



An Herrn
MdL Alexander Salomon
- Vorsitzender der Enquetekommission
„Krisenfeste Gesellschaft“ -
des Landtags von Baden-Württemberg
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

Betreff: Enquete-Kommission „Krisenfeste Gesellschaft“ - Anforderung einer schriftlichen Stellungnahme

Bezug: Ihre Email vom 22.11.2022

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Salomon,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit, zum zweiten Handlungsfeld des Auftrags des Landtags von Baden-Württemberg an die am 9.3.2022 eingesetzte Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ Stellung nehmen zu können, danken wir. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zu einer solchen Stellungnahme wahr. Zur leichteren Lesbarkeit haben wir davon abgesehen, den Text zu gendern.

Die im zweiten Handlungsfeld gestellten Aufgaben behandeln staatliche Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung. Dabei soll die Enquetekommission insbesondere Handlungsempfehlungen entwickeln zu den in Ziffer III. 2. a) bis j) beschriebenen Themenkreisen dieses Handlungsfeldes.

Aus unserer Sicht ist ein zentraler Punkt, den wir gleichsam vor die Klammer ziehen wollen, die Bedeutung der Justiz als dritte Gewalt gerade in Krisenzeiten. Die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats zeigt sich nämlich insbesondere dann, wenn aufgrund besonderer Entwicklungen (Pandemie oder auch Terrorismus) die Gesetzgebung, vor allem aber die Exekutive gefordert sind und unter hohem Erwartungsdruck stehen. In diesen Zeiten ist daher auf allen Ebenen sicherzustellen, dass die Kontrollfunktion der Justiz effektiv möglich und auch der Justizgewährungsanspruch im Übrigen erfüllbar bleibt, um der Verunsicherung der Gesellschaft entgegenwirken zu können. Es muss daher in der Kompetenz der Richter liegen, ob und wie Entscheidungen noch getroffen werden können. Gerichte dürfen nicht einfach geschlossen werden oder Verhandlungen unmöglich sein.

Zu den genannten Themenkreisen führen wir im Einzelnen aus:

Zur Fragestellung a) – Handlungsempfehlungen zur Organisation einer effizienten, effektiven und flexiblen Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung unter Wahrung der Gewaltenteilung und sämtlicher rechtsstaatlicher Standards inklusive einer durchgängig leistungsfähigen Justiz-:

Als Berufsverband von Richtern und Staatsanwälten wollen und können wir zu diesem Themenkreis nur Stellung nehmen, soweit der Gesichtspunkt der „leistungsfähigen Justiz“ angesprochen ist.

Die Corona Pandemie hat die baden-württembergische Justiz – wie im Übrigen auch die Justiz in allen anderen Bundesländern sowie auf Bundesebene – vor große Herausforderungen gestellt. Diese Herausforderungen waren im Groben dadurch gekennzeichnet, dass

- praktisch alle Verfahrensordnungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie den Fachgerichtsbarkeiten mündliche Verhandlungen mit den Beteiligten in Präsenz zum Kernstück haben und genau diese Handlungsebene durch die normativen Regelungen zur Bekämpfung der Pandemie – Kontaktverbote, Betretungsverbote, Reiseverbote - wesentlich beeinträchtigt waren;
- die Arbeitsabläufe in den Gerichten und bei den Staatsanwaltschaften noch immer durch einen hohen Bestand an papiergebundenen Akten bestimmt wurden,

die ein Arbeiten von zuhause aus für Richter und Staatsanwälte erheblich erschweren, für Servicekräfte des Unterstützungsbereichs weitgehend unmöglich machten, während umgekehrt die Arbeit an den Gerichten in Präsenz aus Gründen der Pandemiebekämpfung unerwünscht war;

- die nicht-förmliche Kommunikation (insbesondere per Telefon) zwischen Verfahrensbeteiligten und Richtern bzw. Staatsanwälten oder umgekehrt sowie zwischen Richtern bzw. Staatsanwälten und ihren Servicekräften oder umgekehrt bei Tätigkeiten im Home-office erschwert war.

Relativiert wurden diese Probleme durch den Umstand, dass die Justiz sich in einem Strukturumbbruch befindet, indem insbesondere mündliche Verhandlungen und Anhörungen in Präsenz durch Videoformate ersetzt werden können. Solche Möglichkeiten sind durch die Verfahrensordnungen seit Jahren eröffnet (vgl. z.B. § 128a ZPO mit Geltung seit dem 01.11.2013), führten aber bis zum Beginn der Pandemie ein Schattendasein, maßgeblich wegen einer unzulänglichen Ausstattung mit der erforderlichen Videokonferenztechnik.

