

HHUD, Juristische Fakultät, Prof. Dr. J. Dietlein ✉ 40225 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Email: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/608

A14, A05

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht und Verwaltungslehre

Zentrum für Informationsrecht

Direktor: Prof. Dr. iur. J. Dietlein
Universitätsstraße 1 (Juridicum)
40225 Düsseldorf

Telefon: (0211) 81-11432

Telefax: (0211) 81-11455

E-Mail: dietlein@hhu.de

Düsseldorf, 19. Mai 2018

Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes - Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
(Landtag NRW - Drucksache 17/2122)

**Vorbereitende Stellungnahme zur
Anhörung des Rechtsausschusses (Anhörung A 14)
am 30. Mai 2018**

I. Grundsatzfrage

Die Eröffnung der Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Zwar dürfte der Zugewinn an verfassungsgerichtlichem Individualrechtsschutz – schon wegen der Subsidiaritätsanordnung in § 53 Abs. 1 VerfGHG NRW (unten II. 1.) - überschaubar bleiben. Die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde wird aber zu einer **Schärfung des Profils** und damit zu einer **höheren Integrationswirkung der Landesverfassung** führen. Positiv zu bewerten ist auch die mit der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde verbundene Entlastung des BVerfG.

Überdacht werden sollte die lediglich einfachgesetzliche Kodifikation des neuen Rechtsbehelfs. Bei der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde handelt es sich um eine **Grundsatzentscheidung**, die erhebliche Auswirkungen insbesondere auf die Arbeit des VerfGH NRW zeitigen wird (unten III.) und daher **jenseits der „tagespolitischen Mehrheiten“** angesiedelt sein sollte. Vor diesem Hintergrund

wäre eine **verfassungsrechtliche Verankerung** der Landesverfassungsbeschwerde in Art. 75 LV sinnvoll und angemessen. Auch mit der Arithmetik des Art. 75 LV erscheint es kaum kompatibel, die Landesverfassungsbeschwerde, die ohne Zweifel in kürzester Zeit die dominante Rechtsschutzform vor dem VerfGH NRW werden wird, den „*sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen*“ (Nr. 4) zuzuordnen.

II. „Filter“

Soweit der Gesetzentwurf Vorkehrungen trifft, um einen allzu rasanten Anstieg an Verfahren durch verschiedene verfahrensrechtliche „Stellschrauben“ zu vermeiden, ist dies verfassungsrechtlich unproblematisch.

1. Subsidiaritätsregelung

Unbedenklich ist die Subsidiarität der Landesverfassungsbeschwerde gegenüber einer beim BVerfG anhängigen oder später anhängig gemachten Verfassungsbeschwerde. Von Seiten des Bundesrechts gibt es keine Vorrangentscheidung in die eine oder andere Richtung. Eine dem § 53 Abs. 1 letzter Halbsatz VerfGHG NRW entsprechende Regelung findet sich, wie die Begründung zutreffend ausführt (S. 25), auch in den Regelwerken anderer Bundesländer. Soweit die Gesetzesbegründung darauf hinweist, dass der Bedarf für eine Landesverfassungsbeschwerde dort *„am größten (ist), wo die Landesverfassungen grundrechtliche Gewährleistungen enthalten, die über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehen“* (S. 19), könnte dies eine **Ausnahme von der Subsidiaritätsregelung** für solche Fälle nahelegen, in denen die Landesverfassung weiterreichende Landesgrundrechte gewährt. Eine vergleichbare Ausnahmeregelung findet sich in § 43 Abs. 1 Satz 2 StGHG Hessen. Nach der dortigen Regelung bleibt eine parallel erhobene Verfassungsbeschwerde zum BVerfG ohne Sperrwirkung, *„wenn die Verfassung des Landes Hessen weiterreichende Grundrechte als das Grundgesetz gewährleistet“*.

2. Ausschluss für Verfassungsbeschwerden gegen die Anwendung materiellen Bundesrechts

Auch der Ausschluss von Verfassungsbeschwerden, denen die Anwendung materiellen Bundesrechts durch die Landesstaatsgewalt zugrunde liegt (§ 53 Abs. 2 VerfGHG NRW), ist rechtlich nicht zu beanstanden. Zwar wird heute eine Öffnung der Landesverfassungsbeschwerde auch in Bezug auf die Anwendung materiellen Bundesrechts durch die Landesstaatsgewalt weithin für möglich erachtet (so

etwa LVerfG Brandenburg, Beschl. vom 16.12.2010, Az. 18/10, LKV 2011, 124 ff.). Ebenso richtig ist aber, dass das BVerfG eine abschließende Klärung der Frage, inwieweit den Landesverfassungsgerichten Kontrollbefugnisse in Bezug auf die Anwendung des materiellen Bundesrechts durch die Landesstaatsgewalt zustehen, bislang nicht vorgenommen hat (BVerfGE 96, 345, 362).

