

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/336

Alle Abg

**DIE PRÄSIDENTIN
DES LANDTAGS NRW**



**DIE PRÄSIDENTIN DES
VERFASSUNGSGERICHTSHOFS
FÜR DAS LAND NRW**

**Symposium in der Villa Horion
Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra**



**DIE PRÄSIDENTIN
DES LANDTAGS NRW**



**DIE PRÄSIDENTIN DES
VERFASSUNGSGERICHTSHOFS
FÜR DAS LAND NRW**

**Symposium in der Villa Horion
Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra**

9. Juni 2015, 16:00 Uhr, Villa Horion, Johannes-Rau-Platz, 40213 Düsseldorf



Inhalt

Begrüßung 4

Carina Gödecke Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

Begrüßung 7

Dr. Ricarda Brandts Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Grußwort 10

Thomas Kutschaty Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Grußwort 12

Prof. Dr. Rainer Bovermann Vorsitzender der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen

Begrüßung

Carina Gödecke, Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Präsident Prof. Dr. Voßkuhle! Sehr verehrte, liebe Frau Präsidentin Dr. Brandts! Sehr geehrter Herr Minister Kutschaty, lieber Thomas! Liebe Kolleginnen und Kollegen aus dem Landtag! Verehrte Gäste aus nah und fern! Gemeinsam mit dem 1. Vizepräsidenten Eckhard Uhlenberg heiße ich Sie sehr herzlich willkommen zu einer gemeinsamen Veranstaltung des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen hier in der Villa Horion.

Gerne und besonders herzlich begrüße ich zuallererst die Miteinladerin, Frau Präsidentin Dr. Ricarda Brandts, sowie ihre Vizepräsidenten, Frau Paulsen und Herrn Kamp.

Mit besonderer Freude heiße ich den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts willkommen, Herrn Prof. Dr. Andreas Voßkuhle.

Dass gleich sieben Präsidenten der obersten Gerichte aus Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen angereist sind, unterstreicht die Bedeutung der heutigen Veranstaltung. Herzlichen Dank an die Präsidenten für ihr Kommen und herzlich willkommen!

Für den Vortrag „Perspektiven der Landesverfassungsbeschwerde“ haben wir den Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gewinnen können. Herzlich willkommen, Herr Prof. Dr. Fabian Wittreck!

An der anschließenden Podiumsdiskussion werden neben Frau Dr. Brandts, Herrn Prof. Dr. Voßkuhle und Herrn Prof. Dr. Wittreck der Präsident des Staatsgerichtshofs Baden Württemberg, Eberhard Stilz, sowie Herr Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Mayen teilnehmen. Auch dafür danke ich den Genannten sehr herzlich.

Für die Landesregierung begrüße ich gerne unseren Justizminister, Herrn Thomas Kutschaty.

Den Landtagsabgeordneten aller Fraktionen danke ich für ihre Teilnahme. Stellvertretend für die anwesenden Abgeordneten nenne ich den Vorsitzenden des



Hauptausschusses, der zugleich unsere Verfassungskommission leitet. Willkommen, Herr Prof. Dr. Rainer Bovermann! Gerne begrüße ich natürlich auch die übrigen Mitglieder der Verfassungskommission.

Abschließend heiße ich alle, die hier sind, sehr herzlich willkommen. Das sind die Präsidentin des Landesrechnungshofes, Frau Prof. Dr. Brigitte Mandt, die Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte, Generalstaatsanwältinnen und -anwälte sowie Vertreterinnen und Vertreter der

kommunalen Familie, der Universitäten, der Kammern und der Rechtsanwaltschaft. Ich bitte Sie gleichzeitig um Verständnis dafür, dass ich damit den Begrüßungsteil auch abschließe und sie nicht alle namentlich hier noch einmal nenne. Zwar wäre das sicherlich angemessen und richtiger. Dann würde aber eine Viertelstunde unserer gemeinsamen kostbaren Zeit verstreichen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin sicher, dass dies ein besonderer und zugleich spannender Nachmittag unter der Moderation von Herrn Präsidenten des Oberlandesgerichts Köln a. D. Johannes Riedel wird.

Auch wenn der Titel unserer Veranstaltung vielleicht etwas sperrig und trocken klingt, so verbirgt sich hinter der Überschrift „Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen – Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra“ aber ein – da bin ich mir ganz sicher – für alle hoch spannendes Thema, und zwar nicht nur für Verfassungsrechtlerinnen und Verfassungsrechtler oder Politikerinnen und Politiker, die damit fachlich zu tun haben und sich zurzeit intensiv um die Verfassung unseres Landes kümmern.

Wir haben ganz bewusst rund anderthalb Jahre nach Konstituierung der Verfassungskommission zu diesem Symposium eingeladen, weil sich das Parlament vorgenommen hat, seinen Auftrag zur Überprüfung des dritten Teils der Verfassung in Abschnitte zu unterteilen. Neben den Bereichen „Parlamentarismus und Landes-



Das Symposium stieß auf großes Interesse.

regierung“, „Partizipation“ und „Schuldenbremse“ steht nun, zeitlich gesehen, der Bereich „Kommunen und Verfassungsgerichtshof“ auf der Tagesordnung. Es ist also ein richtig und zugleich klug gewählter Zeitpunkt für das heutige Symposium.

Wie Sie alle wissen, besteht für die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen nicht die Möglichkeit, gegen einen sie betreffenden Hoheitsakt Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zu erheben. Damit gehören wir zu den fünf Bundesländern ohne sogenannte Individualverfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten.

Ich bin mir allerdings nicht sicher, ob viele von Ihnen auch wissen, dass bereits bei der Erarbeitung unserer Landesverfassung die Einführung einer solchen Verfassungsbeschwerde diskutiert, am Ende dann aber verworfen wurde. Hintergrund war vermutlich die Auffassung des damaligen Verfassungsausschusses, dass das Landesrecht in Fragen des Grundrechtsschutzes dem Bundesrecht untergeordnet sei.

Da die Rechtslage in den anderen elf Bundesländern jedoch eine andere ist – dort gibt es die Individualverfassungsbeschwerde zu den jeweiligen Landesverfassungsgerichten – verwundert es nicht, dass auch bei uns im

Landtag die Einführung einer solchen Beschwerde immer wieder diskutiert wurde. Das heißt, dass auch die Verfassungskommission, die jetzt tätig ist, bei ihrer Arbeit auf bereits geführte Diskussionen aufbauen kann.

Sowohl 1979 als auch 1989 wurde – im Rahmen von Novellierungen des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen – erneut über die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde gesprochen.

1992 führte die Eingabe eines Bürgers, die auf die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde gerichtet war, ebenfalls zu Diskussionen in unserem Hauptausschuss.

Nachdem gerade in jüngerer Zeit die Individualverfassungsbeschwerde in anderen Bundesländern eingeführt oder, wie in den Landtagen von Schleswig-Holstein und Niedersachsen, darüber gesprochen wurde bzw. wird, verwundert es wahrscheinlich niemanden, dass diese Frage auch auf die rechtspolitische Tagesordnung des Landes Nordrhein-Westfalen gekommen ist und nun diskutiert wird.

Genau das sieht die Politik. Deshalb haben alle Fraktionen des Landtags die Frage der Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde auch zum Gegenstand der Befassung durch die Verfassungskommission gemacht.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die Verfassungskommission in Nordrhein-Westfalen hat sich im November 2013 konstituiert und ihre umfangreiche und ambitionierte Arbeit begonnen.

Für alle, die nicht täglich mit dieser Verfassungskommission zu tun haben, will ich ganz wenige wichtige Ereignisse noch einmal in Kürze skizzieren. Genaueres und Weiteres bleibt natürlich dem Vorsitzenden der Verfassungskommission überlassen, der gleich zu uns sprechen wird.

Der Landtag hat einstimmig am 11. Juli 2013 die Einsetzung einer Verfassungskommission beschlossen. Diese Verfassungskommission soll überprüfen, in welchen Bereichen unserer Landesverfassung sich Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf ergeben hat.

Zu den Punkten, die von der Verfassungskommission überprüft werden sollen, gehört unter anderem – ich hatte sie eben schon einmal genannt – die Frage der Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde.

Meiner Meinung nach kommt in diesem Überprüfungsauftrag für die Verfassungskommission auch und gerade hinsichtlich der Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof politische Klugheit zum Ausdruck. Denn bei der Frage ihrer Einführung geht es nicht nur um eine vereinzelte rechtstechnische Frage, die etwa im Rahmen einer turnusmäßigen Novellierung sachgerecht abgearbeitet werden könnte; nein, vielmehr handelt es sich um eine verfassungspolitische Grundsatzentscheidung.

Diese Grundsatzentscheidung birgt wiederum eine Fülle von Fragen in sich:

Welche Bedeutung haben die Grundrechte unserer Landesverfassung heute für die Bürgerinnen und Bürger und unser Gemeinwesen?

Welche Bedeutung hat unser Landesverfassungsgericht, auch und gerade im Verhältnis zum Parlament? Wie Sie sich denken können, ist das eine sehr spannende und unter Umständen, was die Politik angeht, rollenabhängig auch unterschiedlich bewertete Fragestellung.

Zu den in diesem Zusammenhang zu stellenden Fragen gehören aber auch die beiden folgenden:

Welche Rolle spielen die Landesgrundrechte und das Landesverfassungsgericht im Verhältnis zum Bund?

Wie steht es insoweit – im Sinne einer Konkurrenz um die beste Landesverfassung – um das Verhältnis zu den anderen Ländern?

Dabei richten sich die Augen anderer Bundesländer – wie wir auch an der Beteiligung am heutigen Symposium sehen, die national gesehen schon sehr beachtlich ist – gerade deshalb auf unser Land und die Diskussionen, die hier geführt werden.

So hat der ehemalige Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs, Prof. Dr. Ipsen, 2013 sogar erwähnt, dass sich Nordrhein-Westfalen bislang als eine Art „Bollwerk“ gegen die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde verstanden habe. – Wir werden sehen, welche Bewertungen der heutige Nachmittag ergibt.

Dem Gewicht dieser Fragestellung entspricht es, dass wir heute gemeinsam als Präsidentinnen zweier Verfassungsorgane auf Augenhöhe den Rahmen dafür schaffen wollen, Ihnen die genannte Fülle und Vielfalt an Fragen aufzublättern. Ich hoffe, dass wir auch die eine oder andere Antwort finden werden und Sie nicht nur mit aufgeblätternen Fragen am Ende des Tages in Ihren Alltag entlassen werden.

Damit schaffen wir hoffentlich ein kleines Stück weit eine Grundlage für die Diskussionen in der Öffentlichkeit, aber insbesondere für die Diskussionen in der Verfassungskommission und nicht zuletzt für die Diskussionen im Parlament – vielleicht sogar eine Entscheidungsgrundlage.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen und uns gemeinsam eine spannende Veranstaltung hier in der Villa Horion, die Sitz der Staatskanzlei war und nun Teil des Landtags ist. Deshalb ist es gut, dass diese Veranstaltung hier stattfindet, weil sie damit, zumindest historisch gesehen, noch mehr Verfassungsorgane umfasst. Bei der verfassungsklärenden Fragestellung, mit der wir es zu tun haben, kann das nur richtig sein.

Herzlich willkommen und herzlichen Dank für Ihr Kommen!

(Beifall)

Begrüßung

Dr. Ricarda Brandts, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts! Sehr geehrte, liebe Frau Präsidentin Gödecke! Sehr geehrter Herr Justizminister Kutschaty! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich schließe mich den Begrüßungsworten von Frau Präsidentin Gödecke an und heiße Sie alle herzlich willkommen.

Die Kernfrage des heutigen Symposiums lautet: Sollte der Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen um die Möglichkeit der Erhebung der Individualverfassungsbeschwerde erweitert werden? Das Symposium soll einen Beitrag leisten, eine richtige Antwort zu finden.

Dass wir, die Präsidentinnen des Landtags und des Verfassungsgerichtshofs, diese Veranstaltung gemeinsam ausrichten – Frau Gödecke, Sie haben es auch schon erwähnt –, ist ein gutes, starkes Signal. Hervorgehoben wird hierdurch nicht nur die Bedeutung einer parlamentarischen Entscheidung über die Einführung einer solchen Beschwerde, sondern auch das Bemühen beider Verfassungsorgane um eine möglichst breite Erkenntnisgrundlage.

Ihre Anwesenheit, sehr geehrter Herr Prof. Dr. Voßkuhle, unterstreicht den Stellenwert des landesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes und der heutigen Veranstaltung. Ich danke Ihnen ganz herzlich dafür, dass Sie trotz Ihres prall gefüllten Terminkalenders die Zeit gefunden haben, zu uns zu kommen, um die Sicht unseres höchsten Gerichts hier bei der Podiumsdiskussion einzubringen. Herzlich willkommen und vielen Dank!

Um von meiner Seite aus in das Thema einzuführen, möchte ich Ihnen kurz den gegenwärtigen tatsächlichen Aufgabenzuschnitt des Verfassungsgerichtshofs vorstellen, um dann eine erste Einschätzung zum Stellenwert der Individualverfassungsbeschwerde vorzunehmen.

