



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im Januar 2014
Stellungnahme Nr. 01/2014
Abrufbar unter www.richterverband.de

Stellungnahme zur Reform der Landesverfassung Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Zu den von dem Sonderausschuss Verfassungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtags gestellten Fragen nimmt der Schleswig-Holsteinische Richterverband wie folgt Stellung:

- 1. Welche Grenzen für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz ergeben sich aus bundesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere aus dem Grundgesetz, dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Deutschen Richtergesetz?*

Bundesrechtliche Grenzen ergeben sich für die Selbstverwaltung der Länderjustiz aus den Regelungen über das Demokratieprinzip in Art. 20 GG (a) und aus der Regelung über die Mitwirkung des Landesjustizministers an der Anstellung von Richtern in Art. 98 Abs. 4 GG (b).¹

¹ Die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Grenzen für die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz in Schleswig-Holstein wurden im Rahmen des von dem damaligen Justizminister Döring angestoßenen Projekts „Justiz 2010“ in der Arbeitsgruppe „Recht und Budget“ ausführlich geprüft. Das Ergebnis der Prüfung wurde in einem nicht veröffentlichten Zwischenbericht vom 10. Oktober 2008 festgehalten. Eine Zusammenfassung dieses Berichts bietet der Artikel von Günther/Hamdorf, „Justiz 2010: Leitplanken und Weichenstellungen“, SchlHA 2009, 65 ff.

a) Demokratieprinzip

Die Demokratie ist die Staats- und Regierungsform der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Schleswig-Holstein. Das in Art. 20 GG festgeschriebene Demokratieprinzip ist gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 31 GG auch für die Länder verbindlich und unterliegt der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 2 Abs. 1 LV geht in Bund und Land alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Entsprechendes bestimmt Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV für die Willensbekundung des Landesstaatsvolkes. Das in diesen Vorschriften zum Ausdruck kommende Prinzip der Volkssouveränität erfordert, dass jede Ausübung von Staatsgewalt über eine ununterbrochene Legitimationskette auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein muss. Die demokratische Legitimation kann in unterschiedlichen Formen vermittelt werden:

- als institutionelle und funktionelle Legitimation durch die Verfassung, indem diese vorsieht, dass das Volk die Staatsgewalt durch bestimmte Institutionen und Funktionen ausübt,
- als personelle Legitimation, indem der konkrete Amtswalter individuell durch eine ununterbrochene Legitimationskette mit dem Volk verbunden ist, sowie
- als sachlich-inhaltliche Legitimation, indem die Amtswalter an die in demokratischen Verfahren zustande gekommenen Gesetze gebunden und dem Volk als Abgeordnete direkt oder als Verwaltungsbedienstete über die oder den für den jeweiligen zuständige Ministerin oder zuständigen Minister verantwortlich sind.

Die verschiedenen Legitimationsformen stehen insofern in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander, als eine geringere Legitimation in der einen Form durch eine stärkere Legitimation in den anderen Formen ausgeglichen werden kann; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 ff., Juris Rn. 135). Im Bereich der Justiz ist das Handeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizverwaltung institutionell über Art. 26 LV, sachlich und personell über die Justizministerin oder den Justizminister und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament sowie dessen Wahl durch das Volk auf dieses rückführbar. Bei den Richterinnen und Richtern fehlt aufgrund deren Unabhängigkeit bei der Ausübung rechtsprechender Tätigkeit eine Einwirkungsmöglichkeit der Regierung. Die verringerte sachlich-inhaltliche Legitimation wird kompensiert durch eine verstärkte funktionelle Legitimation in Form von Art. 92 GG und Art. 43 Abs. 1 LV, durch die Ernennung bzw. Wahl der Richterinnen und Richter sowie durch eine besonders strikte Bindung an die von den Volksvertretern erlassenen Gesetze ohne eigenes Ermessen.

Nach Art. 26 Abs. 1 LV ist die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan. Durch die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz würde die in Art. 26 LV vorgesehene Legitimationskette, die dem Handeln der Justizverwaltung Legitimation über die Justizministerin oder den Justizminister, die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten und schließlich den Landtag vermittelt, gekappt. Diese Form der demokratischen Legitimation müsste daher durch andere Legitimationsformen ersetzt werden, etwa durch die überwiegende Besetzung des Wahlorgans mit direkt gewählten Volksvertretern und durch eine Rechenschaftspflicht des Lenkungsorgans gegenüber dem Parlament. Die Zulässigkeit des Vorhabens wird daher vor allem danach zu beurteilen sein, wie die künftigen Entscheidungsträgerorgane personell zusammengesetzt, wie sie organisiert und wie ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament ausgestaltet ist. Dabei ist zu beachten, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz (Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 ff., Juris Rn. 137) ein Amtsträger uneingeschränkte personelle Legitimation nur besitzt, wenn er

verfassungsgemäß sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder dadurch erhalten hat, dass er durch einen seinerseits personell legitimierten, unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelnden Amtsträger oder mit dessen Zustimmung bestellt worden ist (ununterbrochene Legitimationskette). Erfolgt die Bestellung eines Amtsträgers durch ein Gremium als Kurationsorgan, das nur teilweise aus personell legitimierten Amtsträgern zusammengesetzt ist, so erhält der zu Bestellende volle demokratische Legitimation für sein Amt nur dadurch, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit sich ihrerseits aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimer Mitglieder des Kurationsorgans ergibt. Die Vermittlung personeller demokratischer Legitimation setzt dem Bundesverfassungsgericht zufolge weiter voraus, dass die personell demokratisch legitimierten Mitglieder eines solchen Kurationsorgans bei ihrer Mitwirkung an der Bestellung eines Amtsträgers ihrerseits auch parlamentarisch verantwortlich handeln.

