

Erster Abschnitt: Eckpunkte für ein Modell der Autonomie der Justiz

Freie und Hansestadt Hamburg - Die Justizbehörde

Autonomie: Perspektive für die Justiz?!

– Dokumentation und Bericht der Tagung am 6. Juni 2009 in Hamburg –

Am 6. Juni 2009 fand in Hamburg die Tagung „Autonomie: Perspektive für die Justiz?!“ statt. In diesem Rahmen wurden die Eckpunkte für ein Modell der Autonomie der Hamburger Justiz des Hamburger Justizsenators *Till Steffen* zur Diskussion gestellt.

Teil 1:

Eckpunkte für ein Modell einer Autonomie der Hamburger Justiz

A. Den Eckpunkten zugrundeliegende Kernideen

I. Autonomie der Judikative – von der Exekutive

Ziel der vorgelegten Eckpunkte ist die Schaffung einer angemessenen eigenständigen, von der Exekutive unabhängigen Stellung der Judikative, sowohl was Personalentscheidungen als auch was Verwaltungsentscheidungen betrifft. Die Eckpunkte sehen daher eine weitgehende Beseitigung des Einflusses der Exekutive im Bereich der Judikative vor. Dies hat zur Folge, dass die demokratische Legitimation künftig nicht mehr über die zweite Gewalt in Form des Justizsenators, sondern über die erste Gewalt, die Bürgerschaft, hergestellt werden muss.

Der Begriff der Selbstverwaltung ist in diesem Zusammenhang zumindest missverständlich, handelt es sich doch nicht um die üblicherweise mit diesem Begriff bezeichnete Verwaltung eines abgrenzbaren Teils des Staatsvolkes, sondern um die Verwaltung von unmittelbarer Staatsgewalt ausübenden Amtsträgern. Der Begriff der Selbstverwaltung wird daher künftig nicht mehr verwendet und durch den Begriff der Autonomie ersetzt.

II. Mitwirkung aller Justizangehörigen in den Gremien einer autonomen Justiz

Mit der Abkehr vom Begriff der Selbstverwaltung geht nicht etwa die Abkehr von der Mitwirkung der Justizbediensteten einher. Sie ist erklärtes Ziel dieses Eckpunktepapiers. Da es um die Verwaltung der rechtsprechenden Gewalt geht, ist vor allem die Mitwirkung der Organe der Rechtsprechung selbst, der Richterinnen und Richter, unverzichtbar. Daneben sollen aber auch die Bediensteten der Justiz, denen sonstige durch Gesetz auf die Gerichte übertragenen Aufgaben anvertraut sind (Rechtspflegerinnen und

Rechtspfleger) oder die die Richter und Rechtspfleger bei ihrer Aufgabe unterstützen (in den Dienststellen der autonomen Justiz beschäftigte Beamte und Arbeitnehmer), an der Verwaltung einer autonomen Justiz¹ mitwirken. Die Eckpunkte sehen deshalb die Beteiligung der nichtrichterlichen Justizbediensteten sowohl bei Personal- als auch bei Verwaltungsentscheidungen vor.

III. Flache Hierarchien und Dezentralisierung

Ziel einer autonomen Justiz sollten schlanke und dezentrale Strukturen sein. Bei der Verteilung von Personal und Haushaltsmitteln ist die Entscheidung vor Ort häufig sachgerechter als die Einschätzung einer zentralen Einheit. Die Eckpunkte enthalten daher Ansatzpunkte für eine Enthierarchisierung und Dezentralisierung der Hamburger Justiz.

IV. Rolle des Richters: Organ der Rechtsprechung und Akteur der autonomen Justizverwaltung

Eine autonome Justiz kann nur gelingen, wenn sich im Bewusstsein aller Richterinnen und Richter die Überzeugung festsetzt, nicht nur als Organ der Rechtsprechung, sondern auch als Akteure der autonomen Justizverwaltung, die die äußeren Bedingungen der Rechtsprechung setzt, gefordert zu sein. Die Eckpunkte werden von der Leitidee getragen, die gesamte Richterschaft für die Belange einer autonomen Justizverwaltung zu mobilisieren. Ausfluss dieses Gedankens sind die Überlegungen, Stellen im Bereich der autonomen Justizverwaltung (u.a. Präsidialrichter und Stellen in der obersten Justizverwaltungsbehörde) künftig innerhalb der Dienststellen der autonomen Justiz (gerichtsöffentlich) auszuschreiben und Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung (Präsidenten, Vizepräsidenten, Direktoren) künftig nur noch befristet zu vergeben.

V. Größere Transparenz bei Personalentscheidungen im Bereich der Richterinnen und Richter

Mehrere Eckpunkte lassen sich auf das Bestreben zurückführen, größere Transparenz bei Personalentscheidungen im Bereich der Richter zu schaffen: Von der Forderung nach Ausarbeitung aussagekräftiger Beurteilungsrichtlinien und differenzierter Anforderungsprofile bis hin zur Übertragung des gesamten Auswahlverfahrens von der Ausschreibung bis zur Ernennung auf ein Gremium, den Justizwahlausschuss.

1 Im Folgenden wird mit „autonomer Justiz“ der Geschäftsbereich der Gerichte, mit „autonomer Justizverwaltung“ die Verwaltung der Gerichte durch die Gerichtsverwaltungen und die künftige oberste Justizverwaltungsbehörde bezeichnet.

B. Die Eckpunkte des Modells im Überblick

I. Unterschiedliche Autonomiekonzepte für Gerichte und Staatsanwaltschaften

Das Prinzip der Gewaltenteilung gebietet eine Autonomie der Dritten Gewalt nicht, da es kein striktes Gebot der Gewaltentrennung beinhaltet, belässt aber Spielräume für Kompetenzverlagerungen.² Diese Spielräume werden im Folgenden bei den Eckpunkten zur Ausgestaltung der Autonomie der Gerichte genutzt.

Die Staatsanwaltschaft ist nicht Teil der Dritten Gewalt, sondern eine Institution sui generis innerhalb der Exekutive: Die Staatsanwaltschaft ist weder Teil der rechtsprechenden Gewalt, noch passt ihre Einordnung in die vollziehende Gewalt in allen Bereichen ihrer Tätigkeit zu ihrer Stellung und zu ihren Aufgaben. Abgesehen von bestimmten Gebieten verwalten Staatsanwälte nicht, sondern sie erfüllen bei ihrer Strafverfolgungstätigkeit gemeinsam mit dem Richter auf dem Gebiet des Strafrechts die Aufgabe der Justizgewährung. Die Staatsanwaltschaft ist nicht nur wie auch jede Verwaltungsbehörde an Recht und Gesetz gebunden, ihre spezifische Aufgabe in der Strafrechtspflege bedingt, dass sie, an das Legalitätsprinzip gebunden, von vornherein einen besonders eng begrenzten Ermessensspielraum hat. Sie ist notwendiges Organ der Strafrechtspflege, organisatorisch aus der Verwaltung herausgelöst und organisch in die Justiz eingegliedert, von der sie ein wesentlicher Bestandteil im Rechtsstaat ist.³

Dies hat zur Folge, dass für die Schaffung einer Autonomie der Staatsanwaltschaft von der Exekutive geringere Spielräume zur Verfügung stehen als für eine Autonomie der Judikative von der Exekutive. Angesichts des strukturell angelegten Spannungsverhältnisses zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften muss aber vor allem der Frage nachgegangen werden, ob die Einordnung der Staatsanwaltschaft in eine Struktur der autonomen Justiz ihrer Rolle im Verhältnis zu den Gerichten überhaupt gerecht werden kann.

Im Folgenden werden Gerichte und Staatsanwaltschaften daher getrennt voneinander betrachtet.

II. Konzept einer Autonomie für die Gerichte

1. Struktur einer Autonomie für die Hamburger Gerichte

In Anlehnung an das vom DRB entwickelte sog. „Zwei-Säulen-Modell“ sollte eine Autonomie der Hamburger Gerichte auf zwei Beinen stehen: Einem Wahl- und Kontrollorgan, nämlich dem Justizwahlausschuss (im folgenden: JWA), und einer obersten Justizverwaltungsbehörde, an deren Spitze der Justizpräsident (im folgenden: JP) und der Justizverwaltungsrat (im folgenden: JVR) stehen.

2 Papier, NJW 2002, 2585, 2587 f.

3 Vgl. u.a. BVerfGE 9, 223; 103, 142.

a) Justizwahlausschuss (JWA)

Der JWA wählt und ernennt die Richterinnen und Richter (Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung), die Inhaber von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung (Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Direktorinnen und Direktoren), den JP und die Mitglieder des JVR. Darüber hinaus übt er die Dienstaufsicht über den JP und die Mitglieder des JVR aus.

Der JWA setzt sich je nach Aufgabe unterschiedlich zusammen: Während er für die Wahl von Richtern nur aus bürgerlichen Mitgliedern,⁴ Richtern und Rechtsanwälten besteht, kommen für die Wahl der anderen Amtsinhaber Vertreter der in den Dienststellen der autonomen Justiz beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer hinzu. Die Aufgaben der Mitglieder des JWA werden im Nebenamt wahrgenommen.

b) Justizpräsidentin oder Justizpräsident (JP) und Justizverwaltungsrat (JVR)

Die autonome Justizverwaltung ist für die innere Ordnung, die Personalangelegenheiten einschließlich der obersten Dienstaufsicht, die Haushaltsangelegenheiten, das Qualitätsmanagement und die Qualitätssicherung, die Steuerung und das Controlling der Gerichte, die Fortbildung aller Justizangehörigen, die Erstellung von Anforderungsprofilen und Beurteilungsrichtlinien für alle Justizangehörigen, die Mitwirkung beim Erlass justizrelevanter Gesetze sowie den Erlass von Rechtsverordnungen für den Bereich der autonomen Justizverwaltung zuständig. Diese Aufgaben wären von der Justizbehörde auf die autonome Justizverwaltung zu übertragen, wobei die Aufgaben, die schon bislang dezentral von den Gerichtsverwaltungen wahrgenommen werden, dort verblieben und die zentral von der Justizbehörde wahrgenommenen Aufgaben künftig von der obersten Justizverwaltungsbehörde erfüllt würden, soweit sie nicht ebenfalls dezentralisiert werden können.

An der Spitze der obersten Justizverwaltungsbehörde stehen JP und JVR. Der JP leitet die autonome Justizverwaltung, trifft Entscheidungen und setzt sie um, vertritt die Belange der autonomen Justiz nach außen und nimmt ihre Rechte und Pflichten im Verfassungsgefüge wahr. Für Entscheidungen in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung bedarf der JP der Zustimmung des JVR. Der JVR hat das Recht, bestimmte Angelegenheiten an sich zu ziehen und in eigener Zuständigkeit zu entscheiden (Evocationsrecht).

Das Amt des JP wird auf Zeit und im Hauptamt wahrgenommen. Dem JVR gehören Richter, Vertreter der übrigen in der Justiz Beschäftigten, bürgerliche Mitglieder und Anwälte an, die die Aufgabe auf Zeit und im Nebenamt versehen.

2. Veränderung der Verwaltungs- und Dienstaufsichtsstrukturen in der Gerichtsverwaltung

Im Sinne flacher Hierarchien sollte die Funktion der Obergerichte als Mittelinstanz zwischen oberster Justizverwaltungsbehörde und Untergerichten überdacht werden. In

4 Zur Bürgerschaft wählbare, im Rechtsleben erfahrene Bürger.

einem Stadtstaat wie Hamburg, in dem in der ordentlichen Gerichtsbarkeit nur ein Land- und ein Amtsgericht,⁵ in den Fachgerichtsbarkeiten jeweils nur ein Untergericht existieren, erscheint eine Mittelinstanz – anders als vielleicht in großen Flächenländern – möglicherweise als nicht unbedingt erforderlich. Die Dienstaufsichtsstrukturen könnten dem angepasst werden, indem die Dienstaufsicht über einzelne Gerichte und die dort beschäftigten Richter und sonstigen Bediensteten nur dem jeweiligen Gerichtspräsidenten und dem JP, nicht mehr den Präsidenten der Obergerichte obläge.

Dies erforderte Änderungen von Bundes- und Landesrecht.⁶

3. Möglichkeiten der Dezentralisierung

Welche Aufgaben der autonomen Justizverwaltung zentral von der obersten Justizverwaltungsbehörde und dezentral von den Gerichtsverwaltungen wahrzunehmen sind, ist unter Berücksichtigung der Kriterien der Effizienz und der Sachnähe auch in Abhängigkeit der Größe einzelner Gerichte bzw. der örtlichen Konzentration mehrerer Gerichte zu entscheiden. Aufgaben, die schon bislang dezentral von den Gerichtsverwaltungen wahrgenommen werden, sollen dort in jedem Fall verbleiben. Angestrebt wird grundsätzlich eine möglichst weitgehende Dezentralisierung. Bestimmte Mindestvorgaben dazu sollten gesetzlich verankert werden, so dass ein Rückschritt hinter den bereits erreichten Stand an Dezentralisierung keinesfalls möglich wird; darüber hinaus sollten Fragen der zentralen oder dezentralen Wahrnehmung von Aufgaben durch den JP und den JVR entschieden werden.⁷

4. Schaffung aussagekräftiger Beurteilungsrichtlinien und differenzierter Anforderungsprofile und Beurteilungsrichtlinien für Richterinnen und Richter sowie für Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung

Zur Schaffung transparenter Personalentscheidungen im richterlichen Bereich ist die Erstellung aussagekräftiger Beurteilungsrichtlinien und differenzierter Anforderungsprofile notwendig. Dies betrifft die Einstellung von Richtern auf Probe, die Ernennung von Richtern auf Lebenszeit, die Erprobung von Richtern, die Beförderung von Richtern und die Besetzung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung. Dabei wäre z.B. zu berücksichtigen, dass eine Tätigkeit in der Gerichts- oder Justizverwaltung nicht unbedingt zur Bekleidung eines Beförderungsamtes in der Rechtsprechung befähigt und umgekehrt.

5 Mit allen angeschlossenen Amtsgerichten.

6 Für die ordentliche Gerichtsbarkeit § 23 Abs. 1 Nr. 1 und 6, Abs. 2 HmbAGGVG, für die Verwaltungsgerichtsbarkeit § 38 Abs. 2 VwGO, § 2 HmbAGVwGO, für die Arbeitsgerichtsbarkeit die Verordnung zur Übertragung von Geschäften der Verwaltung und Dienstaufsicht auf den Präsidenten des Landesarbeitsgerichts, für die Sozialgerichtsbarkeit § 2 Abs. 3 S. 2 HmbAGSGG.

7 Der Frage, ob und in welchem Umfang im Vergleich zum status quo weiteres Dezentralisierungspotential besteht, soll Thema der Arbeitsgruppe 2 auf der Tagung „Autonomie: Perspektive für die Justiz?!“ am 6. Juni 2009 sein.

5. Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit

Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung (Präsidenten, Vizepräsidenten und Direktoren) sollen künftig nur noch auf Zeit wahrgenommen werden.