Der Rechtsschutz vor unserem Verfassungsgerichtshof ist in den 63 Jahren seines Bestehens vor allem gesucht worden in Form der kommunalen Verfassungsbeschwerde – in den letzten zehn Jahren waren es 25 Fälle –, des Organstreitverfahrens – in dem genannten Zeitraum



waren es 13 Fälle –, der abstrakten Normenkontrolle – da waren es sieben Fälle – und des Wahlprüfungsverfahrens – insoweit waren es 18 Fälle. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen befasst sich damit im Wesentlichen mit dem Rechtsschutz, der von staatlichen Organen in Anspruch genommen wird. Nur ausnahmsweise, nämlich bei den Wahlprüfungsbeschwerden, kann sich der Bürger zulässigerweise an ihn wenden.

Immer wieder machen Bürger trotzdem darüber hinaus Verletzungen ihrer

Rechte vor unserem Verfassungsgerichtshof geltend. In den letzten zehn Jahren ist dies – ich habe durchgezählt – 142 Mal geschehen. Diese sogenannten unechten Verfassungsbeschwerden erledigen sich derzeit zumeist nach einem rechtlichen Hinweis auf die Unzuständigkeit des angerufenen Gerichts.

Die geringe Zahl der von unserem Verfassungsgerichtshof zu entscheidenden Streitverfahren ist darauf zurückzuführen, dass der Bürger ihn nicht wegen der Verletzung seiner Grundrechte anrufen kann. Bei den Verfassungsgerichten anderer Bundesländer, die über dieses prozessuale Instrument der Verfassungsbeschwerde verfügen, stellt diese Art der Beschwerde zumeist den größten Anteil der Verfahrenseingänge dar.

Die nach Zahlen geringen Geschäftsanteile beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen könnten zu falschen Schlüssen führen. Ich möchte deshalb Folgendes klarstellen: Unser Verfassungsgerichtshof leidet aus meiner Sicht weder an einer zu geringen Auslastung noch an einer zu geringen Bedeutung seiner Entscheidungen im Staatsgefüge. Hinter der niedrigen Zahl der Fälle verbergen sich vielmehr komplexe Sachverhalte und komplizierte verfassungsrechtliche Fragen. Nicht selten haben die Entscheidungen weitreichende Auswirkungen auf die Politik.

Unser Verfassungsgerichtshof ist aber kein Bürgergericht, sondern materiell gesehen ein Staatsgerichtshof. Dies erscheint auf den ersten und auf den zweiten Blick als Defizit. Warum?

Der erste Blick: Landesverfassungsgerichte haben die Aufgabe, die jeweilige Landesverfassung zu schützen. In einem demokratischen Rechtsstaat nehmen die Grundrechte aus gutem Grund eine exponierte Stellung in der jeweiligen Verfassung ein, so auch in Art. 4 ff. unserer Landesverfassung. Ihrer Bedeutung entsprechend verdienen diese Landesgrundrechte besonderen Schutz.

Zu einem prozessual effektiven Schutz gehört die Möglichkeit, dass der Rechtsträger selbst, also der Bürger, das Verfassungsorgan der dritten Gewalt auf Landesebene anrufen kann. Erst die Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht stellt

nämlich die volle Symmetrie zwischen der materiellen und der prozessualen Gewährleistung der Landesgrundrechte her. Dies gilt meiner Ansicht nach, obwohl die Landesgrundrechte auch in unserem Bundesland derzeit nicht schutzlos gewährt werden; denn sie stehen unter fachgerichtlichem Rechtsschutz. Ihre Rechtsverletzung kann zudem, was tatsächlich selten vorkommt, über konkrete wie abstrakte Normenkontrollverfahren Gegenstand der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs werden. Ausgeschlossen ist in unserem Land aber, dass der Bürger der Akteur ist, der das für den Schutz seiner Grundrechte prädestinierte Verfassungsorgan auf Landesebene anrufen kann.



V.l.n.r.: Carina Gödecke, Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Dr. Ricarda Brandts, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, und Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

Meine Damen und Herren, in Zeiten, in denen Bürgerrechte und Bürgerbeteiligung gestärkt werden sollen und ein Trend der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in den anderen Ländern zu verzeichnen ist, wird dieses Defizit, so meine ich, besonders deutlich.

Der zweite, auf das föderale Prinzip im Staatsaufbau gerichtete Blick offenbart ebenfalls ein mögliches Manko. Landesverfassungsgerichte stärken die eigene Staatlichkeit eines Landes im föderalen Gesamtstaat. Die von ihnen zu überprüfenden Landesgesetze und Akte der Exekutive haben oft inhaltlich einen starken regionalen und örtlichen Bezug. Ein Land, das den Bürgern nicht die Möglichkeit gibt, den Grundrechtsschutz im eigenen Land selbst zu erwirken, verzichtet womöglich auf eine Chance, seine Eigenstaatlichkeit weitergehend zu konturieren. Das gilt vor allem, weil gerade der Rechtsschutz zugunsten des Bürgers integrative Kraft für ein Gemeinwesen hat. – Ob dieser Befund zu halten ist, bedarf sicher näherer Betrachtung und weitergehender Differenzierung.

Auch gegenläufige Argumente sind schnell gefunden. Ich möchte hier nur zwei Gesichtspunkte nennen und kurz skizzieren.

Erstens. Der Bürger in Nordrhein-Westfalen verfügt bereits derzeit über den fachgerichtlichen Rechtsschutz hinaus über ein prozessuales Instrument, das dem Schutz des größten Teils seiner Landesgrundrechte in materieller Hinsicht dient. Über die Rezeptionsklausel des Art. 4 Abs. 1 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung werden die Bundesgrundrechte inhaltsgleich auch als Landesgrundrechte gewährleistet. Wegen der Verletzung dieser Bundesgrundrechte kann der Bürger mit der Verfassungsbeschwerde das Bundesverfassungsgericht anrufen und erhält dort, materiell gesehen, auch den Schutz der entsprechenden Landesgrundrechte. Nur der geringe Teil der Landesgrundrechte, die in Art. 4 Abs. 2 ff. der Landesverfassung möglicherweise gegenüber dem Grundgesetz weitergehenden Schutz eröffnen, wird insoweit nicht erfasst.

Zweitens. Ob Landesverfassungsgerichte bei der Auslegung der Grundrechte wesentliche eigene Akzente setzen können, ist durchaus fraglich. Die Entwicklung

und Anwendung grundrechtlicher Maßstäbe war und ist vor allem Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts. An dessen Rechtsprechung sind die Landesverfassungsgerichte grundsätzlich gebunden.

Ich freue mich darauf, gemeinsam mit Ihnen näher hinzuschauen und das Pro und Contra der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde eingehend zu erwägen.

Zunächst aber bin ich gespannt auf die Grußworte des Vertreters der Landesregierung und des Vorsitzenden der Verfassungskommission. Ihnen beiden, Herr Kutschaty und Herr Prof. Dr. Bovermann, danke ich ebenfalls herzlich dafür, dass Sie hier bei uns sind. Ich freue mich auf Ihre Ausführungen. – Herr Kutschaty, Sie haben das Wort.

(Beifall)

Grußwort

Thomas Kutschat, Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts! Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin! Sehr geehrte Frau Präsidentin Dr. Brandts! Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten! Sehr verehrte Gäste! Ich sage zunächst doppelt Dank.

Meinen ersten Dank spreche ich dafür aus, dass Sie, sehr geehrte Präsidentinnen, diese Veranstaltung heute durchführen. Damit greifen Sie ein politisch hochaktuelles und wichtiges Thema auf, das in der Verfassungskommission auch sehr intensiv diskutiert wird. Ich darf Ihnen sagen, dass auch die Landesregierung die Arbeit der Verfassungskommission sehr genau und sehr interessiert beobachtet und dass der Justizminister natürlich ein besonders großes Interesse daran hat, sich an der Diskussion über Veränderungen der Verfassung zu beteiligen.

Damit bin ich auch schon bei meinem zweiten Dank. Vielen Dank für die Gelegenheit, als Mitglied der Landesregierung hier für die Landesregierung ein Grußwort an Sie richten zu dürfen.

Wie Frau Landtagspräsidentin bereits zitiert hat: Ist NRW tatsächlich ein letztes „Bollwerk“ gegen die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde? Oder um es andersherum zu formulieren: Kann es sich das größte Bundesland in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt leisten, seinen Bürgerinnen und Bürgern eine Individualverfassungsbeschwerde vor dem eigenen Verfassungsgerichtshof des Landes zu verwehren?

Lassen Sie mich zunächst mit einer Gegenfrage antworten: Besteht unter rechtsstaatlichen und verfassungsprozessualen Gesichtspunkten denn überhaupt ein Bedürfnis für die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde? Besteht derzeit eine Rechtsschutzlücke?

Die Sachverständigen, die sich die Verfassungskommission im Landtag angehört hat, waren sich in dieser Frage nicht ganz einig, wenn ich es richtig beobachtet habe. Ich bin einmal gespannt, wie die heutigen Diskutanten diese Frage bewerten werden.



Die nordrhein-westfälische Landesverfassung rezipiert, wie Sie alle wissen, die Grundrechte unseres Grundgesetzes. Die vom Verfassungsgerichtshof und vom Bundesverfassungsgericht angewandten Maßstäbe weichen auch nicht in grundsätzlicher Art voneinander ab.

Deswegen kann man auch zu Recht die Frage eines Bedürfnisses stellen. Über die Globalverweisung in Art. 4 unserer Landesverfassung auf das Grundgesetz hinaus garantiert diese weitergehende Grundrechte. Hierzu gehört beispielsweise Art. 24, der

sich mit Arbeit, Lohn und Urlaub befasst. Aber ist es für die normative Durchschlagskraft dieser Grundrechte erforderlich, dass sie im Wege der Individualverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können?

Meine Damen und Herren, eine solche Durchschlagskraft kommt den Grundrechten doch schon im Rahmen der Normenkontrolle zu. Konkrete Rechtsschutzdefizite sind hier jedenfalls aus meiner Sicht nicht erkennbar.

Welche konkreten Vorteile kämen den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes durch die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zu? Welche Nachteile müssten sie im Gegenzug eventuell in Kauf nehmen? Ist den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes tatsächlich mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs geholfen, die Gefahr läuft, mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter Umständen in Widerspruch zu geraten? Wiegen die zeitlichen und inhaltlichen Friktionen, die dies nach sich zöge, nicht schwerer als der mögliche Rechtsschutzgewinn, der sich auf bestimmte Konstellationen beschränkt?

Eines wurde in der Verfassungskommission jedenfalls schon deutlich: Zu berücksichtigen wären bei der Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde die Fragen der praktischen Auswirkungen, die diese nach sich ziehen würde. Die Richter am Verfassungsgerichtshof üben diese Tätigkeit nicht als einzige Tätigkeit aus. In der Anhörung der Verfassungskommission standen, basierend auf den Zahlen aus Berlin, ca. 1.000 Verfahren

pro Jahr in Rede. Dieser Mehraufwand müsste aufgefangen werden können.

In der Verfassungskommission wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die nicht nur räumliche Nähe unseres Verfassungsgerichtshofs zum Oberverwaltungsgericht dann noch gehalten werden könnte. Dieser Frage muss man sich mit Blick auf die zu erwartenden Urteilsverfassungsbeschwerden stellen. Dies gilt, obwohl ich davon überzeugt bin, dass die persönliche und fachliche Distanz durch die Richterinnen und Richter gewahrt wird.

Auch die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs sowie die mögliche Beteiligung von Laienrichterinnen und -richtern müssten einer Überprüfung unterzogen werden.

Die rechtlichen Konsequenzen, die die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene nach sich ziehen würde, sind zahlreich. Das gilt zum Beispiel für Fragen nach einem gesonderten Annahmeverfahren. Wir müssen uns ferner fragen, ob gegebenenfalls eine sogenannte Missbrauchsgebühr eingeführt werden sollte. Auch über die Ausgestaltung einer Subsidiaritätsklausel wäre nachzudenken.

Diesbezüglich ist der Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Sachs in der Verfassungskommission interessant. Dieser sieht ein Bedürfnis mit Blick auf den Grundrechtsschutz allenfalls hinsichtlich der im Grundgesetz nicht vorgesehenen Grundrechte unserer Landesverfassung. Er sprach als Konsequenz von der Möglichkeit einer „Subsidiarität mal andersherum“.

Meine Damen und Herren, in dogmatischer Hinsicht lebt die Diskussion um das Verhältnis von Grundrechten des Grundgesetzes und der Landesverfassung sowie das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht zu Landesverfassungsgerichtshof wieder auf.

Meine Aufgabe ist es heute nicht, das Für und Wider der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde abschließend darzustellen. Wir werden gleich noch die Sichtweisen von Experten aus der Rechtsprechung, aus der Wissenschaft, aber auch aus der Anwaltschaft dazu hören. Meine Aufgabe als Justizminister sehe ich in erster Linie darin, die Frage nach vermeintlichen Rechtsschutzlücken zu stellen.

Erlauben Sie mir zum Schluss meiner Ausführungen noch eine Anmerkung. Schon Prof. Dr. Mayer zitierte kürzlich in der Anhörung der Verfassungskommission den ehemaligen Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Steiner wie folgt:

„Wer Verfassungsrecht sät, wird Verfassungsrechtsprechung ernten.“

Auf den Verfassungsgerichtshof des Landes umgemünzt, beinhaltet diese einfache Aussage sowohl ein Argument für als auch ein Argument gegen die Einführung der Landesindividualverfassungsbeschwerde.

Die Einführung würde vermutlich zu einer Stärkung der Landesverfassungsrechtsprechung wie auch der Wahrnehmung des Rechtsstaats bei den Bürgerinnen und Bürgern in Nordrhein-Westfalen führen. Der Verfassungsgerichtshof erhielte Gelegenheit, seine eigene Verfassungskultur zu stärken. Er könnte sich in größerem Maße aus dem Schatten des Bundesverfassungsgerichts heraus bewegen.

