

## NRV Schleswig-Holstein - Winterklausurtagung vom 7.02. - 9.02.2014

### Auf dem Weg zur Autonomie oder „rollback“? Auch: Verankerung der Autonomie in der Landesverfassung

*Impuls*

#### I. Grundsätzliches zur Autonomie

„Autonomie der Justiz“ - das wollen wir alle. Schon lange. Das wollen auch andere, nicht zuletzt der Europarat. 2009<sup>1</sup> hat der Ausschuss für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung (*Committee on Legal Affairs and Human Rights*) die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert,

„die Errichtung eines gerichtlichen Selbstverwaltungssystems unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der justiziellen Selbstverwaltung und entsprechend dem Beispiel der in der übergroßen Mehrheit der europäischen Staaten bestehenden Gerichtsräte zu erwägen, um auf diese Weise die künftige Unabhängigkeit der Gerichte zu sichern.“<sup>2</sup>

Berichterstatterin war damals übrigens eine gewisse Sabine Leutheusser-Schnarrenberger...

Justizautonomie - das macht sichtbar und institutionalisiert, was innerhalb der Justiz - hoffentlich - eine Selbstverständlichkeit ist: Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter.

Justizautonomie - das ist aber kein Selbstzweck. Wenn die Machtspiele statt im Justizministerium im Landesjustizrat gespielt werden, macht sie das nicht erträglicher. Deshalb ist das Ziel der NRV auch nicht isoliert die Autonomie, daneben steht vielmehr als zweiter wesentlicher Pfeiler die Hierarchiefreiheit.

Justizautonomie - das ist keine *self-fulfilling prophecy*. Wir kennen die Hindernisse, insbesondere die Abhängigkeit vom politischen Willen auf dem Weg dahin. Wie bereits angedeutet, wissen wir zudem - auch aus Erfahrungen bei der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte -, dass selbst Aufforderungen seitens der internationalen Gemeinschaft (hier in der Form des Europarats) die Politik nicht wirklich beeindrucken. Auch für Frau Leutheusser-Schnarrenberger stand ihre eigene Einschätzung des deutschen Justizsystems aus 2009 offenbar nicht mehr wirklich im Vordergrund, als sie Justizministerin wurde...

---

<sup>1</sup> Parliamentary Assembly, Report Doc. 11993, 07 August 2009:  
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12276&lang=en>

<sup>2</sup> In der Übersetzung zitiert nach Weber-Grellet, DRiZ 2012, S. 2 <6>.

Und wir wissen um die Probleme bei der Ausgestaltung: wenn wir unser Modell „Demokratie statt Hierarchie“ nennen, muss es vor allem eins sein, *demokratisch!* Richterinnen und Richter sprechen Urteile „Im Namen des Volkes“. Das kommt nicht von ungefähr. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG sagt es unmissverständlich: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Ausgeübt wird diese Staatsgewalt, auch das sagt das Grundgesetz in diesem Absatz, in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe, unter anderem durch „Organe der Rechtsprechung“, also uns. Im Namen des Volkes können wir diese uns übertragene Staatsgewalt nur ausüben, wenn es eine Rückkopplung zum Legitimationssubjekt, zum Volk, gibt.<sup>3</sup>

Wie diese Rückkopplung ausgestaltet sein muss, auch darum geht es bei der Autonomiedebatte. Beim Bundesverfassungsgericht, das seinen eigene „Kampf um die Autonomie“ - allerdings auf Verfassungsebene - schon Anfang der 1950er Jahre gewonnen hat<sup>4</sup> und sich selbst verwaltet, ergibt sich diese Rückkopplung aus Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG: Die Richterinnen und Richter werden je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt - auf die Kritik am tatsächlichen Wahlverfahren, das diese demokratische Rückkopplung wieder schmälert, will ich hier jetzt nicht eingehen. Das Verfahren ist ja außerdem vom Bundesverfassungsgericht selbst für verfassungsgemäß erklärt worden.<sup>5</sup> Diese immer noch - Kritik hin oder her - deutlich höhere personelle demokratische Legitimation der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts ist aufgrund der Kompetenzen dieses Gerichts - die Möglichkeit, Gesetze für nichtig zu erklären - und der Wirkung seiner Entscheidungen - sie binden die Verfassungsorgane, alle Gerichte und Behörden - meines Erachtens zwingend notwendig.

Aber wie sieht es bei den Fachgerichten aus? Art. 97 GG garantiert Richterinnen und Richtern sachliche und persönliche Unabhängigkeit bei der rechtsprechenden Tätigkeit. Das führt allerdings zu einer - man muss wohl sagen lediglich - auf Art. 20 Abs. 3 GG - die Bindung an Recht und Gesetz - beschränkten demokratischen Kontrolle. Dann aber muss die Justizverwaltung - umso mehr?! - demokratisch, also vom Volk legitimiert und kontrollierbar sein. Diesem Anspruch genügt das NRV-Modell nicht, weshalb die NRV Schleswig-Holstein nun ein abgewandeltes Modell vertritt, das Carsten Löbber kürzlich in seiner Stellungnahme zur Verfassungsreform dargestellt hat. Dazu gehört insbesondere die Wahl des Landesjustizrats durch das Parlament sowie die demokratische Kontrolle dieses Gremiums durch die Möglichkeit der Abwahl.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu insgesamt Sennekamp, NVwZ 2010, S. 213 <214 ff.>; Papier, NJW 2002, S. 2585.

