

Karl Greven

Abteilungsleiter Z

Hessisches Ministerium der Justiz,
für Integration und Europa

Luisenstraße 13

65185 Wiesbaden

Tel.: +49 (611) 32 2741

Fax: +49 611 7142741

eMail: karl.greven@hmdj.hessen.de

Stellungnahme zu den Entwürfen

- **eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz (BT-Drs. 17/11701)**
- **sowie eines Gesetzes zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz (BT-Drs. 17/11703)**

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit kann hier nur eine kursorische Bewertung der beiden Gesetzentwürfe aus der pragmatischen Sicht einer Landesjustizverwaltung vorgenommen werden.

1. Regelungsbedarf

Das Justizwesen der Bundesrepublik Deutschland steht auch im internationalen Vergleich in einem hohen Ansehen. Dass insbesondere im Verhältnis zu den Staaten Europas, in denen eine Verselbstständigung der Justizverwaltung durch eine stärkere Lösung von der Verantwortung der Regierungen versucht oder umgesetzt worden ist, ein Rückstand an Qualität, Verfahrensdauern oder Akzeptanz und Ansehen in der Bevölkerung zu besorgen ist, ist nicht erkennbar.

Gerichte und Staatsanwaltschaften genießen in der Öffentlichkeit und in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland hohes Ansehen und Vertrauen. Dies beruht einerseits ohne Zweifel auf der Motivation und dem Engagement der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, aber auch der übrigen Bediensteten der Justiz in den Ländern und im Bund, und nicht zuletzt auf den hohen Anforderungen an die fachliche Qualifikation, die bei der Einstellung in den Justizdienst angelegt werden. Das Ansehen beruht andererseits aber auch und gerade auf dem Prinzip der Gewaltenteilung und der im Grundgesetz garantierten Unabhängig-

keit der Richterinnen und Richter. Für die Bewahrung dieser Freiheit der Rechtsprechung vor der Einflussnahme durch die Regierungen oder eine wie immer geartete politische Steuerung besteht bei der Richterschaft selbst, aber auch in der Öffentlichkeit und in den Medien eine besondere Sensibilität.

Dass es vor diesem Hintergrund ein Bedürfnis für eine grundsätzliche Neuorientierung der Gerichtsverfassung und der Verfassung der Staatsanwaltschaft im Sinne der Entwürfe bedarf, ist für mich nicht ersichtlich zumindest.

II. Selbstverwaltung und Partizipation im geltenden Recht

Tatsächlich weisen bereits die geltende Gerichtsverfassung sowie das Richterrecht - als Vertreter der Landesjustizverwaltung in Hessen beziehe ich mich dabei auch auf das Hessische Richtergesetz - ein erhebliches Maß an Selbstverwaltung der Gerichte und Partizipation der Richterinnen und Richter in Fragen der Organisation, des Personalwesens und der Justizverwaltung auf.

- a. Die Zuteilung der Richterinnen und Richter zu den Spruchkörpern des Gerichtes sowie die Verteilung der Geschäfte sind bereits im geltenden Recht den **Präsidien** der Gerichte als Organ der Selbstverwaltung der Richterschaft übertragen (§ 21e GVG).
- b. Über die Berufung in das Richterverhältnis auf Probe, kraft Auftrags oder auf Lebenszeit entscheidet in Hessen der Minister der Justiz gemeinsam mit dem **Richterwahlausschuss** (Art 127 Absatz 3 Verfassung des Landes Hessen, § 20 Abs. 1 HRiG), dessen Zustimmung Bedingung für die Berufung ist. Der Richterwahlausschuss besteht aus sieben vom Landtag berufenen Mitgliedern, fünf richterlichen Mitgliedern aus allen Gerichtsbarkeiten und im jährlichen Wechsel dem Präsidenten einer der beiden Rechtsanwaltskammern des Landes (§ 9 HRiG). Die richterlichen Mitglieder werden von der Richterschaft der jeweiligen Gerichtsbarkeit aus den Reihen der auf Lebenszeit ernannten Richterinnen und Richter gewählt.
- c. Bei den Obergerichten einer jeden Gerichtsbarkeit werden **Präsidialräte** bestellt, die aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Obergerichts sowie einer nach Zahl der Richterinnen und Richter der jeweiligen Gerichtsbarkeit variierenden Anzahl von gewählten Richterinnen und Richtern besetzt sind.

