

Stellungnahme zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes NRW - Einführung der Individualverfassungsbeschwerde (Drs.17/2122)

Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags NRW am 30. Mai 2018

Verfasst von Prof. Dr. Rosemarie Will

Anschrift: Unter den Linden 6, 10099 Berlin,

Sitz: Unter den Linden 9, R.139

Telefon: +49 (0)30 2093-3300 , **Telefax:** +49 (0)30 2093-3453, **E-Mail:** rwill@me.com,

Internet: <http://will.rewi.hu-berlin.de/>

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/628

A14, A05

I. Die Individualverfassungsbeschwerde in NRW

Die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in NRW ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist unumstritten, dass Verfassungsgerichte insbesondere mit der Urteilsverfassungsbeschwerde tief in die gesamte Rechtsordnung und alle Gerichtsbarkeiten hineinwirken. Die Durchdringung des einfachen Rechts und jeglicher Rechtsanwendung durch das Verfassungsrecht, die so genannte Konstitutionalisierung der deutschen Rechtsordnung¹, ist wesentlich das Ergebnis der mit den Entscheidungen über die Individualverfassungsbeschwerden entstandenen verfassungsrechtlichen Maßstäbe, mit deren Hilfe der Gesetzgeber, der Rechtsanwender und vor allem die Fachgerichtsbarkeiten kontrollierbar werden. Der Preis dafür ist die Verengung von Gestaltungsspielräumen des Gesetzgebers und des Rechtsanwenders. Im Verhältnis der Verfassungsgerichte zur Fachgerichtsbarkeit entsteht ein unaufhebbarer Dauerkonflikt, weil sich die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte ins einfache Gesetzesrecht nicht abschließend bestimmen lässt, sondern in der Verfassungsrechtsprechung ständig weiterentwickelt wird. Insofern fehlen abschließende Kriterien dafür, wie weit Verfassungsgerichte unter Berufung auf den Vorrang der Verfassung die fachgerichtliche Rechtsanwendung kontrollieren und von

¹ Vgl. Gunnar Folke Schuppert/ Christian Bumke, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, Überlegungen zum Verhältnis von verfassungsrechtlicher Ausstrahlungswirkung und Eigenständigkeit des „einfachen“ Rechts, Baden-Baden 2000.

ihrer Aufhebungsbefugnis Gebrauch machen. Es ist im Schrifttum anerkannt, dass die Verfassungsgerichte ihre herausragende Stellung in der deutschen Rechtswirklichkeit der Verfassungsbeschwerde verdanken. Zugleich besteht Einigkeit darüber, dass dies bezogen auf die Gestaltungsmacht des einfachen Gesetzgebers und des Rechtsanwenders seinen Preis hat. Dieser Preis ist aber mehrheitlich akzeptiert und längst Teil der politischen Kultur Deutschlands geworden. Bezogen auf die Einführung in NRW ist aber zu fragen, welchen Anteil das Landesverfassungsgericht an dieser Entwicklung haben kann. Die deutsche Grundrechtsordnung wird nicht von den Landesverfassungen, sondern vom Grundgesetz geprägt; sie ist sehr stark unitarisch. Die Entwicklung und Anwendung grundrechtlicher Maßstäbe ist deshalb vor allem Sache des Bundesverfassungsgerichtes. Die Landesverfassungsgerichte sind bei ihren Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden an diesen Grundrechtsstandard gebunden und dürfen ihn nicht unterschreiten. Nur für die überschießende grundrechtliche Maßstäbe der Landesverfassung (s. S. 20 der Begründung) können vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof neue, eigene grundrechtliche Maßstäbe entwickelt werden. In der Begründung der Gesetzesänderung werden das Mitwirkungsrecht der Kirchen an der Familienpflege und Jugendfürsorge (Art. 6 Absatz 4 Verf NRW), der Subventionsanspruch von Privatschulen (Art. 8 Absatz 4 Satz 3, Art. 9 Absatz 2 Satz 3 Verf NRW), das Mitwirkungsrecht der Erziehungsberechtigten an der Gestaltung des Schulwesens (Art. 10 Absatz 2 Verf NRW) und das Recht auf universitäre Selbstverwaltung (Art. 16 Absatz 1 Verf NRW) genannt. Diesbezüglich sind verfahrensrechtliche Konkretisierungen dieser materiellen Grundrechtsgewährleistung vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof erwartbar.

