

Datum 28. Mai 2018

Sachverständige Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP

„Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes – Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof“, LT-Drs. 17/2122

I. Übersicht und Gesamtwürdigung

Der wirksame individuelle Rechtsschutz zieht den Grundrechten erst die Zähne ein – ohne den Schutz durch unabhängige Gerichte sind Bürgerrechte, ja die Verfassung insgesamt nur „objektives Recht“, dessen Beachtung und Durchsetzung unsicher bleibt. Diese Aufgabe muss möglichst zielgenau und effektiv wahrgenommen werden. Zu beachten ist dabei: Im Mehrebenensystem, das den deutschen Verfassungsstaat reguliert (durch Völkerrecht, Europarecht, Grundgesetz und Landes(verfassungs)recht), kommt die Aufgabe des Grundrechtsschutzes von vornherein verschiedenen Gerichten zu. Eine bloße Vermehrung von Rechtsschutzmöglichkeiten ist nicht ohne weiteres mit einer Verbesserung für die Rechte des Bürgers gleichzusetzen. Wenn dabei schlichte Parallelstrukturen geschaffen werden, können sogar dysfunktionale Unklarheiten entstehen, die eher Schaden als Nutzen stiften.

Vor diesem Hintergrund ist die geplante Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof nur sehr eingeschränkt zu befürworten. Gegen eine erste Intuition stellt sie angesichts der Besonderheiten der nordrhein-westfälischen Verfassungslage – die Grundrechte des Grundgesetzes werden durch Art. 4 der Landesverfassung unverändert übernommen – nicht per se einen geradezu notwendigen Schlussstein des Verfassungsstaates dar; vielmehr verändert sie die Stellung des Verfassungsgerichtshofs unter erheblichen Einsatz von Ressourcen in Bezug auf diese Grundrechte zu einer Art Vorprüfstelle des Bundesverfassungsgerichts. Die Eigenstaatlichkeit des Landes wird damit nicht gestärkt. Nur im (kleineren) Bereich eigenständiger Landesverfassungsrechte ist die zusätzliche Individualverfassungsbeschwerde gerechtfertigt, um eventuelle Rechtsschutzlücken zu schließen.

Daher ist eine deutliche Beschränkung des Gesetzesvorhabens anzuraten, die sich auf echten, zusätzlichen Rechtsschutz im Bereich des Landesrechts konzentriert.

II. Zu den Einzelregelungen

Die Stellungnahme beschränkt sich auf eine Auseinandersetzung mit der Grundkonstruktion des Gesetzentwurfs. Dazu ist zu bemerken:

1. Zu Nr. 3 – Neufassung des § 9 VerfGHG: Stellung und Ausstattung des Landesverfassungsgerichtshofs

Die vorgeschlagene Regelung verändert das Amt der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs in den Status von „Halbprofis“; in hohem Umfang wird zusätzliche Unterstützung durch richterliche Mitarbeiter erforderlich sein.

a) Bisher ist das Amt eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs in NRW als Ehrenamt ausgestaltet. Ausdruck dessen sind ein sehr schmales Sitzungsgeld und eine überschaubare Zulage. Es ist nicht prinzipiell etwas dagegen einzuwenden, hier eine deutliche Anhebung zu veranlassen, die den Respekt vor dem Aufwand dieses Amtes ausdrückt. In Aussicht genommen ist hier eine in jedem Fall bemerkenswert kräftige Steigerung des Sitzungsgelds von 30 auf 500 Euro (!) ab dem 2. Sitzungstag pro Monat und eine Grundentschädigung von 15% der Abgeordnetenbezüge, also z. Zt. 1.347,18 Euro, für den ersten Sitzungstag.

