

Stellungnahme des Bayerischen Richtervereins zum Papier des DRB
„Selbstverwaltung der Justiz“

I. Vorbemerkungen

Die Frage, ob eine Selbstverwaltung der Justiz notwendig und sinnvoll ist, wird seit vielen Jahren verbandsintern diskutiert. Es ist nunmehr an der Zeit, auf Verbandsebene zunächst eine Entscheidung über das „Ob“ einer richterlichen Selbstverwaltung zu treffen und anschließend eine Ausarbeitung klarer Strukturen vorzunehmen, die von den Vorstellungen im Papier vom 28.10.2005 teilweise inhaltlich abweichen und zudem weitere Präzisierungen bringen sollten. Erforderlich wird es sein, den Richterkollegen, der Politik und dem Bürger die Notwendigkeit und die Vorteile einer selbstverwalteten Justiz vor Augen zu führen.

II. Stellungnahme zu einzelnen Punkten der Begründung des Papiers „Selbstverwaltung der Justiz“.

Zu den im Papier des DRB enthaltenen Argumenten für die Notwendigkeit der Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz und die Ausgestaltung des vorgeschlagenen 2-Säulen-Modells ist Folgendes anzumerken:

1. Die bereits in den einleitenden Sätzen geforderte Einführung einer Selbstverwaltung verdient als anzustrebendes Ziel uneingeschränkte Zustimmung. Durch sie kann die in Ziffer 1 des Papiers angesprochene Abhängigkeit der Justiz von der Exekutive zumindest verringert werden. Allerdings sei der Hinweis erlaubt, dass es wohl nicht die „vornehmste Aufgabe“ des DRB sein kann die „gefährdete Leistungsfähigkeit“ und „bedrohte Unabhängigkeit“ zu sichern. Diese missverständliche Formulierung würde bedeuten, dass wir den Status quo der Gefährdung und Bedrohung sichern wollen.

Die Begründung für die Forderung nach mehr Eigenständigkeit wird bei Politikern und auch bei manchem Richterkollegen Einwände hervorrufen. Man wird argumentieren, dass die Justiz mit ihrer Anbindung an die Exekutive bisher nicht schlecht gefahren und der einzelne Richter zudem durch die in Art. 97 GG garantierten Rechte hinreichend geschützt sei.

Dem ersten Einwand ist zuzugeben, dass es der Justiz in der Vergangenheit unter der „Herrschaft“ ihrer Minister keinesfalls immer schlecht ging, sondern die Minister in aller Regel bemüht waren, die Interessen der Justiz im Kabinett und im Parlament zu vertreten und nach Möglichkeit auch durchzusetzen. Aber gerade in jüngerer Zeit sind vermehrt Tendenzen einer größeren Einflussnahme der Exekutive auf die Justiz festzustellen. Erwähnt seien nur die Vorschläge, die von der Justizministerkonferenz im Juni 2005 zur großen Justizreform unterbreitet wurden (z. B. vereinfachte Versetzbarkeit der Richter). „Die große Justizreform wie sie den Justizministern vorschwebt, ist keine Reform der Justiz, sondern bedeutet deren Rückholung in den Schoß der Exekutive. Die Selbständigkeit der dritten Gewalt ist in Gefahr. Die dritte Gewalt wird de facto Teil der zweiten.“ (so Weber-Grellet in DRiZ 2006, 21, 24). Auch die Art und Weise der Abschaffung des Bayerischen Obersten Landesgerichts hat den sinkenden Wert der Justiz aus Sicht der Politik gezeigt.

Zur angesprochenen Unabhängigkeit der Richter haben die österreichischen Kollegen im Zusammenhang mit der Forderung nach Einführung eines Rates der Gerichtsbarkeit Folgendes ausgeführt: „Bisweilen wird argumentiert, die Verfassung schütze die Unabhängigkeit der Richter durch die Garantie der Unabhängigkeit bei Ausübung des Richteramtes, durch Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit. Dieser Schutz reicht allerdings nicht aus. Notwendig ist darüber hinaus eine strukturelle Absicherung der Institution Gerichtsbarkeit als Repräsentantin der dritten Staatsfunktion. Die Politik wird weitgehend durch die Regierung dominiert und nicht vom Parlament. ... Umso problematischer ist es unter diesen Umständen, die zur Kontrolle der Staatsgewalten und zum Schutz des einzelnen Rechtsunterworfenen berufene Staatsgewalt, nämlich die Judikative, ebenfalls in so hohem Ausmaß der Exekutive auszuliefern.“ Diese Überlegungen passen auch für die deutschen Verhältnisse.

