

Arbeitsgruppe 5

Selbstverwaltung der Justiz – Modelle, Chancen und Gefahren

Ergebnisthesen

Die Arbeitsgruppe 5 hatte die Aufgabe, die seit einiger Zeit zunehmend an Aufmerksamkeit gewinnenden Thesen zur **selbstverwalteten Justiz** kritisch zu untersuchen und unter Einbeziehung von Erfahrungen aus dem Ausland (hier den Niederlanden) eine Empfehlung zu deren Realisierbarkeit in der Bundesrepublik abzugeben.

Ausgangspunkt für die neu aufkeimende Diskussion zur selbstverwalteten Justiz ist die Einführung der neuen Steuerungsmodelle, die in unterschiedlichen Phasen der Erprobung bzw. Einführung in den Justizressorts der Bundesländer für Aufmerksamkeit sorg(t)en. Dabei besteht Einigkeit, dass die neue Steuerung in der Justiz zu ihrem Funktionieren die Verlagerung von Verantwortlichkeiten aus der ministeriellen Ebene auf die Gerichte und die Staatsanwaltschaften ebenso wie etwa die Verlagerung von Verantwortlichkeiten von der Ebene der Gerichtsleitungen auf die Spruchkörper bzw. die einzelnen Richter / Staatsanwälte erfordert. Dies betrifft vor allem die neue Art der Mittelzuweisung in Form möglichst globalisierter Budgets und deren eigenverantwortliche Verwaltung. Aber auch die Personalauswahl und andere strukturelle Entscheidungen müssen von dieser dezentralisierten Verantwortungsanbindung erfasst werden. Mit dieser neuen Aufgabenwahrnehmung ist aber die Frage nach der Mitwirkung der Justizbediensteten im richterlichen wie nichtrichterlichen Dienst aufgeworfen und dann ist der Schritt zur Frage, ob Justiz sich letztendlich selbst verwalten sollte, nur klein. Die damit verbundenen strukturellen und organisatorischen Veränderungen hingegen können groß sein. Selbstverwaltete Justiz könnte Justizministerien und ggfls. auch Gerichtsleitungen entbehrlich machen bzw. letztere auf repräsentative Aufgaben beschränken.

Ob Selbstverwaltung wünschenswert oder gar erforderlich ist, wieweit eine solche Selbstverwaltung auf der Grundlage geltenden Rechts gehen kann, ob ggfls. nach Ausschöpfung aller gegenwärtigen Möglichkeiten neue Mitwirkungsmodelle angestrebt werden sollen, die womöglich Gesetzesänderungen erfordern, über all dies wird heftig gestritten. Dabei reicht die Spannweite der Argumentation von – alles bleibt wie es ist – bis hin zur Bildung völlig neuer demokratisch legitimierter Gremien, etwa eines Landesjustizverwaltungsrates, der alle bisher auf der ministeriellen Ebene und zum Teil auf der Ebene der Gerichtsleitung angesiedelten Aufgaben wahrnimmt, wobei z.T. Modelle aus dem europäischen Ausland Pate gestanden haben.

Die Referenten hatten dazu durchaus unterschiedliche Ansichten und Erfahrungen, die im Zuhörerkreis teilweise sehr kontrovers diskutiert wurden.

Professor Berlit hielt die Selbstverwaltung der Justiz für rechtspolitisch geboten und verfassungsrechtlich zulässig. Er betonte dabei, dass entscheidendes Element der Selbst-

verwaltung deren Verankerung auf der Ebene der Mitarbeiter des Justiz sei. Es müsse quasi ein "Modell der Selbstverwaltung von unten" verwirklicht werden.

Dafür sei ein Ausbau der bestehenden Mitbestimmungsrechte dringend nötig, besonders im Bereich der von ihm so genannten Mikroebene, womit er die jeweiligen Mitarbeiter (Richter und Staatsanwälte und nichtrichterliches Personal) im Unterschied zur Makroebene, die die bereits bestehenden Mitbestimmungsorgane bezeichne, meinte. Die traditionellen Mitbestimmungsorgane hätten sich – wie an den bekanntermaßen geringen Einflussmöglichkeiten der Richter- und Präsidialräte in der Vergangenheit deutlich geworden sei - nicht hinreichend bewährt.

