



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn

- Beschwerdeführer -

verfahrensbevollmächtigt:
Rechtsanwältin

gegen

- a) das Urteil des Amtsgerichts Karlsruhe vom 10. April 2017 - 8 OWi 430 Js 2439/17 - und
- b) den Beschluss des Oberlandesgerichts Karlsruhe vom 5. September 2017 - 1 Rb 7 Ss 486/17 -

hier: Entscheidung über den von Richterin Leßner nach § 12 Abs. 3 VerfGHG angezeigten Sachverhalt

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Lusche
Prof. Dr. Behnke
Mack
Reger

am 11. März 2019 b e s c h l o s s e n :

Der von Richterin Leßner mit dienstlicher Erklärung vom 24. August 2018 angezeigte Sachverhalt begründet die Besorgnis der Befangenheit.

Gründe

I.

1. Mit der Verfassungsbeschwerde beanstandet der Beschwerdeführer in einem Bußgeldverfahren wegen eines Rotlichtverstößes ergangene gerichtliche Entscheidungen. Die Verfassungsbeschwerde ist im Wesentlichen auf einen Verstoß gegen den Anspruch auf ein faires Verfahren gestützt. Dieser liegt nach Auffassung des Beschwerdeführers darin, dass ihm nicht sämtliche von ihm zur Überprüfung der Messung begehrten behördlichen Unterlagen zugänglich gemacht worden seien.

Der Verfassungsgerichtshof hat unter anderem dem Ministerium der Justiz und für Europa Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Verfassungsbeschwerde gegeben. Mit vom Ministerialdirektor unterzeichnetem Schriftsatz vom 15. Juni 2018 hat das Ministerium mitgeteilt, es sehe von einer Stellungnahme ab.

2. Richterin Leßner hat zu dem Verfahren eine dienstliche Erklärung vom 24. August 2018 abgegeben: Sie bitte um Prüfung einer möglichen Besorgnis der Befangenheit nach § 12 VerfGHG. Das Gerichtswesen gehöre zur Ressortzuständigkeit des Ministeriums der Justiz und für Europa und sie habe das Amt der Präsidentin des Landesjustizprüfungsamtes inne. Das Landesjustizprüfungsamt sei organisatorisch als Abteilung in das Ministerium der Justiz und für Europa eingegliedert.

3. Der Beschwerdeführer, der Landtag von Baden-Württemberg, die Landesregierung und das Ministerium der Justiz und für Europa hatten Gelegenheit, sich zu der dienstlichen Erklärung der Richterin Leßner zu äußern.

Der Beschwerdeführer teilte mit, dass sich aus seiner Sicht aus dem Schreiben der Richterin vom 24. August 2018 keine Gründe zur Besorgnis der Befangenheit ergäben.

Die Präsidentin des Landtags führte aus, dass der Landtag keine Stellungnahme abgebe.

Das Ministerium der Justiz und für Europa, das auch die Landesregierung vertritt, gab an, dass gegen die Mitwirkung von RichterIn Leßner von seiner Seite keine Bedenken bestünden.

II.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß § 12 Abs. 3, Abs. 2 Satz 1 VerfGHG und § 11 Satz 1 und 2 VerfGHGO über den von RichterIn Leßner angezeigten Sachverhalt. An die Stelle der RichterIn tritt ihr Vertreter.

III.

Der von RichterIn Leßner, die im vorliegenden Verfahren nicht nach § 11 VerfGHG von der Ausübung des Richteramts ausgeschlossen ist, angezeigte Sachverhalt begründet die Besorgnis der Befangenheit.

1. Bei der dienstlichen Erklärung vom 24. August 2018 handelt es sich um eine Selbstanzeige nach § 12 Abs. 3 VerfGHG.

Hinsichtlich der Parallelvorschrift zu § 12 Abs. 3 VerfGHG im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (§ 19 Abs. 3) vertritt das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, dass sich der Richter nicht selbst für befangen halten muss; es genügt, dass er Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über seine Befangenheit zu treffen (BVerfGE 109, 130 - Juris Rn. 7). Dem hat sich der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich § 12 Abs. 3 VerfGHG angeschlossen (Beschluss vom 3.7.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 12).

RichterIn Leßner hat in ihrer dienstlichen Erklärung ausdrücklich um Prüfung des Vorliegens der Besorgnis der Befangenheit gebeten.

