

## Selbstverwaltung der Justiz - Modelle, Chancen und Gefahren

Dory Reiling

Die Thesen haben alle ihre Basis in den praktischen Erfahrungen die in der Niederlande mit Aufbau und Wirkung des Rates für die Rechtsprechung gemacht wurden und werden.

### 1. Modelle:

- a. Aufgrund Art. 6 des Europäischen Menschenrechtsvertrags hat der Bürger Recht auf qualitativ gute, unabhängige Rechtsprechung. Für die Qualität der Rechtsprechung ist der Richter verantwortlich. Diese Verantwortung wird gestaltet in der eigenen Verwaltung der Richterschaft. Sie ist in der Niederlande organisatorisch gestaltet im Rat für die Rechtsprechung.

### 2. Chancen:

- a. Das Internet und Europa (Straßburg und Brüssel) sind wichtige Quellen ständiger Veränderung (Modernisierung?). Das verlangt von der Richterschaft auch dauernd Veränderung. Eine eigene Organisation der Richterschaft dient auch ausdrücklich dazu, die deswegen notwendige Veränderungen innerhalb der Richterschaft mit zu gestalten. Die eigene Organisationsform ist eine Chance.
- b. Richterliche Selbstverwaltung ist eine Win-Win-Win-Situation. Sowohl die Exekutive als die Richterliche Gewalt, als auch die Staatsanwaltschaft sind damit besser imstande die eigene Verantwortlichkeit zu gestalten.

### 3. Gefahren:

- a. Bürokratie ermöglicht Gleichheit, kann aber auch zu Stillstand führen.
- b. Totale Autonomie. Glücklicherweise gibt es die totale Autonomie nicht, weil die Budgets immer noch von der Exekutive kommen.
- c. Denken in Dichotomien.

## Selbstverwaltung der Justiz - Modelle, Chancen und Gefahren

Geert Mackenroth

- 1. Die bisherige Struktur mit ihren Abhängigkeiten von der Exekutive hat der Justiz in den letzten 50 Jahren abweichend vom Idealbild der Verfassung in der Rechtswirklichkeit nirgends gute, selten zufriedenstellende, überwiegend schlechte Ergebnisse beschert.**
  - a. Die Justiz ist flächendeckend notleidend und überlastet (Peßky)
  - b. Personal- und Sachausstattung sind vielfach unzureichend
  - c. Der ökonomisch bedingte Zwang zu informellen Erledigungen relativiert das Recht
  - d. Die Bedeutung der Justiz schwindet (Sicherheitspaket 2), die Bedeutung des Rechts nimmt zu
  - e. Die Akzeptanz der Justiz schwindet (Richterwahl)
  - f. Der unzulässige Druck auf die Justiz nimmt zu („Wegschliessen, aber für immer“, „...zu lasch, zu lau, zu langsam ...“)
  - g. diffuse Gewaltenteilung (auch: Haushaltssperren, Wiederbesetzungssperren beschneiden Dritte Gewalt ohne Einschaltung des / gegen den Haushaltsgesetzgeber)
  - h. Haushaltszuweisungen als Prämie für Durchsetzung politischer Ziele
  
- 2. Die bisherige Struktur der Justiz ist jedenfalls nicht mehr zukunftstauglich.**
  - a. 12/95: 22100 Ri. / 5400 StAe / 65600 RAe  
8/99: 20920 Ri. / 4998 StAe., = - 10% in gut drei Jahren  
Heute: 115.000 RAe ....
  - b. Europa: Deutschland ist umzingelt von selbstverwalteter Justiz
  - c. Die bundesdeutsche Justizstruktur würde heute schwerlich die Kriterien für einen EU – Beitritt erfüllen – die Beitrittskandidaten haben in den letzten Jahren die Strukturen ihrer Justiz durchweg modernisiert und ihren Gerichten ein erhebliches Maß an Selbstverwaltung zugebilligt.
  
- 3. Die Justiz führt nur noch Abwehrschlachten.**
  - a. „Neues Verständnis“ der richterl. Unabhängigkeit
  - b. Kernarbeitszeiten, Präsenzpfllichten, Vorgesetztenfunktion der Ri.
  - c. Obligatorische Fortbildung
  - d. Leistungselement in R - Besoldung
  - e. NSM, QM versus Unabhängigkeit, keine offene Modernisierungsdebatte, weil
  - f. Qualitätsmerkmale richterlicher Arbeit letztlich nicht messbar und
  - g. die Gewährleistung der Qualität = unsere Sache
  
- 4. Die Strukturen der Justiz sind ergebnisoffen zu hinterfragen.**
  - a. mehr Eigenverantwortung
  - b. organisatorische Stärkung der Justiz (Deregulierung)
  - c. echte Gewaltenteilung = „checks and balances“
  - d. Grundkonzept Schlanker Staat
  - e. Dimension: Netto max. 2 - 3% der Landeshaushalte