Dabei ist für eine Bewertung v. a. zu berücksichtigen, dass nicht nur die Entschädigung pro Sitzungstag drastisch ansteigt, sondern wegen der neuen Aufgabe „Individualverfassungsbeschwerde“ aller Voraussicht nach zusätzlich auch in erheblichem Umfang die Zahl der Sitzungstage als solche, so dass sich ein exponentielles Wachstum ergibt. Für das Bundesverfassungsgericht darf darauf hingewiesen werden, dass der Anteil der Verfassungsbeschwerden ca. 97% aller Verfahren ausmacht. Selbst wenn für die Verfahrenszahlen in NRW sicher nicht mit einem entsprechenden Anstieg zu rechnen ist (der also mehrere 1000% betragen würde), wird bei einem Bundesland mit 18 Mio. Einwohnern eine neue Grundlast entstehen, die die Arbeitsweise des Gerichts prinzipiell verändern wird. Kurz gefasst: Kommt die geplante Ausweitung der Zuständigkeiten, werden die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs „Halbprofis“, die die Pflichten dieses Amtes voraussichtlich nur noch eingeschränkt mit den Pflichten ihres eigentlichen Hauptamtes verbinden können. Das kann für die Rekrutierung von Verfassungsrichtern Folgen haben – denn anders als im Regionalliga-Fußball ist auch das berufliche Hauptamt für die betreffenden Kandidaten oftmals Traumberuf, dessen Ausübung sie nicht einfach einschränken können oder wollen.

b) Nur wenige unbestimmte Worte verliert der Gesetzentwurf darüber hinaus über die Notwendigkeit, zur Vorbereitung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zusätzliche Mitarbeiter bereitzustellen. Auch insoweit ist als Vergleich zunächst heranzuziehen, dass am Bundesverfassungsgericht jeder der dort tätigen 16 Verfassungsrichter jeweils vier richterliche Mitarbeiter hat – die im Wesentlichen dazu da sind, die Masse an Verfassungsbeschwerdeverfahren aufzubereiten und Entscheidungsentwürfe zu fertigen. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Bundesverfassungsrichter im Hauptamt tätig sind. Das bedeutet: Die „Halbprofis“ in NRW benötigen eher noch mehr an solcher Unterstützung und Zuarbeit. Und das gilt nochmals gesteigert, weil diese richterlichen Mitarbeiter in NRW im Wesentlichen damit beschäftigt sein werden, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu denselben (!) Grundrechten (nämlich denen des Grundgesetzes) zu prüfen und als Maßgabe für die Entscheidungen in NRW zu reformulieren. Denn niemand wird ernsthaft anstreben, dass der Verfassungsgerichtshof in NRW dieselben Grundrechte anders auslegt – und deshalb mit seiner Entscheidung anschließend in Karlsruhe aufgehoben wird.

2. Zu Nr. 8 – Neufassung des § 53 ff. VerfGHG: Gegenstand und Prüfungsmaßstab der Individualverfassungsbeschwerde

a) Gegenstand: Öffentliche Gewalt des Landes bei der Anwendung von Landesrecht und Prozessrecht des Bundes

Nach dem Gesetz-E kann die Individualverfassungsbeschwerde nur in sehr beschränktem Umfang zusätzlichen Schutz gewähren, da gegen Entscheidungen von Bundesgerichten und gegen die Anwendung von materiellem Bundesrecht kein Rechtsschutz gewährt wird. Diese – föderal gebotenen – Einschränkungen entziehen dem Vorhaben in weitem Umfang die praktische Wirksamkeit.

Der Regelungsentwurf führt die Individualverfassungsbeschwerde nach dem Grundmuster der Bundesverfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG) ein. Danach richtet sich das Verfahren darauf, sich gegen einen rechtswidrigen Eingriff in Grundrechte zu wehren, der von der grundrechtsverpflichteten öffentlichen Gewalt (hier: des Landes) vorgenommen wurde, also Gesetzgebung, Exekutive und Verwaltung, § 53 I Gesetz-E, vgl. Art. 1 III GG. Wegen der Rechtsweggarantie (Art. 19 IV GG) und der Pflicht zur Erschöpfung des Rechtswegs (§ 54 Gesetz-E) wird der übergroße Anteil von Verfahren sogenannte Urteilsverfassungsbeschwerden betreffen, also Verfahren, in denen Bürger sich gegen (letztinstanzliche) Gerichtsentscheidungen wenden wollen.