Bezüglich der Verhandlungs- und Anhörungsmaxime haben sich während der Coronapandemie zwei Umstände als problematisch erwiesen:

Auf normativer Ebene, dass § 128a ZPO (ihm folgend entsprechende Vorschriften in den anderen Verfahrensordnungen) den Gerichten nicht die umfassende Befugnis zur Gestaltung der mündlichen Verhandlung bzw. der Anhörung als ausschließliche Videoverhandlung einräumt. Nach derzeit geltendem Recht kann das Gericht zwar auch gegen den Willen der Parteien und ihrer Bevollmächtigten eine Videoverhandlung anordnen, nicht jedoch das persönliche Erscheinen eines Beteiligten im Sitzungszimmer unterbinden; erst Recht gilt dies für das Recht, der mündlichen Verhandlung als Öffentlichkeit beizuwohnen. Im Grundsatz muss daher nach derzeit geltendem Recht die Videoverhandlung stets als Hybridveranstaltung (Videokonferenz und Ermöglichung der Präsenzverhandlung) angelegt werden. Diese Gesetzeslage erfordert besondere technische Ausstattungen, die deutlich aufwendiger und komplexer sind als die technische Ausstattung für eine reine Videokonferenz mit Programmen wie Skype, Webex, Teams u. ä. Erforderlich ist insbesondere eine Ausstattung mit zwei Kameras, um der Maßgabe gerecht zu werden, dass alle Beteiligten nicht nur die Richterbank, sondern

auch die anderen Beteiligten sehen können müssen wie auch umgekehrt das Gericht alle Beteiligten sehen können muss. Die technische Ausrüstung, die diesem Standard genüge, war zu Beginn der Pandemie in vielen Gerichtssälen noch nicht vorhanden. Es ist anzuerkennen, dass die Justizverwaltung sich mit Nachdruck im Verlauf der Pandemie erfolgreich darum bemüht hat, diesen Missstand zu beseitigen. Die Versorgung mit dieser Technik ist mittlerweile auf einem zufriedenstellenden Stand.

Nicht zufriedenstellend ist jedoch noch immer die unzureichende Unterstützung der Richterinnen und Richter bei der Handhabung dieser Technik durch entsprechend geschultes Unterstützungspersonal. Noch immer stehen solche Unterstützungskräfte in den Gerichten nicht in ausreichender Anzahl und mit ausreichender Verfügbarkeit bereit. Dies hat zur Folge, dass die Richterinnen und Richter noch immer überwiegend darauf verwiesen sind, die Technik selbst in Gang zu bringen. Dies hat im Regelfall einen zeitlichen Vorlauf von mindestens einer halben bis zu einer ganzen Stunde vor Beginn der Videokonferenz zur Folge – Zeit, die den Richterinnen und Richtern für ihre eigentliche Aufgabe, Recht zu sprechen, fehlt. Da damit zu rechnen ist, dass die Videokonferenztechnik auch nach Beendigung der Pandemie den Justizalltag prägen wird, ist es unerlässlich, diese Fachkräfte in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen.

Kritisch ist anzumerken, dass es nicht in allen Bereichen gelungen ist, durch Einsatz von Videokonferenztechnik eine Alternative zu Verhandlungen und Anhörungen in Präsenz zu eröffnen. Im weiten Feld der freiwilligen Gerichtsbarkeit – insbesondere bei freiheitsentziehenden Unterbringungen und rechtlichen Betreuungen – ist – und bleibt auf längere Sicht – die persönliche Anhörung in Präsenz ohne Alternative. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die anzuhörenden Personen sehr häufig schon aus technischen Gründen keine Möglichkeit haben, an Videokonferenzen teilzunehmen, weil sie nicht die erforderlichen Endgeräte haben. In der großen Mehrzahl der Fälle können die betroffenen Personen auch nicht darauf verwiesen werden, sich die technische Ausstattung eines Rechtsanwalts zunutze zu machen, weil sie überwiegend keinen anwaltlichen Beistand haben und ein solcher prozessual auch nicht zwingend ist. In Heimen, Unterbringungseinrichtungen und Kliniken lebende Menschen haben ebenfalls keinen Zugang zu geeigneter Videokonferenztechnik, weil diese Einrichtungen ganz überwiegend nicht über solche technische Ausrüstung verfügen. In diesen