Für die Einführung der Selbstverwaltung spricht schließlich auch der unter Ziffer 6 des DRB-Papiers angestellte Vergleich auf europäischer Ebene.

2. Allerdings erscheint es bezüglich der Terminologie sinnvoll, in der zu erwartenden politischen Diskussion vom Begriff „Selbstverwaltung der Justiz“ abzurücken, da er missverstanden werden könnte. Es geht nicht darum, dass Richter und Staatsanwälte die Schaffung eines „Staates im Staate“ wollen, der nicht in das demokratische Gesamtsystem eingebunden ist, sondern um die Unabhängigkeit der Justiz. Vorzugswürdig erscheint daher die in der österreichischen Diskussion verwendete Bezeichnung „Rat der Gerichtsbarkeit.“
3. Die unter den Ziff. 2 – 5 des Papiers enthaltenen weiteren einleitenden Begründungen sind teils missverständlich, teils enthalten sie pauschale Angriffe gegen die Justizminister und –senatoren, die entweder nicht gerechtfertigt oder nicht opportun sind. Es schadet der Sache, entkräftet unsere Argumente und macht uns angreifbar, wenn wir durch polemische Schwarz-Weiß-Malerei die Politiker abschrecken und verärgern. Ausreichend erscheint deshalb eine stark gekürzte Darstellung dieses Einleitungsteils. Hierfür wird folgender Text vorgeschlagen:

„ Die Justizminister der Bundesländer waren nicht in der Lage, sich gegenüber den Finanzministern und den Landtagen so weit durchzusetzen, dass eine ausreichende oder sogar zufrieden stellende personelle und sachliche Ausstattung hätte erreicht werden können. Eine im Auftrag der Justizministerkonferenz durchgeführte Untersuchung der Firma Arthur Andersen hat beispielsweise ergeben, dass bundesweit insgesamt ca. 4 000 Richter- und Staatsanwaltsstellen fehlen. Dem gegenüber sind im letzten Jahrzehnt ca. 10% der Stellen für Richter und Staatsanwälte eingespart worden.“

4. Dem in Ziffer 8 des DRB-Papiers enthaltenen Vorschlag der Schaffung zweier Selbstverwaltungsorgane kann nicht gefolgt werden.

Zunächst bergen zwei verschiedene Gremien die Gefahr ausufernder Bürokratie in sich. Sodann lägen bei dem vorgeschlagenen Modell das Schwergewicht

und die größere Machtbefugnis bei dem Justizverwaltungsrat, der sich aus den Präsidenten der oberen Landesgerichte und den Generalstaatsanwälten zusammensetzen soll. Diese Personen sollen nach dem Vorschlag zwar vom Richterwahlausschuss gewählt werden, wären dann aber bis zu ihrer Pensionierung im Amt und damit im Justizverwaltungsrat. Nach ihrer Wahl würde der Richterwahlausschuss jede Möglichkeit der Einflussnahme auf den Justizverwaltungsrat verlieren. Bei diesem aber läge die Verwaltungskompetenz; er hätte die Haushaltsverantwortung, sollte die Vorschläge für Ernennung und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten unterbreiten und diese dienstlich beurteilen. Wie diese Aufzählung zeigt, käme es damit beim Justizverwaltungsrat zu einer Machtkonzentration und -fülle, die keiner wirksamen Kontrolle unterläge und die dem Gedanken einer Selbstverwaltung abträglich sein dürfte.

Vorzugswürdig erscheint daher die Schaffung eines einheitlichen Gremiums, das sowohl den Aufgabenbereich des Richterwahlausschusses als auch den des Justizverwaltungsrates abdeckt. Wie bereits oben angesprochen, könnte dieses Gremium dem Vorschlag der österreichischen Landesvertretung folgend auch in Deutschland „Rat der Gerichtsbarkeit“ heißen. Aber nicht nur von der Terminologie her, sondern auch inhaltlich erscheinen viele Überlegungen der österreichischen Kollegen auf deutsche Verhältnisse übertragbar.

