

Geert W. Mackenroth, PrLG Itzehoe, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes
Hanspeter Teetzmann, DirAG Delmenhorst, Mitglied des Präsidiums des Deutschen
Richterbundes
(mit geringfügigen Änderungen in den Zwischenüberschriften und Fußnoten abgedruckt in
ZRP 2002, 337)

Selbstverwaltung der Justiz: Markenzeichen zukunftsfähiger Rechtsstaaten¹

Der gewaltenteilte moderne Rechtsstaat ruht seit Montesquieu auf den berühmten drei Säulen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. Wer einem dreibeinigen Hocker ein Bein amputiert, lässt ihn umfallen. Der Rechtsstaat Deutschland läuft Gefahr, dass der Wurm eines seiner Beine befällt. Kein plötzlicher Sturz droht, aber die Dritte Staatsgewalt steht nicht mehr fest.

„Der Weg zur Unabhängigkeit der Gerichte führt über die Leiche des Justizministers.“² Solche Sätze hören viele Justizminister verständlicherweise nicht gerne, und natürlich setzen sie sich gegen die lauter werdenden³ Diskussionen über die herrschenden Justizstrukturen zur Wehr, verwechseln dabei gelegentlich erste Entwürfe und Diskussionspapiere wie das des Deutschen Richterbundes⁴ mit Gesetzesvorlagen. Widerstand gibt es auch in der Dritten Staatsgewalt selbst; die Befürchtung, die Situation könne sich durch eine Veränderung des status quo eher noch verschlimmern, beherrscht manches Streitgespräch. Dennoch führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei: Die bisherigen Justizstrukturen haben in der bundesdeutschen Rechtswirklichkeit partiell schwere Mängel für die Rechtssuchenden hervorgebracht - sie, die Rechtssuchenden, sind die vorrangigen Adressaten aller Bemühungen um eine bessere Struktur und um eine Qualitätsverbesserung in der Justiz, nicht die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Es ist damit an der Zeit, neue Wege zu diskutieren und ggf. zu erproben. *Mertin* ist zu danken dafür, dass sein Beitrag diese Diskussion weiter befördert.

1. Bestandsaufnahme

Die herkömmlichen Justizstrukturen haben in den Ländern abweichend vom Idealbild des Grundgesetzes nirgends gute, selten zufriedenstellende, überwiegend schlechte Resultate hervorgebracht: Die Ergebnisse der durch die Firma Arthur Andersen im Auftrag der Justizministerkonferenz durchgeführten Untersuchungen zum Personalbedarf in Gerichten und Staatsanwaltschaften („PEBBŞY“⁵) hat die vielen Klagen aus der Justiz bestätigt und festgestellt: In Deutschland fehlen bundesweit mit 16 % insgesamt rund 4.000 Richter und Staatsanwälte. Richterinnen und Richter, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sind chronisch überlastet, kommen kaum noch

¹ Zugleich eine Entgegnung zu Mertin „Selbstverwaltung der Justiz als Verfassungsauftrag?“ in ZRP 2002, 332

² „Die Entfesselung der Dritten Gewalt“, Paul v. Husen, AÖR Bd. 78 (1953), S.49ff.

³ Die Forderungen sind nicht neu, vgl. Mertin, a.a.O. zum historischen Verlauf der Debatte (und www.gewaltenteilung.de/juristentag1953.htm mit dem Abdruck der Gutachten, Referate und Beschlüsse der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Juristentages 1953), nehmen jedoch in letzter Zeit an Intensität zu. Eine Reihe von Seminaren u.a. der AsJ in Hamburg (Februar 2000, Juni 2002) und wissenschaftlichen Tagungen etwa der Universität Würzburg im April 2002 haben das Thema aufgegriffen. Der Deutsche Juristentag wird im September 2002 dem Thema sein „Aktuelles Forum“ widmen. Die engagierten Rechtspolitiker beteiligen sich an der Diskussion erfreulicherweise sehr konstruktiv.

⁴ DRiZ 2002, 5; www.drb.de/selbstverwaltung.htm

⁵ hierzu DRiZ 2002, 123f.

hinterher, greifen zum Zweck der Steuerung der eigenen Überlast notgedrungen immer häufiger zu gelegentlich zweifelhaften und in der Öffentlichkeit nicht immer akzeptierten Erledigungsstrategien wie dem Deal oder der schnellen Verfahrenseinstellung im Strafrecht, dem vorschnellen Vergleich im Zivilprozess. Der faktische Zwang zum Deal relativiert das Recht⁶. Hamburger Richterinnen und Richter haben im letzten Jahr auch öffentlich Alarm geschlagen: Sie könnten ihre Arbeit nicht mehr nach den rechtsstaatlichen Vorgaben bewältigen⁷. Die Zahl der Richter und Staatsanwälte in Deutschland geht zurück: Waren es noch zum 1.1.1995 22.134 Richter und 5.375 Staatsanwälte, gab es zum 1.1.1999 gerade noch 20.969 Richter und 4.998 Staatsanwälte⁸, ein Rückgang von bald 10 % in vier Jahren.

Eine „PISA - Studie Justiz“ würde im Personal- wie im sächlichen Bereich gravierende Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern offenbaren: Die Sachausstattung in manchen Justizgebäuden folgt allein dem Schabigkeitsprinzip, der übliche Standard moderner Büroausstattung (Mail, Internet) ist in weiter Ferne. In Berlin sind PCs am Richter - Arbeitsplatz Mangelware⁹, andere Bundesländer haben noch nicht einmal einen Zeitplan aufgestellt, bis wann die flächendeckende EDV - Ausstattung der Justiz in Angriff genommen / durchgeführt sein soll.

