



Rechtsausschuss

14. Sitzung (öffentlich)

30. Mai 2018

Düsseldorf – Haus des Landtags

15:05 Uhr bis 16:50 Uhr

Vorsitz: Dr. Werner Pfeil (FDP)

Protokoll: Steffen Exner, Dr. Lukas Bartholomei

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes – Einführung
der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof** 3

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/2122

– Anhörung von Sachverständigen

* * *

Anhörung des Rechtsausschusses
"Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes -
Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum
Verfassungsgerichtshof"

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/2122

am Mittwoch, dem 30. Mai 2018
15.00 Uhr, Raum E 3 A 02

Verteiler

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Professor Dr. Johannes Dietlein
Düsseldorf

Dolde Mayen & Partner
Professor Dr. Thomas Mayen
Rheinauen Carré
Bonn

Kommunalwissenschaftliches Institut
Professor Dr. Hinnerk Wißmann
Münster

Professor Dr. Hans-Jürgen Papier

Leiter des Instituts für Öffentliches
Recht und Politik
Universität Münster
Professor Dr. Fabian Wittreck
Münster

Bund der Richter und Staatsanwälte in
NRW e.V. (DRB)
Hamm

Humboldt-Universität zu Berlin
Juristische Fakultät
Professorin Dr. Rosemarie Will
Berlin

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie herzlich zur 14. Sitzung des Rechtsausschusses. Ich begrüße die Ausschussmitglieder, die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung – insbesondere den Staatssekretär Dirk Wedel –, die Zuhörerinnen und Zuhörer und ganz besonders die Sachverständigen, die unserer Einladung heute gefolgt sind: Ich begrüße Herrn Professor Dr. Johannes Dietlein, Herrn Professor Dr. Thomas Mayen, Herrn Professor Dr. Hinnerk Wißmann, Herrn Professor Dr. Hans-Jürgen Papier und Frau Professorin Dr. Rosemarie Will.

Entschuldigen muss ich Herrn Professor Dr. Fabian Wittreck. Er hat per E-Mail mitteilen lassen, dass er erkrankt sei und deshalb an der Anhörung nicht teilnehmen könne.

Die Einladung zur heutigen Sitzung ist Ihnen mit der Nummer E 17/323 zugegangen. Gibt es Änderungs- oder Ergänzungswünsche zur Tagesordnung? – Das ist nicht der Fall.

Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes – Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/2122

– Anhörung von Sachverständigen

Mit Schreiben des Landtagspräsidenten vom 2. Mai 2018 wurden die Sachverständigen zur Anhörung geladen. Die anwesenden Sachverständigen haben ihre Stellungnahmen vorgelegt, für die ich mich im Namen des Ausschusses herzlich bedanken möchte. Überstücke der Stellungnahmen liegen am Eingang aus.

Zum weiteren Ablauf möchte ich auf Folgendes hinweisen: Ein mündliches Statement zu Beginn der Anhörung ist nicht vorgesehen. Vielmehr werden die Abgeordneten in Kenntnis der von Ihnen eingereichten Stellungnahmen direkt Fragen an die jeweiligen Sachverständigen richten. Gehen Sie bitte davon aus, dass die Ausschussmitglieder Ihre schriftlichen Stellungnahmen gelesen haben.

In der ersten Runde werden die Fraktionen in folgender Reihenfolge Gelegenheit haben, Fragen zu stellen: zunächst CDU, dann SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und AfD. Anschließend haben die Sachverständigen die Möglichkeit, die an sie gerichteten Fragen zu beantworten. Ich schlage also vor, dass wir zunächst die fünf Wortmeldungen der Fraktionen sammeln und danach geantwortet wird. Nach der ersten Frageunde geht es in derselben Reihenfolge wie zuvor weiter.

Ich eröffne damit die erste Fragerunde.

Dr. Jörg Geerlings (CDU): Zunächst herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen. Man erinnert sich etwas an das Studium zurück, wenn man sich intensiv mit den Stellungnahmen befasst, und es hat gerade hier im öffentlich-rechtlichen Bereich auch Spaß gemacht.

Mit diesem Gesetz betreten wir auch Neuland. Sie alle haben in Ihren Ausführungen unisono dargestellt, dass eine Verankerung in der Verfassung aus Ihrer Sicht wünschenswert wäre.

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Mayen. Ich möchte Sie bitten, Ihre Bedenken im Hinblick auf das vereinfachte Verfahren nach § 58 Abs. 2 und die Zurückweisung von unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Verfassungsbeschwerden zu erläutern. Vielleicht könnten Sie in diesem Zusammenhang auch Ihre Auffassung zur Subsidiarität von Verfassungsbeschwerden im Hinblick auf Parallelverfahren am Verfassungsgerichtshof und am Bundesverfassungsgericht ausführen.

Zwei weitere Fragen möchte ich an Herrn Professor Dietlein richten. Sie haben zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Richtern unterschieden. Welche Vor- und Nachteile hat diese Unterscheidung? Ich persönlich halte es für schwierig, bei einer solchen Differenzierung die Einheitlichkeit zu bewahren.

Sie haben auch zur möglichen zusätzlichen Arbeitsbelastung Stellung bezogen und Vorschläge dazu gemacht, wie eine sogenannte kleine oder große Lösung aussehen könnte. Welche Lösung würden Sie präferieren?

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich bedanke mich im Namen der SPD-Landtagsfraktion ausdrücklich dafür, dass wir diese Sachverständigenanhörung durchführen. Ausdrücklich möchte ich mich auch für die wirklich wichtigen und wertvollen Stellungnahmen bedanken.

Für einige der Anwesenden ist das Thema – anders als für meinen verehrten Vorredner – nicht Neuland, sondern die Aufnahme einer Diskussion, die wir bereits in der Verfassungskommission in der vergangenen Legislaturperiode sehr intensiv geführt haben. Deshalb freut mich, dass auch der ehemalige Vorsitzende der Verfassungskommission, Herr Professor Bovermann, als Mitglied des Hauptausschusses heute an der Anhörung teilnimmt.

Ich möchte einen Punkt aufgreifen, der eben bereits angesprochen wurde: Wo verankert man sinnvollerweise die Individualverfassungsbeschwerde? Die SPD-Landtagsfraktion hat seinerzeit in der Verfassungskommission sowohl aus allgemeinen, aber auch aus juristisch-technischen Gründen eine Verankerung in der Verfassung durchaus für den richtigen Weg gehalten. Dazu möchte ich nun einige Detailfragen stellen.

Erstens. Teilen Sie die Auffassung, dass die Individualverfassungsbeschwerde in die Verfassung aufgenommen werden sollte? Einige Sachverständige wie zum Beispiel Herr Professor Papier haben dazu Stellung genommen. Falls Sie diese Auffassung teilen: In welcher Form sollte sie aufgenommen werden; in einer grundsätzlichen Regelung oder auch detailliert in der Landesverfassung geregelt? Denn an einer einfachgesetzlichen Regelung werden wir ohnehin nicht vorbeikommen. Wie ist gesetzestech-nisch das Verhältnis zueinander?

Zweitens. Bereits in den Beratungen der Verfassungskommission – ich erinnere an das Symposium – haben Kosten, Möglichkeiten und Aufwand für diese zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeit eine erhebliche Rolle gespielt; das belegt auch die zum Symposium erstellte Broschüre. In der Verfassungskommission ist die Frage nach dem zusätzlichen Aufwand sehr unterschiedlich beantwortet worden. Als wie hoch schätzen Sie ihn ein? Wie viele zusätzliche Verfahrenseingänge halten Sie für wahrscheinlich?

Die Antworten darauf betreffen auch den Umfang der Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, den Verfassungsgerichtshof anzurufen. Als wie groß erachten Sie also die zusätzlich nötigen personellen und sachlichen Aufwendungen? Wie kann man Ihrer Meinung nach sinnvoll eine Vorprüfung organisieren, sodass offensichtlich nicht zulässige Beschwerden in einem frühen Verfahren ressourcenschonend abgearbeitet werden können?

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Vielen Dank, Herr Körfges. Ihre Fragen richteten sich an alle Sachverständigen.

Christian Mangen (FDP): Viele richtige und wichtige Fragen sind bereits gestellt worden. Ich danke sehr herzlich für die schriftlichen Ausführungen und Ihre Bereitschaft, heute Rede und Antwort zu stehen.

Es wird Sie nicht überraschen, dass es für die FDP-Fraktion teilweise eine Freude ist, die Stellungnahmen zu lesen und das positive Feedback auf den Gesetzentwurf entgegenzunehmen. Der heute nicht anwesende Professor Wittreck schreibt im ersten Absatz seiner Stellungnahme, dass der Entwurf Beifall verdiene – das freut uns natürlich sehr.

Ich kann mich auf eine Zusatzfrage beschränken. Herr Professor Wißmann schreibt in seiner Stellungnahme, dass dieser Gesetzentwurf nur in sehr beschränktem Umfang zusätzlichen Schutz gewähre. Kann ich es so verstehen, dass Sie aber trotzdem der Auffassung sind, dass der Gesetzentwurf – selbst wenn nur in beschränktem Umfang – einen zusätzlichen Schutz bietet?

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Vielen Dank, Herr Mangen. Auch Ihre Frage richtete sich an alle Sachverständigen.

Stefan Engstfeld (GRÜNE): Auch seitens Bündnis 90/Die Grünen schließen wir uns dem obligatorischen Dank für Ihr Erscheinen und für die Stellungnahmen an. Herrn Körfges und die SPD-Landtagsfraktion wird es nicht überraschen – wir haben in der Verfassungskommission sehr intensiv an dem Thema gearbeitet –, dass wir ähnliche Fragestellungen haben. Auch ich möchte mich nach Ihrer Einschätzung dazu erkundigen, ob man auch direkt eine verfassungsrechtliche Regelung anvisieren könnte. Für Bündnis 90/Die Grünen war in der letzten Legislaturperiode weniger das „Ob“, sondern eher das „Wie“ die entscheidende Frage.

Der Gesetzentwurf sieht vor, kein Annahmeverfahren beim Verfassungsgerichtshof in Münster durchzuführen. Ich frage alle Sachverständigen, ob das nicht etwas ambitioniert

ist, wenn man bedenkt, dass beim Bundesverfassungsgericht die meisten der eingehenden Verfassungsbeschwerden sich über das Annahmeverfahren bereits erledigen.

Daran anschließend: Müsste sich ein Verzicht auf dieses Annahmeverfahren nicht konsequenterweise so auswirken, dass zusätzliches Personal benötigt wird? Können Sie versuchen, dies zu quantifizieren und zu qualifizieren? Zurzeit gibt es sieben Richterstellen. – Reicht das aus? Wie sehen Sie die nötige Ausgestaltung aufgrund des Mehraufwands?

Thomas Röckemann (AfD): Die meisten Fragen sind bereits gestellt worden. Zwischen dem Grundgesetz und der Landesverfassung gibt es sehr viele Schnittmengen, gibt es aber Fälle, in denen die Landesverfassung weitergehenden Rechtsschutz bietet? Kann es dann möglicherweise – das klang eben bereits an – Probleme bei der Eingangszuständigkeit geben, sodass das Bundesverfassungsgericht über Dinge nicht entscheiden kann, weil das Landesverfassungsgericht zuständig wäre oder umgekehrt? Macht es da nicht vielleicht Sinn, dem Landesverfassungsgericht eine grundsätzliche Zuständigkeit zu übertragen, sodass dieses zunächst prüft und gegebenenfalls an das Bundesverfassungsgericht weitergibt?

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Somit ist die erste Fragerunde der Fraktionen beendet. Ich schlage vor, dass wir nun mit Herrn Professor Dietlein beginnen und dann der Sitzordnung entsprechend weitermachen. Jeder Sachverständige kann zunächst zu den gestellten Fragen Antwort erteilen. Sobald Frau Professorin Will geantwortet hat, steigen wir in eine zweite Fragerunde ein.

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Sie haben eine Menge Fragen gestellt; ich möchte mit der Frage von Herrn Dr. Geerlings zur Arbeitsbelastung beginnen.

Der Beginn der Debatte reicht noch weiter zurück als die Verfassungskommission in der vergangenen Legislaturperiode. 1989 wurde eine intensive Diskussion über die Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes und auch eine Debatte über die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde geführt. Seinerzeit – das belegt eine 2002 herausgegebene Festschrift – ist immer wieder das Argument angebracht worden, dass die personellen Mittel dafür nicht ausreichen. Ich zitiere damit Klaus Bilda, damals 1. Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs NRW.