III. Konzept einer Autonomie für die Staatsanwaltschaften

1. Fachliche und verfassungsrechtliche Vorfragen

Eine Herauslösung der Staatsanwaltschaften aus der Exekutive ist aus fachlichen Gesichtspunkten fragwürdig und verfassungsrechtlich bedenklich. Wegen ihres Charakters als Institution sui generis innerhalb der Exekutive stehen für die Schaffung einer Autonomie der Staatsanwaltschaft von der Exekutive geringere Spielräume zur Verfügung als für eine Autonomie der Judikative von der Exekutive, was die Herauslösung der Staatsanwaltschaften aus der Exekutive verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen lässt.

a) Fachliche Erwägungen

Wie bereits angedeutet ist fragwürdig, ob die Einordnung der Staatsanwaltschaft in eine Struktur der autonomen Justiz der Rolle der Staatsanwaltschaft im Verhältnis zu den Gerichten überhaupt gerecht werden kann.

Die Schaffung autonomer Gerichte und Staatsanwaltschaften unter einem Dach hätte letztlich die Unterordnung der Staatsanwaltschaften unter die Gerichte zur Folge: Die Mehrheitsverhältnisse in JWA und JVR müssten zur Gewährleistung eines gewissen Zusammenhangs zwischen der Anzahl der Richter- und Staatsanwaltschaften und der Anzahl der Vertreter im JWA immer so ausgestaltet sein, dass die Vertreter der Richter die Vertreter der Staatsanwälte majorisieren könnten. Die Gefahr, dass es so zu einer Ressourcenverteilung zugunsten der Gerichte auf Kosten der Staatsanwaltschaft kommen könnte, ist nicht hinnehmbar.⁸ Auch stünde die Rolle der Staatsanwaltschaft als objektive Strafverfolgungsbehörde in einem schwer auflösbaren Widerspruch zu ihrer Eingliederung in die Verwaltung der Rechtsprechung.

b) Verfassungsrechtliche Erwägungen

Der verfassungsrechtliche Spielraum für die Entwicklung der Autonomie der Gerichte gründet sich auf die Stellung der Rechtsprechung als eigene Gewalt. Die Staatsanwaltschaften hingegen sind keine eigene Gewalt, sondern sind der Exekutive zugeordnet.

⁸ Dass es nicht mit § 4 DRiG vereinbar wäre, wenn ein Richter neben Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt Verwaltungsaufgaben wahrnähme, die andere Bereiche der Justiz als die Gerichte betreffen, wie z.B. die Staatsanwaltschaften, ist ein Problem, das man vermeiden könnte, indem man die richterlichen Mitglieder des JVR ihre Aufgaben im Hauptamt wahrnehmen ließe.

Die Verleihung einer dem Vorschlag für die Gerichte vergleichbaren Autonomie der Staatsanwaltschaft – sei es unter einem gemeinsamen Dach für Gerichte und Staatsanwaltschaften, sei es unter einem eigenen Dach neben den autonomen Gerichten – begegnet unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Gewaltenteilung verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies liefe auf die Schaffung einer separaten Exekutivgewalt für die Staatsanwaltschaft hinaus, eine Gewalt 2 a).

Zwar existieren innerhalb der Organisationswelt des Staates auch jetzt schon Beispiele selbständiger Exekutivgewalt, wie die Rechnungshöfe auf Bundes- und Landesebene⁹ und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit¹⁰ sowie der hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.¹¹ Doch geht es dabei um die Einfügung unabhängiger Akteure, die dem politischen Kräftespiel gegenüber gestellt werden und auf dieses mäßigend einwirken sollen. Diese autonomen Kontrollgremien sind geprägt durch die Ergänzung und Verstärkung von Kontrollen.¹²

Eine autonome Staatsanwaltschaft lässt sich jedoch mit den vorhandenen Beispielen verselbständigter Teilgewalten nicht vergleichen: Denn die Staatsanwaltschaft wird in einem Kernbereich exekutiver Gewalt tätig, übt sie doch gegenüber dem Bürger unmittelbar die schärfste Form der Eingriffsverwaltung aus. Sie wird nicht nur als Kontrollorgan und zur Mäßigung politischer Kräfte tätig, sie dient vielmehr der Umsetzung des staatlichen Gewaltmonopols.

Die massiven Eingriffsbefugnisse der Staatsanwaltschaft gegenüber dem Bürger als Ausdruck des staatlichen Gewaltmonopols und seiner rechtsstaatlichen Pflicht zur Strafverfolgung erfordern eine unmittelbare Anbindung an die Regierung und damit an die politische Willensbildung als Voraussetzung exekutiver Tätigkeit. Eine Ausgliederung der Staatsanwaltschaften aus der Justizbehörde würde diesem Erfordernis der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung nicht gerecht.

2. Elemente einer Autonomie für die Hamburger Staatsanwaltschaften

Aus den dargelegten Gründen erscheint es vorzuzugwürdig, den Staatsanwaltschaften zwar eine stärkere Autonomie als heute, dies jedoch unter dem Dach der Justizbehörde einzuräumen.

Dort bestehen u. a. folgende Möglichkeiten, Elemente der Autonomie einzuführen und stärker als bislang sicherzustellen, dass anderen als „justizmäßigen“ Einflüssen auf die Entscheidungen der Staatsanwaltschaften kein Raum gewährt wird.¹³

- Übertragung von bislang in der Justizbehörde wahrgenommenen Justizverwaltungsaufgaben (u. a. Budget und Personal) auf die Staatsanwaltschaften
- Abschaffung des einzelfallbezogenen externen Weisungsrechts
- Neuordnung des internen Weisungsrechts

9 Art. 114 GG, Art. 71 Abs. 1 HV.

10 §§ 22 ff. BDSG.

11 §§ 21 ff. HmbDSG.

12 Di Fabio, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. II, § 27 Rn. 31 ff.

13 Die Frage, ob und in welchem Umfang im Vergleich zum status quo solche Möglichkeiten genutzt werden sollen, wird in der Arbeitsgruppe 5 auf der Tagung „Autonomie: Perspektive für die Justiz?!“ am 6. Juni 2009 zu diskutieren sein.

- Gesetzlich geregelte Mitentscheidungsrechte der Staatsanwälte bei der Geschäftsverteilung durch gewählte Geschäftsverteilungsausschüsse
- Einführung eines Staatsanwaltswahlausschusses vergleichbar dem jetzigen RWA.

C. Die Eckpunkte des Konzepts einer Autonomie für die Gerichte im Einzelnen

I. Der Justizwahlausschuss

1. Aufgaben

Der JWA wählt und ernennt die Richterinnen und Richter (Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung), die Inhaber von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung (Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Direktorinnen und Direktoren), den oder die JP und die Mitglieder des JVR. Darüber hinaus übt er die Dienstaufsicht über den JP und die Mitglieder des JVR aus.¹⁴

2. Zusammensetzung

a) Allgemeines

Der JWA ist ein permanentes Wahl- und Kontrollorgan, das sich aus bürgerlichen Mitgliedern, Richtern, Vertretern der übrigen in der Justiz Beschäftigten und Rechtsanwälten zusammensetzt. Um die Autonomie der Justiz von der Exekutive zu gewährleisten, sind Mitglieder der Exekutive nicht im JWA vertreten; ein Einfluss auf die dort zu treffenden Personalentscheidungen in der Justiz ist der Exekutive damit verwehrt. Auch die Ernennung obliegt dem JWA, nicht der Exekutive.

Der JWA tagt je nach Aufgabe in unterschiedlicher Zusammensetzung. Während er für die Wahl von Richtern nur aus bürgerlichen Mitgliedern, Richtern und Rechtsanwälten besteht, kommen für die Wahl der Inhaber der Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung, des JP und der Mitglieder des JVR Vertreter der übrigen in der Justiz Beschäftigten hinzu. Die Inhaber der Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung, JP und die Mitglieder des JVR sind anders als die ganz überwiegend mit Rechtsprechung betrauten Richter mit administrativen Aufgaben der autonomen Justizverwaltung befasst, die neben den Richtern auch die übrigen Justizbediensteten betreffen. Dies lässt es sachgerecht erscheinen, auch die Bediensteten der Justiz, denen sonstige durch Gesetz auf die Gerichte übertragenen Aufgaben anvertraut sind (Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger) und die die Richter und Rechtspfleger bei ihrer Aufgabe unterstützen (in den Dienststellen der autonomen Justiz beschäftigte Beamte und Arbeitnehmer), an diesen Personalentscheidungen teilhaben zu lassen.

Um der Gefahr der Majorisierung der nicht-bürgerlichen durch die bürgerlichen Mitglieder vorzubeugen, gleichzeitig aber ein hohes Maß an demokratischer Legitimation

¹⁴ Für den Fall, dass ein Justizmitglied des JWA in seinem Hauptamt von einer dienstaufsichtsrechtlichen Maßnahme des JP betroffen sein sollte, wäre sein Ausschluss von der Mitwirkung an der Entscheidung über dienstaufsichtsrechtliche Maßnahmen betreffend den JP zu regeln.

zu gewährleisten, sollten die bürgerlichen Mitglieder im JWA zwar über ein Mitglied weniger als die Mehrheit der Mitglieder verfügen, aber auch nicht über weniger. Die Anzahl der nicht-gerichtlichen Mitglieder (bürgerliche Mitglieder und Rechtsanwälte) sollte ferner immer größer sein als die der gerichtlichen, um zu verhindern, dass Personalentscheidungen von den gerichtlichen Mitgliedern unter sich ausgemacht werden. Dies gilt unabhängig davon, in welcher Zusammensetzung der JWA tagt. Die Wahl von mit Rechtsprechung betrauten Richtern erfordert ein hohes Maß an organisatorisch-personeller Legitimation, da ihre sachlich-inhaltliche Legitimation allein durch die Bindung an Recht und Gesetz gewährleistet wird. An die organisatorisch-personelle Legitimation der Amtsträger der autonomen Justizverwaltung, die über die Haushalts- und Personalverantwortung die Bedingungen der Rechtsprechung setzen, sind keine geringeren Anforderungen zu stellen: Denn zur Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, gehört jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter. Dies gilt gleichermaßen für Entscheidungen, die nach außen wirken, wie für solche, die nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgabe schaffen.¹⁵

Die nicht-bürgerlichen Mitglieder sollen die Interessen ihrer jeweiligen Amtskollegen vertreten und daher von diesen vorgeschlagen werden.

b) Unterschiedliche Ausgestaltungen des JWA

aa) Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung von Richterinnen und Richtern

Für die Einstellung von Richtern, ihre Ernennung auf Lebenszeit und ihre Beförderung könnte der JWA – ähnlich dem jetzigen RWA – aus 15 Mitgliedern bestehen: 7 bürgerlichen Mitgliedern, 6 Richtern und 2 Rechtsanwälten.

4 der 6 Richter sollten alle Hamburger Richter¹⁶ repräsentieren. Daneben vertreten je 2 Richter des jeweils betroffenen Gerichts (OLG, LG, AG, OVG, VG, LAG, ArbG, LSG, SG, FG) die Interessen der dort beschäftigten Richter. Die 4 alle Hamburger Richter repräsentierenden Richter sollten an allen vom JWA zu treffenden Entscheidungen mitwirken. Darüber hinaus sollten jeweils die beiden Richter des Gerichts mitwirken, bei dem der zu wählende Richter verwendet werden soll, ähnlich der Handhabung im jetzigen RWA. Anders als beim jetzigen RWA wären pro Gericht 2 Richter vertreten, so dass unterschiedliche Strömungen innerhalb eines Gerichts abgebildet werden könnten.

Bei der Wahl von Richtern der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit wirken an Stelle der 2 Rechtsanwälte je 1 Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber mit, wie dies auch derzeit im RWA geschieht.¹⁷

15 BVerfGE 83, 60, 73; 107, 59, 87.

16 Einschließlich evtl. ausschließlich in der autonomen Justizverwaltung beschäftigter Richter ohne Rechtsprechungsanteil.

17 Vgl. § 18 Abs. 2 HmbRiG.

bb) Ernennung von Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Direktorinnen und Direktoren

Für die Ernennung von Präsidenten, Vizepräsidenten und Direktoren könnte der JWA aus 19 Mitgliedern bestehen: 9 bürgerlichen Mitgliedern, 6 Richtern, 1 Beamten der künftigen Laufbahngruppe II¹⁸ oder 1 vergleichbaren Arbeitnehmer, 1 Beamten der künftigen Laufbahngruppe I¹⁹ oder 1 vergleichbaren Arbeitnehmer, 2 Rechtsanwälte. Für die 6 Richter gilt das unter aa. Gesagte. Sie sind personenidentisch mit den unter aa. Genannten. Je 1 Beamter der künftigen Laufbahngruppe II oder 1 vergleichbarer Arbeitnehmer sowie 1 Beamter der künftigen Laufbahngruppe I oder 1 vergleichbarer Arbeitnehmer sollten die Interessen der Kollegen ihres Gerichts vertreten. Es sollten jeweils die Vertreter des Gerichts mitwirken, bei dem eine Stelle zu besetzen ist.

Bei der Wahl von Präsidenten und Vizepräsidenten der Arbeits- und Sozialgerichte wirken an Stelle der 2 Rechtsanwälte je 1 Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber mit.

cc) Wahl des JP und der Mitglieder des JVR

Für die Wahl des JP und der Mitglieder des JVR könnte der JWA aus 39 Mitgliedern bestehen: 19 bürgerlichen Mitgliedern, 14 Richtern, 2 Beamten der Laufbahngruppe II oder vergleichbaren Arbeitnehmern, 2 Beamten der Laufbahngruppe I oder vergleichbaren Arbeitnehmern, 2 Rechtsanwälte.

Unter den 14 Richtern sollten sich die 4 unter aa. genannten, alle Hamburger Richter repräsentierenden Richter befinden. Darüber hinaus sollten von den je 2 unter aa. genannten Richtern, die die Interessen der an den einzelnen Gerichten beschäftigten Richtern vertreten, pro Gericht der Richter, der mit der höheren Stimmenanzahl gewählt wurde, dem JWA angehören, wenn JP und Mitglieder des JVR zu wählen sind. Die Beschränkung auf einen Richter pro Gericht hat den Nachteil, dass – anders als bei der Einstellung, Ernennung und Beförderung von Richtern – unterschiedliche Strömungen innerhalb eines Gerichts nicht abgebildet würden, erscheint aber zur Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit des Gremiums und der Ausgewogenheit zwischen richterlichen Mitgliedern der ordentlichen und der Fachgerichtsbarkeit sinnvoll. Geht man davon aus, dass die 4 alle Hamburger Richter repräsentierenden Richter regelmäßig aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit stammen dürften – wie dies auch jetzt für die ständigen richterlichen Mitglieder im RWA zutrifft – verfügten in einem JWA für die Wahl des JP und der Mitglieder des JVR die Richter der ordentlichen Gerichte und der Fachgerichte über je 7 Mitglieder. Dies stellt einen ausgewogenen Ausgleich zwischen den hier zu berücksichtigenden Erfordernissen – einerseits die angemessene Berücksichtigung der Interessen der kleineren Gerichte, andererseits die Gewährleistung eines gewissen Zusammenhangs zwischen der Anzahl der Richterstellen und der Anzahl der Vertreter im JWA – dar.