b) Richteranstellung

Die Personalhoheit für die Richterinnen und Richter des Landes trägt die jeweilige Landesjustizministerin bzw. der jeweilige Landesjustizminister.² Gemäß Art. 98 Abs. 4 GG können die Länder aber bestimmen, dass über die Anstellung³ der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Nach herrschender Meinung räumt diese Regelung den Ländern nicht lediglich die Möglichkeit der Einrichtung von Richterwahlausschüssen ein, sondern erfordert zugleich die Beteiligung der Exekutive an der Richterwahl.⁴ Die Länder sind nicht berechtigt, die von Art. 98 Abs. 4 GG vorausgesetzte Entscheidungszuständigkeit der Justizministerin oder des Justizministers unter die Schwelle einer gemeinsamen

² *Herzog* in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 37; *Wilke* in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 32.

³ Die Regelung soll sich nach h.L. über ihren Wortlaut hinaus auch auf Beförderungen beziehen *Papier*, „Zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt“, NJW 2002, 2585, 2590 m.w.N. Gleiches gilt für Art. 43 Abs. 2 LV, *Wilke* in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 39.

⁴ *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 118 f.; *Herzog* in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 36.

Entscheidung mit dem Richterwahlausschuss abzusenken.⁵ Die Letztverantwortung für die Ernennung zum Landesrichter muss nach einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts trotz einer zulässigen Mitentscheidungsbefugnis von Richterwahlausschüssen beim Landesjustizminister liegen, da der Richterwahlausschuss – wenn er wie im dort entschiedenen Fall Parlament und Regierung nicht verantwortlich ist – keine alleinige Entscheidungsbefugnis haben kann, ohne dass damit das Demokratieprinzip verletzt würde.⁶ In der Literatur wird daher überwiegend davon ausgegangen, dass eine Regelung, die dem Landesjustizminister die Letztverantwortung entzöge, eine Änderung des Grundgesetzes erfordern würde.⁷ Eine Senatsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist zu dieser Frage allerdings bislang nicht ergangen, so dass man die Rechtslage nicht als letztgültig und abschließend geklärt wird ansehen können.

Unter dem Begriff „Landesjustizminister“ in Art. 98 Abs. 4 GG ist der „für den Gerichtszweig zuständige Landesminister“ zu verstehen.⁸ Ob „Landesjustizminister“ in diesem Sinne auch die Leiterin oder der Leiter einer neu einzurichten, nicht der Ministerialverwaltung zugehörigen obersten Landesbehörde⁹ für die Justiz sein kann, ist bislang nicht geklärt, dürfte nach hiesiger Ansicht aber zu bejahen sein, wenn eine ausreichende demokratische Legitimation dieser Leitung sichergestellt ist.

Der Deutsche Richterbund hat im Jahre 2010 den Entwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz vorgelegt. Der Entwurf ist dieser Stellungnahme beige-

⁵ Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 39; Papier, „Zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt“, NJW 2002, 2585, 2590; Wilke in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 34.

⁶ BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 4. Mai 1998 - 2 BvR 2555/96 -, NJW 1998, 2590.

⁷ Fuchs, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 119; Papier, „Zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt“, NJW 2002, 2585, 2588 ff.; Mertin, „Selbstverwaltung der Justiz als Verfassungsauftrag?“, ZRP 2002, 332, 334. Nach a.A. soll es möglich sein, das Prinzip der Übereinstimmung auf die Stimmabgabe der Justizministerin oder des Justizministers als Mitglied des Richterwahlausschusses zu beschränken, so Umbach in: Umbach/Clemens, GG Bd. II, Art. 98 Rn. 80.

⁸ Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 40.

