anfallen. Das steht aber einer Übertragung nicht generell entgegen. Es müsste allerdings vorgesehen werden, dass die Personen, die im LJR oder der direkt zuarbeitenden Verwaltung tätig sind, in der Zeit ihrer Tätigkeit dort, nicht gleichzeitig auch in der Rechtsprechung tätig sein können, wohl aber davor und danach. Das entspräche letztlich aber auch der derzeitigen Situation, in der Richterinnen und Richter auf Zeit in das Justizministerium in alle möglichen Funktionen abgeordnet, berufen und gewählt werden und nach deren Ende wieder ihre richterliche Tätigkeit aufnehmen. Es korrespondiert auch mit dem Gedanken, dass die Tätigkeit im LJR ja letztlich die Funktionen, die jetzt durch Minister, Staatssekretär und ggf. Abteilungsleiter wahrgenommen werden, ersetzen. Die Tätigkeit im LJR könnte daher schon vom Umfang her ohnehin eine parallele Tätigkeit in der Rechtsprechung in der Zeit nicht zulassen.

Auch die **Exekutive** wird durch eine solche Übertragung nicht in ihrem Kernbereich betroffen. Schon vom Umfang her betrifft die Justizverwaltung nur einen kleinen Ausschnitt der Landesverwaltung. Diskutiert wird insoweit allenfalls, ob nicht insbesondere die Dienstaufsichtsbefugnisse über das nichtrichterliche Personal, insbesondere die nichtrichterlichen Beamten, bei der Exekutive verbleiben müsste¹⁶. Jedoch spricht im Ergebnis nichts gegen eine teilweise Übertragung der Dienstherreneigenschaft auf ein eigenständiges Organ. Denn es ist eine solche Übertragung auch bei anderen Stellen schon erfolgt. So ist etwa der Präsident des Landtages gem. Art 14 Abs. 2 LVerfSH der Dienstvorgesetzte der (beamteten wie nicht beamteten) Bediensteten des Landtages. Für die Justiz würde nichts anderes gelten, auch wenn dort der Personalkörper natürlich größer ist. Im Vergleich zur übrigen Landesverwaltung ist er immer noch klein.

Unter dem Gesichtspunkt des **Demokratieprinzips** (Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 Abs. 1 LVerfSH) ist es verfassungsrechtlich erforderlich, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Alle Staatsgewalt muss daher auf das Volk zurückzuführen sein. Da als einziges Staatsorgan das Parlament vom Volk direkt gewählt ist, muss eine vollständige Legitimationskette

¹⁶ Vgl. Fuchs a.a.O. Seite 92f

der Staatsgewalt bestehen, die bis zum Parlament reicht. Für Verwaltungstätigkeit muss daher eine personelle, institutionelle und sachlich-inhaltliche Legitimation durch den Landtag bestehen, wobei die Legitimation einen ausreichenden Gehalt, ein ausreichendes „Legitimationsniveau“ aufweisen muss. Gemeint ist damit, dass das Parlament einen effektiven Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit ausüben können muss¹⁷. Das gilt auch für die Justizverwaltung. Problematisiert wird insoweit, ob die Legitimation auch/unterstützend durch die Richter selbst erfolgen kann, soweit etwa die Richter ihrerseits durch eine demokratische Wahl bestimmt wurden. Jedenfalls besteht aber Einigkeit, dass eine Legitimation immer dann ausreichend ist, wenn eine Wahl des Justizverwaltungsorgans direkt und vollständig durch das Parlament erfolgt und auch eine Möglichkeit der Abwahl besteht (sog. sanktionierte Verantwortlichkeit)¹⁸. Eine solche Gestaltung wird hier vorgeschlagen. Sie ist damit unter der Geltung des Demokratieprinzips unproblematisch.

Soweit im Übrigen dadurch sog. „ministerialfreie Räume“ geschaffen werden, ist auch das unproblematisch. Diese Gestaltungsform ist grundsätzlich zulässig, soweit keine direkte Verwaltungstätigkeit gegenüber dem Bürger, sondern nur eine andere Aufgaben unterstützende Verwaltungstätigkeit ausgeübt werden soll und die demokratische Legitimation auf andere Art und Weise hergestellt wird. Genauso ist es hier vorgesehen.

