

# Justizkonvent Rheinland-Pfalz

## Für eine zukunftsfähige Justiz

### - Langfassung -

#### I. Verunsicherung und Misstrauen ernst nehmen

Die überraschende Festlegung der neu gewählten rot-grünen Landesregierung im **Koalitionsvertrag 2011**, das OLG Koblenz und die Generalstaatsanwaltschaft Koblenz aufzulösen und am Standort Zweibrücken mit den dortigen Institutionen zusammen zu legen, wurde von vielen (nicht nur rechtspolitischen) Beobachtern als sachlich nicht gerechtfertigter und damit **willkürlicher Eingriff** in die unabhängige Dritte Gewalt bewertet. Da diese massive Veränderung gewachsener Strukturen weder sachlich im Koalitionsvertrag noch anderweitig begründet wurde, hat sie zudem bei den Betroffenen und darüber hinaus in weiten Teilen der rheinland-pfälzischen Justiz zu einer **erheblichen Verunsicherung geführt**. Immer wieder konnten wir im vergangenen Jahr anlässlich zahlreicher Gespräche mit Vertretern aus der Justiz erfahren, dass plötzlich „der Politik“ zugetraut wurde, sich aus (partei-)politischen Motiven über bis dahin als unantastbar geltende rechtsstaatliche Grundsätze und Schranken hinwegzusetzen. Nicht wenige haben die Entscheidung der rot-grünen Koalition als **Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit** und die Qualifizierung von Gerichten als „nachgeordnete Behörden“ als Zeichen eines **fehlenden Respekts vor Gewaltenteilung und demokratischem Rechtsstaat** verstanden.

Auch die Einsetzung einer Expertenkommission (so genannte Hill-Kommission) mit weitgehendem Prüfungsauftrag, aber nur eingeschränkten Ressourcen und knappen zeitlichen Vorgaben durch die Landesregierung war in den vergangenen Monaten nicht geeignet, die Justiz nachhaltig zu befrieden. Hierbei hat sicherlich auch eine Rolle gespielt, dass bereits parallel zur

Arbeit der Expertenkommission Festlegungen des zuständigen Justizministers bezüglich der Schließung einzelner Gerichte bekannt wurden, die den hiervon Betroffenen bis zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt waren.

Indem die Landesregierung trotz der drastischen und einstimmigen Zurückweisung aller von ihr bis dahin entwickelten und öffentlich befürworteten Änderungsideen (OLG/GenStA-Fusion, Schließung VG Mainz) durch die Kommission nun Verfahren und inhaltliche Vorgaben für die weitere Befassung mit den Kommissionsergebnissen unabgestimmt definiert, gibt sie **Anlass für weitere Skepsis.**

**Verunsicherung** bei den Betroffenen und **Misstrauen** gegenüber den politischen Entscheidungsträgern sind jedoch die **denkbar schlechtesten Voraussetzungen**, um zukunftsweisende Strukturen zu erarbeiten und umzusetzen.

## II. Vertrauen wieder gewinnen

**Von der Sinnhaftigkeit maßvoller und sachlich gründlich vorbereiteter Reformschritte ist die CDU Rheinland-Pfalz jedoch überzeugt.** Der demographische Wandel sowie sich verändernde inhaltliche Anforderungen an die Justiz und eine angespannte Haushaltsslage seien als Stichworte zur Begründung dieser Einschätzung genannt. **Die CDU Rheinland-Pfalz ist daher zur Mitwirkung bei Reformen bereit, die der Steigerung der Effizienz und Qualität und damit letztlich auch der Effektivität des Rechtsschutzes dienen.** Dies betrifft auch Reformen der Justizstruktur. Ziel muss sein, die Justiz im Land für die nächsten Jahrzehnte zukunftsfähig zu machen und wieder „in ein ruhiges Fahrwasser“ zu leiten. Reformen, die sich jedoch allein auf eine Änderung der Strukturen ohne qualitätssteigernde Wirkung beschränken, lehnt die CDU Rheinland-Pfalz dagegen ab.