18 Entspricht dem bisherigen gehobenen und höheren Dienst.

19 Entspricht dem bisherigen einfachen und mittleren Dienst.

2 Beamte der Laufbahngruppe II oder vergleichbare Arbeitnehmer sowie 2 Beamte der Laufbahngruppe I oder vergleichbare Arbeitnehmer sollten die Interessen all ihrer Kollegen²⁰ vertreten.

3. Wahl der Mitglieder

Sämtliche Mitglieder des JWA werden von der Bürgerschaft gewählt.

a) Bürgerliche Mitglieder

aa) Passives Wahlrecht

Die bürgerlichen Mitglieder müssen zur Bürgerschaft wählbar und im Rechtsleben erfahren sein; sie können Mitglieder der Bürgerschaft sein, müssen es aber nicht, dürfen jedoch nicht Senatoren oder Staatsräte sein. Sie werden mit einfacher Mehrheit der Bürgerschaft gewählt.²¹

bb) Wahl durch die Bürgerschaft

Die bürgerlichen Mitglieder werden von der Bürgerschaft gewählt. Es ist Sache der Bürgerschaft, das Vorschlagsrecht der Fraktionen in ihrer Geschäftsordnung zu regeln.²²

b) Aus der Justiz stammende nicht-bürgerliche Mitglieder

aa) Passives Wahlrecht

Die aus der Justiz stammenden nicht-bürgerlichen Mitglieder müssen der von ihnen zu vertretenden Berufsgruppe angehören, soweit sie die Berufsgruppe eines bestimmten Gerichts vertreten sollen, der Berufsgruppe dieses Gerichts.

bb) Wahl durch die Bürgerschaft

Die aus der Justiz stammenden Mitglieder des JWA werden von ihren jeweiligen Kollegen gewählt und der Bürgerschaft zur Wahl vorgeschlagen, die sie sodann wählt.

Zur Gewährleistung der organisatorisch-personellen Legitimation eines gemischt-zusammengesetzten Wahlgremiums müssen die demokratisch legitimierten und parlamentarisch verantwortlich handelnden Mitglieder ein Übergewicht haben, und Entscheidungen dieses Gremiums müssen mit einer doppelten Mehrheit in dem Sinne ge-

20 Einschließlich der ausschließlich in der autonomen Justizverwaltung beschäftigten Bediensteten.

21 Art. 19 HV.

22 Für die Wahl der bürgerlichen Mitglieder des jetzigen RWA steht den Fraktionen der Bürgerschaft gem. § 8 Abs. 1 Nr. 1 GOHmbBürgerschaft ein Vorschlagsrecht nach Maßgabe des Stärkeverhältnisses auf der Grundlage des Berechnungsverfahrens nach Hare/Niemeyer zu.

fasst werden, dass die Entscheidung nicht nur von einer Mehrheit aller Mitglieder, sondern auch von einer Mehrheit der demokratisch legitimierten und parlamentarisch verantwortlich handelnden Mitglieder getragen wird.²³

Ließe man nur die bürgerlichen Mitglieder durch die Bürgerschaft wählen, hieße dies, dass sie im JWA ein Übergewicht haben müssten und Entscheidungen des JWA von einer Mehrheit der bürgerlichen Mitglieder gefasst werden müssten. Dies hätte zur Folge, dass die bürgerlichen Mitglieder nicht von den anderen Mitgliedern überstimmt werden könnten und eine einstimmige Entscheidung der bürgerlichen Mitglieder nicht von den anderen Mitgliedern blockiert werden könnte. Der Einfluss der übrigen Mitglieder würde sich damit vor allem auf den der Entscheidung vorangehenden Meinungsbildungsprozess innerhalb des Gremiums beschränken. Damit wären der Mitwirkung von Richtern, anderen Justizangehörigen und Anwälten in einem Autonomiemodell enge Grenzen gesetzt.

Werden hingegen auch die nicht-bürgerlichen Mitglieder von der Bürgerschaft gewählt, haben sie nennenswerten Einfluss auf die vom JWA zu treffenden Entscheidungen. Um zu verhindern, dass die nicht-bürgerlichen Mitglieder von der Bürgerschaft nach ihrer (vermeintlichen) politischen Grundausrichtung gewählt werden und sich infolgedessen auch bereits die dem Vorschlag zugrundeliegende Wahl durch die jeweilige Berufsgruppe politisiert, sollten der Bürgerschaft nur jeweils so viele Kandidaten vorgeschlagen werden, wie zu wählen sind. Für den Fall, dass die Bürgerschaft einen vorgeschlagenen Kandidaten nicht wählen sollte, wäre ein neuer Kandidat von der vorschlagsberechtigten Berufsgruppe durch Wahl nachzunominieren.

cc) Nach Wahl durch und auf Vorschlag der Amtskollegen

Wahlberechtigt für die jeweiligen nicht-bürgerlichen Mitglieder aus der Justiz sind jeweils alle in der autonomen Justiz beschäftigten Personen der jeweiligen Berufsgruppe, unabhängig davon, ob sie im Gerichtsverfahren oder in der autonomen Justizverwaltung tätig sind. Bedienstete, die nicht an einem Gericht, sondern ausschließlich in der obersten Justizverwaltungsbehörde beschäftigt sind, sind nur für die Mitglieder des JWA wahlberechtigt, die nicht die Berufsgruppe eines bestimmten Gerichts vertreten. Bedienstete, die an einem Gericht beschäftigt sind, sind auch für die Mitglieder des JWA wahlberechtigt, die die Berufsgruppe eines bestimmten Gerichts vertreten.²⁴

Das heißt, ausschließlich in der autonomen Justizverwaltung beschäftigte Richter wählen die von allen Hamburger Richtern zu wählenden 4 Richter mit, nicht jedoch die von den Richtern der einzelnen Gerichte zu wählenden Richter. Beamte und Arbeitnehmer, die ausschließlich in der autonomen Justizverwaltung beschäftigt sind, wählen die Mitglieder mit, die an der Auswahl von JP und Mitgliedern des JVR beteiligt sind, nicht jedoch die Mitglieder, die an der Auswahl von Inhabern von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung beteiligt sind. Angesichts der Schaffung von nur noch zwei

23 BVerfGE 93, 37, 67 f.; 107, 59, 88; Papier in BDVR-Rundschreiben 01/2007 S. 9; ders. in Rechtsstaat und Grundrechte, Festschrift für Detlef Merten, 2007, S. 185, 194.

24 Geklärt werden müsste noch, für welches Gericht die in den Gemeinsamen Diensten der Arbeitsgerichte und in den Gemeinsamen Diensten der Sozialgerichte beschäftigten Bediensteten wahlberechtigt sind (Arbeits- oder Landesarbeitsgericht, Sozial- oder Landessozialgericht).

Laufbahngruppen (mit und ohne Studium) bilden die Beamten der Laufbahngruppe I und vergleichbare Arbeitnehmer einen Wahlkörper, die Beamten der Laufbahngruppe II und vergleichbare Arbeitnehmer einen anderen. Die Richter bilden einen eigenen Wahlkörper.

c) Anwaltliche Mitglieder

aa) Passives Wahlrecht

Die anwaltlichen Mitglieder müssen in Hamburg als Anwalt zugelassen sein.

bb) Wahl durch die Bürgerschaft

Die anwaltlichen Mitglieder werden – wie auch im jetzigen RWA²⁵ – auf Vorschlag der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer von der Bürgerschaft gewählt. Das für die nicht-bürgerlichen Mitglieder aus der Justiz unter b. bb. Gesagte gilt für die anwaltlichen Mitglieder entsprechend.

d) Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber

Die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber müssen auf den Rechtsgebieten des Arbeits- und Sozialrechts erfahren sein.

Die bei der Wahl von Richtern und Präsidenten der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit mitwirkenden Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber werden auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber von der Bürgerschaft gewählt. Das für die nicht-bürgerlichen Mitglieder aus der Justiz unter b. bb. Gesagte gilt für die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber entsprechend.

4. Amtszeit und Wiederwählbarkeit

Die Amtszeit der Mitglieder des JWA sollte 4 Jahre betragen. Während die Amtszeit der bürgerlichen Mitglieder mit der Wahlperiode der Bürgerschaft gleichlaufen sollte, sollte – zur Gewährleistung von Permanenz und Kontinuität – die Amtszeit der nicht-bürgerlichen Mitglieder um 2 Jahre versetzt dazu verlaufen. Die Mitglieder sind unbeschränkt wiederwählbar.

5. Rechtsstellung der Mitglieder

Die Mitglieder des JWA sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur dem Gesetz unterworfen. In Anlehnung an die Regelung des § 20 Abs. 2 Nr. 3 HmbRiG für die bürgerlichen Mitglieder des RWA sollte vorgesehen werden, dass die Mitglieder des JWA durch zwei übereinstimmende Beschlüsse der Bürgerschaft, die der Mehrheit der

25 § 18 Abs. 1 HmbRiG.

gesetzlichen Mitgliederzahl bedürfen und zwischen denen ein Zeitraum von mindestens 7 Tagen liegen muss, abberufen werden können.

6. Verfahren

Dem JWA ist das gesamte Auswahlverfahren von der Ausschreibung der Stellen über die Wahl bis zur Ernennung der gewählten Kandidaten zu übertragen.²⁶ Bewerbungen sind an den JWA zu richten. Die Vorbereitung der Auswahlentscheidung durch Sichtung der Bewerbungsunterlagen, Treffen einer Vorauswahl, Führen von Auswahlgesprächen obliegt dem JWA. Der JWA gibt sich eine Geschäftsordnung, in der er die Einzelheiten regelt. Die nach der jetzigen Rechtslage den Präsidenten einiger Obergerichte zustehenden Vorschlagsrechte für bestimmte Personalentscheidungen sollten überdacht werden. Sie dienen der Einflussnahme der Richterschaft auf die von RWA und Justizsenator zu treffende Personalentscheidung. Künftig wäre die Einflussnahme der Richter auf Personalentscheidungen durch ihre Beteiligung im JWA hinreichend gesichert.

Der JWA entscheidet mit einfacher Mehrheit in geheimer Wahl. Er ist beschlussfähig, wenn $\frac{3}{4}$ seiner Mitglieder anwesend sind. Dies bedeutet für die unterschiedlichen Zusammensetzungen: Beschlussfähigkeit für die Einstellung, Ernennung und Beförderung von Richterinnen und Richtern bei 11 (von 15) Mitgliedern, für die Ernennung von Inhaberinnen und Inhabern von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung bei 14 (von 19) Mitgliedern, für die Wahl von JP und Mitgliedern des JVR bei 29 (von 39) Mitgliedern.

Der JWA wählt aus seiner Mitte eine Geschäftsführerin oder einen Geschäftsführer, der die laufenden Geschäfte führt und die den JWA unterstützende Geschäftsstelle leitet.²⁷

7. Erforderliche Gesetzesänderungen

In seinen wesentlichen Grundzügen müsste der JWA in der Hamburger Verfassung verankert werden. Einzelheiten wären in einem Landesgesetz zur Autonomie der Justiz zu regeln. Verschiedene Vorschriften der HV (u.a. Art. 63), des HmbRiG sowie des HmbAGGVG wären zu ändern.

Da die ganz herrschende Meinung die Vorschrift des Art. 98 Abs. 4 GG²⁸ als Formulierung einer oberen Grenze für die Einbeziehung von Richterwahlausschüssen versteht und daraus folgert, dass eine Richterbestellung nicht ohne Zustimmung des Landesjus-

26 Für die Verwaltung der Bürgerschaft bestimmt Art. 18 Abs. 2 S. 3 HV, dass der Präsident der Bürgerschaft die Beamten der Bürgerschaft ernennt und entlässt – abweichend von Art. 45 HV, der dieses Recht dem Senat vorbehält. Ein Recht zur Ernennung von Richtern (Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung), Inhabern von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung, JP und Mitgliedern des JVR müsste für den JP in der Verfassung verankert werden.

27 Zur Zeit führt die Justizbehörde die Geschäfte des RWA.

28 Art. 98 Abs. 4 GG lautet: „Die Länder können bestimmen, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet.“.

tizministern möglich sein darf,²⁹ erfordert die in den Eckpunkten vorgesehene Auswahl und Ernennung der Richter durch den JWA unter Beseitigung jedweder Beteiligung der Exekutive eine Änderung des Grundgesetzes.

II. Justizpräsident und Justizverwaltungsrat

1. Aufgaben

Folgende Aufgaben wären von einer autonomen Justizverwaltung wahrzunehmen und horizontal von der Justizbehörde auf die autonome Justizverwaltung zu verlagern, wobei die Aufgaben, die schon bislang dezentral von den Gerichtsverwaltungen wahrgenommen werden, dort verbleiben, und die zentral von der Justizbehörde wahrgenommenen Aufgaben künftig von der obersten Justizverwaltungsbehörde erfüllt würden, soweit sie nicht ebenfalls dezentral wahrgenommen werden können.

a) Innere Ordnung der autonomen Justiz

Diese Aufgabe umfasst die räumliche und sachliche Ausstattung der obersten Justizverwaltungsbehörde und der Gerichte, die Organisation der Binnenstruktur der Verwaltung und die Gestaltung der Geschäftsabläufe der Gerichte.

b) Wahrnehmung der Personalverantwortung für alle Angehörigen der autonomen Justiz

Die autonome Justizverwaltungsbehörde in Person des JP ist oberste Dienstbehörde aller Angehörigen der autonomen Justiz und hat das Recht, die in der autonomen Justiz beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer zu ernennen und zu entlassen.³⁰

c) Haushaltsangelegenheiten

Die autonome Justizverwaltung in Person des JP ist zuständig sowohl für die Aufstellung des Voranschlags des Einzelplans für die autonome Justiz und seine Verhandlung mit dem Finanzsenator als auch für die Verwaltung des Haushalts.

Zuständig für den Entwurf des Haushaltsplans ist der Senat, für seine Verabschiedung und die Zuteilung finanzieller Mittel die Bürgerschaft. Dem JP obliegt es, den Voran-

29 Herzog in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 1977, Art. 98 Rn. 35, 42; Detterbeck in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 98 Rn. 21, 24; Schulze-Fielitz in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008, Art. 98 Rn. 42 f.; Papier, NJW 2002, 2585, 2590; ders. BDVR-Rundschreiben 1/2007, S. 6 ff. (8).

30 Für die Verwaltung der Bürgerschaft bestimmt Art. 18 Abs. 2 S. 3 HV, dass der Präsident der Bürgerschaft die Beamten der Bürgerschaft ernennt und entlässt – abweichend von Art. 45 HV, der dieses Recht dem Senat vorbehält. Ein entsprechendes Recht müsste für den JP in der Verfassung verankert werden.

schlag für den Einzelplan der autonomen Justiz zu erstellen. Dieser Einzelplan umfasst den Haushalt der autonomen Justizverwaltungsbehörde, des JWA und der Gerichte.

