

Selbstverwaltung der Justiz

Vortrag beim Hamburgischen Richterverein am 16. Februar 2004

I. Einleitung: Justiz unter Reformdruck

Die Justiz steht seit einiger Zeit unter Reformdruck. Dabei geht es nicht mehr nur um Änderungen im Prozessrecht oder im materiellen Recht, also in den Rechtsgrundlagen, die die Tätigkeit der Justiz bestimmen und leiten. Hinzu kommen vielmehr Reformvorhaben, die auf weitreichende Strukturveränderungen innerhalb der Dritten Gewalt und deren Stellung im System des gewaltenteiligen Rechtsstaats zielen. Ein zentrales Thema ist dabei schon seit längerem die Einführung sog. „Neuer Steuerungsmodelle“, also die Übertragung betriebswirtschaftlicher Organisations- und Führungsgrundsätze in den Bereich der Justiz. In jüngerer Zeit, spätestens seit dem Deutschen Juristentag 2002, haben sich Überlegungen in den Vordergrund geschoben, der Dritten Gewalt mehr Selbständigkeit bis hin zu einer Selbstverwaltung oder Autonomie einzuräumen. Zu nennen wäre schließlich auch der erst vor kurzem geäußerte Vorschlag, die verschiedenen Gerichtszweige zu nurmehr zwei Gerichtsbarkeiten organisatorisch zusammenzuführen, einer ordentlichen, in der die Arbeitsgerichte eingegliedert wären, und einer öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, die die bisherigen Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte aufnehmen würde. Alle diese Vorhaben stoßen in Wissenschaft und Politik, vor allem aber auch bei den Betroffenen selbst auf ein geteiltes Echo. Nicht überall herrscht enthusiastische Zustimmung. Verbreitet ist aber wohl das Gefühl, dass Veränderungen im Bereich der Justiz, in welcher Richtung und mit welchem Ergebnis auch immer, in gewissem Umfang unausweichlich sind.

Ich möchte mich im folgenden mit einem Ausschnitt dieses Themenkreises, nämlich mit den Fragen einer möglichen Selbstverwaltung der Justiz befassen. Ich beginne mit einem kurzen vergleichenden Überblick über die Rechtslage in Deutschland und über Modelle einer Selbstverwaltung der Justiz in anderen Staaten Europas (unten II.) und werde anschließend auf einige verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme eingehen, die mit der Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland verbunden wären (unten III.).

II. Selbstverwaltung der Justiz - vergleichender Überblick

1. Das bestehende System der Justizverwaltung in Deutschland

Das bestehende deutsche System der Justizverwaltung ist bekanntlich dadurch gekennzeichnet, dass die rechtsprechende Gewalt *organisatorisch in den Bereich der Exekutive eingegliedert* ist. So sind die ordentlichen Gerichte dem Ressort des Justizministers zugeordnet. Entsprechendes gilt für die übrigen Gerichtszweige, wobei es sich, mit Unterschieden zwischen den Bundesländern, zum Teil ebenfalls um das Justizministerium, zum Teil um das für das jeweilige Sachgebiet zuständige Ministerium handelt, also das Innen-, Finanz-, Arbeits- oder Sozialministerium. Der jeweilige Minister ist allein oder gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss zuständig für die Berufung und Anstellung der Richter. Der Haushalt und damit die personelle und finanzielle Ausstattung der Gerichte ist Teil des Haushalts des jeweiligen Ressorts. Auch die Beantragung der Mittel im Haushaltsverfahren und die Verteilung der bewilligten Mittel liegen zunächst in der Hand des zuständigen Ministers.

Diese traditionelle Struktur der Justizverwaltung hat in den letzten Jahren zunehmende Kritik gefunden. Der Aufbau der Judikative mit dem Justizminister, also einem Repräsentanten der

vollziehenden Gewalt, an der Spitze der Justizorganisation „widerspreche“ – so wird gesagt – „der Grundidee der Gewaltenteilung“ (*Deutscher Richterbund*). An die Stelle dieses „Relikts aus vordemokratischer Zeit“, so ein weiteres Zitat (*R. Jaeger*), müsse eine umfassende Selbstverwaltung der Justiz treten. Zur Begründung wird unter anderem darauf verwiesen, dass der Justiz als Institution in anderen Staaten Europas eine weit größere Autonomie zugestanden sei als in Deutschland.

