

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 250

Verfassungsfragen der Richterwahl

Dargestellt anhand der Gesetzentwürfe
zur Einführung der Richterwahl
in Nordrhein-Westfalen

Von

Ernst-Wolfgang Böckenförde

Zweite Auflage



Duncker & Humblot · Berlin

ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE

Verfassungsfragen der Richterwahl

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 250

Verfassungsfragen der Richterwahl

Dargestellt anhand der Gesetzentwürfe
zur Einführung der Richterwahl
in Nordrhein-Westfalen

Von

Ernst-Wolfgang Böckenförde

Zweite Auflage



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Böckenförde, Ernst-Wolfgang:

Verfassungsfragen der Richterwahl : dargestellt anhand der
Gesetzentwürfe zur Einführung der Richterwahl in Nordrhein-
Westfalen / von Ernst-Wolfgang Böckenförde. – 2. Aufl. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 250)

ISBN 3-428-03217-9

1. Auflage 1974

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-03217-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort zur zweiten Auflage

Die Untersuchung, zuerst vor 24 Jahren erschienen und seit längerem vergriffen, wird hier unverändert neu aufgelegt. Sie wieder zugänglich zu machen, rechtfertigt sich aus der Aktualität, die der Frage der Richterwahl, ihrem Ob und ihrer näheren Ausgestaltung, nach wie vor zukommt. So ist kürzlich die Einführung einer Richterwahl in Nordrhein-Westfalen, das sie bisher nicht kennt, wieder in die Diskussion gekommen und dazu eine gutachtliche Äußerung erstattet worden (Dirk Ehlers, Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl. Zu Möglichkeiten und Grenzen der Bildung von Richterwahlausschüssen, Berlin 1998).

Die Art und Weise der Bestellung der Richter, denen die Wahrnehmung unabhängiger, nur dem Gesetz unterworfenen und an Gesetz und Recht gebundener Rechtsprechung anvertraut ist, gehört zu den Grundproblemen einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsordnung. Sie kann unterschiedlich geregelt werden, steht aber nicht einem Belieben offen. Die Schrift hat seinerzeit über die durch den Gutachtenauftrag bedingten kompetenzrechtlichen Fragen hinaus die verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien in Blick genommen, an denen sich die Regelung der Bestellung der Richter orientieren muß, und untersucht, welche Folgerungen sich daraus ergeben. Wenn es ihr dabei gelungen ist, zu einer Gesamtbehandlung der Verfassungsfragen der Richterwahl zu gelangen, wie ein Rezensent gemeint hat (vgl. Hans-Peter Ipsen, DVBl. 1975, S. 278), mag sie auch heute noch für die verfassungsrechtliche Diskussion von Nutzen sein.

Freiburg i. Br., im Juni 1998

Ernst-Wolfgang Böckenförde

Vorwort

Die Frage, in welcher Weise die Richter in ihr Amt berufen werden sollen, hat im Zusammenhang mit der Diskussion um Stellung und Funktion des Richters, insbesondere seiner Teilnahme am Prozeß der Rechtsbildung, in den letzten Jahren erheblich an politischer Aktualität gewonnen. Die Reformbestrebungen, von den Richterverbänden und aus den politischen Parteien angestoßen, haben vor allem die Einführung der Richterwahl zum Ziel. Über deren Ausgestaltung, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung der Richter selbst an der Richterwahl, bestehen freilich verschiedene Auffassungen. Die Auseinandersetzung darüber betrifft nicht nur Fragen politischer Zweckmäßigkeit, sie wirft ebenso Probleme verfassungsrechtlicher und verfassungsstruktureller Art auf. Die Regelung der Richterbestellung steht in einem notwendigen Zusammenhang mit dem demokratischen Prinzip der Verfassung, dem daraus folgenden Gebot der demokratischen Legitimation aller Ausübung von Staatsgewalt sowie dem Prinzip der Gewaltengliederung; sie unterliegt ferner der Anforderung, Stellung und Funktion der rechtsprechenden Gewalt, wie die Verfassung sie näher bestimmt, zu sichern und abzustützen.

Die hier vorgelegte Untersuchung ist als Rechtsgutachten für den Justizausschuß des Landtages Nordrhein-Westfalen entstanden. Sie behandelt neben den formellen landes- und bundesverfassungsrechtlichen Problemen, die eine Einführung der Richterwahl in Nordrhein-Westfalen aufwirft, vor allem auch die materiell-verfassungsrechtlichen Probleme der Richterwahl und ihrer Ausgestaltung. An den inhaltlichen Aussagen des Gutachtens ist für die Drucklegung nichts geändert worden; es wurden lediglich einige ergänzende Hinweise in den Anmerkungen angebracht und die Einleitung neu gefaßt.