3. Vereinfachtes Verfahren

Einer behutsamen Handhabung bedürfen immerhin die vorgesehenen Abstriche an den Begründungserfordernissen ablehnender Entscheidungen im „vereinfachten Verfahren“ (§ 58 Abs. 2 VerfGHG n. F.). Denn für die Akzeptanz der Landesverfassungsbeschwerde wird eine überzeugende Entscheidungspraxis des VerfGH NRW von maßgeblicher Bedeutung sein. Auch wird zu beachten sein, dass der verfahrensrechtliche Zugewinn des Verzichts auf ein Annahmeverfahren (zu diesem Vorteil der Landesverfassungsbeschwerde BVerfGE 96, 345, 374) nicht durch die Hintertüre des „vereinfachten Verfahrens“ wieder aufgehoben wird. Die **Entlastungsfunktion** des „vereinfachten Verfahrens“ sollte vor diesem Hintergrund **nicht überschätzt werden**.

III. Organisation und Besetzung des VerfGH

1. Dilatorische Behandlung der Ausstattungproblematik

Die eigentliche **gesetzgeberische Herausforderung** der Neuregelung liegt darin, den VerfGH NRW personell in die Lage zu versetzen, den absehbaren deutlichen Anstieg an Verfahren zeitnah bewältigen und den hohen Erwartungen der Bevölkerung an die neue Rechtschutzform gerecht werden zu können. Vor diesem Hintergrund sollte die dilatorische Behandlung der organisatorischen Folgeentscheidungen zur Einführung der Landesverfassungsbeschwerde (hierzu LT-Drs. 17/2122, S. 21) überdacht werden.

Es ist daran zu erinnern, dass die **beschränkten personellen Ressourcen des Gerichts** in der Vergangenheit gerade auch von Seiten des Gerichts als „das“ zentrale Hindernis für die Einführung weiterer Verfahrensarten gesehen wurden. Eindringlich formulierte hierzu der frühere 1. Vizepräsident des VerfGH NRW, Dr. Dr. h. c. *Klaus Bilda*, in seinem Beitrag zur Festschrift für den VerfGH NRW aus dem Jahre 2002, „*dass der VerfGH in seiner jetzigen Zusammensetzung und Organisation nicht in der Lage ist, einen höheren Arbeitsanfall als Folge neuer Zuständigkeiten angemessen zu bewältigen*“ (Bilda, aaO., S. 57, 74).

Eine parallele Einschätzung hat der Unterzeichnende unlängst im „Handbuch der Grundrechte“ abgegeben und ausgeführt, dass „*die Einführung einer Landes-Individualverfassungsbeschwerde ... einen wesentlichen – insbesondere personellen - Ausbau des Verfassungsgerichtshofs bedingen (würde)*“ (vgl. Dietlein, in: Papier/Merten [Hg.], HGR VIII, 2017, § 254 RN 71). An dieser Einschätzung wird festgehalten. Hierzu ist zum einen auf die Größe des Landes NRW zu verweisen, in dem mehr als ein Fünftel der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland beheimatet ist, zum anderen auf den Umstand, dass der **VerfGH NRW im Ländervergleich** schon heute zu den nach Anzahl der Richterstellen am schwächsten aufgestellten Landesverfassungsgerichten in Deutschland zählt. So rangiert der VerfGH NRW mit der Zahl von sieben Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichtern auf einer Stufe mit den Verfassungsgerichten der Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die zusammen genommen nur rd. 40 % der Bevölkerungszahl des Landes NRW aufweisen. In zwei der vier genannten Vergleichsländer existiert zudem keine Landesverfassungsbeschwerde (Bremen, Schleswig-Holstein), so dass der Vergleich in tatsächlicher Hinsicht noch ungünstiger für NRW ausfällt. Demgegenüber sind in den übrigen Ländern zumeist neun Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter im Amt, in Hessen (bei rd. 6 Mio. Einw.) 11 und in Bayern (bei rd. 12,5 Mio. Einw.) sogar 38 (vgl. die Übersicht bei Reutter [Hg.], Landesverfassungsgerichte, 2017, S. 6, Tabelle 1.1.).

