

# Länderverfassung und Gerichtsverfassung

Dozent Dr. sc. GEORG GRUNZIG und Prof. Dr. sc. FROHMUT MÜLLER.

Hochschule für Recht und Verwaltung, Potsdam

Die Länderbildung auf dem Territorium der DDR stellt Verfassungsprobleme auf die Tagesordnung. Damit treten auch die Beziehungen zwischen Länderverfassung und Gerichtsverfassung in den Blick. Es geht um die Verfassungsregelung und die auf ihr und den Bundesgesetzen beruhende Gesetzesregelung der dritten Gewalt in den Ländern. Das war schon ein wesentlicher Bestandteil der Verfassungsgesetzgebung der deutschen Länder nach dem zweiten Weltkrieg.<sup>1</sup> Zwischen ihrem Abschluß und heute liegen etwa vier Jahrzehnte Verfassungs- und Rechtsentwicklung der Bundesrepublik gerade auf dem Gebiet der dritten Gewalt.<sup>2</sup> Die neuen Länderverfassungen müssen zu den notwendigen und einschneidenden Veränderungen beitragen, die die zentralistisch-administrativen Strukturen der Justiz, die Deformationen und Mißbrauch einschlossen, aufheben und die Homogenität der Landesverfassungen mit dem Grundgesetz (Art. 28 GG) auf dem Gebiet der dritten Gewalt herstellen.

Justiz ist weitgehend und wesentlich Ländersache, da mit Ausnahme der durch Verfassung und Gesetz bestimmten Bundesgerichte (Art. 95, 96 GG) alle Gerichte der Länder sind. Schon deshalb bedarf der auf die Gerichtsverfassung bezogene Aspekt der Bundesstaatlichkeit der Landes Verfassungsregelung. Das vertikal in die fünf Fachgerichtsbarkeiten gegliederte Gerichtssystem ist horizontal in die Gerichte des Bundes und in die der Länder gegliedert. Auch dies ist ein Aspekt der Gewaltenteilung.

Versteht man unter Gerichtsverfassung zumindest die „Gesamtheit der Regeln, die für die Einrichtung und die Tätigkeit der Gerichte maßgebend sind“,<sup>3</sup> die Regelung der „gemeinsamen Grundlagen aller Zweige der Gerichtsbarkeit“,<sup>4</sup> also die Rechtsgrundlagen der dritten Gewalt (das für sie Maßgebliche und Charakteristische),<sup>5</sup> so ist der Handlungsbedarf für die Landesverfassungsgesetzgebung evident. Es geht um die Justizhoheit der Länder, um ihre eigenen Verfassungsgrundlagen und damit auch hier um einen aussagekräftigen „Indikator für die Einschätzung der Rechtsprechung als Staatsgewalt wie auch der in ihr Tätigen im Rahmen der gesamten staatlichen Organisation, auch für ihren Stellenwert im Verständnis der Bürger.“<sup>6</sup>

## Die Justizhoheit der Länder

Nach dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) haben die Länder Staatsqualität. Ihre Kompetenz ist originär, nicht vom Bunde abgeleitet und grundgesetzlich bestimmt und gesichert. Deshalb haben die Länder eigene Hoheitsrechte, einschließlich eigener Verfassungs- und Gesetzgebungskompetenz. Die Justizhoheit gehört zur Landeshoheit.

Auf dem Gebiet der dritten Gewalt gibt es Grundfragen in den Ländern, denen Verfassungsrang zukommt. Denn die Gerichtsverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist keine „Bundesgerichtsverfassung“, die etwa in den Ländern nur auszuführen wäre wie vergleichsweise verfassungsrechtliche Regelungen auf dem Gebiet der Exekutive (Art. 83 ff. GG); sie ist vielmehr die Gesamtheit der Bundes- und Landesregelungen, die vom Grundgesetz und von den Länderverfassungen ausgehen. Die Justizhoheit der Länder ist also nicht reduzierbar auf einfachgesetzliche und exekutive Regelungen.

Die Landesverfassungsgesetzgebung auf dem Territorium der DDR als Grundregelung zur Herstellung und Verwirklichung der Justizhoheit der hier neu zu bildenden Länder ist ein wesentlicher Schritt neuen Verfassungsdenkens; sie stellt die radikale Abkehr vom vereinheitlichten, ausschließlich zentral geleiteten Gerichtssystem dar, das nur Gerichte und Richter der Republik kannte. Dieser Staatscharakter unterscheidet insofern prinzipiell auch im Bereich der dritten Gewalt die Länder von der Verwaltungsgliederung „Bezirk“, als sie eigene Gerichte haben. Justizhoheit der Länder bedeutet jedoch nicht Partikularismus, „Landrecht“ in der Rechtsprechung oder gar eine „landespolitische“ Orientierung oder

Kontrolle der Rechtsprechung; das verbieten Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Unabhängigkeit.<sup>7</sup>

Die Bundesrepublik ist ein einheitliches Rechtspflegegebiet.<sup>8</sup> Rechtsstaatsprinzip und Gleichheitsgrundsatz erfordern eine im grundlegenden einheitliche, inhaltlich homogene, im Bund unter Mitwirkung der Länder und bei ihrer Bindung an die Bundesgesetze zu gestaltende Rechtsetzung und eine weitgehend einheitliche Rechtsanwendung. Hier liegt die hohe und spezifische Verantwortung der Rechtsprechung.