- 5. Die Justiz braucht mehr Selbständigkeit, mehr Eigenverwaltung, weniger Fremd-, mehr Eigensteuerung, sie könnte dann**
- unbeschwert Reserven aufdecken
  - starre Regelungen lockern
  - mehr Vertrauen in das richterliche Ethos geben und damit
  - effizienter und besser arbeiten.
  - Politik verliert Verantwortung
  - „Schwarzer-Peter-Spiel“ beendet
  - Verfassungsauftrag Gewaltenteilung umgesetzt - Justizverwaltung ist zwar nicht Rechtsprechung, hat aber immer untergeordneten, der Rechtsprechung dienenden Charakter
  - Effizienznachweis
  - Grenzen: Etathoheit des Haushaltsgesetzgebers und Legitimation
  - Intern: Neue Modernisierungsdebatte über Kommunikation, Außenwirkung, Auftreten, Höflichkeit, „Klima“, Inhalte, Standards, Verständlichkeit, Transparenz, Sachverhaltsermittlung, Verfahren, Zeitfaktor, ... unsere berufsethischen Ziele
- 6. Vorbedingungen neuer Strukturen:**
- Spielraum für Diskussion und Entscheidungsfindungsprozesse
  - Umsetzung in der föderalen Republik: Unterschiedliche Modelle denkbar
  - Wettbewerb, aber Grundstruktur identisch
  - Experimentierklausel?
  - Mitbestimmung allein reicht nicht (Bsp.: Budget)
  - „... mir ist egal, von wem ich mir nicht reinreden lasse ...“ ?
  - Kosten: Kompetenzen entwickeln, „Kerngeschäft“ darf nicht leiden
  - Verlagerung der Ressourcen bringt Synergieeffekte: jedenfalls kostenneutral
  - jedenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken
- 7. Was kann die Justiz unter eigener Regie besser und effektiver erledigen?**
- Sachmittel und Personalbudget: Anwerbung / Verteilung
  - Personalauswahl, Ernennung, Versetzungen
  - Beurteilungen, Beförderungen
  - Öffentlichkeitsarbeit
  - Dienstaufsicht über alle Mitarb. der Justiz
  - Qualitätssicherung
  - Einstellungs- und Anforderungsprofile erarbeiten
  - Aus- und Fortbildung
  - Doppelparbeit FinMin - JM - OLG vermeiden
- 8. Wer macht es ?**
- Justizverwaltungsrat als selbst. Verfassungsorgan (oder: unmittelbar dem Landtagspräsidenten zugeordnet)
  - Zusammensetzung: gewählte Richterinnen und Richter (Aufwertung Präsidium: Legitimation o.k., aber: Frühstückspräsidenten, starke Managementebene) oder Präsidentenlösung (Kontinuität gut, bleibt bei Präsidialverfassung, Professionalität, aber: vertreten nur ihren Teilbereich?) oder Mischlösung (Gremium zu groß?).
  - jeweils plus (externer?) Sachverstand (Management)

- Impeachment: Abwählbarkeit mit 2/3 – Mehrheit des Parlaments.
- Notbremse: Staatskommissar?

## 9. Wie wird entschieden?

(gesetzliche Vorgabe oder) eigene Geschäftsordnung des Rates

Modell: grds. Mehrheitsentscheidungen mit Zustimmung des Gesamtpersonalrates / Richterrates

Ausnahme Mittelverteilung u.a.: Minderheitenschutz durch Vetorecht der einzelnen Personalratsmitglieder (StA, Fachgerichtsbarkeiten), dann Mitbestimmungsverfahren über justizinterne Einigungsstelle, wenn schnell genug

## 10. Sonderfall: Personalentscheidungen

- vorrangig an Art. 33 Abs. 2 GG auszurichten
- professionalisieren (Assessment – Center?)
- parteilichen Einfluss zurückdrängen
- praktikable Lösungen für größere Länder
- Legitimation

Denkbares Modell: Ernennung durch Landtagspräsidenten  
auf Vorschlag des Justizverwaltungsrates

bedarf der Zustimmung des Richter- bzw. Staatsanwaltsrates

keine Einigung: Konfliktausschuss. Zusammensetzung: Ri., RAe, Politiker?

Ausnahme: Verfassungsgerichte

## 11. Gegenargumente:

### a. Justiz nicht mehr am Kabinetttisch vertreten: Es geht euch schlechter ...

- Sitz am Kabinetttisch hat schlechte Ergebnisse nicht verhindert, sondern befördert
- auch Justizminister/innen und Staatssekretäre kämpfen gegen Windmühlenflügel
- Beispiele funktionierender Subsysteme: LRH, BVerfG, öR Rundfunk, Gesundheitswesen
- Justiz als klassisches Ministerium? Spielball der Koalitionsarithmetik ...
- Haushaltssperren, Einsparquoten, Minderausgaben: Exekutive reglementiert Justiz an der Legislative vorbei

### b. bei Pannen müssen „Köpfe rollen“

- „Fesselung“ der Dritten Gewalt gewollt und nötig, kein Staat im Staate
- warum? Beispiel Grossbritannien
- Sicherungen sind eingebaut (Impeachment)
- Nichtwiederwahl bei Präsidentenlösung und bei Wahl – Lösung

### c. Staatsanwaltschaft fällt aus dem System: Einheitliche Rechtsanwendung und strafrechtspolitische Schwerpunktbildung gefährdet / unmöglich

- StA gehört zur Justiz, dem Richteramt ähnlich
- keine Übertragung des Präsidialsystems, keine Unabhängigkeit
- GenStAe keine polit. Beamte
- kein externes Weisungsrecht (Absichtsberichte)
- internes Weisungsrecht bleibt
- Einheitliche Rechtsanwendung: Kontrolle der Einstellungsentscheidungen +

- strafrechtspolitische Schwerpunkte: Steuern durch Zielvereinbarung
- Richtlinien mag der Gesetz- oder Verordnungsgeber aufstellen
- Prävention nicht originäre Aufgabe der StA?
- polit. Verantwortlichkeiten?
- Alternative: StA koppelt sich von der Justiz ab. Dann wird sie Unterabteilung der Polizei.