Das Verfahren ist an die Erstellung der Einzelpläne für die Bürgerschaft, das Verfassungsgericht und den Rechnungshof in §§ 27 – 29 LHO angelehnt: Danach erhält der Finanzsenator den Entwurf des Einzelplans übersandt, um ihn im Regierungsentwurf für den Gesamthaushalt zu berücksichtigen. Will der Senat in seinem Gesamtentwurf davon abweichen, ist dem JP zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wird kein Einvernehmen erzielt, fügt der Senat den Voranschlag des JP unverändert seinem eigenen Entwurf bei. Dadurch erhält die Bürgerschaft unmittelbare Kenntnis über die nach Auffassung des JP sachlich erforderliche Finanzausstattung der Gerichte und kann sie in ihre Entscheidung einbeziehen. Bürgerschaft und Haushaltsausschuss können jederzeit vom JP Rechenschaft verlangen. Der JP kann den Voranschlag aus eigener Initiative gegenüber Bürgerschaft und Haushaltsausschuss vertreten.

- d) Qualitätsmanagement und –sicherung der Gerichte
- e) Steuerung und Controlling
- f) Fortbildung aller in der autonomen Justiz Beschäftigten
- g) Erstellung von Anforderungsprofilen und Beurteilungsrichtlinien für alle in der autonomen Justiz Beschäftigten
- h) Mitwirkung beim Erlass justizrelevanter Gesetze und Verordnungen

Die autonome Justiz ist in alle Rechtsetzungsverfahren einzubeziehen, um beim Erlass justizrelevanter Gesetze zu den Auswirkungen auf die Justiz Stellung nehmen zu können. Sowohl in landesrechtlichen als auch bundesrechtlichen Rechtsetzungsvorhaben ist die autonome Justizverwaltung frühestmöglich durch Senat und Bürgerschaft zu beteiligen.

- i) Erlass von Rechtsverordnungen für den Bereich der autonomen Justiz

Im Aufgabenbereich einer künftigen autonomen Justizverwaltung existieren vielfältige Verordnungen, die ihre Ermächtigungsgrundlage ganz überwiegend in Bundesgesetzen, teils aber auch in Landesgesetzen haben.³¹ Es wäre folgerichtig, einer autonomen Justizverwaltung auch das Recht zu verleihen, ihren Aufgabenbereich betreffende Rechtsverordnungen zu erlassen. Dies setzt Änderungen der Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG und des

31 Beispiele für solche Verordnungen sind die Verordnung über die Errichtung einer Zweigstelle des Amtsgerichts Hamburg, die Verordnung zur Errichtung eines Bereitschaftsdienstes an dienstfreien Tagen beim Amtsgericht Hamburg, die Verordnung über die Übertragung der Aufgaben der Kammer für Wertpapierbereinigung auf die Kammern für Handelssachen des Landgerichts Hamburg, die Verordnung über die Einführung der maschinellen Bearbeitung der Mahnverfahren, die Verordnung über die örtliche Zuständigkeit des Amtsgerichts in Bußgeldsachen auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts.

Art. 53 Abs. 1 S. 1 HV³² voraus: Der JP müsste als Ermächtigungsadressat aufgenommen werden.

Das bedeutet zusammenfassend: Wesentliche Teile der Aufgaben der Abteilungen des Justizverwaltungsamtes J 1 (Verwaltung), J 4 (IuK), J 5 (Kassen- und Rechnungswesen) und J 6 (Personal), gewisse Aufgaben der Abteilungen J 2 (Stiftungsangelegenheiten, Justitiariat und Zivilrecht) und J 3 (Strafrecht, Öffentliches Recht und Rechtsprüfung) – nämlich gewisse Aufgaben des Justitiariats und die Mitwirkung beim Erlass justizrelevanter Gesetze – würden künftig nicht mehr von der Justizbehörde, sondern von der autonomen Justizverwaltungsbehörde wahrgenommen würden.

Im Zuständigkeitsbereich der Justizbehörde verblieben abgesehen von den restlichen Aufgaben der Abteilungen J 1, J 4, J 5 und J 6 sowie den wesentlichen Aufgaben der Abteilungen J 2 und J 3 (Rechtspolitik, Rechtsprüfung, Aufgaben als Bewilligungsbehörde im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Aufsichtsbefugnisse im Bereich der rechtsberatenden Berufe – Anwaltsgerichte, Notare, Notar- und Rechtsanwaltskammern, Stiftungsangelegenheiten, Justitiariat) die Juristenausbildung, der Strafvollzug und das Gnadenwesen.

Künftig von der Justizbehörde wahrzunehmen wären bislang den Gerichten übertragene Aufgaben, die nicht die Gerichtsverwaltung betreffen.³³

2. Die Aufgabenteilung zwischen JP und JVR

An der Spitze der autonomen Justizverwaltung stehen JP und JVR.

Der JP leitet die autonome Justizverwaltung, trifft Entscheidungen und setzt sie um, vertritt die Belange der autonomen Justiz nach außen und nimmt als Verfassungsorgan die Rechte und Pflichten der autonomen Justiz im Verfassungsgefüge wahr.

Für Entscheidungen in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung bedarf der JP der Zustimmung des JVR. Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung sind insbesondere:

- Aufstellung des Voranschlags des Einzelplans
- Verteilung der Mittel/ Stellen an die Gerichte
- Ernennung und Beförderung von Beamten ab der Besoldungsgruppe A 13 (bisheriger gehobener Dienst) aufwärts
- Einstellung und Höhergruppierung von Arbeitnehmern ab der Entgeltgruppe 13 TV-L aufwärts und außertarifliche Verträge vergleichbarer Wertigkeit
- Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben betreffend die Schließung/Neueröffnung eines Gerichts

32 Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG lautet: „Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.“
Art. 53 Abs. 1 S. 1 HV lautet: „Der Senat kann durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.“

33 Dies sind u.a. die zur Zeit von der Personalstelle für Referendare und vom Justizprüfungsamt beim Hanseatischen OLG in Hamburg wahrgenommenen Aufgaben. Auch das dort errichtete Gemeinsame Prüfungsamt der Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein wäre außerhalb der autonomen Justiz anzusiedeln.

- Verlagerung von Kompetenzen von der obersten Justizverwaltungsbehörde auf die Gerichtsverwaltungen und umgekehrt
- Erstellung von Anforderungsprofilen und Beurteilungsrichtlinien für Richter und Inhaber von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung
- der Erlass von Rechtsverordnungen.

Der JVR hat das Recht, konkrete Angelegenheiten, die die folgenden Aufgaben betreffen, an sich zu ziehen und in eigener Zuständigkeit zu entscheiden:

- Innere Ordnung
- Qualitätsmanagement und –sicherung der Gerichte
- Steuerung und Controlling
- Fortbildung der in den Dienststellen der autonomen Justiz Beschäftigten
- Erstellung von Anforderungsprofilen und Beurteilungsrichtlinien für Richter und Inhaber von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung
- Stellungnahmen in Rechtsetzungsverfahren zu den Auswirkungen auf die Justiz.

Dem JP bleiben in jedem Fall folgende Aufgaben vorbehalten:

- Vertretung der Justiz nach außen
- Umsetzung von Verwaltungsentscheidungen
- Personalverantwortung für alle Justizangehörigen
- Haushaltsangelegenheiten
- Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der autonomen Justiz im Verfassungsgefüge.

3. Zusammensetzung des JVR

Der JVR könnte aus insgesamt 10 Mitgliedern bestehen: 4 Richtern, 1 Beamten der Laufbahngruppe II oder 1 vergleichbaren Angestellten, 1 Beamten der Laufbahngruppe I oder 1 vergleichbaren Angestellten, 2 bürgerlichen Mitgliedern und 2 Anwälten.

Um eine größere Pluralität und Repräsentanz zu gewährleisten, sollten von den 4 Richtern nicht mehr als 2 derselben Gerichtsbarkeit angehören.³⁴

Dem JVR sollten auch Anwälte angehören, um Sicht und Sachverstand der „Hauptkunden“ der Gerichte einzubringen.

4. Wahl

a) Passives Wahlrecht

Folgende Mindestanforderungen für die Ämter des JP und der Mitglieder des JVR sind gesetzlich zu verankern:

³⁴ Es erscheint nicht sinnvoll, die Gerichtspräsidenten zu JVR-Mitgliedern kraft Amtes zu machen. Zum einen würde dies allein wegen der Anzahl der Mitglieder die Arbeitsfähigkeit des JVR in Frage stellen, zum anderen würden Auseinandersetzungen zwischen den Gerichten unmittelbar in die Leitungsebene der autonomen Justizverwaltung getragen, die aber den Interessen der autonomen Justiz insgesamt verpflichtet sein sollte. Die erforderliche Beteiligung der Gerichtspräsidenten hat im Rahmen der Vorbereitung von Maßnahmen oder Entscheidungen des JP/ JVR im Wege von Vorschlägen und Stellungnahmen zu erfolgen.

JP – 10 Jahre Berufserfahrung, umfassende Erfahrung in Rechtsprechung sowie Gerichts- und/ oder Justizverwaltung, Wählbarkeit zur Bürgerschaft.

Richterliche Mitglieder des JVR – Richter in Hamburg.

Andere Justizmitglieder des JVR – Beamte der jeweiligen Laufbahngruppe und vergleichbare Arbeitnehmer im Dienst der autonomen Justiz in Hamburg.

Bürgerliche Mitglieder – dürfen weder Parlamentarier, noch Senatoren oder Staatsräte, noch Beschäftigte des Senats oder einer seiner Fachbehörden sein, müssen zur Bürgerschaft wählbar und im Rechtsleben erfahren sein.

Anwaltliche Mitglieder – in Hamburg als Anwalt zugelassen.

b) Wahl durch den JWA

Der JP und die Mitglieder des JVR werden vom JWA mit einfacher Mehrheit in geheimer Wahl gewählt. Die Ämter des JP und der Mitglieder des JVR werden öffentlich ausgeschrieben.

5. Amtszeit und Wiederwählbarkeit

a) JP

Die Amtszeit des JP beträgt 5 Jahre. Er kann einmal wiedergewählt werden. Die Möglichkeit der Wiederwahl trägt der Stellung des JP als demokratisch legitimates und parlamentarisch verantwortliches Verfassungsorgan Rechnung. Die Beschränkung der Möglichkeit der Wiederwahl auf ein Mal entspricht der Idee der Stärkung der Bedeutung der richterlichen Tätigkeit bei nur zeitweiser Mitwirkung von Richtern an der Verwaltung der Judikative.

b) Mitglieder des JVR

Die Amtszeit der Mitglieder des JVR beträgt ebenfalls 5 Jahre. Anders als der JP sind sie unbeschränkt wiederwählbar, da sie die dieses Amt neben ihrer hauptberuflichen Tätigkeit wahrnehmen.

Um die Permanenz des JVR und die Kontinuität seiner Arbeit zu gewährleisten, endet die Amtszeit der Hälfte der zu Beginn bestellten Mitglieder (2 Richter, Vertreter der Angehörigen der Laufbahngruppe II oder der Laufbahngruppe I, 1 Anwalt, 1 bürgerliches Mitglied) nach 2 ½ Jahren. Danach wird alle 2 ½ Jahre die Hälfte der Mitglieder neu gewählt.

Dies gilt auch für die bürgerlichen Mitglieder des JVR. Sie werden nach der Wahl einer neuen Bürgerschaft und der sich daran anschließenden Neuwahl der bürgerlichen Mitglieder im JWA nicht neu gewählt. Änderungen der parteipolitischen Zusammensetzung der Bürgerschaft sollen nicht automatisch auf die Leitung der Justizverwaltung durchschlagen, zumal auch die bürgerlichen Mitglieder des JVR vom JWA, nicht direkt von der Bürgerschaft gewählt werden.

6. Rechtsstellung innerhalb der autonomen Justiz

Sowohl der JP als auch die Mitglieder des JVR sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur dem Gesetz unterworfen.

Der JP nimmt sein Amt im Hauptamt wahr. Das Richterverhältnis des JP ruht während dieser Zeit und kann danach zu denselben Bedingungen wieder aufgenommen werden.³⁵ Die Mitglieder des JVR versehen diese Aufgabe im Nebenamt.³⁶

Sowohl der JP als auch die Mitglieder des JVR unterliegen der Dienstaufsicht durch den JWA.

Der JP und die Mitglieder des JVR sind verpflichtet, auf Verlangen des JWA an dessen Sitzungen teilzunehmen und ihm Rede und Antwort zu stehen.

Der JWA hat das Recht, den JP und die Mitglieder des JVR aus wichtigem Grund mit qualifizierter Mehrheit (2/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl) im Wege eines konstruktiven Misstrauensvotums abzuberufen und einen Nachfolger zu wählen.³⁷ Die relativ hohe, doppelte Hürde für eine Abwahl sichert die Autonomie der die Justiz verwaltenden Organe.

7. Stellung im Verfassungsgefüge

Der JP nimmt als Verfassungsorgan die Pflichten und Rechte der autonomen Justiz im Verfassungsgefüge wahr. Im Einzelnen bestehen folgende Pflichten:

- große und kleine Anfragen der Abgeordneten der Bürgerschaft zu beantworten³⁸
- Auskunftersuchen und Aktenvorlageersuchen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse zu entsprechen³⁹
- Bürgerschaft und Senat regelmäßig über die Führung der Geschäfte zu unterrichten
- auf Verlangen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse an ihren Verhandlungen teilzunehmen und ihnen Rede und Antwort zu stehen, z.B. zur Abgabe einer Stellung-

35 Vergleichbar der Regelung für Richter, die Bürgerschaftsabgeordnete werden (§ 34 Abs. 3 Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, §§ 18, 19, 20 Abs. 4 Hamburgisches Abgeordnetengesetz, §§ 5, 6 Abgeordnetengesetz).

36 Bei allen vom JVR wahrzunehmenden Aufgaben handelt es sich um solche der Gerichtsverwaltung i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 1 DRiG, die ein Richter neben Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt wahrnehmen darf. Zwar geht die Literatur (Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl., § 4 Rn. 31) unter dem gegenwärtigen System davon aus, dass Gerichtsverwaltung nur die durch die Gerichte ausgeübte Verwaltung, nicht jedoch die durch übergeordnete Aufsichtsbehörden (Ministerien) ausgeübte Verwaltung ist. Für eine aus der Exekutive herausgelöste, autonome übergeordnete Aufsichtsbehörde der Judikative dürfte dies indes nicht gelten. Jedenfalls wäre eine Übertragung der von den richterlichen Mitgliedern des JVR wahrgenommenen Aufgaben durch ein Gesetz i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 2 DRiG möglich.

37 Vorausgehen müsste dem konstruktiven Misstrauensvotum ein Votum des JWA, in dem dieser mit qualifizierter Mehrheit (2/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl) seine Absicht bekundet, ein konstruktives Misstrauensvotum ausführen zu wollen. Das konstruktive Misstrauensvotum kann dann erst nach Abschluss des Auswahlverfahrens für einen Nachfolger erfolgen.

38 Das in Art. 25 HV verankerte Recht der Abgeordneten der Bürgerschaft, große und kleine Anfragen an den Senat zu richten, müsste sich auch auf den JP beziehen.