2. Die Besorgnis der Befangenheit eines Richters des Verfassungsgerichtshofs nach § 12 VerfGHG setzt einen Grund voraus, der aus Sicht eines verständigen Dritten ge-

eignet ist, Zweifel an seiner Unvoreingenommenheit zu rechtfertigen (VerfGH, Beschluss vom 3.7.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 14). Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder sich selbst für befangen hält. Entscheidend ist allein, ob bei vernünftiger Würdigung aus dem Blickwinkel eines betroffenen Verfahrensbeteiligten (vgl. BVerfGE 102, 192 - Juris Rn. 16) Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit zu zweifeln.

Bei der Anwendung des § 12 VerfGHG ist maßgeblich dessen Zweck zu berücksichtigen, der darin besteht, die Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofs gegenüber den Verfahrensbeteiligten zu gewährleisten. Die Beteiligten sollen darauf vertrauen können, dass die Richter des Verfassungsgerichtshofs allein dem Recht verpflichtet sind, nicht staatlich oder von anderen Kräften gelenkt werden und als unbeteiligte Dritte die Freiheit von Vorurteil und Parteinahme und damit die Sachlichkeit und Objektivität der Entscheidung gewährleisten (BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018 - 2 BvR 780/16 -, Juris Rn. 48).

Eine Besonderheit des Verfassungsgerichtshofs besteht dabei darin, dass seine Richter ehrenamtlich tätig sind. Dies eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit, dass gerade ihre hauptberufliche Tätigkeit in Anbetracht der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls Anlass zu Zweifeln an der Unvoreingenommenheit gibt. Derartige Zweifel können insbesondere dann entstehen, wenn Richter des Verfassungsgerichtshofs als Angehörige des öffentlichen Dienstes hauptamtlich in hervorgehobener Funktion einer Behörde angehören, deren Zuständigkeitsbereich von einem konkreten verfassungsgerichtlichen Verfahren berührt wird (zur grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit der Wählbarkeit von Beamten als Richter eines Landesverfassungsgerichts siehe VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 2.12.2003 - VGH B 13/03 -, Juris).

Für einen Verfahrensbeteiligten liegt die Annahme nahe, dass gerade ein hochrangiger Beamter sich in besonderem Maße mit seiner Behörde und deren Zuständigkeiten identifiziert. Die Vorstellung liegt auf der Hand, dass der Beamte als Führungskraft die spezifische Perspektive seiner Behörde auf Probleme in ihrem Zuständigkeitsbereich verinnerlicht hat. Dabei kommt es auch nicht darauf an, ob der Beamte insoweit die Vorstellung seiner politischen Leitungsebene teilt oder ob er als Beamter selbst der

Leitungsebene angehört. Denn ein hochrangiger Beamter steht aus Sicht eines Außenstehenden automatisch im Lager der Behörde und wird in Streitigkeiten, bei denen die Behörde betroffen ist, nicht mehr als unvoreingenommen angesehen. Schon die hochrangige Funktion als solche muss die Befürchtung auslösen, dass Probleme innerhalb der Zuständigkeit der Behörde zur „eigenen Sache“ des Beamten werden (zum rechtsstaatlichen Grundsatz, dass niemand in eigener Sache Richter sein darf, siehe BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018 - 2 BvR 780/16 -, Juris Rn. 69). Bei welchem Statusamt und Dienstposten eine die Besorgnis der Befangenheit begründende Identifikation des Beamten mit seiner Behörde angenommen werden muss, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Da maßgeblich die Perspektive eines mit behördeninternen Organisationsfragen nicht vertrauten Verfahrensbeteiligten ist, kommt es dabei aber nicht auf den genauen Zuschnitt des jeweiligen Aufgabengebietes an, sondern auf eine abstrakt-wertende Betrachtung des Amtes innerhalb der Behördenstruktur.

Die Erwägungen, die im Einzelfall zu der Besorgnis der Befangenheit eines ehrenamtlichen Verfassungsrichters wegen seines Hauptamts führen, entsprechen dabei grundsätzlich den Gründen, aus denen das Bundesverfassungsgericht eine „zu enge personelle Verzahnung zwischen den Organen der rechtsprechenden und der vollziehenden Gewalt“ für unzulässig hält und ein „Distanzgebot“ bei der konkreten Ausgestaltung der Mitwirkung eines Beamten in einem Richteramt postuliert (BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018 - 2 BvR 780/16 -, Juris Rn. 52 und 108 f.). Da auch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK der Verfassungsgerichtshof durch seine Zusammensetzung ausreichende Gewähr dafür bieten muss, jeden legitimen Zweifel an seiner Unparteilichkeit auszuschließen (vgl. nur EGMR, Oleksandr Volkov v. Ukraine, Urteil vom 9.1.2013, Nr. 21722/11, Rn. 104) und es dabei besonders darauf ankommt, dass auch nicht der Anschein der Parteilichkeit besteht (vgl. EGMR, Delcourt v. Belgium, Urteil vom 17.1.1970, Nr. 2689/65, Rn. 31), müssen in diesen Konstellationen die Ablehnungsregelungen grundsätzlich streng gehandhabt werden (so zum Richter auf Zeit auch BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018 - 2 BvR 780/16 -, Juris Rn. 109).