Auf der anderen Seite sehe ich die Homogenität der Verfassungsrechtsprechung insgesamt jedoch gefährdet. Wenn ein Bedarf für die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht besteht, sieht man sich mit der auf ihre Einführung gerichteten Forderung schnell auch dem Vorwurf einer Symbolpolitik ausgesetzt.

Ich stelle deshalb die Frage: Bedeutet ein Mehr an prozessualen Möglichkeiten tatsächlich auch ein Mehr an Rechtsschutz für unsere nordrhein-westfälischen Bürgerinnen und Bürger?

Der Beantwortung dieser Frage fühlt sich die Landesregierung in ähnlichem Maße verpflichtet wie der hierfür primär zuständige und berufene Landtag Nordrhein-Westfalen. Deswegen halte ich es für gut, alle Akteure in diese Diskussion einzubinden. Das ist bei dieser sehr schwierig zu beantwortenden Frage meines Erachtens unverzichtbar. Insofern freue ich mich jetzt auf eine anregende Diskussion und einen interessanten Austausch. – Herzlichen Dank.

(Beifall)

Grußwort

Prof. Dr. Rainer Bovermann, Vorsitzender der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen

Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts! Frau Landtagspräsidentin! Frau Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs! Herr Minister! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die nordrhein-westfälische Landesverfassung wird in diesen Tagen 65 Jahre alt. Sie wurde am 6. Juni 1950 vom Landtag mit 110 gegen 97 Stimmen verabschiedet. Am 18. Juni 1950 stimmten in einer Volksabstimmung 57 % der Teilnehmenden mit Ja.

Der gesamte Prozess der Verfassungsgebung hatte sich von 1946 bis 1950 hingezogen, unterbrochen durch die Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes.

Zu den großen Streitfragen zählte damals sicherlich die Schulpolitik. Die Einrichtung eines Landesverfassungsgerichts gehörte eher nicht dazu. Trotzdem war diese keine Selbstverständlichkeit. Das hing vor allem mit der Diskussion über die zukünftige Staatsstruktur Deutschlands zusammen. Während die SPD für einen zentralen Einheitsstaat und die Übertragung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf das Bundesverfassungsgericht eintrat, plädierte die CDU für einen Bundesstaat mit einem eigenständigen Verfassungsgerichtshof auf Landesebene.

Auch andere Punkte wurden damals diskutiert – wie die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs. So stellte Werner Jacobi, der Vorsitzende des Verfassungsausschusses, im Landtag am 4. Mai 1950 die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof sich mehr aus – Zitat – „politisch klaren Köpfen“ oder aus – Zitat – „fachlich guten Händen“ zusammensetzen sollte.

(Heiterkeit)

Wir haben es gerade schon gehört: Weniger Dissens bestand bezüglich der Zuständigkeiten. Offensichtlich spielte die Idee einer allgemeinen Verfassungsbeschwerde als Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihr Recht zu finden, keine Rolle.



Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich habe mir diesen Ausflug in die Geschichte erlaubt, um Ihnen noch einmal deutlich zu machen, dass gegenwärtig im Rahmen der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung, wie sie offiziell heißt, ähnliche Fragestellungen diskutiert werden wie damals im Zeitraum von 1946 bis 1950.

Dabei besteht in der Verfassungskommission grundsätzlich Einigkeit darüber, dass sich die Landesverfassung in Nordrhein-Westfalen bewährt hat. Das zeigt

auch die Tatsache, dass sie in den 65 Jahren ihrer Existenz nur 20 Mal geändert worden ist – wesentlich seltener, als das beim Grundgesetz geschehen ist.

Verfassungen sollen dauerhaft, aber nicht starr sein. Sie müssen sich dem gesellschaftlichen Wandel anpassen, auf bundesstaatliche Vorgaben reagieren, sich dem Länderwettbewerb stellen und die Entwicklungen des Landesparlamentarismus reflektieren.

Im Einsetzungsbeschluss der Verfassungskommission heißt es – ich zitiere noch einmal –:

„Mit Respekt vor dem historischen Willen des Verfassungsgebers und mit dem erforderlichen Augenmaß erscheint es geboten zu überprüfen, in welchen Bereichen unserer Landesverfassung sich Anpassungs- und Änderungsbedarf ergeben hat.“

Zum ersten Mal seit 1950 werden nicht einzelne Verfassungsbestimmungen, sondern wird ein größerer Teil, nämlich der Dritte Teil der Verfassung mit der Überschrift „Von den Organen und Aufgaben des Landes“, einer Revision unterzogen.

Die zahlreichen Prüfaufträge aus dem Einsetzungsbeschluss wurden zu vier Themenbereichen zusammengefasst, die ich immer gerne als Körbe bezeichne. Frau Präsidentin hat sie schon genannt. Ich greife das noch einmal kurz auf und will sie noch etwas genauer charakterisieren.

Der erste Korb, der das Verhältnis von Parlament und Landesregierung umfasst, beschäftigt sich beispielsweise mit dem Thema der Parlamentsinformationsrechte. Diese sind zwar in Nordrhein-Westfalen in Form einer Vereinbarung festgelegt. Hier geht es jetzt aber um die Fragestellung ihrer Übertragung, zumindest in den Grundsätzen, in den Bereich der Verfassung. Auch die Einflussmöglichkeiten des Landtags auf die europäische Politik und auf die Bundesratspolitik werden diskutiert.

Der zweite Korb thematisiert erweiterte Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Dabei geht es beispielsweise um eine Absenkung des Wahlrechtsalters auf 16 Jahre oder um das große Thema „direkte Demokratie“. Sollen hier die Hürden weiter abgesenkt werden?

Der dritte Korb beschäftigt sich mit der Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung, die bekanntermaßen im Grundgesetz verankert ist und für die Länder auch schon gilt. An dieser Stelle geht es aber um die Spezialfragen der Ausführung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen.

Last, but not least beschäftigt sich der vierte Korb mit dem Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof und der kommunalen Selbstverwaltung.

Seit 2014 wurden alle Körbe im Rahmen von Anhörungen bearbeitet. Zuletzt fand am 11. Mai 2015 die Anhörung zum Verfassungsgerichtshof statt. Herr Minister hat gerade schon auf die interessante Diskussion Bezug genommen. Es ging vor allem um die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs, das Quorum zur abstrakten Normenkontrolle und die Verankerung der Kommunalverfassungsbeschwerde, während das Thema „Individualverfassungsbeschwerde“ eher am Rande behandelt wurde.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, damit schlage ich die Brücke zum heutigen Symposium, bei dem die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde im Mittelpunkt stehen soll. In der Verfassungskommission besteht die Einsicht, dass alles mit allem zusammenhängt. Daher sind von der Einführung der

Individualverfassungsbeschwerde auch Auswirkungen auf die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs zu erwarten.

Seien Sie sicher: Die Mitglieder der Verfassungskommission, von denen viele heute anwesend sind, werden den nachfolgenden Vortrag von Herrn Prof. Dr. Wittreck und die anschließende Podiumsdiskussion mit großem Interesse verfolgen. – Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Dr. Ricarda Brandts, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Ich bedanke mich bei Herrn Prof. Dr. Bovermann und Herrn Kutschaty für die Grußworte. – Meine Damen und Herren, lassen Sie mich nun zu dem eigentlichen Programm überleiten. Zunächst werden wir einen Vortrag von Herrn Prof. Dr. Wittreck zum Thema „Schließung einer Rechtsschutzlücke oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme – Perspektiven der Landesverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen“ hören. Danach wird eine Podiumsdiskussion stattfinden. Zuvor möchte ich Ihnen ganz kurz die Akteure vorstellen, die Sie möglicherweise noch nicht kennen.

Herrn Prof. Dr. Wittreck dürften Sie alle kennen. Er hat an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, also am Sitz des Verfassungsgerichtshofs, eine Professur für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie und ist, wie im Programm steht, der Geschäftsführende Direktor des dortigen renommierten Instituts für Öffentliches Recht und Politik.

An der anschließenden Podiumsdiskussion wird außer Herrn Prof. Dr. Wittreck, Herrn Prof. Dr. Voßkuhle und mir auch Herr Stilz teilnehmen. Er ist Präsident des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, und zwar schon sehr lange, nämlich seit 2002. Bis Anfang 2013 war er zugleich Präsident des Oberlandesgerichts Stuttgart. Er wird ganz beson-

dere Erfahrungen in unsere Diskussion einbringen können; denn in Baden-Württemberg ist die Individualverfassungsbeschwerde im Jahre 2013 frisch eingeführt worden.

Herr Prof. Dr. Mayen, der Vertreter der Rechtsanwaltschaft auf dem Podium, ist Rechtsanwalt in Bonn und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Er wird die anwaltliche Perspektive einbringen, und zwar auch als erfahrener Prozessvertreter vor dem Verfassungsgerichtshof. Er ist unter anderem Vorsitzender der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages und Vorsitzender des Verfassungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins.

Dann bleibt mir nur noch, Herrn Riedel vorzustellen, den Sie aber wahrscheinlich auch alle kennen. Herr Riedel war bis zum vergangenen Jahr Erster Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und Präsident des Oberlandesgerichts Köln. Er wird die Podiumsdiskussion moderieren.

Ich danke den Akteuren, die gleich auf die Bühne treten werden, herzlich dafür, dass sie an der Diskussion teilnehmen, und gebe zunächst Herrn Prof. Dr. Wittreck das Wort. Bitte schön.

(Beifall)



Die Teilnehmer der Podiumsdiskussion im Gespräch (v. l. n. r.): Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Johannes Riedel, Dr. Ricarda Brandts, Prof. Dr. Thomas Mayen, Prof. Dr. Fabian Wittreck und Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Beratendes Mitglied der Verfassungskommission.

Schließung einer Rechtsschutzlücke oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme

Perspektiven der Landesverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Frau Präsidentin, herzlichen Dank für die freundliche Einführung. – Verehrte Damen und Herren! Ich darf das Zitat von Herrn Kutschaty in gewisser Weise aufnehmen und leicht abwandeln: Wer Richter sät, wird Rechtsprechung ernten. – Wie viel Rechtsprechung es sein wird, hängt von den Richtern ab, vor allem aber von dem Ackerland, das man ihnen zur Verfügung stellt. Wer Frau Dr. Brandts zugehört hat, dem wird klar sein: In Nordrhein-Westfalen ist es kein Acker; vielleicht ist es ein Garten, möglicherweise aber auch eher ein Beet. Der Verfassungsgerichtshof ist hier in der Tat in erster Linie Staatsgerichtshof und daneben durch Kommunalverfassungsbeschwerden ausgelastet.

Wenn man vor diesem Hintergrund fragt, an welche Menschen sich die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens richtet, also wen sie in seiner Lebenswirklichkeit, im Arbeitsalltag, abholt, dann wird man sagen müssen: Sie richtet sich an die Akteure im Verfassungsprozess – mit anderen Worten: an die Anwesenden – und daneben noch an zwei vergleichsweise kleine Gruppen, nämlich die Kommentatoren der Verfassung und die kommunalen Kämmerer. Mein Befund ist in der Tat, dass die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, was ihre Präsenz angeht, zu denjenigen in Deutschland gehört, die eher schwächer aufgestellt sind.

Wenn ich umgekehrt schaue, welche Landesverfassungen eine größere Rolle spielen, drängen sich mir zwei durchaus gegensätzliche Gebilde auf, nämlich auf der einen Seite Bayern und auf der anderen Seite Berlin. Auf die Frage, warum diese Landesverfassungen im Alltag ihrer Bürger stärker auftauchen, gibt es für mich eine relativ klare Antwort: Die Bürger finden in diesen Landesverfassungen aktive Gestaltungsoptionen.

Eine solche aktive Gestaltungsoption ist einmal die Individualverfassungsbeschwerde, mit der man selber zum verfassungsrechtlichen Akteur wird. Die individuelle Gestaltungsoption ist aber auch das demokratische Mitwirkungsrecht. Daher sollten Sie in der Tat – insofern bin ich

auch für diesen Hinweis dankbar – die Diskussion über die Individualverfassungsbeschwerde und die Diskussion über direkte Demokratie als zwei Seiten einer Medaille ansehen. Es geht das eine Mal um individuelle und das andere Mal um kollektive Selbstbestimmung.

Ob die Landesverfassungsbeschwerde dabei eine Option ist, will ich in drei Schritten erörtern, die Sie bitte der Gliederung entnehmen, an der Sie zugleich ablesen können, wie lange es möglicherweise noch dauert.

(Heiterkeit)

Ich beginne mit einer kurzen Bestandsaufnahme. Zuerst stelle ich dar, welche Erfahrungen wir derzeit haben. Dann frage ich nach den zentralen Rechtsfragen, die sich stellen würden, wenn wir das Ganze einführen wollten. Anschließend mache ich vor diesem Hintergrund Perspektiven auf.

Beginnen wir mit der Bestandsaufnahme. Ich stelle zunächst kurz dar, was wir an Normbestand und Regelungsmodellen haben. Sie finden auf einem weiteren Blatt auch – eher als Grundlage für die anschließende Diskussion – eine Übersicht zu den einzelnen Landesverfassungen. Danach frage ich nach dem Umfang und der Bedeutung der landesverfassungsrechtlichen Judikatur und insbesondere nach dem möglichen Innovations-, aber auch Konfliktpotenzial.