Bei der Sichtung und Auswertung von Literatur und Materialien haben mich meine wissenschaftlichen Mitarbeiter, die Herren Otto Jacobs und Dr. W. Opfermann tatkräftig und sehr förderlich unterstützt. Ihnen gilt dafür mein besonderer Dank. Ebenso gilt mein herzlicher Dank meiner Sekretärin Frau H. Hirsch für ihre bewährte Hilfe bei der Herstellung des Manuskripts, dem Lesen der Korrekturen und der Anfertigung des Registers; für das Lesen der Korrekturen danke ich außerdem den Herren H. Mandelartz und J. Wieland.

Bielefeld, im Juni 1974

E.-W. Böckenförde

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Gegenstand der Untersuchung	13
--	-----------

Teil A

Inhalt und Bedeutung des Art. 58 LV im Hinblick auf die Einführung von Formen der Richterwahl durch (einfaches) Gesetz	16
---	-----------

§ 1. Die gegenständliche Erstreckung des Art. 58 LV auf die Ernennung der Richter im Landesdienst	16
I. Wortlaut, systematische und entstehungszeitliche Interpretation	16
II. Entstehungsgeschichte des Art. 58 LV	18
III. Ergebnis	20
§ 2. Der Inhalt des Ernennungsrechts der Landesregierung nach Art. 58 LV	20
I. Der Inhalt des Ernennungsrechts hinsichtlich der Landesbeamten i.e.S.	20
1. Verfassungstradition und systematischer Regelungszusammenhang des Art. 58 LV	21
2. Notwendige Befugnisse der Regierungsgewalt im demokratischen Rechtsstaat	22
3. Ergebnis	22
II. Der Inhalt des Ernennungsrechts hinsichtlich der Richter im Landesdienst	23
1. Fehlender Bezug zur Personalhoheit als Kern der Regierungsgewalt	23
2. Kompetenzbegründende Zuweisung des materiellen Entscheidungsrechts durch den Verfassungsgeber	24
3. Keine nur vorläufige, nicht abschließende Kompetenzbegründung	25
§ 3. Möglichkeiten der Einschränkung und Übertragung der Befugnisse aus Art 58 LV durch den (einfachen) Gesetzgeber	27
I. Kein besonderer verfassungsrechtlicher Gesetzesvorbehalt	27

II. Das allgemeine Zugriffsrecht des Gesetzgebers gegenüber der Exekutive	29
1. Regelung der materiellrechtlichen Grundlagen und Bindungen des Ernennungsrechts	29
2. Regelung der Ernennungszuständigkeit	30
III. Keine anerkannte Rechtstradition und/oder verfassungsgeschützte Rechtsposition als Grundlage gesetzgeberischer Regelungszuständigkeit	32
IV. Ergebnis	34
§ 4. Vereinbarkeit der Regelungen der Richterbestellung in den vorliegenden Gesetzentwürfen mit Art. 58 LV	34
I. Die Regelung des Gesetzentwurfs der CDU-Fraktion	34
II. Die Regelung des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion	36
III. Ergebnis	38

Teil B

Inhalt und Bedeutung des Art. 98 IV GG im Hinblick auf die landesgesetzliche Einführung von Formen der Richterwahl	40
§ 5. Die derzeit vorgetragenen Interpretationen des Art. 98 IV GG	40
I. Begründung (Bekräftigung) der Länderzuständigkeit zur Einführung der Richterwahl bei gleichzeitiger Bindung an die in Art. 98 IV GG vorgesehene Form	41
II. Ermächtigung der Länder zur Einführung der Richterwahl (bei Bindung an die Form des Art. 98 IV GG) unter Suspendierung entgegenstehenden Landesverfassungsrechts	42
III. Bloße Schutzvorschrift zugunsten der Länder	43
§ 6. Die Regelung des Art. 98 IV GG im systematischen Zusammenhang des IX. Abschnitts des GG	43
I. Der dreifache Regelungsgehalt des IX. Abschnitts des GG	43
1. Gemeines Bundesrecht über Stellung und Funktion der rechtssprechenden Gewalt und der Richter	44
2. Nur auf den Zentralstaat (Bund) bezogene Regelung	44
3. Kompetenzverteilungs- und -ausübungsregelungen	44
II. Die Regelungen des IX. Abschnitts des GG im einzelnen	45
1. Materien gemeinen Bundesrechts	45
2. Das Fehlen gemeinen Bundesrechts für die Richterbestellung	45
3. Regelungen hinsichtlich der Rechtsstellung der Richter im übrigen	46