**d. „Ihr könnt das nicht“**

- der Justiz ist Selbstverwaltung nicht fremd: Präsidium, z.T. Budgeträte. Gleichwohl:
- Qualitätsdiskussion
- Bringschuld der Justiz

**12. Was bringt es?**

- Justizministerien bleiben Notare des Kabinetts, behalten Querschnittsaufgabe Gesetzgebung und Vollzug
- eine Reduzierung des bisherigen Konfliktpotentials zwischen Justiz, Exekutive und Legislative
- eine qualitative Optimierung der Aufgabenerfüllung der Justiz von innen
- Synergieeffekte
- eine Vorbereitung des bundesdeutschen Justizsystems auf den Rechtsraum Europa
- größere Transparenz und Akzeptanz nicht nur bei Personalentscheidungen
- die gesamtgesellschaftlich dringend nötige Stärkung der Dritten Staatsgewalt.

**13. „Keine Realisierungschance, blauäugig ...“**

- Wer nicht aufbricht, kommt nicht an.
- erste Signale sind ermutigend – Änderungsbedarf wird nicht verkannt.
- Veränderungen werden geboren in Krisen, und
- die nächste Krise der Justiz kommt bestimmt.

**14. Conclusio:**

„Der Weg zur Unabhängigkeit der Gerichte führt über die Leiche des Justizministers.“  
(Paul v. Husen, 1953)

„Keine Leiche. Aber: Die bisherigen Justizstrukturen haben in der Rechtswirklichkeit mancher Bundesländer so große Mängel, dass es an der Zeit ist, neue Wege zu erproben.“  
(Geert Mackenroth, 15. Juni 2002)

**Hamburg, 15. Juni 2002**

RiOVG Prof. Dr. Berlit  
AsJ -Bezirk Hannover -

## Selbstverwaltung der Justiz - Modelle, Chancen und Gefahren

### 1. Selbstverwaltung als verfassungs-, föderalismus- und justizpolitische Frage

1.1. Eine Stärkung der Selbstverwaltung in der/ der Justiz ist verfassungsrechtlich zulässig und in der Sache angezeigt, nach nationalem oder supra-/internationalem Recht aber nicht geboten: Nach Grund und Ausgestaltung stellen sich primär rechts-/verfassungspolitische Fragen. Kriterium für Veränderungen hat zu sein, welche Verbesserungen für justizielle Rechtsschutzgewähr und richterliche Unabhängigkeit sie tatsächlich unter den gegebenen Rahmenbedingungen erwarten lassen.

1.2. Die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die zentrale Verantwortung der Länder für die Justiz sprechen dafür, jenseits derzeit erfüllter bundesverfassungsunmittelbarer Mindestanforderungen (insb.: Art. 92, 97 GG) an unabhängigkeitsstützenden Selbstverwaltungs- und Mitwirkungsstrukturen nicht auf eine bundeseinheitliche Regelung erweiterter Selbstverwaltungs- und Mitwirkungsrechte, sondern durch Freigabe- bzw. Öffnungsklauseln auf einen "föderalen Wettbewerb" bei den Leitungs-, Selbstverwaltungs- und Mitwirkungsstrukturen zu setzen.

### 2. Anstöße für Diskussion um mehr Selbstverwaltung

Von den denkbaren Anstößen für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

- empirisch feststellbare Gewaltenteilungsprobleme mit spürbaren Funktionsbeeinträchtigungen der Justiz, insbesondere gravierende und/ oder systematische Beschränkungen richterlicher Unabhängigkeit durch die ministerialgebundene Exekutive und/ oder eine (partei)politische Überformung der justiziellen Aufgabenerledigung,
- systematisch-verfassungsrechtliche-/politische Erwägungen,
- "Europatauglichkeit" der institutionellen Ausgestaltung der Selbstverwaltung
- Einführung neuer Steuerungsmodelle unter Dezentralisierung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung

stehen nicht die Probleme auf der Makroebene im Vordergrund.

Zu reagieren ist primär auf Problem der Mikroebene der einzelnen Gerichte, insb. auf

- die mit der Einführung "Neuer Steuerungsmodelle" verbundene "Ökonomisierung" der Justiz und die möglichen Folgen "struktureller Organisationssteuerung",
- die nicht hinreichend/ flächendeckend ausgeprägte Verantwortungsbereitschaft der Richterschaft für die "Systemleistungen" der Justiz unter systematischer Reflexion der organisatorischen Rahmenbedingungen richterlicher Tätigkeit/ Unabhängigkeit,
- die Wirkungen der (faktisch hierarchisierenden) Präsidialverfassung und - damit eng verbunden -
- (im Personalbereich) die der Auswahlwahlentscheidung nach dem Prinzip der "Bestenauslese" vorgelagerten Verwendungs- und Beurteilungsentscheidungen (z.B. "strategische Beurteilungen").

### 3. Ebenen/ Ansatzpunkte der "Selbstverwaltungsdiskussion"

Die Modelle und Vorschläge zur Stärkung einer Selbstverwaltung

- Schaffung/ Stärkung einer autonomen, ministerialfreien Struktur der Justizverwaltung insgesamt (Justizverwaltungsräte; Landesgerichtsbarkeitsräte)
- "Entexekutivierung" der RichterInnenbestellung und "Kontrolle" des richterlichen Personals (insb.: generelle Einführung von Richterwahlausschüssen)
- Stärkung der Stellung der Justiz (insgesamt) bei der Budgetaufstellung
- Stärkung der Selbstverwaltung auf der Ebene der einzelnen Gerichte ((kollegiale Gerichtsleitung durch Präsidium)
- Ausbau bestehender Mitwirkungsrechte

stehen nicht in einem Ausschluss-, teils sogar in einem Ergänzungsverhältnis. Sie können sinnvoll isoliert diskutiert und umgesetzt werden.