Einzelheiten bedürfen vor einer Entscheidung über das „Ob“ einer Selbstverwaltung noch keiner exakten Festlegung, vorab deshalb nur einige grundsätzliche Erwägungen:

- a) Gegen die Mitgliedschaft von Parlamentariern in diesem Gremium bestehen im Hinblick auf die notwendige demokratische Legitimation keine Einwände. Vorstellbar erscheint aber auch eine Ernennung der gewählten richterlichen Mitglieder durch die Präsidenten des Bundestags und der Landtage, um auf diese Art und Weise eine demokratische Kontrolle zu ermöglichen. Letztlich sollte diese Frage bei der konkreten Ausgestaltung des Modells entschieden werden.
- b) An der Spitze des Rates der Gerichtsbarkeit sollten jeweils die Parlamentspräsidenten des Bundes und der Länder stehen, die auch den Vorsitz dieses Gremiums führen sollten.

Entsprechend dem österreichischen Modell sollte dem Rat der Gerichtsbarkeit nicht nur der für die Wahrnehmung seiner Aufgaben notwendige Verwaltungsapparat zur Verfügung stehen, sondern es sollte auch ein Exekutivausschuss gebildet werden, um die Arbeitsfähigkeit und die Effektivität dieses Gremiums sicher zu stellen. Die Festlegung der personellen Zusammensetzung dieses Ausschusses obliegt dem Rat der Gerichtsbarkeit. Denkbar ist sowohl der Einsatz von Verwaltungsfachleuten als auch von Richtern, die sich die erforderlichen Kenntnisse angeeignet haben. Die Mitglieder des Ausschusses sollten ihrer verantwortungsvollen Tätigkeit entsprechend angemessen bezahlt werden und ausschließlich hauptamtlich tätig sein. Ihre Wahl sollte lediglich auf Zeit erfolgen. Der Vorsitzende des Exekutivausschusses könnte den Rat der Gerichtsbarkeit repräsentieren und ihn auch bei den Haushaltsverhandlungen im Parlament vertreten.

- c) Im Rat der Gerichtsbarkeit müssen sowohl die ordentliche Gerichtsbarkeit als auch die Fachgerichtsbarkeiten vertreten sein. Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, dass sich einerseits die Einrichtung der Fachgerichtsbarkeiten bewährt hat und diese daher möglichst eigenständig bleiben sollten, andererseits eigenen Räten für die jeweilige Fachgerichtsbarkeit wohl die erforderliche Durchsetzungsfähigkeit fehlen würde.

Diesen Gedanken könnte bei der Tätigkeit des Rates der Gerichtsbarkeit dadurch Rechnung getragen werden, dass in bestimmten Bereichen alle Gerichtsbarkeiten durch das Gesamtgremium und seinen Exekutivausschuss vertreten werden, während für spezielle Belange der einzelnen Gerichtsbarkeiten Unterausschüsse gebildet werden könnten.

5. Ein besonderes Problem stellt im Rahmen der Erörterung einer Selbstverwaltung die Rolle der Staatsanwaltschaft dar. Diesem Umstand wird im Arbeitspapier des DRB unter Ziffer 9a (richtig Ziffer 10a) Rechnung getragen. Mit den dort gewählten Formulierungen besteht deshalb überwiegend Einverständnis. Allerdings erscheint die im letzten Satz des ersten Absatzes enthaltene Ausdrucksweise zu vage. Vorgeschlagen wird stattdessen folgender Text:

„Die Staatsanwaltschaft erfüllt im Strafrecht gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung. Sie ist als Anklagebehörde Teil der dritten Gewalt.“

Soweit im zweiten Absatz die Übertragbarkeit des richterlichen Präsidialsystems mit den Belangen einer wirksamen Strafverfolgung für nicht vereinbar erachtet wird, kann dem nicht gefolgt werden. Die Übertragung des richterlichen Präsidialsystems auf die Geschäftsverteilung bei den Staatsanwaltschaften wäre vielmehr ein durchaus geeignetes Instrument, um die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu fördern. Dies wäre auch mit den Erfordernissen der Strafverfolgung zu vereinbaren. Auch im richterlichen Bereich ist es erforderlich schnell auf besondere Entwicklungen im personellen Bereich oder beim Geschäftsanfall zu reagieren. Diese Aufgaben werden von den richterlichen Präsidien ohne weiteres erledigt. Es ist nicht ersichtlich, warum dies im Bereich der staatsanwaltlichen Tätigkeit nicht genauso möglich sein soll. Ein derartiges Misstrauen, das aus der Sicht der im Verband organisierten Staatsanwälte auch als Überheblichkeit ausgelegt werden könnte, haben die Staatsanwälte nicht verdient.