Da die Rechtsordnung des Landes nur Landesbehörden und -gerichte binden kann, ist die Beschränkung auf Maßnahmen der Landesgewalt sachrichtig. Trotzdem entstehen mindestens zwei Probleme: Der zu erschöpfende Rechtsweg führt oftmals auch vor Bundesgerichte (BGH, Bundesverwaltungsgericht usw.). Deren Entscheidungen können nicht mit der Verfassungsbeschwerde in NRW angegriffen werden, so dass nach dem Konzept des Gesetz-E eine deutliche Schutzlücke bestehen bleibt. Die weitere Einschränkung nach § 53 Abs. 2 Gesetz-E nimmt darüber hinaus die Anwendung von materiellem Bundesrecht ebenfalls von der Verfassungsbeschwerde in NRW aus. Behörden des Landes wenden aber ganz regelmäßig auch Bundesrecht an (vgl. Art. 83 GG), etwa die Bauordnung, das Bundesimmissionsgesetz, die Gewerbeordnung und so weiter. Auch hier entsteht nach dem Konzept des Gesetz-E und seinem eigenen Anspruch eine deutliche Anwendungslücke. Es ist nicht gut vermittelbar (und für den Bürger auch fast nicht übersehbar), warum in manchen Fällen die Landesverfassungsbeschwerde möglich sein soll, in vielen anderen aber auch nicht.

Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Wegen der Rechtsweggarantie des Grundgesetzes (s.o.) hat jeder Bürger gegen die Maßnahmen der öffentlichen Gewalt eine lückenlose Rechtsschutzgarantie. Auch alle ordentlichen Gerichte, alle Fachgerichte wenden die Grundrechte in jedem Verfahren und jeder Rechtsmaterie an, und hierfür besteht ein Instanzenzug bis auf die Bundesebene. Ein Landesverfassungsgericht kann demgegenüber nur in einem sehr kleinen Umfang zusätzlichen Schutz gewähren – was der Gesetz-E durch seine Beschränkung auf Landesbehörden und Landesrecht selber ja deutlich einräumt.

b) Prüfungsmaßstab: „In der Landesverfassung enthaltene Rechte“

Die Überprüfung der öffentlichen Gewalt am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes schafft eine unnötige Doppelung von Strukturen; letztlich ist die Ausrichtung des Verfassungsgerichtshofs an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorprogrammiert, er wird zu einer Vorprüfstelle für Karlsruhe. Höchstens bei den eigenen Rechten der Landesverfassung macht eine eigene Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs einen Sinn, der den hohen Aufwand eines zusätzlichen Verfahrens rechtfertigt.

Kontrollmaßstab für den Erfolg einer Individualverfassungsbeschwerde sollen die „in der Landesverfassung enthaltenen Rechte“ sein. Die subjektiven Rechte sind in zwei große Gruppen zu unterteilen: Die Grundrechte des Grundgesetzes, die nach Art. 4 Abs. 1 LV Bestandteil der Landesverfassung sind, und die sonstigen, eigenständig durch das Land eingeräumten Rechte. Hier liegt die entscheidende Trennlinie zwischen einer nachvollziehbaren Regelung zusätzlichen Rechtsschutzes durch ein Landesverfassungsgericht und einer rein symbolischen Regelung: Denn eine zusätzliche Kontrolle von Maßnahmen am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes kann angesichts der gegebenen Bedingungen keinen originären rechtlichen Maßstab leisten. Das ergibt sich aus folgenden Grundbedingungen:

- Die Grundrechte des Grundgesetzes sind nach allgemeiner Auffassung (und durchaus gegen den Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 LV) in der gegenwärtigen Fassung Bestandteil der Landesverfassung („dynamische Verweisung“). Wollte man das anders sehen – und dafür gäbe es rechtssystematische Gründe – und tatsächlich die Grundrechte von 1949 zum Prüfungsmaßstab erheben, wachten wir morgen in einem anderen Land auf. Die Neufassungen der Grundrechte Art. 13 und Art. 16/16a mögen dafür als Hinweis genügen. So ernst ist die Eigenstaatlichkeit des Landes dann in aller Regel doch nicht gemeint. Wenn aber also die gegenwärtigen Grundrechte des Grundgesetzes Teil der Landesverfassung sind, besteht insoweit zwischen den Prüfungsmaßstäben Identität.