⁹ Lösungen „unterhalb“ einer neuen obersten Landesbehörde, also etwa die Übertragung der Zuständigkeiten auf die Obergerichte, auf eine Körperschaft ohne Gebietshoheit, auf ein Amt im Sinne von § 5 Abs. 2 LVwG oder auf eine Anstalt öffentlichen Rechts kommen aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht, siehe hierzu Günther/Hamdorf, „Justiz 2010“: Leitplanken und Weichenstellungen“, SchlHA 2009, 65, 69 f.

fügt. Er sieht vor, dass an die Stelle des Justizministers ein Justizverwaltungsrat aus fünf Richtern und Staatsanwälten tritt. Seine Mitglieder werden von einem Justizwahlausschuss bestimmt, dem mehrheitlich Landtagsabgeordnete und daneben gewählte Richter und Staatsanwälte sowie eine Rechtsanwältin oder einer Rechtsanwalt mit beratender Stimme angehören. Ein Mitglied des Justizverwaltungsrats wird als Justizpräsidentin oder Justizpräsident gewählt, die oder der die Justiz nach außen hin vertritt. Der Justizverwaltungsrat sorgt für die Erfüllung des Justizgewährungsanspruchs. Das schließt die Sicherung der Qualität richterlicher und staatsanwaltlicher Arbeit ein. Insoweit ist der Justizverwaltungsrat auch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig. Zu seinen Aufgaben gehören zudem alle Personalentscheidungen und die Dienstaufsicht in der Justiz. Kommt keine Einigung mit der zuständigen Personalvertretung zustande, so entscheidet der Justizwahlausschuss. Der Justizverwaltungsrat stellt auch das Gesamtbudget der Justiz auf und vertritt es gegenüber dem Finanzminister und dem Parlament. Verwaltungsaufgaben, die gegenwärtig dezentral von den Gerichten und Staatsanwaltschaften selbst erledigt wurden, verbleiben dort, um eine schlanke Justizverwaltung zu garantieren. Der Entwurf wahrt nach Ansicht des Richterverbandes Schleswig-Holstein die oben skizzierten Grenzen, die das Grundgesetz der Selbstverwaltung der Justiz setzt. Einzig die Regelung in § 16 über Personalentscheidungen könnte möglicherweise eine Grundgesetzänderung erforderlich machen, da die Mitglieder des Justizwahlausschusses nach § 5 des Entwurfs an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sein sollen, somit also Regierung und Parlament gegenüber nicht verantwortlich wären.¹⁰

2. Ist es nach derzeit geltendem Landesverfassungsrecht möglich, die Justizverwaltung als oberste Landesbehörde einzurichten?

Nach Art. 26 Abs. 1 LV ist die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan. Die Einrichtung einer neben der Ministerialverwaltung stehenden obersten Landesbehörde dürfte daher nur zulässig sein, wenn sie in der Landesverfassung ausdrücklich vorgesehen ist, wie für den Landesrechnungshof in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV, oder vorausgesetzt wird, wie für den Landtagspräsidenten in Art. 14 LV und für den Prä-

¹⁰ So auch *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete

sidenten des Landesverfassungsgerichts gemäß Art. 44 LV, die jeweils oberste Landesbehörden sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben, § 5 LVwG. Auch die Landesregierung ging bei der ursprünglich geplanten Einrichtung eines Landesdatenschutzzentrums als oberste Landesbehörde davon aus, dass diese einer Verfassungsänderung bedürfe.¹¹ Da durch die Selbstverwaltung ein mit mehreren tausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht unbeträchtlicher Teil der Landesverwaltung aus dem demokratisch legitimierten Bereich der Ministerialverwaltung herausgenommen würde, dürfte zudem eine verstärkte institutionelle Legitimation erforderlich, das heißt schon aus Gründen der demokratischen Legitimation, eine Regelung über die Selbstverwaltung der Justiz in der Landesverfassung angezeigt sein (siehe oben 1. a)).

Gemäß Art. 43 Abs. 2 Satz 1 LV entscheidet über die Anstellung einer Richterin oder eines Richters die oder der für den jeweiligen Gerichtszweig zuständige Landesministerin oder Landesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss, der zu zwei Dritteln aus Abgeordneten besteht. Diese landesrechtliche Regelung wird durch Art. 98 Abs. 4 GG ausdrücklich zugelassen. Es könnte angezeigt sein, die Regelung klarstellend dahin zu ändern, dass die Begriffe „Landesministerin oder Landesminister“ ersetzt werden durch allgemeinere Begriffe, etwa „Leiterin oder Leiter der obersten Landesjustizbehörde“. Eine solche Regelung dürfte mit Art. 98 Abs. 4 GG vereinbar sein, wenn das Leitungsorgan selbst hinreichend demokratisch legitimiert ist.

Zudem dürfte Art. 43 Abs. 2 Satz 1 LV wie Art. 98 Abs. 4 GG eine Letztentscheidungsbefugnis der Leiterin bzw. des Leiters der obersten Landesjustizbehörde erfordern.¹² Eine Änderung dieser Regelung im Sinne eine Herabstufung dieses Letztentscheidungsrechts verstieße nach einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts wohl gegen Art. 98 Abs. 4 GG in seiner derzeitigen Fassung. Eine Senatsentscheidung steht zu dieser Frage aber noch aus.

Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 155.

¹¹ LT-Drs. 14/1933, Bericht S. 5. Hiervon wurde bekanntlich später abgesehen und das „Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein“ als Anstalt öffentlichen Rechts gegründet.

¹² Wilke in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 34, der von der Gleichberechtigung von Exekutive (Minister) und Richterwahlausschuss als Grenze des „äußersten Entgegenkommens“ der Exekutive spricht.