Um die für eine erfolgreiche Reform erforderliche **Planungssicherheit und soziale Abfederung für die Betroffenen** sicherzustellen, aber auch aus **ökonomischen Gründen** (z. B. Beachtung von Mietvertragslaufzeiten oder absehbaren Pensionierungen bei Standortentscheidungen) und wegen der Komplexität einer sachlich stringent vorbereiteten Reform wird ein solches **Programm und seine Umsetzung einen längeren Zeitraum beanspruchen** und möglicherweise **über eine Legislaturperiode hinaus** Umsetzungsschritte verlangen. Dies würde

auch die Akzeptanz bei den Justizangehörigen sicherstellen, die in den vergangenen Monaten wiederholt deutlich gemacht haben, dass sie sinnvolle Reformschritte mittragen würden.

Deshalb, aber auch aus Respekt vor der dritten Gewalt, sollte eine solche Reform nach Überzeugung der CDU Rheinland-Pfalz im **Konsens der politischen Parteien** erarbeitet und **unbeeinflusst von den Ergebnissen künftiger Wahlen** umgesetzt werden. Das überparteilich abgestimmte Vorgehen bei der Kommunal- und Gebietsreform Anfang der 70er Jahre in Rheinland-Pfalz aber auch die Idee (also nicht 1 zu 1) des aktuellen Bildungskonvents in Sachsen-Anhalt könnten hier Vorbild sein.

### III. Justizkonvent statt Lenkungsausschuss

#### 1. Justizkonvent - Was meinen wir damit?

Vorbehaltlich der von uns gewünschten Abstimmung zwischen den Fraktionsvorsitzenden und der Regierung sollte der Konvent im Rahmen der bundesgesetzlichen Möglichkeiten **Kriterien und Umsetzungsvorschläge für eine Justiz-(Struktur-)Reform** erarbeiten mit dem Ziel, die **Zukunftsfähigkeit der Justiz** unter **Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Vorgaben** zu sichern.

Nur ein glaubwürdiger und **breit akzeptierter Reformvorschlag** bietet die Chance, den Anforderungen an eine zukunftsfähige Justiz gerecht zu werden und zugleich die Justiz trotz damit möglicherweise einhergehender Veränderungen wieder zu befrieden. Ein solcher Vorschlag sollte daher unter **gewichtiger Einbindung der Justiz** erarbeitet werden. **Allerdings darf die letztlich politisch durchzusetzende und zu verantwortende Reformaufgabe auch nicht einfach auf die Justiz delegiert werden.** Ein solches Vorgehen würde der politischen Verantwortung nicht gerecht und zugleich die Solidarität innerhalb der Justiz oder die Loyalität der Justiz gegenüber dem Dienstherrn überstrapazieren.

Daher sollte auch die **Politik angemessen eingebunden** werden – und zwar ausdrücklich über die aktuell die Regierung stellenden Parteien und über die derzeit im Parlament vertretenen Parteien hinaus. Das erhöht die Chance, auch nach einem etwaigen Regierungswechsel die Reformvorschläge kontinuierlich weiter umzusetzen. Der Konvent soll unter Einbindung der Politik jedoch **nicht von der Politik dominiert** arbeiten.

Neben der Justiz und den freien Berufen der Rechtspflege, einschließlich der **Berufsorganisationen** und ggf. der Kammern, ihrer Mitglieder und politischen Repräsentanten, sollten im Konvent aber auch die **justiznahen Berufe** und **Justizexperten aus anderen Bundesländern** vertreten sein, um deren Erfahrungen fruchtbar zu machen.

Da wir davon überzeugt sind, dass eine zukunftsfähige Justiz bei angespannter Haushaltslage auch kreative oder unkonventionelle Ideen fordert, für die eine „**Außensicht**“ häufig förderlich ist, würden wir es begrüßen, wenn auch die **Wissenschaft**, der **Landesrechnungshof** und **Unternehmensberater** an der Erarbeitung der Vorschläge mitwirken würden.