2. Selbstverwaltung der Justiz in anderen europäischen Staaten

In der Tat existieren, im einzelnen freilich durchaus verschieden geartete, Modelle einer Selbstverwaltung der Justiz vor allem in den südeuropäischen Staaten. Insbesondere verfügen die italienische und die spanische Justiz mit dem Obersten Rat der Richterschaft (*Consiglio Superiore della Magistratura*) bzw. mit dem Allgemeinen Rat der Gerichtsgewalt (*Consejo General del Poder Judicial*) über oberste Selbstverwaltungsorgane, in deren Händen alle wesentlichen Personalentscheidungen im Bereich der Richterschaft liegen. Diese beiden Staaten Italien und Spanien werden in der deutschen Diskussion auch am häufigsten als Vorbilder genannt. Weitere Beispiele für Staaten mit justizieller Selbstverwaltung bilden Frankreich (*Conseil Supérieur de la Magistrature*), Portugal (*Conselho Superior da Magistratura*) und Griechenland (Oberster Richterrat). In den letzten Jahren haben sich auch einige Staaten des nördlichen Europas für im einzelnen unterschiedliche Formen einer Selbstverwaltung der Justiz entschieden. Dies gilt insbesondere für Dänemark, wo seit 1999 ein Gerichtsverwaltungsrat und ein Richter-Ernennungsrat besteht, aber auch für die Niederlande und Norwegen.

Ein neues und breites Anwendungsfeld hat die Idee der Selbstverwaltung der Justiz schließlich seit 1990 in den Staaten Mittel- und Osteuropas gefunden. Nach dem Ende der „sozialistischen Parteilichkeit“, die auch für die Rechtsprechung galt, ging es in diesen Staaten darum, die Unabhängigkeit und ausschließliche Gesetzesbindung der Richter organisatorisch abzusichern. Bei der Ausgestaltung der Justiz haben sich im wesentlichen zwei Grundtypen herausgebildet. Zum einen das russische Modell, bei dem das oberste Gericht eines jeden Gerichtszweigs zugleich Träger der Justizverwaltung für die nachgeordneten Gerichte ist. Für unseren Zusammenhang interessanter ist das zweite Modell, dem die meisten Staaten gefolgt sind. Im Mittelpunkt steht hier ein zentrales Selbstverwaltungsorgan der Justiz, das mehrheitlich mit Richtern oder mit von der Richterschaft gewählten Vertretern besetzt ist und das über mehr oder weniger weit reichende Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Personalentscheidungen und des Haushaltswesens, verfügt.

3. Das Selbstverwaltungsmodell des Deutschen Richterbunds

Überblickt man die – hier nur cursorisch dargestellte – Situation in einer ganzen Reihe von Staaten, so überrascht es nicht, wenn in der rechtspolitischen Diskussion vielfach von einem europäischen Trend zu einer Selbstverwaltung der Justiz die Rede ist. In dem Diskussionspapier des Deutschen Richterbunds zur Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland kehren denn auch viele Elemente wieder, die aus anderen Staaten bekannt sind. Nach dem Vorschlag des Deutschen Richterbunds soll die organisatorische Leitung der Justiz den Ministerien entzogen und einem selbständigen Verfassungsorgan, das als „*Justizverwaltungsrat*“ bezeichnet wird, anvertraut werden. Dieser Justizverwaltungsrat, so der Vorschlag des Richterbunds weiter, soll sich aus den Präsidenten der Obergerichte der einzelnen Gerichtszweige sowie dem Generalstaatsanwalt zusammensetzen, also ausschließlich aus Vertretern der Justiz selbst.

Der Justizverwaltungsrat soll nahezu alle Funktionen, die derzeit von den Justizministerien erfüllt werden, in eine Selbstverwaltung der Dritten Gewalt übernehmen. Hierzu zählen insbesondere die Anmeldung des Haushaltsbedarfs der Justiz beim Finanzminister, im Streitfall auch unmittelbar beim Parlament, die Verteilung der Mittel, die Mitwirkung an Personalentscheidungen, die Erstellung von Beurteilungen, die Dienstaufsicht über alle Mitarbeiter der Justiz, ferner Controlling, Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement, Aus- und Weiterbildung sowie die Leitung der

Justizprüfungsämter. Die Justizminister blieben danach nur noch zuständig für die Fragen der Rechtspolitik, für Strafvollstreckung und Gnadensachen sowie für ihre Aufgabe als Justitiar der jeweiligen Regierung.

