

Richterliche Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte in einem modernen gewaltenteilten Rechtsstaat

Die Sicherung der verfassungsmäßigen Stellung der dritten Gewalt ist eine der zentralen Aufgaben in einem demokratischen Rechtsstaat. Die Bestrebungen Justiz zu modernisieren, können daher nur erfolgreich fortgeführt und abgeschlossen werden, wenn oberste Leitlinie die entschlossene Verwirklichung des Prinzips der Gewaltenteilung ist. Modernes Management, wirtschaftliches Handeln und effektive Mittelverwendung sind auch für die Justiz selbstverständlich. Eine Ökonomisierung der Justiz dagegen oder eine fremdgesteuerte Definition der maßgeblichen Rahmenbedingungen unter im Wesentlichen wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist mit den verfassungsmäßigen Aufgaben der Justiz nicht vereinbar.

Die heutige Situation der Justiz ist nach wie vor geprägt von einem Nebeneinander der rechtsprechenden Tätigkeit, die gemäß Art. 92 GG nur unabhängigen Richtern anvertraut ist und der gleichzeitigen Einbindung der Richter in Justizverwaltungsstrukturen. Diese sind überkommener Natur und wurzeln in der deutschen Tradition. Die Justizverwaltung ist den Richtern nicht untergeordnet, sondern wird durch die Exekutive wahrgenommen. Dieses problematische Nebeneinander gilt es neu zu ordnen. In der rechtlichen Ausgestaltung des Verhältnisses Richter - Justizverwaltung muss die Stellung der Richter als Vertreter einer eigenständigen Gewalt im demokratischen Rechtsstaat unmissverständlich sowohl im Verhältnis zur Exekutive als auch im Verhältnis zur Legislative deutlich werden.

Unerlässlich ist dafür die Neudefinierung der richterlichen Beteiligung an den Entscheidungen der Justizverwaltung. Dies verlangt nicht notwendigerweise die weitgehende Umgestaltung der vorhandenen Justizverwaltungsstrukturen. Entscheidend ist

vielmehr die Möglichkeit einer nachhaltigen Einwirkung auf die Entscheidungsbildung. Die Ausführung von Verwaltungsentscheidungen kann dabei durchaus weiterhin durch die Exekutive mittels der Justizverwaltung erfolgen. An der Entscheidungsbildung dagegen müssen die Richter maßgeblich im Sinne eines Systems von „checks and balances“ zusammen mit der Exekutive und gegebenenfalls dem Parlament mitwirken.

Dies kann durch eine Teilhabe an der Entscheidungsbefugnis in Form eines Mitentscheidungsrechts verwirklicht werden, und zwar sowohl im personellen Bereich als auch im Haushaltswesen.

Zu fordern ist eine bundesgesetzliche Verankerung verbesserter richterlicher Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte im Deutschen Richtergesetz, zumindest im Sinne von Mindeststandards und verbindlichen rahmenrechtlichen Vorgaben. Die Unterschiede in den bisherigen sehr weit voneinander abweichenden landesrechtlichen Regelungen beruhen im Wesentlichen nicht auf sachlichen Notwendigkeiten, sondern sind Ausdruck der jeweils unterschiedlichen Bereitschaft von Legislative und Exekutive, der Justiz den ihr im demokratischen Rechtsstaat gebührenden Platz als eigenständiger Gewalt zuzuerkennen.

Bei alledem sind wir uns bewusst, dass persönliche und sachliche Unabhängigkeit den Richtern nicht um ihrer selbst Willen gewährleistet sind, sondern im Interesse einer möglichst unbeeinflussten Ausübung der ihnen anvertrauten Rechtsprechungsaufgaben. Dies bedingt umgekehrt auch eine Verpflichtung der Richter immer wieder zu prüfen, ob sie ihre Aufgaben so effizient wie möglich erledigen.

Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte bei Personalentscheidungen

Allgemein:

Bei Personalentscheidungen, jedenfalls bei Anstellungen der Richter auf Lebenszeit und Beförderungen bis hin zur Übertragung von Spitzenämtern in der Justiz, sind die Richter repräsentierende Gremien zu beteiligen. Die richterlichen Mitglieder dieser Gremien sind insgesamt durch die Richterschaft unmittelbar zu wählen. Um der auf einer gewachsenen deutschen Rechtstradition beruhenden Gliederung der Justiz in verschiedene Gerichtsbarkeiten Rechnung zu tragen und eine sachnahe Mitwirkungsmöglichkeit sicherzustellen, müssen die richterlichen Mitglieder dieser Gremien der von der jeweiligen Personalentscheidung betroffenen Gerichtsbarkeit angehören.