Zu den Amtsinhabern, bei denen in der Regel die Besorgnis der Befangenheit besteht, wenn der Verfahrensgegenstand die Zuständigkeit ihrer Behörde berührt, werden bei

den obersten Landesbehörden jedenfalls in der Regel die Abteilungsleiter gehören, die innerhalb des Ministeriums eine hervorgehobene Führungsverantwortung besitzen.

Dass demnach das Hauptamt eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs in einer Behörde zu der Besorgnis seiner Befangenheit führen kann, steht in keinem Widerspruch zu § 2a Abs. 1 VerfGHG, wonach ein politischer Staatssekretär und ein politischer Beamter nicht Mitglied des Verfassungsgerichtshofs sein kann. Diese Regelung betrifft die grundsätzliche Vereinbarkeit bestimmter Hauptämter mit dem Richteramt. Sie verhält sich nicht zu der Frage, ob im Einzelfall das jeweilige Hauptamt die Besorgnis der Befangenheit begründet. Die Befangenheitsregelungen dienen gerade der Korrektur der notwendigerweise pauschalen Unvereinbarkeitsbestimmungen, um auch im Einzelfall die Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofs zu gewährleisten (zu dem Korrekturcharakter der Regelungen über Ausschließung und Ablehnung von Richtern siehe auch BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018 - 2 BvR 780/16 -, Juris Rn. 109).

Gehört ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hauptamtlich als leitender Beamter einem Ministerium an, so kommt es für die Frage, ob der Zuständigkeitsbereich des Ministeriums durch eine Verfassungsbeschwerde berührt ist, darauf an, wie diese Zuständigkeit in der Praxis gehandhabt wird. Dies kann zunächst der Bekanntmachung der Landesregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien vom 24. Juli 2001 (zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 26. Juli 2016) entnommen werden. Diese ist jedoch nicht immer vollständig. So entspricht es der gängigen Praxis, dass das Ministerium der Justiz und für Europa etwa auch für das Zivilprozessrecht und das Strafprozessrecht zuständig ist und insoweit z.B. Gesetzgebungsvorschläge auf Landes- oder Bundesebene vorbereitet, auch wenn diese Materien in der Bekanntmachung nicht ausdrücklich aufgezählt werden.

Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde gegen Gerichtsentscheidungen, so gibt der Verfassungsgerichtshof dem Justizministerium zwar regelmäßig Gelegenheit zur Stellungnahme (vgl. § 57 Abs. 2 VerfGHG). Jedoch ist damit nicht automatisch die Zuständigkeit des Ministeriums der Justiz und für Europa berührt. Ein Justizministerium als Teil der Exekutive ist für gerichtliche Entscheidungen, die in richterlicher Unabhängigkeit ergangen sind, weder zuständig noch inhaltlich verantwortlich. Auch die Zuständigkeit für die aufgabenadäquate sachliche und personelle Ausstattung der Gerichte

führt nicht dazu, dass ein Justizministerium die Richtigkeit einzelner Gerichtsentscheidungen gewährleisten muss. Wird daher etwa mit einer Verfassungsbeschwerde ein Gehörsverstoß oder eine willkürliche Normanwendung durch ein Gericht im Einzelfall gerügt, ist damit noch nicht per se die Zuständigkeit des Justizministeriums berührt.