Soweit der Gesetzentwurf auf spätere Reaktionsmöglichkeiten verweist, löst dies das Problem nicht. Hierbei ist auch zu bedenken, dass gerade zu Beginn der Einführung des Rechtsbehelfs der Landesverfassungsbeschwerde richtungsweisende Grundsatzentscheidungen zu treffen sein werden. Dies betrifft zumal die Frage nach Inhalt und Reichweite der einzelnen Landesgrundrechte und damit die Positionierung des Gerichts gegenüber der Rechtsprechung des BVerfG. Es ist daher zu empfehlen, die **personell-organisatorischen Fragen zeitgleich** mit der Einführung des neuen Rechtsbehelfs zu **klären**.

2. „Teilweise Hauptamtlichkeit“ als Lösung?

Soweit der Gesetzentwurf für die Zukunft das Modell einer **Teilung in hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter** in die Diskussion bringt, schaffte dies eine „Asymmetrie“ der Richterbank, die sich nicht systemkonform in die Verfassungsrechtslage in NRW einpassen lässt. Zwar berührt das Nebeneinander von Richterinnen und Richtern mit unterschiedlichem Status die richterliche Unabhängigkeit nicht. Immerhin aber stünde die Aufteilung der Richter-

bank in hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter in einem **schwer zu überbrückenden Gegensatz** zu der erst im vergangenen Jahr in Kraft getretenen Änderung des Art. 76 LV (GVBl. NRW 2016, S. 860). Denn erklärtes Ziel der mit der **Verfassungsreform** neu eingeführten Wahl *aller* Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter war es, dass der

*„unbefriedigende Zustand beendet (wird), nach dem die Richter des Verfassungsgerichtshofs derzeit einen **unterschiedlichen Status** haben, je nachdem ob sie zu den sog. „geborenen“ Richtern oder zu den „Wahlrichtern“ gehören“*

- LT-Drs., 16/12350 -

Vor diesem Hintergrund erschiene es wenig plausibel, das Ziel der Verfassungsreform, die **statusrechtliche Gleichheit aller Verfassungsrichterinnen und -richter** zu gewährleisten, nunmehr zugunsten neuer und wohl deutlich gravierenderer Statusunterschiede aufzugeben.

Keineswegs fernliegend erscheint zudem, dass die Bereitschaft gewählter Richter und Richterinnen zum Übergang in eine hauptamtliche Tätigkeit sektoral unterschiedlich ausgeprägt sein wird, was dann zu einem Übergewicht bestimmter Alters- und Berufsgruppen bei der Besetzung hauptamtlicher Stellen führen würde.

3. Personelle Aufstockung als Alternative

Die zeitnah realisierbare Alternative zu dem Modell einer „Teilung“ der Richterbank in hauptamtlich und nebenamtlich tätige Richterinnen und Richter läge in der **personellen Aufstockung des Gerichts**.

- Eine „minimalinvasive“ Anpassung im Sinne einer „**kleinen Lösung**“ könnte hierbei in der Erweiterung des bestehenden Spruchkörpers auf mindestens neun Richterinnen und Richter liegen. Ein Vorteil dieser Lösung läge in der Stärkung des Kammersystems, indem bei neun Richtern drei jeweils eigenständig besetzte Kammern nach § 59 VerfGHG n. F. gebildet werden könnten.
- Eine andere, der Größe und Einwohnerstärke des Landes durchaus entsprechende „**große Lösung**“ läge in der Etablierung eines „Zweiten Senats“, der sich parallel zu dem bestehenden Spruchkörper aus gewählten Mitgliedern in gleicher Anzahl zusammensetzte.

Die **greifbaren Vorteile** dieser Lösungsalternativen lägen in der Wahrung der **statusrechtlichen Gleichheit** aller Richterinnen und Richter sowie in der Beibehaltung der maßgeblich **mit der Nebenamtlichkeit verbundenen Attraktivität des Amtes**. Die hierzu erforderliche Anpassung des Art. 76 LV ließe sich unschwer mit der hier ohnehin angeregten expliziten Einfügung der Landesverfassungsbeschwerde in den Katalog des Art.75 LV verbinden.

Düsseldorf, den 19. Mai 2018

Prof. Dr. Johannes Dietlein