Die Parallelen dieses Reformvorschlags zu den bestehenden Selbstverwaltungsmodellen in West- und Osteuropa sind unverkennbar. Allerdings gilt – wie bei jedem Vergleich – auch hier, dass einzelne Regelungen oder Institutionen nicht isoliert herausgegriffen werden dürfen, dass die Stellung der Justiz vielmehr im Gesamtzusammenhang der jeweiligen Staatsverfassung zu begreifen ist. Maßgeblich ist deshalb zunächst, welche verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen sich aus dem deutschen Grundgesetz für die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz ergeben.

III. Verfassungsfragen um eine Selbstverwaltung der Justiz

1. Selbstverwaltung der Justiz als Gebot des Gewaltenteilungsprinzips?

Ich will mich dabei zunächst der Frage zuwenden, ob eine Selbstverwaltung der Dritten Gewalt durch das Prinzip der Gewaltenteilung geboten ist oder ob sie diesem Prinzip zumindest besser entspricht als die bestehende Einbindung der Gerichte in die Justizverwaltung. Denn unter anderem von dieser Prämisse geht vielfach die Forderung nach Selbstverwaltung aus.

Funktion der Gewaltenteilung

Das *Prinzip der Gewaltenteilung* gehört ohne Zweifel zu den tragenden Grundsätzen der deutschen Verfassungsordnung. Es wird insbesondere vorausgesetzt von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Allerdings lässt sich dieser Bestimmung, die die drei klassischen Staatsfunktionen benennt, kein Gebot einer strikten Gewaltentrennung entnehmen, das sich für die Forderung nach einer Selbstverwaltung der Justiz fruchtbar machen ließe. Denn es geht bei dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht allein um die Unterscheidung, sondern auch und vor allem um die sachgerechte Zuordnung und Balancierung der drei Teilgewalten. Gewaltenteilung ist mit anderen Worten stets auch gerichtet auf ein Zusammenwirken der Teilgewalten im Interesse einer möglichst effektiven staatlichen Aufgabenerfüllung. Inhalt und Tragweite des Gewaltenteilungsprinzips ergeben sich damit letztlich aus der Gesamtheit der staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen und deren systematischen Zusammenhang. Das Grundgesetz zeichnet sich insoweit, das zeigt schon ein nur cursorischer Blick, durch eine vielfältige Verschränkung und ein differenziertes Zusammenwirken der Staatsgewalten aus.

Richterliche Unabhängigkeit

Wendet man sich den einzelnen Regelungen der Verfassung zu, so ist zunächst festzuhalten, dass eine Selbstverwaltung der Justiz nicht aus der *Garantie der richterlichen Unabhängigkeit* in Art. 97 GG abgeleitet werden kann. Die Garantie richterlicher Unabhängigkeit hat – trotz begrifflicher Parallelen – eine andere Schutzrichtung als die Idee einer Selbstverwaltung der Justiz. Die richterliche Unabhängigkeit ist verbunden mit dem Status des einzelnen Richters. Sie zielt dagegen nicht auf eine institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte. Dies wird auch daran erkennbar, dass der durch Art. 97 GG vermittelte Schutz der richterlichen Unabhängigkeit sich nicht nur gegen Legislative und Exekutive, sondern auch gegen die Judikative selbst richtet. Auch Maßnahmen innerhalb der Dritten Gewalt, etwa Eingriffe eines Gerichtspräsidenten oder Kammervorsitzenden in die richterliche Tätigkeit, können Verletzungen der richterlichen Unabhängigkeit darstellen. Die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz würde daher die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nicht in ihrer Bedeutung mindern. Viele Probleme und Konflikte, die bisher im Verhältnis Exekutive – Judikative angesiedelt sind, würden sich lediglich in den Binnenbereich der Dritten Gewalt verlagern. Schutz etwa gegen ungerechte Beurteilungen oder Beförderungsentscheidungen muss auch dann gewährleistet sein, wenn diese durch

Selbstverwaltungsorgane und nicht durch die Exekutive erfolgt sind.