Zum Normenbestand: Wie wir bereits gehört haben, kennen elf Landesverfassungen die Individualverfassungsbeschwerde. Die Zahl an sich sagt relativ wenig aus. Wir müssen insbesondere fragen, was für einen Umfang sie hat und welchen Einschränkungen sie unterliegt. Sekundär ist dagegen die Frage, ob sie in der Verfassung oder im einfachen Gesetz geregelt ist.

Vom Umfang her kann man zwei Länder sogleich praktisch wieder ausschließen, nämlich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, die die Verfassungsbeschwerde eng auf Gesetze und auf Mehrgewährleistungen

begrenzen. Es gibt praktisch keine Rechtsprechung. Hier möchte ich deutlich sagen: Wenn man die Landesverfassungsbeschwerde einführt, sollte man so etwas nicht einführen – wenn, dann richtig.

In den übrigen Ländern ist die spannendste Frage, nachdem sie sämtlich die Verfassungsbeschwerde gegen die öffentliche Gewalt zulassen, die Frage nach möglichen Beschränkungen. An dieser Stelle geht es einmal darum, wie das Verhältnis zum Bundesrecht ist. Da begegnen wir nebeneinander drei Modellen. Die meisten Länder lassen die Verfassungsbeschwerde kumulativ zu; man kann zeitgleich in Karlsruhe und beim Landesverfassungsgericht vorstellig werden. Berlin und Brandenburg machen es dagegen alternativ. Vereinzelt begegnen wir auch Subsidiaritätsmodellen.

Wichtig als mögliches Vorbild für eine Regelung wäre sodann die Analyse der technischen Vorkehrungen. Wir haben hier Anschauungsmaterial. Es beginnt bei Vorprüfungseinrichtungen wie Kammern, also stark an die Karlsruher Rechtsprechung angelehnt. Dann finden wir Einschränkungen bei der Begründung, also den Verzicht auf die Begründung. Das wäre das weiße Blatt aus Münster. Meines Erachtens ist die eingeschränkte Begründung keine gute Idee. Uns begegnet auch der Rechtsanwaltszwang, der zumindest im Saarland ein erhöhter Schutz vor Unfug sein mag.

Wie ist der Umfang der Rechtsprechung? Im Grunde müsste man, wenn man es im Detail analysieren wollte, ein Trichtermodell benutzen. Man müsste zunächst schauen, wie viele Verfahren pro Jahr eingehen. Hier variieren die Zahlen nach den Bundesländern. An der Spitze dürfte nach meinen Recherchen Berlin stehen. Dahinter kommen ein Mittelfeld mit um die 100 Verfahren pro Jahr und dann eine ganze Reihe von Ländern, in denen es deutlich ruhiger zugeht. Generell kann man aber sagen, dass das in keinem Bundesland – außer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – mehr ein marginales Phänomen ist.

Dann müssten wir fragen, wie diese Dinge erledigt werden. In wie vielen Fällen kommt es also zu einer echten Entscheidung, die begründet ist? Des Weiteren müssten wir die Frage stellen, was davon publiziert wird und was

wie rezipiert wird. Nach meinem Eindruck ist es so, dass einem hier, sofern die Gerichte nicht auf ihren Homepages Publizität herstellen – das wird deutlich unterschiedlich gehandhabt –, doch eher in der Literatur oder in der Veröffentlichungspraxis die Entsorgung im „Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht“ der „NVwZ“ begegnet, während es nur wenige Fälle zur Karteikartenprominenz in den Ausbildungszeitschriften schaffen. Ein schönes Beispiel dafür ist die Entscheidung aus Rheinland-Pfalz zu den Steuer-CDs. Nur fürchte ich, dass das Interesse an dieser Entscheidung kein genuin landesverfassungsrechtliches ist, sondern dass diese Entscheidung aus anderen Gründen nah an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen angesiedelt war.

Wie groß ist nun das Innovations- und Konfliktpotenzial? Ich halte beides für überschaubar, allerdings das Innovationspotenzial durchaus für etwas höher. Wann kann ein Landesverfassungsgericht Innovationen setzen? Das kann es zunächst einmal dann tun, wenn es einen neuen Fall auf den Tisch bekommt – die Steuer-CDs oder zum Beispiel, auch in Rheinland-Pfalz, die Entscheidung über Aufdrucke auf Wahlzetteln, die zu einem gendergerechten Abstimmen animieren sollten. Ansonsten findet Innovation dann statt, wenn das Gericht bewusst Akzente anders setzt als das Bundesverfassungsgericht. Ich werde gleich darlegen, dass es das in großer Freiheit kann. Man sollte aber auch festhalten, dass sich die meisten Landesverfassungsgerichte derzeit diese Freiheit nicht nehmen. Das Maß der Orientierung an den Karlsruher Spuren ist aus meiner Sicht also sehr hoch. Das führt gleichzeitig dazu, dass das Konfliktpotenzial meines Erachtens außerordentlich gering ist.

Womit hat das zu tun? Wir erleben derzeit wie schon in der Vergangenheit Jurisdiktionskonflikte, und zwar insbesondere zwischen dem Bundesverfassungsgericht und europäischen Gerichten. Sie sind meines Erachtens möglicherweise auch auf Machtfragen zurückzuführen, aber insbesondere auf kulturelle Verständigungsschwierigkeiten zwischen Richtern, die in Abwägungsfragen einen europaweiten Konsens erzielen müssen, und bundesdeutschen Juristen. Da am Bundesverfassungsgericht und an den Landesverfassungsgerichten Richter tätig sind, die

gemeinsam sozialisiert worden sind, dürfte dieses Problem hier nicht auftauchen.

Wo kann es tatsächlich zu Konflikten kommen? Ich sage gleich vorweg: Wenn ein Landesverfassungsgericht ein Grundrecht anders auslegt als das Bundesverfassungsgericht, ist das kein Konflikt; das ist die Art von Konflikt, die wir Föderalismus nennen.

Ein Konflikt kann erst in einer bestimmten Situation entstehen. Das werden typischerweise Dreipersonenverhältnisse sein. Stellen Sie sich folgende Situation vor: Ein Reporter gerät mit einem Prominenten aneinander und nennt ihn beispielsweise „durchgeknallt“, um einen Fall aus der neueren Rechtsprechung aufzugreifen. Das Ganze geht bis vor ein Oberlandesgericht und dann zum Landesverfassungsgericht. Das Landesverfassungsgericht gibt einer der beiden Seiten recht. Wenn jetzt die unterlegene Seite mit der Begründung, ihr Bundesgrundrecht sei dabei verletzt worden, nach Karlsruhe geht, wäre die Frage, wie das Bundesverfassungsgericht damit prozessual umgeht. Man könnte über Subsidiarität nachdenken. Nach meinen Recherchen ist ein solcher Fall noch nicht entschieden. Das wäre jedenfalls eine Situation, in der in einem Fall beide zum Zuge kommen könnten.

Ansonsten wird auch die kumulative Eröffnung beider Wege in der Regel keinen Konflikt verursachen. In der Regel entscheiden die Landesverfassungsgerichte schneller. Dann wird das Bundesverfassungsgericht sagen, dass das Rechtsschutzbedürfnis bzw. die unmittelbare Beschwerde fehlt. Es wäre also im Grunde auf einen Irrtum zurückzuführen, wenn beide Gerichte in einer Sache entscheiden würden.

Damit bin ich schon bei den Rechtsfragen. Ich frage erstens nach dem Prüfungsmaßstab, zweitens nach den Bindungen und drittens nach der prozessualen Koordination.

Zum Prüfungsmaßstab: Unstrittig kann sich das Landesverfassungsgericht auf die Landesverfassung berufen, also auf die Grundrechte in der Landesverfassung und, wenn es seine Rechtsprechung entsprechend der Karlsruher Rechtsprechung ausdehnt, auch auf alle andere Normen der Landesverfassung. Ich schließe nach meinem Verständnis ausdrücklich aus – sollte aber sagen, dass das

umstritten ist –, dass sich ein Landesverfassungsgericht auf das Grundgesetz stützt. Insbesondere sind die Kompetenznormen kein Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte.

Was gehört zu den Landesgrundrechten? Da haben wir den nächsten Streit. Die Rezeptionsklausel ist schon erwähnt worden. Überwiegend wird diese Rezeption als eine dynamische verstanden, also als eine Übernahme genau des Grundrechtsbestandes, den wir derzeit im Grundgesetz haben. Meines Erachtens sprechen die besseren Argumente dafür, dies als statische Verweisung aufzufassen. Der Wortlaut rekurriert auf 1949, und eine dynamische Verweisung weist ein erhebliches Demokratieproblem auf. Ich erkläre es meinen Studierenden immer so: Statische Verweisung heißt, dass ich jemanden gelegentlich übernachten lasse; dynamische Verweisung heißt, dass ich ihm den Schlüssel gebe – wovon ich auch den Studierenden abrate.

(Heiterkeit)

Wenn man das so deutet, ist zunächst einmal klar: In der nordrhein-westfälischen Verfassung steht noch ein eigenes Asylgrundrecht; es gibt keinen Großen Lauschangriff; im Grunde genommen wäre auch das Artikel 10-Gesetz eingeschränkt. Das heißt: Diese Auslegung ist unpraktischer als die andere Auslegung, weil sie uns die Folgefragen erspart. Das kann aber kein Kriterium sein.

Was kann das Landesverfassungsgericht anhand dieses Maßstabs messen? Wichtig ist: Durch die Rezeption sind das eigene Landesgrundrechte. Daher gibt es keinerlei Notwendigkeit, sich bei ihrer Interpretation auch nur an der Karlsruher Rechtsprechung zu orientieren. Es gibt einige Wahrscheinlichkeit, dass das passieren wird. Rechtlich sind das aber zwei Texte und nicht ein Recht.

Unstreitig kann das Landesverfassungsgericht reine Landessachverhalte kontrollieren. Reine Landessachverhalte werden hauptsächlich Normen sein – von Gesetzen bis hin zur ordnungsbehördlichen Verordnung. Das wirft gleichzeitig folgende Frage auf: Wenn Sie über eine Landesverfassungsbeschwerde nachdenken, müssen Sie auch darüber nachdenken, ob Sie aufrechterhalten wollen, dass

der prinzipale Rechtsschutz gegen Normen in Nordrhein-Westfalen nach der Verwaltungsgerichtsordnung ausgeschlossen ist. Es wäre aus meiner Sicht wertungswiderprüchlich, die Verfassungsbeschwerde einzuräumen und die andere Variante aufrechtzuerhalten.

Das Landesverfassungsgericht kann ferner materielles Landesrecht überprüfen, selbst wenn es schon in einem bundesrechtlichen Verfahren überprüft worden ist. Der typische Fall ist hier eine polizeirechtliche Konstellation, die nach der Verwaltungsgerichtsordnung überprüft worden ist. Solange der Bürger rügt, dass das materielle Landesrecht falsch angewandt worden ist, ist diese Möglichkeit unproblematisch eröffnet.

Hoch strittig und vom Bundesverfassungsgericht nur teilweise geklärt ist schließlich die Frage: Was passiert, wenn die Gerichte und Behörden des Landes Bundesrecht anwenden? Entschieden ist das bisher für formelles Bundesrecht, also Bundesprozessrecht, worauf einige Länder, etwa Rheinland-Pfalz, dann auch mit entsprechenden Vorbehalten reagieren. Ich werde auf diese Entscheidung noch zurückkommen.

Was sind die normativen Bindungen? Was sind die faktischen Bindungen? In diesem Kontext wird häufig auf Art. 31 und Art. 142 des Grundgesetzes rekurriert, die aus meiner Sicht hier vergleichsweise wenig Wirkung entfalten. Mittlerweile ist anerkannt, dass nach Art. 142 in Kraft bleiben sowohl inhaltsgleiche Landesgrundrechte – damit haben wir es bei den Rezeptionsnormen überwiegend zu tun, wenn man sie als dynamisch versteht – als auch sogenannte Minderjährleistungen, weil sie eben nicht ausschließen sollen, dass Rechtsschutz gewährleistet wird, als auch die bereits angesprochenen Mehrjährleistungen, die die Landesverfassung insbesondere in den Bereichen Schule, Kultus und Soziales sieht.

Mehrgewährleistungen sind insofern gefährlich, als dass das Land frei ist, jedes Grundrecht zu gewähren, das es will. Sie können wie der Freistaat Bayern auch noch das berühmte Grundrecht auf Beerensammeln einführen. Das Problem ist, dass diese Mehrjährleistungen in der Gefahr stehen, durch einfaches Bundesrecht gebrochen zu werden. Insofern sind die in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung enthaltenen Mehrjährleistungen re-

lativ unproblematisch, weil sie sämtlich in Bereichen verankert sind, für die das Land ohnehin kompetent ist, nämlich insbesondere Schule und Kultus. Das stünde sonst im Wege.

Was folgt daraus jetzt an normativen Bindungen des Landesverfassungsgerichts, wenn es tätig wird? Aus meiner Sicht schlicht nichts. Noch einmal: Die Landesverfassung gewährt eigene Grundrechte, und das Landesverfassungsgericht ist der berufene erste Interpret, ohne dass es dabei eine andere Interpretation berücksichtigen müsste. Nehmen wir einmal an, man würde – wofür es gute Gründe gibt – Art. 8 des Grundgesetzes nicht als Demonstrationsfreiheit verkürzen, sondern die Verletzungserfahrung ernst nehmen, dass dieses Grundrecht das Zusammenkommen schützt. Dann wäre das Landesverfassungsgericht völlig frei, so zu entscheiden. Da das Versammlungsrecht Landesmaterie ist, könnte es dort auch wirksam tätig werden.

