

„Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes –

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/615**

A14, A05

Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof“

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

Drucksache 17/2122

Anhörung von Sachverständigen des Rechtsausschusses

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier

1. Allgemeine Ausführungen

Unverzichtbare Existenzbedingung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands ist und bleibt die Eigenstaatlichkeit der Länder mit einer eigenen Verfassungsordnung. Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen in einem föderativ gestalteten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich selbständig nebeneinander. Entsprechendes gilt notwendigerweise auch für die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder. Die Länder können ihr Verfassungsrecht bei Wahrung des Homogenitätsgebotes nach Art. 28 Abs. 1 GG und damit auch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen regeln. Dies ist originärer Ausdruck ihrer Eigenstaatlichkeit.

Durch Art. 142 GG wird den Ländern ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, in ihren Landesverfassungen eigene Bestimmungen über Grundrechte aufzunehmen und – in der Konsequenz – die entsprechenden Landesverfassungsgerichte damit zu betrauen, bei Verletzung von Landesgrundrechten durch die Träger der Landesstaatsgewalt entsprechend einzugreifen.

Die Grundrechte des Bundes und der Länder sind gleichermaßen als justiziable Individualrechte ausgestaltet, also keine bloßen Programmsätze oder Staatsziele, sondern einklagbare subjektive Rechte des Einzelnen. Gerichtlicher

Rechtsschutz im Hinblick auf Grundrechtsverletzungen ist unzweifelhaft auch durch die allgemein zuständigen Fachgerichte zu gewähren, gleichwohl erscheint in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ein spezifischer Grundrechtsschutz durch eine besondere Verfassungsgerichtsbarkeit als prägende „Krönung“ der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechtsjustiziabilität. So hat sich seit den 1950er Jahren in Deutschland eine Grundrechtsordnung nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vor allem in den Verfassungsbeschwerdeverfahren, in einer Weise entfaltet, dass diese nicht nur zu einem ganz entscheidenden Integrationsfaktor dieses Gemeinwesens, sondern auch zu einer „weltweit beachteten Referenzordnung“ (Georg Nolte) geworden ist. Gerade durch die verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit im Wege einer Verfassungsbeschwerde erlangten die Grundrechte in Deutschland unübersehbare reale Wirksamkeit in Staat und Gesellschaft. Normativität und Justiziabilität der Grundrechte ersetzten geschichtlich gewohnte Programmhaftigkeit und „verfassungslirische Verheißungen“.

Verfassungsstaatlichkeit, wirksame und justiziable Grundrechte sowie eine spezifische Durchsetzbarkeit dieser Grundrechte mittels einer verfassungsgerichtlichen Individualbeschwerde gehören in verfassungspolitischer Sicht mithin untrennbar zusammen. Die Einführung einer Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung der Landesgrundrechte ist für die Sicherung und Erhaltung der Eigenstaatlichkeit der Bundesländer daher unverzichtbar. Sie verleiht der Landesverfassung und der Landesgerichtsbarkeit erst die Bedeutung, die sie im öffentlichen Bewusstsein benötigen, um die Eigenstaatlichkeit und damit eine zentrale Existenzbedingung der Bundesstaatlichkeit dauerhaft zu sichern. Die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde zur Durchsetzung der Landesgrundrechte in Nordrhein-Westfalen – sei es der nach Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung

rezipierten, sei es der über den bundesverfassungsrechtlichen Standard hinausgehenden Verbürgungen der Landesverfassung – ist nach meiner Einschätzung überfällig. Nur dadurch können sich die Landesverfassung und speziell die Landesgrundrechtsordnung als Integrationsfaktor und als Medium der Identitätsstiftung auch auf der Landesebene entfalten. Für die dauerhafte Akzeptanz und die reale Wirksamkeit des Föderalismus in Deutschland ist dies unerlässlich.