### 4. Priorität auf gerichtlicher Ebene (Präsidium als kollegiale Gerichtsleitung)

Realpolitisch ist kurz- und mittelfristig die Umsetzung einer "Konzeption aus einem Guss" unrealistisch und eine justizpolitische Prioritätensetzung erforderlich. Der Akzent ist - auch aus Durchsetzungsgründen - auf die Stärkung der Selbstverwaltung auf der Ebene der einzelnen Gerichte (Präsidium als kollegiale Leitungsinstanz) bzw. den Ausbau der bestehenden Mitwirkungsrechte zu legen:

- Dieser Ansatz reagiert auf die kurz- bis mittelfristig anstehenden Probleme der Justiz, ist durch einfachgesetzliche Änderungen zu realisieren und am ehesten geeignet, Veränderungen der Organisationskultur zu befördern.
- Grundlegende, strukturelle Veränderungen der Justizverwaltungsstrukturen werfen unter den gegebenen Rahmenbedingungen ungelöste Fragen nach den erwartbaren Wirkungen auf, erfordern wohl Verfassungsänderungen und werden jedenfalls auf deutlich höheren politischen Widerstand treffen.

### 5. Anregungsfunktion Erfahrungen im (europäischen) Ausland

Die Ausgestaltung der richterlichen Unabhängigkeit und der Selbstverwaltungsstrukturen im (europäischen) Ausland hat wichtige Anregungsfunktion.

- Eine Übertragung ausländischer Modelle und Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland erschwert, dass der Einfluss der Kontextbedingungen auf deren Funktionsfähigkeit schwer zu bestimmen und an diesen Aspekt anknüpfende rechtsvergleichende Untersuchungen zu den Wirkungen auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie der Qualität der Justizgewähr nicht vorliegen.
- Der zutreffende Hinweis auf die Abhängigkeit der Wirkungen institutioneller Regelungen vom rechtlichen, sozio-ökonomischen und (rechts)kulturellen Kontext und damit die Grenzen einer unmittelbaren Übertragbarkeit sollte indes argumentativ nicht als "Wahrnehmungs- und Lernsperre" missbraucht werden.

### 6. Stärkung richterlicher Mitbestimmung

6.1. Die im Detail in der Reichweite unterschiedlich ausgestalteten Beteiligungsrechte der Richterräte jenseits der den Präsidialräten vorbehaltenen Mitwirkung in personellen Angelegenheiten lassen einer aktiven Beteiligung der RichterInnenschaft an der unabhängigkeitwahrenden Gestaltung eines effektivitätsfördernden Gerichtsbetriebes breiten Raum. In der Legitimation betroffenengestützte Teilhabe an fremder Entscheidung und nicht Selbstverwaltung, werden die de lege lata eröffneten Möglichkeiten der Mitbestimmung in Praxis nicht durchweg hinreichend ausgeschöpft.

6.2. Wegen der engen Verzahnung der Ausgestaltung und "Feinsteuerung" der Hilfs- und Ermöglichungsfunktion der Gerichtsverwaltung mit den richterlichen Funktionen ist de lege lata offensiv eine Perspektive zu vertreten, die eine richterliche Mitbestimmung auch bei personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen gebieten, die unmittelbar zwar "nur" den nichtrichterlichen Dienst betreffen, indes mittelbare Rückwirkungen auf die Situation der RichterInnen und ihrer Arbeitsbedingungen haben können (z.B. Bildung und Organisation von Serviceeinheiten).

6.3. Die Ausgestaltung der richterlichen Mitbestimmung hat mit der durch die Einführung von Elementen neuer Steuerungsmodelle verbundenen Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen nicht Schritt gehalten. In einigen Ländern besteht kurzfristiger Handlungsbedarf auch insofern, als die Beteiligungsrechte der Richterräte hinter jenen der Personalvertretung partiell zurückbleiben.

6.4. Erweiterte Mitbestimmungsrechte, die systematisch auf die mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle aufgeworfenen Problemen abgestimmt sind, sind jedenfalls auf der Ebene der einzelnen Gerichte Vorstufe, nicht Alternative zur Selbststeuerung durch kollegiale Gerichtsleitung.

## 7. Selbstverwaltung der Gerichtsverwaltung und Demokratie

7.1. Selbstverwaltung der/ in der Justiz rechtfertigt sich aus dem Verfassungsauftrag zur funktionsgerechten, unabhängigkeitsstützenden Gestaltung der Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen in der gesonderten Staatsgewalt "Justiz"; sie wurzelt nicht im Gedanken des Betroffenen schutzes durch Betroffenenpartizipation und/ oder unspezifischen "Demokratisierungsgedanken". Sie bedarf ungeachtet der durch Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzip vorgegebenen und in Art. 92 GG ausgeformten institutionellen Selbständigkeit des Ausgleichs mit dem Demokratieprinzip in zumindest zweifacher Hinsicht:

- der Rechtfertigung der partiellen Entlassung der organisierten Ausübung staatlicher Gewalt aus dem durch Wahl vermittelten Steuerungs-, Kontroll- und Verantwortungszusammenhang (externe Perspektive),
- der Lösung des Problems der "Demokratie in der Selbstverwaltung" (interne Perspektive).