Sowohl auf der Bundes- wie auf den Landesebenen stünden die Verfassungen einer stärkeren Selbstverwaltung der Justiz nicht im Wege. Professor Berlit betonte, dass jede Form der Selbstverwaltung schon aus unserem demokratisch verankerten Staatsverständnis heraus demokratischer Legitimation bedürfe, nach ihrer Einführung aber Amtspflicht für die Richter und Staatsanwälte darstellen müsse. Die Schnittstelle zum nichtrichterlichen Dienst dürfe dabei nicht aus dem Auge verloren werden.

Auch für Personalentscheidungen sollte ein demokratisch legitimierter Personenkreis zuständig sein, der sich aus gewählten Richtern, Parlamentariern und sonstigen Organen der Rechtspflege zusammensetzen müsse. Zur Binnensteuerung der selbstverwalteten Gerichte bedürfe es der Aufwertung der Aufgaben des Präsidiums unter Einbindung des nichtrichterlichen Personals.

Es bedürfe danach keiner präsidialen Gerichtsleitung mehr, diese werde ersetzt durch ein auf Zeit gewähltes Kollektivgremium, welches auch über die Budgetverwendung entscheide.

Geerd Mackenroth (Vorsitzender des Deutschen Richterbundes) betonte, ausgehend von dem Abschlusspapier der Arbeitsgruppe Selbstverwaltung des deutschen Richterbundes, dass eine autonomere weil selbstverwaltete Justiz resistenter gegen Einflussnahmen und Instrumentalisierungsversuchen der anderen Staatsgewalten sei. Selbstverwaltung werde dazu führen, dass es der Justiz besser gehe als bisher. Die heutige Justizstruktur in Deutschland sei nicht zukunftstauglich. Denkbar wäre ein Wettbewerb für das – schon aus föderalen Gründen notwendige - beste Modell auf dem Weg zur Selbstverwaltung. Eine Experimentierphase sollte vorgeschaltet werden. Mackenroth sprach sich für eine starke Stellung der Gerichtspräsidenten und Generalstaatsanwälte in einem System der Selbstverwaltung aus. Die von einigen Modellen geforderte Entmachtung der Behördenleitungen berge die Gefahr, dass das dadurch entstehende Machtvakuum von Inkompetenten oder Justizfremden gefüllt werde. Auch in einer selbstverwalteten Justiz müssten aber Personalentscheidungen nach dem Prinzip der Bestenauslese in einem professionellen Verfahren ablaufen. Zur Selbstverwaltung gehöre auch die Mobilisierung von Eigenverantwortlichkeit der Justizmitarbeiter, die wiederum zur Qualitätssteigerung und Qualitätssicherung führe. Beispielhaft dafür seien die nach Einführung der neuen Steuerungsmodelle an einigen Gerichten entstandenen Qualitätszirkel.

Dory Reiling Vizepräsidentin am Landgericht Amsterdam und Information Manager des Raad voor de Rechtspraak stellte die Erfahrungen der Niederlande mit richterlicher Selbstverwaltung anhand des Organisationsaufbaus des selbstverwalteten Landgerichts Amsterdam dar und vertrat die Auffassung, dass alle Beteiligten davon nur Vorteile hätten.

ten. Die Selbstverwaltung habe in den Niederlanden zu erheblichen Verbesserungen der Funktionsfähigkeit der Justiz geführt, eine 1:1 Übersetzung auf die Bundesrepublik sei aufgrund anderer normativer Vorgaben jedoch in dieser Form nicht möglich, Deutschland müsse seinen eigenen Weg finden.

Horst Häuser von der Neuen Richtervereinigung, die mit ihrem Papier "sine spe ac metu" (ohne Hoffnung und Furcht) schon im Jahre 1994 ein Modell einer "Selbstverwaltung von unten" konzipiert hatte, vertrat die Auffassung, dass die rechtsprechende Gewalt von den beiden anderen Staatsgewalten nichts zu hoffen und nichts zu fürchten haben dürfe und deshalb eine richterliche Selbstverwaltung mit allumfassenden innendemokratischen Strukturen notwendig sei.

Die an die Teilnehmer gerichtete Frage, ob wir eine selbstverwaltete Justiz brauchen, wurde

- von Mackenroth mit der These: Wir brauchen neue Strukturen in verschiedenen Bundesländern, Selbstverwaltung mag dabei eine Chance sein,
 - von Professor Berlitz mit der These: Wir brauchen mehr Selbstverwaltung in der Justiz und zwar mit demokratischen Strukturen innerhalb der Gerichte und
 - von Reiling mit der These: Geld ist immer knapp, eine Selbstverwaltung der Justiz wird der Verknappung aber entgegenwirken,
- beantwortet.

