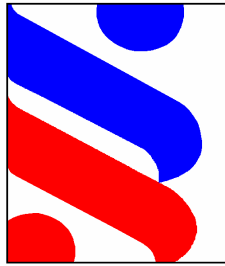


Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2423



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im Februar 2014
Stellungnahme Nr. 02/2014
Abrufbar unter www.richterverband.de

Stellungnahme zur Reform der Landesverfassung Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Zu den von dem Sonderausschuss Verfassungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtags aufgeworfenen Fragen vom 21. Januar 2014 nimmt der Schleswig-Holsteinische Richterverband wie folgt Stellung:

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

Für eine selbstverwaltete Justiz sprechen vor allem folgende Argumente:

a) Konsequente Umsetzung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Gewaltenteilung

Dem in der Verfassung angelegten Grundsatz der Gewaltenteilung wird zu besserer Geltung verholfen, die richterliche Unabhängigkeit wird in stärkerem Maße gesichert. Mit einer Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz wird die Eigenständigkeit der Judikative als dritter Staatsgewalt im Verhältnis zu Exekutive und Legislative betont

und gleichzeitig eine Binnenstruktur geschaffen, die die Unabhängigkeit der Richter institutionell absichert. Dadurch wird das Vertrauen der Rechtsuchenden in die Justiz gestärkt, indem schon bloßen Mutmaßungen über mögliche Einflussnahmen sichtbar die Grundlage entzogen wird.

b) Angleichung an den europäischen Standard

Es wird den in Europa an die Justiz gestellten Anforderungen entsprochen. Mit einer Selbstverwaltung wird der Anschluss an europäische Standards einer Justizverfassung ermöglicht. Die derzeitige deutsche Justizstruktur würde nur schwerlich die EU-Beitrittskriterien erfüllen, die die Europäische Union auf der Grundlage der Empfehlungen des Europarats für Beitrittskandidaten aufstellt. Bereits 2009 hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Bundesrepublik Deutschland einstimmig aufgefordert, ein System justizieller Selbstverwaltung nach dem Vorbild der in den meisten europäischen Staaten vorhandenen Justizräte einzuführen, um die Unabhängigkeit der Justiz für die Zukunft zu gewährleisten.¹

c) Vorhandene Sachkompetenz kann verstärkt genutzt werden.

Eine erhöhte Eigenverantwortung der Richter und Staatsanwälte dient der nachhaltigen Verbesserung der Rahmenbedingungen, unter denen der Rechtsgewährungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger verwirklicht wird. Mit Entscheidungsträgern aus der Praxis wird die Erfahrung und der Sachverstand der Richter und Staatsanwälte optimal genutzt und die Qualität der Rechtsprechung gesichert.

d) Stärkere Anbindung an die Justiz

Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen innerhalb der Justiz kann gesteigert werden. Der Justiz steht als oberster Dienstvorgesetzter die Justizministerin oder der Justizminister vor. Eine der Aufgaben der Justizministerin oder des Justizministers ist es, sich für die besonderen Belange der Justiz und ihrer Angehörigen einzusetzen. Dies setzt voraus, dass das jeweilige Leitungsorgan mit den Besonderheiten der Justiz vertraut ist. Den Angehörigen der Justiz fällt es mitunter schwer, ihre speziellen Sorgen, Probleme und Interessen hinreichend vertreten zu wissen, wenn die Justizministerin oder der Justizminister keinerlei Anbindung an die Justiz hat. Dies kann

¹ Resolution 1685 (2009) "Allegations of politically-motivated abuses of the criminal justice systems in Council of Europe member states" vom 30.09.2009, Gliederungsnr. 5.4.1.

die Effektivität der Justiz mindern. Mit einer stärkeren Selbstverwaltung kann diesem Problem wirksam begegnet werden.

e)

Ergänzend wird Bezug genommen auf

- den Entwurf des Deutschen Richterbundes für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz vom 1. Februar 2010 (Anlage bei Umdruck 18/2420) sowie
- das Eckpunktepapier für eine Strukturreform der Justiz des Landes Schleswig-Holstein, das jüngst die vom Ministerium für Justiz, Kultur und Europa des Landes Schleswig-Holstein eingesetzten Arbeitsgruppe "Autonomie der Justiz" erarbeitet hat (Umdruck 18/2392).