39 Das in Art. 30 HV verankerte Recht der Bürgerschaft gegenüber dem Senat müsste sich auch auf den JP beziehen.

nahme zu einem Gesetzesvorhaben, zur Erläuterung des Entwurfs des JP für den Einzelplan der Justiz, zur Erteilung von Auskünften über die Geschäfte der autonomen Justizverwaltung

- die Haushaltsführung durch den Rechnungshof prüfen zu lassen

und Rechte:

- zur Einbringung der Belange der autonomen Justiz in die parlamentarischen Beratungen an den Verhandlungen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse teilzunehmen. Der JP muss dort jederzeit gehört werden, z.B. zur Abgabe einer Stellungnahme zu einem Gesetzesvorhaben, zur Erläuterung des Entwurfs für den Einzelplan der Justiz, um Anstöße für erforderliche Gesetzesinitiativen betreffend die autonome Justizverwaltung abzugeben.

8. Erforderliche Gesetzesänderungen

JP und JVR müssten in ihren wesentlichen Grundzügen in der Hamburger Verfassung verankert werden. Einzelheiten wären in einem Landesgesetz zur Autonomie der Justiz zu regeln. Verschiedene Vorschriften des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (§ 39 a: Ausweitung der Antragsberechtigung im Organstreitverfahren auf den JP), des HmbAGVG (§ 23), des Gesetzes über Verwaltungsbehörden (§ 9 Abs. 4), der Landeshaushaltsordnung (§§ 28 Abs. 2, 29 Abs. 2, 41 Abs. 1 S. 2) wären zu ändern.

Will man der autonomen Justizverwaltung auch das Recht verleihen, ihren Aufgabenbereich betreffende Rechtsverordnungen zu erlassen, wären zudem Änderungen der Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG und des Art. 53 Abs. 1 S. 1 der Hamburger Verfassung erforderlich.

III. Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit

Gegenwärtig beinhaltet die Richterlaufbahn sowohl Ämter, die vor allem mit Rechtsprechung verbunden sind, als auch solche, denen ganz überwiegend gerichtsverwaltende Funktionen zugewiesen sind. Der Schaffung einer autonomen Justiz liegt die Kernidee zugrunde, die Gerichtsverwaltung zu einem Anliegen aller Richterinnen und Richter zu machen. Die Organe der Rechtsprechung sollen zu Akteuren der autonomen Justizverwaltung werden, die maßgeblich an der Gestaltung der äußeren Bedingungen ihrer Kernaufgabe – der Rechtsprechung – mitwirken. Die Mobilisierung der gesamten Richterschaft für die Belange der autonomen Justizverwaltung setzt voraus, dass einer größeren Anzahl von Richtern als bislang die Möglichkeit offensteht, gerichtsverwaltende Funktionen wahrzunehmen. Dies gilt nicht nur für Funktionen als Präsidialrichter und in der künftigen, obersten Justizverwaltungsbehörde, die aus diesem Grund künftig gerichtsöffentlich ausgeschrieben werden sollen. Es gilt erst recht für die höchsten Funktionen innerhalb der Gerichtsverwaltungen, die Funktionen der Präsidentinnen und Präsidenten, der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie der Direktorinnen und Direktoren.

Diese Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung sollen künftig nur noch auf Zeit ohne die Möglichkeit der Wiederwahl wahrgenommen werden. Die Amtszeit von Prä-

sidentinnen und Präsidenten könnte auf 8 Jahre, die von Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie von Direktorinnen und Direktoren auf 6 Jahre begrenzt werden. Zwischen zwei derartigen Ämtern muss eine Zeit rein rechtsprechender Tätigkeit liegen.

Das Lebenszeitprinzip in Form der lebenszeitigen Übertragung aller einer Laufbahn zugeordneten Ämter gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, die angesichts ihrer wesensprägenden Bedeutung vom Gesetzgeber zu beachten sind. Das Lebenszeitprinzip hat die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Zu den das deutsche Beamtenrecht seit jeher prägenden hergebrachten Grundsätzen gehört nicht nur die Anstellung der Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das Prinzip der lebenszeitigen Übertragung aller einer Laufbahn zugeordneten Ämter. Das Lebenszeitprinzip schützt nicht nur den Grundstatus des Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das ihm jeweils übertragene statusrechtliche Amt. Ausnahmen von der verfassungsrechtlichen Regel des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit sind in Bereichen zulässig, in denen – wie in den historisch hergebrachten Fällen (kommunaler Wahlbeamter, politischer Beamter) – die besondere Sachgesetzlichkeit und die Natur der wahrgenommenen Aufgaben eine Begründung von Beamtenverhältnissen auf Zeit erfordern. Die Regelung muss geeignet und erforderlich sein, um den besonderen Sachgesetzlichkeiten Rechnung zu tragen.⁴⁰ Für das Richterverhältnis gelten die durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich geschützten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, soweit sie herkömmlich dem Berufsrichtertum eigentümlich waren und mit dem vom Grundgesetz gezeichneten Leitbild des Richters zu vereinbaren sind.⁴¹

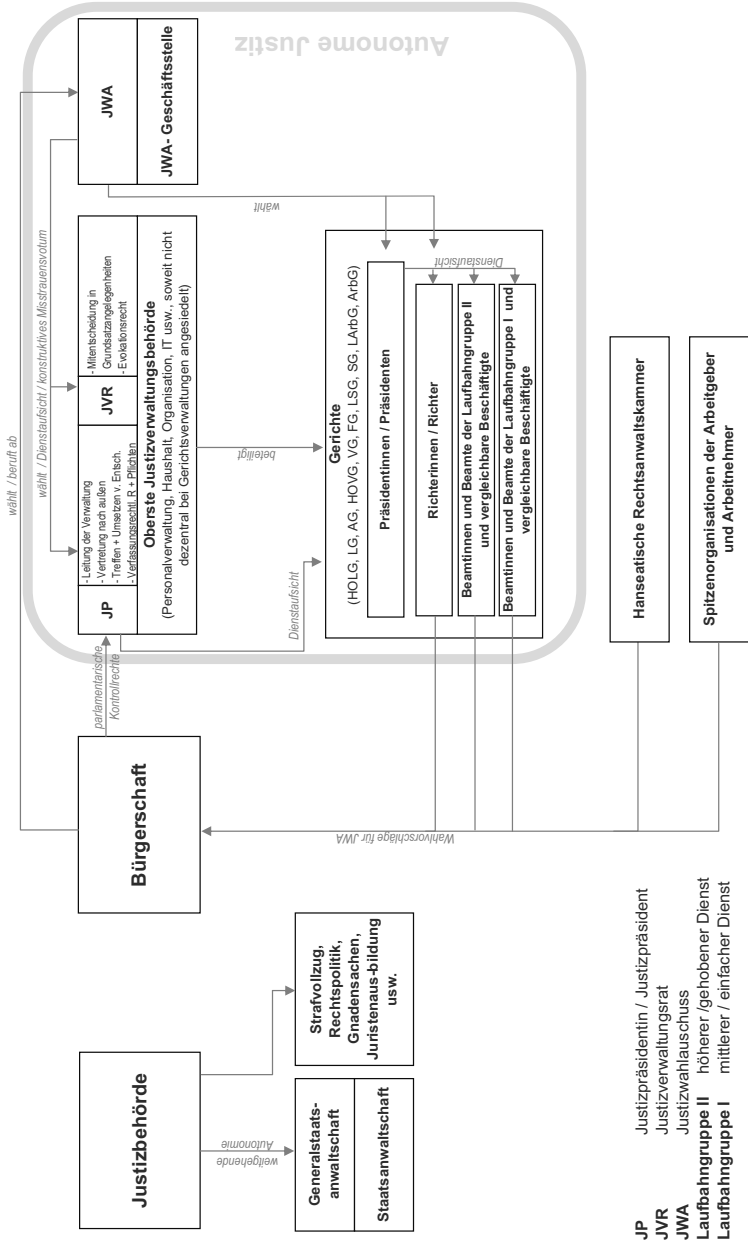
Die Besonderheit einer von den Organen der Rechtsprechung getragenen Gerichtsverwaltung mit der Notwendigkeit, breite Teile der Richterschaft für eine Mitwirkung in der autonomen Justizverwaltung zu gewinnen, dürfte einen solchen Ausnahmefall darstellen. Die üblicherweise gegen die Zulässigkeit von Ausnahmen zum Lebenszeitprinzip angeführten Bedenken bestehen hier nicht: Anders als bei zunächst nur auf Zeit übertragenen Ämtern besteht bei von vornherein befristeten Ämtern, die weder verlängert, noch erneut an dieselbe Person vergeben werden können, weder die Gefahr, dass der Amtsträger einen Ansehensverlust bei Kollegen, Untergebenen und in der Öffentlichkeit erleiden könnte, noch die Befürchtung, dass er dem Druck von Vorgesetzten (JP), von richterlichen Kollegen, von Mitarbeitern und von außen (parteipolitische und verbandliche Pressionen) nachgeben könnte. Die nach Ablauf der vorgesehenen Amtszeit unweigerlich erfolgende Rückkehr in die rein rechtsprechende Richterschaft wird dem jeweiligen Inhaber ein zusätzlicher Ansporn sein, die Leitungsfunktion bestmöglich auszufüllen.

Wie im Einzelnen eine zeitlich befristete Wahrnehmung der Leitungsfunktionen ausgestaltet werden könnte (Schaffung zeitlich befristeter Laufbahnämter oder zeitlich befristete Übertragung von Funktionen, mit oder ohne Rechtsprechungsanteil), bedarf noch einer näheren Prüfung.

40 Vgl. zuletzt Beschluss des BVerfG vom 28.5.2008, Az. 2 BvL 11/07, Rn. 30, 35, 36, 41, JURIS.

41 Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl., 2009, vor § 8 DRiG Rn. 2.

Grafische Darstellung der Eckpunkte für eine Autonomie der Hamburger Justiz



- JP Justizpräsidentin / Justizpräsident
- JVR Justizverwaltungsrat
- JWA Justizwählerausschuss
- Laufbahngruppe II höherer / gehobener Dienst
- Laufbahngruppe I mittlerer / einfacher Dienst

Teil 2: Verlauf der Tagung

Die Veranstaltung begann mit einem Grußwort von Universitätsprofessor *Peter-Alexis Albrecht* (Goethe-Universität):

„[...] Um dem Prinzip der Gewaltenteilung sowie dessen verfassungsrechtlich vorgegebener Aufgabenverteilung gerecht zu werden, muss in einer zusammenwachsenden Europäischen Union die Autonomie der Dritten Gewalt europarechtlich einheitlich geregelt sein. Von 27 Ländern der EU ist die Justiz nur noch in Tschechien, Österreich und Deutschland im gestaltenden Zugriff der Exekutive. Aus dem verfassungsrechtlichen Gebot, dass die rechtsprechende Gewalt als „strukturelles Erfordernis eines Rechtsstaats“ den Richtern anvertraut ist, ist im Interesse einer einheitlichen europäischen Regelung das Prinzip justizieller Autonomie in Deutschland alsbald umzusetzen. Das wäre der europaweit anerkannten Qualität der deutschen Rechtsprechung mehr als angemessen.

Schon insofern ist die Initiative der Hanseatischen Bürgerschaft gar nicht hoch genug zu würdigen und deutlich zu begrüßen, und zwar im Namen derer, die von der Gewaltenteilung, des in der Demokratie wichtigsten Mechanismus von Machtmissbrauch, am meisten profitieren: nämlich im Namen des Volkes.

Ein wissenschaftliches Kompliment gilt dabei den Richterverbänden: Sie waren es, die das Thema der Unabhängigkeit der Dritten, der rechtsprechenden Gewalt schon seit langem konsequent aufgerufen haben und nunmehr unüberhörbar sind. Die Richterverbände haben Art. 92 des Grundgesetzes richtig gelesen: Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut – und daraus entnehmen sie zu Recht die Initiative, diese zentrale Anordnung der Verfassung alsbald real umzusetzen. Bislang gibt es einen anderen Vertrauensträger, einen selbst ernannten Treuhänder für die rechtsprechende Gewalt – nämlich die Exekutive.

Die Hamburger Initiative, die Eckpunkte für ein Modell der Justizautonomie zur Diskussion stellt, sollte in der hoffentlich nun entstehenden rechtspolitischen Debatte eines deutlicher machen und die Frage beantworten: Warum ruft die Justiz nach mehr Autonomie? Nur wenn die Legitimationsgrundlagen für diese Forderung der Öffentlichkeit verdeutlicht werden, werden sich Realisierungschancen – notwendigerweise in allen Bundesländern – zeigen können.

Eine Antwort bietet die Stellungnahme Nummer 10 von 2007 des Beirats der Europäischen Richter beim Europarat (CCJE). In der Nummer 8 und 9 der Stellungnahme heißt es: „Die richterliche Unabhängigkeit in einer durch Globalisierung und gegenseitiger Abhängigkeit geprägten Gesellschaft sollte aus Sicht des Bürgers als Garantie für Wahrheit, Freiheit, Achtung der Menschenrechte und eine unparteiische Justiz ohne Beeinflussung von außen gelten. Die Unabhängigkeit der Richter ist kein Vorrecht oder Privileg, das ihnen in ihrem eigenen Interesse eingeräumt wird, sondern sie wird ihnen im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtsuchenden zugesichert. Die Unabhängigkeit als Voraussetzung für die Unparteilichkeit der Richter stellt demnach eine Garantie für die Gleichheit der Bürger vor Gericht dar.“

Oberstes Ziel der institutionellen Umsetzung dieser strukturellen Erfordernisse des Rechtsstaates ist es, sowohl die Unabhängigkeit des Rechtssystems insgesamt als auch diejenige des einzelnen Richters sicherzustellen. Die Hamburger Eckpunkte in der jetzigen Fassung haben mittels der dafür zu schaffenden Justizvollzugsräte primär die Autonomie-Reform des Justizsystems im Blick. Ein zweifellos wichtiger, erster Schritt für eine Initiative. In einem weiteren Schritt muss es allerdings auch und gerade um die Verbesserung der Autonomie der einzelnen Richterin und des einzelnen Richters gehen. Das ist keineswegs dasselbe, sondern der erste Schritt bedingt den zweiten. Auch aus der Sicht des Beirats der europäischen Richter hat der dort modellhaft für alle Staaten des Europarates konzipierte Justizverwaltungsrat „die Pflicht, die absolute Freiheit der Richter gegen Zwang oder Parteilichkeit von außen, ob politischer, ideologischer oder kultureller Natur, zu schützen, damit diese unparteiisch nach ihrer innersten Überzeugung und ihrem Verständnis des jeweiligen Sachverhalts sowie in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften über die Rechtssachen entscheiden können, mit denen sie befasst werden.“ (Nr. 14 der Stellungnahme des CCJE)

Für diese personelle Dimension richterlicher Unabhängigkeit bedarf es eines Höchstmaßes an innerer Unabhängigkeit, um die Rechtsprechung der Gerechtigkeit wegen zu maximaler Effizienz und Effektivität zu führen. Hierzu müssen die konkreten Ausgestaltungen justizieller Autonomie in den Blick genommen werden: Auswahl, Beurteilung und Beförderung von Richterinnen und Richtern müssen in autonome Laufbahnstrukturen überführt werden – was eine Herkulesaufgabe sein dürfte, wie uns die europäischen Erfahrungen zeigen.

