



Freie und Hansestadt Hamburg

Der Präses der Justizbehörde

Eckpunkte für ein Modell einer Autonomie der Hamburger Justiz

Auf der Veranstaltung des Hamburgischen Richtervereins mit dem Titel „Selbstverwaltung der Justiz – Ein notwendiger Schritt in die Zukunft“ am 10. Juni 2008 habe ich die Diskussion über eine Autonomie der Justiz in Hamburg angestoßen. Grundlage hierfür ist der Koalitionsvertrag zwischen CDU und GAL in Hamburg vom 17. April 2008, der besagt: „Die Koalitionspartner sind sich einig, ergebnisoffen in einen Diskussionsprozess zur Selbstverwaltung der Justiz einzusteigen, in dem auch die Steigerung der Effizienz thematisiert wird. Es soll geprüft werden, ob die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte ihre Belange im Haushaltsverfahren der Bürgerschaft ähnlich dem Datenschutzbeauftragten vertreten können.“ Ich beabsichtige, den Diskussionsprozess innerhalb dieser Legislaturperiode so weit voranzutreiben, dass das Gerüst für eine Autonomie der Justiz im Jahr 2012 steht.

Das hiermit vorgelegte Papier ist ein Schritt auf diesem Weg. Die darin entwickelten Eckpunkte werden auf der am 6. Juni 2009 in Hamburg stattfindenden Tagung „Autonomie: Perspektive für die Justiz?!“ zur Diskussion gestellt werden. Ich möchte alle Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Justizangehörigen, alle Anwältinnen und Anwälte, Rechtspolitiker und -akteure sowie justizpolitisch interessierten Bürgerinnen und Bürger einladen, sich auf diese Debatte einzulassen: Das Eckpunktepapier erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit, noch ist es in Stein gemeißelt; es soll als Grundlage für einen lebendigen und kontroversen Meinungs austausch dienen.

Die mit der Materie Vertrauten unter Ihnen werden manche Ähnlichkeit zu den vom Deutschen Richterbund, dem Hamburgischen Richterverein und der Neuen Richtervereinigung vorgelegten Modellen erkennen. Dies ist nicht dem Zufall geschuldet: Wir haben uns bei unseren Überlegungen auch von ihren Entwürfen inspirieren lassen. In einigen zentralen Fragen weist dieses Papier jedoch Unterschiede zu den genannten Modellen auf.

Ich freue mich darauf, Sie am 6. Juni im Rechtshaus der Universität Hamburg begrüßen zu dürfen und die hier vorgelegten Eckpunkte mit Ihnen zu diskutieren.

Dr. Till Steffen

Hamburg, im Mai 2009

INHALTSVERZEICHNIS

A. DEN ECKPUNKTEN ZUGRUNDELIEGENDE KERNIDEEN.....	5
I. Autonomie der Judikative – von der Exekutive	5
II. Mitwirkung aller Justizangehörigen in den Gremien einer autonomen Justiz	5
III. Flache Hierarchien und Dezentralisierung	5
IV. Rolle des Richters: Organ der Rechtsprechung und Akteur der autonomen Justizverwaltung	5
V. Größere Transparenz bei Personalentscheidungen im Bereich der Richterinnen und Richter	6
B. DIE ECKPUNKTE DES MODELLS IM ÜBERBLICK.....	6
I. Unterschiedliche Autonomiekonzepte für Gerichte und Staatsanwaltschaften.....	6
II. Konzept einer Autonomie für die Gerichte	6
1. Struktur einer Autonomie für die Hamburger Gerichte	6
a. Justizwahlausschuss (JWA).....	6
b. Justizpräsidentin oder Justizpräsident (JP) und Justizverwaltungsrat (JVR)....	7
2. Veränderungen der Verwaltungs- und Dienstaufsichtsstrukturen in der Gerichtsverwaltung	7
3. Möglichkeiten der Dezentralisierung.....	8
4. Schaffung aussagekräftiger Beurteilungsrichtlinien und differenzierter Anforderungsprofile für Richter und Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung.....	8
5. Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit	8
III. Konzept einer Autonomie für die Staatsanwaltschaften.....	8
1. Fachliche und verfassungsrechtliche Vorfragen.....	8
a. Fachliche Erwägungen	8
b. Verfassungsrechtliche Erwägungen.....	9
2. Elemente einer Autonomie für die Hamburger Staatsanwaltschaften	9
C. DIE ECKPUNKTE DES KONZEPTS EINER AUTONOMIE FÜR DIE GERICHTE IM EINZELNEN	11
I. Der Justizwahlausschuss	11
1. Aufgaben.....	11