Eine durch den Landesverfassungsgeber nicht zu verändernde Grenze bildet jedoch **Art 98 Abs. 4 GG**. Darin wird vorgesehen, dass die Länder bestimmen können, dass über die Anstellung der Richter die Landesjustizminister **gemeinsam** mit einem Richterwahlausschuss entscheiden. Diese Vorschrift ist nach allgemeiner Meinung so zu verstehen, dass jedenfalls ein Exekutivorgan an der Anstellungsentscheidung zu beteiligen ist. Allerdings bezieht sich diese Ausnahme nur auf den ausdrücklich genannten Vorgang der Anstellung. Lediglich hinsichtlich dieser grundlegenden Personalentscheidungen (Lebenszeitanstellung, Beförderung) muss der Landesjustizminister (oder ein anderer Minister, dem diese Aufgabe übertragen wird) mitentscheiden. Für andere Justizverwaltungsaufgaben gilt Art 98 Abs. 4 GG nicht.

Der hier vorgeschlagenen Übertragung der Justizverwaltungsaufgaben steht diese Vorschrift nicht entgegen. Denn die derzeitigen Regelungen in Art 43 Abs. 2 LVerfSH sollen durch die hier vorgeschlagene Reform gar nicht berührt werden. Das Richterwahlverfahren in Schleswig-Holstein soll nicht geändert werden. Es muss also im Zusammenhang mit der Richterwahl klargestellt werden, dass der LJR hieran **nicht** beteiligt ist, die Zuständigkeit eines Landesministers als Exekutivorgan also unberührt bleibt.

Schließlich ist zu beachten, dass das sog. **Weisungsrecht der Landesjustizverwaltung gegenüber der Staatsanwaltschaft** (§§ 146/147 GVG) nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers steht¹⁹. Auch insoweit kann also eine Veränderung nicht erfolgen. Die hier vorgeschlagene Reform bezieht sich aber ausschließlich auf organisatorische Fragen, nicht auf fachliche Vorgaben. Auch diese Grenze stünde dem Vorhaben also nicht entgegen.

¹⁷ BVerfGE 93, 37-85

¹⁸ Vgl. Wittreck, Anhörung im Bundestag vom 22.4.2013 zu Gesetzentwürfen der Fraktion „Die Linke“: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2900&id=1218>

¹⁹ Siehe etwa auch Antrag der CDU-Fraktion vom 11.12.13 LT-Drs. 18/1422

2. Ist es nach dem derzeit geltenden Landesverfassungsrecht möglich, die Justizverwaltung als oberste Landesbehörde einzurichten?

Das Grundgesetz gibt dem Landesgesetzgeber die Kompetenz, die Organisation der Verwaltung, auch der Justizverwaltung, zu regeln, soweit dabei die bundesgesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Die obersten Landesbehörden sind in § 5 Abs. 1 LVwG genannt. Der Landesgesetzgeber wäre nun zwar grundsätzlich befugt, dieses Gesetz zu verändern und eine weitere oberste Landesbehörde aufzunehmen. Da aber, wie oben dargestellt, die Aufgaben und die Abgrenzung der obersten Landesbehörden in der Verfassung selbst geregelt sind, kann eine oberste Landesbehörde in Schleswig-Holstein nicht allein durch ein sog. „einfaches Gesetz“ errichtet werden. Sie bedarf immer auch der Verankerung in der Landesverfassung. Erst in Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Rahmens kann eine oberste Landesbehörde durch ein einfaches Landesgesetz ausgestaltet werden.

Der Landesverfassungsgeber ist allerdings grundsätzlich frei darin, zu bestimmen, welche obersten Landesbehörden er errichtet und mit welchen Aufgaben er sie betraut. Er hat dabei nur die verfassungsrechtlichen und staatorganisationsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten. In deren Rahmen ist es, wie dargestellt, möglich, die Justizverwaltung als oberste Landesbehörde auszugestalten. Das ist auch heute schon der Fall, wird doch die Justizverwaltung derzeit durch die Justizministerin als oberste Landesbehörde wahrgenommen. Im Kern geht es in der Reform also darum, die oberste Landesbehörde "Justizministerin" durch eine oberste Landesbehörde „Landesjustizrat“ zu ersetzen. Das muss möglich sein, solange die demokratische Legitimation des Justizrates jedenfalls nicht geringer ist, als die der Justizministerin.

Durch die hier vorgeschlagene Direktwahl des LJR wäre die demokratische Legitimation der Justizverwaltung höher als sie es derzeit ist. Die Justizverwaltung kann also als eigene oberste Landesbehörde eingerichtet werden, wenn das politisch gewollt ist.

Mit freundlichen Grüßen

Carsten Löbbert