Alle Personalentscheidungen müssen ohne Einschränkung gemäß Art. 33 Abs. 2 GG nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ergehen. Für sachfremde Erwägungen ist kein Raum. Das Verfahren, in dem Personalentscheidungen getroffen werden, muss unter Wahrung der berechtigten Belange der Betroffenen in jedem Stadium transparent und nachvollziehbar sein. Zu besetzende Beförderungsämter sind rechtzeitig auszuschreiben. Für Vorschläge und Stellungnahmen ist eine schriftliche Begründung vorzusehen. Vorbereitende Unterlagen, Vorschläge und Stellungnahmen müssen den am Auswahlverfahren beteiligten Stellen und Gremien zugänglich sein.

Neben bestehenden Schwächen der Verfahren zur Besetzung von Richterstellen bestehen gravierende Legitimationsdefizite gerade auch im Bereich der den Entscheidungen vorgelagerten Verwendungs-, Abordnungs- und Erprobungsentscheidungen. Dabei ist der Einfluss der Justizverwaltung derzeit weitgehend unbeschränkt, was auf die eigentlichen Stellenbesetzungsentscheidungen durchschlägt und die Beteiligungsrechte der Richtervertretungen teilweise leer laufen lässt. Hier müssen ebenfalls transparente Auswahlverfahren und Mitbestimmungsrechte geschaffen werden.

Beteiligungsmodelle:

Für Personalentscheidungen gibt es derzeit zwei Grundmodelle:

1. In einigen Bundesländern werden Personalentscheidungen allein von der Exekutive getroffen. In diesem Fall ist dem Richterremium/Präsidialrat ein gesetzlich verankertes Mitentscheidungsrecht einzuräumen. Um eine effektive Mitwirkung bei Personalentscheidungen sicherzustellen, sind Mindestbedingungen einzuhalten. Diese orientieren sich in wesentlichen Teilen an den gesetzlichen Regelungen über die Beteiligung der Richterschaft bei Personalentscheidungen in Baden-Württemberg, die sich dort in der Praxis prinzipiell bewährt haben:

Zu einem Vorschlag der Justizverwaltung ist dem Richterremium/Präsidialrat innerhalb einer festzusetzenden Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Stimmt das Gremium dem Vorschlag nicht zu und kommt es im Weiteren zu keiner Einigung zwischen der Justizverwaltung und dem Gremium, ist ein Konfliktausschuss mit der Personalangelegenheit zu befassen. Der Konfliktausschuss ist (annähernd) paritätisch mit Vertretern der von der Personalentscheidung betroffenen Gerichtsbarkeit zu besetzen, die von der Richterschaft unmittelbar auf Zeit gewählt worden sind. Die weiteren Mitglieder des Konfliktausschusses werden vom Landesparlament gewählt. Es ist zu erwägen, die Beteiligung auch eines Vertreters aus der Rechtsanwaltschaft vorzusehen. Der Konfliktausschuss fasst einen Einigungsvorschlag mit einfacher Mehrheit. Stimmt die Justizverwaltung dem Einigungsvorschlag nicht zu, ist die Stellenbesetzung zunächst gescheitert. Die Justizverwaltung kann dann dem Richterremium/Präsidialrat nur einen anderen Besetzungsvorschlag unterbreiten oder die Stelle neu ausschreiben.

2. In anderen Bundesländern ist bei Personalentscheidungen die Beteiligung eines Richterwahlausschusses vorgesehen. In diesem Fall sind Mindeststandards zu gewährleisten, die sich an dem in Berlin gesetzlich geregelten Modell orientieren:

Um der verfassungsrechtlichen Stellung der Exekutive hinreichend Rechnung zu tragen, obliegt auch bei der Beteiligung eines Richterwahlausschusses an Personalentscheidungen das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Stellen der Justizverwaltung. Zu einem entsprechenden Vorschlag ist zunächst dem Richteremium-

um/Präsidentialrat innerhalb einer festzusetzenden Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Anschließend unterbreitet die Justizverwaltung den Besetzungsvorschlag zusammen mit der schriftlichen Stellungnahme des Gremiums/Präsidentialrats dem Richterwahlausschuss. Dieser muss (annähernd) paritätisch aus Vertretern der von der Personalentscheidung betroffenen Gerichtsbarkeit bestehen, die von der Richterschaft unmittelbar auf Zeit gewählt worden sind. Die weiteren Mitglieder sind vom Landtag zu wählen. Zu erwägen ist es, auch insoweit einen Vertreter aus der Rechtsanwaltschaft zu berücksichtigen. Der Richterwahlausschuss entscheidet mit einfacher Mehrheit. Er kann dem Besetzungsvorschlag nur zustimmen oder den Vorschlag ablehnen. Stimmt der Richterwahlausschuss dem Vorschlag nicht zu, ist die Stellenbesetzung zunächst gescheitert.