III. Folgerungen für Inhalt und normative Funktion des Art. 98 IV GG	46
1. Keine Abweichungsermächtigung von gemeinbundesrechtlichen Normen der Richterbestellung	46
2. Keine Verpflichtung/Begrenzung der Länder auf die in Art. 98 IV GG vorgesehene Form der Richterbestellung	48
3. Keine Eindeutigkeit bezüglich der Suspendierung entgegenstehenden Landesverfassungsrechts	49
4. Verbleibender normativer Gehalt	49
§ 7. Die Entstehungsgeschichte des Art. 98 IV GG	50
I. Der Gang der Verhandlungen im Parlamentarischen Rat	50
1. Der ursprüngliche Vorschlag	50
2. Die Abänderungen im Laufe der Beratungen	51
3. Ergebnis	53
II. Spätere Auffassungen einiger Verhandlungsbeteiligter	53
III. Schlußfolgerung aus der Entstehungsgeschichte	55
§ 8. Abschließende Interpretation des Art. 98 IV GG	56
I. Keine Ermächtigung/Bekräftigung für die Länder mit Bindungscharakter	56
II. Keine Freistellung des Landesgesetzgebers von entgegenstehendem Landesverfassungsrecht	57
III. Begrenzung der Bundesrahmenkompetenz nach Art. 98 III GG als verbleibender normativer Gehalt	58

Teil C

**Verfassungsrechtliche Strukturprinzipien
in ihrer normativen Bedeutung für die Zusammensetzung/
Funktionsbestimmung von Richterwahlausschüssen** 59

§ 9. Bemerkungen zur Fragestellung	59
I. Gegenständliche Eingrenzung	59
1. Ausklammerung des Gesamtproblems der Richterwahl	59
2. Die Interdependenz von Zusammensetzung und Funktion der RiWAe für eine verfassungsrechtliche Beurteilung	59
II. Erkenntnisziel	59
1. Ermittlung äußerster Grenzen gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit	60
2. Aufweis verfassungsstruktureller Orientierungspunkte für die Gestaltung von Zusammensetzung/Funktion der RiWAe	60
III. Charakter der möglichen verfassungsrechtlichen Aussagen	61

1. Abschnitt

	<i>Das Prinzip der Gewaltengliederung</i>	61
§ 10.	Der Inhalt des Prinzips der Gewaltengliederung	62
	I. Kombination von Gewaltentrennung, -hemmung und -balancierung	62
	II. Ausrichtung auf Trennung und Balancierung staatlicher Funktionen, nicht politisch-sozialer Gruppen	64
	III. Keine Autonomie der einzelnen Gewalten für die eigene Personalergänzung	65
§ 11.	Das Verhältnis von Gewaltengliederung und demokratischem Prinzip	66
	I. Keine (gleichberechtigte) Nebenordnung	66
	II. Das demokratische Prinzip als Grundlage und Rahmen der Gewaltengliederung	67
§ 12.	Folgerungen im Hinblick auf die Zusammensetzung/Funktionsbestimmung von RiWAn	68
	I. Richter als solche nicht Repräsentanten der rechtsprechenden Gewalt	68
	II. Die Beteiligung der Richter an der Richterbestellung keine notwendige Folgerung aus dem Prinzip der Gewaltengliederung	69
	III. Die funktionssichernden Balancierungselemente im Rahmen der demokratischen Legitimation	70

2. Abschnitt

	<i>Das Prinzip der demokratischen Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt</i>	71
§ 13.	Die Geltung des Prinzips der demokratischen Legitimation für die Bestellung (Berufung/Ernennung) der Richter	71
	I. Die Rechtsprechungstätigkeit als Ausübung von Staatsgewalt ..	71
	II. Keine Durchbrechung des Gebots demokratischer Legitimation wegen richterlicher Unabhängigkeit	72
§ 14.	Der Inhalt des Prinzips der demokratischen Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt	73
	I. Notwendigkeit der demokratischen Legitimationskette für die Ausübung staatlicher Befugnisse	73
	1. Unmittelbare und mittelbare demokratische Legitimation	74
	2. Demokratische Legitimation der Entscheidung, nicht aller an der Entscheidung Beteiligten	74
	3. Grenzen der Beteiligung von Entscheidungsträgern ohne demokratische Legitimation	77
	II. Demokratische Verantwortlichkeit für die Ausübung staatlicher Befugnisse	79