Wie auch immer man diese Erfahrungen beurteilt: Eines möchte ich als Hochschul-lehrer alten Typs zum Thema Autonomie doch vermitteln. Das freiheitliche System deutscher Wissenschaft im Humboldt'schen Sinne der Einheit von Forschung und Lehre war nur deshalb so erfolgreich, weil der deutsche Universitätsprofessor eine einmalige Funktionseinweisung in sein Amt erfahren hat, es keine Beförderungen gab und eine vereinheitlichte Besoldung nach Altersstufen, mithin diese Bedingungen das System „sine spe ac metu“ mit großem Erfolg für die Wissenschaft, also für die Wahrheitssuche, implementiert hatten. In dieser Freiheit von extrinsischen Motivationen konnte die intrinsische Konzentration für Wahrheitssuche ihre fruchtbaren Arbeitsvoraussetzungen – ohne Furcht und Hoffnung – zum Nutzen des deutschen Universitäts- und Wissenschaftssystems entfalten. Die Abschaffung dieser Unabhängigkeits-Koordinaten durch aktuelle Wissenschaftspolitik zeigt ein weiteres Mal, in welcher geschichtslosen Uninformiertheit aktuelle Gesetzgebung sich immer mehr verirrt.

Wie wichtig ist es dagegen, eine Dritte Gewalt mit unerschrockenen, mutigen, von äußeren Einflüssen – auch der Beurteilung, Besoldung und Beförderung – befreiten Richterinnen und Richtern auszustatten, damit diese ein Gegengewicht gegen eine häufig orientierungslose Legislative und usurpierende Exekutive bilden können. In Anbetracht der weltweiten, negativen Einflüsse einer ungezügelten Globalisierung und des Verlustes an Steuerungsfähigkeit des Wirtschaftssystems ist ein neuer Typ richterlicher Unabhängigkeit zu fördern, um den gewaltig zunehmenden Anforderungen gerecht werden zu können. Was bleibt mehr als diese Hoffnung?

Aber nicht nur die innere Unabhängigkeit, sondern auch das Rechts- und Justizsystem muss vor Einschränkungen geschützt werden. Will man die in Deutschland besonders wichtige demokratische Legitimation über einen Justizwahlausschuss sichern und werden in diesem die parlamentarischen Kräfte zutreffend repräsentiert, dürfte man den Justizverwaltungsrat nicht ohne eine substantielle Mehrheit an Richtern – die tunlichst auch von ihren Amtskollegen aufgestellt werden sollten – zum Leben erwecken. Die Mischung von Richtern und Nicht-Richtern wird zwar auch vom Beirat der europäischen Richter für möglich angesehen, aber nur unter der Voraussetzung der substantiellen Mehrheit an Richtern, wobei einige richter- und damit unabhängigkeitsspezifische Aufgaben einem Ratskollegium vorbehalten sein sollten, das ausschließlich aus Richtern besteht (Nr. 18 und 20 der Stellungnahme Nr. 10, 2007).

Auch eine Dienstaufsicht über den Justizverwaltungsrat und den Justizpräsidenten durch den Justizwahlausschuss gefährdet das Unabhängigkeitsziel nicht unbeträchtlich, denn wenn die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist, kann ihr nicht durch Nicht-Richter dieses Vertrauen entzogen werden.

Und schließlich: Auch wenn der Staatsanwalt kein auf Ausgleich gesonnener Richter, sondern ein engagierter Strafverfolger ist, gilt es gleichwohl auch seine Unabhängigkeit stärker zu fördern. Die bedrohlichen Beispiele aus Italien und Frankreich machen deutlich, dass selbst in Ländern, die den Justizverwaltungsrat schon lange eingesetzt haben, der politische Durchgriff auf den Staatsanwalt nahezu ungebremst durchschlägt. Das deutsche Staatsanwaltschaftssystem dürfte in jedem Fall verbesserungsfähig sein. Das externe und das interne Weisungsrecht gehören auf den rechtspolitischen Prüfstand.

Eines zum Schluss: Ich wünsche der Debatte die notwendige Einigkeit, um die essentials für die Autonomie des Rechtssystems insgesamt und für die Autonomie der einzelnen Richterinnen und des einzelnen Richters mit der notwendigen und überzeugenden Entschlossenheit zu präsentieren. Nur über eine umfassende Unabhängigkeit der Dritten Gewalt lässt sich das Vertrauen der Rechtssuchenden in die Justiz legitimieren und stärken. Das ist nicht nur eine verfassungsrechtliche conditio sine qua non, sondern ein wesentliches Element europäischer Aufklärung, eines über Jahrhunderte erkämpften Erbes, das es zu wahren und zu fördern gilt.“

Anschließend wurde von der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichtes *Uta Fölster* das Projekt Justiz 2010 in Schleswig-Holstein vorgestellt. *Wolfgang Siewert*, Leiter des Justizverwaltungsamtes und *Carola v. Paczensky*, Staatsrätin der Justizbehörde stellten dann die derzeitige Justiz- und Gerichtsverwaltungsstruktur bzw. die in den Eckpunkten für ein Modell der Autonomie der Hamburger Justiz vorgeschlagene Struktur vor.

Das Kernstück der Veranstaltung bildeten fünf Arbeitsgruppen, in denen ausgehend von den Eckpunkten unterschiedliche Aspekte kontrovers diskutiert wurden. Die Tagung endete mit einer Podiumsdiskussion, die von der Chefredakteurin von „Hinz und Kunzt“ *Birgit Müller* moderiert wurde und an der *Erika Andreß*, Präsidentin des Hanseatischen Oberlandesgerichts, *Sibylle Umlauf*, Präsidentin des Landgerichts Hamburg, *Christoph Frank*, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes und Justizsenator *Steffen* teilnahmen.

Justizsenator *Till Steffen* zieht ein positives Fazit der Tagung: „Die große Resonanz der Veranstaltung hat mich ehrlich überrascht. Wir konnten mit 200 Vertretern der Hamburger Justiz, aus anderen Bundesländern und der Politik lebhaft über unser Modell für eine Autonomie der Justiz diskutieren. Aus der Mitte der Veranstaltung haben wir zahlreiche Anregungen erhalten. Diese werden wir jetzt prüfen und das Modell weiter verbessern, um auch die noch kritischen Stimmen zu überzeugen. Eins hat die Veranstaltung für mich ganz deutlich gezeigt: Wenn jetzt einige meiner Amtskollegen versuchen wollen, durch 'Anordnung zu oben', den Diskussionsprozess abzuwürgen, wird das scheitern. Solchen Anträgen würde ich zum Beispiel auf einer Justizministerkonferenz deutlich widersprechen. Durch die Reformansätze in Hamburg und Schleswig-Holstein ist in der Justiz etwas in Bewegung gekommen. Das wird dazu führen, die Stellung der Justiz in der Öffentlichkeit zu verbessern und die Justiz zugleich bürgerfreundlicher zu machen.“

Teil 3: Abschlussberichte der einzelnen Arbeitsgruppen

Dem großen Engagement der Berichterstatter ist es zu verdanken, dass die Berichte nun auch nachgelesen werden können: Im Folgenden sind die Berichte der Berichterstatter aus den Arbeitsgruppen inhaltlich unverändert wiedergegeben.

I. Bericht aus der Arbeitsgruppe 1 „Personal“

Berichterstattung: *Ulf-Henning Möker*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Hamburg und Mitglied der NRV;
 Moderation: *Ariane Abayan*, Abteilungsleiterin der Justizbehörde;
 Mitwirkende: *Viviane Spethmann*, Rechtsanwältin und rechtspolitische Sprecherin der CDU-Fraktion der Bürgerschaft; *Ernst Medecke*, Deputierter der Justizbehörde und bürgerliches Mitglied des Richterwahlausschusses für die GAL-Fraktion.

Die mit fast 50 Diskutanten gut besuchte Arbeitsgruppe „Personal“ beschäftigte sich – unter kompetenter Moderation von *Ariane Abayan* – mit zwei Themen: Zunächst wurde über den im Eckpunktepapier des Justizsenators vorgeschlagenen Justizwahlausschuss (JWA) debattiert (1.). Danach war die angeregte „befristete Vergabe von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung (Präsidenten, Vizepräsidenten, Direktoren)“ Gegenstand der Aussprache (2.).

Auf dem Podium saßen *Viviane Spethmann* (Rechtsanwältin und rechtspolitische Sprecherin der CDU-Fraktion der Bürgerschaft) sowie *Ernst Medecke* (Rechtsanwalt, Deputierter der Justizbehörde und bürgerliches Mitglied des Richterwahlausschusses für die GAL-Fraktion).

1. Justizwahlausschuss

Mit Blick auf den gut arbeitenden Richterwahlausschuss (RWA) – so *Viviane Spethmann* – sei kein großer Änderungsbedarf in Richtung auf einen JWA erkennbar. Das Abstimmungsverhalten der RWA-Mitglieder sei fachorientiert. Feste Allianzen zwischen den Parlamentariern gebe es nicht. Das Grundsystem sei ausgewogen und daher vorbildlich. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung wäre es für die Mitglieder eines JWA kaum möglich, selbst Auswahlgespräche mit Bewerberinnen und Bewerbern zu führen. Diese Gespräche sollten weiterhin den Präsidenten vorbehalten bleiben.

Diese Ausführungen wurden von *Ernst Medecke* im Grundsatz unterstützt: Die derzeitige Zusammensetzung im RWA sei in Ordnung. Dass Richter aus dem JWA durch die Hamburgische Bürgerschaft abberufen werden könnten, sei hingegen nicht akzeptabel. Das Vorschlagsrecht der Gerichtspräsidenten habe sich in der Praxis bewährt. Dass der Justizsenator derzeit Personalien von der Tagesordnung nehmen könne, sei allerdings „störend“.

Die Diskussionsteilnehmer aus dem Auditorium stimmten zwar unisono zu, dass der RWA – gerade im Vergleich zu vielen anderen Bundesländern – eine große Errungenschaft sei. Das Echo auf den vorgeschlagenen JWA war jedoch geteilt. Während einige Rednerinnen und Redner betonten, man solle Bewährtes nicht gefährden, hielten andere das derzeitige System für verbesserungsfähig. Im Einzelnen:

Der vorgeschlagene JWA – so wurde argumentiert – führe zu einer „Politisierung“ des Gremiums, was abzulehnen sei. Es bestehe nämlich die Gefahr, dass die Richterinnen und Richter zukünftig – aufgrund vorheriger Absprachen zwischen den bürgerlichen (politischen) Mitgliedern des JWA und weiterer Vertreter einer anderen Gruppe – nach Parteienproporz und nicht nach ausschließlich fachlichen Gesichtspunkten gewählt würden. Es sei auch zu befürchten, dass dem JWA eine zu große Machtfülle zukäme, insbesondere wenn das Vorschlagsrecht der Präsidenten entfalle oder modifiziert werde. Allerdings könne und solle innerhalb des bestehenden Systems darüber nachgedacht werden, ob das Vorschlagsrecht nicht dergestalt erweitert werden könne, dass es nicht nur den „Oberpräsidenten“ (OLG/OVG) sondern allen Präsidenten zustehe. Diesbezüglich wurde – weitergehend – angeregt, das Vorschlagsrecht auch auf „andere Gremien innerhalb der Justiz“ auszuweiten.

Andere Rednerinnen und Redner betonten, dass das Zurücktreten der Exekutive aus dem Wahlausschuss zu begrüßen sei. Sie sahen keine Gefahr eines parteipolitischen Missbrauchs eines JWA. Dies auch deshalb nicht, weil der JWA gegenüber dem RWA mehr Richter (bei gleichzeitiger Verringerung der Anzahl „politischer Vertreter“) vorsehe. Im Übrigen dürfe nicht vergessen werden, dass gelegentlich bereits jetzt versucht werde, politischen Einfluss auf Richterwahlen zu nehmen. Dass die Bürgerschaft vorgeschlagene bzw. gewählte richterliche JWA-Mitglieder ablehne/abberufe, sei wenig wahrscheinlich. Es müsse jedoch darauf geachtet werden, dass die Interessen der kleineren Gerichte bei der Konstruktion des JWA hinreichend beachtet würden. Auch käme der personellen Ausgestaltung und den Arbeitsabläufen (in) der dem JWA zuarbeitenden Geschäftsstelle große Bedeutung zu. Es frage sich zudem, ob dem vorgeschlagenen JWA im neuen System zu viel Macht zukäme. Klärungsbedürftig sei im Übrigen, ob und wie dieses Gremium über den Justizpräsidenten (JP) und den Justizverwaltungsrat (JVR) Dienstaufsicht ausüben solle.

2. Befristete Vergabe von Leitungsfunktionen

Ernst Medecke erklärte, dass ihn dieser Vorschlag im Eckpunktepapier am meisten gestört habe. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Normen über Beamte auf Zeit, habe er Zweifel, ob eine befristete Vergabe von Leitungsfunktionen in der Justiz mit der Verfassung in Einklang zu bringen sei. Es sei auch unfair, jemanden, der eine Leitungsfunktion innegehabt habe, auf die alte Bezahlung „zurückzustoßen“. Es bestehe schließlich die Gefahr, dass sich bei den Leitungspersonen eine „Amtszeitdenke“ einstelle. Problematisch könnte für die Leitungsperson sein, dass bei ihr eine große Wissenslücke auf dem Gebiet der Rechtsprechung entstanden sei, wenn sie nach Jahren wieder auf den alten Posten zurückkehre. *Viviane Spethmann* schloss sich der Kritik von *Ernst Medecke* an, betonte aber, dass eine Diskussion nicht schade. Sie gab zu bedenken, dass eine Rotation bewirke, dass mehr qualifiziertes Führungspersonal benötigt würde, aber fraglich sei, ob dieses vorhanden sei.

Die Stimmen aus dem Auditorium hierzu waren unterschiedlich, es überwogen aber die Befürworter der vorgeschlagenen Befristung von Leitungsfunktionen: Einerseits wurde die Ansicht vertreten, dass eine Rotation von Führungspositionen keine Personalentwicklung ermögliche und auch im Übrigen realitätsfern sei. Andererseits wurde begrüßt, dass bei einer Rotation auch jüngere Kolleginnen und Kollegen zum Zuge kommen könnten. Es sei positiv, wenn von Seiten der Richter mehr Führungsverantwortung übernommen werden würde. Im Übrigen bewirke eine „Enthierarchisierung“ durch häufigeren Führungswechsel eine stärkere „innere Unabhängigkeit“ bei den Richtern. Nach dem jetzigen System bestehe zudem die Gefahr der Amtsmüdigkeit. Der Pool geeigneter Kandidaten müsse eventuell vergrößert werden. Wissensmängel beim Verwaltungshandeln könnten aber z. B. durch gezielte Fortbildung behoben werden. Ein Wechsel von Führungspositionen (z. B. vom Direktor zum Präsidenten) müsse allerdings möglich sein. Ob eine Begrenzung auf acht Jahre ausreichend sei, begegnete vereinzelt Zweifeln („10 Jahre brauche man schon“). Eine Entfremdung von der Rechtsprechungstätigkeit sei insbesondere bei kleineren Gerichten nicht zu besorgen.