Das gilt insbesondere im Hinblick auf das größte Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, Nordrhein-Westfalen: Wenn und solange hier solche Defizite in der institutionellen Ausformung der Landeseigenstaatlichkeit bestehen, ist die föderale Ordnung Deutschlands insgesamt nachteilig tangiert, sie ist in gewisser Weise unvollkommen. Unter diesem Aspekt ist daher auch der Einwand völlig unbehelflich, verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz werde in hinreichendem Maße bereits durch das Bundesverfassungsgericht gewährt, sodass es einer Landesverfassungsbeschwerde gar nicht mehr bedürfe. Mag dieses Argument auf den ersten Blick auch ganz einleuchtend erscheinen, bei genauerer Betrachtung offenbart es eine bedenkliche Negation unserer föderalen Verfassungsrechtsordnung, die sich gegen Unitarismus und Zentralismus und für die Verfassungshoheit und die eigene Identität der einzelnen Bundesländer entschieden hat.

In der Sache ist das Gesetzesvorhaben zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen nach alledem uneingeschränkt zu begrüßen. Nach den vorangegangenen allgemeinen und grundsätzlichen Ausführungen drängt sich allerdings die Frage auf, warum dieses Vorhaben nicht im Wege einer Verfassungsänderung, sondern nur mit einem einfachen Landesgesetz durchgesetzt werden soll. Der Verfassungsgerichtshof des Landes ist ein

Verfassungsorgan, seine Zuständigkeiten sollten sich daher im Grundsätzlichen bereits aus der Verfassung ergeben. Das gilt insbesondere für das Verfahren der Individualverfassungsbeschwerde, weil damit die Stellung und Funktion des Verfassungsgerichtshofs von einem reinen „Staatsgerichtshof“ zu einem „Bürgergericht“ verändert wird. Dies sollte – wie auf der Bundesebene – Verfassungsrang erhalten.

2. Einzelfragen

a) Prüfungskompetenz des Landesverfassungsgerichts im Verfassungsbeschwerdeverfahren

Das Landesverfassungsgericht prüft im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens, ob ein Akt der Landesstaatsgewalt gegen Grundrechte der Landesverfassung verstößt. Damit sind vor allem Akte der rechtsprechenden Gewalt des Landes Nordrhein-Westfalen Prüfungsgegenstand. Der Gesetzentwurf macht im § 53 Abs. 2 folgende wichtige Einschränkung: „Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit die öffentliche Gewalt des Landes Bundesrecht ausführt oder anwendet, es sei denn, die Anwendung betrifft Prozessrecht des Bundes durch ein Gericht des Landes“. Diese Einschränkung entspricht zum Einen der Auffassung mehrerer Verfassungsgerichte der Länder, die Ausnahme von der Einschränkung wiederum beruht auf der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95.

aa) Grundsätzlich hat zu gelten, dass das Landesverfassungsgericht einen Akt der vollziehenden oder rechtsprechenden Gewalt des Landes, mit dem Bundesrecht ausgeführt oder angewendet wird, nicht am Maßstab der Landesgrundrechte überprüfen kann. Den Landesverfassungsgerichten fehlt wegen Art. 31 GG die Befugnis zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Art. 31 GG bildet danach eine strikte Grenze für die Prüfungskompetenz der

Landesverfassungsgerichte. Diese Grenze wird nach der Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte nur dann durchbrochen, wenn sich ein Gericht des Landes willkürlich außerhalb der Rechtsordnung gestellt habe, da in einem solchen Fall überhaupt kein Recht, mithin auch kein Bundesrecht, angewandt worden sei. Dieser Auffassung ist vor allem das Landesverfassungsgericht Berlin entgegengetreten. Dieses Gericht hat von Anfang an eine Prüfungskompetenz auch für die Frage in Anspruch genommen, ob die Gerichte des Landes Berlin bei der Anwendung von Bundesrecht die Grundrechte der Verfassung des Landes Berlin eingehalten haben, denn schließlich seien auch die Berliner Landesgerichte an die Berliner Verfassung gebunden. Dementsprechend müsse auch der Berliner Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde überprüfen können, ob die Gerichte des Landes Berlin bei der Anwendung von Bundesrecht die Grundrechte der Verfassung von Berlin eingehalten haben, soweit diese in inhaltlicher Übereinstimmung mit den Grundrechten des Grundgesetzes stehen.