Bereichen waren während der akuten Phase der Corona-bedingten Freizügigkeitsbeschränkungen Improvisationen vonnöten, zumal die höchstrichterliche Rechtsprechung sehr schnell klargestellt hat, dass im Bereich des Betreuungs- und Unterbringungsrechts auf persönliche Anhörungen nicht verzichtet werden kann. Diese Problemstellungen werden auch künftig fortbestehen, gerade, weil sie mit technischen Mitteln wie der Videoverhandlung nicht gelöst werden können. Hinzu kommt, dass selbst dann, wenn eine Video Verhandlung technisch möglich und rechtlich zulässig wäre, gerade im sensiblen Bereich der Unterbringungen und rechtlichen Betreuungen der persönliche Eindruck in Präsenz nicht ersetzt werden kann. Gleichwohl braucht es gleichsam Öffnungsklauseln für die Justiz, mit denen sie in Krisenlagen aus dem – unter Normalbedingungen zu Recht – engen Korsett des Verfahrensrechts ausbrechen darf und kreative Lösungen finden kann. Begrüßenswert war daher die Bundesratsinitiative BR-Drs 211/20 (hingegen An. 2 zu BT-Drs. 19/20623), die eine Videoanhörung auch in Betreuungs- und Unterbringungsverfahren (nur) bei einer pandemischen Lage zuließ, um zu vermeiden, dass andernfalls eine nur sehr verzögerte oder faktisch gar keine Anhörung möglich war. Denkbar wären auch besonders gesicherte Anhörungszentren oder Bereiche, in denen Beteiligte wie Bedienstete ausreichend vor biologischen oder anderen Gefahren geschützt wären.

Was die Verlagerung ganzer Arbeitsbereiche ins Home-office anlangt, war die Einführung der elektronischen Aktenführung hilfreich, insbesondere durch die recht schnell hochgefahrenen Technik mit VPN-Tunneln und Skype- /Webex-Lizenzen für den internen Geschäftsgebrauch. Insgesamt hat die Corona Pandemie innerhalb der baden-württembergischen Justiz für einen Technologieschub gesorgt, der im Grundsatz begrüßenswert ist und einen wertvollen Beitrag geleistet hat, einen Stillstand der Rechtspflege in einem größeren Umfang erfolgreich zu verhindern. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass auch dort, wo Videokonferenztechnik und elektronische Akten zur Verfügung standen bzw. stehen, die Betriebssicherheit der technischen Abläufe deutlich verbessert werden muss. Für stabile Videokonferenzen müssen ausreichende Bandbreiten zur Verfügung stehen, die Performance der eAkte muss erheblich verbessert werden. Die elektronische Akte, die mittlerweile im Land in weiten Teilen den Justizalltag bestimmt, ermöglicht in weit größerem Umfang als zu Zeiten der ausschließlich papierhaften Aktenführung das Arbeiten von Zuhause aus; allerdings zeigen sich im beruflichen Alltag – sei es im Home-office, sei es im Präsenzbetrieb im Gericht - nach

wie vor zahlreiche technischen Probleme. In diesem Bereich besteht noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Insbesondere hinsichtlich der Performance der Programme bestehen auch außerhalb von Krisenzeiten Defizite. Deshalb wäre zu bedenken, dass in Krisenzeiten, in denen stets eine massive Erhöhung bei der Nutzung des Internets zu erwarten ist, (gesonderte oder vorrangige) Leitungskapazitäten mit einer ausreichenden Bandbreite (auch) für die Justiz zur Verfügung gestellt werden.

Ansonsten hat sich aus unserer Sicht die Leistungs- und Einsatzfähigkeit der baden-württembergischen Justiz während der Corona Pandemie bewährt. Dies gilt insbesondere auch bezüglich der Aufgabe, die im gewaltenteilten Staat der Justiz bei der Kontrolle von Exekutivmaßnahmen obliegt. U. E. haben die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte unter Beweis gestellt, dass sie ihren Kontrollaufgaben auch unter den Erschwernissen der Pandemie gut gerecht werden konnten.