7.2. Eine demokratische Legitimation von Selbstverwaltung der/ in der Justiz kann nur darin gründen, dass die einzelnen RichterInnen (als die in der Kernfunktion Rechtsschutzgewähr unabhängige Kerneinheit unabhängiger Justiz) wegen der Wechselwirkung zwischen richterlicher Unabhängigkeit und durch die Justizverwaltung funktionsfördernd und unabhängigkeitwährend zu gestaltender organisatorischer Rahmenbedingungen als Teil ihres Amtsauftrages die Mitverantwortung für das Funktionieren des Gesamtsystems tragen.

7.3. Gerichtsverwaltung bleibt Verwaltung im Verhältnis zu den individuell unabhängigen RichterInnen auch dann, wenn Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnisse dezentralisiert und Richterinnen/ Richter stärkere Entscheidungs- oder Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Selbstverwaltung und "Betroffenenpartizipation" durch Mitbestimmung beseitigt diese Spannung nicht; sie ist aber geeignet, die hieraus folgenden "Schnittstellenprobleme" insb. zur individuellen richterlichen Unabhängigkeit zu mildern. Bei externer Verselbständigung der Justiz als Selbstverwaltungskörper ist daher eine "Binnendemokratisierung" in der Justiz unabweisbare Voraussetzung.

7.4. Selbstverwaltung "der Gerichte" hat zu bedenken, dass Justiz als Großorganisation nicht nur aus Richterinnen und Richtern besteht: Gericht als

"Anstalten" binden und verbrauchen in erheblichem Umfang personelle (nichtrichterliches Personal) und sächliche Ressourcen (Gebäude, Sachmittel etc.), bei denen der Ressourceneinsatz nicht (durchweg) unmittelbar am Schutz der richterlichen Unabhängigkeit teilnimmt.

## **8. Personalwesen richterlicher Bereich**

8.1. Probleme einer Gefährdung richterlicher Unabhängigkeit oder der Steuerungswirkung ergeben sich nicht allein oder primär durch richterliche Personalentscheidungen (Einstellung, Anstellung und Beförderungen); die Diskussion ist nicht auf die Einführung von Richterwahlausschüssen und ihrer Ausgestaltung zu fokussieren.

8.2. Bei den Personalauswahlentscheidungen (Einstellung, Anstellung, Beförderung) vorgelagerten Entscheidungen und Maßnahmen (inkl. Beurteilungswesen und Verwendungsentscheidungen) ist die zentrale Rolle des/ der Präsidenten/in zugunsten "kollegialer Steuerungsformen" zu ersetzen. Auch ohne Abkehr von der Präsidialverfassung ist dem Präsidium jedenfalls die Entscheidung über die Heranziehung von RichterInnen zu Gerichtsverwaltungsaufgaben zu übertragen, wobei "Funktionsstellen" gerichtsintern auszuschreiben sind.

8.3. Die unterschiedlichen Grundmodelle, die bei im Detail unterschiedlicher Ausformung in der Bundesrepublik bei Personalauswahlentscheidungen bestehen (Exekutivhoheit mit Präsidialratsbeteiligung; Richterwahlausschüsse), sind nach nationalem Recht verfassungsrechtlich gleichermaßen zulässig. Empirisch lassen sich (gravierende) systematische Unterschiede der realen Wirkungen der Modelle nicht feststellen.

8.4. Die symbolische "Entkoppelung" der Justiz von der Exekutive und die Anschlussfähigkeit der deutschen Justiz an supranationale Entwicklungen und Standards sprechen dann durchgreifend dafür, die Personal(auswahl)entscheidungen einem (nahezu) paritätisch aus von der Richterschaft gewählten RichterInnen (keine stimmberechtigten Mitglieder kraft Amtes) und Parlamentariern besetzten Gremium zu übertragen, in das auch begrenzt auch die Anwaltschaft als Vertreterin der "Justizkunden" einzubeziehen ist und das in einem transparenten Verfahren entscheidet.

## **9. Stellung des/ der PräsidentIn**

9.1. Die Funktion einer/s PräsidentIn als zentraler Gerichtsspitze ist auch bei einer deutlichen Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse des Präsidiums hin zu einem kollegialen Leitungsorgan wegen der Leitungs- und Koordinationsaufgaben im nichtrichterlichen Bereich und der Justizverwaltung unverzichtbar. Alternative wäre eine "echten Doppelspitze" unter klarer Trennung des richterlichen vom nicht-richterlichen Bereiche.

9.2. Das Festhalten an einer (monokratischen) Gerichtsspitze mit einem/r PräsidentIn lässt Raum für Änderungen bei der Bestellung und Funktion der/ des Präsidenten:

- Anzustreben ist eine Entkopplung der Leitungsfunktion von einem richterlichen Beförderungsamte unter Besetzung der PräsidentInnenposition auf Zeit.
- Eine PräsidentInnenwahl durch die Gerichtsangehörigen (Richterschaft mit/ ohne richterliches Personal) unter Wiederwahlverbot ist hingegen bei genauer Betrachtung kein sinnvoller Beitrag zu einer "Demokratisierung" oder Verbesserung der Auswahl-situation und/ oder -ergebnisse.