Damit wird meines Erachtens verkannt, dass auch einfaches Bundesrecht Vorrang vor dem Landesverfassungsrecht hat. Die Auslegung und Anwendung von Bundesrecht können damit nicht von den Grundrechten der Landesverfassung beeinflusst oder gesteuert werden, eine Verletzung von Landesverfassungsrecht ist logischerweise ausgeschlossen. Eine landesverfassungsgerichtliche Überprüfung der Auslegung und Anwendung von Bundesgesetzen würde auch die Gefahr mit sich bringen, dass Bundesrecht von Landesverfassungs wegen in den Bundesländern unterschiedlich ausgelegt und gehandhabt wird. In jedem Fall ist die im § 53 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Einschränkung angesichts dieser schwierigen Kompetenzfragen durchaus sachgemäß. Sie entspricht im Übrigen auch der ständigen Rechtsprechung beispielsweise des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs.

bb) Soweit im Gesetzentwurf eine Ausnahme von dieser Einschränkung im Hinblick auf die Anwendung des Prozessrechts des Bundes gemacht wird, entspricht dies den Vorgaben des bereits erwähnten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Oktober 1997. Um eine einheitliche verfassungsrechtliche Handhabung der Verfahrensrechte des Bundes zu gewährleisten, hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Beschluss folgende Eckpunkte formuliert:

- Das Landesverfassungsgericht hat zunächst zu prüfen, ob die vom Beschwerdeführer gerügte fehlerhafte Verfahrensgestaltung einen Anwendungsfall für ein Landesgrundrecht begründen kann.
- Wird dies bejaht, so hat das Landesverfassungsgericht eine Inzidentprüfung am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes vorzunehmen: Zu welchem Ergebnis würde die Anwendung des Grundgesetzes in dem Fall des Ausgangsverfahrens führen? Hier hat das Landesverfassungsgericht das Grundgesetz auszulegen und ist dabei im Rahmen des § 31 BVerfGG an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Dieser Bindung genügt es auch, wenn es die Auslegungsfrage nach Art. 100 Abs. 3, 1. Alt. GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegt.
- In einem letzten Schritt hat das Landesverfassungsgericht die Konsequenzen aus seiner Vorprüfung zu ziehen: Führe die Prüfung am Maßstab des Grundgesetzes und des jeweiligen Landesverfassungsrechts zu unterschiedlichen Ergebnissen, so sei die landesverfassungsrechtliche Gewährleistung gerade nicht inhaltsgleich. Die Verfassungsbeschwerde sei damit unzulässig. Führe die Prüfung dagegen zum gleichen Ergebnis, so bedeutet dies immer auch eine Verletzung des inhaltsgleichen Landesgrundrechts. In diesem Fall ist die Kassationsmöglichkeit für das Landesverfassungsgericht gegeben.

Das Bundesverfassungsgericht hatte damit zweifelsohne die Stellung der Landesverfassungsgerichte und mit ihr die Eigenstaatlichkeit der Länder gestärkt, ohne dass Rechtssicherheit und Rechtseinheit im Bundesgebiet dadurch ernsthaft in Gefahr geraten können. Alles in allem halte ich die Regelung des § 53 Abs. 2 des Gesetzentwurfs, die dieser Rechtsprechungslinie folgt, für sehr klarstellend und sachdienlich.

b) Entlastung des Bundesverfassungsgerichts?

Diese Ausnahme von der Kompetenzeinschränkung im Hinblick auf die Verfahrensgrundrechte wird aber voraussichtlich zu keiner nennenswerten Entlastung des Bundesverfassungsgerichts führen. Zwar spielen dort zahlenmäßig die Urteilsverfassungsbeschwerden und in Besonderheit diejenigen, die auf eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts auf Wahrung des rechtlichen Gehörs gestützt sind, eine dominierende Rolle. Aus den Statistiken der letzten Jahre lässt sich gleichwohl eine signifikante Entlastung des Bundesverfassungsgerichts durch die bereits existierenden Möglichkeiten einer Landesverfassungsbeschwerde nicht entnehmen. Die Verfahrenszahlen des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise für das Geschäftsjahr 2017 ergeben gerade im Hinblick auf die Bundesländer, die seit Längerem die Landesverfassungsbeschwerde kennen, keine Reduktion der Verfassungsbeschwerdeeingänge beim Bundesverfassungsgericht. So betreffen 7,9 % der beim Bundesverfassungsgericht im Geschäftsjahr 2017 erhobenen Verfassungsbeschwerden Hoheitsakte des Landes Berlin, während die Bevölkerung Berlins nur 4,3 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ausmacht. In Bayern lag die Zahl bei 15,9 % der Verfassungsbeschwerden im Verhältnis zu 15,7 % im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik. Im Hinblick auf Nordrhein-Westfalen, das im Geschäftsjahr 2017 bekanntermaßen über keine Verfassungsbeschwerde des Landesrechts verfügte, ist ein unter dem Bevölkerungsanteil liegender Anteil an Verfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht festzustellen