Die Ausnahme ist vom Bundesverfassungsgericht im 96. Band festgesetzt worden. Wenn vor dem Landesverfassungsgericht die Anwendung von Bundesrecht, und zwar Bundesprozessrecht, gerügt wird, also die Verletzung von rechtlichem Gehör bei der Anwendung der Zivilprozessordnung oder der Verwaltungsgerichtsordnung, hat das Bundesverfassungsgericht ein Prüfprogramm vorgegeben. Dann dürfen nämlich nur inhaltsgleiche Landesgrundrechte angewandt werden. Sie müssen im Ergebnis zum gleichen Ergebnis führen. Das Ganze ist mit einer Vorlagepflicht bewehrt. Diese Vorlagepflicht besteht sonst aus meiner Sicht wohl gemerkt nicht.

Im Übrigen gilt – ich hatte es schon bemerkt –: Faktisch orientieren sich die Landesverfassungsgerichte an Karlsruhe. Dafür gibt es gute Gründe. Das wird im Großen und Ganzen auch weiterhin so sein.

Wie wird das Ganze koordiniert? Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts gar nicht. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz sagt lapidar in § 90 Abs. 3:

„Das Recht, eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht nach dem Recht der Landesverfassung zu erheben, bleibt unberührt.“

Hier liegt der Ball also im Feld der Länder. Ich habe die Modelle bereits angesprochen. Man kann das Ganze alternativ ausgestalten, also vorsehen, dass jemand nur entweder in Karlsruhe oder in Münster vorstellig werden darf. Aus meiner Sicht ist der Schaden einer kumulativen Gewährleistung allerdings auch überschaubar; das ist Doppelarbeit für den Anwalt.

Im Einzelfall wird hier, wie ich eben angedeutet habe, spannend sein, wie das Bundesverfassungsgericht reagieren würde, wenn die Landesverfassungsbeschwerde noch flächendeckender eingeführt würde, wenn man also den Ursprungsgedanken des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes wieder aufgreifen würde. Er lautete: eine umgekehrte Subsidiarität. Man darf also nur nach Karlsruhe gehen, wenn man keinen Schutz vor dem Landesverfassungsgericht genießt.

Damit bin ich auch schon bei den Perspektiven. Punkt eins: der Verfassungsgerichtshof als Grundrechtsgericht. Wie groß ist der Zugewinn an Rechtsschutz? Punkt zwei: der Verfassungsgerichtshof als Grundrechtslabor. Punkt drei: die Frage der Arbeitsbelastung.

Punkt eins: Die Frage, was wir gewinnen, ist bereits angesprochen worden. Wenn man schaut, wo sich die meisten stattgebenden Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte in Verfassungsbeschwerdeverfahren finden, stellt man fest, dass es regelmäßig um Fälle aus der Justiz geht. Im Grunde fungieren die Landesverfassungsgerichte also als Reparaturbetrieb für die Fälle, die im Alltagsvollzug der Justiz nun einmal passieren. Ist das jetzt ein Gewinn? Man muss deutlich sagen, dass es wohl zu weit gehen würde, von einer Rechtsschutzlücke zu reden. Gleichwohl ist die Frage nach dem Gewinn in dieser Weise falsch gestellt, glaube ich. Es kann auch durchaus eine positive Symbolpolitik geben. Sie alle wissen, dass die Erfolgsquote der Verfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht marginal ist. Gleichwohl erfüllt die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde eine wichtige Funktion. Das ist das, was unsere angelsächsischen Freunde in die Wendung fassen:

„Es ist eine Sache, ob Gerechtigkeit geschieht, und eine andere Sache, ob man sieht, dass Gerechtigkeit geschieht.“

Meines Erachtens darf man die Möglichkeit, dass das Landesverfassungsgericht symbolisch dem Bürger bei-springt, nicht unterschätzen.

Punkt zwei: der Verfassungsgerichtshof als Grundrechtslabor. Ein Grundrechtslabor, das die Landesverfassung vitalisiert, wird der Verfassungsgerichtshof natürlich nur dann, wenn er eine aktive Politik betreibt. Wenn er versucht, im Sinne der angesprochenen Homogenität der Rechtsprechung in den Karlsruher Spuren zu bleiben, wird er kein Labor werden. Aber auch hier sollten wir uns hüten, Verfassungsrechtsprechung und gerade Landesverfassungsrechtsprechung als eine Art Pauschalurlaub zu verstehen, wo alle das Plastikbändchen in derselben – dann wahrscheinlich roten Farbe – bekommen. Das ist nicht die Idee des Grundgesetzes dabei.

Punkt drei: die Frage der Arbeitsbelastung. In der Tat ist plausibel davon auszugehen, dass die Arbeitsbelastung steigt, wenn Sie diese Möglichkeit in Nordrhein-Westfalen einrichten. Nach meinen Erfahrungen und meiner Auswertung ist allerdings das Instrumentarium, das die anderen Länder erarbeitet haben – seien es Spruchkammern, seien es Einschränkungen der Begründung –, geeignet, das aufzufangen. Man muss dann über kluge Reformen nachdenken, wie man den Verfassungsgerichtshof aufstellt. Dies allein sollte aber nicht der Hauptgedanke sein.

Damit will ich auch zum Schluss kommen. Eine Landesverfassungsbeschwerde macht Arbeit – sowohl bei der Einrichtung als auch anschließend. Sie ist aber sicherlich nicht eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Sie schließt vielleicht keine Rechtsschutzlücke. Aber sie ist ein Symbol für einen aktiven Föderalismus und für eine Landesverfassung, die ernst genommen werden will.

Ich will nicht so weit gehen, zu sagen, dass eine Landesverfassung, die Grundrechte verspricht, aber keine Verfassungsbeschwerde zu ihrer direkten Umsetzung enthält, ein Witz wäre. Sie verfehlt aber die Pointe des Verfassungsstaates. – Herzlichen Dank.

(Beifall)

Podiumsdiskussion

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle	Präsident des Bundesverfassungsgerichts
Eberhard Stilz	Präsident des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg
Prof. Dr. Thomas Mayen	Rechtsanwalt
Prof. Dr. Fabian Wittreck	Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
Dr. Ricarda Brandts	Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen
Moderation: Johannes Riedel	Erster Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen a. D., Präsident des Oberlandesgerichts Köln a. D.

Moderator Johannes Riedel: Meine Damen und Herren! Ich darf mich herzlich dafür bedanken, dass wir die Gelegenheit haben, hier noch eine Runde zu machen. Die Regie sieht vor, dass wir etwa ein Stündchen in dieser Runde verbringen. Die Kolleginnen und Kollegen brauche ich nicht mehr gesondert zu begrüßen. Ich habe es mir so vorgestellt, dass wir versuchen, in einigen thematischen Runden das, was schon angedeutet und gesagt worden ist, aber noch nicht von allen, noch einmal zu beleuchten. Danach soll es – so die Regie – Gelegenheit für Fragen und Stellungnahmen aus dem Publikum geben. Das sollten wir gegen Ende dieser Zeit vorsehen, damit Sie das, was in unserer Runde gesagt wird, bei Ihren Fragen mit einbauen können. Danach wird es hier noch ein abschließendes Fazit geben, ehe man dann im Foyer alles noch einmal im kleinen Kreis oder im größeren Kreis beleuchten kann.

Meine Damen und Herren, zur Einleitung: Ich hatte eben bei einigen Wortbeiträgen – damit spreche ich insbesondere Sie an, Herr Minister – ein wenig das Gefühl, dass das Land Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zum Schicksal jenes kleinen gallischen Dorfes ist: Alle anderen haben es; nur ein kleines Dorf ist resistent.

(Heiterkeit)

Ich will es aber aus der Witzecke herausholen und mit einem Zitat beginnen. Wir alle kennen folgenden Satz, der Montesquieu nachgesagt wird:

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“

Ich habe versucht, die Fundstelle zu eruieren. Ich bekenne, dass es mir nicht gelungen ist. Möglicherweise hat er diesen Satz gesagt. Im „Geist der Gesetze“ gibt es in der Tat einige Stellen, die sehr nach diesem Satz riechen. Er ist aber nun einmal so schön. Ich nehme auch an, dass Sie ihn wahrscheinlich alle zu 100 % unterschreiben würden.

Deshalb lautet meine erste Frage: Gibt es jemanden in dieser Runde, der beherrscht die Notwendigkeit eines Gesetzes zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde jetzt schon bejaht? Dann möge er sprechen. – Bitte schön.

Eberhard Stilz: Ich würde die Frage gerne umdrehen: Welche Begründung spricht eigentlich dafür, die Landesverfassungsbeschwerde nicht einzuführen? Aus diesem Blickwinkel findet man eine Reihe von Argumenten dafür. Zu Beginn will ich nur eines zu beleuchten versuchen, nämlich das Thema der Eigenstaatlichkeit der Länder. Die Bundesländer der Bundesrepublik sagen zu Recht von sich, sie hätten Staatsqualität. Sie haben deshalb ein Landesparlament und eine Landesregierung, und sie haben sich eine Landesverfassung gegeben. Da stellt sich nur die umgekehrte Frage: Warum dann nicht ein Landesverfassungsgericht, das diese Landesverfassung in allen Aspekten und auch für den Bürger zugänglich – die Frage Bürgerzugänglichkeit haben Sie eingangs schon angesprochen – kontrolliert, prüft und auslegt? Meines Erachtens ist also derjenige, der das ablehnt, im Begründungszwang – und nicht derjenige, der sagt: Wir brauchen eine Landesindividualverfassungsbeschwerde.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Ich bekenne – auch wenn Präsidenten von Verfassungsgerichten immer vorsichtig mit ihren Wertungen sein müssen, wie Herr Stolz zu Recht gesagt hat –, dass auch für mich die Einführung näher liegt als die Nichteinführung. Wenn wir das Thema sehr nüchtern und rational betrachten – das klang bei Herrn Justizminister auch an –, kann man wahrscheinlich Zweifel haben. Es gibt keine evidente Rechtsschutzlücke. Es verursacht zusätzlichen Aufwand. Es führt vielleicht auch zu Problemen bei der Koordination in einem Mehrebenensystem. Man kann sich fragen: Wir haben die Verfassungsbeschwerde, die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren Gewährleistungen und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Brauchen wir jetzt noch eine Aktualisierung der Landesverfassung und ihrer Grundrechte? Das ist sicherlich nicht notwendig.

Es ist aber – das sehe ich auch so – eine Frage der Identität. Nimmt man seine Verfassung ernst, und sollen die Bürgerinnen und Bürger ihre Verfassung ernst nehmen? Da müssen wir feststellen: Eine Verfassung ist zunächst einmal ein Text. Dass „65 Jahre Grundgesetz“ gefeiert wird, hat mir nie ganz eingeleuchtet. Wir feiern dann nicht diesen Text, sondern eine Praxis, die wir gemeinsam erzeugen. Dazu gehört meines Erachtens auch eine solche Individualverfassungsbeschwerde.

Ich kann auch nur das unterstützen, was Herr Wittreck schon gesagt hat. Der Erfolg der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht ist überschaubar. Zwischen 2 und 2,5 % der Verfahren sind erfolgreich. Wir bearbeiten ungefähr 6.500 Verfassungsbeschwerden im Jahr. Man kann sich fragen, warum denn so viele nicht erfolgreiche Verfassungsbeschwerden bearbeitet werden müssen. Sie sind die Grundlage der Akzeptanz und des großen Vertrauens in diese Institution. Dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gericht wenden können und das Gefühl haben, dass es ihr Gericht ist, ist zentral für die gesamte Stellung, die gesamte Reputation. Insofern sind das gut angelegte Ressourcen, wenn man denn die Eigenstaatlichkeit der Länder ernst nimmt und meint, dass sie ein wichtiges Gut ist.

Man kann natürlich sagen: Es bewegt sich alles hin zum Zentrum; mit Europa ist das nicht besser geworden;

deshalb sollten wir den Dingen in die Augen schauen. – Ich wäre an dieser Stelle nicht so pessimistisch. Nach meinem Eindruck gewinnen Fragen der Identität von Regionen und von Ländern zunehmend an Bedeutung. Vor zwei Wochen war ich in Lettland. Lettland hat 2 Millionen Einwohner; 30 % sind russischsprachig. In diesem aus Sicht des großen Landes Nordrhein-Westfalen sehr kleinen Land spielt Identität eine ganz große Rolle. Die Letten wollen aktive Bürger in einem europäischen Verbund sein. Sie wollen aber auch als Letten wahrgenommen werden. Anderen kleinen Ländern geht das genauso. Ich würde sagen: Wenn 2 Millionen Letten so selbstbewusst auftreten können, können das 18 Millionen Nordrhein-Westfalen auch.

Prof. Dr. Thomas Mayen: Ich muss gestehen, dass ich mir im Vorfeld dieser Veranstaltung sehr unsicher war, ob ich die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde befürworten würde oder nicht – einfach vor dem Hintergrund der von Herrn Minister Kutschat auch angesprochenen Frage: Was bringt es? Nach Beschäftigung mit der Materie muss ich aber sagen, dass ich ein klarer Befürworter bin.