3. Die vorstehenden Leitlinien sind sinngemäß auch bei der Besetzung von Stellen an den Obersten Gerichtshöfen des Bundes anzuwenden. Das derzeitige praktizierte Wahl- bzw. Stellenbesetzungsverfahren ist dringend reformbedürftig. Es fehlt sowohl an einer ausreichenden Transparenz als auch an einer effektiven Beteiligung und Mitwirkung von gewählten Richtervertretungen. Die notwendigen Veränderungen müssen gesetzlich verankert werden. Bloße Änderungen auf der Ebene der Geschäftsordnung sind unzureichend.

Beteiligungsrechte im Haushaltsbereich

Eine wirkungsvolle Einbeziehung der Beschäftigten in sie berührende Personal-, Haushalts- und Organisationsentscheidungen entspricht allgemein anerkannten modernen Führungsgrundsätzen. Die üblichen Standards müssen auch in der Justiz uneingeschränkt verwirklicht werden.

Die bestehenden richterlichen Beteiligungsrechte bleiben zum Teil deutlich hinter den Rechten zurück, wie sie anderen Beschäftigten in der Justiz seit langem eingeräumt werden. Eine umgehende Anpassung der für Richter geltenden gesetzlichen Beteiligungsrechte an die allgemeinen personalvertretungsrechtlichen Regelungen ist unerlässlich.

Darüber hinaus sind die Beteiligungsrechte den veränderten Rahmenbedingungen in einer modernisierten Justizverwaltung anzupassen. Kern der Reformbemühungen ist die Einführung des Neuen Steuerungsmodells auch in der Justizverwaltung mit den wesentlichen Elementen „Dezentrale Ressourcenverantwortung“, „Flexibilisierung des Haushaltswesens“, „Kosten- und Leistungsrechnung“ und „Budgetierung“. Unabhängig von den Überlegungen zur Übertragbarkeit dieses Modells auf die Justiz und ggf. der konkreten Ausgestaltung seiner Elemente liegt allen Reformbestrebungen als gemeinsame Zielsetzung die weitgehende Übertragung der Verantwortung für Personal- und Sachmittel auf die Gerichte selbst zugrunde. Weitgehende Beteiligungsrechte bei der Ausgestaltung der neuen Form von Verwaltung auf allen Ebenen sind notwendig, um optimale Ergebnisse zu erzielen und auch eine ausreichende Akzeptanz bei den Beschäftigten zu erreichen. Ohne breite Akzeptanz wird es die erhofften Effizienzgewinne in der Praxis nicht geben. Beteiligungsrechte der Richter sind, ebenso wie solche der Beschäftigten in der Justizverwaltung, auch deshalb geboten, weil die Rahmenbedingungen sowohl auf die Quantität als auch die Qualität der Arbeit der Gerichte einen wesentlichen Einfluss haben, in unterschiedlicher Weise die Arbeit der Beschäftigten beeinflussen und auch die richterliche Unabhängigkeit berühren.

Die neu zu schaffenden Entscheidungsbefugnisse und -spielräume machen eine Beteiligung auch der Richtervertretungen am Entscheidungsprozess erforderlich. Bei Haushaltsfragen muss die Beteiligung in einem möglichst frühen Stadium erfolgen, um wirksam sein zu können. Deshalb ist eine Beteiligung schon bei der Anmeldung der Haushaltsmittel geboten, da bereits hier zentrale Weichenstellungen erfolgen. Dies gilt sowohl für Personal- als auch das Sachkosten. Unerlässlich ist gleichfalls eine Beteiligung bei der Mittelverwendung. Wird die gebotene Transparenz geschaffen und werden die Beschäftigten in die Entscheidungsfindung einbezogen, steigen Verständnis und Akzeptanz für die zu treffenden Entscheidungen.

