

Veranstaltung "Selbstverwaltung der Justiz" Die Beiträge zur Podiumsdiskussion in Kurzfassung

Montag, 28.03.2011, 17.00 Uhr c.t., Künstlerhaus München - Clubetage

Referenten:

Richter am Amtsgericht als weiterer aufsichtführender Richter Walter Groß, Vorsitzender des Bayerischen Richtervereins

Ministerialdirigent im Justizministerium Peter Küspert

Präsident des Bayerischen Obersten Landesgerichts a.D. Dr. Gerhard Herbst

Vizepräsident des Bayerischen Anwaltsverbandes Rechtsanwalt Robert F. Reitzenstein

Moderation:

Rechtsanwalt Michael Dudek

Nach kurzer Einführung durch den Moderator Herrn Dudek und Vorstellung der einzelnen Referenten wird zunächst um ein grundsätzliches Statement eines jeden Diskussionsteilnehmers gebeten.

Herr Groß meint einleitend, es solle die Frage nach dem "Ob" der Selbstverwaltung von der Frage nach dem "Wie" der Selbstverwaltung getrennt behandelt werden. Zur Frage des "Ob" führt er aus, dass es zur Selbstverwaltung der Justiz seines Erachtens keine Alternative gäbe, während über das "Wie" ergebnisoffen diskutiert werden müsse.

Zum "Ob" konkretisiert er, dass sich diese Forderung bereits aus dem in der Verfassung verankerten Gewaltenteilungsgrundsatz ergäbe. Die derzeitige Situation werde dieser Verfassungsvorgabe nicht gerecht, da die Judikative von der Exekutiven dominiert werde. Hierzu nennt er beispielsweise, die Ernennung der hohen Gerichtspräsidenten und der Generalstaatsanwälte ohne vorangegangenes Ausschreibungsverfahren durch den Ministerrat unter maßgeblicher Beteiligung des Koalitionsausschusses. Zwar fände keine Einwirkung der Exekutive auf den Einzelfall statt, aber diese nehme Einfluss durch die Bestimmung des Rahmens des Arbeitspensums der Richter, deren Anzahl und die Anzahl der nichtrichterlichen Mitarbeiter. Schließlich entscheide die Exekutive faktisch auch über den Etat der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Als Resümee stellt er in den Raum, dass eine moderne Demokratie nach einer Selbstverwaltung der Justiz verlange.

Herr Küspert macht vorab drei Punkte deutlich, wonach zum einen der Status quo verfassungskonform sei, auch am derzeitigen Zustand keine Mängel nachgewiesen werden könnten und im übrigen Alternativen zum jetzigen Zustand nicht gewinnbringend seien.

Im einzelnen meint er, dass das Grundgesetz von Gewaltenschränkung und nicht von strikter Gewaltentrennung ausgehe. Deshalb müsse nicht der verfassungskonforme Status quo, sondern jeder Änderungsvorschlag auf seine Verfassungskonformität hin überprüft werden. Aus der Sicht des Ministeriums wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, dies bereits deshalb, weil in Art 98 IV GG und Art. 55 BV die Mitwirkung des Ministers vorgesehen sei. Die Grenze einer Änderung sei durch den, der grundgesetzlichen Ewigkeitsgarantie unterfallenden Grundsatz der Volkssouveränität (Demokratieprinzip) markiert. Demnach sei eine strikte demokra-

tische Legitimation der "Selbstverwaltung" nötig, dies sowohl im Hinblick auf den Finanzhaushalt der Justiz als auch bezüglich der Personalentscheidungen. Insofern sei eine Kontrolle durch das Parlament unverzichtbar.

Im Übrigen verwalte sich die Justiz ohnehin bereits jetzt weitgehend selbst, weil zum Beispiel die jeweiligen Gerichtspräsidenten über die Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel für die Gerichte überwiegend selbst entscheiden würden. Auch Beförderungen würden sich an den Beurteilungen der Gerichtspräsidenten orientieren. Darüber hinaus folge das Ministerium ohnehin in aller Regel den Personalvorschlägen der Generalstaatsanwälte und der Oberlandesgerichte. Auch den sehr seltenen Gegenvorschlägen des Präsidialrats werde überwiegend entsprochen, wobei letztendlich alle Personalentscheidungen der Kontrolle des Verwaltungsgerichts unterlägen.