§ 15. Folgerungen im Hinblick auf die Zusammensetzung/Funktionsbestimmung von RiWAn	80
I. Die Unzulässigkeit kooptationsartiger Formen richterlicher Mitwirkung	81
1. Unzulässige Formen positiver Kooptation	81
2. Unzulässige Formen negativer Kooptation	81
II. Die Unzulässigkeit von bindenden Vorschlags- oder Vetorechten für Richtervertreter bzw. -vertretungen	83
III. Das Problem bindender/abschließender Vorschlagsrechte bei der Wahl von Richtern als Mitglieder von RiWAn durch das Parlament	84
IV. Das Problem der fehlenden demokratischen Verantwortlichkeit der richterlichen Mitglieder von RiWAn	85

3. Abschnitt

*Das Prinzip adäquater Funktionssicherung
der rechtsprechenden Gewalt* 86

§ 16. Der besondere Funktionsgehalt der rechtsprechenden Gewalt im Rahmen der politischen Gesamtordnung	87
I. Die primäre Rechtsprechungsfunktion: neutrale, unparteiliche Entscheidung von Rechtsfällen in Bindung an Gesetz und Recht ..	87
1. Inhalt dieser Funktion	88
2. Politische Bedeutung dieser Funktion im Rahmen der politischen Gesamtordnung	89
3. Folgerungen für die Richterbestellung	90
II. Die Funktion der Rechtsfortbildung und Rechtsgestaltung	92
1. Bewußtwerdung und Anerkennung dieser Funktion	92
2. Eigenart und Grenzen dieser Funktion	93
3. Folgerungen für die Richterbestellung	97
III. Die Funktion der Gesellschaftsbefriedung und Gesellschaftsintegration	98
§ 17. Elemente einer den besonderen Funktionsgehalt der rechtsprechenden Gewalt sichernden Organisation der Richterbestellung	100
I. Keine Aufhebung des politischen Charakters der Richterbestellung (Richter-Personalpolitik)	100
II. Verhinderung einseitiger parteipolitischer Zugriffe auf die Richterbestellung und einer Parteipolitisierung der Richterschaft	102
1. Die Balancierung der Richterbestellung zwischen Exekutive und Legislative	102
2. Die Balancierung der Richterbestellung zwischen Politik und Verwaltung	105
3. Die Balancierung der Richterbestellung zwischen Politik und Richterschaft	107

III. Distanzierung der Richterbestellung von beteiligten Ressort- und/oder Gruppeninteressen	110
1. Die Distanzierung gegenüber Ressortinteressen	111
2. Die Distanzierung gegenüber gesellschaftlich-sozialen Gruppeneinflüssen	113
IV. Betonung des demokratischen Legitimationsrückhalts der rechtssprechenden Gewalt	114
§ 18. Folgerungen im Hinblick auf die Zusammensetzung/Funktionsbestimmung von RiWA	115
I. Der Vorzug balancierender Lösungen im Verhältnis Exekutive — RiWA	116
II. Der Vorzug balancierender Lösungen in der Zusammensetzung des RiWA	116
III. Die Problematik einer Doppelbeteiligung der Richter an der Richterbestellung	119
Zusammenfassung der Ergebnisse	121
Anhang:	127
Gesetzentwurf der CDU-Fraktion (Landtag NW Drucks. 7/726)	129
Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (Landtag NW Drucks. 7/1066)	131
Literaturverzeichnis	135
Sachverzeichnis	140

EINLEITUNG

Gegenstand der Untersuchung

I. Dem Landtag Nordrhein-Westfalen liegen derzeit zwei Gesetzentwürfe zur Einführung der Richterwahl vor: der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion über die Richterwahl vom 4. 5. 71 (Drucks. 7/726) und der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des Landesrichtergesetzes vom 13. 9. 71 (Drucks. 7/1066)¹. Nach beiden Entwürfen soll künftig über die erstmalige Berufung in ein Richteramt auf Lebenszeit sowie über die Berufung eines Richters auf Lebenszeit in ein anderes, gleich- oder höherbesoldetes Richteramt der Justizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß (RiWA) entscheiden (CDU-Entwurf § 1; SPD-Entwurf, Art. I § 6 a). Unterschiedlich geregelt sind in beiden Entwürfen die Zusammensetzung des RiWA, die Modalitäten des Zusammenwirkens von Justizminister und RiWA sowie die Zusammensetzung und Art der Mitwirkung des Präsidialrats bei der Richterwahl.