Unzureichende Personal- und Sachausstattung stehen für den Stellenwert der Justiz im bundesdeutschen Staatsgefüge. In Zeiten desolater Länderhaushalte muss sich die Dritte Gewalt zudem dem Spardiktat der Exekutive unterwerfen: Haushalts- und Wiederbesetzungssperren, globale Minderausgaben treffen mit voller Wucht auch die Justiz, Finanzminister erkennen die Sonderstellung der Justiz im gewaltenteilten Gesamtsystem nicht an, die Haushaltsgesetze der Legislative werden auf dem Verwaltungswege ausgehöhlt. Kommt es wirklich mal – wie nach den Ereignissen des 11. September 2001 – zu Stellenvermehrungen, so schütten die Haushälter nicht aus Überzeugung ihr Füllhorn aus, sondern oft nur aus wahltaktischen Überlegungen. Zusätzliches Geld gibt es von der Politik nur für Wohlverhalten, wenn sich etwa die Justiz verpflichtet, bestimmte Projekte zu fördern und/oder politisch gewollte Ziele umzusetzen.

Die Justiz verliert schließlich an gesamtgesellschaftlicher Bedeutung nicht zuletzt dadurch, dass auch die anderen Staatsgewalten es gelegentlich an der notwendigen Achtung gegenüber der Dritten Gewalt fehlen lassen. Justizministerien werden abgeschafft, zusammengelegt oder als Verfügungsmasse bei Koalitionsverhandlungen behandelt, bei der Wahl etwa der Bundesrichter¹⁰ soll die Bestenauslese - Grundregel des Rechtsstaates, Artikel 33 Absatz 2 GG- ersetzt werden durch ein „Kröten - Schlucken“¹¹ der politischen Parteien. Der Druck auf die Justiz auch durch hochstehende Politiker¹² nimmt zu, selbst vor gut gemeinten Ratschlägen im Einzelfall scheuen manche Populisten nicht zurück, nicht bedenkend, wie sehr solche Empfehlungen - besser: Vorverurteilungen - die Rechtsfindung erschweren. Die Legislative „vergisst“ gelegentlich rechtsstaatliche Tugenden,

⁶ vgl. etwa Rudolph DRiZ 1992, 6 ff., Albrecht DRiZ 1998, 326 ff.

⁷ vgl. etwa FAZ vom 9.06.2001, Der öffentlichkeitswirksam vorgetragene Protest von über 90% der am Landgericht Hamburg tätigen Richter / Richterinnen hat im Hamburger Bürgerschaftswahlkampf 2001 eine große Rolle gespielt und der Hamburger Justiz 19 neue Stellen verschafft.

⁸ so die vom Bundesjustizministerium zu diesen Stichtagen veröffentlichten Statistiken

⁹ Frankfurter Rundschau v. 26. September 2001

¹⁰ zur Rechtslage: OVG Schleswig NJW 2001, 3495, kritisch dazu: Schulze-Fielitz, JZ 2002, 140

¹¹ so die Formulierung von Prof. Rupert Scholz MdB nach der Bundesrichterwahl vom Februar 2002, zitiert nach Müller, Die Richter und ihre Wähler, FAZ 7. März 2001, vgl. Bertram, NJW 2001, 1838

¹² „Wegschliessen, aber für immer“, so die Empfehlung von Bundeskanzler Schröder für eine bestimmte Gruppe von Sexualstraf Tätern im WDR am 9. Juli 2001

entmachtet die Justiz, wenn etwa im Rahmen der Entscheidungen zum „Sicherheitspaket 2“ künftig die Exekutive in Gestalt der Bundesjustizministerin, nicht die Gerichte entscheiden sollen, welche ausländischen Organisationen als terroristische Vereinigungen anzusehen sind, ob mithin der Tatbestand des § 129 b StGB erfüllt ist. Die Dritte Gewalt als finanz- und parteipolitischer Spielball der Exekutive – wahrhaft unabhängig?

Die Justiz ist als nahezu einziges gesellschaftliches Subsystem über mehr als fünf Jahrzehnte hinweg von jeder Strukturdebatte verschont geblieben. Dies erweist sich jetzt als Nachteil. Die Justiz ist vollauf damit beschäftigt, binnenorientiert konventionelle Abwehrschlachten zu schlagen, sich zur Wehr zu setzen gegen die Herausforderungen, die etwa mit der Einführung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells auf sie zukommen¹³. Leonardo da Vincis Forderungen, das Messbare zu messen und das, was man nicht messen kann, messbar zu machen, hat auch die Justiz erreicht, etwa in Gestalt von Bestrebungen, richterliche Unabhängigkeit neu zu definieren, Teilaspekte der richterlichen Arbeitsleistung zu berechnen. Kernarbeitszeit, Präsenzpflcht, die Frage nach der Qualität der Zusammenarbeit von Richtern und Staatsanwälten mit den Kolleginnen und Kollegen der Serviceeinheiten / Abteilungen sind die Stichworte. Muss Fortbildung auch für Richterinnen und Richter, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen obligatorisch werden, sollen Leistungselemente in die Richterbesoldung einfließen? Die Justiz kann und muss sich diesen Fragen stellen, aber ihre Abwehrschlachten kann sie in den herkömmlichen Strukturen nur schwer gewinnen. Ihre Versuche, die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter zu bewahren, laufen - diese Prognose sei gewagt - Gefahr, erfolglos zu bleiben, wenn sie nicht ihrerseits mit einer am Richterbild der Verfassung orientierten, eigenen Qualitätsoffensive antwortet¹⁴.