Der Präsidialrat ist

- bei der Ernennung von Richterinnen und Richtern in einem Beförderungsamte,
- bei der Übertragung eines Richteramtes eines anderen Gerichtszweiges,
- bei einer Versetzung im Interesse der Rechtspflege nach § 31 DRiG,
- bei der Übertragung eines anderen Richteramtes und der Amtsenthebung infolge Veränderung der Gerichtsorganisation nach § 32 DRiG
- sowie schließlich auf Antrag des Richters bei dessen Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit oder der Entscheidung über eine begrenzte Dienstfähigkeit (§ 34 DRiG)

zu beteiligen. In den Beförderungsverfahren kann der Präsidialrat zur fachlichen und persönlichen Eignung der Bewerber Stellung nehmen, eigene Vorschläge unterbreiten und eine Erörterung mit dem Ziel der Einigung verlangen – bei fehlender Einigung entscheidet schließlich das Ministerium der Justiz.

- d. Als – gegenüber den Personalräten besondere – Personalvertretungsgremien der Richterinnen und Richter werden an allen Gerichten **Richterräte**, bei den Obergerichten der jeweiligen Gerichtsbarkeit darüber hinaus als Stufenvertretung **Bezirksrichterräte** von der Richterschaft gewählt. Ihre Aufgaben liegen in einer Parallele zu den Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten des allgemeinen Personalvertretungsrechts. Bei den Staatsanwaltschaften entsprechen diesen Gremien die örtlichen **Staatsanwaltsräte** sowie der **Bezirksstaatsanwaltsrat**, der für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Geschäftsbereichs zugleich die Aufgaben des Präsidialrats wahrnimmt.
- e. Zu erwähnen bliebe schließlich die in der hessischen Landesverwaltung geregelte **Budgetierung der Haushaltsmittel**, mit der ein dezentraler Haushaltsvollzug in lokaler Verantwortlichkeit auch auf Ebene der Gerichte und Staatsanwaltschaften praktiziert wird.

III. Vorschläge der Gesetzentwürfe

Jenseits der nach dem Vorstehenden zu verneinenden Frage nach einem grundsätzlichen Änderungs- und Regelungsbedarf beruhen die Entwürfe in ihren konkreten Vorschlägen auf einigen Annahmen, die doch erhebliche Zweifel aufwerfen.

- a. Die zentrale Novelle der Gesetzentwürfe besteht in der vollständigen Übertragung der bisher den Justizverwaltungen des Bundes und der Länder obliegenden Aufgaben der Gerichts- und Behördenorganisation, des Personalwesens und des Haushaltswesens auf temporär zu wählende Präsidentinnen und Präsidenten, neu zu bildenden Wahlgremien der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie – hierin liegen jedenfalls für Hessen keine wesentlichen Neuerungen – auf die Richterwahlausschüsse des Bundes und der Länder.

Dem Konzept einer solchen Übertragung bei nur temporärer Präsidentschaft und ständiger Rotation in Präsidium, Versammlung der Gerichtsbarkeit und Justizrat liegt offenkundig die Annahme zugrunde, dass die Richterschaft in großer Breite motiviert ist, sich intensiv mit den Aufgaben der Gerichtsverwaltung, der Gebäude- und Raumplanung, der Personalführung des nichtrichterlichen Dienstes oder der Haushaltsplanung- und des Haushaltsvollzugs zu engagieren. In der Begründung ist explizit von der aktiven Teilhabe möglichst aller Richterinnen und Richter an der Vielfalt der Funktionen in der Justiz als Zielvorgabe die Rede.

Aus den Erfahrungen einer Landesjustizverwaltung wären solche Prognosen wohl eher vorsichtig und ein wenig nüchterner zu formulieren. So sind etwa die Bemühungen in Hessen um eine Teilhabe der Richterschaft an der Organisations- und Personalführungsverantwortung gegenüber den in den Serviceeinheiten tätigen Sekretariatskräften deutlich an Grenzen gestoßen. Die Attraktivität von Aufgaben der Verwaltung und Administration werden jedenfalls im Verhältnis zur Spruchrichtertätigkeit eher als wenig attraktiv oder bisweilen lästig angesehen.