In den Fragestellungen b) bis d)

- Optimierung der Zusammenarbeit von Politik, Zivilgesellschaft, spezialisierten Organisationen und Wirtschaft bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und –bewältigung;
- Unterstützung der in Krisensituationen verantwortlichen Akteure, ihre Führungsfähigkeiten auszubauen und in den Prozess der Krisenbewältigung zu implementieren;
- effektive Einbeziehung der Netzwerke und der Fähigkeiten des Ehrenamtes und der Katastrophenschutzorganisationen bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und –bewältigung, ohne sie zu überfordern;

sehen wir unsere Kompetenz und Expertise nicht berührt.

Zur Fragestellung e) „Definition der Kompetenzen der verschiedenen Ebenen und Ressorts sowie Weiterentwicklung der ebenen-, ressort- und auch grenzübergreifenden Zusammenarbeit“ ist auszuführen, dass justizspezifisch nicht der Bereich der rechtsprechenden Tätigkeit als solcher angesprochen ist, sondern der Bereich der Justizverwaltung. Diese sollte in übergreifenden Krisenstäben und Strategiegremien unseres Erachtens eingebunden sein, um spezifische Aspekte der Dritten Gewalt einbringen zu können. Aus unserer Sicht kann festgestellt werden, dass die Justizverwal-

tungen intern auf den verschiedenen Ebenen objektiv gut und effektiv zusammengearbeitet haben. Kritisch anzumerken ist, dass allerdings die Kommunikation gegenüber den Justizbediensteten häufig unzureichend war und es an Transparenz gemangelt hat. Beispielhaft angesprochen werden sollen die unzureichend kommunizierten Gründe über die fehlgeschlagene Priorisierung bei der Impfberechtigung der Justizbediensteten, die fehlgeschlagene flächendeckende Impfkampagne in betrieblichen Impfzentren und die stattdessen erfolgte Beschränkung auf ein einziges Pilotprojekt am Justizstandort Stuttgart. Wären die objektiv gut nachvollziehbaren Hintergründe offen und transparent kommuniziert worden, so hätte viel Unmut vertrauensschädigende Skepsis bei den Bediensteten vermieden werden können. In diesem Punkt sehen wir für künftige Krisensituationen erheblichen Verbesserungsbedarf.

Zur Fragestellung f) „Sicherstellung einer angemessenen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger“ ist anzumerken, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Justizsektor definiert wird durch die Verfahrensordnungen, die überwiegend in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Betroffen ist maßgeblich der Öffentlichkeitsgrundsatz, der in den Akutphasen der Pandemie oftmals nur mit Erschwernissen für alle (Gericht, Beteiligte, Besucher) – z. B. durch Maskenpflicht, Installation von Trennscheiben und Luftreinigern, Abstandsregelungen, Desinfektion der Räume und ihrer Ausstattungen, häufiges Lüften auch bei ungemütlichen Außentemperaturen - und mit erheblichen Auflagen im Rahmen der Sitzungspolizei gewährleistet werden konnte. Weitere Handlungsfelder für die Landespolitik ergeben sich aus unserer Sicht nicht.

Bei der Fragestellung g): „systematischere Gestaltung der Einbindung wissenschaftlicher Expertise und Beratung, insbesondere bei politischen Entscheidungsprozessen in Krisenzeiten;“ sehen wir im Grundsatz unsere Kompetenz und Expertise nicht berührt, wollen den Punkt aber zum Anlass für folgende Anmerkung nehmen:

Wie oben bereits angesprochen, war den Richtern vielfach verantwortungsvolle Entscheidungen darüber abverlangt, ob und wie Sitzungstermine abgehalten und welche sitzungspolizeilichen Maßnahmen hierfür ergriffen werden sollen. Für ein umsichtiges und verantwortungsbewusstes Handeln waren möglichst genaue Kenntnisse zum Infektionsgeschehen, zu Risiken, Risikogruppen und geeigneten Abwehrmaßnahmen erforderlich. Aus unserer Sicht wäre hierbei eine noch transparentere und intensivere

Beratung durch das Landesgesundheitsamt – z. B. durch Kontaktstellen mit konkreter, einzelfallbezogener Beratungsmöglichkeit - förderlich gewesen.

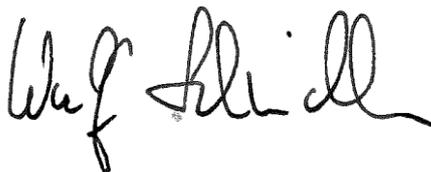
Bei der Fragestellung zu h) „Stärkung der Zivilgesellschaft, dass sie in komplexen Situationen und Zuständen der Ungewissheit handlungsfähig bleibt“ möchten wir das Augenmerk auf die eingangs erwähnte besondere Bedeutung der dritten Gewalt in Krisenzeiten lenken. Gerade eine funktionsfähige Justiz ist ein wichtiger Faktor für eine Stärkung der Zivilgesellschaft, die insbesondere in Krisenzeiten ein hohes Bedürfnis an Regelungssicherheit, Sanktionierung von Regelbrüchen und Kontrolle der Exekutive hat.