(21,7 % der Gesamtbevölkerung, 17,7 % der entschiedenen Verfassungsbeschwerden).

Im Übrigen sind die Verfahrenseingänge beim Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Verfassungsbeschwerden nach wie vor sehr hoch. Zwar hat die Zahl der Bundesländer, die eine Landesverfassungsbeschwerde vorsehen, mit der Wiedervereinigung Deutschlands erheblich zugenommen, gleichwohl sind die Verfahrenseingänge beim Bundesverfassungsgericht in dieser Zeit nochmals erheblich angestiegen. Der Höchststand war im Jahr 2014 mit 6.811 Eingängen erreicht. Der Rückgang auf 5.982 Eingänge im Jahr 2017 lässt gleichwohl auf keine nennenswerte Entlastung durch die Landesverfassungsbeschwerdeverfahren schließen.

c) Subsidiaritätsfragen

Bei rechtlicher Betrachtung hätte eine wirkliche Entlastung nur erwartet werden können, wenn die Bundesverfassungsbeschwerde im Verhältnis zur Landesverfassungsbeschwerde als subsidiär oder zumindest die Einlegung der Landesverfassungsbeschwerde als fristwährend erachtet würde. Beides ist zu Recht nicht der Fall. Insbesondere eine Subsidiarität hat das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf § 90 Abs. 3 BVerfGG, der das Recht zur Erhebung einer Landesverfassungsbeschwerde gerade unberührt lässt, niemals vertreten. Der Rechtsweg zu den Landesverfassungsgerichten gehört nicht zum Rechtsweg im Sinne des § 90 Abs. 2 BVerfGG. Der Grundsatz der getrennten Verfassungsräume von Bund und Ländern wird insoweit konsequent umgesetzt.

Allerdings wird im § 53 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 des Gesetzentwurfs die Landesverfassungsbeschwerde als subsidiär gegenüber einer tatsächlich eingelegten Bundesverfassungsbeschwerde ausgestaltet. Entsprechende Subsidiaritätsregeln finden sich auch in anderen Bundesländern, so in Baden-

Württemberg, Berlin, Brandenburg und Hessen. Diese Regelung kann als sinnvoll bezeichnet werden, denn sie schließt eine Parallelität der Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einerseits und dem Landesverfassungsrecht andererseits aus. Damit werden auch divergierende Entscheidungen beider Verfassungsgerichte in derselben Sache vermieden. Allerdings behält der Betroffene die Wahlmöglichkeit, da er innerhalb der Einlegungsfristen entscheiden kann, ob er eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht oder eine solche vor dem Landesverfassungsgericht erhebt.

d) Rechtswegerschöpfung

Die in § 54 des Gesetzentwurfs vorgesehene Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtswegerschöpfung ist grundsätzlich zu billigen, sie entspricht auch in jeder Hinsicht den Regelungen im Bundesrecht. Damit kann auch an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Erfordernis der Rechtswegerschöpfung angeknüpft werden. Die Verfassungsbeschwerde wird mithin unzulässig sein, wenn ein gegen die angegriffene Entscheidung eines Gerichts des Landes statthaftes Rechtsmittel nicht eingelegt oder als unzulässig verworfen worden ist. Gleiches gilt, wenn ein solches Rechtsmittel nicht zugelassen worden ist, weil der Beschwerdeführer den Zulässigkeitsanforderungen nicht entsprochen hatte. Insofern kann auf die Amtliche Begründung auf S. 26 der Drucksache 17/2122 verwiesen werden.

e) Arbeitsbelastung, „vereinfachtes Verfahren“ und Kammerbildung

Im Hinblick auf die Zahl der zu erwartenden Individualverfassungsbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen vermag ich keine verlässlichen Prognosen abzugeben. Allerdings sei erwähnt, dass in Baden-Württemberg, das im April 2013 die Landesverfassungsbeschwerde eingeführt hatte, bis einschließlich 2016 59 Verfassungsbeschwerden eingelegt worden sind. Im Land Berlin liegt demgegenüber die Zahl der

Verfassungsbeschwerden zum Berliner Verfassungsgerichtshof ab dem Jahr 2012 kontinuierlich über 200 im Jahr.