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

Für eine gestärkte Selbstverwaltung der Justiz sind zwei grundsätzliche Änderungen der vorhandenen Strukturen erforderlich.

Zum einen ist die Verwaltung der Justiz nach Möglichkeit von der Exekutive zu entkoppeln. Bislang ist das für die Justiz zuständige Mitglied der Landesregierung der oberste Dienstvorgesetzte sämtlicher in der Justiz tätigen Richter, Beamten und Angestellten. Mit einer Gleichrangigkeit der beiden Staatsgewalten ist dieser Zustand nicht vereinbar. Für den Bereich der Justiz ist vielmehr ein oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan erforderlich, das nicht hierarchisch unter der Landesregierung verortet ist, sondern eigenständig daneben steht.

Dabei kann es sich grundsätzlich um einen "Justizpräsidenten" als Einzelperson handeln oder um ein plurales Gremium, das hier entsprechend der langjährigen Diskussion im Deutschen Richterbund als "Justizverwaltungsrat" bezeichnet wird und als oberste Landesbehörde eingerichtet werden müsste.²

² Lösungen "unterhalb" einer neuen obersten Landesbehörde, also etwa die Übertragung der Zuständigkeiten auf die Obergerichte, auf eine Körperschaft ohne Gebietshoheit, auf ein Amt im Sinne von § 5 Abs. 2 LVwG oder auf eine Anstalt öffentlichen Rechts kommen aus verschiedenen Gründen nicht

Zum anderen stellt das Ziel, dass sich die Justiz selbst verwalten möge, Anforderungen an die Bildung jenes obersten Leitungsorgans. Eine Selbstverwaltung der Justiz setzt voraus, dass es sich gerade aus Justizangehörigen zusammensetzt, namentlich Richtern und Staatsanwälten. Den Richtern ist die Rechtsprechung schon von Verfassungs wegen anvertraut; die Stellung der Staatsanwälte, die im Strafverfahren gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung erfüllen, ist innerhalb der dritten Gewalt als eine dem Richteramt ähnliche zu begreifen.

Nicht minder konstitutiv für eine Selbstverwaltung ist das Erfordernis, dass sämtliche Richter und Staatsanwälte maßgeblichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Leitungsorgans ausüben können. Eine Wahl des Justizpräsidenten oder des Justizverwaltungsrates allein durch das Parlament würde nicht zu einer Selbstverwaltung der Justiz führen, sondern es bei dem bisherigen Zustand einer Fremdverwaltung belassen.

Eine Wahl des Justizpräsidenten oder der Mitglieder des Justizverwaltungsrates allein durch Richter und Staatsanwälte kommt wiederum aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht. Um den gewählten Personen die erforderliche demokratische Legitimation zu verleihen, ist eine ununterbrochene Legitimationskette vom unmittelbar gewählten Parlament zum konkreten Amtswalter erforderlich. Eine Wahl durch Richter und Staatsanwälte reicht dafür nicht aus, da sie ihre Wahlentscheidungen nicht dem Parlament gegenüber zu verantworten hätten.