<sup>4</sup> Vgl. „Status-Denkschrift“ vom 27.6.1952, abgedruckt in JöR 1957, S. 144 ff., zitiert nach Koriath, in: Schlaich/Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 27.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 - 1 BvC 2/10 -, juris, Rn. 9 ff.

Und noch etwas: Autonomie der Justiz - das ist nicht Autonomie der *ordentlichen* Gerichtsbarkeit! Die Verfassung sieht fünf (mit dem Verfassungsgericht sechs) Gerichtsbarkeiten vor, wenn sie in Art. 95 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber den Auftrag zur Errichtung der obersten Gerichtshöfe des Bundes gibt. Für mich folgt daraus, dass auch *alle* Gerichtsbarkeiten in einer autonomen Justizverwaltung vertreten sein müssen.

Ich hatte schließlich - sehr kurz - überlegt, ob Nützlichendes für die Ausgestaltung der Justizautonomie aus einem Vergleich mit der Hochschulorganisation zu gewinnen ist - ein Bereich, den ich in Karlsruhe bearbeite. Das hat allerdings zu nichts geführt: Zu unterschiedlich sind „Justiz“ und „Hochschule“. Das eine die „Dritte Staatsgewalt“, das andere ein Bereich, der ganz vordringlich der Grundrechtsverwirklichung im Sachbereich und Umfeld der Wissenschaft dient und deshalb von Ansprüchen gegen den Staat auf die Schaffung von organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für die wissenschaftliche Entfaltung geprägt ist.<sup>6</sup>

Übrigens, ein italienischer Kollege, der sich gerade im „Wahlkampf“ für den dortigen Obersten Justizrat befindet, reagierte kürzlich eher erstaunt auf meine Ausführungen zu den Autonomiebestrebungen in der deutschen Justiz. Sein Kommentar: „Macht das nicht, totales Chaos! Bei Euch funktioniert es doch auch so.“ Ich lasse das mal unkommentiert...

## II. Überlegungen zum Weg zur Autonomie

Zum Abschluss noch einige wenige Überlegungen zu dem vor uns liegenden Weg: Den politischen Willen können wir nur eingeschränkt beeinflussen. In Schleswig-Holstein stehen die Chancen dafür aber zumindest deutlich besser, als in meiner derzeitigen „Heimat auf Zeit“, wo gerade erst die Stufenvertretungen auf der Ebene der Obergerichte und des Justizministeriums eingeführt werden...

Es bedarf bei der Reform vor allem einer breiten Zustimmung bei den Kolleginnen und Kollegen. Nach der Umfrage des ROLAND Rechtsreports 2014<sup>7</sup> scheint die allerdings grundsätzlich gegeben zu sein (75 %, am AG sogar 81 %).

Aber wie geht es nun tatsächlich weiter? Die Arbeitsgruppe „Autonomie der Justiz“, aus der Carsten Löbbert, dem ich nicht vorgreifen will, gleich berichten wird, hat sich dazu Gedanken gemacht. In dem erarbeiteten Eckpunktepapier wird unter anderem vorgeschlagen, eine Staatszielbestimmung in die Landesverfassung aufzunehmen

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu Fehling, Die Verwaltung 2002, S. 399 <402 f.>.

<sup>7</sup> [http://www.roland-konzern.de/media/downloads/ROLAND\\_Rechtsreport\\_2014\\_Gesamt\\_Final3\\_14012014.pdf](http://www.roland-konzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Gesamt_Final3_14012014.pdf), S. 100.

und während des Reformprozesses eine institutionelle Gesprächsebene zwischen der ersten und der dritten Gewalt zu schaffen, um die politischen Gremien davon zu überzeugen, dass letztere tatsächlich in der Lage ist, sich in Verantwortung gegenüber dem Parlament direkt zu verwalten.

Zwei Anmerkungen dazu: Die Aufnahme einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung erscheint mir als der vielleicht tatsächlich gradlinigste Weg zur Justizautonomie; eine Ausformulierung des von uns gewünschten Modells dürfte - soweit meine ganz persönliche Einschätzung - derzeit eher illusorisch sein. Mit einer Staatszielbestimmung wird ein grundlegendes Ziel vorgegeben, das die Staatsorgane anzustreben dann verfassungskräftig verpflichtet sind, das ihnen aber Gestaltungsspielraum überlässt.<sup>8</sup>

Weshalb aber die Justiz sich in einer Übergangsphase zunächst in einem Gremium gegenüber dem Parlament „beweisen“ soll, leuchtet mir nicht ein. Für mich klingt das nach einer Festschreibung von „Autonomie light“. Aber vielleicht kann mich ja Carsten Löbber vom Gegenteil überzeugen?!

Vielen Dank!

---

<sup>8</sup> Vgl. Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 4101.