Es könne keine Rede sein von grundlegenden Defiziten in der Rechtskultur und einem "erbarungswürdigen Zustand der Justiz", der gar nicht schlechter sein könne und dringend eine Selbstverwaltung erfordere. Dies sei schon deshalb falsch, weil die Situation der Justiz in der Vergangenheit schon sehr viel schlechter gewesen sei als heute, nachdem sich beispielsweise die Zahl der fehlenden Stellen von früher rund 600 auf heute lediglich 400 belaufe. Auch wenn dies immer noch ein bedauerlicher Fehlbestand sei: Die einschlägigen Kennzahlen belegten jedenfalls die hohe Leistungsfähigkeit der bayerischen Justiz.

Schließlich bestehe die Gefahr der parteipolitischen Instrumentalisierung, wenn Parteien Einfluss auf die Personalentscheidungen nehmen könnten. Diese Gefahr bestehe nach dem Status quo nicht. Auch eine selbstständige Justizverwaltung könne Einsparungsbeschlüssen des Parlaments nicht mit Erfolg entgegentreten, weil die Justiz keinen Vorrang vor anderen Staatsaufgaben habe.

Herr Dr. Herbst beginnt mit dem Hinweis, dass es zur Frage der Selbstverwaltung noch keine abschließende Meinungsbildung im Verein Pro Justiz gebe. Er wolle daher versuchen, die bisherigen Vorschläge anhand des Vereinszwecks zu beurteilen, also prüfen, ob die von der Satzung geforderte "Stärkung einer allein dem Recht und der Gerechtigkeit verpflichteten Gerichtsbarkeit als eigenständiger Dritter Gewalt" eine grundlegende Neuordnung der Justizverwaltung erfordere. Ein Reformbedarf bestehe nur dann, wenn die heutigen Justizministerien eine Gerichtsbarkeit von hoher Qualität nicht mehr ausreichend gewährleisten können. Die Fähigkeit dazu habe allerdings seit einigen Jahren deutlich abgenommen. Das ohnehin begrenzte politische Gewicht der klassischen Justizministerien sei deutlich geringer geworden, und zwar keineswegs nur in Bayern. In einigen kleineren Ländern gäbe es überhaupt keine Justizministerien mehr, in Nordrhein-Westfalen sei die Eingliederung des Justizministeriums in das Innenministerium erst am Verfassungsgerichtshof gescheitert, in Bayern seien Teilgebiete des Verbraucherschutzes dem Justizministerium zugeschlagen und so die Eigenständigkeit der Dritten Gewalt relativiert worden. Eine solche Relativierung zeige sich auch in der Zuordnung der Finanz-, Arbeits- und Verwaltungsgerichte zu den jeweiligen Fachministerien, sozusagen als "Hausgerichtsbarkeiten". Nicht akzeptabel sei die Vorwegnahme grundlegender justizpolitischer Entscheidungen – wie etwa die Abschaffung des Bayerischen Obersten Landesgerichts - unmittelbar durch den Ministerpräsidenten oder durch die Regierungsparteien unter Ausschaltung des Justizministeriums, der Richter und der Anwaltschaft. Im Gegensatz zu Gemeinden und Gemeindeverbänden steht der Justiz kein verfassungsrechtlich garantiertes Anhörungsrecht zu.

All dies habe zur Folge, dass die Justiz immer mehr nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten rationalisiert werde. Die zeitaufwendige Aufklärung von Straftaten werde durch deals mit den Angeklagten eingeschränkt, die Kollegialgerichte im Zivilprozess würden weitgehend durch Einzelrichter ersetzt, gleichzeitig die Rechtsmittel drastisch beschränkt und der verfassungsrechtliche Anspruch auf zügiges Verfahren oft nicht erfüllt. Er komme daher zu dem Ergebnis, dass eine leistungsfähige Gerichtsbarkeit im heutigen System nicht mehr ausreichend gewährleistet sei.