Die Bilanz also ist für die Justiz insgesamt negativ - dies wäre vielleicht noch hinzunehmen. Aber aus dem unbefriedigenden Zustand der Justiz ergeben sich schlimme Folgen für die Bürgerinnen und Bürger: Der Rechtsgewähranspruch wird vielfach nicht mehr gesetzeskonform erfüllt, die gerichtlichen Verfahren verlaufen nicht optimal, jedenfalls nicht so gut, wie die bundesdeutsche Verfassung und Art. 6 EMRK dies fordern, die den Anspruch der Unionsbürger auf schnelle, qualitativ hochwertige Prozesse normieren. Die Ursache ist nicht selten auch struktureller Natur, die Justiz leidet vielfach unter einer (gelegentlich historisierend-liebevoll überhöhten, in der Sache jedoch) oft unprofessionellen Verwaltung. Allein die – um es vorsichtig zu formulieren: ernüchternden - Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger rechtfertigen das Nachdenken über Veränderungen der bisherigen Strukturen: Viele Verfahren dauern viel zu lange¹⁵, immer häufiger paralisieren überlange Verfahren die Strafrechtspflege, die ihren Blick immer noch nicht ausreichend auf das Opfer der Straftat gerichtet hat, der Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger wird im Zweifel eher verkürzt statt auf rechtsstaatlichem Niveau gehalten, der Rotstift droht die Inhalte der Verfahren zu bestimmen, die „Kundenfreundlichkeit“ und vor allem die Effizienz der Justiz lassen angeblich zu wünschen übrig, geklagt wird über fehlende Kommunikationsbereitschaft, partiell

¹³ hierzu vertiefend etwa Voss, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder: Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? DRiZ 1998, 379-390, Grotheer DRiZ 1999, 458ff.; Röhl, Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung, DRiZ 2000, 220ff., und zuletzt umfassend Berlit, Justizmodernisierung zwischen Demokratie und Ökonomie, Betrifft: Justiz 2002, 319ff. mit zahlreichen Nachweisen

¹⁴ Röhl hat dies als erster erkannt und die Justiz zu einer eigenen Qualitätsoffensive aufgefordert, DRiZ 1993, 301 ff., DRiZ 2000, 220, 227

¹⁵ zuletzt: „... fünf Jahre warten auf Gerechtigkeit“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, WamS vom 16. Juni 2002, S. 2

ruppige Umgangsformen. Die Mängelliste ließe sich fortsetzen. Sie gilt es abzuarbeiten.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Diese Bestandsaufnahme hat nichts mit Wehleidigkeit zu tun. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht von der Justiz ein Maximum an Einzelfallgerechtigkeit. Und sie geben laut, wenn sie sich nicht verstanden wännen. Es ist das gute Recht der Betroffenen wie der Medien, Entscheidungen von Gerichten und Staatsanwaltschaften zu kritisieren, nicht nur bei dem spektakulären Kruzifix-Urteil oder dem „Soldaten sind Mörder“ - Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, sondern in gleicher Weise auch bei Entscheidungen der Instanzgerichte¹⁶. Sachliche, konstruktive Kritik ist hilfreich, für die Justiz lebensnotwendig. Aber Kritik allein kann strukturelle Mängel nicht beseitigen.

Es bleibt dabei: Die Bestandsaufnahme zwingt zum Nachdenken über Alternativen. Nachzudenken haben vorrangig diejenigen, denen die Verfassung die Rechtsprechung anvertraut hat, also die Richterinnen und Richter. Das - selbstverständlich: ergebnisoffene - Nachdenken muss ansetzen bei den Strukturen der bundesdeutschen Justiz. Deren Einordnung in die Exekutive, die Unterordnung unter einen Justizminister hat sich nicht flächendeckend bewährt.

2. Europa

Wie machen es die anderen? Deutschland ist nahezu umzingelt von Rechtsordnungen, die ihrer Justiz eine deutlich höhere Unabhängigkeit von der Exekutive bewilligen als hierzulande. Die südeuropäischen Länder Frankreich, Italien und Spanien¹⁷ kennen die Selbstverwaltung der Gerichte seit langem, auch wenn die Ergebnisse - hierin ist *Mertin* zuzustimmen - nicht immer befriedigen. Zahlreiche weitere europäische Länder haben in den letzten Jahren neue Strukturen für die Justizverwaltung geschaffen. Ungarn kennt einen Landesrechtspflegerrat, dem die Richter unterstellt sind¹⁸. In Portugal hat die Verfassung 1997 einen obersten Rat der Gerichtsbarkeit¹⁹ installiert, die dänischen Kollegen arbeiten seit 1999 mit einem Justizselbstverwaltungsrat²⁰. In den Niederlanden²¹ führt seit Januar 2002 ein eigener „Rat für die Rechtsprechung“ als Selbstverwaltungsorgan die Dritte Staatsgewalt. Weiterhin planen Norwegen zum 01. November 2002²² sowie Polen die Einführung von Selbstverwaltungssystemen. Den EU - Beitrittskandidaten unter den mittel- und osteuropäischen Staaten hat Brüssel nahegelegt, Selbstverwaltungselemente in die Justizverwaltung als Nachweis der Unabhängigkeit der Judikative zu implementieren. Estland und Litauen haben dementsprechend Selbstverwaltungsorgane geplant, die ihre Arbeit im Jahre 2002 aufnehmen werden bzw. bereits aufgenommen haben²³.

¹⁶ etwa im Vorfeld der Hamburger Landtagswahl im Jahre 2001, vgl. Hamburger Abendblatt v. 31. August 2001

¹⁷ hierzu zuletzt Häuser, *Betrifft: Justiz* 2002, 340

¹⁸ s. dazu www.ekormanyzat.hu/deutsch

¹⁹ Art. 215, 217, 219 der Portugiesischen Verfassung von 1997

²⁰ vgl. *Feier DRiZ* 2001, 436 ff.