a) Der Entwurf der CDU-Fraktion (Drucks. 7/726) geht diesbezüglich von folgenden Regelungen aus:

1. Der RiWA besteht aus 8 Mitgliedern des Landtags und jeweils 7 Richtern des Gerichtszweiges, zu dem das zu besetzende Richteramt gehört (§ 2 I). Alle Mitglieder, auch die Richter, werden vom Landtag gewählt (§ 3 I). Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, und zwar in der Weise, daß jede Fraktion einen eigenen Wahlvorschlag (für Abgeordneten-Mitglieder und jeweilige Richter-Mitglieder) einbringen kann und die Sitze nach der Zahl der für die einzelnen Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen verteilt werden (§ 3 I - III).

Der RiWA entscheidet mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen in geheimer Abstimmung (§ 10 I).

2. Bei der Auswahl der Richter-Mitglieder sind die Fraktionen nicht frei, sondern an Vorschlagslisten gebunden, die durch Wahlen der Richterschaft (nach dem Wahlverfahren für den Präsidialrat) des jeweiligen Gerichtszweiges erstellt werden (§ 4). Diese Vorschlagslisten müssen bei 14 zu wählenden Richtern (7 Mitglieder und für jedes Mitglied ein vollberechtigter Stellvertreter, durch den sich das Mitglied jederzeit vertreten lassen kann, vgl. § 2 Abs. 3 u. 4) für die ordentliche Gerichtsbarkeit 32 Namen, für die übrigen Gerichtszweige je 24 Namen enthalten.

3. Für das Zusammenwirken von Justizminister und RiWA gilt folgendes:
Für jedes zu besetzende Richteramt hat der Justizminister das Vorschlagsrecht in Form eines Einer-Vorschlags, dem er die Unterlagen und die Per-

¹ Den Wortlaut der Gesetzentwürfe s. unten S. 129 ff. (Anhang).

sonalakten der Mitbewerber beizufügen hat (§ 9 I). Stimmt der RiWA diesem Vorschlag zu (Zweidrittelmehrheit), ist der Vorgeschlagene gewählt; stimmt er nicht zu, geht das Auswahlrecht unter den Bewerbern auf den RiWA über. Die vom RiWA getroffene Wahl bedarf, um wirksam zu sein, der Zustimmung des Justizministers (§ 9 III S. 2 u. 3). Eine Konfliktregelung für den Fall der Nichteinigung ist nicht vorgesehen, ebensowenig eine Regelung für den Fall, daß eine Wahl im RiWA wegen Nichterreichens der Zweidrittelmehrheit in mehreren Wahlgängen nicht zustande kommt.

4. Der Präsidialrat hat das Recht, zu allen Bewerbungen um ein zu besetzendes Richteramt eine Stellungnahme abzugeben. Diese Stellungnahmen sind dem RiWA mit vorzulegen (§ 9 I S. 2).

b) Demgegenüber sieht der Entwurf der SPD-Fraktion (Drucks. 7/1066) folgende Regelungen vor:

1. Der RiWA besteht aus 15 Mitgliedern, die der Landtag aus seiner Mitte wählt. Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf der Grundlage von Vorschlagslisten der Fraktionen (Art. I 2 § 6 b). Er entscheidet mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen in geheimer Abstimmung (Art. I 2 § 6 h).
2. Das Vorschlagsrecht für ein zu besetzendes Richteramt liegt bei dem für den Gerichtszweig zuständigen Minister, demzufolge nur für die ordentliche, die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit beim Justizminister; es hat für den Regelfall die Form eines Dreiervorschlages (Art. I 2 § 6 g I). Dem Vorschlag sind, vorbehaltlich gewisser möglicher Beschränkungen durch die GeschäftsO des RiWA, die Unterlagen und Personalakten der Vorgeschlagenen, von den übrigen Bewerbern nur ein Bewerberverzeichnis hinzuzufügen, ferner die Stellungnahmen des Präsidialrats und evtl. Gegenvorschläge des Präsidialrats mit deren Unterlagen und Personalakten (Art. I 2 § 6 g I, S. 2).