Der jetzt vorgestellten Vorschlag des Bayerischen Richtervereins, die Einbindung der Justiz in die Exekutive durch eine unmittelbar vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit legitimierte Selbstverwaltung zu ersetzen, verdiene eine intensive Diskussion. Ein besonderer Vorzug dieser Konzeption sei die im Vergleich zu den Justizministern unmittelbare und breitere demokratische Legiti-

mation des Präsidenten der Gerichtsbarkeit, die bei entsprechender Ausgestaltung der Einzelheiten eine durchaus effektive Selbstverwaltung ermögliche. In die weitere Diskussion sollten aber auch die vom Verein Pro Justiz bereits auf einer Podiumsdiskussion im Jahre 2006 vorgestellten Vorschläge zur Fortentwicklung des gegenwärtigen Systems einbezogen werden, wie zum Beispiel die Stärkung der Stellung des Justizministers im Kabinett, die Anhörungsrechte in Gesetzgebungsverfahren, die ausreichende Praxiserfahrung für den leitenden Beamten im Justizministerium und das Vetorecht des Präsidialrats bei der Besetzung höherer Richterämter.

Herr Reitzenstein führt einleitend aus, dass die Europäische Union Deutschland bereits aufgefordert habe, am Status quo der Justizverwaltung etwas zu ändern, zumal es bereits die Selbstverwaltung der Justiz in allen europäischen Ländern mit Ausnahme von Deutschland, Österreich und Tschechien gäbe.

Die Frage, ob die Selbstverwaltung zu einer besseren Etatausstattung führe, könne er nicht beurteilen, möglicherweise seien dies aber auch zwei verschiedene, getrennt zu behandelnde Themen. Auch aus Sicht des Bayerischen Anwaltverbandes sei eine Änderung des Grundgesetzes für die Verwirklichung der Selbstverwaltung der Justiz erforderlich. Dies deshalb, weil am Status quo erhebliche Mängel bestünden, welche auch die Anwaltschaft spüre. So führe der Personalmangel bei den nichtrichterlichen Mitarbeitern zu teilweise starken Verfahrensverzögerungen, was beispielsweise im Hinblick auf das strafrechtliche Beschleunigungsgebot nicht unproblematisch sei. Die Diskussionen zum Thema "Deal" im Strafverfahren sprechen in diesem Zusammenhang für sich. Er beendet seine Ausführungen mit dem Fazit, dass die Selbstverwaltung auf jeden Fall eine interessante Idee sei, die es zu diskutieren gelte.

Herr Dudek regt an, bei der weiteren Diskussion zum "Wie" die Themen Finanzen und Personalhoheit zu trennen.

Herr Groß fordert eine klare Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung. Die Verwaltung müsse aus dem Justizministerium herausgelöst und einem Justizpräsidenten zugeordnet werden. Dieser Justizpräsident müsse als Vertreter der Dritten Gewalt gleichberechtigt neben Ministerpräsident und Parlamentspräsident stehen und durch das Parlament direkt gewählt werden. Hierfür wäre natürlich eine Verfassungsänderung nötig.

Er meint, der Justizpräsident müsse von einem "Justizrat" kontrolliert werden. Dieser sollte sich zu gleichen Teilen aus Richtern und Parlamentariern zusammensetzen. Der Haushalt für die Gerichte und Staatsanwaltschaften sollte vom Justizpräsidenten aufgestellt werden und, nach dem er vom Justizrat beschlossen worden ist, in die Haushaltsverhandlungen eingebracht werden. Auf diese Weise käme dem Haushaltsansatz mehr Gewicht zu.

Wenn der Haushalt der Gerichte und Staatsanwaltschaften gesondert ausgewiesen und behandelt würde, wären Einsparmaßnahmen einem erhöhten öffentlichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, weil dann transparent würde, dass und in welchem Umfang bei Gerichten und Staatsanwaltschaften gespart werden soll. Dann würde sich auch die Tatsache auswirken, dass der Öffentlichkeit die Arbeit der Justiz doch wichtig sei. Schließlich würden auch die Einnahmen der Gerichte und Staatsanwaltschaften stärker wahrgenommen. Letztlich bestehe bei einem Justizrat aufgrund der Tatsache, dass er zur Hälfte durch Richter besetzt wäre, auch keine Gefahr der Politisierung bei Personalentscheidungen.