Ich habe selbst keine unmittelbaren Erfahrungen damit und mich deshalb aus der neueren Literatur informiert, und einer der amtierenden Richter des Verfassungsgerichtshofs, Herr Heusch, gleichzeitig Herausgeber eines großen Kommentars zur Landesverfassung, kommentiert zu Art. 75 der Landesverfassung: Dass der Verfassungsgerichtshof in seiner jetzigen Zusammensetzung nicht in der Lage wäre, der erwarteten Menge an Verfahren Herr zu werden, ist offenkundig.

Da scheint wirklich ein ernstzunehmendes Problem vorzuliegen; denn natürlich wollen wir alle den Erfolg der Individualverfassungsbeschwerde. Es macht aus meiner Sicht

nur wenig Sinn, etwas einzuführen und dann zuzusehen, dass möglichst wenige Verfahren anhängig sind, und vielleicht sogar die Bürgerinnen und Bürger noch über Gebühren dazu zu bringen, sich nicht an das Gericht zu wenden. Die Bürgerinnen und Bürger sollten optimal mit Rechtsschutz versorgt werden, und das setzt voraus, noch mal intensiv über mögliche Verbesserungen nachzudenken.

Im Gesetzentwurf findet sich die Überlegung, zunächst einmal abzuwarten. Ich bin in dieser Hinsicht skeptisch. Gerade in der ersten Zeit nach der Einführung eines so wichtigen und zentralen Rechtsbehelfs stellen sich grundlegende Fragen, sodass der Arbeitsaufwand in dieser Zeit noch intensiver ist.

Zum anderen ist angedacht, dass auf Antrag des Verfassungsgerichtshofs einzelne Richterinnen und Richter hauptamtliche Richterinnen und Richter werden können. Dabei stößt man natürlich auf die Verfassungsänderung des Artikels 76 des Verfassungsgerichtshofgesetzes, die erst im vergangenen Jahr in Kraft getreten ist. Dort wurde die Regelung der geborenen Mitglieder zugunsten eines umfassenden Wahlamtes abgeschafft. Die Begründung der damaligen Verfassungsänderung lautete, dass man statusrechtliche Gleichheit erreichen will. Wenn man nun eine Richterbank in hauptamtliche und nebenamtliche Richter aufteilt, dann ist das eine wesentlich größere statusrechtliche Ungleichheit als es vorher bei den geborenen und gekorenen Mitgliedern der Fall war. Diese Lösung überzeugt mich daher nicht vollständig. Ich lese den Entwurf aber auch so, dass man zunächst einmal nur über diese Option nachdenkt.

Im eben erwähnten Kommentar beschreibt Herr Heusch die Möglichkeit der Aufstockung sowie die Möglichkeit, einen zweiten Spruchkörper zu errichten. Diese Überlegungen erachte ich auch als näherliegend. Im Vergleich der Landesverfassungsgerichte liegt NRW hinsichtlich der Anzahl der Richterinnen und Richter gemeinsam mit sehr kleinen Ländern am unteren Ende – die eigentliche Regelzahl ist neun. Vereinzelt gibt es sehr umfassende Spruchkörper mit umfangreicher Besetzung – Herr Professor Papier kann uns sicher noch mehr dazu aus Bayern berichten. Hier sollte man meiner Meinung nach Überlegungen anstellen und auch durchaus mutige Lösungen finden.

Ich möchte noch einen anderen Punkt ansprechen. Man muss darauf achtgeben, dass man die derzeit nebenamtlich tätigen Richterinnen und Richter nicht überfordert. Sie füllen ein Hauptamt aus, und man erwartet von ihnen – früher stand das auch in der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs –, dass die Arbeit am Verfassungsgerichtshof Vorrang hat. Nun gibt es dort Gerichtspräsidenten und andere Menschen in wichtigen Funktionen. Wir wollen sicherlich auch nicht, dass diese Hauptämter Schaden nehmen. Auch darüber sollte man nachdenken.

Ich selbst würde sagen: Die Aufstockung auf neun Richterinnen und Richter ist für mich das Minimum. Ich halte es durchaus für sinnvoll, auch darüber nachzudenken, einen zweiten Spruchkörper zu errichten. Die Lösung mit neun Richterinnen und Richtern hätte auch den Charme, dass man die Kammern, die mit je drei Personen besetzt würden, optimal austarieren könnte.

Zu den übrigen Fragen: Herr Körfges, zur Verankerung in der Landesverfassung würde es meiner Meinung nach ausreichen, ähnlich Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a des Grundgesetzes den Rechtsbehelf selbst in die Verfassung hineinzuschreiben und die Details

im Verfassungsgerichtshofgesetz auszuformulieren. Das ist, denke ich, unproblematisch. Ich hielte es dann auch für sinnvoll, dass die kommunale Verfassungsbeschwerde ebenfalls eingefügt wird. Was die kommunalen Verbände dazu geschrieben haben, hat mich überzeugt; das sollte man auf jeden Fall machen.

Zur Frage nach dem Annahmeverfahren: Meiner Meinung nach ist das an diesem neuen Rechtsbehelf, der nun einmal zwei Seiten hat, besonders reizvoll. Herr Professor Wißmann hat das etwas kritischer beleuchtet, ich finde es aber sehr reizvoll, hier im Land auf dieses Annahmeverfahren zu verzichten. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst schon anklingen lassen, dass in diesem Verzicht doch der Witz einer Individualverfassungsbeschwerde bei den Landesverfassungsgerichten liegen könnte. Dann sollte es aber bitte nicht durch die Hintertür des vereinfachten Verfahrens wieder abgeschwächt werden, sondern das Thema müsste mithilfe der erforderlichen Ressourcen angepackt werden, um etwas daraus zu machen.

Hinsichtlich der Frage, ob der Rechtsschutz in der Landesverfassung weiter gehen kann als im Grundgesetz, muss man etwas Wasser in den Wein gießen. Natürlich ist die Landesverfassung auf eine möglichst hohe Synchronisation mit dem Grundgesetz gerichtet; das ist ganz eindeutig. Singulär gibt es Bereiche wie Bildung, Familie oder Kirche, in denen in Detailregelungen ein überschießender Individualrechtsschutz vermutet werden kann. Darüber wird aber der Verfassungsgerichtshof erst entscheiden müssen, wir können das jetzt nicht antizipieren. Dort wird es aber etwas geben.

Das hat mich persönlich zu folgender der Überlegung gebracht: Sollte man nicht die Subsidiaritätsregel, wie sie nun im Entwurf steht, dem hessischen Modell entsprechend etwas öffnen? Wir könnten auf die strenge, an sich aber plausible Anwendung des Subsidiaritätsgedankens – jedenfalls dort, wo die Landesverfassung einen weitergehenden Individualrechtsschutz gewährleistet – verzichten. Dieses hessische Modell ist mir persönlich sehr sympathisch. Es stellt auch die Subsidiarität nicht infrage, sondern es macht eine Ausnahme an gewissen Stellen, an denen es tatsächlich einen überschießenden Individualrechtsschutz gibt.

Prof. Dr. Thomas Mayen (Dolde Mayen & Partner): Ich will versuchen, Ihre Fragen in eine Reihenfolge zu bringen. Sehen Sie mir nach, dass ich nicht alles nacheinander abarbeite. Bevor ich auf die einzelnen Fragen eingehe, möchte ich zunächst etwas zum „Ob“ und dazu, worüber wir überhaupt sprechen, sagen: Was ist die Individualverfassungsbeschwerde?

Mein akademischer Lehrer, Professor Stern, hat sie mal als Königsweg und Schlussstein des gerichtlichen Rechtsschutzes bezeichnet. Es ist ein unmittelbares Pendant zum Anspruch der Verfassungen des Bundes und der Länder, dass die Grundrechte unmittelbar geltendes Recht sind. Dass sie unmittelbar geltendes Recht sind, heißt, dass sie nicht Programmsätze sind, sondern sie sind unmittelbar klagbar. Und bei einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit, wie es im Bund und in Nordrhein-Westfalen der Fall ist, ist es eigentlich nur konsequent, zu sagen, dass dieser gerichtliche Rechtsschutz der Grundrechte auch vor den Verfassungsgerichtshof des Landes gehört. Dass mittlerweile elf von 16 Bundesländern diese rechtspolitische Entscheidung getroffen haben, werte ich so, dass diese Überlegung dahinter steht.

Legt man dies zugrunde, wird deutlich – das wurde auch beim angesprochenen Symposium in der Villa Horion in Fragen von besagtem Herrn Heusch angerissen –, dass wir über die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs sprechen müssen. Wir müssen natürlich über die Frage der Realisierbarkeit sprechen, das ist völlig unstrittig. Aber die Entscheidung über das grundsätzliche „Ob“ zentral mit der Frage der Arbeitsbelastung für das Gericht zu verbinden, würde mir nicht einleuchten.

Herr Stilz, der Präsident des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg – damals noch Staatsgerichtshof – hat an der Podiumsdiskussion beim Symposium teilgenommen. Baden-Württemberg ist auch ein Land mit hoher Bevölkerung; es ist zwar nicht so bevölkerungsreichen wie Nordrhein-Westfalen, aber auch nicht klein. In Berlin sind die Zahlen ähnlich; Rheinland-Pfalz war im Publikum ebenfalls vertreten. Für sie alle war die Arbeitsbelastung überhaupt kein Thema. Sie haben die Chancen gesehen, die mit dieser Entscheidung notwendigerweise verbunden sind, und zwar nicht nur für den Bürger, sondern – das ist auch mein Verständnis von Richtern, die arbeiten –, auch für ein Gericht. Ich stimme zwar zu, dass man ein Gericht vor Arbeitsüberlastung schützen muss, wenn es seine Funktionsfähigkeit zu verlieren droht, aber der Beweis, dass dies der Fall ist, muss meiner Meinung nach erst einmal erbracht werden. Erst dann sollte man gegensteuern, die Prognose dazu muss man erst einmal abwarten.

Die Frage nach der Anzahl der Individualverfassungsbeschwerden ist zum jetzigen Zeitpunkt für mich reine Kaffeesatzleserei. Die Gerichtsverwaltungen werden in der Regel noch eher ansatzweise vergleichbare Erfahrungswerte haben, mir als Anwalt müssen Sie aber nachsehen, dass ich diese nicht habe. Auch die Gerichtsverwaltungen werden die Frage aber meiner Meinung nach nur sehr eingeschränkt beantworten können, weil sie gar nicht wissen, wie genau die Landesverfassungsbeschwerde ausgestaltet werden soll; denn davon hängt das ganz maßgeblich ab. Nicht zuletzt hängt es auch davon ab, wie sie von den Bürgern angenommen wird, auch das wissen wir nicht und können wir nicht beurteilen.

Ich vertrete daher die Ansicht, dass man die Arbeitsbelastung nicht in den Vordergrund der rechtspolitischen Debatte stellen sollte. Wenn man der Meinung ist, dass die inhaltliche Konzeption einleuchtet und es insgesamt sinnvoll, konsequent und notwendig ist – so bewerten es elf von 16 Bundesländern –, dann sollte man diesen Schritt auch gehen und nicht zentral über die Arbeitsbelastung sprechen.

Zur Frage danach, ob die Individualverfassungsbeschwerde in der Landesverfassung oder im Grundgesetz verankert werden soll: Ich plädiere in meiner Stellungnahme klar für die Landesverfassung. Aus meiner Sicht ist es von der Bedeutung der Individualverfassungsbeschwerde ausgehend, die ich meinen Ausführungen bewusst vorangestellt habe, konsequent, dem Vorbild des Grundgesetzes zu folgen und das Ganze dem vereinfachten Zugriff des Gesetzgebers zu entziehen. Denn man will ja deutlich machen, dass man ein Pendant zur Klagbarkeit der Grundrechte bereitstellt, die nun mal zentrales Element der Verfassung sind. Dazu gehört auch, dass diese Möglichkeit in der Verfassung verankert werden sollte.

Würde man angesichts des Katalogs in Art. 75 der Landesverfassung die Individualverfassungsbeschwerde ungeachtet ihrer Bedeutung in den Rang eines einfachen Gesetzesrechts verweisen, dann würde ich das aus Sicht der Leser erst einmal so verstehen,

dass es sich um einen Rechtsbehelf zweiter Klasse handelt, den man bei Bedarf auch leicht wieder einziehen kann. Dieses Signal sollte man mit der rechtspolitischen Einführung der Landesverfassungsbeschwerde meiner Ansicht nach nicht verbinden.