Nimmt man hinzu, dass angesichts einer egalitärer Besoldung, angesichts der Beseitigung einer als fehlleitend angesehenen Karrierehierarchie, andererseits aber auch angesichts des Fehlens jeglicher Rechtspflicht zur Übernahme von Verwaltungsaufgaben tatsächlich das „pure“ Interesse und ein ausschließlich moralischer Pflicht entspringendes Engagement der Richterinnen und Richter erwartet wird, so erscheinen die Visionen der Entwürfe zumindest kühn.

- b. Die Entwürfe sind erkennbar motiviert durch Vorbehalte gegen eine „professionalisierte“, der Richterschaft hauptamtlich gegenübergestellte Justizverwaltung, vor allem aber gegen die in der Ministerialverwaltung gesehene politische Verhaftung. Ob hier tatsächlich die Gewaltenteilung in Spannungen gerät oder aber gerade durch Verschränkung der Gewalten dem Bedürfnis nach Balance und den Geboten einer demokratischen Anbindung Rechnung getragen wird, mögen andere diskutieren.

Jenseits der verfassungsrechtlichen Diskussion ergeben sich aus einem pragmatischen Blickwinkel Argumente für eine oberste Landesjustizverwaltung in der Regierung:

Zunächst kann durchaus bezweifelt werden, ob die in den Entwürfen konzipierte Selbstverwaltung die Belange der Justiz, der Gerichte und der Staatsanwaltschaften tatsächlich besser – angemessener, effizienter, wirksamer und tatsächlich von der verspürten politischen Einflussnahme befreit – wahrnehme. Die Annahme, der Justiz erwachsen durch unmittelbare Verhandlungen eines Justizrates mit dem Haushaltsgesetzgeber Vorteile gegenüber dem bisherigen Verfahren, ist wenig überzeugend. Die koordinierende Funktion des Finanzministeriums in der Haushaltsplanung legt eher eine starke Vertretung der Justizinteressen auf der Ebene des Kabinetts nahe.

Zweifel ergeben sich weiter dahingehend, ob einerseits die gewollte Unmittelbarkeit der Verhandlungen mit dem Haushaltsgesetzgeber und andererseits die Ermächtigung von Wahlgremien tatsächlich die beklagte politische Einflussnahme auf die Justiz beseitigt oder aber nur in andere Bahnen lenkte.

Ein Anliegen der Entwürfe ist es, politisches Machtkalkül zurückzudrängen und durch fachlichen Sachverstand und einen besseren Blick auf die Belange der Justiz zu ersetzen. Freilich beruhen Gremienentscheidungen auf Mehrheitsbildungen, in denen sich das besondere Gewicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit durchaus machtvoll im Verhältnis zu den kleineren Fachgerichtsbarkeiten oder zur Staatsanwaltschaft auswirken kann. Den Justizministerien und bei divergierender Ressortierung der Regierung kommen im bisherigen Verwaltungsaufbau insoweit eine ausgleichende Funktion zu, die im Rahmen der Selbstverwaltung durch einen Justizrat den Mehrheitsverhältnissen überlassen bliebe.

- c. Mit der Novelle wird der Satus der Richter auf den auf Lebenszeit ernannten Richter beschränkt. Die in der bisherigen Praxis am Anfang des richterlichen Berufs stehende Probezeit – in Hessen regelmäßig drei Jahre und sechs Monate – sowie der bei der Übernahme von Beamten in den richterlichen Dienst vorgesehene Status des Richters kraft Auftrags wird ersatzlos abgeschafft. Wenn insoweit in der Begründung auf die Notwendigkeit einer Kompensation im Bereich der Ausbildung des Richternachwuchses verwiesen wird, so bleibt ein schwieriges Problem einfach offen.

Die in den §§ 22, 23 DRiG – eine Änderung dieser Vorschriften nimmt der Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz im Übrigen ersichtlich nicht vor – vorgesehene Entlassung einer Richterin oder eines Richters auf Probe bzw. kraft Auftrags sind selten angewandte, in der bisherigen Praxis aber gleichwohl unerlässliche Mittel der Personalentwicklung. Eine Ersetzung dieses Ventils durch Veränderungen der Ausbildung (Referendariat) oder des Einstellungsverfahrens ist schwerlich denkbar, beruhen doch die bisherigen Regelungen auf einer Erprobung im Amt.