Der Ausgangspunkt ist zunächst einmal: Was ist Verfassungsrecht, und was sind Grundrechte? Wir haben eine Konzeption unserer Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg beginnend mit dem Grundgesetz, dass Verfassungsrecht unmittelbar verbindliches Recht ist. Es ist also justiziables Recht. Es enthält keine politischen Programmsätze, sondern verbindliche Rechtsnormen. Und Grundrechte sind subjektive Rechte, die klagbar sind. Das ist der erste entscheidende Punkt. Zur Klagbarkeit gehört Rechtsschutz für den Bürger.

Jetzt müssen wir differenzieren. In Nordrhein-Westfalen gibt es, wie wir eben schon von Herrn Wittreck gehört haben, zwei Gruppen von Grundrechten, nämlich zum einen die überschießenden Landesgrundrechte und zum anderen die rezipierten Grundrechte, die – jedenfalls von der Idee her – mit dem Grundgesetz identisch sind.

Bei den rezipierten Grundrechten stellt sich die Frage: Bringt es ein Mehr an Rechtsschutz, wenn man zusätzlich zu der ohnehin schon bestehenden Verfassungs-

beschwerdemöglichkeit zum Bundesverfassungsgericht eine solche Möglichkeit auch beim Land einführt?

Bei den überschießenden Landesgrundrechten hat man das Bundesverfassungsgericht nicht. Hier ist man – ohne Verfassungsbeschwerde an den VerfGH – auf die Vorlage durch die Fachgerichte angewiesen. Aus der Praxis des Anwalts muss ich sagen, dass das eine klar defizitäre Veranstaltung ist. Wer die Anforderungen an Vorlageentscheidungen kennt – da kann man die Richter auch verstehen –, der weiß, dass das viel Arbeit ist, für die es mit hoher Sicherheit nicht viel Lohn gibt. Das mag einer der vielen Gründe dafür sein, dass Vorlagen nur in sehr untergeordnetem Umfang stattfinden. Wenn man auf eine solche Vorlage angewiesen ist – zum Beispiel bei der Durchsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; dort besteht, von engen Ausnahmen abgesehen, keine unmittelbare Klagemöglichkeit –, handelt es sich um eine defizitäre Rechtsschutzmöglichkeit für den Bürger. Als Anwalt, der Bürger oder Unternehmen vertritt, ist es immer besser, wenn man eine unmittelbare Klagemöglichkeit zu dem entsprechenden Gericht hat.

Jetzt komme ich zu den rezipierten Grundrechten zurück. Herr Kirchhof, der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, hat einmal die Frage gestellt: Warum soll ich doppelten, wenn ich das gleiche Schutzniveau doch eigentlich durch das Grundgesetz und das Bundesverfassungsgericht erreichen kann? Es geht aber zum einen nicht um die Schutzstandards, also nicht darum, wie weit sich die abstrakten Rechtssätze erstrecken, sondern darum, wie viel konkreten Rechtsschutz man im Einzelfall bekommt. Und da kann man als Praktiker doch nicht negieren, dass es auch bei Erfolgsaussichten, die zwischen 1 bis 3 % liegen – die Wasserstandsmeldungen sind da, aus welchen Gründen auch immer, sehr unterschiedlich –, beim Bundesverfassungsgericht nur geringe Aussichten für erfolgreiche Verfassungsbeschwerden gibt.

Hinzu kommt Folgendes: Beim Bundesverfassungsgericht gibt es ein bestimmtes Annahmeverfahren. Unabhängig von der Frage der Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde ist noch eine Annahmeentscheidung vorgeschaltet. In der Literatur findet sich immer wieder das schöne Beispiel, dass auch zulässige und begründete

Verfassungsbeschwerden nach dieser Konzeption trotzdem nicht angenommen werden können. Das mag mit ein Grund dafür sein, dass wir so viele erfolglose Verfassungsbeschwerden haben. Dieses Defizit – ich würde das aus der Perspektive des Rechtsschutzes des Bürgers als Defizit bezeichnen – kann gefüllt werden durch eine Landesverfassungsbeschwerde auch bei den rezipierten Grundrechten.

In der Tat ist es so, wie Herr Wittreck angesprochen hat: Wenn man parallel beide Verfassungsbeschwerden erheben kann, wie es einige Landesverfassungen vorsehen, ist im Zweifelsfall das schnellere Gericht das Landesverfassungsgericht, sodass die Kompetenzkonflikte, wenn sie denn überhaupt vorhanden sind – das ist eine sehr spannende und nach meiner Einschätzung noch nicht ausjudizierte Frage –, auch begrenzt sein dürfen. Es fällt schlicht der Entscheidungsgegenstand weg, wenn das Landesverfassungsgericht einer Verfassungsbeschwerde stattgegeben hat.

Dr. Ricarda Brandts: Im Rahmen meiner einleitenden Worte habe ich die beiden grundsätzlichen positiven Argumente angesprochen, die jetzt in der Diskussion auch wiederholt und intensiviert worden sind. Insofern will ich sie nicht noch einmal nennen.

An einer Stelle möchte ich noch einmal nachfragen; denn das ging mir eben in Ihrem Vortrag zu schnell, Herr Wittreck. Sie haben gesagt, es bestünde keine echte Rechtsschutzlücke bei den Grundrechten, die nicht rezipiert werden, sondern möglicherweise in unserer Landesverfassung zusätzlich gewährt werden. Weiterhin haben Sie gesagt, der Umfang der möglichen Gewährung zusätzlicher Grundrechte stelle keinen besonderen Schwerpunkt dar. Das möchte ich so schnell nicht mitmachen. In unserer Landesverfassung steht in Art. 4 Abs. 1, dass die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte – Art. 1 bis 19 – und staatsbürgerlichen Rechte rezipiert werden. Ab Art. 4 Abs. 2 – darin ist der Datenschutz explizit aufgeführt – gibt es bis Art. 29 a weitere Vorschriften, die zwar viel Symbolhaftes, Bekenntnishafte haben, aber ganz viel enthalten, weil sie so umfangreich sind und die Grundlagen des Ge-

meinschaftslebens – entsprechend lauten übrigens auch die Überschriften – abdecken. Ich sehe mich nicht in der Lage, auf den ersten Blick – und auch nicht auf den zweiten und dritten Blick – zu sagen, dass da nicht etwas enthalten ist, was zusätzlichen Schutzes bedarf, weil dort mehr gewährt wird, als das Grundgesetz gewährt.

Schauen wir uns näher an, um welche Abschnitte es sich dabei handelt. Herr Wittreck, Sie haben eben richtig gesagt, dass das die Abschnitte sind, wo möglicherweise auch Landesgesetzgebung äußerst aktiv wird. Unter dem Blickwinkel „Ordnung des Gemeinwesens“ ist das zunächst der große Bereich „Familie“. Dann kommt der nächste große Komplex „Schule, Kunst und Wissenschaft, Sport, Religion und Religionsgemeinschaften“. Daran schließt sich der Bereich „Arbeit, Wirtschaft und Umwelt an“, der ebenfalls einen umfangreichen Komplex an Artikeln umfasst.

Deshalb halte ich es auch für zwingend – das möchte ich betonen –, dass man diesen möglicherweise überschießenden Grundrechten zur Kraft verhilft. Da sehe ich eine echte Rechtsschutzlücke – wie gesagt, ohne jetzt genau darstellen zu können, wo da der Überschuss ist, wenn ich hier in weiteren fünf Minuten dazu Stellung nehmen sollte.

Prof. Dr. Fabian Wittreck: Wenn das tatsächlich überschießende Gewährleistungen sind, besteht dort in der Tat eine Rechtsschutzlücke. Dann ist die Frage zu stellen: Wie groß ist diese Lücke? Da wäre ich nach wie vor eher zurückhaltend. Zum Beispiel gibt es in Nordrhein-Westfalen ein eigenes Grundrecht auf Hochschulselbstverwaltung. Das ist zunächst einmal eine Mehrgewährleistung. Gleicht man es tatsächlich im Detail mit den institutionellen Voraussetzungen oder Vorkehrungen ab, die die Karlsruher Rechtsprechung aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz abgeleitet hat, würde genau die Prüfung, die Sie angemahnt haben, im Ergebnis, glaube ich, zu einem schmalen Unterschied führen.

Interessanter ist für mich die Frage, wo ein Landesverfassungsgericht etwas anders auslegen würde. Da ist aus meiner Sicht mehr Musik drin. Es kommt möglicherweise auch der ganze Abschnitt hinzu, den man

in der frühen Nachkriegszeit als die sogenannten Lebensordnungen bezeichnet hat. Das ist das, was wir im Grundgesetz bewusst nicht übernommen haben. Ich bin mir bei vielen Bestimmungen aus diesem Abschnitt auch nicht sicher, ob man das heute wieder im Konsens in die Landesverfassung schreiben würde.

Moderator Johannes Riedel: Herzlichen Dank. – Bevor wir die nächste Runde anschließen, möchte ich ein kleines Zwischenfazit ziehen. Wir stellen fest, dass es in dieser Runde offenbar doch beherzte Befürworter der Notwendigkeit eines solchen Gesetzes gibt. Wenn ich es richtig sehe, sprechen wir im Grunde genommen über drei Kategorien von Verfassungsbeschwerden – akademisch ist das vielleicht nicht ganz korrekt –: erstens die Individualverfassungsbeschwerde, die sich unmittelbar gegen Gesetze richtet, zweitens die Individualverfassungsbeschwerde nach Erschöpfung des Rechtsweges und drittens die zahlenmäßig häufigste Individualverfassungsbeschwerde, die natürlich mit in die zweite Kategorie gehört, nämlich wegen Verletzung von Art. 103 Grundgesetz. Auch wenn wir nachher über Technik sprechen, müssen wir diese drei Kategorien ein bisschen vor Augen haben, glaube ich.

Wir haben jetzt schon die Probleme gestreift. Die nach Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung rezipierten Grundrechte sind vielleicht das am wenigsten Problematische. Daneben gibt es den Bereich, den Frau Dr. Brandts und Herr Prof. Dr. Wittreck eben angesprochen haben. Wie weit lassen sich diese Bereiche denn von der Einwirkung von Bundesrecht abgrenzen? Sie haben das gerade schon angedeutet. Herr Prof. Dr. Wittreck hat in seinem Vortrag auch den Art. 24 der Landesverfassung erwähnt, der sich mit Arbeit, Lohn und Urlaub befasst. Meine Fantasie reicht im Moment nicht ganz aus, um mir auszumalen, wo da nicht möglicherweise doch Konflikte entstehen könnten. Hier denke ich zum Beispiel an eine arbeitsgerichtliche Entscheidung, die dann vor den Verfassungsgerichtshof des Landes gebracht wird; danach wendet sich eine der Parteien, die unzufrieden ist, an das Bundesverfassungsgericht, um schließlich irgendwann in Straßburg zu enden. – Bitte schön.

Eberhard Stilz: Herr Riedel, entschuldigen Sie bitte, wenn ich nicht gleich auf Ihre Frage eingehe, weil es mich sehr drängt, zu der letzten Frage der Rechtsschutzlücke noch kurz etwas zu sagen. Meines Erachtens sollten wir mit dem Begriff der Rechtsschutzlücke vorsichtig sein. Eine Rechtsschutzlücke sollte es in Deutschland nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz eigentlich nicht geben. Es gibt sie als solche auch nicht. Das Problem ist vielmehr ein anderes. Es ist ein Problem der Systemwidrigkeit, weil es einen spezifischen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz in bestimmten Fragen nicht gibt. Es ist ganz sicher so, dass er zum Teil nicht besteht. Das ist in unserem deutschen Rechtsschutzsystem systemwidrig, weil wir zum ersten Mal auf deutschem Boden 1949 mit dem Grundgesetz eingeführt haben, dass die Auslegung der Verfassung einem ganz besonderen, spezifischen Gericht überantwortet worden ist, das Verfassungsorganrang hat und besondere Bedeutung hat. Dieses gilt im Bund und in den Ländern als Grundsatz. Wenn man davon eine Ausnahme macht, gibt es keine Rechtsschutzlücke, sondern eine ganz spezifische verfassungsgerichtliche Lücke.

Dabei ist es vollkommen unerheblich, wie groß oder klein diese Lücke ist. Man könnte zwar sagen, wenn das nur ein einzelnes Grundrecht oder ein relativ unwichtiges Grundrecht in der Verfassung betreffe, könne man es hinnehmen. Wenn dieses Grundrecht so unwichtig wäre, dass man dafür keinen Verfassungsrechtsschutz braucht, stellt sich aber die Frage: Warum hat man es denn dann? Ich darf Ihnen sagen: Wie ich bei meiner Lektüre der nordrhein-westfälischen Verfassung festgestellt habe, haben Sie über das Rezipieren der Bundesverfassung hinaus viele und gewichtige Grundsätze in Ihrer Verfassung stehen. Zudem sind, wie unter anderem Herr Prof. Dr. Wittreck vollkommen zu Recht wiederholt betont hat, auch die rezipierten Grundrechte eigenständige Grundrechte dieses Landes – auch wenn sie rezipiert worden sind; ob nun dynamisch oder statisch, ist eine zweite Frage. Das Land hat also eine Reihe sehr spezifischer Grundrechte.

Wir hatten gestern im Staatsgerichtshof Baden-Württemberg eine Verhandlung über das baden-württembergische Privatschulgesetz. Es gründet auf einer entsprechenden Bestimmung, wie Sie sie auch in Ihrer

Landesverfassung, nämlich in Art. 8 Abs. 4, haben. In Nordrhein-Westfalen besteht bisher keine Möglichkeit, dass ein Privatschulträger sich an ein Gericht Ihres Landes wenden kann mit der Behauptung, dieses Privatschulgesetz verstoße gegen die Landesverfassung. Er kann sich damit auch nicht an das Bundesverfassungsgericht wenden; denn das Bundesverfassungsgericht ist dafür nicht zuständig. Zum Beispiel in dieser Frage gibt es bei uns inzwischen die Möglichkeit, dass man sich an das Verfassungsgericht wenden kann, aber in Nordrhein-Westfalen nicht.