2.	Zusammensetzung	11
a.	Allgemeines	11
b.	Unterschiedliche Ausgestaltungen des JWA	12
aa.	Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung von Richterinnen und Richtern	12
bb.	Ernennung von Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Direktorinnen und Direktoren	12
cc.	Wahl des JP und der Mitglieder des JVR	12
3.	Wahl der Mitglieder	13
a.	Bürgerliche Mitglieder	13
aa.	Passives Wahlrecht	13
bb.	Wahl durch die Bürgerschaft	13
b.	Aus der Justiz stammende nicht-bürgerliche Mitglieder	13
aa.	Passives Wahlrecht	13
bb.	Wahl durch die Bürgerschaft	13
cc.	Nach Wahl durch und auf Vorschlag der Amtskollegen	14
c.	Anwaltliche Mitglieder	15
aa.	Passives Wahlrecht	15
bb.	Wahl durch die Bürgerschaft	15
d.	Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber	15
4.	Amtszeit und Wiederwählbarkeit	15
5.	Rechtsstellung der Mitglieder	15
6.	Verfahren	15
7.	Erforderliche Gesetzesänderungen	16
II.	Justizpräsident und Justizverwaltungsrat	16
1.	Aufgaben	16
a.	Innere Ordnung der autonomen Justiz	16
b.	Wahrnehmung der Personalverantwortung für alle Angehörigen der autonomen Justiz	16
c.	Haushaltsangelegenheiten	17
d.	Qualitätsmanagement und –sicherung der Gerichte	17

e.	Steuerung und Controlling.....	17
f.	Fortbildung aller in der autonomen Justiz Beschäftigten	17
g.	Erstellung von Anforderungsprofilen und Beurteilungsrichtlinien für alle in der autonomen Justiz Beschäftigten	17
h.	Mitwirkung beim Erlass justizrelevanter Gesetze und Verordnungen	17
i.	Erlass von Rechtsverordnungen für den Bereich der autonomen Justiz	17
2.	Die Aufgabenteilung zwischen JP und JVR.....	18
3.	Zusammensetzung des JVR.....	19
4.	Wahl.....	19
a.	Passives Wahlrecht.....	19
b.	Wahl durch den JWA.....	19
5.	Amtszeit und Wiederwählbarkeit	20
a.	JP	20
b.	Mitglieder des JVR	20
6.	Rechtsstellung innerhalb der autonomen Justiz.....	20
7.	Stellung im Verfassungsgefüge	21
8.	Erforderliche Gesetzesänderungen	21
III.	Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit.....	21

A. DEN ECKPUNKTEN ZUGRUNDELIEGENDE KERNIDEEN

Den Eckpunkten liegen die folgenden Kernideen zugrunde:

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 unmittelbare 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.

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.

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.

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 Kompetenzverlagerungen². 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 verwalteten 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 Legititätsprinzip 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.

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

² Papier, NJW 2002, 2585, 2587 f.

³ Vgl. u.a. BVerfGE 9, 223; 103, 142.

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 Mitgliedern⁴, 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 verbleiben 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 (Evokationsrecht).

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 einem Stadtstaat wie Hamburg, in dem in der ordentlichen Gerichtsbarkeit nur ein Land- und ein Amtsgericht⁵, 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 Landesrecht⁶.

⁴ Zur Bürgerschaft wählbare, im Rechtsleben erfahrene Bürger.

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.

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. 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 Staatsanwaltsstellen 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

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.

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.

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 Informationsfreiheit¹¹. 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 selbständiger 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 vorzugswürdig, 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 wird¹³:

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.

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.

- 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
- 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 aus¹⁴.

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 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

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.

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 geschieht¹⁷.

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 Rechtsanwälten.

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 Rechtsanwälten.

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.

¹⁸ Entspricht dem bisherigen gehobenen und höheren Dienst.

¹⁹ Entspricht dem bisherigen einfachen und mittleren Dienst.

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.

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 gewählt²¹.

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 regeln²².

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.

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.

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 gefasst 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 wird²³.

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 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.

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).

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 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 übertragen²⁶. 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 Personalent-

²⁵ § 18 Abs. 1 HmbRiG.

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.

scheidung. 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 leitet²⁷.

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 Landesjustizministers möglich sein darf²⁹, 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 verblieben, 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 entlassen³⁰.

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.“

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

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 Voranschlag 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 haben³¹. 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 Art. 53 Abs. 1 S. 1 HV³² voraus: Der JP müsste als Ermächtigungsadressat aufgenommen werden.

Recht dem Senat vorbehalten. Ein entsprechendes Recht müsste für den JP in der Verfassung verankert werden.

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.

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.“

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
- 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.

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.

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:

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.

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.

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 legitimiertes 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 Miss-

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.

trauensvotums abzugeben und einen Nachfolger zu wählen³⁷. 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 Stellungnahme 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 (§ 39a: Ausweitung der Antragsberechtigung im Organstreitverfahren auf den JP), des HmbAGGVG (§ 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 –

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.

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 Präsidentinnen 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 (parteilpolitische 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 28.05.2008, Az. 2 BvL 11/07, Rn. 30, 35, 36, 41, JURIS

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