- Dann kann aber bei der Auslegung des Grundgesetzes durch ein Landesverfassungsgericht kein eigenständiger Prüfungsmaßstab entwickelt werden. Sollten die gleichen Grundrechte des Grundgesetzes in NRW anders gelten als in anderen Bundesländern? Selbst wenn man Abweichungen für möglich hielte, darf darauf hingewiesen werden, dass in aller Regel bei Urteilsverfassungsbeschwerden auf beiden Seiten des Tisches Bürger sitzen und am Rechtsstreit beteiligt sind. Was der Verfassungsgerichtshof also den einen Bürgern gibt, nimmt er den anderen. Auch von daher ist ein identitärer Maßstab mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geboten.

- Wenn das aber die Lage ist, ist die zusätzliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu den Grundrechten des Grundgesetzes eine unnötige, hoch ressourcenaufwendige Schleife: Der Verfassungsgerichtshof wird zu einer Vorprüfstelle des Bundesverfassungsgerichts, der sich vor allem bemühen muss, eine Karlsruher Entscheidung zu antizipieren. Mit einer Stärkung der Eigenstaatlichkeit hat das nichts zu tun. Die von Karlsruhe aus unterstützte Entlastung der dortigen Arbeit durch Auslagerung an Landesverfassungsgerichte ohne Verlust an Kontrollmacht ist jedenfalls kein Anliegen der Bundesländer. Die gelegentlich geäußerte Überlegung des dadurch angeregten Diskurses der Gerichte über die Auslegung des Grundgesetzes erscheint angesichts der hohen Schlagzahl eher theoretisch.

- Anders kann es sich mit den eigenen Rechten der Landesverfassung verhalten, die ab Art. 4 Abs. 2 LV geregelt sind. Hier kann eine Judikatur des Verfassungsgerichtshofs eigene Kraft entfalten – wobei auch insoweit zu beachten ist, dass wegen der Dreieckskonstellation der Prozesse ein Widerspruch zu verwandter Karlsruher Judikatur zu vermeiden ist. Das kann – mit einigem Aufwand – jedoch angestrebt werden, und stellt tatsächlich einen Zuwachs an Eigenstaatlichkeit dar, die sich auf den Gedanken des subjektiven Rechtsschutzes stützt. Allerdings ist nochmals daran zu erinnern, dass diese Rechte auch bisher durch die Fachgerichte durchgängig zu beachten sind und also keine Rechtsschutzlücke besteht.

c) Möglicher Einwand gegen eine Beschränkung: Praxis anderer Bundesländer

Die Gesetzesbegründung führt an, dass inzwischen viele Bundesländer eine Verfassungsbeschwerde kennen. Dabei wird man unterscheiden müssen: Zum einen sollten nur Bundesländer mit großer Bevölkerungszahl als relevanter Vergleichsmaßstab gelten, zum anderen solche, die bereits eine hinreichende Erfahrung mit entsprechenden Verfahren haben.

Insofern bleibt zunächst nur Bayern als relevanter Fall übrig. Hier ist nun aber darauf hinzuweisen, dass die „frühe“ bayerische Verfassung von 1946 das Verfahren der Verfassungsbeschwerde ohne bundesrechtlichen Überbau konstruiert hat: Weder gab es Bundesgrundrechte noch eine Bundesverfassungsbeschwerde. Von diesem Ausgangspunkt aus bezieht sich die bayerische Lösung naturgemäß auch nur auf die eigenständigen Rechte der bayerischen Verfassung; und über 70 Jahre ist dabei ein vernünftiger Modus gefunden worden, wie das Verhältnis zum sachlich teilweise parallelen Bundesrecht zu handhaben ist – mit einem deutlichen Übergewicht der Karlsruher Rechtsprechung. Im Übrigen ist in Bayern keine Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze möglich. Gerade in solchen hochpolitischen Verfahren würde in NRW typischerweise eine große Arbeitslast des VerfGH entstehen. Auch von daher ist kein Argument zu gewinnen, die Bundesgrundrechte vorab durch ein Landesverfassungsgericht prüfen zu lassen.