Notwendig ist die gesetzliche Verankerung der Beteiligungsrechte. Nur auf diese Weise lassen sich klare und weitgehend einheitliche Regelungen und Standards schaffen. Solange dies noch nicht erfolgt ist, sind die Verantwortlichen in der Justiz auf allen Ebenen aufgerufen, auf freiwilliger Basis eine weitgehende Beteiligung der Richter und der anderen Beschäftigten in der Justiz zu praktizieren. Gesetzliche Hin-

derungsgründe dafür gibt es nicht. Die positiven Erfahrungen mit Budgeträten und anderen vergleichbaren Gremien in Gerichten verdeutlichen dies.

Verfassungspolitische Perspektiven

Die politische Realität der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt durch ein parlamentarisches Regierungssystem. Die politische Willensbildung der Exekutive findet regelmäßig im Kabinett statt. Dem Parlament, dem die gesetzgeberischen Entscheidungsbefugnisse zukommen, steht die Regierung mit den ihr angehörenden Ministern als Spitze der Exekutive gegenüber. Im Zusammenwirken von Parlament und Regierung werden die wesentlichen politischen Entscheidungen diskutiert und getroffen. Es ist fraglich, ob ein davon abgekoppeltes, völlig selbständiges – wie auch immer zusammengesetztes – richterliches Selbstverwaltungsorgan in der politischen Auseinandersetzung, gerade um knappe Haushaltsmittel, hinreichend Durchsetzungskraft hätte, wenn hinter ihm nicht ein Ressortminister mit der ihn tragenden Partei steht. Eine Verselbständigung der Justiz könnte einhergehen mit geringerem vor allem finanzpolitischem Einfluss, während ein starker Ressortminister mehr Durchsetzungskraft hat als eine im Kabinett nicht vertretene, erst noch zu schaffende Verwaltungsspitze der Justiz. Ein Rederecht eines Vertreters der Justiz im Parlament erscheint kaum als geeignete Kompensation für den Verzicht auf einen durchsetzungsfähigen Minister, der die Interessen seines Ressorts im jährlichen Wettstreit um den Haushalt nicht nur im Parlament, sondern auch im Kabinett und der Regierungsfraktion effektiv vertreten kann.

Es ist auch nicht ohne weiteres einsichtig, welche Fortschritte damit verbunden wären, wenn statt eines Ministeriums ein selbständiger Justizverwaltungsrat oder ein ähnliches Gremium entscheidungsbefugt wäre. Eine Gewähr für nur an sachlichen Kriterien oder objektiven Notwendigkeiten getroffene Entscheidungen wäre deswegen noch nicht gegeben.

Berücksichtigt werden muss auch die Gliederung der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland in verschiedene Gerichtsbarkeiten. Keine Gerichtsbarkeit darf in einem Entscheidungsgremium der Gefahr ausgesetzt sein, von einer anderen Gerichtsbar-

keit dominiert zu werden. Auch zwischen den Gerichtsbarkeiten gibt es wegen unterschiedlicher Aufgabenstellungen und unterschiedlichen Standards zum Teil sehr unterschiedliche Interessenlagen und konkurrierende Vorstellungen.

Jedes wie auch immer konstruierte Selbstverwaltungsorgan der Justiz bedarf neben der demokratischen Legitimation auch der Legitimation durch die in der Justiz Beschäftigten. Eine weitgehende Besetzung von Selbstverwaltungsgremien mit Funktionsträgern in der Justiz widerspricht dem Selbstverwaltungsgedanken. Eine Legitimation der Mitglieder von Selbstverwaltungsgremien durch die Richterschaft ist deshalb unverzichtbar.

Dennoch verschließt der BDVR sich nicht einer weitergehenden Diskussion über alternative Modelle. In mehreren anderen europäischen Ländern ist der Justiz in im Einzelnen unterschiedlicher Form eine größere organisatorische Unabhängigkeit eingeräumt worden, bis hin zu einer weitgehenden richterlichen Selbstverwaltung. Der Vergleich mit diesen anderen Organisationsformen ist aber erst aussagekräftig, wenn Organisationsmodelle auf ihre jeweiligen Besonderheiten und auf ihre Stärken und Schwächen, auch in der Verfassungswirklichkeit, untersucht worden sind. Hier wäre eine sorgfältige Bestandsaufnahme wünschenswert und weiterführend. Bislang liegt eine solche nicht vor.

Münster, den 11. Juli 2002