Herr Küspert wendet zunächst gegenüber dem Argument von Herrn Dr. Herbst zur Frage der Zusatzaufgabe des Justizministeriums ein, dass für den Verbraucherschutz lediglich 16 Personen tätig seien, wohingegen im übrigen Geschäftsbereich 20.000 arbeiten würden. Darüber hinaus habe aus den bereits dargelegten Gründen das Staatsministerium der Justiz derzeit keine eigenen Vorstellungen wie eine Selbstverwaltung der Justiz im einzelnen auszugestalten sei, jedoch bestehe seitens des Hauses grundsätzlich und auch weiterhin Gesprächsbereitschaft hinsichtlich Modifikationen in Bezug auf Mitwirkungsrechte im bisherigen System.

Dem Haushalt liege das sog. Gesamtdeckungsprinzip zugrunde, wonach es ohne Belang ist, ob

sich ein Verwaltungszweig selbst decken könne oder nicht. Alle Staatseinnahmen flößen in einen Topf. Über die Verteilung aus diesem entscheide das Parlament.

Auch solle die Argumentation über die Leistungsstärke der bayerischen Justiz nicht aufgrund von persönlichen Erlebnissen, sondern abstrakt aufgrund von Kennzahlen und Leistungsdaten geführt werden. Zum einen liege Bayern bei der Länge der Verfahrensdauer im Bundesvergleich vorne; zum anderen nehme Deutschland nach dem Ergebnis einer internationalen Studie, betreffend die Unbeeinflussbarkeit von Richtern, einen Spitzenplatz ein, während ein Land wie Italien mit Selbstverwaltung der Justiz etwa nur auf Platz 76 liege.

Daraus folgt für ihn die Feststellung, dass die Selbstverwaltung der Justiz regelmäßig zu Abhängigkeiten führe, was ein Blick ins Ausland ergäbe.

Herr Dr. Herbst hält es für verfehlt, dem Justizpräsidenten zur Mitentscheidung in Haushaltsfragen und in Personalsachen zwei Gremien zur Seite zu stellen, von denen eines zur Hälfte mit Landtagsabgeordneten besetzt wäre. Damit würden die Nachteile der verschiedentlich vorgeschlagenen Rätssysteme in veränderter Form wieder eingebracht. Die Verantwortung für Entscheidungen und Fehlentscheidungen würde durch zwei mitbeschließende, teilweise politisch besetzte Ausschüsse so verteilt, dass sie völlig intransparent und nicht mehr zuzuordnen sei. Es gebe überhaupt keinen Grund, dem bestens legitimierten und dem Parlament verantwortlichen Justizpräsidenten nur eine Mitentscheidungsbefugnis zuzubilligen oder ihn anstelle des Parlaments durch einen internen Ausschuss zu kontrollieren, der ggf. unsachlichen politischen Einflüssen ausgesetzt sein könnte. Bei der Neugestaltung der Mitwirkungsrechte sollten stattdessen bewährte Institutionen wie Präsidialrat, Haupttrichterrat und die Gerichtspräsidien herangezogen werden. Zu klären sei schließlich auch, wer künftig für die Vertretung der Justiz in Gesetzgebungsverfahren, für die Juristenausbildung und für den Strafvollzug zuständig sein solle. Ein Rumpf-Justizministerium ohne unmittelbaren Kontakt zu den Gerichten und Staatsanwaltschaften habe jedenfalls für Gesetzgebungsverfahren und auch für die Juristenausbildung keine ausreichende Sachkompetenz mehr. Eine neue Justizverwaltung müsse daher auch diese Zuständigkeiten übernehmen.

Es folgen rege Wortmeldungen aus dem Publikum.

Herr Dudek leitet über zu einer Schlussrunde, in deren Verlauf jeder Referent ein abschließendes Statement abgibt.