Ich will mich also noch einmal gegen die Gewichtung wenden, ob das nun viele oder wenige spezifische Grundrechte sind. Wenn nur ein Grundrecht übrig wäre, das keinen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz hat, wäre es eines zu viel. Es sind in Nordrhein-Westfalen aber viele.

Nach dieser Abschweifung komme ich zu Ihrer Frage, die Sie zu den eher technischen Problemen gestellt haben. An dieser Stelle möchte ich zunächst einmal bekennen, dass ich mich in dieser Thematik vom Saulus zum Paulus gewandelt habe. Ich hatte 1990 in Sachsen mit der Einführung der dortigen Verfassung zu tun und hatte als baden-württembergisches Landeskinder, das damals die Landesverfassungsbeschwerde nicht kannte, gesagt: Nein, das ist unnötig; so etwas braucht man nicht; wir haben doch Karlsruhe. – Da haben mich die Sachsen eines Besseren belehrt. Damals war ich noch nicht gleich überzeugt. Als ich später für kurze Zeit Richter am Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen war und erst recht, seit ich in Baden-Württemberg Präsident des Verfassungsgerichts bin, hat sich das aber geändert; denn von den Kollegen, die ich ständig interviewt habe, habe ich gelernt, dass meine Vorbehalte, die ich hatte, nicht berechtigt sind.

Meine Vorbehalte waren vor allem zwei: Erstens. Es ist doch ziemlich kompliziert. Wie soll das denn gehen zwischen Bund und Land bzw. Bundesverfassung und Landesverfassung? Zweitens. Wir haben doch Karlsruhe. Wieso müssen wir doppeln?

Diese Probleme gibt es in der Theorie, aber nicht in der Praxis. In der Praxis stellen sich diese Fragen nahe-

zu nicht, oder sie sind gelöst. Wir haben jedes Jahr eine Konferenz der Verfassungsgerichtspräsidenten. Dort werden solche Themen immer mal wieder besprochen, und wir lernen alle: Das lässt sich alles sehr gut lösen. – In der Praxis haben wir diese Probleme also nicht. Auch die Abstimmung mit Karlsruhe funktioniert problemlos. Man kann sich zwar eine Reihe theoretischer Fragen stellen. Sie sind aber sogar theoretisch inzwischen weitestgehend einvernehmlich gelöst, und praktisch haben wir diese Thematik ohnehin nicht.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Lassen Sie mich auch noch etwas zu diesem eher technischen Problem sagen. Auf den ersten Blick kann man in der Tat befürchten, dass es komplizierter wird. Das hat Herrn Stitz am Anfang auch davon abgehalten, große Begeisterung für die Individualverfassungsbeschwerde zu entwickeln. Es zeigt sich aber, dass die Gerichte das mit der Zeit gut bewältigen. Das gilt auch für die von der Presse häufig hochstilisierten Konflikte zwischen dem Straßburger Gericht, dem Luxemburger Gericht und den nationalen Verfassungsgerichten, insbesondere dem Bundesverfassungsgericht. Ich war gestern in Luxemburg, um dort Herrn Skouris mit zu verabschieden. Natürlich hat man unterschiedliche Perspektiven auf manche Probleme. Wir leben aber in einem Gerichtsverbund, und wir sind es gewohnt, als Gerichte auch Techniken zu entwickeln, wie wir die verschiedenen Rechtsebenen abstimmen und wie wir mit unterschiedlichen Rechtsauffassungen und unterschiedlichen Entscheidungen umgehen.

Das braucht zwar mitunter eine gewisse Zeit. Diese Zunahme an Vielfalt und Komplexität ist meines Erachtens aber eher hilfreich als schädlich. Sie führt dazu, dass man noch Winkel ausleuchten kann, die bisher nicht ausgeleuchtet worden sind. Herr Wittreck hat das schöne Wort „Grundrechtslabor“ genannt. Auch das muss man sehen. Landesverfassungsgerichte sind vielleicht Gerichte, an denen man mit überschaubaren Konsequenzen einmal neue Wege ausprobieren kann und Entscheidungen etwas mutiger fassen kann, als man das tun kann, wenn man als Bundesgericht für einen sehr großen Rechtsraum entscheiden muss. Auch an dieser Stelle ist

die Zunahme an Komplexität meines Erachtens eher ein Gewinn.

Die Konflikte, die sich etwa mit der Fachgerichtsbarkeit ergeben können, haben alle Verfassungsgerichte erlebt. Auch die ersten zehn Jahre des Zusammenlebens zwischen Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht waren nicht immer sehr entspannt. Mittlerweile ist das aber ein sehr herzliches und weitestgehend unkompliziertes Verhältnis. Es ist auch gut, dass die Gerichte gezwungen sind, sich mit solchen Dingen immer wieder auseinanderzusetzen, also auch andere Perspektiven anzuerkennen. Wir sind eben – auch wenn das mittlerweile ein bisschen zum Allgemeinsatz geworden ist – nicht nur ein Gerichtsverbund; wir sind ein Lernverbund. Recht ist lebendig; Recht verändert sich. Dazu tragen auch Akteure bei, die nicht 6.500 Verfassungsbeschwerden im Jahr zu bewältigen haben, sondern nur 100 oder 500. Das sollte man nicht unterschätzen.

Moderator Johannes Riedel: Herr Prof. Dr. Mayen, sagen Sie Ihren Mandanten: „Wir gehen jetzt einmal gemeinsam in den Lernverbund“, um Herrn Prof. Dr. Voßkuhle zu zitieren?

Prof. Dr. Thomas Mayen: Ich würde es einmal so sagen – ich versuche, gleichzeitig auch noch ein bisschen bei Ihrer Frage zu bleiben, Herr Riedel –: Wenn eine solche Landesverfassungsbeschwerde eröffnet würde – und zwar nicht subsidiär in dem Sinne, dass ich mich entscheiden muss, ob ich zum Bundesverfassungsgericht oder zum Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde erhebe, sondern parallel, wie es viele Länder vorgesehen haben –, sähe ich darin durchaus eine zusätzliche Chance. Insofern wäre ich auch als Anwalt der Auffassung, dass es sich lohnt, dies zu tun. Das von mir schon erwähnte Annahmeverfahren zum Bundesverfassungsgericht ist einer der Gründe dafür.

Hier spielen aber auch noch andere Dinge eine Rolle. Es ist interessant, dass Herr Präsident Voßkuhle die Parallele zur europäischen Mehrebenendiskussion gezogen hat. Am 30. Mai 2015 fand ein Kolloquium zum 25-jährigen Bestehen des deutsch-französischen

Studiengangs Rechtswissenschaften der Pariser Universität Sorbonne und der Universität zu Köln sowie der Deutsch-Französischen Hochschule statt. Dort hat Herr Masing, seines Zeichens Richter des Bundesverfassungsgerichts, einen Vortrag gehalten, der im Wesentlichen auch in der „JZ“ veröffentlicht worden ist. Er hat ausgeführt, dass im europäischen Mehrebenensystem die föderale Vielfalt ein ganz wesentlicher Punkt ist, weil hoch politisierte Themen – zum Beispiel das Thema „Kruzifix“; er hat in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich das Kopftuch-Urteil genannt – ganz unterschiedlich gesehen werden, je nach historischen Erfahrungen und regionalen Befindlichkeiten. Dementsprechend muss es Raum geben für eine Zuständigkeit der nationalen Verfassungsgerichte. Ich finde, dass man diese Frage nicht auf den Punkt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränken kann. Nehmen Sie gerade das Kopftuch-Urteil und das Kruzifix-Urteil. Das wird auch in den Bundesländern ganz unterschiedlich gesehen. Die emotionale Diskussion in der Tagespresse zu diesem Thema – nicht nur in der Fachpresse, sondern auch in der Tagespresse – macht das gerade hier sehr deutlich.

Einen Punkt halte ich auch für ganz wichtig. Es ist interessant, dass Sie das berichtet haben, weil man als Anwalt, der außen steht, nur ahnen kann, was in diesen Diskussionen der Verfassungsgerichte stattfindet. Wenn ein Landesverfassungsgericht in Wahrnehmung einer eigenen Interpretationskompetenz der Landesgrundrechte eine andere Auffassung vertritt, hat das – bei aller Unbescheidenheit in Bezug auf das, was man sich als Anwalt zutraut – noch einmal erheblich mehr Gewicht für das Bundesverfassungsgericht. Damit ist das Bundesverfassungsgericht noch viel stärker aufgerufen, das ernst zu nehmen, als wenn diese Chance nicht wahrgenommen würde. Das eröffnet die Diskussion, eröffnet die Vielfalt diesbezüglich und eröffnet auch das Nachdenken.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Ich möchte nachdrücklich unterstreichen, dass solche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten natürlich auch jetzt schon intensiv wahrgenommen werden. Wenn Kollegen etwas entschei-

den, was bisher nicht herrschende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war, bedeutet das eine ernsthafte Irritation.

(Heiterkeit)

Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht bei seiner bisherigen Meinung bleibt, ist das mit erhöhtem Begründungsaufwand verbunden. Es führt dann aber dazu, dass die eigene Argumentation noch einmal gestärkt wird. Das ist auch gut so; denn das ist ein Ertrag, der zusätzlich gewonnen wird. Gerade das halte ich aus unserer Sicht, einmal ganz egoistisch gesprochen, für hoch attraktiv.

Prof. Dr. Thomas Mayen: Um auf Ihre Frage zurückzukommen, Herr Riedel: Ein Anwalt würde natürlich auch versuchen, das auszunutzen; selbstverständlich.

Lassen Sie mich einen weiteren Punkt ansprechen. Welche Landesgrundrechte sind bundesgesetzlich überformt? Die Bestimmung „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ist sicherlich durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz überformt; keine Frage. Es gibt aber auch Bestimmungen aus den Bereichen Schule – die Privatschulen wurden schon erwähnt – und Universitäten, wo ich die Gesetzgebungskompetenzen so verteilt sehe, dass eine solche Überformung wahrscheinlich nur schwer stattfinden wird.

Letzte Bemerkung: Was wir hier zum Verfassungsgerichtshof als Grundrechtslabor gehört haben, war sehr interessant. Schließlich reden wir auch nicht über eine statische landesgrundrechtliche Situation. Das Labor wird vielleicht – gerade dann, wenn das Landesverfassungsgericht sich entsprechend daran beteiligt – sogar etwas, an dem auch der Gesetzgeber mitwirkt, wenn er sieht, dass es eine Chance gibt, eigenständige Landesgrundrechte zu entfalten und da konkret zu werden. Das ist dann eine Reaktion aus der geronnenen Erfahrung der Rechtsprechung.

Moderator Johannes Riedel: Ich habe das jetzt als, sagen wir einmal, verfassungsrechtlicher Laie einiger-

maßen verstanden, will aber noch ein wenig sticheln, wenn Sie erlauben, um die Einmütigkeit in dieser Runde ein wenig infrage zu stellen. Lassen Sie uns das Ganze jetzt einmal aus der Sicht des Bürgers sehen, der es wahrscheinlich wie folgt wahrnimmt: Die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht begeben sich in einen gelehrten Diskurs; aus diesem Labor kommt hinterher irgendwann etwas heraus, was sich für mich als Bürger irgendwie auswirkt. – Ist das aus Sicht des Bürgers ein gutes Bild? Oder ist es vielleicht eher ein fragwürdiges Bild? Würde der Bürger nicht lieber eine Instanz sehen und sagen, dass es damit dann auch gut ist? – Bitte schön.

Dr. Ricarda Brandts: Ich möchte in diesem Zusammenhang eine Frage an Herrn Stilz richten; denn ich denke, dass wir uns alle auf diese Diskussion vorbereitet haben. Ich habe mich so vorbereitet, dass ich mir auf der Website des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg die zuletzt veröffentlichten Entscheidungen angesehen habe. Dort sind Entscheidungen zugunsten des Bürgers getroffen worden, die hier noch gar nicht zur Sprache gekommen sind, nämlich Entscheidungen zu Fällen, in denen im Wesentlichen Prozessgrundrechte des Bürgers verletzt worden sind. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die Frage, ob durch überzogene Anforderungen an die Berufungsbegründung der Justizgewährleistungsanspruch vielleicht gar nicht erfüllt wird. Sie haben das bejaht. Herr Stilz, wie groß ist die Bedeutung auf dem Feld, auf dem eine Individualverfassungsbeschwerde zum Zuge käme, wenn es darum geht, den fachgerichtlichen Rechtsschutz noch einmal als Grundlage zu haben und dem Bürger Möglichkeiten zu geben, bei Ausschöpfung des Rechtsweges seine verfassungsmäßigen Rechte bei den Prozessgrundrechten zu verfolgen?