Der RiWA ist bei seiner Wahl an die Vorschläge des zuständigen Ministers bzw. evtl. des Präsidialrats gebunden; er wählt aus ihnen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. I 2 § 6 h Abs. 1 u. 2); die GeschäftsO kann Abstimmung im schriftlichen Verfahren (Umlaufverfahren) vorsehen.

Jede Wahl bedarf, um zur Ernennung zu führen, der Zustimmung des Justizministers; für diese Zustimmung ist der Justizminister auch bei jenen Gerichtszweigen zuständig, die nicht seiner Dienstaufsicht unterstehen [z. Z. Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit] (Art. I 2 § 6 i Abs. 1). Im Konfliktfall, d. h. stimmt der Justizminister nicht zu, entscheidet über die Ernennung die Landesregierung; ebenso entscheidet sie, wenn der RiWA innerhalb von 4 Wochen nicht einen Bewerber aus dem Kreis der Vorgeschlagenen wählt (Art. I 2 § 6 i Abs. 2).

3. Dem Präsidialrat steht das Recht der Stellungnahme zu jedem Vorschlag des betr. Ministers zu, wobei ihm die Unterlagen und Personalakten aller Bewerber zur Verfügung zu stellen sind (Art. I 7 § 33 Abs. 1). Darüber hinaus kann er auch (wohl nur aus dem Kreis der Bewerber) Gegenvorschläge machen (Art. I 7 § 33 Abs. 2). Stellungnahmen und Gegenvorschläge sind dem RiWA mit vorzulegen; für den RiWA gelten die Gegenvorschläge als vollberechtigte Vorschläge, aus denen er einen Bewerber wählen kann (Art. I 2 § 6 g Abs. 1 S. 2 und § 6 h Abs. 1); vgl. dazu oben Ziff. 2.

II. Im Verlauf der Beratung der beiden Gesetzentwürfe im Justizausschuß des Landtages und dazu veranstalteter Anhörungen² ergaben sich etliche verfassungsrechtliche Zweifelsfragen. Sie betrafen

1. die formell-verfassungsrechtliche Frage, inwieweit das in der Landesverfassung NW niedergelegte Recht der Landesregierung zur Ernennung der Landesbeamten (Art. 58) einer Einführung der Richterwahl durch einfaches Gesetz entgegenstehe;
2. die bundesverfassungsrechtliche Frage, welche besonderen Ermächtigungen und/oder Bindungen sich für den Landesgesetzgeber bei einer Einführung der Richterwahl aus Art. 98 IV GG ergeben;
3. die materiell-verfassungsrechtliche Frage, welchen inhaltlichen Bindungen der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Richterwahl aus den Grundentscheidungen und Strukturprinzipien des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassung unterliegt.

Diese Zweifelsfragen wurden in einem vom Justizministerium für den Justizausschuß des Landtages aufgestellten Fragenkatalog (Landtagsvorlage 7/798) zusammengefaßt. Der Fragenkatalog hat, entsprechend dem erteilten Gutachtenauftrag, den Rahmen für die nachfolgende Untersuchung abgegeben³.

Der Aufbau der Untersuchung folgt indes nicht den einzelnen Fragepunkten und ihrer Reihenfolge, sondern den rechtlichen Problemzusammenhängen. Dies geschieht im Hinblick auf den systematischen Charakter der Erörterungen, aber auch deshalb, weil die Beantwortung etlicher Fragepunkte sich erst aus der Klärung des gemeinsam zugrunde liegenden Rechtsproblems gewinnen läßt, dann aber zusammen erfolgen kann. Demgemäß werden in einem ersten Teil (A) Inhalt und Bedeutung des Art. 58 LV im Hinblick auf die Einführung von Formen der Richterwahl durch (einfaches) Landesgesetz untersucht, in einem zweiten Teil (B) Inhalt und Bedeutung des Art. 98 IV GG im Hinblick hierauf und in einem dritten Teil (C) die allgemeinen verfassungsrechtlichen Bindungen bei der Ausgestaltung der Richterwahl.

² Siehe das Protokoll der 29. Sitzung des Justizausschusses am 20. 4. 72, Ausschußprotokoll 7/714.

³ Die einzelnen Fragen sind, zusammen mit den Antworten, unten S. 121 ff. abgedruckt.