Hinsichtlich des Annahmeverfahrens stimme ich mit Herrn Professor Dietlein völlig überein. Das ist ja – so hat es Herr Professor Wittreck 2015 in der Villa Horion auch gesagt – die eigentliche Pointe der Sache. Der Grund und der Bedarf für die Individualverfassungsbeschwerde in den Ländern ergibt sich – neben den systematischen Gründen, die ich eben genannt habe – aus der extrem geringen Erfolgsquote von Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht.

Professor Voßkuhle hat 2015 von 6.500 Eingängen von Bundesverfassungsbeschwerden in Karlsruhe berichtet. Davon sind 2 bis 2,5 % erfolgreich. Über die Gründe dafür ist viel spekuliert worden. Ein Grund ist sicherlich, neben den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Zulässigkeit, das Annahmeverfahren. Das Annahmeverfahren sieht vor, dass Verfassungsbeschwerden ungeachtet der Frage, ob sie zulässig oder begründet sind, nicht angenommen werden, wenn sie keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung haben oder nicht angezeigt sind – was auch immer Letzteres heißt. Dort gibt es einen großen diskretionären Spielraum, der nicht nur die besonders starke Betroffenheit oder die besonderen Nachteile für den Einzelnen berührt.

Insofern ist gerade das fehlende Annahmeverfahren einer ergänzenden Landesverfassungsbeschwerde ein bedeutsames Korrektiv. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird wiederholt aus einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1997 – BVerfG, Beschl. vom 15. Oktober 1997; 2 BvN 1/95 – zitiert. Dort heißt es ausdrücklich:

„Die mit der Individualverfassungsbeschwerde des Landes einhergehende Verstärkung des grundrechtlichen Rechtsschutzes erlangt [...] zusätzlich Gewicht und Bedeutung, wenn die jeweilige Verfahrensordnung für das Landesverfassungsgericht ein Annahmeverfahren nicht vorsieht oder wenn die Annahmeversetzungen weniger restriktiv sind als die des Bundesverfassungsgerichts.“

Dadurch wird auch die von Ihnen angesprochene Subsidiarität erreicht. Das Subsidiaritätsprinzip sieht vor, dass nicht gleichzeitig ein Akt öffentlicher Gewalt des Landes wie die Landesverfassungsbeschwerde und die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden kann. Würde man das entgegen diesem Vorschlag zulassen, wird immer argumentiert, dass diese Dopplung nicht notwendig ist und man nicht zwei Entscheidungen brauche. Diese zwei Entscheidungen sind nicht zu befürchten, wenn es eine frühe Entscheidung gibt – ohne Annahmeverfahren wohl in der Regel wohl des Landesverfassungsgerichts –, der Beschwerde stattzugeben. Damit entfällt die Beschwer, und die weitere Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht ist nicht mehr zulässig.

Wenn es keine stattgebende Entscheidung gibt, dann kann es möglicherweise im Einzelfall zu einzelnen Divergenzen kommen, die sich aber minimieren, wenn man, wie auch im Beschluss von 1997, ein Entscheidungsprogramm darüber stellt. Man muss

nämlich berücksichtigen, dass auch die Landesverfassungsgerichte prüfen müssen, ob das Landesgrundrecht mit den grundrechtlichen Anforderungen des Bundes übereinstimmt. Bei dieser Frage sind Sie an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden, und das Bundesverfassungsgericht selbst prognostiziert, dass das Ergebnis dieser Prüfung allenfalls Interpretationsunterschiede zu dem wären, was Karlsruhe zu den Grundrechten judiziert hat. Das wären aber Einzelfälle, die dann notfalls von Karlsruhe entschieden werden müssten.

Die Gefahr, dass wir aufgrund der Rechtsunsicherheit also sozusagen durch eine Dopplung bzw. die Existenz beider Verfassungsbeschwerden Unfug anrichten, sehe ich nicht. Allenfalls handelt es sich dabei um Einzelfälle. Nur dann gibt es aber die Chance, den Rechtsschutz wirklich und überzeugend zu verdoppeln, wenn beide Möglichkeiten zugelassen werden und dem Landesverfassungsgericht die Chance eingeräumt wird, frühzeitiger entscheiden zu können und der Sache abzuhelpen, weil kein Annahmeverfahren absolviert werden muss.

Klar ist in jedem Fall, dass Sie im Entwurf von der Regelung Hessens abweichen wollen. Zu § 53 Abs. 1 heißt es in der Begründung: „soweit nicht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben wird“. Folgende Konstellation ist denkbar: Ich gebe eine Landesverfassungsbeschwerde nach Münster und stütze mich dabei auf die Verletzung eines Grundrechts der Landesverfassung, das über die Bundesverfassung hinausgeht – wenn es so etwas gibt, müssen wir schauen, wie weit das reicht. Gleichzeitig erhebe ich eine Bundesverfassungsbeschwerde, die sich nur auf die Bundesgrundrechte stützt. Dann mag man über die Frage der Subsidiarität nachdenken; soweit es um die Bundesgrundrechte und die inhaltsgleichen Landesgrundrechte geht, aber die überschießenden Landesgrundrechte auszuschließen, kann damit nicht gemeint sein. Wenn man bei der Subsidiaritätsregelung bleiben will, sollte man das auf jeden Fall klarstellen – sei es im Gesetzestext oder in der Begründung; das ist aus meiner Sicht zweitrangig. Ich halte das für einen wesentlichen Punkt.

Zum zusätzlichen Aufwand habe ich vorhin schon mein Nichtwissen bekennen müssen, und das fehlende Annahmeverfahren habe ich abgearbeitet. Sie hatten außerdem nach meiner Kritik zum vereinfachten Verfahren gefragt. Das vereinfachte Verfahren sieht vor, dass im Zuge dessen Landesverfassungsbeschwerden als unzulässig oder offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden können. – So heißt es im Text zum Gesetzentwurf. Das bedeutet: Dass das Offensichtlichkeitsmerkmal die Prüfung einschränkt, ist nur für die Frage der Unbegründetheit, nicht aber für die Frage der Unzulässigkeit vorgesehen. Die Zulässigkeitsfrage soll daher vollständig im vereinfachten Verfahren geprüft werden können, und wenn man zum Ergebnis der Unzulässigkeit kommt, soll dies zur Zurückweisung im vereinfachten Verfahren führen können.

Ich habe es eben schon angesprochen: Wenn man betrachtet, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen an die Substanziierung einer Verfassungsbeschwerde teilweise ausdifferenziert ist, wird klar, womit man sich auseinandersetzen muss. Man muss bei Urteilverfassungsbeschwerden sogar nicht nur das spezifische Verfassungsrecht darlegen, sondern auch, inwieweit das Urteil mit den einfachgesetzlichen Vorgaben vereinbar ist. Das ist eine für mich erstaunliche Entwicklung, die aber Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist.

Die Entwicklung und die Ausdifferenzierung der Rechtsprechung zur Frage der materiellen Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, also all das, was man über die Rechtswegerschöpfung hinaus tun muss, um den Grundrechtsverstoß schon vor den Fachgerichten zu beseitigen, ist außerdem ein Dickicht, in dem es extrem schwer fällt, sich zurechtzufinden, das aber extrem große Bedeutung für die Realität des Grundrechtsschutzes in der Verfassungsbeschwerde hat. Bei schwierigen Fragen würde ich es jedenfalls für angemessen halten, diese Frage nicht den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs zu entziehen, sondern sie – wie auch immer man es hier ausgestalten will – tatsächlich vom Verfassungsgerichtshof beantworten zu lassen.

Das heißt, dass ich dafür plädiere, im vereinfachten Verfahren nur die Fälle entscheiden zu lassen, die offensichtlich unzulässig sind. Man müsste also das Evidenzmerkmal auf die Fälle einschränken, die gewissermaßen den Stempel „unzulässig“ auf der Stirn tragen. Das gilt ganz besonders, wenn man es mit dem Kammersystem, wie es in § 59 des Gesetzentwurfs vorgesehen ist, verbindet. Darin steht, dass die Entscheidung im vereinfachten Verfahren Kammern zugewiesen werden kann. Das ist aber der eigentliche Witz der Sache, weshalb es faktisch die Regel sein wird – ich unterstelle, dass das gemeint ist.

Ein Mitglied der Kammern muss Berufsrichter sein, zu den erforderlichen Qualifikationen der anderen beiden Richter sagt der Gesetzentwurf nichts aus. Es muss kein Berufsrichter sein, es kann sich also auch um einen ehrenamtlichen Richter handeln. Offensichtlich muss es sich noch nicht einmal um einen Jurist handeln; es könnte auch ein Rechtspfleger sein – ich wähle dieses Beispiel bewusst; ich komme gleich noch einmal darauf zurück. Keiner der Richter muss Mitglied des Verfassungsgerichtshofs sein, auch nicht der Berufsrichter. Ob das bei Fragen der Zulässigkeit und nicht nur bei Fragen der offensichtlichen Unzulässigkeit angemessen ist, scheint mir vollends ausgeschlossen zu sein.

In der Praxis ist es in Karlsruhe in manchen Fällen – das kann ich Ihnen als Praktiker berichten – wie folgt. Wenn eine Vorprüfung bei der Kammer ergeben hat, dass die Verfassungsbeschwerde unzulässig ist, dann verfasst manchmal der Rechtspfleger bzw. die Rechtspflegerin und nicht ein Mitglied der Kammer ein Schreiben darüber, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich nicht hinreichend substantiiert begründet worden sei und man anheimstellt, die Verfassungsbeschwerde zurückzunehmen.

Dazu gibt es keine Mutwillensgebühr – ich nenne dieses Beispiel, weil damit auch das zusammenhängt, was man mit der Mutwillensgebühr vorsieht –, aber es wird deutlich, dass die eigentliche Prüfung noch nicht einmal durch die Richter vorgenommen wird. Das wird natürlich sanktioniert und legalisiert, wenn das Verfahren so realisiert wird, wie in § 59 des Gesetzentwurfs vorgesehen. Ich hielte das deshalb nicht für angemessen.

In einem einzigen Fall ist es mir eine solche Abweisung passiert, obwohl ich nichts anders gemacht habe als bei den bisherigen Verfassungsbeschwerden, von denen die letzten drei davor – wohlgemerkt in Senatsentscheidungen – erfolgreich waren. Mir leuchtete nicht ein, was dort gesagt worden ist, und ich habe mich auch nicht darauf eingelassen. In der Tat hat die Kammer dann entschieden, dass die Zulässigkeitsbedenken unbegründet und unberechtigt sind. Ich hatte also recht damit, dagegenzuhalten – das war aber mein Glück; es kann ebenso auch anders geschehen.

Bei einer solchen Praxis handelt es sich um – in Anführungszeichen – notwendige Lösungen bei hoher Arbeitsbelastung. Ich würde aber nicht dazu raten, von vornherein ein Verfahren zu wählen, in welchem Rechtspfleger oder ehrenamtliche Richter – Richter, die keine juristische Befähigung zum Richteramt haben müssen – im vereinfachten Verfahren solche Entscheidungen treffen können. Das wäre aber die Konsequenz der aktuellen Ausgestaltung des § 59.

Als abschließende Bemerkung dazu: Ich sehe keine Regelung dazu, welche Qualifikation die Richter haben müssen. Der Begriff „Berufsrichter“ ist nicht fachlich-gesetzlich definiert. Er ist auch in der Verwaltungsgerichtsordnung nicht vorgesehen. Ich vermute, dass es ein Richter sein muss, der hauptberuflich dem Richteramt nachgeht – in welcher tatsächlichen Instanz auch immer. Das sollte man aber klären. Nochmals: Welche fachlichen Qualifikationen die anderen Mitglieder der Kammern tatsächlich haben sollen, die Richter der Kammern sein sollen, ist im Gesetz nicht geregelt.

Zur Mutwillensgebühr habe ich schon in meiner Stellungnahme geschrieben, dass sie einem Vorstoß von Herrn Voßkuhle und den Richtern des Bundesverfassungsgerichts entspringt, der vor einigen Jahren bundesweit gemacht wurde. Er hat bundesweit keine rechtspolitische Zustimmung gefunden; ich halte das auch für richtig.