II. Bericht aus der Arbeitsgruppe 2 „Dezentralisierung“

Berichterstattung: *Friedrich-Joachim Mehmel*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht und Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (AsJ) Hamburg;

Moderation: *Helmut Nause*, Präsident des Landesarbeitsgerichts;

Mitwirkende: *Silke Alander*, Leiterin der Verwaltung des Amtsgerichts Hamburg; *Knud Büchmann*, Vorsitzender der Projektgruppe Justiz 2010 des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein.

Anwesend waren ca. 30 bis 35 Teilnehmer, unter anderem Verwaltungsleiter beziehungsweise Verwaltungsleiterinnen einiger Gerichte, Präsidialrichterinnen und -richter, aufsichtführende Richterinnen bzw. Richter, Mitwirkende an dem schleswig-holsteinischen Projekt Justiz 2010 sowie ein Richter aus der Schweiz, der im Kanton Bern an

der Einführung einer Selbstverwaltung der dortigen Gerichtsbarkeit im Rahmen einer Projektgruppe beteiligt ist.

Silke Alander stellte zu Beginn ihrer Ausführungen die Situation am Amtsgericht Hamburg dar. Sie konnte dabei weitestgehend anknüpfen an den Bericht des Leiters des Justizverwaltungsamtes der Justizbehörde, Wolfgang Siewert, vom Vormittag. Sie führte aus, dass es am Amtsgericht 1672 Bildschirmarbeitsplätze gibt, 260 Richter und 180 Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in fünf Abteilungen. Es gibt eine weitestgehende Dezentralisierung bis hin zur eigenständigen Bewirtschaftung des Personalsektors. Das Spannungsverhältnis zwischen dezentraler und zentraler Steuerung bilde sich auch im Bereich des Amtsgerichtes ab zwischen einerseits den Stadtteilgerichten und andererseits der Zentralverwaltung des Amtsgerichtes Hamburg. Insgesamt seien beste Erfahrungen mit dem erreichten Stand der Zentralisierung am Amtsgericht gemacht worden. Aus dortiger Sicht wolle man nichts wieder abgeben. Im Übrigen sei das Thema Dezentralisierung letztlich losgelöst von der Frage einer Autonomie der Justiz. Dezentralisierung sei allerdings auch kein Selbstzweck. Es gebe auch Aspekte, die eher zentral anzusiedeln seien wie zum Beispiel die Bildung von Standards, Schaffung von Rahmenbedingungen oder die Schaffung einer gemeinsamen Identifikation. Die in dem von der Justizbehörde vorgelegten Modell vorgesehene Struktur ließe hingegen die Gefahr einer Zentralisierung gegenüber dem derzeitigen Status Quo befürchten.

Knud Büchmann knüpfte im Wesentlichen an den Vortrag von *Uta Fölster*, der Präsidentin des Schleswig-holsteinischen Oberlandesgerichtes, zu dem Projekt 2010 in Schleswig-Holstein vom Vormittag an. Ergänzend führte er dazu aus, dass das Ziel flache Hierarchien seien. Es sei allerdings fraglich, ob dieses als durchgängiger Maßstab funktioniere. Manchmal sei auch eine Bündelung im Interesse einer stärkeren Durchsetzbarkeit erforderlich. Insgesamt ergebe sich sicherlich ein sehr großer Unterschied in einem Flächenland wie Schleswig-Holstein zu einem Stadtstaat allein schon im Hinblick auf Effizienz. Es gebe drei wesentliche Bereiche, in denen auch eine gewisse Zentralisierung geboten sei. Im Bereich Haushalt sei ein gebündeltes Auftreten gegenüber dem Parlament notwendig. Im Bereich des Personals sehe er auch die Notwendigkeit einer Zentralisierung, und im Bereich IT sei es schon im Hinblick auf die Masse sinnvoll, in größeren Verbänden zu denken. Insgesamt seien flexiblere Ansätze sinnvoll.

Für die folgende Diskussion lassen sich vor die Klammer drei Anmerkungen ziehen:

- Der Unterschied zwischen einem Flächenland und einem Stadtstaat macht sich gerade in der Diskussion über die Dezentralisierung stark bemerkbar. Allein schon auf Grund der Größe der einzelnen Hamburger Gerichte ergeben sich insoweit ganz andere Möglichkeiten als in einem Flächenland wie Schleswig-Holsteins mit einer Reihe von sehr kleinen Amts- und Landgerichten.
- Hamburg steht in Sachen Dezentralisierung bundesweit sehr positiv da.
- Im Prinzip ist die Frage einer Dezentralisierung unabhängig von der Frage einer möglichen Selbstverwaltung, jedenfalls bezogen auf die Situation in Hamburg.

Dies vorausgeschickt lassen sich im Wesentlichen folgende vier Punkte der Diskussion zusammenfassen:

1. Bezogen auf das von der Justizbehörde vorgelegte Modell für eine Autonomie der Hamburger Justiz bestand nahezu einhellig die Meinung der Teilnehmer, dass Kompetenzen, die nach dem Modell Justizverwaltungsrat beziehungsweise Justizpräsident zugeschrieben werden (zum Beispiel die Personalverantwortung für alle, die räum-

lich-sachliche Ausstattung der Gerichte oder organisatorische Binnenstruktur und Gestaltung der Abläufe in den Gerichten), auch wahrgenommen würden und damit zu einer verstärkten Zentralisierung führen würden. Es wurde die Gefahr einer erneuten Zentralisierung gesehen. Lediglich ein Teilnehmer führte aus, dass es doch gerade durch die Herauslösung der Justizbehörde im Rahmen des Konzeptes zu einer Dezentralisierung komme. Dem wurde entgegengehalten, dass in dem Konzept selbst eine Binnenzentralisierung angelegt sei. Gerade von den Verwaltungsleitern wurden positive Erfahrungen mit dem bisher erreichten Stand der Dezentralisierung berichtet. Große Skepsis bestand, ob es möglich sei, gesetzlich einen bestimmten Grad der Dezentralisierung abzusichern sowohl in Hinsicht auf die entsprechende Formulierung von gesetzlichen Regelungen wie auch in praktischer Hinsicht.

2. Es wurde festgestellt, dass es Querschnittsthemen gebe, die gerichtsübergreifend zu behandeln seien. Hier wurde genannt zum einen Haushalt, zum anderen Fragen der Beurteilungsrichtlinien. In diesem Zusammenhang wurde der Justizverwaltungsrat als hoch problematisch und kontraproduktiv von einer Reihe von Teilnehmern angesehen.
3. In Hamburg hat sich nach Ansicht nahezu aller Teilnehmer der bisher erreichte Grad der Dezentralisierung bewährt. Zusätzlich wurde es für sinnvoll erachtet, im Bereich Personal weiter zu dezentralisieren, wie es jetzt ja auch schon vorgesehen sei. In diesem Zusammenhang waren sich die meisten Teilnehmer einig, dass die Abschaffung des Vorschlagsrechts der Präsidenten für Richtereinstellungen bzw. -beförderungen unter dem Aspekt Personalführung und Schaffung einer eigenen Kultur der jeweiligen Gerichtsbarkeit hoch problematisch sei. Diskutiert wurde hier, dass den einzelnen Gerichten jeweils ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden sollte. Allerdings wurde auch gesehen, dass in diesem Zusammenhang ein einheitliches Auftreten und einheitliche Anforderungen in den jeweiligen Gerichtsbarkeiten notwendig seien.
4. Zur Frage der Abschaffung der Mittelinstanz bestand unter den Teilnehmern große Skepsis. Es wurde die Gefahr eines Flickenteppichs und der Atomisierung der einzelnen Gerichte befürchtet. Vielmehr wurde die Notwendigkeit gemeinsamer Strukturen für die jeweiligen Gerichtsbarkeiten gesehen, auch im Hinblick auf die Fragen der Personalentwicklung.

III. Bericht aus der Arbeitsgruppe 3 „Haushalt“

Berichterstattung: *Elisabeth Kreth*, Richterin am Finanzgericht und Mitglied des Präsidiums des Deutschen Richterbundes;

Moderation: *Guido Christensen*, Direktor des Amtsgerichts Hamburg-Altona;

Mitwirkende: *Katja Günther*, Geschäftsführerin der Projektgruppe Justiz 2010 des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein; *Jana Schiedek*, rechtspolitische Sprecherin der SPD-Fraktion der Hamburger Bürgerschaft; *Sybille Hille*, Abteilungsleiterin der Justizbehörde.

Die Arbeitsgruppe Haushalt ist von etwa 35 Teilnehmern besucht worden. Es fand eine angeregte Diskussion statt, an der sich neben den Vertretern auf dem Podium jedoch

nur etwa acht Teilnehmer beteiligten. Es können keine konkreten Arbeitsergebnisse oder Verbesserungsvorschläge zu dem Eckpunktepapier vorgelegt werden, denn es wurden vorwiegend Argumente pro und contra einer eigenständigen Haushaltsverantwortung im Rahmen der Autonomie der Justiz ausgetauscht.

Die überwiegende Zeit wurde die grundsätzliche Frage diskutiert, was würde mit dem Recht, den Haushalt in eigener Zuständigkeit aufzustellen, einzuwerben und zu verteilen gewonnen, wo drohen Gefahren für die Justiz.

Es bestand Einvernehmen darüber, dass ein Justizpräsident in einer Debatte authentischer den Bedarf der Gerichte darlegen und vertreten könnte. Bei der Frage, ob er jedoch auch wirkungsvoller als ein Justizsenator agieren würde, waren die Meinungen gegensätzlich. Ein Teil der Diskussionsteilnehmer vertrat die Auffassung, dass ein Justizpräsident die Interessen der Gerichte schlechter in Bezug auf den Haushalt vertreten könnte. Als Gründe hierfür wurde angeführt, dass der Justizpräsident nicht mit am „Verhandlungstisch“ des Senats sitze und deshalb seine Stimme nicht das politische Gewicht habe wie die eines Senators. Bei den Entscheidungen über eine Schwerpunktsetzung in der Politik des Senats und Verteilung der begrenzten Haushaltsmittel sei er nicht beteiligt. Diese Diskussion finde in den Fraktionen statt, bei der dann die Interessen der Justiz nicht mehr vertreten sein würden. Von Abgeordneten der Bürgerschaft wurde angeführt, dass eine Diskussion über justizpolitische Schwerpunkte, die üblicherweise im Rahmen der Haushaltsberatungen stattfindet, nicht mehr geführt werden würde.

Als weitere Argumente gegen eine eigenständige Haushaltsverantwortung wurden angeführt, dass einem Justizpräsidenten nicht wie einem Senator eine Verhandlungsmasse zur Verfügung stehe, die ihm im Rahmen der vorangehenden Haushaltsverhandlungen Spielraum verschaffe. Der Senator könne die Anliegen der Gerichte gut vertreten, denn mehr Argumente als der Senator hätte auch ein Justizpräsident nicht. Der Senator habe aber den Vorteil, dass er im parteipolitischen Gefüge eingebunden sei und deshalb mehr bewegen könne. Bei der Verteilung der Mittel käme es eben nicht allein auf gute Argumente an, die Entscheidungen würden nicht auf rein rationaler Ebene getroffen, sondern es spielten Kontakte und weitere, nicht konkret fassbare Aspekte eine Rolle. Es komme deshalb immer auch auf die Person des Justizpräsidenten an, welches Geschick und welche Persönlichkeit er mitbringe.

Als Gefahr wurde gesehen, dass sich der Justizpräsident und damit die Gerichte durch ein für die erfolgreiche Interessenwahrnehmung notwendig erachtetes politisches Agieren möglicherweise in eine politische Abhängigkeit begeben könnten, was dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz entgegenstehe und unbedingt vermieden werden müsse. Aber auch die ablehnenden Stimmen hielten eine stärkere Einbindung der Gerichte in die Haushaltsverhandlungen, etwa durch ein Rederecht der Präsidenten in der Bürgerschaft, für wünschenswert. Schließlich wurde die sachgerechte Verteilung der Mittel in einer autonomen Justiz als Problem angesehen und die insoweit neutrale Stellung des Justizsenators außerhalb der Gerichte als hilfreich beurteilt.

Die Befürworter führten an, dass sich eine bessere Interessenvertretung durch den Justizpräsidenten bereits daraus ergebe, dass der „Filter“ Justizsenator entfalle. Der Senator habe auch andere Interessen als die der Gerichte zu vertreten, zum Beispiel den Strafvollzug, und könne bzw. würde gegebenenfalls nicht mit dem gleichen Nachdruck wie ein Justizpräsident die Interessen der Gerichte wahrnehmen. Darüber hinaus bestehe der Vorteil, dass bei Ablehnung einzelner Punkte der Haushaltsanmeldung der Gerichte

dieser Bedarf unmittelbar der Bürgerschaft zur Kenntnis gebracht werden müsse und dort vom Justizpräsidenten weiter vertreten werden könne. Eingewandt wurde dagegen, dass nicht mehr viel verhandelt werde, wenn der Haushalt von der Finanzbehörde einmal aufgestellt worden sei.

Es wurde berichtet, dass die Erfahrungen des Rechnungshofes gezeigt hätten, dass dieser gut mit der ihm eingeräumten eigenständigen Haushaltsverantwortung auskomme. Zu bedenken sei, dass ein Finanzsenator voraussichtlich nicht den Konflikt mit den Gerichten suchen werde, um dann vor der Bürgerschaft darzulegen, warum er einen von der Justiz mit guten Gründen geltend gemachten Bedarf im Haushalt nicht berücksichtigt habe.

Der Justizsenator sei zudem in einer Haushaltsdisziplin des Kabinetts eingebunden und könne entsprechend dieser politischen Einbindung die Interessen der Gerichte nicht frei und nur an dem Bedarf orientiert vertreten. Schließlich wurde auf das in der Justiz vorhandene Potenzial und den Ideenreichtum hingewiesen, der sich im Rahmen der schon bestehenden Budgetierung gezeigt habe und der bei einer Autonomie der Justiz nutzbar gemacht werden könne. Insbesondere habe sich gezeigt, dass eine Eigenverantwortlichkeit der Gerichte zu einem verantwortungsvollen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln führe. Nicht zuletzt wurde darauf hingewiesen, dass es der Stellung der Justiz als Dritte Staatsgewalt geschuldet sei, dass diese eine eingeständige Haushaltsverantwortung habe.

Im Weiteren wurden die Fragen diskutiert, wie mit Erfolg im Haushaltsverfahren die Interessen der Justiz in einer autonomen Struktur vertreten werden könnten und welche Probleme bei einer eigenverantwortlichen Budgetverwaltung auftreten könnten.

Konkrete Vorschläge zu einer strukturellen Ausgestaltung wurden nicht gemacht. In einer autonomen Justiz müsse vom Justizpräsidenten im Hinblick auf die Mitteleinwerbung jedenfalls viel politische Arbeit im Vorfeld geleistet werden.