**Entscheidende Bedeutung kommt der Leitung und Moderation dieses Konvents zu.** Es ist für uns **nicht vorstellbar**, eine Person aus der „**Justizhierarchie**“, die zudem eindeutig in politischer Verantwortung steht, mit der Leitung zu beauftragen (s. auch III.3.) Vielmehr müsste eine **unabhängige, allseits respektierte Persönlichkeit außerhalb der Justizhierarchie mit der Leitung betraut** werden. Die Leitung kann daher ebenso wie die konkrete Zusammensetzung und die Aufgabenstellung des Konvents am besten in Abstimmung zwischen dem Justizminister und den drei Fraktionsvorsitzenden entschieden werden.

Nach dieser Abstimmung wäre der Konvent durch die Landesregierung oder über den Landtag einzuberufen.

## **2. Lenkungsausschuss und Arbeitsgruppen können Konvent nicht ersetzen**

Die Landesregierung hat mit ihren beiden einzigen konkreten Reformvorschlägen – Fusion der OLGs und Generalstaatsanwaltschaften sowie Schließung des VG Mainz – von der Expertenkommission eine **deutliche Abfuhr** bekommen. **Damit ist klar geworden, dass diese Landesregierung „Justizreform nicht kann“.** Trotzdem möchte der Justizminister das Verfahren und die inhaltlichen Vorgaben für die Befassung mit den Kommissionsergebnissen erneut unabgestimmt durchsetzen.

Die Landesregierung plant einen Lenkungsausschuss und Arbeitsgruppen, die ausschließlich mit Vertretern aus Justiz und Ministerium besetzt sein sollen, um „*die Vorschläge des*

*Expertengremiums zu diskutieren und für die verschiedenen Bereiche zu konkretisieren“* (Tischvorlage der Staatskanzlei für die Pressekonferenz zur Übergabe der Ergebnisse der Hill-Kommission).

Tatsächlich hat die Kommission jedoch sich *„vor allem mit der vorgeschlagenen Zusammenlegung der Oberlandesgerichte und der vorgeschlagenen Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz beschäftigt. Andere Vorschläge konnten wegen des vorgegebenen Zeitrahmens nur am Rande diskutiert werden“* (Ziffer 5 des Abschlussberichts). **Der ursprüngliche Auftrag der Kommission konnte also gar nicht umfänglich bearbeitet werden.** Ausweislich der Tischvorlage des Ministeriums vom 9. August 2011 hätte *„die Kommission nämlich einen Vorschlag zu möglichen Einsparungen im Rahmen einer Justizreform vorlegen“* und dabei *„ebenso Vorschläge zu inneren Strukturen wie zu Standortfragen erarbeiten“* sollen (S. 3 der Tischvorlage des Justizministeriums für den Rechtsausschuss).

Wenn es zu diesen Fragen jedoch keine konkretisierbaren eigenen Vorschläge der Kommission gibt, ist der **offizielle Arbeitsauftrag an den Lenkungsausschuss irreführend formuliert.** Die bloße Konkretisierung bereits fundierter Vorschläge zu Standortfragen und Strukturreformen kann gar nicht das Thema des Lenkungsausschusses sein – **vielmehr müssen solche Strukturreformen erst erarbeitet werden.**

**Der Justiz kann jedoch nicht zugemutet werden, solche Strukturvorschläge quasi allein mit dem Ministerium zu erarbeiten,** wie es die Landesregierung nun wohl plant. Das hatten auch die Vertreter der Justiz (Präsident des OLG Zweibrücken, Hr. Kestel, und der Vorsitzende des Richterbundes, Hr. Edinger) bei der **Anhörung des Rechtsausschusses** am 1. Dezember 2011 klar gemacht und auf die Verantwortung der Politik verwiesen. Wörtlich heißt es da z. B.: *„Es war aber auch Konsens, die Bereitschaft, sich jeder Strukturdebatte ohne Vorbehalte zu stellen, bedeutet aber nicht – das möchte ich an der Stelle wirklich ganz klar sagen – , dass die Justiz sozusagen im Sinne von Standort A, B oder C zu schließen, liefert. Das ist Sache der Politik nach unserem Staatsverständnis und der Verteilung der Aufgaben“* (so Präsident des OLG Zweibrücken Kestel).