Um beide Ziele gleichzeitig zu erreichen, sind verschiedene Wege denkbar. So kommt ein zweistufiges Wahlverfahren für den Justizpräsidenten bzw. die Mitglieder des Justizverwaltungsrates in Betracht: In einem ersten Wahlgang könnten die Richter und Staatsanwälte des Landes den Kreis der Kandidaten in einem Maße eingrenzen, das noch eine echte Auswahlentscheidung ermöglicht. In einem zweiten Wahlgang würde der Landtag aus diesem Kreis den oder die Amtswalter auswählen. Ein anderer gangbarer Weg ist die Zwischenschaltung eines gemischt zusammengesetzten Wahlorgans, das im Folgenden "Justizwahlausschuss" genannt wird. Ein solcher Ausschuss kann die erforderliche demokratische Legitimation verleihen, wenn die überwiegende Zahl seiner Mitglieder vom Parlament entsandt wird; er kann

in Betracht, siehe hierzu im Einzelnen *Günther/Hamdorf*, "Justiz 2010": Leitplanken und Weichenstellungen", *SchlHA* 2009, 65, 69 f.

auch die Beteiligung der Richter und Staatsanwälte gewährleisten, wenn sie den kleineren Teil der Mitglieder wählen.

Wie bereits in der Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes Nr. 01/2014 (Umdruck 18/2420) im Einzelnen ausgeführt worden ist, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Wahl durch ein solches Organ zulässig, solange eine doppelte Mehrheit vorliegt: Für die Vermittlung demokratischer Legitimation bedarf es der Mehrheit des gesamten Organs und der Mehrheit seiner demokratisch unbeschränkt legitimierten Mitglieder.

Ein derartiger Justizwahlausschuss könnte durch eine Modifikation des vorhandenen Richterwahlausschusses gemäß Artikel 43 Absatz 2 der Landesverfassung entstehen, wenn nicht mehr sämtliche seiner Mitglieder vom Landtag gewählt würde, sondern ein Teil von den Justizangehörigen.

Insoweit dürfte auch die Regelung des Art. 98 Abs. 4 GG dem Konzept eines Justizpräsidenten oder eines Justizverwaltungsrates nicht entgegenstehen (vgl. im Einzelnen die Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes Nr. 01/2014; Umdruck 18/2420). Als "Landesjustizminister" im Sinne von Art. 98 Abs. 4 GG käme durchaus eine neu einzurichtende, nicht der Ministerialverwaltung zugehörige oberste Landesbehörde für die Justiz in Betracht, wenn deren ausreichende demokratische Legitimation sichergestellt ist. Denn es ist angesichts der abstrakten Leitlinien für das Landesverfassungsrecht in Art. 28 Abs. 1 und 2 GG nicht anzunehmen, dass der Grundgesetzgeber im Zusammenhang mit der Richterwahl nebenbei weitere Einzelheiten des Staatsaufbaus der Bundesländer zwingend vorgeben wollte.

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

Eine mögliche einfachgesetzliche Umsetzung dieses Modells einschließlich der Detailregelungen ist im DRB-Entwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz exemplarisch dargelegt.

In Schleswig-Holstein ergibt sich die Besonderheit, dass der in der Landesverfassung umschriebene Aufgabenbereich der Landesregierung auch die Justizverwaltung umfasst. In Artikel 26 Absatz 1 heißt es dazu:

"Die Landesregierung ist im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan. Sie besteht aus der Ministerpräsi-

dentin oder dem Ministerpräsidenten und den Landesministerinnen und Landesministern."

Um eine echte Selbstverwaltung der Justiz in Schleswig-Holstein zu ermöglichen und der Landesregierung die Zuständigkeit für die Justiz zu entziehen, ist daher eine Änderung der Landesverfassung unumgänglich.

In der Landesverfassung müsste zudem nicht nur der Aufgabenbereich eines eigenständigen Leitungsorgans der Justiz beschrieben werden, sondern auch die wesentlichen Grundzüge seiner Wahl, so wie es auch beim Präsidenten des Landtags und der Landesregierung der Fall ist. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten kann auf eine einfachgesetzliche Regelung verwiesen werden.