Jedenfalls ist die Mutwillensgebühr nicht richtig ausgestaltet, wenn man an einer Verfassungsbeschwerde festhält, bei der man sagt, dass Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit bestehen – so, wie ich es gerade aus der Praxis geschildert habe. Denn was auch passieren kann: Das Landesverfassungsgericht ist bei seiner Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde an die Verfahrensgrundrechte des Bundes gebunden, und wenn es die Zulässigkeit falsch beurteilt, kann man dagegen Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erheben. Es ist nicht mutwillig, daran festzuhalten, wenn man einem Hinweis der entsprechenden Kammer nach Vorprüfung nicht folgt.

Wenn man also unbedingt Missbräuche vermeiden will und Missbräuche befürchtet, würde ich es als milderer Mittel ansehen, den Anwaltszwang einzuführen, wie es das Saarland getan hat. Ich will aber nicht nur zum Wohle der Anwaltschaft sprechen, deshalb bedanke ich mich und beende meine Ausführungen.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Kommunalwissenschaftliches Institut): Vielen Dank für den heutigen Termin. Zunächst einmal besteht allseitig Einigkeit darüber, dass der Schutz der Grundrechte ein zentrales Element eines funktionierenden Verfassungsstaats ist. Glücklicherweise leben wir seit über 70 Jahren in einem solchen Verfassungsstaat.

Nach dem Gutachten und auch nach den ersten Voten heute scheint sich mir die Lage für den Landtag so darzustellen, dass wir Ihnen den Ball zurückspielen und sagen, dass es um eine politische Entscheidung geht. Es wäre falsch zu sagen, dass man eigentlich aus verfassungsstaatlichen Gründen dieses oder jenes tun müsse oder dieses oder jenes aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht tun dürfe. Es handelt sich um eine verfassungspolitische Gestaltungsagenda.

Herr Professor Mayen hat gesagt, dass man noch viel mehr tun und das Feld viel größer ziehen könnte, ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben, dass ich mich

eher dafür ausspreche, das Feld deutlich kleiner zu fassen. Wir haben Sie, wenn man so will, insgesamt schon mal bösgläubig gemacht: Sie vollziehen nicht irgendein höheres Verfassungsrecht, sondern Sie müssen es selbst entscheiden.

Zur Frage danach, wo die Individualverfassungsbeschwerde festzuschreiben wäre – sollte man sich für sie entscheiden –: wenn, dann in der Verfassung. Das ganze ästhetische Grundsetting Ihres Gesetzentwurfs zielt auf die Krone, den Schlussstein des Grundrechtsschutzes ab. Dafür ist auch der hohe Aufwand gerechtfertigt. Dann muss man es auch in der Verfassung machen und es nicht als ein sonstiges Verfahren hinten anhängen. Herr Körfges, man könnte es in der Verfassung dann aber knapp und die Ausführung nach Maßgabe des Verfassungsgerichtshofgesetzes formulieren.

Auch wenn man meint, dass es eine hohe Synchronität mit dem Bundesverfassungsrecht gibt: Gibt es einen Bereich, den man, wenn man sich dem Instrumentarium annähern will, auf jeden Fall regeln könnte? – Ich denke, den gibt es, aber meiner Auffassung nach ausschließlich im Bereich der Grundrechte, die nicht parallel – und zwar wortparallel – durch eine bloße Verweisung auch im Grundgesetz und damit durch das Bundeverfassungsgericht geschützt werden.

Wenn wie in Nordrhein-Westfalen in der Landesverfassung steht, dass die Grundrechte des Grundgesetzes gelten, wird der Verfassungsgerichtshof des Landes zu einer Vorprüfstelle des Bundesverfassungsgerichts, wenn er diese Grundrechte überprüfen soll. Das hat mit Eigenstaatlichkeit des Landes nicht viel zu tun. Das Bundesverfassungsgericht kann dann nur sagen – das zeigt sich auch in der bisherigen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu diesen Fällen –: Natürlich müsst ihr euch an unsere Maßstäbe halten und natürlich behalten wir uns vor, eure Urteile aufzuheben, wenn ihr es anders macht. – Denn jede Entscheidung des Landesverfassungsgerichts ist immer ein öffentlicher Akt, gegen den in Karlsruhe weitere Verfassungsbeschwerde möglich ist. Es ist unbestritten, dass die Subsidiarität da nur in eine Richtung funktioniert; die anschließende Karlsruher Verfassungsbeschwerde auszuschließen, ist rechtstechnisch unmöglich.

Die Frage ist, gegen was man dann auf Landesebene noch Verfassungsbeschwerde erheben kann. In der Tat kann man nicht mehr gegen die Ausgangsentscheidungen, sondern nur noch gegen die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichtshofs Verfassungsbeschwerde erheben. Für den Bürger ist das eher ein Problem; denn wenn er in Münster – aus welchen Gründen auch immer – nicht in demselben Maße recht bekommen hat wie es in Karlsruhe der Fall gewesen wäre, ist nur noch diese Entscheidung in Münster überprüfbar. Er kann aber nicht mehr die Ausgangsentscheidungen angreifen; das ist ein Problem dieser Subsidiaritätsregelung.

Diesem Dilemma entgehen Sie – das ist mein dringender Vorschlag –, indem Sie den Bezug auf Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung aus Ihrem Gesetzentwurf entfernen und den Schutz der sonstigen Landesgrundrechte – dabei handelt es sich um die Art. 5 bis 29 sowie die Prozessgrundrechte – zum Gegenstand der eigenständigen Landesverfassungsbeschwerde machen.

In Bezug auf die Bundesgrundrechte, die nun einmal buchstäblich als Bundesgrundrechte geschützt sind, gibt es keine Möglichkeit, eigene landesrechtliche Substanz zu

schaffen. Es würde eine Verdopplung geschaffen, und der Verfassungsgerichtshof würde zu einer Vorprüfstelle. Wenn Sie das so beschließen, freut sich also Karlsruhe, weil damit die Möglichkeit besteht, dass sie damit vielleicht einige hundert Verfahren – es handelt sich ja um ein großes Bundesland – weniger bearbeiten müssen. Trotzdem hätte das Bundesverfassungsgericht dann immer in der Hinterhand, ein Urteil aufheben zu können, wenn es ihm nicht passt. Diese Situation wäre nicht anzustreben. Eine eigene landesrechtliche Substanz ist in diesem Bereich meiner Ansicht nach einfach nicht vorstellbar.

Ich widme mich nun Ihren Fragen nach dem Annahmeverfahren bzw. nach der vereinfachten Begründung und der Subsidiarität. Die von Herrn Professor Mayen vorgeschlagene Dopplung erscheint mir bezogen auf die Ressourcen völlig unmöglich. Ich finde es auch nicht richtig, zu sagen, dass das eine mit dem anderen nichts zu tun haben darf. Dieses Bundesland sollte sich schon überlegen, ob der Ressourcenaufwand im richtigen Verhältnis zu dem steht, was man damit machen möchte.

Um einige Zahlen zu nennen: In Karlsruhe arbeiten 16 hauptberufliche Bundesverfassungsrichter, die nichts anderes zu tun haben, außer nebenbei im Ehrenamt Professoren zu sein. Die Pflichten des Bundesverfassungsgerichts gehen in jedem Fall vor. Zusätzlich zu diesen 16 Richtern sind 64 weitere Richter dazu da, zuzuarbeiten – 64 hochqualifizierte junge Richter, die dort ihre Karrieren befördern, indem sie mitarbeiten. Fast ausschließlich bearbeiten sie dort die Verfassungsbeschwerden, die in Karlsruhe auflaufen. Der Verfassungsgerichtshof in Münster hat nur einen richterlichen Mitarbeiter, der vom Präsidenten des OVG aus seinen Senaten nebenher abgestellt wird, wenn Bedarf besteht.

Es würde dann ein riesiges Fass aufgemacht werden. Wir alle wissen nicht, welchen Umfang es letztendlich haben würde, und das hängt extrem von der Frage der Dopplung ab. Wenn man es so machen würde, wie Herr Professor Mayen es vorschlägt, dann würde ich als Anwalt immer sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene Verfassungsbeschwerde erheben. Bei 18 Millionen Bürgern in Nordrhein-Westfalen, das sind etwa 20 % der Bundesbevölkerung, müssten alle Beschwerden doppelt entschieden werden, sonst würde man sich als Rechtsanwalt haftungspflichtig machen.

Wenn Münster dann immer auch noch eine vollständige Begründung abliefern soll und es kein Annahmeverfahren gibt, dann wüsste ich nicht, wie sie es bewältigen sollten. Selbst Karlsruhe schafft es nur durch das Annahmeverfahren. Wenn alle Verfahren mit voller Zulässigkeit und voller Begründung entschieden werden müssten, könnte im Januar die Annahme eingestellt werden, weil im Rest des Jahres abgearbeitet werden müsste. Wenn in diesem Bundesland die vollständige Verfassungsbeschwerde bei vollständiger Begründung eingeführt werden sollte, müsste eine riesengroße Behörde aufgemacht werden. Dann gäbe es jedenfalls auch kein Ehrenamt mehr – wie sollte das auch gehen bei den Verfassungsrichtern?

Als etwas böse Schlussbemerkung: Man kann auf den Gedanken kommen, dass die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde den Verfassungsgerichtshof daran hindert, seine eigentlichen Aufgaben – die Kontrolle der Staatsorgane – in den anderen Verfahren noch seriös wahrnehmen zu können. – Wir sind ja unter uns, deswegen wollte ich das mal so deutlich sagen.

(Heiterkeit)

Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: Ich möchte zunächst zu der Frage Stellung nehmen, auf welcher Rechtsebene des Landesrechts die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde vorgenommen werden sollte. Ich plädiere ganz eindeutig – das habe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme zum Ausdruck gebracht – für eine Verankerung im Verfassungsrecht.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen ist ein Verfassungsorgan, und die Zuständigkeiten – und damit auch die Verfahrensarten – sollten sich aus der Verfassung selbst ergeben. Es gibt natürlich keine verfassungsrechtliche Pflicht dazu, aber das ist allemal eine verfassungspolitische Forderung.

Interessanterweise hat das Grundgesetz ursprünglich die Verfassungsbeschwerde des Bundesrechts auch nicht in der Verfassung geregelt, sondern – in Anführungszeichen – nur im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. Erst einige Jahre später hat man die Bundesverfassungsbeschwerde gewissermaßen als Institut des Verfassungsrechts durch eine Ergänzung des Art. 93 des Grundgesetzes eingeführt.

Herr Körfges Sie haben die Frage gestellt, wie detailreich eine solche verfassungsrechtliche Regelung sein müsste. Ich würde, ohne Ihnen einen expliziten Vorschlag machen zu können, empfehlen, sich an Art. 94 Abs. 2 des Grundgesetzes zu orientieren. Dort heißt es immerhin:

„Ein Bundesgesetz regelt seine Verfassung und das Verfahren und bestimmt, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben. Es kann für Verfassungsbeschwerden die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges zur Voraussetzung machen und ein besonderes Annahmeverfahren vorsehen.“

Der zweite Satz ist entscheidend. Wenn Sie dann also im Gesetz Einschränkungen vornehmen wollen, was ich für vernünftig erachte, und Aspekte der Subsidiarität oder ein vereinfachtes Verfahren – auf Bundesebene heißt es „Annahmeverfahren“ – berücksichtigen wollen, dann sollte die Verfassung eine Ermächtigung dazu enthalten. Denn sonst könnte ja irgendjemand auf den Gedanken kommen, zu fragen, mit welchem Recht der einfache Gesetzgeber die verfassungsrechtlich verbürgte Individualverfassungsbeschwerde einschränkt – beispielsweise durch Subsidiaritätsanforderungen im Verhältnis zur Verfassungsbeschwerde des Bundes oder durch ein vereinfachtes Verfahren oder dergleichen.

Man müsste also darüber nachdenken, wie man diese Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber formuliert. Grundsätzlich würde ich aus Gründen der Rechtssicherheit aber empfehlen, analog zu Art. 94 Abs. 2 des Grundgesetzes eine solche Ermächtigung in die Verfassung zu integrieren – wenn sie die Verfassungsbeschwerde selbst regeln soll, was bisher ja nicht vorgesehen ist.

Im Übrigen kann ich nur wiederholen, was meine Vorredner bereits gesagt haben. Ich halte es wirklich für an der Zeit, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen auch über Individualverfassungsbeschwerden entscheiden kann und muss.