Es wird deshalb vorgeschlagen, den kritisierten Satz ersatzlos zu streichen.

6. Soweit in Ziffer 10 (richtig Ziffer 11) des Papiers punktuelle Folgerungen für die bisherige Justizstruktur angesprochen werden, sollten in den in Ziffer 10b genannten Aufgabenkatalog die Rechtsanwälte und die Notare sowie die Ausbildung aufgenommen werden. Es bestehen keine Bedenken, diese Materien in der Zuständigkeit der Justizminister zu belassen.

Die Ziffern 10d, e können entfallen. Die in Ziffer 10d angesprochene Problematik sollte dem Rat der Gerichtsbarkeit nicht vorgegeben, sondern seiner eigenen Entscheidung überlassen werden. Gleiches gilt für die in Ziffer 10e behandelte Regelung der Art und Weise der Zusammenarbeit der Räte auf Bundesebene.

III. **Zusammenfassung**

Daran anknüpfend schlägt der Bayerische Richterverein vor, die Diskussion über

das „Ob“ zu beenden und sich für eine Selbstverwaltung in Form der Einführung eines „Rates der Gerichtsbarkeit“ auszusprechen. Für ein derartiges Gremium müssen klare Strukturen geschaffen werden. Es sollte Kontakt mit den Landesvertretungen in Tschechien und in Österreich aufgenommen werden, um zu prüfen, ob eine gemeinsame Vorgehensweise möglich ist. Dies erscheint deshalb empfehlenswert, weil in beiden Ländern bisher ebenfalls keine Selbstverwaltung vorhanden ist und bei dieser Vorgehensweise in der zu führenden politischen Diskussion dem Wunsch nach einer Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz mehr Gewicht verliehen werden kann.

Es werden daher folgende Anträge gestellt:

Der Bundesvorstand möge beschließen:

1. Der DRB hält es für zwingend geboten zur Sicherung der Leistungsfähigkeit und Unabhängigkeit der Justiz und zur Harmonisierung der europäischen Rahmenbedingungen schrittweise eine autarke Justizorganisation einzuführen.

2. Die Ausführungen in den Ziffern 2 bis 5 des Papiers werden durch folgenden Text ersetzt:

„ Die Justizminister der Bundesländer waren nicht in der Lage, sich gegenüber den Finanzministern und den Landtagen so weit durchzusetzen, dass eine ausreichende oder sogar zufrieden stellende personelle und sachliche Ausstattung hätte erreicht werden können. Eine im Auftrag der Justizministerkonferenz durchgeführte Untersuchung der Firma Arthur Andersen hat ergeben, dass bundesweit ca. 4 000 Richter- und Staatsanwaltsstellen fehlen. Dem gegenüber sind im letzten Jahrzehnt ca. 10% der Stellen für Richter und Staatsanwälte eingespart worden.“

3. Das vorgeschlagene Zwei-Säulen-Modell wird abgelehnt. Anzustreben ist ein einheitliches Organ, das den Namen „Rat der Gerichtsbarkeit“ tragen sollte. Die Details werden durch eine Arbeitsgruppe des DRB erarbeitet. Bei der Ausarbei-

tung dieses Vorschlags soll die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit Österreich und Tschechien geprüft werden.

4. Zu Ziffer 9, „Die Rolle der Staatsanwaltschaft“

a. Der letzte Satz des ersten Absatzes wird durch folgenden Text ersetzt:

„Die Staatsanwaltschaft erfüllt im Strafrecht gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung. Sie ist als Anklagebehörde Teil der dritten Gewalt.“

b. Die Übertragung des richterlichen Präsidialsystems auf die Staatsanwaltschaft wird als Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwälte und Instrument zur Vermeidung politischer Einflussnahme begrüßt.

Böhm

1. Vorsitzender