Eine **Befassung mit den Erkenntnissen der Kommission verlangt jedoch die Prüfung genau solcher Fragen.** So enthält z. B. S. 8 des **Abschlussberichts** der Kommission den Hinweis: *„Kleine Einheiten stehen einer notwendigen Spezialisierung entgegen. Zudem sind die sog.*

*Overhead-Kosten bei kleinen Einheiten größer.*“ Eine Aussage, die wohl nicht nur für die Verwaltungsgerichtsbarkeit prüfungswürdig erscheint.

**Daher muss das Gremium, das eine Justizreform erarbeiten soll, breiter aufgestellt sein, als von der Regierung zur Sicherung ihres Einflusses geplant.** Der Justizkonvent ist daher die richtige Antwort auf die Herausforderung!

### 3. Konvents-Leitung muss uneingeschränktes Vertrauen genießen

Die **Leitung sollte einer über die Parteigrenzen hinaus respektierten und vertrauenswürdigen Persönlichkeit** angetragen werden, die fern eines Verdachtes steht, einseitig oder parteipolitisch Einfluss nehmen zu wollen.

**Auch diesem Anspruch wird das Vorgehen der Landesregierung gerade nicht gerecht. Nach dem Willen des Justizministers sollen Lenkungsausschuss und alle Arbeitsgruppen nämlich von der weisungsgebundenen Staatssekretärin Reich geleitet werden.**

Diese Personalentscheidung hält die CDU für verfehlt, weil sie nicht geeignet ist, das notwendige Vertrauen in ausschließlich sachorientierte Reformvorschläge zu vermitteln. Schon die Funktion eines Staatssekretärs als politischer Beamter steht einer überparteilichen Rolle entgegen.

Im Übrigen ist gerade **Staatssekretärin Reich** der Gefahr von Vorbehalten ausgesetzt. Sie hat – aus offiziell ungeklärten Gründen, aber wohl kaum ohne „Rückendeckung“ – unmittelbar vor der Sitzung des Richterwahlausschusses zur Besetzung der OLG-Präsidentenstelle in Koblenz am 8. Februar 2007 die **beiden richterlichen Wahlausschussmitglieder zu einem „Gespräch“ in ihr Dienstzimmer gebeten** (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Az. 2 C 16.09, Rz 2); damit wurden die Vorgänge aus dem Richterwahlausschuss heraus in das Ministerium verlagert. Im Scheitern genau dieses Besetzungsverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht wird der Anlass für die im Koalitionsvertrag vereinbarten Justiz-„Reformen“ vermutet.

#### 4. Doppelbefassung durch Konvent und Lenkungsausschuss vermeiden - Vorfestlegungen verhindern

Vor diesem Hintergrund begrüßt die CDU Rheinland-Pfalz **ausdrücklich die Bereitschaft von Ministerpräsident und Justizminister, mit den drei Fraktionsvorsitzenden über den Konvent zu sprechen**. Wir haben angeregt, bis zu dieser Abstimmung die Konstituierung eines Lenkungsausschusses zurückzustellen, um zum einen Doppelbefassungen und zum anderen unabgestimmte Vorfestlegungen zu vermeiden.

#### IV. Grundlegende Kriterien für eine Justizreform

Zur Vorbereitung eines überparteilichen „Justizkonvents“ hat der fachlich innerhalb der CDU zuständige ACDJ Kriterien erarbeitet, die in die Arbeit eines solchen Gremiums einfließen sollten.