## **10. Präsidium als zentrales innergerichtliches Leitungsorgan**

10.1. Für die gerichtsinterne Steuerung ist die derzeit auf die personelle und sachliche Geschäftsverteilung begrenzte Selbstverwaltung durch das Präsidium zu erweitern:

- Das Präsidium ist unter partieller Absorption der richterlichen Mitbestimmung aufzuwerten zum zentralen kollegialen Binnensteuerungs- und Entscheidungsorgan des Gerichts.
- Jedenfalls bei im Detail noch näher zu bestimmenden budgetrelevanten Angelegenheiten wird das Präsidium durch Hinzutreten von VertreterInnen des nichtrichterlichen Personals zum "Budgetrat" erweitert.

10.2. Hauptargumente für einen Übergang zu einer kollegialen Gerichtsleitung sind:

- Reaktion auf die Dezentralisierung der Ressourcen- und Entscheidungsverantwortung: strukturell besondere prozedurale Rationalität, gegenseitige Kontrolle der Mitglieder, Ausgleich komplexer Interessengegensätze
- bessere Vermittlung getroffener Entscheidungen in die und deren Akzeptanz durch die RichterInnenschaft
- Institutionalisierung der Mitverantwortung der RichterInnenschaft für die Gesamtorganisation der Gerichtsleistungen/ die Effektivität des Rechtsschutzes
- Beseitigung von Schnittstellen Präsidium/ Präsident
- begrenzter Beitrag zur "Enthierarchisierung" der Justiz.

10.3. Die Zuständigkeiten einer kollegialen Gerichtsleitung durch ein Präsidium neuer Art sollten - im Rahmen bestehender Gesetze und bei Beachtung vorgelagerter Entscheidungen - über die klassische Aufgabe der personellen und sachlichen Verteilung der richterlichen Dienstgeschäfte hinaus insbesondere umfassen

- gerichtsinterne Bugdetaufstellung, -verteilung und -verwendung
- Grundsatz- und Lenkungsentscheidungen bei der Organisation des nichtrichterlichen Dienstes, soweit diese geeignet sind, die richterliche Aufgabenerfüllung zu berühren
- Grundsätze und Richtlinien der Verwaltungsführung und Arbeitsorganisation
- Controllingsstrukturen und -maßnahmen
- Strukturen der IuK-Technik, der Gestaltung der IuK-Architektur und der "Schnittstelle" richterlicher/ nichtrichterlicher Dienst
- die Heranziehung von RichterInnen zu Verwaltungsaufgaben
- sonstige Personalentscheidungen und -maßnahmen (außer Anstellung, Einstellung und Beförderung [dem Grunde nach Beibehaltung Präsidialratsmitwirkung])
- Dienstaufsicht und Disziplinargewalt über RichterInnen
- Beurteilungen von RichterInnen und Richtern
- Fortbildungsmaßnahmen (Gestaltung und TeilnehmerInnenauswahl)
- Grundsätze zur Maßnahmen der Qualitätssicherung (inkl. Initiierung und Überwachung der Durchführung)
- Grundsätze für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Gerichts
- den jährlich zu erstellenden "Geschäfts- und Entwicklungsbericht" des Gerichtes.

10.4. Konkretisierungsbedürftig sind u.a.:

- Wahlverfahren, Amtsdauer, "recall"
- Abgrenzung zu Mitbestimmung
- strukturelle Koppelung mit gerichtsexternen Vorgaben (inkl. Koordinierung-/ Konfliktschlichtung-/ Entscheidungsregeln).

10.5. Jedenfalls bei budgetrelevanten Entscheidungen wird das Präsidium durch das Hinzutreten von stimmberechtigten Mitgliedern (mind. 1/4, höchstens 1/2 der

gesetzlichen Mitgliederzahl des Präsidiums) ergänzt, die durch das nichtrichterliche Personal bestimmt werden ("erweitertes" Präsidium bzw. "Budgetrat").

Bei der näheren Ausgestaltung ist u.a. zu entscheiden über

- Entscheidungsregeln (Prinzip der sog. "doppelten Mehrheit")
- Verfahren der Bestimmung der nichtrichterlichen Mitglieder
- weitere Zuständigkeiten in "gemeinsamer Angelegenheiten" von RichterInnen und nichtrichterlichem Personal.