Vor Jahrzehnten konnte man das vielleicht noch infrage stellen, inzwischen ist die verfassungspolitische Entwicklung in Deutschland – insbesondere nach der Einigung Deutschlands – aber so weit gegangen, dass fast alle Länder die Individualverfassungsbeschwerde kennen. Aus verfassungspolitischen Gründen halte ich es daher für zwingend und für überfällig, die Landesverfassungsbeschwerde auch hier einzuführen.

Was bringt die Landesverfassungsbeschwerde, und kann das Gericht in der jetzigen Zusammensetzung und Ausstattung das überhaupt bewältigen? – Während meiner Amtszeit habe ich das immer wieder mit dem Präsidenten der Landesverfassungsgerichte erörtert; fast auf jeder unserer regelmäßigen Tagungen war es ein Thema. Die Entlastung des Bundesverfassungsgerichts wird sich in Grenzen halten. Einige Zahlen habe ich Ihnen in meiner Stellungnahme vorgelegt.

Auf meine Veranlassung hin haben wir damals in Karlsruhe überprüft und in unsere Jahresstatistik übernommen, wie viele Verfassungsbeschwerden aus den jeweiligen Bundesländern kommen. Verglichen haben wir das unter Berücksichtigung der Existenz einer Landesverfassungsbeschwerde. Es hat sich ergeben, dass zum Beispiel in Bayern der Anteil der Verfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht immer relativ hoch war, obwohl es dort schon immer eine Landesverfassungsbeschwerde gab. Für Nordrhein-Westfalen, wo es bislang nie eine Landesverfassungsbeschwerde gab, lag hingegen der Anteil der beim Bundesverfassungsgericht eingelegten Verfassungsbeschwerden bezogen auf den Bevölkerungsanteil eher im unteren Bereich.

Diesem Zahlenmaterial kann man eine Entlastung des Bundesverfassungsgerichts bei Einführung der Landesverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen eigentlich nicht entnehmen. Das kann sich natürlich ändern, die bisherigen Zahlen legen das aber nicht nahe.

Gleichwohl wird die Landesverfassungsbeschwerde eine hohe Bedeutung haben – denken Sie daran, dass Verfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze eingelegt werden kann. Dabei wird es sich auf das Jahr gesehen um Ausnahmefälle handeln, aber im Sicherheitsrecht, im Polizeirecht oder im Versammlungsrecht besteht Landesregelungshoheit. Nicht zuletzt aufgrund der Föderalismusreform I haben die Länder gerade in Teilen des Verwaltungsrechts wieder Gesetzgebungszuständigkeiten erhalten. Es gibt dort Landesgesetze, und von daher kann das Landesverfassungsgericht hier durchaus einen sinnvollen Beitrag zum Individualrechtsschutz des Einzelnen leisten.

Zahlenmäßig werden die Urteilsverfassungsbeschwerden, also die Verfassungsbeschwerden gegen richterliche Entscheidungen, überwiegen, die mit normalen Rechtsmitteln nicht mehr angreifbar sind. Das ist in Karlsruhe der Fall, und das wird im Land auch so sein. Der Hauptanteil der Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe ist gegen Urteile der Zivilgerichtsbarkeit gerichtet, die mit anderen Rechtsmitteln nicht mehr angreifbar sind.

Dabei handelt es sich zum Teil schon um amtsgerichtliche Entscheidungen; denn nach dem Zivilprozessrecht sind dagegen schon keine Rechtsmittel mehr möglich. Der Verfassungsgerichtshof wird damit wenig befasst sein; denn Sie haben zu Recht in den

Gesetzentwurf geschrieben, dass dann, wenn die Landesstaatsgewalt, also die Gerichte der Länder, Bundesrecht anwenden – und das Zivilrecht ist weitgehend Bundesrecht –, der Verfassungsgerichtshof des Landes im Grunde keine Zuständigkeit hat. Das halte ich für richtig. Nach Art. 31 des Grundgesetzes geht Bundesrecht vor, auch den Grundrechten der Landesverfassung, sodass hier meines Erachtens der Landesverfassungsgerichtshof keine echten Kompetenzen hat.

Zum Beispiel bei verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen hat er aber durchaus Kompetenzen. Im Verwaltungsrecht, im Versammlungsrecht oder im Polizeirecht wird der Verfassungsgerichtshof eine eigene Zuständigkeit wahrnehmen und auch substantielle Entscheidungen treffen können.

Das Bundesverfassungsgericht könnte ebenfalls angerufen werden, das kann das Landesrecht auch nicht ausschließen. Es wurde gefragt, ob nicht auf Landesebene eine Regelung getroffen werden könnte, dass die Bürger zunächst das Landesverfassungsgericht anrufen müssen. Das ist aber nicht möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat immer gesagt, dass die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht in dieser Beziehung zum Landesrecht nicht subsidiär ist, und daran kann das Landesrecht auch nichts ändern. Das ist die Vorgabe des Bundesrechts.

Auch die Fristen werden dann nicht gewahrt. Wenn Landesverfassungsbeschwerde eingelegt wird, unterbricht das nicht die Frist der Einlegung einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Daher wird es auch durch das Prinzip, zunächst einmal Landesverfassungsbeschwerde einzulegen, keine nennenswerte Entlastung des Bundesverfassungsgerichts geben können. Das funktioniert nicht, und der Bürger wird immer die Möglichkeit haben, innerhalb der engen Frist eines Monats zwischen der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts oder des Landesverfassungsgerichts zu wählen.

Die Frage ist, wie genau diese Arbeitsbelastung bewältigt werden kann. Niemand von uns kann genau sagen, wie viele Verfassungsbeschwerden es im Land geben wird. Ich habe aber Vergleichszahlen herangezogen und sie auch in der schriftlichen Stellungnahme wiedergegeben. In Berlin haben wir es mit der relativ hohen Zahl von etwas über 200 Verfassungsbeschwerden pro Jahr zu tun. In Bayern sind es, so wurde mir gesagt, etwa 120 bis 130, wobei vor den Spruchkörper ohnehin nur 20 bis 30 Verfassungsbeschwerden pro Jahr kommen; die übrigen werden im Grunde im Vorfeld erledigt. In Baden-Württemberg sind die Zahlen ebenfalls nicht auffallend hoch. Wie gesagt kann ich aber nicht einschätzen, wie hoch die Zahlen in Nordrhein-Westfalen sein werden. Das wäre im Grunde Kaffeersatzleserei.

Sie haben in Ihrem Gesetzentwurf vorgesehen, das unterstütze ich grundsätzlich, gewisse Filter einzubauen. Das halte ich für vernünftig. Von meinen Vorrednern wurde nun gesagt, dass es, Gott sei Dank, kein Annahmeverfahren wie im Bundesverfassungsgericht gebe. Ich will Ihnen aber sagen, dass das, was Sie als vereinfachtes Verfahren vorsehen, dass also eine Kammer eine Verfassungsbeschwerde zurückweisen kann, wenn sie unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, nichts anderes ist als das Annahmeverfahren in Karlsruhe.

Die Formulierung der Regelung zur Nicht-Aannahme ist zwar im entsprechenden Paragraphen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes etwas anders; die Verfassungsbeschwerde kann nicht zur Entscheidung angenommen werden, wenn sie keine grundsätzliche Bedeutung hat oder wenn durch die Nicht-Entscheidung den Beschwerdeführer ein wesentlicher Nachteil trifft. Es trifft in der Sache aber eben den Beschwerdeführer kein wesentlicher Nachteil, wenn seine Verfassungsbeschwerde offensichtlich unbegründet ist. Im Gesetz steht so etwas wie „wenn der Betroffene ohne eine Sachentscheidung einen überwiegenden Nachteil erleiden würde“ – wenn man aber sagt, dass eine Sachentscheidung voraussichtlich negativ für den Beschwerdeführenden sein wird, dann erleidet er keinen überwiegenden Nachteil.

Kurzum: Was von meinen Vorrednern zum Teil als der große Unterschied dargestellt wurde – der Unterschied zwischen dem Annahmeverfahren in Karlsruhe und dem hier vorgesehenen vereinfachten Verfahren einschließlich der Einsetzung einer Kammer –, ist meiner Ansicht nach in der Sache fast identisch. Das würde natürlich den Gerichtshof dazu befähigen, die möglicherweise 100 bis 150 Verfassungsbeschwerden pro Jahr in den Griff zu bekommen.

Es kommt noch ein Weiteres hinzu – auch da muss ich Sie korrigieren, Herr Kollege –: Sie haben gesagt, Verfassungsbeschwerden würden möglicherweise nicht einmal von einem Richter, sondern von einem Rechtspfleger zurückgewiesen. Lesen Sie einmal das Merkblatt des Bundesverfassungsgerichts über die Einlegung von Verfassungsbeschwerden. Dort wird die Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts erwähnt.

So etwas sollte sich der Verfassungsgerichtshof übrigens auch geben. Wahrscheinlich haben sie auch eine Geschäftsordnung, oder? Ich weiß es nicht genau, jedenfalls besteht Autonomie.

In der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts – § 63–65 GO – ist die Existenz eines sogenannten Allgemeinen Registers geregelt worden. Hierin liegt bei dem Karlsruher Gericht eine weitere ganz wesentliche Filterfunktion. Vom Annahmeverfahren zu unterscheiden ist ein nochmals vorgelagertes Verfahren des Allgemeinen Registers. Dort heißt es:

„Eingaben, mit denen der Absender weder einen bestimmten Antrag verfolgt noch ein Anliegen geltend macht, für das eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs besteht, werden im Allgemeinen Register erfasst und als Justizverwaltungsangelegenheiten bearbeitet.“

Und weiterhin – jetzt kommt das Entscheidende –:

„Im Allgemeinen Register können auch Verfassungsbeschwerden registriert werden, bei denen eine Annahme zur Entscheidung nicht in Betracht kommt, weil sie offensichtlich unzulässig sind oder unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts offensichtlich keinen Erfolg haben können.“

In diesen Fällen bekommen die Beschwerdeführer einen Brief von der sogenannten AR-Abteilung – also aus dem Allgemeinen Register –, unterschrieben von einem

Rechtspfleger, aber vorher intern gegengezeichnet vom Präsidenten oder Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts. In diesem wird darauf hingewiesen, dass die Verfassungsbeschwerde in keinem Fall auch nur halbwegs Aussicht auf Erfolg hat und sie deshalb nicht ins Verfahrensregister eingetragen wird, sondern lediglich ins Allgemeine Register. Aber er bekommt auch den Hinweis: Wenn er gleichwohl auf eine richterliche Entscheidung besteht, dann wird eine Übertragung ins Verfahrensregister vorgenommen.

Dieses Verfahren spielt eine ganz große Rolle. Es sind immerhin genauso viele Eingänge im Allgemeinen Register wie Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe zu verzeichnen: an die 6.000. Und davon werden 60 % ins Verfahrensregister eingetragen, während sich 40 % auf diese Weise schon erledigen.

Man kann sicherlich erwägen, die Richterzahl von sieben auf neun zu erhöhen. Die Zahl 7 scheint mir in dieser Beziehung etwas zu gering zu sein. Da überzeugt mich, was Kollegen gesagt haben: Bei neun Richtern besteht die Möglichkeit, drei Kammern zu bilden. Das ist eigentlich sinnvoll.

Aber noch wichtiger für die Bewältigung der Arbeitsbelastung sind solche Verfahren, die ich eben genannt habe, wie zum Beispiel das Annahmeverfahren – in diesem Fall ein vereinfachtes Verfahren durch Kammerentscheid. Und noch darüber hinaus wäre ein Vorfilter auf Grundlage der Geschäftsordnung von Vorteil, nämlich dahin gehend, dass gewisse völlig sinnlose und aussichtslose Eingaben zunächst als Justizverwaltungsangelegenheit behandelt werden. In dem Fall wird nur ins Register eingetragen, wenn der Betreffende ausdrücklich darauf besteht.

Sie könnten jetzt sagen, das sei mehr Praxis als Theorie, aber ich war ja nun lange Zeit Praktiker. Ich würde empfehlen, zu erwägen, auf Basis der Geschäftsordnung eine solche Filterwirkung für die völlig aussichtslosen Dinge einzubauen, damit der Verfassungsgerichtshof die wirklich substantziellen Verfassungsbeschwerden in voller richterlicher Würdigung behandeln kann.