Die Diskussion der AG zum „Ob“ der Selbstverwaltung ergab, dass das „Ob“ nicht isoliert vom „Wie“ gesehen werden kann. Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass die Selbstverwaltung angesichts der erkannten defizitären Verhältnisse eine Chance zur Erprobung wert sei. Die Arbeitsgruppe hegte dabei keine Illusionen, dass auch eine Selbstverwaltung nicht zur Erhöhung der Budgets führen werde. Selbstverwaltung könne aber durch die Nähe zur Leistungserbringung die Möglichkeit stärkerer Qualitätssicherung und Arbeitsverantwortung bewirken. Kontrovers diskutiert wurde in der Arbeitsgruppe allerdings, ob die Vertretung der Justiz im Parlament ohne einen Justizminister mit der entsprechenden "Hausmacht" erfolgreich funktionieren werde. Auch erforderten die zusätzlichen Aufgaben der Selbstverwaltung zusätzliche Kapazitäten innerhalb der Gerichte. Dieses Problem wurde allerdings als lösbar angesehen, denn schon jetzt müssten sich Gerichte und Staatsanwaltschaften zusätzlich zu ihren Kernaufgaben mit der Budgetierung befassen, die in verschiedenen Gerichten der Länder bereits mit Erfolg praktiziert werde. Letztlich wäre die Justiz durch ein eigenes Budgetantragsrecht gezwungen, sich selbst Klarheit über ihre notwendigen Ressourcen zu schaffen, was positiv zu bewerten sei.

Befragt nach den notwendigen Voraussetzungen für eine Umsetzung der Selbstverwaltung auf Basis des geltenden Rechts antworteten:

- Professor Berlitz: Einführung einer Öffnungsklausel auf Länderebene, leichte Veränderungen im GVG und danach Einführung der Selbstverwaltung auf Ebene der Richter/Staatsanwälte,

- Mackenroth: auch nach geltendem Recht sei die Selbstverwaltung umsetzbar, sie erfordere nur eine Öffnungsklausel im GVG. Ansatzpunkt müsse die Qualitätssicherung sein, diese legitimiere auch dem Bürger gegenüber die Einführung der Selbstverwaltung,
- Reiling: Qualifizierung der Richter in Bereichen, die bisher eher unpopulär waren. Verbesserung der Fortbildung durch Teilnahmeverpflichtung insbesondere auch zur Verbesserung der sozialen Kompetenz von Richtern.

Die Teilnehmerrunde diskutierte dann die Frage, ob es genügt, Selbstverwaltung alleine durch die Gerichtsverwaltung zu praktizieren ohne Richter bzw. Staatsanwälte daran zu beteiligen. Die Arbeitsgruppe gelangte zu dem Ergebnis, dass Eigenverantwortlichkeit ein unverzichtbares Element der Selbstverwaltung sei. Sie wecke ein Eigeninteresse an der Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Justiz. Demgegenüber sei die Verantwortung der Richter für die Ergebnisse und Folgen ihrer Arbeit heute sehr abstrakt, abgeleitet und nur vermittelt über das Gesetz. Es bestehe möglicherweise eine Chance über mehr Selbstverwaltung bei den Mitarbeitern vorhandene Ressourcen zur Qualitätsverbesserung zu mobilisieren.

Methode und Ausgestaltung der Selbstverwaltung müssten der Erprobung vorbehalten bleiben. Schwierig sei allerdings die Ableitung der Verantwortung bis auf die unterste Ebene der Mitarbeiter. Hierüber werde noch zu diskutieren sein.

Die Schlussthesen der Referenten:

- Mackenroth: Wir sollten selbst verantwortlich sein, wie wir unsere Arbeit erledigen, hingegen sollten wir nicht zulassen, dass uns andere (insbesondere die anderen Gewalten) hineinregieren.
- Professor Berlit: Abstrakte Verantwortlichkeitsstränge sind einer Identifikation mit dem „Produkt“ schädlich. Wir müssen über die Modelle diskutieren, eine Veränderung des Bewusstseins wird nur über Selbstverantwortung stattfinden.
- Reiling: Die Diskussion über Selbstverantwortung läuft schon seit einigen Jahren in Deutschland, sie hat heute schon eine ganz andere (höhere) Qualität. Deshalb mein Rat:
Macht weiter so!

Ariane Abayan (RiinVG Hamburg, Mitglied des Vorstandes des Hamb. Richtervereins)