## **11. Budgetaufstellung/ -verantwortung**

11.1. Jeder Ausbau der Selbstverwaltung der Justiz im Bereich der

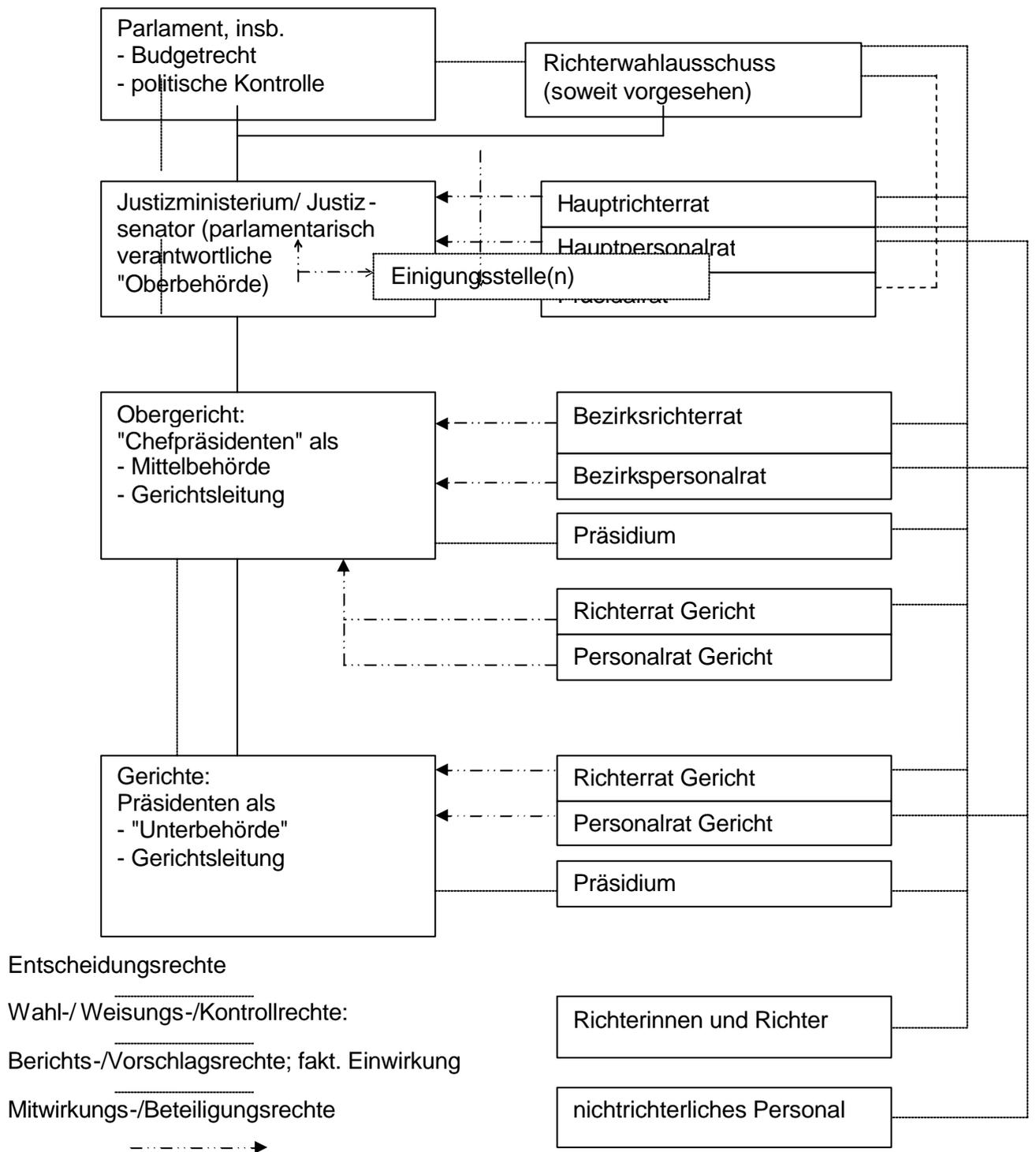
Budgetaufstellung und -verantwortung

- findet seine Grenze im Budgetrecht des Parlaments und
- hat die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und realen Entscheidungsfindungsprozesse eines parlamentarischen Regierungssystems zu berücksichtigen.

11.2. Die aus der institutionellen Selbständigkeit der Justiz folgenden systematischen Argumente für eine "eigene Haushaltsverantwortung" der Justiz mit eigenen, ministerialfreien Budgetantragsrechten beim Finanzministerium und/ oder dem Parlament sowie Verfahrensbeteiligungsrechten (z.B. Rederecht im Parlament; Anhörungsrechte im Haushaltsausschuss) sind bei einer pragmatischen Betrachtung kurz- und mittelfristig nicht geeignet, die erwartbar negativen Wirkungen auf die tatsächliche finanzielle Situation der von vielen ohnehin als strukturell unterfinanziert erachteten Justiz zu kompensieren.

- Auch als notwendige Staatsaufgabe und verfassungsfest vorgegebene eigene Gewalt steht die Justiz in der Konkurrenz mit anderen notwendigen Staatsaufgaben um die knappen Mittel. Dass sie eigenständiger Staatsgewalt ist, verschafft ihr hinsichtlich anderer Staatsaufgaben und -gewalten verfassungsrechtlich materiell keinen Vorrang und im Vorfahren als solche keine Sonderstellung.
- Der abstrakte verfassungsrechtliche Anspruch der Justiz auf eine funktionssichernde, aufgabengerechte Ressourcenausstattung gibt der Justiz nicht die Definitionsgewalt über die vom Haushaltsgesetzgeber bereitzustellenden Mittel und ist auch sonst allenfalls in äußersten, längst nicht erreichten Grenzen geeignet, operationalisierbar eine bestimmte Mindestfinanzausstattung als verfassungsgefordert zu bestimmen.
- Kosten-Leistungs-Rechnungen und output-orientierte Budgets können zwar zur Kostentransparenz in der Justiz beitragen, so zur Identifizierung und Quantifizierung vermeintlich oder tatsächlich vorhandener Spar- oder Mehraufgabenbereiche führen und den Haushaltsaufstellungsprozess insgesamt "rationaler" gestalten. Die politisch zu treffende und zu verantwortende Entscheidung über die Frage, wieviel der Gesellschaft "die Justiz wert ist", werden sie weder tatsächlich noch verfassungsrechtlich ersetzen können.