Zuordnung der Justizverwaltung zur Exekutive

Die Garantie richterlicher Unabhängigkeit lässt sich aber auch deshalb nicht für die Legitimation einer Selbstverwaltung der Justiz fruchtbar machen, weil sich ihr Schutzbereich nur auf die Ausübung *rechtsprechender Gewalt* erstreckt. Denn nur diese ist gemäß Art. 92 GG den Richtern anvertraut. Selbst bei einer großzügigen Auslegung des Begriffs der „richterlichen Tätigkeit“ handelt es sich bei der Ausübung von Personalhoheit, bei der Aufstellung und dem Vollzug des Hausplans wie auch bei den gesamten sonstigen Aufgaben des Gesetzesvollzugs im Rahmen der Justizverwaltung nicht um die Ausübung rechtsprechender Gewalt. Fehlt es daran, so bleibt, jedenfalls im Ausgangspunkt, nur die Zuordnung der entsprechenden Zuständigkeiten zum Bereich der Exekutive. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts dadurch, dass über Personalentscheidungen oder Mittelzuweisungen mittelbar auf die richterliche Tätigkeit Einfluss genommen werden kann. Es ist unbestreitbar, dass derartige Einflussnahmen möglich sind, und unter anderem hiergegen richtet sich die Garantie richterlicher Unabhängigkeit. Dass die Justizverwaltung die richterliche Unabhängigkeit zu beachten hat, bedeutet jedoch nicht zwingend, dass ihr Aufgabenbereich deshalb gleichsam als Annex der rechtsprechenden Gewalt im Sinne von Art. 92 GG zuzuordnen wäre.

Notwendige Verfassungsänderungen

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Regelungen des Grundgesetzes über die Berufung bzw. Anstellung der Richter, in denen bestimmte *Zuständigkeiten der Exekutive* verfassungskräftig festgeschrieben sind, unter dem Blickwinkel des Gewaltenteilungsprinzips jedenfalls nicht als „Systembruch“. Gemäß Art. 95 Abs. 2 GG entscheidet über die Berufung der Richter der obersten Bundesgerichte der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss, der aus den entsprechenden Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt werden, besteht. Strukturell ähnlich ist die Regelung des Art. 98 Abs. 4 GG, wonach die Länder bestimmen können, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Beide Vorschriften unterscheiden sich lediglich durch die im Bund obligatorische, in den Ländern fakultative Mitentscheidung durch einen Wahlausschuss. Hier wie dort ist jedoch die Zuständigkeit des Justizministers in Personalangelegenheiten im Grundgesetz verankert. Die Einführung einer Selbstverwaltung der Dritten Gewalt würde deshalb insoweit eine *Verfassungsänderung* voraussetzen.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass das Prinzip der Gewaltenteilung eine Selbstverwaltung der Dritten Gewalt *nicht gebietet*. Im Gegenteil: Einige verfassungsrechtliche Bestimmungen, insbesondere Art. 95 Abs. 2 und Art. 98 Abs. 4 GG, setzen derzeit der Forderung nach mehr Selbständigkeit für die Dritte Gewalt *Schranken*. Das Gewaltenteilungsprinzip ist allerdings inhaltlich so flexibel, dass - entsprechende Verfassungsänderungen vorausgesetzt - durchaus *Spielräume* für die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz bestünden.

2. Selbstverwaltung der Justiz und Demokratieprinzip

Verfassungsrechtliche Maßgaben für die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz ergeben sich – außer aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung – vor allem aus dem Demokratieprinzip. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der *demokratischen Legitimation des Justizverwaltungsrats*, also desjenigen Organs, das nach den Reformvorschlägen die Spitze der selbstverwalteten Dritten Gewalt bilden soll. Der Justizverwaltungsrat soll sich, wie erwähnt, aus den Präsidenten der Obergerichte sowie dem Generalstaatsanwalt zusammensetzen und er soll die Justiz- bzw. die sonst zuständigen Fachministerien fast vollständig aus ihren bisherigen Aufgaben verdrängen.

Für einen derartigen ausschließlich oder mehrheitlich mit Richtern besetzten Justizverwaltungsrat