Auf dem Gebiet der Justizhoheit bzw. der Rechtspflege gehören die Bereiche Gerichtsverfassung, Verfahren, Rechtsanwaltschaft und Notariat ebenso zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 GG) wie eine Reihe der materiell-rechtlichen Regelungen, aus denen in Konfliktfällen infolge der umfassenden Rechtsweggarantie Gegenstände gerichtlicher Entscheidungen erwachsen. Wesentliche gerichtsverfassungsrechtliche Materien sind bundeseinheitlich geregelt. So wird in diesem Zusammenhang berechtigt darauf hingewiesen, daß die bundesstaatliche Gliederung der dritten Gewalt in der Praxis „durch die umfassende Bundesgesetzgebung nach Art. 74 Nr. 1 und die Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte stark abgemildert ..“<sup>9</sup> werde, was aber hinsichtlich der Gesetzgebung weitgehend auch auf anderen Gebieten gilt.<sup>10</sup> Dennoch bedeutet das nicht, daß die Länderverfassungen und -gesetze hinsichtlich der Gerichtsverfassung etwa keinen eigenen Regelungsgegenstand oder kein Regelungsbedürfnis hätten und mit Verweisen auf Bundesregelungen auskämen.<sup>11</sup>

Die Wahrnehmung der Justizhoheit der Länder beginnt mit der Regelung der Verfassungsgrundlagen der - in Art. 92 GG genannten - Gerichte der Länder durch die Landesverfassung. Sie schließt die Regelung der verfassungsrechtlichen Stellung der Richter dieser Gerichte ein (vgl. Art. 98, Abs. 3 bis 5 GG) und müßte sich auf die Bestimmung von Stellung und Funktion, der Grundsätze der Besetzung des Verfassungsgerichts des Landes, Grundregelungen zu den fünf Fachgerichtsbarkeiten und eine Reihe weiterer Fragen der Rechtspflege erstrecken.<sup>12</sup> Im Grunde gehören bestimmte Beziehungen zwischen den auch im Land dreigeteilten Gewalten in die Verfassung; so die grundlegende Verantwortung des Landtages,

1 Die geltenden Länderverfassungen in der BRD sind zwischen 1947 und 1953 erlassen worden (s. Verfassungen der deutschen Bundesländer, München 1988). Die Verfassungen der Länder der sowjetischen Besatzungszone wurden zwischen Dezember 1946 und Februar 1947 erlassen (s. K. Schubes, Der Aufbau der Länderverfassungen in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Berlin 1948; Verfassungen in der DDR, Baden-Baden 1990).

2 Vgl. z.B. E. Schmidt-Alßmann, „Das Grundgesetz und die rechtsprechende Gewalt“, in: Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1990, S. 79 ff.

3 O.R. Kissel, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, München 1981, Einleitung Rn. 1.

4 M. Wolf, Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenszweige, München 1987, S. 7.

5 E. Schilken, Gerichtsverfassungsrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1990, S. 3.

6 O.R. Kissel, „Die Gerichtsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland - dargestellt unter Berücksichtigung des Staatsvertrages zwischen der DDR und der BRD, - NJ 1990, Heft 7, S. 272.

7 Vgl. Verfassungsgesetz zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 5.7.1990 (GBl. I Nr. 42 S. 635), Richtergesetz vom 5.7.1990 (GBl. I Nr. 42 S. 637) sowie Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der DDR (Verfassungsgrundsätze vom 17.6.1990 (GBl. I Nr. 33 S. 299) und die mit dem Staatsvertrag verbundenen Festlegungen. Nach diesen gesetzlichen Regelungen können auch kommunale Vertretungen und deren Organe keine Berichte oder Auskünfte von den Justizorganen verlangen, wie es etwa nach dem GöV möglich gewesen war.

8 Vgl. E. Schilken, a.a.O., S. 161.

9 K.H. Seifert/D. Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1988, Vorbemerkung 2 zu IX.

10 Vgl. z.B. J.A. Frowein, „Die Entwicklung des Bundesstaates unter dem Grundgesetz“, in: Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, a.a.O., S.21, 24; D. Czybulka, „Zur Entwicklung des Föderalismus in der DDR und in Deutschland (mit einem Seitenblick auf Europa)“, Zeitschrift für Rechtspolitik - ZRP - (München/Frankfurt a.M.) 1990, Heft 7, S. 269 ff.

11 Vgl. J.A. Frowein, a.a.O., S. 30. der unter Bezug auf das Bundesverfassungsgericht darlegt, „die Länder im Bundesstaat seien nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibe.“

12 Vgl. z.B. F. Ostler, Bayerische Justizgesetze, München 1988.