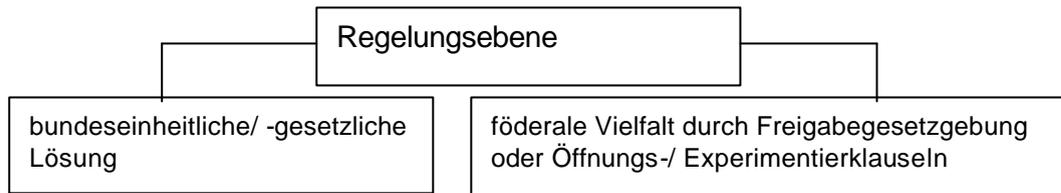
**Schematische Übersicht  
 "typischer" Organisations- und Beteiligungsstrukturen der Justizverwaltung<sup>1</sup>**



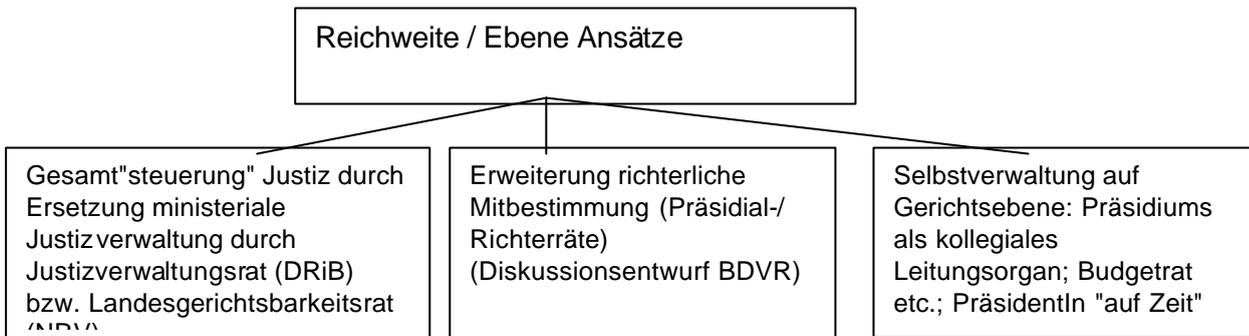
<sup>1</sup> Anlage zu Thesen RiOVG Prof. Dr. Berlit zu "Selbstverwaltung der Justiz - Modelle, Chancen und Gefahren" (Arbeitsgruppe 5 des Wochenendseminars "Justiz als Dienstleister und Standortfaktor" der AsJ - LO Hamburg - u.a., 15./16.6.2002)  
 Ohne Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten, länderübergreifende Koordinationsgremien [z.B. JuMiKo, "Chefpräsidentenkonferenzen"] und länderinterner Koordinationsgremien [z.B. Treffen der "Chefpräsidenten", Behördenleiterbesprechungen]

**Problemübersicht Selbstverwaltung**

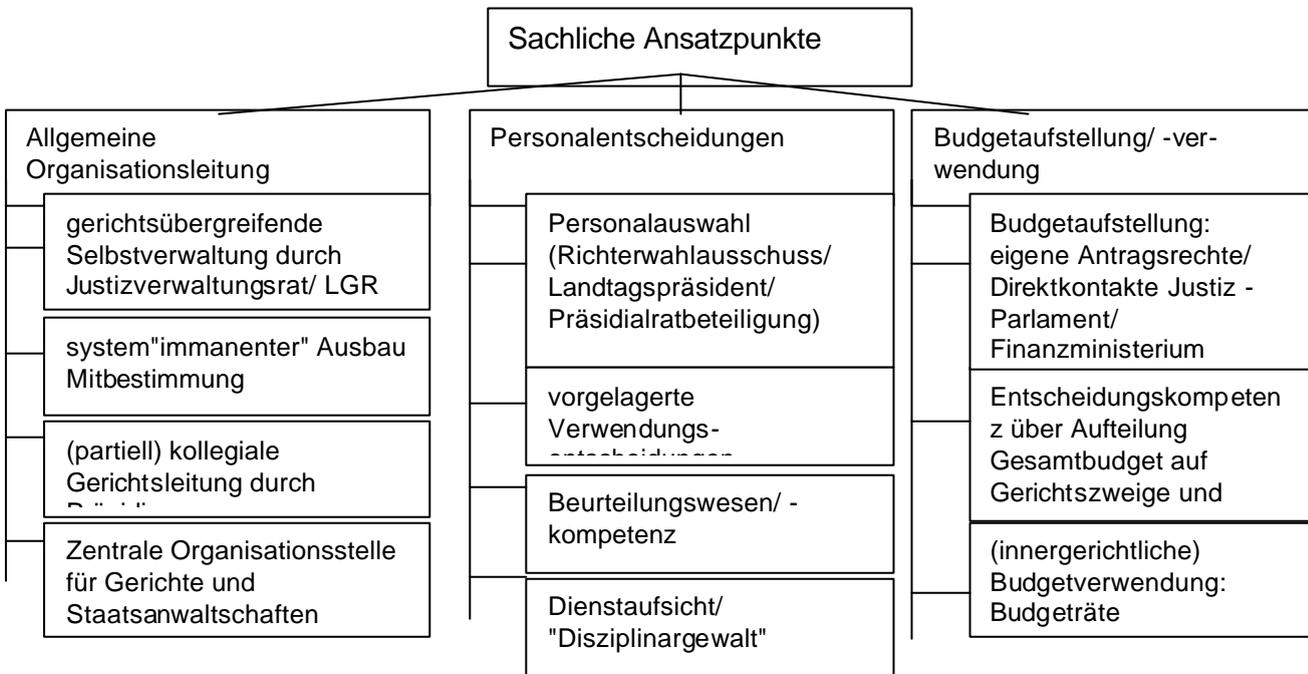
A.



B.



C.



D.