Schließlich könnte im Interesse der Rechtsklarheit die Gelegenheit genutzt werden, die in mehreren Gesetzen und Verordnungen verstreuten landesrechtlichen Regelungen zur Gerichtsorganisation (etwa im Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz, in der Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung oder in der Verordnung über die Zuständigkeit in Justizverwaltungssachen) in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammenzufassen.

4.) Welche gesetzliche Änderung müsste/sollte ihren Niederschlag in der Schleswig-Holsteinischen Verfassung finden?

Der Justizverwaltungsrat als oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan für den Bereich der Justiz müsste in die Landesverfassung eingeführt werden. "Die Rechtsprechung" ist in Abschnitt VI der Landesverfassung geregelt. Es empfiehlt sich, die dort bestehenden Regelungen in Art. 43 zu ergänzen.

Soweit der bestehende Richterwahlausschuss zu einem umfassenderen Justizwahlausschuss umgeformt werden sollte, wäre eine Modifikation der Regelungen zu Aufgaben und Zusammensetzung des Richterwahlausschusses in Art. 43 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung erforderlich. Zumindest sollte die Vorschrift sprachlich angepasst werden, soweit dort "die oder der für den jeweiligen Gerichtszweig zuständige Landesministerin oder Landesminister" angesprochen werden.

5.) *Wie könnte eine entsprechende Formulierung lauten?*

Eine Umschreibung des Aufgabenbereichs des obersten Leistungsorgans der Justiz könnte sich an Artikel 14 Absatz 3 der Landesverfassung orientieren, der die Befugnisse des Landtagspräsidenten betrifft. Zwischen den ersten beiden Absätzen von Artikel 43 der Landesverfassung könnte etwa folgender Absatz ergänzt werden:

"Dem Justizverwaltungsrat/Justizpräsidenten obliegt die eigenständige Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Dazu gehören die Verwaltung der gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten der Justiz nach Maßgabe des Landeshaushaltsgesetzes und die Vertretung des Landes in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten der Justiz sowie die Feststellung des Entwurfs des Haushaltsplans der 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 der Justiz nach den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu. Er ist oberste Dienstbehörde der Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamten, Angestellten, Arbeiterinnen und Arbeiter der Justiz."

Falls die Richter und Staatsanwälte dadurch beteiligt werden sollen, dass die Wahl des oder der Amtswalter aufgrund einer Vorschlagsliste erfolgt, könnte folgender Text vorangestellt werden:

"Der Landtag wählt die Mitglieder des Justizverwaltungsrates/die Justizpräsidentin oder den Justizpräsidenten aus einer Vorschlagsliste, die von den planmäßig angestellten Richtern und Staatsanwälten durch Wahl bestimmt wird und mindestens die doppelte Zahl der zu wählenden Personen enthält."

Falls die Beteiligung der Justizangehörigen dagegen durch einen Justizwahlausschuss gewährleistet werden soll, könnte der bisherige Art. 43 Abs. 2 der Landesverfassung wie folgt gefasst werden:

"Die Mitglieder des Justizverwaltungsrates werden/Die Justizpräsidentin oder der Justizpräsident wird von einem Justizwahlausschuss gewählt. Er besteht zu zwei Dritteln aus vom Landtag gewählten Abgeordneten und zu einem Drittel aus von den planmäßig angestellten Richtern und Staatsanwälten gewählten Vertretern. Die Mitglieder des Justizverwaltungsrates können/Die Justizpräsidentin oder der Justizpräsident kann durch Beschluss des Justizwahlausschusses abberufen werden. Über die Anstellung einer Richterin oder eines Richters entscheidet der Justizwahlausschuss gemeinsam mit dem Justizverwaltungsrat /mit der Justizpräsidentin oder dem Justizpräsidenten. Der Justizwahlausschuss und der Landtag treffen die ihnen nach Satz 2 und 4 obliegenden Entscheidungen mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen."

Der Verweis auf eine einfachgesetzliche Regelung der weiteren Einzelheiten ist bereits in Art. 43 Abs. 5 der Landesverfassung enthalten.