sehe ich Probleme vor allem im Hinblick auf die *sachlich-inhaltliche Legitimation seines Handelns*. Dem Justizverwaltungsrat wäre nach dem Modell der Selbstverwaltung ein nennenswerter Prozentsatz des jeweiligen Landeshaushalts zur Verwendung und Verteilung zugewiesen. Er hätte Personalverantwortung über mehrere tausend Mitarbeiter in größeren Bundesländern sogar über mehr als zehntausend Mitarbeiter, bei denen es sich im übrigen nur zum geringeren Teil um Richter und überwiegend um nicht-richterliches Personal handelt. All dies darf einer demokratischen Kontrolle, vermittelt über eine parlamentarische Verantwortlichkeit, nicht entzogen werden. Die Bindung aller staatlichen Organe an Gesetz und Recht ist dabei als Legitimation *allein* nicht ausreichend. Sie genügt bei der Ausübung *rechtsprechender Gewalt* als Legitimationsgrundlage nur deshalb, weil der Richter dabei über keine eigenen Gestaltungs- oder Ermessensspielräume verfügt; richterliche Unabhängigkeit und strikte Gesetzesbindung stehen insoweit in einem notwendigen Zusammenhang. Das gilt jedoch nicht für den Bereich der Justizverwaltung. Es handelt sich insoweit um exekutivische Zuständigkeiten mit teilweise erheblichen Handlungsspielräumen, die ja nicht zuletzt deshalb in die Hände der Dritten Gewalt gelegt werden sollen, um ihr im Wege der Selbstverwaltung die entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Unter dem Blickwinkel der demokratischen Legitimation muss der Handlungsermächtigung dann aber eine mit Sanktionen bewehrte Verantwortlichkeit entsprechen. In der bestehenden Organisationsstruktur ist diese Legitimation durch die Aufsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte der Justizminister und durch die parlamentarische Verantwortung der Landesregierungen gewährleistet.

Hier zeigt sich ein grundsätzliches Problem einer Selbstverwaltung der Justiz. Eine Autonomie der Justiz führt zu einer „Legitimationslücke“ zwischen Erster und Dritter Gewalt. Diese Lücke zu schließen, ist ein verfassungsrechtliches Gebot, das sich aus dem Demokratieprinzip ergibt. Soll die demokratische Legitimation und Kontrolle künftig nicht mehr – wie bisher – über die Justizminister, also über die Zweite Gewalt, verlaufen, so muss sie unmittelbar von den Parlamenten geleistet werden. Hier eine in der Praxis funktionierende Lösung zu finden, die für eine hinreichende Legitimation und Kontrolle sorgt, erscheint mir zumindest sehr schwierig. Weitaus weniger Zweifelsfragen würden sich bei einer Erweiterung der *richterlichen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte*, insbesondere bei Personalentscheidungen, ergeben. Auch gegen gemischt richterlich-parlamentarisch besetzte *Wahlausschüsse*, in denen die *parlamentarisch* bestellten und verantwortlichen Mitglieder über eine ausschlaggebende *Mehrheit* verfügen, bestehen keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insofern wären also auch innerhalb des bestehenden Systems noch durchaus – je nach Bundesland verschiedene – Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, um den Einfluss der Richterschaft in eigenen Angelegenheiten zu verstärken.

3. Eigene Haushaltsverantwortung der Justiz

Ein weiterer Schwerpunkt in der Konzeption einer Selbstverwaltung der Justiz, auf den ich abschließend kurz eingehen möchte, ist die Forderung nach einer eigenen Haushaltsverantwortung. Dabei geht es insbesondere auch um eine frühzeitige und verstärkte Beteiligung der Dritten Gewalt im Haushaltsverfahren. Die Justiz habe, so der Vorschlag des Deutschen Richterbunds, ihren Haushaltsbedarf zwar weiterhin zunächst beim Finanzminister anzumelden, von wo aus der Ansatz dann Eingang in den Gesamtentwurf der Regierung findet. Einigen sich Justizverwaltungsrat und Regierung jedoch nicht über den Justizhaushalt, so soll der Justizverwaltungsrat berechtigt sein, seinen Entwurf unmittelbar dem Parlament zuzuleiten. Damit verbunden soll außerdem ein Rederecht vor dem Parlament und dem Haushaltsausschuss sein.

Mehr Einfluss der Justiz im Haushaltsverfahren?

Die Forderung nach eigener Haushaltsverantwortung ist vor dem Hintergrund einer Selbstverwaltung der Justiz durchaus konsequent. Selbst Befürworter einer größeren Selbständigkeit der Dritten Gewalt stellen allerdings die Frage, ob die autonome Wahrnehmung ihrer Haushaltsinteressen den finanzpolitischen Einfluss der Justiz nicht eher mindert als stärkt und sich im Ergebnis daher kontraproduktiv auswirken könnte. In der Tat dürfte ein unmittelbares

Rederecht im Plenum oder im Haushaltsausschuss kaum geeignet sein, den Verlust an Einwirkungs- und Verhandlungsmöglichkeiten zu kompensieren, über die ein durchsetzungskräftiger Justizminister als Regierungs- und in der Regel auch Parlamentsmitglied im Kabinett, in der Fraktion und in den Parteigremien verfügt.