Eine letzte Bemerkung: Ich unterstütze in vollem Umfang die näheren Ausgestaltungen, die der Gesetzentwurf vornimmt – das vereinfachte Verfahren, die Kammerbildung, die Subsidiarität. Das entspricht eigentlich alles dem, was man auf der Bundesebene beim Bundesverfassungsgericht macht. Das kann ich voll unterstützen. Ich bitte nur, noch eine Überlegung zu beachten: Für uns in Karlsruhe war es ganz wichtig, dass die Kammer auch positive Entscheidungen zugunsten des Beschwerdeführers treffen kann, also der Verfassungsbeschwerde stattgeben kann. Gerade das sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

Wir haben in Karlsruhe wiederholt innerhalb weniger Stunden entscheiden müssen, ob eine angemeldete Demonstration verboten werden darf oder nicht. Und dabei sind wiederholt positive Entscheidungen gefällt worden. Der Verfassungsbeschwerde bzw. dem Antrag ist also zum Teil stattgegeben worden. Das wäre aus zeitlichen Gründen gar nicht möglich gewesen, wenn in diesen Fällen der Senat hätte entscheiden müssen. Teilweise kam das in der Nacht von Freitag auf Samstag, und die Entscheidung musste am Samstagvormittag ergehen.

Wir haben es immer als sehr wohltuend empfunden, dass man nachträglich ins Bundesgesetz die Möglichkeit eingeführt hat, auch eine positive Kammerentscheidung vorzusehen, nämlich dann, wenn erstens die grundsätzlichen Fragen durch das Verfassungsgericht – bzw. hier durch den Verfassungsgerichtshof – bereits geklärt sind und zweitens die Beschwerde offensichtlich begründet ist. Ich würde dringend empfehlen, eine solche positive Kammerentscheidung insbesondere auch im Hinblick auf einstweilige Anordnungen oder auf Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung einzuführen. Das scheint mir im Gesetzesentwurf ein Manko zu sein, das meines Erachtens nicht nötig wäre.

Prof. Dr. Rosemarie Will (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät):
Meine Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung.

Sie kennen die politischen Gründe dafür, dass es die Verfassungsbeschwerde nicht in die Landesverfassung geschafft hat, genauer als ich. Dies beruht auf Entscheidungsprozessen zwischen Ihnen, den Fraktionen. Klar ist, dass Landesverfassungsgerichte auch Verfassungsorgane sind, und dass – das wissen wir aus der Rechtsprechung der anderen Landesverfassungsgerichte und natürlich auch aus der des Bundesverfassungsgerichts – über die Entscheidungen zu den Verfassungsbeschwerden die eigentlichen großen verfassungsrechtlichen Maßstäbe geschaffen werden. Lüth, Elfes usw. stehen dafür; denn dabei handelt es sich um Verfassungsbeschwerdeverfahren und nicht um Normenkontrollverfahren.

Es ist richtigerweise gesagt worden, dass die Landesgesetze natürlich auch hier im Wege der Rechtssatzverfassungsbeschwerde angegriffen werden können. All das, was sich in der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers befindet, kann im Wege der Rechtssatzverfassungsbeschwerde überprüft werden.

Wir wissen also, dass es sich um ein großes Instrument handelt, das vor allen Dingen auch das Gefüge zwischen der rechtsprechenden Gewalt der Fachgerichte und dem besonderen Organ „Landesverfassungsgericht“ verändert. Das passiert auch bei den Landesverfassungsgerichten. Die damit mögliche Kontrolle ist nach aller Erfahrung der Landesverfassungsgerichte näher an den Gerichten des Landes. Das geht in der Regel schneller und – wenn Sie so wollen – auch tiefer.

Natürlich muss das durch jedes Landesverfassungsgericht eingeübt werden. Dem Landesverfassungsgericht, dem ich angehört habe, ist es schwergefallen, zur ersten positiven Entscheidung in einer Urteilsverfassungsbeschwerde zu kommen. Das lag natürlich daran, dass die Berufsrichter im Nebenamt auch Landesverfassungsrichter sind und zunächst einmal schützend die Hände darüber halten. Das wird aber überwunden, und dann ist dieser Kontrollmechanismus vorhanden.

Natürlich ist es richtig, dass neue inhaltliche und materielle Maßstäbe zu Einzelgrundrechten vom Landesverfassungsgericht nur insoweit geschaffen werden können, als es durch die Landesverfassung überschießende Grundrechtsinhalte gibt. Ansonsten gilt der unitare Grundrechtsstandard; das ist klar. Die Gesetzesbegründung hat sehr genau aufgezählt, an welcher Stelle Ihre Landesverfassung über solche überschießende Inhalte verfügt. Und in dieser Hinsicht kann sich natürlich durchaus einiges bewegen.

Kurz und gut: Die Bedeutung der Verfassungsbeschwerde im Lande ist derart groß, dass sie im Gefüge der einzelnen Verfassungsorgane etwas verändert. Damit müssen Sie rechnen. Und deshalb ist es geboten, das auch in die Verfassung reinzuschreiben und es nicht dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen. Das ist nicht nur eine Frage der Ästhetik.

Dass dies im Bund nicht geschehen ist, und dass auch dort die Verfassungsbeschwerde zunächst durch den einfachen Gesetzgeber eingeführt worden ist, kann man damit begründen, dass man sich zunächst mal gar nicht im Klaren war, welches mächtige Instrument man dem Verfassungsgericht zur Gestaltung der gesamten Rechtsordnung an die Hand gibt. Aber heute wissen wir es, und wir können für die Landesverfassungsgerichte dezidiert beschreiben und feststellen, dass es in die Verfassung gehört.

Keiner von uns kann – das ist der zweite Punkt, den ich ansprechen möchte – den anstehenden Arbeitsanfall prognostizieren. Dass es in Berlin so einen hohen Arbeitsanfall gibt, ist meinem Eindruck nach konkreten historischen Umständen geschuldet. Das Berliner Landesverfassungsgericht ist erst spät gegründet worden. Es konnte erst nach der deutschen Wiedervereinigung konstituiert werden und seine Arbeit aufnehmen. Es hat mit einem Paukenschlag, der Entscheidung zur Aufhebung der Untersuchung Honeckers, begonnen.

Das war eine bestimmte Art von Einführung dieses Gerichts. In der Fachöffentlichkeit ist dies zwar stark kritisiert und diskutiert worden, gleichwohl hat es Vertrauen in die Möglichkeiten eines Landesverfassungsgerichts geschaffen, über konkrete Sachverhalte zu entscheiden. Das hält offensichtlich über die Jahre an.

Dies wird von konkreten Abläufen hier im Land und natürlich auch von der Art, wie sich dieser Verfassungsgerichtshof im Umgang mit dem Instrument der Verfassungsbeschwerde anfangs gibt, abhängig sein; denn das sehen die Bürger und auch die, die sie beraten. In dieser Hinsicht kommt es schon darauf an, wie grundrechtsfreundlich und wie schnell das Verfassungsgericht arbeitet. Man muss relativ klar festlegen, dass die Richter das dort selbst machen sollen.

Zum Arbeitsanfall muss man Folgendes sagen: Was Sie im Entwurf machen, ist insofern blauäugig, als Sie dem Gericht alle Instrumente an die Hand geben – das vereinfachte Verfahren, die Möglichkeit der Kammerbildung, die Möglichkeit, hauptamtlich als Verfassungsrichter zu wirken –, und dann in schöner Blauäugigkeit ein Annahmeverfahren ausschließen, weil das die Intransparenz für den Bürger erhöhen würde.

Mit den ersten drei Instrumenten geben Sie dem Gericht die entscheidenden Steuerungsinstrumente für die Bewältigung seines Arbeitsanfalls. Jedes Landesverfassungsgericht steuert damit die Bewältigung seines Arbeitspensums. Ich habe zehn Jahre lang dem brandenburgischen Landesverfassungsgericht angehört. Auch dort hatten wir die Möglichkeit zur Kammerbildung, haben dies aber nie getan.

Das, was Sie dort hineinschreiben, wird nach ganz verschiedenen Gesichtspunkten bedacht, die durchaus politisch sind und mit der eigenen Gestaltungsmacht und Bedeutung gegenüber den anderen Verfassungsorganen zu tun haben.

Ich gebe Herrn Papier völlig recht, dass das vereinfachte Verfahren im Grunde genommen etwas völlig Vergleichbares zum sogenannten Annahmeverfahren darstellt. In der Zeit, als im Bundesverfassungsgerichtsgesetz die Regelung zum Annahmeverfahren kam, war ich Mitarbeiterin in Karlsruhe. Es war klar, dass nun auf dieses Annahmeverfahren und auf dessen zusätzliche und neue Funktionsweisen umgestellt werden musste. Man konnte sehr unmittelbar erleben, wie alle Maßstäbe, die relativ restriktiv zur Zulässigkeit entwickelt worden waren, nun wieder sehr stark im Sinne des Annahmeverfahrens gesetzt wurden. Mit anderen Worten war schon alles vorhanden, was mit dem Annahmeverfahren erst eingeführt werden sollte, und es wurde dann erst ausgesprochen, dass man es macht.

Mein Petition: Die Gerichte benutzen diese Instrumente zur Steuerung – das können Sie überhaupt nicht verhindern –, und es ist blauäugig, so zu tun, als könne der Gesetzgeber sie da halten, wo man sie gerne im Umgang mit der Gewährung subjektiven Rechtsschutzes, der ganz rechtsmaßstäblich ist, haben möchte.

Ich habe schon bei der Anhörung zum Verfassungsgerichtshofgesetz gesagt, dass es nach allen Erfahrungen mit Verfassungsbeschwerdeverfahren im Bund und in den Ländern eigentlich korrekter und ehrlicher wäre, ein freiwilliges Annahmeverfahren einzuführen. Das bedeutet, nicht so zu tun, als ob ich tatsächlich im Wege der Verfassungsbeschwerde rechtsgeleitet maßstabsgenau Individualrechtsschutz organisiere, sondern dem Verfassungsgericht ganz offen zuzugestehen, dass es etwas darf, nämlich, nach Bedeutung, Art und Wichtigkeit eine vorrichterliche Entscheidung über die Fälle, die es dann entscheiden würde, zu treffen. Das haben Sie nicht gemacht.

Ich verfolge natürlich die Diskussion auf Bundesebene. Inopportun geht so etwas mal, wenn das Bundesverfassungsgericht so etwas anzustoßen versucht. Darauf folgt der politische Aufschrei, dass man an dem Individualrechtsschutz durch die Verfassungsbeschwerde festhalten muss. Aber das ist Augenwischerei. Wenn Sie die Dinge aus dem Inneren des Gerichts betrachten – und Ihr Gericht wird sich nach Ihrem Gesetz verhalten –, dann sehen Sie einen Steuerungsmechanismus, der darauf hinausläuft.

In der Anhörung damals hatte ich gesagt: Als größtes Bundesland könnte Nordrhein-Westfalen in dieser Hinsicht vorangehen. Letztlich ist das Annahmeverfahren irgendein Hybride im Bundesverfassungsgerichtsgesetz, der eigentlich den gescheiterten Versuch, doch zum freien Annahmeverfahren überzugehen, abbildet und so tut, als verlief alles noch im Wahlrechtsschutz. Deswegen gibt es diese Merkwürdigkeiten im Annahmeverfahren.

Ich will Herrn Papier insofern nicht folgen, dass einer Kammer, die gebildet werden kann, auch die Befugnis zur positiven, zur aufhebenden Entscheidung gegeben werden sollte; denn es werden ja nicht alle Richter gleichermaßen in verschiedenen Kammern arbeiten. Das ist nach Ihrem Entwurf zwar theoretisch möglich, aber man wird wahrscheinlich erst einmal mit einer Kammer anfangen, und dann weitersehen. Es wäre also wichtig, immer dann das Plenum anrufen zu können, wenn ein Mitglied widerspricht und damit keine Einigkeit besteht.

Im Hinblick auf das zuletzt angesprochene AR-Verfahren müssen Sie sich darüber im Klaren sein, dass es dies bei allen Verfassungsgerichten sowie beim Bundesverfassungsgericht gibt. Die Entscheidung, ob eine Verfassungsbeschwerde ins Verfahrensregister aufgenommen wird und ein Aktenzeichen erhält, ist vorgelagert. Es ist auch richtig, dass dort viel passiert und passieren kann. Insofern besagt die Regelung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des allgemeinen Registerverfahrens, dass ich als Beschwerdeführer dem immer wieder widersprechen kann und ich in dem Moment, in dem ich widerspreche, das Aktenzeichen erhalte und der Übergang zum Verfahrensregister erfolgt.