Bei einer eigenverantwortlichen Verwaltung der Haushaltsmittel wurden Verteilungskämpfe befürchtet. Diese könnten nur überwunden werden, wenn sich die Justiz als Einheit verstehe, wenn Justizpräsident und Justizverwaltungsrat eine Gesamtverantwortung für alle Gerichte übernehmen. Dies werde leichter zu erreichen sein, wenn der Justizverwaltungsrat nicht mit jeweils einem Vertreter jeder Gerichtsbarkeit besetzt würde, weil die Vertreter dann als Interessenvertreter ihrer Gerichte auftreten würden.

IV. Bericht aus der Arbeitsgruppe 4 „Struktur“

- Berichterstattung: *Jan Grotheer*, Präsident des Finanzgerichts;
 Moderation: *Wolfgang Siewert*, Leiter des Justizverwaltungsamtes der Justizbehörde;
 Mitwirkende: *Rolf-Dieter Kloß*, Vorsitzender des Rechtsausschusses und Mitglied der SPD-Fraktion der Bürgerschaft; *Inken von Gadow*, Richterin und Referentin in der Justizbehörde.

Nach einer Einführung durch *Wolfgang Siewert* waren sich die Anwesenden einig, zunächst über die Struktur des Justizwahlausschusses (JWA), sodann über die Struktur

des Justizverwaltungsrates (JVR) sowie des Justizpräsidenten (JP) und schließlich über die Aufgabenteilung zwischen JVR und Gerichten zu diskutieren.

1. Justizwahlausschuss (JWA)

a) Zunächst wurden mehrere Fragen gestellt, die von den Vertretern der Justizbehörde beantwortet wurden, u. a.:

- Wie werden die bürgerlichen Mitglieder des JWA gewählt?:
- Nach der Geschäftsordnung der Bürgerschaft, Verteilung nach Hare/Niemeyer.
- Warum werden bürgerliche Mitglieder benötigt?:
- Demokratische Legitimation, Vermeidung von Kooptation.
- Ist Verfassungsänderung erforderlich?:
- Nach derzeitigem Vorschlag ja.
- Wer schlägt Mitglieder des JWA vor?:
- Keine Vorschläge, sondern Bewerbungs- und Auswahlverfahren.
- Wer hat den Vorsitz im JWA?:
- Zurzeit ungeklärt.

b) Folgende Meinungen wurden geäußert:

- Der zukünftige Einfluss der Politik im JWA werde stärker sein als derjenige im derzeitigen RWA.
- Es müssten mehr Richter im JWA vertreten sein.
- Die Staatsanwaltschaft sei unverzichtbarer Bestandteil der Justiz und müsse im JWA vertreten sein.
- Es sei eine Legitimationslücke im JWA vorhanden, und im Übrigen verursache die geplante Autonomie Mehrkosten.
- Die Dienstaufsicht über den JP müsse besser ausgestaltet werden; eine wirksame, demokratisch legitimierte Kontrolle sei erforderlich.
- Der Justizwahlausschuss müsse eine Geschäftsstelle haben.

2. Justizverwaltungsrat (JVR)/Justizpräsident (JP)

a) Meinungsäußerungen

- Der JVR sei ein Verwaltungsorgan der Justiz, in dem Rechtsanwälte nicht vertreten sein dürften; eine stimmrechtslose, beratende Stellung sei denkbar.
- Der JVR sei für das operative Geschäft zuständig, das sei nebenamtlich nicht zu erledigen.
- Es müssten im JVR mehr Richter vertreten sein, und sie müssten über die Mehrheit verfügen.
- Der JVR müsse klein und schlagkräftig sein.

- Man brauche keinen JVR, es reiche der JP.
 - Es müsse einen Minderheitenschutz für die kleineren Gerichtsbarkeiten geben.
- b) Nach offenbar mehrheitlicher Auffassung der Anwesenden ist der JVR in der vorgeschlagenen Form weder eindeutig als operatives Organ noch als Kontrollorgan ausgestaltet (Vorstand oder Deputation?). Er sei ein Zwitterorgan, das nicht zur Transparenz von Strukturen und Entscheidungen beitrüge. Man müsse sich entweder für ein kollegiales Vorstandsmodell mit dem JP als primus inter pares oder für eine Ausgestaltung als Kontroll- und Aufsichtsorgan über den JP entscheiden.

3. Aufgabenverteilung zwischen JVR / Gerichten

Es wurde mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass die derzeitige Dezentralisierung festgeschrieben werden müsse. Soviel Dezentralisierung wie möglich, soviel Zentralisierung wie nötig sei erwünscht.

4. Abschließende Meinungsäußerungen

- a) Von Vertretern des nichtrichterlichen Dienstes wurde bemängelt, dass die Richter zuviel Macht hätten.
- b) Ein Bürgerschaftsmitglied vertrat die Auffassung, die Bürgerschaft wolle politisch Verantwortliche befragen und ggf. aus dem Amt entfernen; im Übrigen werde die Bürgerschaft nicht mehr Geld zur Verfügung stellen.

V. Bericht aus der Arbeitsgruppe 5 „Staatsanwaltschaft“

- Berichterstattung: *Christian Koudmani*, Staatsanwalt in Hamburg und Mitglied des Vorstands des Hamburgischen Richtervereins e.V.;
- Moderation: *Holger Schatz*, Abteilungsleiter der Justizbehörde;
- Mitwirkende: *Andreas Titz*, Oberstaatsanwältin in München, Mitglied des Präsidiums und Vorsitzende der Staatsanwaltskommission des Deutschen Richterbundes; *Farid Müller*, rechtspolitischer Sprecher der GAL-Fraktion der Bürgerschaft; *Otmar Kury*, Präsident der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Hamburg und Strafverteidiger; *Ralf Peter Anders*, Leiter der Projektgruppe Staatsanwaltschaft des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein;

Weitere Teilnehmer:⁴² *Folker Bittermann*, Leitender Oberstaatsanwalt aus Dessau-Rosslau; *Ewald Brandt*, Leitender Oberstaatsanwalt aus Hamburg; *Christoph Frank*, Oberstaatsanwalt aus Freiburg, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes; *Wilfried Kellermann*, Vorsitzender Richter am Landgericht Kiel, Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes; *Meike Kluever*, Rechtsanwältin aus Hamburg; *Andrea Lucas*, Richter am Amtsgericht Hamburg – St. Georg, Sprecherin des Landesverbandes Hamburg der NRV e.V.; *Andreas Stadler*, Sächsisches Staatsministerium der Justiz aus Dresden, Sächsischer Richterverein e.V.; *Marc Tully*, Vorsitzender Richter am Landgericht Hamburg, stellv. Vorsitzender des Hamburgischen Richtervereins e.V.

Die Arbeitsgruppe 5 hatte sich mit der Frage zu beschäftigen, ob und wie die Staatsanwaltschaft in den angestoßenen Reformprozess miteinbezogen werden kann. Zu Beginn einigten sich die Teilnehmer schnell auf eine Struktur der weiteren Diskussion anhand der von *Holger Schatz* vorgeschlagenen folgenden drei Leitfragen:

1. Wie unabhängig soll die Staatsanwaltschaft sein?
2. Teilhabe am Autonomiemodell der Gerichte?
3. Autonomie unter dem Dach der Justizbehörde?
 - Wahlausschuss
 - Geschäftsverteilung
 - Weisungsrecht
 - Personal und Haushalt

Schnell wurden die gegensätzlichen Positionen erkennbar. So betonte zunächst Rechtsanwalt *Otmar Kury*, dass die Staatsanwaltschaft eine Exekutivbehörde sei, die sich nicht eigne für eine Einordnung in eine autonome Justiz. Dabei bezog er sich ausdrücklich auf das Urteil des BVerfG vom 20.2.2001.⁴³ Insgesamt sehe er keinen Änderungsbedarf.

Rechtsanwältin *Maike Kluever* schloss sich dieser Auffassung unter Hinweis auf eigene Veröffentlichungen⁴⁴ an, wobei sie als weiteres Problem das Fehlen einer ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette sehe. Aus dem Bereich der Politik wies MdHB *Farid Müller* auf zwar bestehende verfassungsrechtliche Änderungsmöglichkeiten hin, die aber das realpolitisch Machbare nicht aus den Augen verlieren dürften. Letztlich sei aus seiner Sicht eine Autonomie der Staatsanwaltschaft daher nicht wünschenswert.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde dann aber eine große Einigkeit in Bezug auf die Wichtigkeit der Wahrung und des Ausbaus der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft deutlich. Insbesondere die Vertreter der Berufsverbände und die teilnehmenden Praktiker sprachen sich mit großem Engagement für die Notwendigkeit der Einbindung der Staatsanwaltschaft in die Reformüberlegungen aus.

42 Mit Wortbeiträgen (in alphabetischer Reihenfolge.).

43 BVerfG 2. Senat, Urteil vom 20.2.2001, 2 BvR 1444/00, BVerfGE 103, 142.

44 Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Diss. Univ. Hamburg, 2006.

Dabei betonte OStA¹ in *Andrea Titz*, dass die Staatsanwaltschaft verfassungsrechtlich wesentlicher Bestandteil der Justiz sei. Sie stellte besonders die „Wächterfunktion“ der Staatsanwaltschaft heraus und sah wegen der möglichen demokratischen Legitimation keine verfassungsrechtlichen Bedenken an der Teilhabe der Staatsanwaltschaft an der Autonomie der Justiz. Vielmehr bestehe die Gefahr der Abspaltung der Staatsanwaltschaft, wenn diese nicht am Autonomiemodell im Sinne des Eckpunktepapiers teilnehmen könne. *Adreas Stadler* (Sächsisches Justizministerium) schloss sich dieser Auffassung an und wies darauf hin, dass das vorgeschlagene Modell des Eckpunktepapiers zu zwei getrennten Selbstverwaltungen führen würde. Er sehe nicht die Notwendigkeit der Trennung, zumal eine ausreichende demokratische Legitimation der Staatsanwaltschaft schon heute vorhanden sei. Noch weitergehend sah Ri² in AG *Andrea Lucas* die – aus ihrer Sicht – rechtsprechungsgleiche Tätigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als zwingendes Argument für die Einbeziehung der Staatsanwaltschaft in das Autonomiemodell.

VRiLG *Marc Tully* stellte die unterschiedliche Einordnung der Stellung der Staatsanwaltschaft in verschiedenen Rechtsordnungen dar. Er plädierte für eine Beibehaltung, da sich das deutsche Modell durchaus bewährt habe. Dies sei allerdings seine persönliche Meinung, die nicht im Einklang mit der des Hamburgischen Richtervereins e.V. stehe. Gleichwohl sei eine stärkere Autonomie möglich, da die Staatsanwaltschaft eine Behörde „sui generis“ sei, die Grundrechtsschutz gewährleiste und eine Legitimation habe. Das externe Weisungsrecht müsse abgeschafft werden.

LOStA *Volker Bittmann* richtete sich in seinem Beitrag besonders gegen die im Eckpunktepapier geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn die heute schon bestehende demokratische Legitimation der Staatsanwaltschaft bleibe auch bei Einbeziehung der Staatsanwaltschaft in das Autonomiemodell voll erhalten. OStA *Christoph Frank* hielt im weiteren Verlauf der Diskussion eine GVG-Änderung in Bezug auf das in § 147 Nr. 2 GVG bundesrechtlich geregelte externe Weisungsrecht der Landesjustizverwaltung für notwendig, aber auch für ausreichend. Daher sei eine Grundgesetzänderung nicht erforderlich.

Ralf Peter Anders lenkte die Aufmerksamkeit dann auf praktische Folgeprobleme. Im Falle der Nichteinbeziehung der Staatsanwaltschaft komme es zu Doppelstrukturen mit Friktionen insbesondere im IT-Bereich. Dieser Auffassung schloss sich auch LOStA *Ewald Brandt* an. Er sehe, dass sich die Gerichte bewegen. Dies erfordere auch eine Veränderung bei der Staatsanwaltschaft, die seit über 100 Jahren eng an die Gerichte gebunden sei. Einer Bewegung der Gerichte müsse daher die Staatsanwaltschaft folgen. Ansonsten drohe der Staatsanwaltschaft eine Spaltung in eine „Prozess-Staatsanwaltschaft“ im Bereich der Justiz und eine „Ermittlungs-Staatsanwaltschaft“ unter dem Dach der Polizei, für die letztlich die Behörde für Inneres zuständig wäre.

Wegen der fortgeschrittenen Zeit blieb in der Diskussion für Einzelfragen wenig Zeit. Hervorgehoben wurde von VRiLG *Marc Tully*, dass bei einer Nichteinbeziehung der Staatsanwaltschaft die Gefahr der Abkopplung der Staatsanwaltschaft von den Gerichten drohe. Dies hätte dann Konsequenzen für die

- organisatorische Einbindung der Staatsanwaltschaft,
- Frage der R-Besoldung für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und
- die Durchlässigkeit der Laufbahnen.

Gerade in Bezug auf den letzten Punkt schloss sich OStA' in *Andrea Titz* dieser Auffassung an und machte anhand der Praxis des Laufbahnwechsels in Bayern die Zusammengehörigkeit von Staatsanwaltschaft und Gerichten innerhalb der Justiz deutlich.

Abschließend kam von LOStA *Volker Bittermann* der Vorschlag, dass falls eine VVG-Änderung zum externen Weisungsrecht durch eine Bundesratsinitiative politisch nicht durchsetzbar sei, nach justizinternen Lösungsmöglichkeiten gesucht werden könnte. Als eine Möglichkeit komme in Betracht, dass sich der Justizsenator – im Wege der Selbstbindung – verpflichtet, in Zukunft nicht mehr von dem externen Weisungsrecht Gebrauch zu machen.

4. Zusammenfassung

Es bestand eine große Einigkeit, dass die Staatsanwaltschaft innerhalb der Justiz des 21. Jahrhunderts eine wichtige Rolle hat. Allein sie ist Garant für ein justizförmiges Ermittlungsverfahren und trägt die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Ermittlungen.

Der weitere Reformprozess ist nur möglich unter Einbindung der Staatsanwaltschaft in einer selbstverwalteten Justiz. Eine Abspaltung der Staatsanwaltschaft birgt erhebliche Risiken.

Die im Eckpunktepapier dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken wurden von der Mehrheit der Arbeitsgruppe nicht geteilt. Zwar gehört die Staatsanwaltschaft zur Exekutive, sie ist aber ein der Rechtsprechung zugeordnetes Organ der Rechtspflege „sui generis“. Daher übt sie gerade keine Eingriffsverwaltung aus. Eine unmittelbare Anbindung an die Justizbehörde ist damit nicht erforderlich. Denn auch bei Einbeziehung der Staatsanwaltschaft in das Autonomiemodell liegt über den Justizpräsidenten eine Bindung an die Prinzipien der parlamentarischen Verantwortung vor, so dass die Staatsanwaltschaft nicht ein „unkontrollierbarer Machtfaktor“ wäre.

Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass auch Maßnahmen möglich sind, die ohne Tätigwerden des Gesetzgebers dem Ziel der Autonomie der Staatsanwaltschaft näher kommen könnten. Dazu gehörte insbesondere die Anregung zu Überlegungen eines Verzichts auf die Ausübung des externen Weisungsrechts durch die Landesjustizverwaltung.