Der Haushalt der Justiz kann zudem, auch wenn er von der Dritten Gewalt unmittelbar dem Parlament vorgelegt wird, nicht isoliert erörtert und beschlossen werden. Er kann nur – mit allen daraus resultierenden Beschränkungen und Zwängen – als Teil des Gesamthaushalts und damit als Teil eines politischen Gesamtkonzepts verabschiedet werden. In diesem Gesamtkonzept aber können die Belange der Rechtsprechung *per se* keinen unbedingten Vorrang und keine unbedingte Priorität vor anderen politischen Zielen beanspruchen. Der Ausgleich etwa mit den Zielen der inneren und äußeren Sicherheit, der Bildung und der Gesundheitsfürsorge, der sozialen Sicherung und der Förderung der Wirtschaft ist genuine Aufgabe der Politik und – was das Haushaltsverfahren betrifft – Gegenstand eines komplexen Zusammenwirkens von Verwaltung, Regierung und Haushaltsgesetzgeber. Ob ein isoliert agierender Justizverwaltungsrat in diesem Kräftespiel – zumal in einer Zeit leerer öffentlicher Kassen die finanzielle Situation der Dritten Gewalt wirklich verbessern könnte, erscheint mir zweifelhaft.

Gefahr der Politisierung

Man kann die Frage nach der Effizienz eigener Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Justiz im Haushaltsverfahren aber auch umgekehrt stellen: Was wäre, wenn die Justiz – entgegen der eben geäußerten Befürchtung tatsächlich die politische Professionalität entwickeln würde, um erfolgreich im Kampf um die knappen Ressourcen zu bestehen? Wie stände es um die „politische Unschuld“ der selbstverwalteten Justiz, wenn ihr Leitungsorgan nach erbitterter politischer Debatte etwa eine Erhöhung der Haushaltsmittel für Richterplanstellen zulasten von Planstellen für Lehrer oder Polizisten oder aber eine Bevorzugung der Gerichte gegenüber den Landesuniversitäten bei der technischen Modernisierung durchsetzen würde? Mag der Justizverwaltungsrat noch so sehr auf seine Neutralität bedacht sein: Je erfolgreicher er auf der politischen Bühne agiert, desto weniger wird er vermeiden können, mit politischen, auch mit parteipolitischen, Maßstäben gemessen zu werden. Die rechtsprechende Gewalt läuft damit Gefahr, die ihr gesetzten funktionellen Grenzen zu überschreiten. Und sie muss sich auch in dieser Hinsicht die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit stellen lassen.

IV. Schluss

Ich komme damit zum Schluss. Sie werden bei meiner Darstellung bemerkt haben, dass ich der Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland derzeit eher reserviert oder skeptisch gegenüberstehe. In der Diskussion noch nicht hinreichend geklärt erscheint mir vor allem, welche Verbesserungen mit einer Selbstverwaltung der Justiz erreicht werden sollen und auch tatsächlich erreicht werden könnten.

Dies führt mich zum einen zurück zu dem eingangs angestellten internationalen Vergleich. Die Justiz in den europäischen Staaten steht vor ganz unterschiedlichen Herausforderungen und sieht sich unterschiedlichen Gefährdungen ausgesetzt. So geht es in manchen der jungen Demokratien Osteuropas nach wie vor um elementare Fragen der richterlichen Unabhängigkeit, also etwa um die Abwehr von Einflussnahmen der Exekutive auf die rechtsprechende Tätigkeit. Hier ist die Selbstverwaltung der Justiz vielleicht tatsächlich ein notwendiges Mittel, um die Selbständigkeit der Dritten Gewalt wirksam zur Geltung zu bringen oder zumindest ihren Anspruch zu demonstrieren. Probleme dieser Art bestehen in Deutschland jedoch nach meinem Dafürhalten *nicht*. Ich kann auch nicht feststellen, dass es um die richterliche Unabhängigkeit in Deutschland generell schlechter bestellt wäre als etwa in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die schon seit langem einem System der Selbstverwaltung folgen. Kurz gesagt: Die Beobachtung, dass sich anderswo die Justiz selbst verwaltet, besagt angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten und Herausforderungen

meines Erachtens relativ wenig für die deutsche Reformdiskussion.