²¹ vgl. den niederländischen Bericht zur 1. Studienkommission der internationalen Richtervereinigung unter www.iaj-uim.org/2002/1-Norway.html

²² vgl. den Norwegischen Bericht zur 1. Studienkommission der internationalen Richtervereinigung unter www.iaj-uim.org/2002/1-Norway.html

²³ vgl. deren Länderberichte für die internationale Richtervereinigung unter www.iaj-uim.org/2002/1-Estonia.html und www.iaj-uim.org/2002/1-Lituania.html

Niemand redet einer unkritischen Übernahme eines ausländischen Modells das Wort. Dennoch, provokativ gefragt: Würde eigentlich die Justiz in der Bundesrepublik Deutschland derzeit die Aufnahmekriterien der EU erfüllen? Manche Landesjustizministerien müssten sich kritische Nachfragen aus Brüssel gefallen lassen. In jedem Fall: Der Gedanke an einen Rechtsraum Europa steht der Selbstverwaltung der bundesdeutschen Justiz nicht entgegen, sondern legt sie eher nahe.

3. (Mehr) Selbstverwaltung?

Mehr Eigenverantwortung, Deregulierung, AKV - Prinzip - all dies entspricht dem Leitbild vom schlanken Staat. Warum sollen diese andernorts zum Standard erhobenen Prinzipien sich nicht auch für die Justiz mit Gewinn einsetzen lassen? Dabei ist der Justiz Selbstverwaltung durchaus nicht wesensfremd: Die Gerichtspräsidien, Organe der richterlichen Selbstverwaltung, verstehen es seit Jahrzehnten, sachgerecht die Geschäfte innerhalb der Gerichte zu verteilen. Von einer Verwirklichung des AKV - Prinzips, nach dem Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand vereinigt sein sollen, kann allerdings auch hier keine Rede sein: Die Präsidien haben keinerlei Einfluss darauf, welches und vor allem wie viel Personal den Gerichten zugewiesen wird - sie verteilen den Mangel.

Schon heute erhalten in manchen Bundesländern Gerichte und Staatsanwaltschaften zunehmend mehr Eigenverantwortung etwa in den Bereichen Personal und Haushalt, auch wenn das Letztentscheidungsrecht „oben“ verbleibt. Jede Flexibilisierung der Haushaltsführung, etwa bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften in Niedersachsen²⁴, führt neben einem sinnvollen Mitteleinsatz zu einer deutlich höheren Eigeninitiative der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Diese Appetithappen justitieller Selbstverwaltung vermeiden Doppelarbeit in der Justiz und ihrem Ministerium.

Eine über diese ermutigenden Ansätze hinausgehende weitere Stärkung der Selbständigkeit der Justiz könnte interne Reserven aufdecken und allzu starre Regelungen lockern. Der Grundsatz des gesetzlichen Richters, Art. 101 Abs. 1 S.2 GG, erzwingt beispielsweise derzeit gelegentlich Arbeitspausen, wenn bei Strafkammern kurzfristig Termine ausfallen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bestehen keinerlei Bedenken, diese und andere Missstände abzustellen etwa durch gerichtseigene Geschäfts- bzw. Verfahrensordnungen nach dem Vorbild amerikanischer Court Rules²⁵. Intern ermöglichte mehr Eigenverantwortung den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten nicht nur das Aufdecken evtl. weiterer Ressourcen, sondern vorrangig eine Modernisierungsdebatte neuer Qualität, unbeeinflusst von Sparvorgaben und ministeriellen Vorlieben, eine inhaltliche Debatte über Kommunikation, Außenwirkung, Auftreten, Höflichkeit, die Bedeutung des Geldes im Rechtsfindungsprozess, „Klima“, Standards, Verständlichkeit, Transparenz, Sachverhaltsermittlung, Verfahren, Zeitfaktor, kurz: über (modern:) das Leitbild oder (herkömmlich:) das Ethos des Richterberufs. Diese überfällige Diskussion bringt die Justiz dem Ziel - qualitativ bessere, effiziente Rechtsprechung für die Bürgerinnen und Bürger – näher als die Abwehrschlachten bisheriger Prägung. Die Kosten der

²⁴ Flexibilisierung der Haushaltsführung in der Justiz „JustiFlex“, vgl. Alm – Merk, Nds. RPfl. 99, 1

²⁵ Röhl, DRiZ 1998,241 mit weiteren Beispielen

Umstellung²⁶ werden weitgehend - jedenfalls: zumindest teilweise - durch Synergieeffekte und Effizienzgewinne aufgefangen und durch die qualitativen Verbesserungen allemal gerechtfertigt.

Das Grundgesetz verbietet eine Selbstverwaltung der Justiz nicht²⁷. Die Grenzen ziehen allein die Etathoheit des Haushaltsgesetzgebers und der Grundsatz der demokratischen Legitimation. *Mertins* Hinweis, Justizverwaltung sei verwaltende Tätigkeit und zähle mithin zur Exekutive, entspricht herkömmlichem Rechtsverständnis, lässt allerdings unberücksichtigt: Kerngeschäft der Dritten Staatsgewalt ist die Rechtsprechung, sie zu ermöglichen ist alleinige Daseinsberechtigung der im Vergleich zur Exekutive schon jetzt „schlanken“ Justizverwaltung, die dienenden, untergeordneten Charakter hat.

Viele Wege führen nach Rom, besonders im Föderalismus. Es gibt nicht nur ein allein seligmachendes Modell einer Selbstverwaltung der Justiz, unterschiedliche Lösungsansätze sind denkbar, die über eine Experimentierklausel des GVG miteinander in einen Wettbewerb treten können und sollen. Allein die Grundstrukturen müssen identisch sein. Es mag sinnvoll sein, neue Regelungen mit einem Verfallsdatum zu versehen, um etwa nach fünf oder acht Jahren zu prüfen, ob die neue Struktur tatsächlich das gehalten hat, was Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen versprechen werden: Eine spürbare Qualitätsverbesserung der „Produkte“ der Justiz für die Bürgerinnen und Bürger.