Erst nachdem Herr Mayen auf dem AR-Verfahren herumgetrommelt hat, ist mir aufgefallen, dass Sie das in jedem Fall regeln bzw. vorgeben sollten; denn es handelt sich dabei um einen wichtigen Filter, bei dem viel passieren kann.

(Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: Geschäftsordnung!)

– Ich würde sogar über die Geschäftsordnung hinausgehen und es anheben. Was Herrn Mayen und allen möglichen Leuten passiert ist, passiert immer wieder.

Ich lese § 59 anders als Herr Mayen. Die Kammer wird natürlich aus drei Richtern des Verfassungsgerichts gebildet, und dabei gelten die üblichen Voraussetzungen, die man als Verfassungsrichter erfüllen muss.

(Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: Das kann man wohl nicht anzweifeln!)

Das ist so. Ich denke, das ist einfach eine falsche Lesart.

Dr. Werner Pfeil (FDP): Vielen Dank Frau Professor Will, vielen Dank, meine Herren. – Die erste Runde ist erledigt. Ich lasse jetzt wieder Wortmeldungen zu, möchte aber sowohl die Fragesteller als auch die Sachverständigen bitten, kurz zu fragen und kurz zu antworten, sodass wir pünktlich fertig werden.

Dr. Jörg Geerlings (CDU): Vielen Dank für die wirklich spannenden Ausführungen. Eigentlich fordert das zum Gegenschlag heraus. Aber wir sollen ja Fragen stellen, und daran werde ich mich natürlich auch halten. Da ich lange Zeit am Lehrstuhl von Herrn Professor Stern gearbeitet habe, finde es aber auch ich spannend, solche Diskussionen zu führen.

Herr Professor Wißmann, Sie hatten das Szenario aufgebaut, dass die Kläger oder jedenfalls die, die das Verfassungsgericht anrufen – zumindest deren Anwälte –, gehalten sind, beide Wege zu gehen. Professor Papier hat zu Recht noch einmal auf die vorhandenen Fristen hingewiesen. Ich möchte gerne von den anderen Sachverständigen hören, ob man befürchten muss, am Ende ein Mehr zu bekommen. Ich habe es so verstanden, dass die Entlastung bei den anderen Verfassungsgerichtshöfen übersichtlich ist; denn immerhin werden an den Verfassungsgerichtshöfen gar nicht so viele Verfahren durchgeführt. Da ist Karlsruhe der Maßstab.

Wie sehen Sie diese vorhandene Dopplung, die Sie skizziert haben? Gibt es sie?

Sie haben gesagt, Karlsruhe würde sich die Verfahren einfach nehmen. Wir sind uns aber doch einig, dass Karlsruhe das doch gar nicht kann, sondern angerufen werden muss. Dann stellt sich aber die Frage, wie die Verfahren dann an beide Gerichte kommen können. Vielleicht möchten Sie, Herr Professor Wißmann, dazu noch etwas sagen.

Hans-Willi Körfges (SPD): Die Nachfrage an Herrn Professor Dr. Mayen hat sich im Prinzip durch die Anmerkung von Frau Professor Dr. Will erledigt. Ich wollte Sie nämlich ganz konkret fragen, ob Sie Ihre Bedenken gegen die Kammerbildung weiter aufrechterhalten, unter Berücksichtigung der vorgesehenen Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs, dass nur Menschen mit Befähigung zum Richteramt diese Position übernehmen können und dann die Mehrzahl derjenigen auch noch Berufsrichter sein muss. Wir denken, dass es sinnvoll ist, diese Möglichkeit einzuräumen.

Ich möchte an die anderen Sachverständigen die Frage richten, wie Sie die positiven Entscheidungen der Kammer beurteilen. Frau Professor Dr. Will hat das gerade bereits erläutert.

Zu guter Letzt will ich angesichts der sehr eindeutigen Aussagen – das ist jetzt keine Frage, sondern eine Anmerkung der SPD-Landtagsfraktion – darauf hinweisen, dass damals bei der Verfassungskommission ein Korb zu hoch gehangen hat, sodass andere nicht abgearbeitet werden konnten. Wir waren uns damals alle darüber einig, dass es sinnvoll und notwendig sei, das in der Verfassung zu regeln. Ich habe in der ersten Lesung keine Stimme aus dem parlamentarischen Raum vernommen, die nicht die Individualverfassungsbeschwerde haben wollte.

Ich biete von daher für die SPD-Fraktion ausdrücklich an, dass wir uns noch einmal mit den anderen Fraktionen über die eben im Ansatz skizzierte verfassungsrechtliche grundsätzliche Regelung verständigen möchten. Diese Anmerkung sollte bei der Auswertung zu dieser Anhörung an der ein oder anderen Stelle relevant werden.

Dr. Werner Pfeil (FDP): Es liegen keine weiteren Fragen seitens der Fraktionen vor. Ich eröffne jetzt die zweite Runde. Wir fangen diesmal bei Frau Professor Will an. 3 bis 4 Minuten pro Sachverständigem sollten ausreichend sein.

Prof. Dr. Rosemarie Will (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Ich komme noch einmal zurück auf meinen Widerspruch zu dem Kollegen Papier im Hinblick darauf, es solle keine positive Entscheidung bei der Kammer getroffen werden. Wenn, so wie Sie es im Gesetzentwurf angelegt haben, tatsächlich eine Kammerbildung stattfinden wird, dann wohl nur im Hinblick auf eine Kammer. Die Vorstellung, dass alle Richter gleichermaßen in Kammern beschäftigt sind und dadurch die Gewichtung und Verteilung, die man im Gericht hat, erhalten bleibt, erscheint mir störend zu sein – gerade wenn man drei von sieben Richtern in einer Kammer zusammenfasst und dabei vier außen vor lässt.

Ich halte es für wichtig, es an das Plenum, an alle Richter zurückzugeben, sobald unter den dreien ein Widerspruch auftaucht. Widerspruch sollte in dem austarierten Verfahren, das es bei Gericht auch ansonsten gibt, bearbeitet werden.

Beim Bundesverfassungsgericht ist das anders. Jeder Richter gehört einer Kammer an, und weil es nur acht sind, sitzt immer auch einer in zwei Kammern. Die Kammern wechseln nach Geschäftsordnung, und es ist klar, dass man die im Gericht bestehende Balance durch dieses Verfahren beibehält. Das sehe ich hier, sollte man nur mit einer Kammer einsteigen, nicht. Allerdings wird diese Kammerbildung meiner Erfahrung nach auch nicht ohne Weiteres kommen, sondern man wird sich zuerst einmal aller anderen Instrumente bedienen, derer man sich auch sonst am Verfassungsgericht bedient, um den Arbeitsanfall zu bewältigen.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: Für mich war eigentlich klar: Ich nehme mal an, dass man die Entscheidung zur Kammerbildung im Gesetz deshalb noch nicht als obligatorisch vorgesehen hat, weil man erst mal abwarten will, wie viele Eingänge nun in Münster zu verzeichnen sein werden.

Auf der Bundesebene ist die Einführung von Kammern ja gesetzlich geregelt. Sie sind zwingend, und es liegt nicht im Ermessen des Gerichts, Kammern einzurichten. Nur die Zahl der Kammern und die Zusammensetzung im Einzelnen wird jedes Jahr im Geschäftsverteilungsplan festgelegt.

Ich gehe davon aus, dass man, wenn man sich an einem Landesverfassungsgericht entscheidet, Kammern zu bilden, dann nicht nur eine Kammer bildet, sondern zwei oder drei. Auch bei sieben Richtern kann man drei Kammern bilden. Ich selbst war als Vorsitzender des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts immer Mitglied in zwei Kammern. Daher rührte auch die Überlegung, auf neun Richter zu erhöhen, denn damit hätte man eine klare Situation: drei Kammern mit jeweils drei Richtern.

Kurz und gut: Wenn man Kammern für nötig und sinnvoll hält, dann kann man das nicht auf eine Kammer beschränken und so eine Art Vorprüfungsausschuss daraus machen. Und wenn das so ist, sehe ich überhaupt keinen Unterschied zwischen einer negativen und einer positiven Entscheidung der Kammer. Im Gegenteil: Die positive Entscheidungsmöglichkeit im Sinne des Beschwerdeführers ist doch ein Gewinn für den Bürger.

Ich stelle mir vor, was passieren würde, wenn wir das in Karlsruhe nicht hätten. Was würde geschehen, wenn die befassende Kammer der Auffassung wäre, ein Verbot einer Demonstration wäre wirklich problematisch und man könne es so nicht halten? In so wenigen Stunden könnte man nicht den Senat zusammenbringen. Man würde dann also einfach den Antrag oder eine einstweilige Anordnung oder sogar die Hauptsachenentscheidung negativ ausfallen lassen, weil der Senat gar nicht positiv entscheiden könnte, obwohl man eigentlich eine Stattgabe für sinnvoll hielte.

Kurzum: Es würde einen sehr starken rechtsstaatlichen Gewinn bedeuten, wenn die Kammer dann auch – natürlich nur bei Einstimmigkeit – dem Antrag stattgeben könnte. Gerade in den Fällen, die beim Lande eine Rolle spielen werden – wie etwa im Zusammenhang mit dem Polizei- und Versammlungsrecht, wobei vielfach eine wirkliche

Eilbedürftigkeit gegeben ist –, halte ich das für durchaus sinnvoll. Ich empfehle deshalb, das einmal zu überdenken.

Richtig finde ich, dass Sie darauf hingewiesen haben, im Grunde bestehe kein Unterschied zwischen vereinfachtem Verfahren mit Kammerbildung im vorgesehenen Landesrecht und dem Annahmeverfahren im Übrigen.

Insbesondere Ihr gerichtlicher Mentor, Herr Grimm, hatte immer die Annahme nach Ermessen befürwortet. Im Plenum haben wir es damals lange erörtert und uns letztendlich dagegen entschieden; so wie es auch im US-amerikanischen Vorbild ist. Der US Supreme Court hat die Möglichkeit, nach Ermessen einfach zu sagen: Wir befassen uns mit der Sache, ohne dabei eine Begründung zu geben. – So weit wollten wir aber nicht gehen. Wir haben uns davon keinen rechtsstaatlichen Gewinn versprochen. Lassen Sie es mal ruhig bei dieser Lösung, die Sie jetzt vorsehen. Ich hätte auch keine Probleme damit, wenn Sie das nicht „Annahmeverfahren“, sondern „vereinfachtes Verfahren plus Kammerbildung“ nennen würden. Allerdings sollte dann der Gerichtshof dafür sorgen, dass dann nicht nur eine Kammer gebildet wird, sondern alle Richter in Kammern tätig sind.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Kommunalwissenschaftliches Institut, Münster): Herr Geerlings, zunächst zu Ihrer konkreten Frage. Mein Votum war diesbezüglich sozusagen ein Gegenvotum zu der Meinung von Herrn Mayen und eine Bestätigung des jetzigen Gesetzentwurfs.

Es könnte von irgendeiner Seite die Annahme an Sie herangetragen werden, ob wir nicht noch rechtsstaatlicher wären, würde man diese Subsidiaritätsregelung herausnehmen; denn somit hätte man die Doppelung und die freie Auswahl, und dann könnte man gerade auf Landesebene noch mehr machen. Ich möchte ausdrücklich davor warnen, die Möglichkeit zu eröffnen, parallel vor beiden Gerichten Verfassungsbeschwerden zu erheben. Beispielsweise geht das in Baden-Württemberg und bei den meisten neueren Individualverfassungsbeschwerden auf Landesebene auch nicht. Und in Bayern ist der Fall ganz anders gelagert, weil dort die Bundesgrundrechte als weiterer Maßstab im Landesverfassungsrecht nicht gelten.

Insofern muss der Blick auf die anderen Bundesländer immer sehr genau geschärft werden. Wenn Sie es schon machen, dann aber bitte mit der Subsidiarität, wie Sie sie im Moment vorgesehen haben.