Etwas anderes gilt, wenn die Verfassungsbeschwerde eine Frage aufwirft, die über die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsanwendung im Einzelfall hinausgeht und an deren Entscheidung das Justizministerium aufgrund der Betroffenheit seines Geschäftsbereichs ein institutionelles Interesse haben kann. Verfassungsbeschwerden dienen nicht nur dem Grundrechtsschutz im Einzelfall, sondern besitzen auch die objektive Funktion, über den Einzelfall hinausgehend die Verfassung auszulegen und fortzuentwickeln (vgl. E. Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 2012, Rn. 432 ff). Dementsprechend nutzt das Justizministerium in der Praxis seine Stellungnahmen nicht dazu, um richterliche Einzelfallentscheidungen zu verteidigen oder zu kritisieren. Dies ist gerade nicht seine Aufgabe, da es die richterliche Unabhängigkeit zu respektieren hat. Das Justizministerium nimmt vielmehr zu solchen Fragen Stellung, die über den Einzelfall hinausgehen und an deren Entscheidung es aufgrund der Betroffenheit seines Geschäftsbereichs ein Interesse haben kann. Ob die Zuständigkeit eines Ressorts von einer Verfassungsbeschwerde berührt wird, hängt aber nicht davon ab, ob das Ministerium auf eine Stellungnahme verzichtet; der Verzicht auf eine Stellungnahme kann auch auf anderen Gründen beruhen. Nimmt hingegen ein Ministerium in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren inhaltlich Stellung, so gibt es damit in der Regel zugleich zu erkennen, dass es seinen Geschäftsbereich für berührt hält. In jedem Fall prüft der Verfassungsgerichtshof eigenständig, ob eine Verfassungsbeschwerde in den Zuständigkeitsbereich eines Ministeriums fällt, dem eines seiner Mitglieder angehört.

3. Im vorliegenden Fall ist Richterin Leßner als Präsidentin des Landesjustizprüfungsamtes zugleich Leiterin einer Abteilung des Ministeriums der Justiz und für Europa. Damit übt sie in diesem Ressort eine hervorgehobene Führungsrolle aus, die bei Verfahren, welche in die Zuständigkeit dieses Ministeriums fallen, für Außenstehende die Besorgnis der Befangenheit begründet. Da die genauen Abläufe innerhalb des Ministeriums Außenstehenden in der Regel nicht bekannt sind, spielt es keine Rolle, inwieweit Richterin Leßner als Präsidentin des Landesjustizprüfungsamtes tatsächlich von

der jeweiligen Thematik betroffen und mit ihr befasst ist. Dies ist auch deshalb unerheblich, weil die Besorgnis der Befangenheit maßgeblich auf der Besorgnis einer Identifikation führender Beamter mit ihrem Ministerium und dessen spezifischer Perspektive auf seinen Geschäftsbereich beruht, die unabhängig von einer konkreten Betroffenheit des jeweiligen Dienstpostens besteht. Ministeriumsinterne organisatorische Vorkehrungen, die einer Befassung von Richterin Leßner im Ministerium mit Verfassungsbeschwerdeverfahren zuvorkommen, können daher nur einen Ausschlussgrund nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 VerfGHG wegen einer vorherigen Tätigkeit in derselben Sache von Amts wegen verhindern, wirken sich aber in der Regel nicht auf die Beurteilung der Besorgnis der Befangenheit nach § 12 Abs. 1 VerfGHG aus.

Inhaltlich betrifft die vorliegende Verfassungsbeschwerde ersichtlich nicht nur einen Einzelfall, sondern die darüber hinausgehende Frage nach dem Umfang der Verteidigungsmöglichkeiten im Rahmen gerichtlicher Bußgeldverfahren nach dem OWiG. Damit berührt sie die herkömmliche Zuständigkeit des Justizressorts für das gerichtliche Verfahrensrecht. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich das Justizministerium mit dieser Frage bereits konkret befasst hat. Maßgeblich ist, dass die Zuständigkeit des Ministeriums von der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs betroffen ist und das Ministerium damit ein institutionelles Interesse an dem Ausgang des Verfahrens hat. Für einen Außenstehenden gibt schon dies den Anlass für die Besorgnis, dass eine in diesem Ministerium an hervorgehobener Stelle tätige Beamtin im Rahmen ihrer ehrenamtlichen Richtertätigkeit die Belange ihres Ministeriums unbewusst oder bewusst berücksichtigt und damit nicht mehr hinreichend unbefangen agiert, sondern - zugespitzt formuliert - in ihrer Person das betroffene Ministerium „mit auf der Richterbank sitzt“.

Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, weil die Ausgestaltung des Gerichtsverfahrens, jedenfalls wenn sie wie hier eine Vielzahl von Verfahren betreffen kann, sich auch unmittelbar auf den Personalbedarf der Justiz auswirken kann und damit eine weitere

Zuständigkeit des Ministeriums der Justiz und für Europa berührt, die Verantwortung für die hinreichende Personalausstattung der Justiz.

Prof. Dr. Graßhof

Dr. Mattes

Gneiting

Prof. Dr. Seiler

Fridrich

Lusche

Prof. Dr. Behnke

Mack

Reger