4. Grundstrukturen

Das von der Arbeitsgruppe des Deutschen Richterbundes vorgeschlagene Modell geht von einem Justizverwaltungsrat als Selbstverwaltungsorgan auf Landesebene aus, der entweder als selbständiges Verfassungsorgan ausgestaltet oder unmittelbar dem Landtagspräsidenten zugeordnet wird. Dieser Justizverwaltungsrat verwaltet die Landesjustiz abschließend und vollständig. Er wird je nach landesspezifischen Notwendigkeiten unterschiedlich zusammengesetzt sein können. Der erste Vorschlag der Arbeitsgruppe sieht ausschließlich Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Mitglieder vor – alle sind durch ihre Ernennung ausreichend demokratisch und intern durch die Richterschaft direkt legitimiert, aber es fehlt möglicherweise die zwingend erforderliche Professionalität und Kontinuität dieser „Lenkungsgruppe Justiz“, die bisherigen Präsidenten werden zu „Frühstücksdirektoren“ degradiert. Nach der zweiten Variante sind Mitglieder des Justizverwaltungsrates die Präsidenten der obersten Landesgerichte und der / die Generalstaatsanwälte sowie – ohne Stimmrecht – ein Generalsekretär. Diese Lösung bietet Gewähr für eine professionelle Kontinuität in der Leitungsebene, erhält die prääsidentenorientierte Justiz. Zu fragen bleibt, ob die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sich hierbei hinreichend und besser als bisher vertreten sehen. Zu diskutieren wären – je nach Land – Mischlösungen sowie eine Ergänzung des Justizverwaltungsrates durch außenstehende Persönlichkeiten mit externem Sachverstand (Modell der Niederlande).

²⁶ *Mertins* Hinweis auf diesen Aspekt ist nicht zu unterschätzen, auch wenn die Dimensionen der Justizhaushalte mit netto 2 - 3 % der jeweiligen Landesetats eher als „peanuts“ eingeordnet werden können.

²⁷ Art. 92 Abs. 2 GG legt eine gewisse Unabhängigkeit in Justizverwaltungsangelegenheiten eher nahe; vgl. auch Groß ZRP 1999, 361ff., vorsichtiger Berlitz a.a.O

Der Justizverwaltungsrat gibt sich eine eigene Geschäftsordnung entsprechend den amerikanischen „court rules“, entscheidet grundsätzlich mit Stimmenmehrheit und mit Zustimmung der Mitbestimmungsgremien bzw. des Präsidiums. Bei der Mittelverteilung könnte es einen Minderheitenschutz geben in Form eines Vetorechtes einzelner – etwa für die Staatsanwaltschaft und/oder die Fachgerichtsbarkeiten. Konflikte sind justizintern über eine Einigungsstelle zu entscheiden. *Mertins* Einwand, die Staatsanwälte und die Fachgerichtsbarkeiten müssten befürchten, von der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht gleichrangig behandelt zu werden, wäre entkräftet. Seine Befürchtung, die einzelnen Mitglieder des Justizverwaltungsrates würden nur jeweils Partikularinteressen vertreten und nicht das Ganze im Auge haben, haben die Gerichte bereits durch die durchweg sachgerechte tägliche Arbeit in den Präsidien hinreichend widerlegt.

5. Personalentscheidungen

Die Frage, wie Personalentscheidungen im Richterbereich getroffen werden, kann und sollte von der Strukturfrage getrennt werden. Die Richterwahl gehört zu den nicht erst seit Gründung der Bundesrepublik heiß umkämpften Schnittstellen zwischen den Staatsgewalten²⁸. Wer Richter wählt, beherrscht jedenfalls mittelbar eine der Staatsgewalten. Derzeit wählt / entscheidet die Politik meist allein, nicht selten: unprofessionell, oft: wenig transparent. Dies ist aus inhaltlichen Gesichtspunkten zu überprüfen: Die Justiz bildet aus, begleitet die Kolleginnen und Kollegen im Beruf, kontrolliert auf Rechtsmittel deren Arbeit, kennt ebenso wie die Anwaltschaft die Stärken und Schwächen der Kandidaten meist gut, jedenfalls besser als die dem Alltagsgeschäft der Dritten Staatsgewalt naturgemäß entrückten Politiker. Das Kooptationsverbot - für den Bereich der Dritten Staatsgewalt durch Böckenförde²⁹ postuliert, nicht aber vom BVerfG³⁰ - verbietet jedenfalls nicht die für eine Bestenauslese unerlässliche Mitwirkung der Fachleute. Sie sind zur Erzielung optimaler Ergebnisse in Wahlentscheidungen einzubeziehen.

Das Richterbundsmodell schlägt vor³¹: Der Justizverwaltungsrat sollte nach landesgesetzlich vorgegeben Kriterien neue Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie das Personal für die sogenannten Folgedienste einstellen bzw. versetzen können. Das „Massengeschäft“ wäre dergestalt praktikabel zu bewältigen. Auch „Beförderungen“ sind dem Prinzip der Bestenauslese verpflichtet. Dies bedingt eine Mitwirkung des Justizverwaltungsrates, der die auf dem herkömmlichen, partiell überholten Beurteilungswesen basierende Machtstellung der Präsidentinnen und Präsidenten zu relativieren hätte: Gemeinsam mit der Anwaltschaft und der Politik entwickelte Anforderungsprofile und/oder von der Richterschaft getragene moderne Personalentwicklungskonzepte können die für die Übernahme anderer Ämter notwendige Aus-, Fort- und Weiterbildung vorverlagern, können dafür sorgen, dass alle Interessierten gleiche Chancen zur Qualifizierung erhalten und so der späteren Auswahlentscheidung die Aura des Zufalls³³ nehmen.

²⁸ *Mertin* zitiert zutreffend das geflügelte Ministerwort: „Die Unabhängigkeit der Richter ist mir egal, solange ich über ihre Beförderung entscheide.“

²⁹ DÖV 1953,525 ff.