Von daher kann die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde sicher zur Kontrolle und zu Konflikten mit der Fachgerichtsbarkeit führen, aber nur in den genannten Fällen ist es denkbar, dass die Fachgerichte von tatsächlich neuen Maßstäben überrascht werden, die vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof entwickelt werden.

II. Die Einführung Individualverfassungsbeschwerde in NRW durch Gesetz ?

Obwohl Art 75 Ziff.5 Verf NRW Regelung vorsieht, dass in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen der Verfassungsgerichtshof Zuständigkeiten übertragen bekommen kann, wäre eine Verfassungsänderung zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in NRW richtig. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof ist wie alle Verfassungsgerichte nicht einfach nur Gericht sondern auch Verfassungsorgan (s. Fünfter Abschnitt - Der Verfassungsgerichtshof Verf NRW). Da wie oben dargestellt mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in NRW sich auch das Gefüge zwischen den durch die Verfassung konstituierten Verfassungsorgane ändert müsste dies auch in der Verfassung abgebildet werden.

III. Individualverfassungsbeschwerde und Arbeitskapazität des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes

Die Verfassungsbeschwerde ist im Gesetzentwurf – wie auch im Bund – als ein Jedermannsrecht geregelt, das subjektiven Rechtsschutz garantieren soll. Insoweit stellt sich die Frage nach der Arbeitskapazität des Gerichtes, zur Realisierung dieses Anspruchs. Die Zahl der Verfassungsbeschwerdeverfahren vor den Landesverfassungsgerichten ist unterschiedlich. In einer Reihe von Bundesländern ist sie im Gesamtaufkommen der Verfahren mit großem Abstand die häufigste Streitigkeit, aber nicht überall.

Der Gesetzentwurf trifft die üblichen Vorsorgen für den zu erwartenden erhöhten Arbeitsanfall. Die Möglichkeiten der Zurückweisung von Verfassungsbeschwerden in einem vereinfachten Verfahren mit herabgesetzten Begründungsanforderungen (§ 58 Absatz 2), der Auferlegung einer Gebühr nebst Anforderung eines Vorschusses (§ 58 Absatz 3) und der Entscheidung in kleiner Besetzung durch eine Kammer (§ 59) sollen sicherstellen, dass im Verfassungsbeschwerdeverfahren tatsächlich subjektiver Rechtsschutz gewährleistet wird. Von einem besonderen Annahmeverfahren nach dem Vorbild des § 93a BVerfGG wird, so die

Gesetzesbegründung zunächst „im Interesse einer möglichst einfachen und aus Bürgersicht verständlichen Verfahrensgestaltung abgesehen. Der neu eröffnete Zugang zum erweiterten Rechtsschutz soll nicht erheblich eingeschränkt werden.“

Tatsächlich werden aber ganz sicher von Anfang an, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde angewandt werden. Mit diesen steuert das Bundesverfassungsgericht bekanntlich seine Erledigungen. Das heißt, das dadurch der subjektive Rechtsschutz im Wege der Verfassungsbeschwerde limitiert bleibt und nur die Illusion eines subjektiven Rechtsschutzes aufrecht erhalten wird. Schon jetzt ist deshalb klar, das es dem Gericht überlassen bleibt, mit der eigenen Überlastung umzugehen. Damit ist der Weg vorgezeichnet, dass es am Anspruch auf subjektiven Rechtsschutz mittels Verfassungsbeschwerde auch kontra faktisch festhalten wird. Der alternative Weg eines freien Annahmeverfahrens von Verfassungsbeschwerden wird vom Gesetzentwurf bedauerlicherweise nicht gegangen.

IV. Die nordrhein-westfälischen Individualverfassungsbeschwerde und die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht

Die Landesverfassungsbeschwerde wird im Entwurf subsidiär gegenüber einer tatsächlich eingelegten Bundesverfassungsbeschwerde ausgestaltet (§ 53 Absatz 1). Die bloße Möglichkeit, eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben, schließt eine Landesverfassungsbeschwerde nicht aus. Auch eine Kontrolle der Anwendung von Bundesrecht durch die öffentliche Gewalt des Landes, soweit die Anwendung Prozessrecht des Bundes durch Gerichte des Landes betrifft (§ 53 Absatz 2) ist möglich. Damit werden die Erfahrungen der anderen Landesverfassungsgerichte aufgegriffen und auch tatsächlich ausdrücklich im Gesetz verankert, was zu begrüßen ist.