

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2441

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Sozialrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Sekretariat: Frau Anette Müller

Tel. +49 511 762 8225 / 8226

Mobil: 0173 / 6091454

Fax +49 511 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

23. Februar 2014

Stellungnahme für den Sonderausschuss Verfassungsreform – Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat mich gebeten, zu verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz Stellung zu nehmen. Vor dem Hintergrund des bisherigen Diskussionsstands beschränke ich mich in der vorliegenden Stellungnahme darauf, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Justizverwaltung darzulegen. Die Unterbreitung und Bewertung konkreter Vorschläge zur Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz sowie die Beantwortung der Frage, auf welcher Regelungsebene normative Änderungen zur Stärkung der Justizselbstverwaltung Niederschlag finden müssen, bleibt einer nachfolgenden Stellungnahme vorbehalten.

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Judikative (rechtsprechende Tätigkeit der Gerichte)

Innerhalb der dritten Gewalt ist die rechtsprechende Tätigkeit von der Verwaltung der Gerichtsbarkeit zu unterscheiden. Während die rechtsprechende Tätigkeit staatsorganisatorisch zur Judikative gehört, ist die Verwaltung der Gerichte Teil der Exekutive¹. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausge-

¹ Mertin, ZRP 2002, 332 (334).

staltung der Judikative unterscheiden sich grundsätzlich von denen für die Exekutive.

Die rechtsprechende Gewalt ist gem. Art. 92 GG den Richtern anvertraut; sie wird durch die Gerichte des Bundes und der Länder ausgeübt. Gem. Art. 97 Abs. 1 GG sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Diese bundesverfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie gilt für Bundes- und für Landesrichter grundsätzlich gleichermaßen. Eine entsprechende Unabhängigkeitsgarantie findet sich für die schleswig-holsteinischen Richter in Art. 2 Abs. 3 Alt. 2 Verf SH, wonach die Rechtsprechung durch unabhängige Gerichte ausgeübt wird. Daran anknüpfend bestimmt Art. 43 Abs. 1 Satz 2 Verf SH, dass die Richterinnen und Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Dem Verfassungsgebot der Unabhängigkeit der Richter unterfallen sowohl der Entscheidungsausspruch als auch die gesamten verfahrensleitenden und verfahrensbegleitenden Anordnungen der Richter². Die Unabhängigkeit der Richter wird zum Teil zu den „Wesensmerkmalen“ der rechtsprechenden Gewalt nach Art. 92 GG gezählt³.

Daraus folgt, dass Richter grundsätzlich sowohl personell (zu Einschränkungen sogleich) als auch sachlich-inhaltlich keinerlei steuernden Einflussnahmen wie insbesondere Weisungen anderer staatlicher Organe unterliegen⁴, womit eine verfassungsunmittelbare Durchbrechung des Prinzips demokratischer Legitimation (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 26 Abs. 1 Verf SH) bestimmt ist. Eine inhaltliche Einflussnahme auf die Richter ist namentlich der Legislative und der Exekutive strikt untersagt⁵. Die verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie für die Richter entfaltet darüber hinaus Wirkung innerhalb der Gerichtsbarkeit, so dass die Unabhängigkeit der Richter auch durch Maßnahmen der dritten Gewalt selbst verletzt werden kann⁶. Aus-

² *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 94 f.; *Morgenthaler* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 1.11.2013, Art. 97 Rn. 10; vgl. auch *Papier*, NJW 2001, 1089 (1090).

³ *Groß*, ZRP 1999, 361; DRiZ 2003, 298 (300).

⁴ Vgl. nur *Voßkuhle/Sydow*, JZ 2002, 673 (677, 679); *Papier*, NJW 2001, 1089; *Groß*, ZRP 1999, 361 (361 ff.); *Mahrenholz*, DRiZ 1991, 432 (433), näher *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 94 ff.; eingehend *Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 148 ff.