Zudem wirft diese Fragestellung ein grundsätzliches, von der Pandemie unabhängiges Problem auf, mit dem die Justiz zunehmend konfrontiert ist, dass nämlich die Akzeptanz gerichtlicher Entscheidungen u. a. deshalb sinkt, weil ihre Inhalte und ihre Bedeutung nicht allgemein verständlich transportiert werden können. Dies hat zum einen damit zu tun, dass wir uns einer Fachsprache bedienen, die von weiten Teilen der Bevölkerung als wenig verständlich empfunden wird; zum anderen werden in der medialen Verbreitung die zur Entscheidung gestellten Lebenssachverhalte und rechtlichen Problemstellungen mitunter deutlich verkürzt und ohne die notwendige Sachkunde dargestellt. Wir unterstützen deshalb nachdrücklich die Bemühungen, die Gerichte mit geschulten Pressesprechern auszustatten, die befähigt sein müssen, die getroffenen Entscheidungen so für die Allgemeinheit verständlich zu übersetzen, dass größere Teile der Bevölkerung als bisher in der Lage sind, Inhalt und Bedeutung des konkreten Richterspruchs zu verstehen. Dies kann nur gelingen, wenn die entsprechenden Pressesprecher nicht bloß fachlich geschult werden, sondern auch mit ausreichenden Freistellungen in die Lage versetzt werden, diese Tätigkeit sinnvoll auszuüben. Darüber hinaus wäre es aus unserer Sicht wünschenswert, in einem breiten Bildungsangebot sowohl im schulischen Bereich als auch im Bereich der Erwachsenenbildung die grundsätzlichen Funktionen und Prinzipien unseres Rechtssystems – sowohl verfahrensrechtlich als auch materiell-rechtlich – zu erläutern und zu erklären. Dieses Feld sollte insbesondere nicht Fake-News- und Verschwörungsnarrativen dubioser Internet-Kanäle überlassen werden.

Die Fragestellung i) „Identifikation von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die über einen besonderen Schutz- und Fürsorgeauftrag verfügen und deren Betrieb auch und

besonders in Krisenzeiten prioritär sichergestellt werden muss (z. B. Kindergärten, Schulen, Kinder- und Jugendhilfe, Frauen- und Kinderschutzhäuser u. ä.)“ spricht die Justiz nicht unmittelbar an. Dennoch sollte kein Zweifel an der überragenden Bedeutung der dritten Gewalt für unser Gemeinwesen bestehen, dass auch sie mit Priorität zu behandeln ist. Gerade Zeiten der Krise, der Not und des Notstandes erfordern zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung einerseits und Schutz und Absicherung der bürgerlichen Freiheitsrechte andererseits nicht nur eine starke Exekutive, sondern auch deren wirkungsvolle und glaubwürdige repressive Flankierung durch eine funktionsstüchtige Strafgerichtsbarkeit (z. B. bei Ausschreitungen, wie wir sie in den letzten Jahren bereits mehrfach erleben mussten), im selben Maße aber auch eine wirksame und starke Kontrolle der Exekutive (angefangen bei einer sorgfältigen Prüfung bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum im Strafbereich und endend bei einer wirkungsvollen richterlichen Kontrolle normativer Regelungen und ihrer Verhältnismäßigkeit). Dies alles kann die Justiz nur leisten, wenn auch in Krisenzeiten der Rang dieser Aufgaben anerkannt und respektiert wird.

Zur Fragestellung j) „Erfassung, Speicherung und Austausch krisenbezogener Daten, dass Effektivität und Geschwindigkeit gewährleistet sind, und Weiterentwicklung des Datenschutzes, dass er dem nicht entgegensteht bei gleichzeitiger Wahrung individueller Persönlichkeitsrechte“ dürften die für den Justizsektor maßgeblichen Regelungsinhalte in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, sodass die Landespolitik nicht berührt ist.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wulf Schindler'. The signature is fluid and cursive, with a prominent 'W' and 'S'.

Wulf Schindler

-Vorsitzender-