³⁰ Die Entscheidung zur Allzuständigkeit der Personalvertretungen nach dem Schl.-Holst. MitbestimmungsG vom 24. Mai 1995, BVerfGE 93,27, betrifft nur die Exekutive

³¹ diese Vorschläge gelten nicht ohne weiteres für die Verfassungsgerichtsbarkeit

³² zur aktuellen Auseinandersetzung um die Richterwahl auf Bundesebene vgl. die Kommentare von Kerscher, DRiZ 2002,42, Jahn, DRiZ 2001, 424 Lovens, ZRP 2001, 465-469, Goll im Gespräch ZRP 2001, 465, und Recht u Politik 2001, 121

³³ hierzu Ewer, Zur Rolle des Würfels in der justitiellen Personalpolitik - ein (erst zu nehmender, Anm. d. Verf.) Vorschlag zur Objektivierung der Richterauslese, SchIHAz 1996, 320

Parteilpolitische Einflüsse sind bei Personalentscheidungen in der Justiz zurückzudrängen: Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen könnten in ein anderes als das Eingangsamtsamt durch den Landtagspräsidenten auf Vorschlag des Justizverwaltungsrates³⁴ mit Zustimmung des Richter- bzw. Staatsanwaltsrates ernannt werden; haben Landtagspräsident oder Mitbestimmungsgremium Bedenken, sollte ein Konfliktausschuss entscheiden, der mit Richtern, Rechtsanwälten und Politikern besetzt sein und auch die Mitglieder des Justizverwaltungsrats wählen / demokratisch legitimieren könnte.

6. Gegenargumente

a. Nicht nur *Mertin* sieht den entscheidenden Nachteil der Richterbundsvorschläge darin, dass die Justiz nicht mehr am Kabinetttisch vertreten ist, er vermisst die Fürsprecher der Justiz im parteipolitischen Tagesgeschäft, sieht ihren Einfluss noch weiter schwinden und befürchtet das finale finanzielle Desaster.

Allerdings: Der Sitz am Kabinetttisch hat die oben dargestellten negativen Ergebnisse nicht verhindert. Justizminister und Staatssekretäre unterliegen der Kabinettsdisziplin, kämpfen, so scheint es, mit großem Herzen, aber oftmals gegen Windmühlenflügel. Haushaltssperren, globale Minderausgaben, Wiederbesetzungssperren hebeln das Haushaltsgesetz exekutiv aus und treffen die Justiz ebenso wie die Eichämter.

Die Politik selbst schmälert vielfach die Stellung der Justizminister, der „starke“ Justizminister ist nicht immer in Sicht, ein eigenständiges Justizministerium gilt gelegentlich als verzichtbar, wird nicht selten auf dem Altar der Koalitionsarithmetik geopfert.

Zahlreiche gesellschaftliche Subsysteme funktionieren ohne eigene Vertretung im Kabinett. Auch wenn - so *Mertin* zu Recht - Landesrechnungshöfe oder Verfassungsgerichte schon vom Haushaltsvolumen her nicht mit der Justiz vergleichbar sind, gilt dies doch etwa für den öffentlich rechtlichen Rundfunk oder das Gesundheitswesen. Ein Justizverwaltungsrat und die dort handelnden Personen werden unschwer lernen, die berechtigten Interessen der Rechtssuchenden im gesamtgesellschaftlichen Kräftespiel zu artikulieren und ggf. durchzusetzen³⁵. Dass schon heute die Öffentlichkeitsarbeit der Justiz professionalisiert werden muss, ist unbestritten³⁶. In manchen Ländern kann die Finanzausstattung der Justiz schlechter kaum noch werden³⁷. Die Prognose sei gewagt: Jedenfalls dort führe eine selbstverwaltete Justiz finanziell besser.

b. *Mertin* meint, die „Fesselung der Dritten Gewalt“ sei gewollt, andernfalls entstünde ein Staat im Staate. Andere fordern daneben eine personalisierte politische Verantwortlichkeit für Pannen und/oder Fehlentscheidungen auch im Bereich der Justiz, es müsse sichergestellt sein, dass bei Bedarf „Köpfe rollen“ können.

³⁴ nahezu alle europäischen Rechtsordnungen kennen vor einer Richterwahl mehr oder weniger verbindliche Vorschläge / Anregungen der Richterschaft an die Entscheidungsträger

³⁵ Dies wird nicht immer auf die in Fn. 7 erwähnte Weise erfolgen müssen.

³⁶ Hierzu Huff, NJW 2001, 2951

³⁷ Auch *Mertin* räumt eine stiefmütterliche Behandlung der Justiz durch die Haushaltspolitiker ein

Einem „Staat im Staate“ reden die Vorschläge des Deutschen Richterbundes nicht das Wort. Das Modell sieht gerade zu dessen Vermeidung vielfältige Sicherungen vor. Es beförderte zudem die gesamtgesellschaftliche Einbindung der Justiz, wenn die Personalentscheidungen zumindest teilweise herausgelöst würden aus dem vielfach kritisch hinterfragten bisherigen Beurteilungswesen³⁸ und die bisher oft hierarchischen Entscheidungsstrukturen ersetzt würden durch Potentialanalysen, qualitätsgesteuerte Personalentwicklungsprozesse und Anforderungsprofile. *Mertin* greift damit auch zu kurz, wenn er als Hauptanliegen der Selbstverwaltungsbefürworter den Wunsch nach einer Machtübernahme im Bereich der Personalentscheidungen vermutet - seine verklärende Sicht auf die Richterwahl geht jedenfalls an der Praxis in den meisten Ländern und damit an der Realität vorbei.