⁵ *Morgenthaler* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 1.11.2013, Art. 97 Rn. 10 unter Hinweis auf BVerfGE 12, 67 (71), BVerfGE 14, 56 (69) und BVerfGE (55, 372 (389 f.)).

⁶ *Papier*, NJW 2001, 1089 (1090); NJW 2002, 2585 (2587) m.W.Nw.; *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 95 f.

fluss der personellen Unabhängigkeit der Richter ist Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden dürfen.

Eine verfassungsunmittelbare Einschränkung erfährt die verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie der Richter für den Bereich des Landesgerichtsbarkeit durch Art. 98 Abs. 4 G, wonach die Länder bestimmen können, dass über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Schleswig-Holstein hat von dieser Ermächtigung⁷ mit der Regelung des Art. 43 Abs. 2 Verf SH Gebrauch gemacht.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gerichtsverwaltung

Nach allgemeiner Ansicht ist die verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie der Richter inhaltlich auf den Bereich der rechtsprechenden Tätigkeit im engeren Sinne des Art. 92 GG bezogen und beschränkt und erstreckt sich nicht auf die Aufgaben der Gerichtsverwaltung⁸. Die verwaltende Tätigkeit der Gerichte wie die Ausübung von Personalhoheit, die Aufstellung und der Vollzug des Haushaltsplanes sowie sonstige Aufgaben des Gesetzesvollzugs im Rahmen der Justizverwaltung werden als von der Unabhängigkeitsgarantie des Art. 97 GG nicht erfasst angesehen⁹. Die Unabhängigkeit der Richter bezieht sich demzufolge nicht auf die Institution Gericht, sondern auf die Rechtsprechung im funktionalen Sinne. Ein Gebot oder auch nur eine verfassungsrechtliche Ermächtigung, die Verwaltung der Gerichte unabhängig zu gestalten, folgt dem-

⁷ Zum verpflichtenden Gehalt der Norm hinsichtlich der Beteiligung der Landesjustizminister trotz des anderslautenden Wortlauts statt vieler *Groß*, ZRP 1999, 361 (363) m.w.Nw.; zu der Diskussion um den normativen Gehalt des Art. 98 Abs. 4 GG eingehend *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 117 ff.; s. auch *Günther/Hamdorf*, Justizministerialblatt für Schleswig-Holstein 2009, 65 (67).

⁸ *Papier*, NJW 2001, 1089 (1090) mit näherer Begründung und m.w.Nw.; NJW 2002, 2585 (2588); *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 95. *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 681 – auch eingehend zum Begriff und zur Reichweite der Gerichtsverwaltung (S. 3 ff., insbesondere S. 13 ff.).

⁹ *Papier*, NJW 2002, 2585 (2588); *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 95.

nach nicht aus Art. 97 GG. Die Ableitung einer Unabhängigkeit der Gerichtsverwaltung aus dem Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3) wird ebenfalls abgelehnt¹⁰.

Auf der Grundlage dieser herrschenden Auffassung, dass eine verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie für die Verwaltung der Gerichte fehlt, bleibt es bei dem in Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (bzw. Art. 2 Abs. 1 und 2 Verf SH) verankerten Prinzip demokratischer Legitimation, das grundsätzlich sowohl in personeller als auch in sachlich-inhaltlicher Hinsicht die Rückführbarkeit der Tätigkeit der Gerichtsverwaltung auf den Willen des Volkes gebietet¹¹. Diese Rückführbarkeit wird in personeller Hinsicht durch Ernennung, Beförderung und Abberufung der Verwaltungsbediensteten durch übergeordnete Stellen der Exekutive sowie in sachlich-inhaltlicher Hinsicht durch parlamentarische Lenkung (Gesetz) und exekutive Steuerung (Weisungen und andere Steuerungsinstrumente) gewährleistet. Regelungen zur Einführung von Unabhängigkeit der Gerichtsverwaltung könnten das verfassungsrechtlich gebotene demokratische Legitimationsniveau unterschreiten¹²; ob dies der Fall ist, lässt sich nur anhand des jeweiligen Regelungsvorschlags beurteilen. Sofern das nach Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (bzw. Art. 2 Abs. 1 und 2 Verf SH) gebotene Legitimationsniveau unterschritten wird, besteht das Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung¹³.