3. Ausgestaltung des Verfahrens

a) Der Gesetz-E sieht vor, dass kein vorangeschaltetes Annahmeverfahren geplant ist. Das Bundesverfassungsgericht verfügt über ein solches Verfahren, vgl. §§ 93a ff. BVerfGG – und über dieses Verfahren werden fast alle Verfassungsbeschwerden abgehandelt. Ungeachtet der Einwände, die dagegen zu erheben sind: Die Vorstellung, ein formal ehrenamtliches Gericht wie der VerfGH könnte ohne den Filter der Annahme zu jeder Individualverfassungsbeschwerde eine vollständige Entscheidung fertigen, also abschließend über Zulässigkeit und Begründetheit entscheiden, erscheint angesichts der Karlsruher Erfahrungen romantisch. Dabei hilft auch die Beschränkung der Begründungspflichten in § 58 Abs. 2 Gesetz-E nur eingeschränkt, weil die Begründungslast gleichwohl beim Gericht liegt (und nicht wie im Annahmeverfahren beim Antragsteller).

b) § 53 Abs. 1 a. E. des Gesetzentwurfs sieht vor, dass eine Landesverfassungsbeschwerde nur erhoben werden kann, soweit nicht Bundesverfassungsbeschwerde erhoben wurde. Der guten Ordnung halber ist festzuhalten, dass eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs seinerseits ein Akt öffentlicher Gewalt ist, und damit in jedem Fall nachträglich durch weitere Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe überprüft werden kann. Zugleich erscheint möglich, dass das Bundesverfassungsgericht dabei auch weiterhin eine Verfassungsbeschwerde gegen die Ausgangsentscheidungen für verfristet erklärt – dann wäre justizpolitisch zu verantworten, dass der Landtag NRW den Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht durch den Ausschluss paralleler Verfassungsbeschwerden mindestens erschweren will. Das Bundesverfassungsgericht hat es jedenfalls in der Hand, die Landesverfassungsgerichte zu einer Übereinstimmung mit seiner eigenen Judikatur anzuhalten – und ist erkennbar auch gewillt, dies einzufordern. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts ist die Landesverfassungsbeschwerde nachvollziehbarerweise dazu geeignet, seine eigene Rechtsprechung durch andere Gerichte vorwegzunehmen und dadurch zu einer Entlastung seiner selbst zu kommen. Insoweit handelt es sich aber nicht um eine Stärkung der Eigenstaatlichkeit.

4. Änderungsvorschlag und Fazit

Der Gesetzentwurf sollte mindestens einer grundsätzlichen Überarbeitung unterzogen werden. Dabei ist hier ein Aspekt in den Vordergrund zu stellen:

Es ist dringend anzuraten, die Individualverfassungsbeschwerde von vornherein auf solche Rechte zu beschränken, die nicht ohnehin durch das Grundgesetz und damit durch die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts geschützt sind. Art. 4 Abs. 1 LV ist also aus der Gewährleistung auszunehmen. Eine Formulierung des § 53 Gesetz-E könnte lauten:

*Jeder kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner **ausschließlich** durch die Landesverfassung enthaltenen Rechten verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben.*

Alternativ: *S. 2.: Art. 4 Abs. 1 Landesverfassung bleibt außer Betracht.*

Weitere Änderungen sollten in der Folge auch für die Frage der parallelen Erhebung von Bundes- und Landesverfassungsbeschwerde und in Bezug auf das Änderungsverfahren erwogen werden. Abschließend soll wiederholt werden, dass der gerichtliche Rechtsschutz in Bezug auf die Rechte der Bürger schon derzeit lückenlos gewährleistet ist, weil alle Gerichte gehalten sind, das Verfassungsrecht anzuwenden, Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 20 Abs. 3 GG. Die Verdoppelung der Überprüfung der Grundrechte des Grundgesetzes ist symbolisches Handeln, das mit hohem Aufwand die Statik des Rechtsschutzes verändert, ohne wirklich neue Substanz erzeugen zu können. Auch die Individualverfassungsbeschwerde für sonstige Rechte der Landesverfassung ist nicht geboten, kann aber bei sachgerechter Ausgestaltung verantwortet werden.

Münster, 28.5.2018

gez. Prof. Dr. Hinnerk Wißmann