Der Gesetzentwurf sieht ein Annahmeverfahren, wie es das Bundesrecht kennt, nicht vor. Gleichwohl werden die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen über ein vereinfachtes Verfahren sowie die Bildung von Kammern zum Teil zu ähnlichen Ergebnissen führen wie das bundesrechtliche Annahmeverfahren. Damit dürfte der Verfassungsgerichtshof voraussichtlich wohl in der Lage sein, die sich neu stellenden Aufgaben in angemessener Zeit zu bewältigen. Welche „Aufstockungen“ in personeller und sächlicher Hinsicht gegebenenfalls erforderlich werden, vermag ich nicht zu beurteilen.

Die Entscheidungskompetenzen der Kammern nach § 59 Abs. 2 beschränken sich auf die Zurückweisung von Verfassungsbeschwerden als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. In der Sache beruhen die Nichtannahmeentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bzw. seiner Kammern ebenfalls darauf, dass die konkrete Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. In diesem Fall besteht regelmäßig kein Annahmegrund im Sinne von § 93a Abs. 2 BVerfGG. Für problematisch halte ich allerdings die Beschränkung der Entscheidungskompetenzen der Kammern auf die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden. Es wäre meines Erachtens zu überlegen, ob nicht – ähnlich wie in § 93c BVerfGG – auch eine stattgebende Kammerentscheidung möglich sein soll, wenn die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist und die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgebliche verfassungsrechtliche Frage durch das Landesverfassungsgericht bereits entschieden ist. Auch die Stattgabe eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sollte grundsätzlich durch die Kammer möglich sein.

Allerdings sollte eine Entscheidung, dass ein Gesetz mit der Landesverfassung unvereinbar oder nichtig ist, in jedem Fall dem Verfassungsgerichtshof vorbehalten bleiben. Dies entspricht der Regelung des § 93c Abs. 1 S. 2 BVerfGG. Im Übrigen ist der § 60 des Gesetzentwurfs, der von der Ablehnung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als unzulässig oder offensichtlich unbegründet spricht, prozesstechnisch unsauber formuliert. Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung kann zwar unzulässig, nicht aber unbegründet bzw. offensichtlich unbegründet sein. Denn eine gerichtliche Entscheidung, ob und in welchem Umfang dem Antrag einer einstweiligen Anordnung stattgegeben werden soll, hängt von einer Nachteilsabwägung ab. Das Verfassungsgericht wird also abzuwägen haben zwischen den Nachteilen, die dem Beschwerdeführer entstünden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Hauptsachenentscheidung aber letztlich für den Beschwerdeführer positiv ausginge, und den Nachteilen, die etwa zu Lasten des Gemeinwohles beim Erlass einer einstweiligen Anordnung sich ergeben, wenn das Begehren des Beschwerdeführers in der Hauptsache aber zurückgewiesen werden würde. Dies ist in einem strengen Sinne keine in jeder Hinsicht rechtsgebundene Entscheidung, sodass die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung einer offensichtlichen Unbegründetheit der einstweiligen Anordnung unpassend erscheint.

3. Fazit

Die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof ist grundsätzlich zu begrüßen. Auch die Einzelausgestaltung im Gesetzentwurf ist im Wesentlichen nicht zu beanstanden. Allerdings sollte die Einführung einer stattgebenden Kammerentscheidung nach dem Vorbild des § 93c BVerfGG erwogen werden. Die Einführung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens ausschließlich auf einfach-gesetzlicher Basis ist zwar verfassungsrechtlich möglich, gleichwohl

wäre eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung dieses Rechtsbehelfs in Art. 75 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen verfassungspolitisch zu empfehlen.