Das soll nun auf der anderen Seite keineswegs heißen, dass es im deutschen Justizwesen keine Probleme und keinen Reform- oder Anpassungsbedarf gäbe. Es erscheint mir vielleicht nicht ganz zufällig, dass die Forderung nach Selbstverwaltung im Gefolge der Diskussion um die Einführung der sog. „Neuen Steuerungsmodelle“ in den Justizbereich aufgekommen ist. Durch die „Neuen Steuerungsmodelle“ wurde die Justiz erstmals auf breiter Front und für jeden einzelnen Richter spürbar mit der zunehmenden Ökonomisierung konfrontiert, die mehr und mehr Lebensbereiche erfasst. Diese Ökonomisierung ist ihrerseits nur ein Ausdruck für tiefgreifende Veränderungen in der gesellschaftlichen Umwelt, denen sich nicht nur, aber eben auch die Justiz ausgesetzt sieht. Gewisse Unzulänglichkeiten, Schief lagen oder Verkrustungen, die vielleicht schon seit langem bestehen und hingenommen wurden, sind unter dem Brennglas dieser Entwicklungen schärfer hervorgetreten, für die außenstehenden Rechtssuchenden ebenso wie für die Richterschaft selbst. Das alles hat einen heilsamen und begrüßenswerten Prozess des Nachdenkens über die Zukunft der Justiz ausgelöst.

Dieser Prozess des Nachdenkens sollte nun nach meinem Dafürhalten nicht vorschnell mit der vermeintlichen Patentlösung einer Selbstverwaltung der Justiz gestoppt werden. Wiederum erscheint es mir nicht ganz zufällig, dass nach einer ersten, auf das Thema Selbstverwaltung konzentrierten „Diskussionswelle“ jetzt auch ganz andere Vorschläge in die Debatte gebracht werden. Ich nenne etwa die Forderung nach Veränderungen bei der Rekrutierung der Richterschaft, insbesondere nach Ermöglichung eines Quereinstiegs oder auch -ausstiegs aus dem Richterberuf unter angemessenen Rahmenbedingungen, bis hin zu der Überlegung, Richterämter nur auf befristete Zeit zu übertragen. Zu nennen ist auch der Vorschlag, die Besoldung der Richter von der Hierarchie des Instanzenzugs abzulösen und stärker an das Maß persönlicher Verantwortung, das auch und gerade in den Eingangsinstanzen sehr hoch sein kann, zu koppeln, ein Vorschlag, mit dem im übrigen zugleich die Abhängigkeit von Beförderungen etwas gemildert würde. Ich möchte diese Vorschläge an dieser Stelle gar nicht weiter bewerten. Ersichtlich gibt es jedoch Möglichkeiten zu Korrekturen – und nicht nur die eben genannten, die vielleicht punktgenauer als ein vollständiger Systemwechsel diejenigen Probleme treffen, an denen es in der Praxis vor allem „hakt“.

Mit dieser breiteren Anlage gewinnt die Reformdiskussion zugleich wieder Anschluss an den Dreh- und Angelpunkt der rechtsprechenden Gewalt, nämlich die Garantie richterlicher Unabhängigkeit. Die Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit gebietet, wie gesagt, *nicht* die Einführung einer institutionellen Selbstverwaltung der Justiz. Wohl aber lässt sich die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit verbinden mit Forderungen oder Vorschlägen, die darauf zielen, das organisatorische und atmosphärische Umfeld der richterlichen Tätigkeit zu verbessern. Nun ist die richterliche Unabhängigkeit bekanntermaßen kein Standesprivileg. In gewisser Weise wirkt sie sogar verpflichtend, nämlich im Sinne einer jeden einzelnen Richter persönlich treffenden Verantwortung für die Qualität seiner Arbeit, und zwar im Dienste der staatlichen Justizgewährleistungspflicht und des effektiven Rechtsschutzes der Bürger. Diese Selbstverantwortung muss gestärkt und mit geeigneten Anreizen gefördert werden. Unabhängig davon folgt aus der rechtsstaatlich verbürgten Justizgewähr in jedem Falle die Pflicht des Staates, seine das staatliche Gewaltmonopol besonders verkörpernde Justiz so zu organisieren und so finanziell auszustatten, dass sie ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung effektiv zu entsprechen vermag. Kein Reformmodell kann ihn davon befreien.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier
Präsident des Bundesverfassungsgerichts