1. Das **Rechtsstaatsgebot** verpflichtet den Staat zur Gewährleistung einer funktionsfähigen und unabhängigen Justiz. Der (Haushalts-)Gesetzgeber ist daher nicht frei in der Entscheidung, ob bzw. in welchem Umfang die Aufgaben der Justiz auch künftig staatlicherseits erfüllt werden sollen und welche Mittel hierfür zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr muss der (Haushalts-)Gesetzgeber die Justiz so ausstatten, dass der rechtsstaatlichen Justizgewährleistungspflicht genüge getan wird.
2. Auch die Justiz muss jedoch – wie alle staatlichen Bereiche – als stete Verpflichtung das **Wirtschaftlichkeitsprinzip** (§ 7 Landeshaushaltsordnung) beachten. Dieses über Art. 120 Abs. 2 Landesverfassung mit Verfassungsrang ausgestattete Prinzip bedeutet, dass bei feststehendem (verfügbarem) Aufwand der Nutzen zu maximieren und bei feststehendem Nutzen der Aufwand zu minimieren ist.
3. Beide Vorgaben – Justizgewährleistungsverpflichtung und Wirtschaftlichkeitsprinzip – stehen also in einer **Wechselwirkung**. Einerseits ist der Aufwand zur Erfüllung der Justizgewährleistungsverpflichtung soweit möglich zu minimieren, andererseits ist jedoch dort, wo die Justizgewährleistungsverpflichtung mit dem derzeit zur Verfügung gestellten Aufwand nicht erfüllt wird, die Effizienz des Mitteleinsatzes zu steigern oder sogar ggf. der Aufwand zu erhöhen.

4. Somit ist zunächst zu überlegen, welche Kriterien beachtlich sind für die Frage, ob bzw. wann die staatliche Verpflichtung zur Justizgewährleistung erfüllt ist. Insoweit werden zunächst folgende **drei Aspekte als für die erforderliche Abwägung** besonders erheblich in den Fokus genommen. Es sind dies:

- Zugang bzw. **Erreichbarkeit** der Justiz für den Bürger,
- die **Dauer** gerichtlicher Verfahren und
- die **Qualität** der Entscheidungen in den gerichtlichen Verfahren.

Zweifellos sind die vorgenannten Kriterien ergänzungs- oder zumindest verfeinerungsbedürftig. Und ohne Frage kann keines der Kriterien isoliert betrachtet werden, sondern sie sind in ein **ausgewogenes Verhältnis** zueinander zu setzen.

5. Die auf Drängen/Betreiben der CDU-Landtagsfraktion kürzlich offen gelegten aktuellen Zahlen zur **Auslastung der Justiz** (PEBB§Y) zeigen, dass die rheinland-pfälzische Justiz in vielen Bereichen **personell unterbesetzt** ist. Das bedeutet unter Berücksichtigung der unter Ziffer 1 bis 3 dargestellten Überlegungen, dass die staatliche Verpflichtung zur Justizgewährleistung aktuell nicht im gebotenen Maße erfüllt wird oder nur noch durch einen überdurchschnittlich hohen persönlichen Einsatz der Justizangehörigen die übertragenen Aufgabestellungen erfüllt werden kann. Aus diesem Grund ist entweder der Aufwand (also die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel) zu erhöhen, oder aber es muss mindestens nach Möglichkeiten gesucht werden, wie die bisherigen Haushaltsmittel effektiver eingesetzt werden können. Erst eine **Effektivierung des Mitteleinsatzes** könnte zudem künftig die Perspektive einer Aufwandsreduzierung eröffnen.

6. Anknüpfungspunkte für einen – gemessen am Ziel der Justizgewährleistung – effektiveren Mitteleinsatz sind:

- **Umschichtung** der Mittel im Justizhaushalt („Köpfe vor Ort statt zu viele im Ministerium“),
- (innerjustizieller) **Belastungsausgleich** (Einsatz von Personal aus überversorgten Bereichen in unterversorgten Bereichen),

- **Konzentration von Spezialmaterien** zur Entlastung der allemtätigen Richter-  
schaft, die sich dann die einzelfallabhängige aufwendige Einarbeitung in Spezialmate-  
rien ersparen könnte.
- **Definition angemessener Gerichtsgrößen** zur nachhaltigen Sicherstellung der Quali-  
tät und einer Verkürzung der Verfahren (Förderung des fachlichen Austauschs, inner-  
organisatorische Spezialisierung, Ausstattung von Spruchkörpern mit Ergänzungsrich-  
tern bei Bedarf etc.)

**Konkretisierungsschritte sind im Konvent zu erarbeiten.**