Die Forderung nach „rollenden Köpfen“ ist verständlich, verkennt jedoch die vorgesehenen Aufgaben des Justizverwaltungsrates und die Stellung der Dritten Staatsgewalt: Justizminister „stolpern“ nicht über angeblich skandalöse Urteile oder bei Fehlern der Justiz – in diesen Momenten wird die Unabhängigkeit der Justiz meist sehr hoch gehalten - , sondern bei Übergriffen in den Kernbereich der Dritten Gewalt³⁹, bei Skandalen im Rahmen des Strafvollzuges, bei persönlichem Fehlverhalten. Sicherungen - etwa eine Abwahlmöglichkeit von Mitgliedern des Justizverwaltungsrates mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament – mögen Missbrauch und/oder Funktionsunfähigkeit des Justizverwaltungsrates infolge Selbstblockade verhindern.

c. Gewichtiger erscheint das Argument, die Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen seien für die Justizverwaltung nicht hinreichend fachlich qualifiziert, könnten für die Bürgerinnen und Bürger die Qualität der eigenen Arbeit nicht gewährleisten. In der Tat: Hier liegt eine Bringschuld der Justiz. Wenn die Verfassung den Richtern und Richterinnen die Rechtsprechung anvertraut, so verlangt die ordentliche Erfüllung dieser Aufgabe mehr als den Blick auf den eigenen Aktenbock. Die handelnden Personen in der Justiz insgesamt müssen Verantwortung gegenüber den Rechtssuchenden übernehmen für den gesamten „output“ der Justiz bis hin zu persönlichem Geradestehen für Pannen. Dies erfordert vielfach Verbesserungen etwa im Bereich der Zusammenarbeit mit den Serviceeinheiten, ein Nachdenken über Zugangspfade zur Justiz, nicht nur zu den Gebäuden, sondern auch zu den handelnden Personen, den weiteren Abbau von Barrieren.

Die Justiz ist sich dieser Aufgabe bewusst und stellt sich ihr in zunehmendem Maße⁴⁰. Qualitätsmanagement ist Führungsaufgabe, auch bei der Justiz. Wer führt, steuert. Wer steuert, hat die Definitionsmacht über den Qualitätsbegriff - dieser ist von Verfassung wegen als notwendiger Teil der Rechtsprechung den Richterinnen und Richtern anvertraut, die damit in erster Linie gefordert und sozusagen die geborenen Gerichtsmanager sind. Das AKV - Prinzip verlangt, Aufgabe, Kompetenz und verantwortliche Entscheidung in einer Hand zu belassen. Derzeit gilt für die Justiz: Wer - etwa: als Präsident - führt, hat keine Entscheidungsbefugnis, wer - etwa: als Justizminister - Verantwortung trägt und entscheidet, führt nicht.

³⁸ vgl. Rasehorn, Recht u Politik 2002, 29

³⁹ zum Rücktritt zuletzt etwa des sächs. JM Heitmann vgl. Sandler NJW 2001, 1256

⁴⁰ vgl. etwa das Diskussionspapier des DRB zur „Qualität in der Justiz“, www.drb.de/qualität.html, Berlin a.a.O., Mackenroth DRiZ 2000, 301 jeweils m.w.N.

Zu einer Qualitätsdiskussion gehört die Bereitschaft der Rechtsanwender, ihr Selbstverständnis, ihr Handeln und die Strukturen der Justiz zu überprüfen und gegebenenfalls zu verändern. Schon dies kann die Exekutive nicht erzwingen, nicht leisten. Eine selbstverwaltete Justiz kann und wird hier mit dem Instrumentarium modernen Qualitätsmanagements (Qualitätszirkel, Personalentwicklungskonzept, individuelle Fortbildungspläne pp.) mehr und besseres erreichen. Möglicherweise können für die Justiz modifiziert und zusätzlich fruchtbar gemacht werden Benchmarking⁴¹, Mitarbeitergespräche⁴², Supervision, eine „Kundenbefragung“, periodische Rechenschaftsberichte oder Jahrespressekonferenzen, der Einsatz von Gerichtsmanagern sowie professionelle Fehlerursachenforschung. Selbst Zielvereinbarungen zur Qualitätsverbesserung - mit einzelnen Richterinnen und Richtern in herkömmlichen Strukturen undenkbar - könnten zwischen Exekutive und Justizverwaltungsrat abgeschlossen werden.

In die Qualitätsdiskussionen sind einzubinden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gerichte sowie die "Kunden", repräsentiert in erster Linie durch die Anwaltschaft; deren Perspektiven auf die Qualität der Arbeit in Gerichten und Staatsanwaltschaften ist für die Justiz von entscheidender Bedeutung.

Auch und gerade der Qualitätsaspekt rechtfertigt damit eine Strukturveränderung in der Justiz. Die Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen können, ja: müssen jedenfalls mehr als bisher lernen, die für ihre Sacharbeit notwendige Verwaltung in die eigenen Hände zu nehmen.

7. Stellung der Staatsanwaltschaft

Zu Recht fordert *Mertin* ein stimmiges Konzept für die Zukunft der Staatsanwaltschaft in einer selbstverwalteten Justiz. Die hierarchisch gegliederte Staatsanwaltschaft ist Teil der Justiz, das Amt des Staatsanwalts dem Richteramt ähnlich⁴³. Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sind nicht unabhängig, sondern durch internes und externes Weisungsrecht gebunden. Dennoch gehört die Anklagebehörde als „Wächterin des Gesetzes“⁴⁴, als „objektivste Behörde der Welt“ nach bundesdeutscher Rechtstradition zu Recht neben die Gerichte, nicht zur Polizei⁴⁵. Externe Weisungsrechte vertragen sich nicht mit Selbstverwaltung. Die im Vergleich mit den Gerichten stärkere Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Exekutive rechtfertigt sich nach herkömmlichem Verständnis, dem *Mertin* folgt, aus der Forderung nach einheitlicher Rechtsanwendung, die nur durch Richtlinien sichergestellt werden könne, aus der Notwendigkeit, allgemeine strafrechtspolitische Schwerpunkte zu bilden, sowie aus einer - erwünschten – Trennung von den Gerichten.