Eine solche Rechtfertigung könnte, wenn man die Erstreckung der Unabhängigkeitsgarantie des Art. 97 GG (bzw. der Art. 2 Abs. 3, Art. 43 Abs. 1 Satz 2 Verf SH) auf die Verwaltung der Gerichte verneint, dann entweder mittelbar aus Art. 97 GG (bzw. aus Art. 2 Abs. 3, Art. 43 Abs. 1 Satz 2 Verf SH) folgen, wenn die betreffende Regelung zur Stärkung der Selbstverwaltung der Gerichte im Interesse der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Richter erforderlich ist¹⁴. Alternativ müsste gefragt werden, ob ein ungeschriebener verfassungsimpliciter Rechtfertigungsgrund besteht, der eine Unabhängigkeit der Justizverwaltung –

¹⁰ Statt vieler *Papier*, NJW 2002, 2585 (2588).

¹¹ *Papier*, NJW 2002, 2585 (2589).

¹² Vgl. auch *Neue Richtervereinigung*, Landesverband Schleswig-Holstein, Stellungnahme vom 16.1.2014, S. 3.

¹³ Statt vieler *Mertin*, ZRP 2002, 332 (334).

¹⁴ Vgl. *Röhl*, JZ 2002, 838 (842); näher *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, 2013, S. 96 ff. Gefahren für die Unabhängigkeit der Richter durch eine selbstverwaltete Gerichtsverwaltung sieht *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 642 ff., insbesondere 660 ff., der die Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung für weite Bereiche einer Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz betont.

zum Beispiel im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenerfüllung oder ihrer Effizienz – rechtfertigt. Ohne einen solchen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund wäre eine Unterschreitung des durch Art. 20 Abs. 1 und 2 GG gebotenen demokratischen Legitimationsniveaus für die Gerichtsverwaltung unzulässig. Daran änderte allein eine (stärkere) Ausprägung der institutionellen Legitimation der Justizverwaltung durch Gesetz oder Landesverfassungsrecht nichts. Alternativ bestünde die Möglichkeit, das Grundgesetz (sowie die Landesverfassung) zu ändern und eine Unabhängigkeitsgarantie auch für die Gerichtsverwaltung vorzusehen.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Staatsanwaltschaft

Soweit Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit von Einflussnahmen der Ministerialverwaltung auch für die Staatsanwaltschaft erwogen werden, ist zu beachten, dass die Staatsanwaltschaft als Teil der Exekutive iSd Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG ebenfalls gem. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG grundsätzlich dem Prinzip demokratischer Legitimation unterliegt. Die Unabhängigkeitsgarantie des Art. 97 Abs. 1 GG (bzw. des Art. 2 Abs. 3 Alt. 2, Art. 43 Abs. 1 Satz 2 Verf SH) gilt für die Staatsanwaltschaft nicht. Wollte man die Staatsanwaltschaft in Deutschland aus der Verwaltung ausgliedern und sie personell und/oder sachlich-inhaltlich unabhängig von Einflussnahmen der übrigen Verwaltung, namentlich der Regierung, stellen, bedürfte dies entweder einer Verfassungsänderung. Ohne eine Verfassungsänderung wäre eine unabhängige Ausgestaltung der Staatsanwaltschaft verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn aus der Erforderlichkeit einer funktionsgerechten und effizienten Strafverfolgung ein ungeschriebener, verfassungsimpliciter Grund zur Rechtfertigung einer Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft folgte. Diese Frage ist bislang, soweit ersichtlich, nicht geklärt.

gez. Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.