Insgesamt möchte ich noch einmal wiederholen, dass die Verfassungsebene ästhetisch aber auch funktional angemessen ist – will man die Wichtigkeit des Verfahrens so hoch ansetzen. Und es ist auch richtig, was Herr Professor Papier gesagt hat, dass man dann nämlich die Einschränkungsmöglichkeiten in der Verfassung mitregeln muss und dass der Gesetzgeber das entscheiden kann. Man sollte also nicht die Verfassung überladen, aber doch eine Ermächtigung dafür schaffen.

Ich plädiere dafür, die parallelen Grundrechte des Grundgesetzes aus der Sache herauszuhalten. Sie treiben die Bürger ansonsten in eine Wahlentscheidung, ob sie nach Münster oder nach Karlsruhe ziehen sollen. Letztlich setzt sich der Karlsruher Maßstab

durch, aber es kann Fälle geben, in denen Personen zunächst nach Münster gegangen sind und dort verloren haben und das Urteil daraufhin nur noch in Karlsruhe überprüft werden könnte – quasi im Rahmen einer Überprüfung von Verfassungsgericht zu Verfassungsgericht. Ich halte es für keinen materiellen Gewinn, die Bundesgrundrechte doppelt überprüfbar zu gestalten.

Insgesamt macht der Gesetzentwurf den Eindruck, dass man den Kuchen essen und behalten möchte. Man schmeißt sozusagen die Bälle hoch – „Wir wollen eine Individualverfassungsbeschwerde!“ –, und dann sammelt man die ganzen Bälle wieder ein, also all das, was nicht gemeint ist. Deswegen bleibt von dem großen Wurf nicht viel übrig.

Und ich gebe Ihnen recht: Das sollte es auch nicht; denn es bedeutete eine ressourcenverschlingende Verdopplung. In Bezug auf das Annahmeverfahren würde ich deshalb auch dazu raten, dies schlicht und parallel zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu gestalten, anstatt das Nichtvorhandensein des Annahmeverfahrens zu betonen und darauf zu beharren, dass alles „echt“ im Land entschieden wird – eingeschränkt mit Maßstäben, Begründung usw.

Kritisch gesagt, tut man hier so, als ob. Eine echte Parallelität zu verfolgen, fände ich hier ehrlicher und angemessener.

Prof. Dr. Thomas Mayen (Dolde Mayen & Partner): Zur ersten Frage nach der Dopp lung: Wenn man die Subsidiarität nicht hätte, müsste man in der Tat doppelt vorgehen, weil man – und darin unterscheidet sich meine Meinung von der von Herrn Wißmann – nicht sicher sein kann, dass man, wenn man die Landesverfassungsbeschwerde wählt, mit der Bundesverfassungsbeschwerde dagegen weiter vorgehen kann.

Es kommt hierbei auf die Konstellation an. Der Beschwerdeführer wird, wenn er gewinnt, keine Notwendigkeit sehen, weiter vorzugehen. Und das verlierende Land, die Behörde oder die Exekutive – wer auch immer – ist nicht grundrechtsfähig und kann deswegen nicht nach Karlsruhe gehen. Es kann also allenfalls in den Dreiecksfällen eine solche Konstellation geben. Wie viele das sind, weiß man nicht.

Hier stellt sich die Frage, inwieweit man tatsächlich darauf vertrauen darf, erst einmal den Weg der Landesindividualverfassungsbeschwerde zu wählen, weil durch den Akt der öffentlichen Gewalt des Landes zunächst einmal die unmittelbare Bundesverfassungsbeschwerdefrist ausgelöst wird. Das können wir landesrechtlich nicht ändern, sondern das ist eine bundesrechtliche Vorgabe.

Man kann sowieso schon gegen die Urteile des Landungsverfassungsgerichts vorgehen, und deshalb ist der Beruhigungsfilter nicht so zwingend. Zusätzlich haben wir auch noch das Annahmeverfahren in Karlsruhe und die dortigen Hürden. Man kann also keineswegs sicher sein, dass es tatsächlich auch dazu kommen wird.

Deswegen plädiere ich dafür, die Subsidiarität noch einmal zu überdenken; denn sie ist nicht zwingend notwendig. Verfassungsrechtlich notwendig ist nichts von dem, was im Raume steht, und das habe ich auch nicht vertreten. Ich halte es aber auch für schwierig, es auf die Rechte der Landesverfassung, die nicht inhaltsgleich sind, beschränken zu wollen. Es ist überhaupt noch nicht abschließend ausgelotet, inwieweit

wir in der Landesverfassung überhaupt über den Text hinaus materiell weitreichende Grundrechte haben und ob man damit nicht tatsächlich Steine statt Brot gibt.

Zum Beispiel gibt es Kinderrechte, und wenn der Bundesverfassungsgeber die Kinderrechte ins Grundgesetz nimmt, ist dahin gehend keine Differenz mehr vorhanden. Man kann aber auch bezweifeln, ob sie jetzt überhaupt schon da ist. Hier geht es allenfalls um Detailfragen.

Es wird aber auch der Sache nicht gerecht. Auch die sogenannten inhaltsgleichen Grundrechte, die übernommen werden, sind eigenständiges Landesverfassungsrecht. Ich bleibe bei meinem Zitat aus dem Eingangsstatement: Das Bundesverfassungsgericht betont gerade deswegen den Vorteil, der in der Verstärkung des Rechtsschutzes durch doppelte Kontrollen liegt.

Ich möchte nun die Frage nach den Bedenken gegen § 59 aufgreifen. Ich vermute, was gemeint war, aber wenn ich die Gesetzestexte nebeneinander lege, ist das für mich jedenfalls nicht hinreichend präzise. Ich verstehe diese Anhörung auch so, dass wir Anregungen geben sollen, wie man Missverständnisse vermeiden kann – denen auch ich möglicherweise aufgesessen bin. § 59 sieht in Abs. 1 vor, dass die Kammern mit jeweils drei Richtern besetzt werden, von denen jeweils mindestens einer Berufsrichter sein muss usw.

Sie verweisen der Sache nach auf die §§ 1 ff. des geltenden Verfassungsgerichtshofgesetzes. Dort steht aber nicht „Richter“, sondern „Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs“.

(Dr. Jörg Geerlings [CDU]: Befähigung zum Richter!)

– Die Befähigung gilt dort aber für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs. Und der Begriff „Richter“, der erstmals im Hinblick auf die Kammern hinzukommt, ist ein eigenständiger Begriff. Wenn dort „Mitglieder“ stünde, hätte ich keine Bedenken. Das war der Sinn der Anregung.

(Professor Papier: Das ist doch selbstverständlich!)

– Ich halte es nicht für selbstverständlich, aber wie auch immer.

Wir sollten das klären. Es heißt eben anders als beim Bundesverfassungsgerichtsgesetz: nicht „Richter des Bundesverfassungsgerichts“, sondern „Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs“.

Wenn man das so sieht, sind natürlich auch die materiellen Bedenken, die von mir gegen viele Teile des vereinfachten Verfahrens geäußert wurden, ausgeräumt. Auch in der jetzigen Ausgestaltung gibt es im Bundesverfassungsgerichtsgesetz einerseits das Annahmeverfahren und andererseits das vereinfachte Verfahren durch die Kammern nach § 93b – nicht § 93a – Bundesverfassungsgerichtsgesetz, wobei natürlich die Richter der Kammern entscheiden. Das ist eine andere Konstellation. Dann hätte ich auch gegen eine Stattgabeentscheidung keine Einwände. Im Gegenteil: Das halte ich für sehr sinnvoll.

Ich würde allerdings daran festhalten, dass der Gesetzgeber zumindest den Versuch unternehmen sollte, gegenüber der Entscheidungspraxis des Gerichtshofs schon bei

der Annahme klare Vorgaben zu machen. Ich nehme zur Kenntnis, dass das in der Praxis nicht beachtet wird. Ich würde es aber als Kapitulation des Gesetzgebers begreifen, würde dieser sagen, dass das sowieso der Sache nach Belieben der Annahme sei und die Art der Regelung deshalb egal wäre. Das würde ich nicht für richtig halten. Es macht für mich einen Unterschied, ob wir „offensichtlich unzulässig“ oder „unzulässig“ schreiben.

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Erfreulicherweise besteht hier doch eine große Übereinstimmung – insbesondere was das Grundsätzliche angeht. Ich möchte mich Herrn Papier anschließen, der positive Entscheidungen seitens der Kammern für wichtig hält. Auch ich finde das ganz wichtig. Die Idee, auf neun Richter aufzustocken und damit drei Kammern mit je drei Richtern zu bilden, ist ebenfalls sinnvoll.

Abstand nehmen sollte man von der Überlegung, Hauptamtliche und Nebenamtliche nebeneinander zu stellen. Das überzeugt mich nach wie vor nicht.

Eine Änderung der Landesverfassung ist auch Konsens, soweit ich das sehe. Dazu zählt auch die Option, § 76 entsprechend anzupassen.

Zur Parallelität der Verfahren. Ich denke, dass die Subsidiarität in Ordnung ist. Ich würde bei dem bleiben, was in dem Entwurf steht. Herr Mayen liest es ja, wenn ich es richtig sehe, schon in die geltende Fassung hinein, aber vielleicht sollte man noch einmal darüber nachdenken, ob man nicht eine moderate Öffnung für Situationen, in denen die Landesverfassung weitergehende Rechte erhält, vorsehen sollte. Darüber haben wir nicht so intensiv gesprochen, aber gerade im Bereich der Wahlrechtsgrundsätze besteht hier viel Potenzial für das Landesverfassungsgericht – Stichwort: Wahlrechtsgleichheit bei den Kommunal- und Landtagswahlen. Es wäre misslich, wenn dieser Spielraum aufgrund einer unnötig eingelegten Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe zerschlagen würde.

Zuletzt zu der Überlegung von Herrn Wißmann, parallele Grundrechte rauszunehmen. In dem Fall bliebe natürlich nur noch eine Rumpfverfassungsbeschwerde. Das wäre wohl nicht so attraktiv. Dieses Gängelbändchen aus Karlsruhe, das hier immer beschrieben wird, gilt im Übrigen vor allem für die Situation der Anwendung von Bundesverfahrensrecht. In dem Moment, in dem das Landesverfassungsgericht Landesrecht überprüft, hat es einen autonomen Auslegungsspielraum auch in Bezug auf die rezipierten Bundesgrundrechte. Darüber, ob man davon offensiv Gebrauch machen sollte, wird man nachdenken müssen. Die Spielräume bestehen jedenfalls. Ich würde insofern empfehlen, es dabei zu belassen und die Verfassungsbeschwerde in diesem Umfang auf den Weg zu geben.

Dr. Werner Pfeil (FDP): Frau Professor Will, meine sehr geehrten Herrn, vielen Dank, dass Sie hier waren und uns heute mit Ihrem Sachverständigenrat zur Verfügung gestanden haben. Wir sind am Ende der heutigen Anhörung.

Das Protokoll der heutigen Veranstaltung ist nach Fertigstellung auf der Internetseite des Ausschusses einsehbar.

Das Gespräch mit der Präsidentin des Landesverfassungsgerichts wird am 13. Juni 2018 stattfinden. Wir werden daher, wie vereinbart, in der Sitzung am 4. Juli 2018 die Auswertung der Anhörung und die abschließende Abstimmung darüber vornehmen. Wir haben die Zusage des Sitzungsdokumentarischen Dienstes, dass das Protokoll der heutigen Anhörung einige Tage vor der Sitzung am 4. Juli vorliegen wird. Sind alle damit einverstanden? – Vielen Dank.

Frau Kapteinat, bitte.

Lisa-Kristin Kapteinat (SPD): Wir haben gewisse Zweifel, ob in dem kurzen Zeitraum eine vernünftige Auswertung möglich ist.

Dr. Werner Pfeil (FDP): Das wird so sein, glaube ich. Rein rechtlich brauchen Sie das Protokoll für die Auswertung nicht.

Lisa-Kristin Kapteinat (SPD): Wir wollen ja faktisch gut arbeiten, oder?

Dr. Werner Pfeil (FDP): Das wollen wir auch, und ich glaube schon, dass es machbar sein wird. Einverstanden? Frau Kapteinat?

(Lisa-Kristin Kapteinat [SPD]: Ich habe meine Bedenken geäußert!)

– Dann nehme ich das als Zustimmung zur Vorgehensweise.

Ich bedanke mich bei allen, die heute hier waren, und wünsche einen schönen Feiertag. Gute Heimfahrt.

gez. Dr. Werner Pfeil
Vorsitzender

Anlage

08.06.2018/11.06.2018

150