Aus der Sicht der Landesjustizverwaltung muss ein weiteres Problem in der Folge einer Abschaffung des Status des Richters auf Probe eingeräumt werden. Auch in der Justiz ergibt sich die Notwendigkeit von Personalengpassmaßnahmen zum horizontalen Ausgleich von unvorhersehbaren, lokalen Personalfluktuationen. Dazu zählen etwa das temporäre Ausscheiden von jungen Müttern und Vätern oder deren Rückkehr aus der Elternzeit, die längerfristige Erkrankung von Richterinnen und Richtern oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, in der bisherigen Praxis freilich auch die Abordnung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zu Obergerichten, Bundesgerichten, Generalstaatsanwaltschaften, der Behörde des Generalbundesanwalts oder Verwaltungsbehörden und Ministerien der Länder und des Bundes. Dieses im Personalreferat sehr aufwendige Geschäft wird zu einem großen Teil auf dem Rücken der Proberichter abgewickelt, weil ein auf Lebenszeit ernannter Richter nur mit seiner schriftlichen Einwilligung in ein anderes Amt versetzt werden kann (§ 30 DRiG), während der Richter auf Probe in den Grenzen des § 13 DRiG einen Dienstleistungsauftrag auch bei einem anderen Gericht oder einer Staatsanwaltschaft hinnehmen muss.

Aus dem Blickwinkel der Proberichterinnen und Proberichter mögen diese Praxis unbequem und daher eine unmittelbare Lebenszeiterkennung nach den Entwürfen als sympathischer Ausweg erscheinen. Die Notwendigkeit und Unverzichtbarkeit von Personalleitungsmaßnahmen ergibt sich allerdings für jede Justizverwaltung.

- d. Ebenfalls als zu weitgehend erscheinen mir die zur Verfassung der Staatsanwaltschaft vorgesehenen Änderungen. Mit der Beseitigung nicht nur des externen, sondern auch des internen Weisungsrecht und damit dem völligen Ausschluss der bisher in der Hierarchie der Staatsanwaltschaften verankerten Fachaufsicht, wird die Staatsanwaltschaft mit einer der richterlichen gleichkommenden Unabhängigkeit der dritten, rechtsprechenden Gewalt zugerechnet. Angesichts der das gerichtliche Verfahren vorbereitenden Ermittlungsaufgaben der Staatsanwaltschaft und angesichts des ohnehin schwierigen, dann aber tatsächlich die Gewalten übergreifenden Verhältnisses zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei erscheint dies nicht angemessen.

Bei allem Verständnis für die Diskussion um das sogenannte externe Weisungsrecht des Ministeriums würde mit der vorgeschlagenen Novelle in dem zunächst allein der Staatsanwaltschaft zugewiesenen strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens eine wesentliche Kontrolle mit weitreichenden Folgen aufgehoben. Der Beseitigung dieser in der Hierarchie der Staatsanwaltschaft – Abteilungsleitung, Behördenleitung, Generalstaatsanwaltschaft (internes Weisungsrecht) und schließlich oberste Landesjustizverwaltung (externes Weisungsrecht) – wahrgenommenen Fachaufsicht wird allein eine Erweiterung des Klageerzwingungsverfahrens jenseits der Verletzeneigenschaft entgegengesetzt. Die Initiative zu einer Überprüfung der staatsanwaltlichen Entscheidung wird damit dem Anzeigersteller überlassen, eine Überprüfung von Amts wegen findet nicht statt.

Andererseits wird das unverändert in der Zuständigkeit der Oberlandesgerichte belassene Klageerzwingungsverfahren jenseits der Verletzeneigenschaft für jeden Anzeigersteller geöffnet. Dies dürfte zu einer wirklich dramatischen Zunahme der bei den zuständigen Senaten zu erledigenden Geschäfte führen, die die bisher den Generalstaatsanwaltschaften obliegenden Aufsichtsbeschwerden als gerichtliche Verfahren zu übernehmen hätten. Ob dies zu einer „Verbesserung“ der Entscheidungen der Staatsanwaltschaften führt, erscheint mir im Übrigen sehr fraglich.