Diese Argumente sprechen nicht dagegen, die Staatsanwaltschaft als Teil auch einer selbstverwalteten Justiz zu erhalten. Auch das Richterbundsmodell beachtet die

⁴¹ Benchmarking wird hier verstanden als ein Kosten- und Leistungskonzept zur Optimierung von Wirtschaftlichkeit und Qualität nach dem Rezept: Man nehme die besten Ergebnisse anderer Dienstleister, die bereits in der Arbeitsrealität ihre Alltagstauglichkeit bewiesen haben, und kopiere sie - soweit möglich - in die eigenen Verfahrensabläufe.

⁴² vgl. die allerdings für die Richterschaft nicht geltende Vereinbarung der Schl.-Holst. Landesregierung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften über die Einführung eines Personalentwicklungskonzeptes, Amtsbl. Nr. 52/98

⁴³ Günther DRiZ 2002, 55

⁴⁴ Kleinknecht/Meyer-Goßner StPO 45. Aufl. Vor § 141 GVG Rn. 1

⁴⁵ anders die Rechtstradition in den Niederlanden, wo die – sich selbst verwaltende - StA auch organisatorisch von den – sich selbst verwaltenden - Gerichten getrennt ist.

Erfordernisse einer schlagkräftigen Strafverfolgung: Die Variante– Degradierung der Staatsanwaltschaft zu einer Unterabteilung des Innenministeriums – will niemand.

Mertin ist zunächst in der Forderung zuzustimmen, den in einigen Ländern noch bestehenden Status des Generalstaatsanwaltes als politischen Beamten abzuschaffen⁴⁶. Die bloße Möglichkeit seiner Abberufung erweckt mindestens nach außen den Eindruck einer politischen Beeinflussbarkeit der Staatsanwaltschaft. Zudem werden die Aufgaben eines leitenden Beamten der Staatsanwaltschaft durch die Definition des politischen Beamten in § 31 Abs. 1 S. 1 BRRG nicht zutreffend beschrieben; ein politischer Beamter bekleidet ein Amt, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss: Kein Staatsanwalt hat die politischen Ansichten und Ziele der Regierung durchzusetzen, er dient allein dem Recht.

Ein externes Weisungsrecht - das Hineinregieren der Justizministerien in die einzelne Sachentscheidung - ist rechtspolitisch nicht geboten. Diese Einsicht setzt sich langsam auch in der Politik durch⁴⁷. Auch wenn direkte Eingriffe des Justizministers in einzelne Verfahren in der Praxis eher selten sind, wird namentlich in politisch sensiblen Verfahren gleichwohl Einfluss genommen. Ein Beispiel dafür sind die gefürchteten Absichtsberichte, durch welche die Justizministerien über die weiteren geplanten Verfahrensschritte vorab zu informieren sind. Sie beschädigen das Berufsbild des Staatsanwaltes, konterkarieren seinen eindeutigen gesetzlichen Auftrag (§ 160 Abs. 1 StPO), seine Pflicht zur Unparteilichkeit und Objektivität (§ 160 Abs. 2 StPO) und seine Bindung an das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO). Eine schlagkräftige Strafverfolgung erfordert allein einen hierarchischen Aufbau innerhalb der Staatsanwaltschaft mit internem Weisungsrecht des Behördenleiters.

Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung ist auch in einer selbstverwalteten Staatsanwaltschaft gesichert: Über die Zulassung von Anklagen entscheidet weiterhin das Gericht, Einstellungsentscheidungen können bereits nach heutigem Recht auf Betreiben des Verletzten durch den Generalstaatsanwalt und - im Wege des Klageerzwingungsverfahrens - gem. § 172 StPO überprüft werden. Diese Regelung ließe sich zugunsten der Exekutive als Ausgleich für den Wegfall des externen Weisungsrechts ausbauen.

Strafrechtspolitische Schwerpunkte und die bisherigen Richtlinien sollten künftig durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber mit Normqualität gebildet / aufgestellt werden. Dies klärt die Verantwortlichkeiten, sorgt für den oft gerade in diesen Fällen („Eierdieberlass“, Richtlinien etwa nach § 31 a BtmG) notwendigen politischen Diskurs und schafft Rechtssicherheit und Transparenz.

8. Ausblick

Die Justiz erhebt nicht den Anspruch, all das, was bisher die Justizministerien erledigten, in eigener Regie automatisch schneller und besser bewältigen zu können. Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sollten allerdings nicht gescholten werden, wenn sie ihre Verantwortung ernst nehmen und den ihnen in Art. 6 EMRK und dem

⁴⁶ so auch Günter a.a.O. m.w.N.

⁴⁷ vgl. die „Zehn Thesen“ des nordrhein-westfälischen JM Dieckmann, die einer Selbstbindung der Exekutive gleichkommen, allerdings jederzeit „kündbar“ sind, abgedruckt in DRiZ 2002,43.

Grundgesetz erteilten Auftrag bestmöglich, d. h. besser als derzeit, zu erfüllen suchen. Justiz soll in qualitativ optimaler Weise dem gewährt werden, der ihren Schutz braucht. Wenn und soweit nur neue Strukturen dies ermöglichen, sind sie auszuprobieren. Die bisherigen Strukturen haben sich – leider, aber: definitiv - nicht überall anderen Modellen überlegen gezeigt.

Die Chance auf Strukturveränderungen - so die Unternehmensberater - wächst mit zunehmendem Leidensdruck und setzt Visionen voraus. Der Leidensdruck der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Justiz ist in vielen Bundesländern bereits jetzt (zu) groß. Die Vision einer selbstverwalteten Justiz verspricht - jedenfalls: dort - eine schnelle, effiziente, bürgernahe, zukunftsfähige, schlicht: eine bessere Rechtsprechung. Der Rechtsstaat sollte sich diese Option eröffnen.