Eberhard Stilz: Ich halte das für sehr wichtig. Das ist auch einer der Punkte gewesen, die mich schon in der theoretischen Überlegung immer mehr zu der Auffassung gebracht haben, dass es eine Landesverfassungsbeschwerde geben müsste. Zumindest vor 20 oder 30 Jahren hieß es in der politischen Diskussion immer wieder,

Deutschland sei ein Rechtswege- bzw. Rechtsmittelstaat. Seitdem hat man in mehreren Durchgängen Rechtsmittel begrenzt und zurückgedrängt. Dafür gibt es unzählige Beispiele. Zum Teil beginnen Prozesse erst bei den Landesobergerichten; zum Teil enden sie beim Eingangsgericht; zum Teil gibt es nur ein Annahmerechtsmittel, über dessen Zulassung ein einzelner Richter entscheidet, zum Beispiel in der Arbeitsgerichtsbarkeit. Wir haben also immer mehr Situationen, in denen über dem einzelnen Richter der sogenannte blaue Himmel ist. Diese Situationen gibt es in der Realität des Rechtslebens inzwischen in Deutschland häufig. Insofern sollte keine Rede mehr von einem Rechtswegestaat Deutschland sein.

Als langjähriger OLG-Präsident bin ich natürlich voll davon überzeugt, dass unsere Gerichte in aller Regel sehr rechtstreu und korrekt davon Gebrauch machen. Aber auch Richter sind Menschen, und es gibt Ausnahmen. Diese Fälle habe ich nun in der noch relativ kurzen Zeit seit Einführung der Individualverfassungsbeschwerde sehr genau zur Kenntnis genommen.

Da gibt es zum Beispiel einen einzelnen Richter an einem bestimmten Gericht, der sich ganz bewusst aus einer gewissen Frustration heraus die Arbeit leichter macht, indem er ein Rechtsmittel in aller Regel nicht annimmt – mit Begründungen, die einfach der Sache nicht genügen, schon einfachrechtlich letztlich nicht genügen. Dagegen gibt es derzeit kein Rechtsmittel, jedenfalls kein schnell greifendes Rechtsmittel. Wenn das Ganze auch ein Landesverfassungsgrundrecht ist, kann man sich jetzt an das Landesverfassungsgericht wenden, das dann sehr schnell über die Sache entscheidet.

Das sind Fälle, die wir häufig erleben. Es sind aber keineswegs die einzigen. Durch die Föderalismusreform – dieses Stichwort ist bisher nur am Rande angesprochen worden – gibt es, und zwar zu Recht, immer mehr eigenständige Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers. Wenn der Landesgesetzgeber inzwischen mehr materielle Zuständigkeiten hat, muss es auch Möglichkeiten geben, auch für den Bürger, diese Landesgesetze einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zuzuführen. Unsere letzte größere Entscheidung betraf das Landesglücksspielrecht. Für den Bürger, der sich da in seinen Eigentumsgrund-

rechten verletzt sah, war es ein wichtiger Aspekt, dagegen das Landesverfassungsgericht anrufen zu können. Auch hier wird die fehlende Kongruenz deutlich. Wenn wir dem Landesgesetzgeber zusätzliche materielle Befugnisse geben, ist es doch merkwürdig, wenn die verfassungsgerichtliche Kontrolle dazu nicht ebenengleich im Land stattfindet, sondern man das nach oben an den Bund delegieren will. Das Subsidiaritätsprinzip, das wir im Föderalismus haben, sagt genau das Gegenteil aus. Bei der Argumentation, man habe ja das Bundesverfassungsgericht, handelt es sich im Grunde um umgekehrte, falsche Subsidiarität und nicht um eine föderalistische Denkweise.

Prof. Dr. Fabian Wittreck: Ihre Frage, wie die Bürger mit dem Lernverbund umgehen, möchte ich wie folgt beantworten: Sie lernen schnell.

Gestatten Sie mir noch zwei Hinweise. Das Landesverfassungsgericht mit den meisten Eingängen ist Berlin. Dort müssen sich die Bürger entscheiden, ob sie nach Berlin oder nach Karlsruhe gehen. Offensichtlich machen sehr viele bewusst den Schritt nach Berlin. Sonst werden sie dort, wo sie es können, in der Regel, anwaltlich beraten, beide Beschwerden nebeneinander erheben, ohne dass daraus Probleme entstehen. Ich sehe in diesem Bereich also eigentlich kein Problem.

Prof. Dr. Thomas Mayen: Ich fühle mich hier natürlich auch angesprochen. In meiner Praxis erwägen derzeit primär Unternehmen Verfassungsbeschwerden; denn viele Bürger werden abgeschreckt, wenn sie hören, dass es ein erheblicher Aufwand ist, wenn man es gut und richtig machen will, und dass die Erfolgsaussicht trotzdem nur bei 1 bis 3 % liegt. Wenn ich, wie ich eben schon erwähnt habe, eine zusätzliche Möglichkeit habe, kann ich das dem Bürger sehr gut erklären. Wenn dann sogar die Chance besteht, dass das möglicherweise zu einer Aktivierung des Diskussionsprozesses selbst bei einer eingefahrenen Rechtsprechung führt, ist das etwas unmittelbar Praktisches, was ich ihm vermitteln kann.

Moderator Johannes Riedel: Schön; damit haben wir das auch geklärt. – Jetzt erlaube ich mir eine Runde zu mehr

technischen Fragen. Das kann möglicherweise auch etwas schneller gehen. Meine erste Frage richtet sich an Sie, Herr Prof. Dr. Voßkuhle. Haben Sie denn hinsichtlich derjenigen Länder, die eine Individualverfassungsbeschwerde eingeführt haben, eine Entlastung erfahren? Oder ist das nicht spürbar?

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Es ist schwer, das zu sagen. Wir haben es bisher nicht empirisch wirklich eindeutig nachgehalten und können es so auch nicht feststellen. Es gibt zwar einen Entlastungseffekt. Diesen Effekt halte ich aber letztendlich für begrenzt.

Allerdings könnte man darüber nachdenken. Das Gericht ist gerade in einer Entlastungsdiskussion. Wir sind an der Grenze dessen, was wir bewältigen können. Da wäre es natürlich eine Option, die Landesverfassungsbeschwerden auszubauen. Es könnte attraktiv sein, das Ganze gerade in den Bereichen, in denen es sich überschneidet, noch etwas stärker auf die erste Ebene zu verlagern. Da kann ich Herrn Stilz nur zustimmen. Wir sollten nicht von der Bundesebene her denken, sondern erst einmal von der Länderebene her. Das will ich also nicht ausschließen.

Ich glaube aber auch, dass der Landesgesetzgeber sich nicht von möglichen Entlastungseffekten für das Bundesverfassungsgericht leiten lassen sollte.

(Heiterkeit)

Das ist zwar nett und freut uns. Aber das muss das Bundesverfassungsgericht dann schon selber machen, zusammen mit dem Bundesgesetzgeber. Wir sind sehr belastet. Wir werden versuchen – das ist eine lange Diskussion –, das zu verändern. Bisher hatten wir immer einen weiteren wissenschaftlichen Mitarbeiter eingestellt. Diese Strategie ist jetzt langsam ans Ende gekommen, weil man als Richter damit auch nicht mehr bewältigen kann, wenn man schon vier wissenschaftliche Mitarbeiter hat.

Das sollte also nicht der erste Punkt sein. Damit würde man die Diskussion in eine falsche Richtung verlagern. Diese Entlastungseffekte sind sozusagen Kollateralschäden oder Vorteile – je nachdem.

Entscheidend bleibt für mich die Identität der Verfassung. Auch der von mir erwähnte Lernverbund sollte nicht im Vordergrund stehen. Im Vordergrund steht – das war am Anfang auch klar – die Identitätswahrung in einem Land, das Staatsqualität hat. Wir sind eben ein föderaler Bundesstaat. Inwieweit sind die Dinge, die man auf dem Papier gewährleistet, dort auch durchsetzbar? Das ist eine ganz schlichte Frage. Diese Frage ist für den Bürger, der seine Verfassung ernst nimmt, auch zentral. Er möchte wissen, dass er das, was in der Verfassung steht, vor seinen Gerichten durchsetzen kann. Bedenken Sie, dass es etwa in einem Staat wie den Vereinigten Staaten für einen Bürger ganz schwer ist, vor ein Gericht zu ziehen, das nicht sein eigenes ist, wo er also den Richter nicht gewählt hat. Diese Konnektivität zwischen „unserem Landesverfassungsgericht“ und „meinen Rechten“ ist etwas, was Bürgern intuitiv sehr nahe ist. Dass in Deutschland sehr vieles gleich an Bundesgerichte oder vielleicht sogar durch Gerichtsstandsvereinbarungen an andere Landesgerichte geht, ist intuitiv eigentlich nicht einsehbar. Es gibt sehr viele Beispiele von anderen Ländern, in denen das auch nicht so ist. Insofern sollte man diese identitätsstärkende Kraft einer solchen Individualverfassungsbeschwerde nicht unterschätzen. – Jetzt sind wir aber von der Technik gleich wieder etwas abgekommen. Ich entschuldige mich.

Moderator Johannes Riedel: Nein, das ist wunderbar; denn damit haben Sie die nächste Frage gleich mit beantwortet. Karlsruhe würde es also nicht beklagen, dann nur noch den Bodensatz der definitiv unbegründeten oder für unbegründet erachteten Verfassungsbeschwerden zu bekommen? Denn was begründet ist, bleibt dann beim Landesverfassungsgericht hängen und ist, in der Regel jedenfalls, zu Ende, wenn wir einmal von Art. 5 Grundgesetz und solchen Besonderheiten absehen. Würde es Ihnen nicht leidtun, nicht wenigstens 1 bis 2 % dann als begründet ansehen zu können?

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Ich werde ja von vielen Seiten immer wieder gefragt, ob wir nicht bald wieder weniger zu tun haben, und es wird viel über die Marginalisierung des Gerichts nachgedacht. Ich kann nur sagen:

Wir haben weiter sehr gut zu tun. Wir sind auch guter Hoffnung, dass sich das unter veränderten Bedingungen nicht ändern wird. Es gibt genügend Verfassungsstreitigkeiten unterschiedlichster Qualität.

Natürlich – das muss man sehen – wird es zu einem gewissen Forum Shopping kommen. Man wird sich überlegen, mit welchen Verfassungsbeschwerden man zum Bundesverfassungsgericht geht und mit welchen Verfassungsbeschwerden man sich an sein Landesverfassungsgericht wendet – gerade im Überschneidungsbereich. Das muss aber nicht schlecht sein – wenn es denn gelingt, das Ganze insgesamt zu harmonisieren. Wir sind allerdings guter Hoffnung, dass die Gerichte das tun werden. Was wir natürlich nicht machen können, ist, den Bürger von einer Instanz zur anderen zu reichen und ihn womöglich immer wieder mit unterschiedlichen Ergebnissen zu konfrontieren. Damit würden wir ihm Steine statt Brot geben. Dann müssen wir Techniken entwickeln, damit er auch möglichst schnell eine rechtskräftige Entscheidung erlangt. Ich bin aber zuversichtlich, dass das geht.

Johannes Riedel: Zumal wahrscheinlich damit gerechnet werden kann, dass es beim Landesverfassungsgericht zunächst einmal schneller geht. Das war ja, glaube ich, auch Ihr Ansatz, Herr Prof. Dr. Mayen.

Prof. Dr. Thomas Mayen: Ja. Ich wollte nur Folgendes aufgreifen: Es ist die Frage, ob eine unbegründete Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht tatsächlich mit der Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht angegriffen werden kann. Das würde ich als Anwalt jedenfalls nicht unbedingt als sichere Strategie ansehen. Es heißt immer zu Recht, dass es keine zweite Instanz ist. Natürlich existieren die auf den ersten Blick widersprüchlichen Aussagen, dass die Landesverfassungsgerichte nur Landesverfassungsrecht anwenden. Damit würden sie gar nicht durch die Bundesverfassungsbeschwerde angegriffen werden können, weil sie Bundesgrundrechte nicht anwenden. Es ist aber komplizierter, weil durch Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz auch die Landesverfassungsgerichte an die Grundrechte des Bundes gebunden sind.

Ich sehe es ähnlich wie Herr Wittreck. Wenn durch eine Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts ein Grundrecht Dritter begrenzt wird, ist der Bund gefragt. Im 97. Band gab es eine Entscheidung zur Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, die als Grundrechtsträger gleichzeitig die Grundrechtseigenschaft der privaten Rundfunkveranstalter ausschloss. Karlsruhe hat gesagt, dass das so nicht geht. Das Unterlassen der Stattgabe einer Verfassungsbeschwerde, also die Ablehnung, ist für sich genommen aber erst einmal Anwendung von Landesverfassungsrecht und nicht ohne Weiteres bundesverfassungsrechtlich angreifbar.

Moderator Johannes Riedel: Okay. – Jetzt frage ich Herrn Stilz: Wie sieht es bei Ihnen aus? Sie könnten dann auch gleich schon die nächste technische Frage mitbeantworten: Haben Sie denn erfahren, dass deutlich mehr Arbeitskraft eingesetzt werden muss?

Eberhard Stilz: Genau das empfinde ich als die Kehrseite der Medaille. Zunächst einmal stimme ich Herrn Prof. Dr. Voßkuhle vollkommen zu, dass nicht die Frage der Entlastung des Bundesverfassungsgerichts das wesentliche Argument in der Diskussion sein sollte. Umgekehrt sollte aber auch die Frage der Belastung des Landesverfassungsgerichts nicht das wesentliche Argument sein. Wie Sie den Zahlen von Herrn Prof. Dr. Wittreck entnehmen können, sind in den einzelnen Bundesländern jeweils um die 100 oder auch weniger Verfahren pro Jahr zu bewältigen. Es ist nicht so, dass da ein riesiger Aufwand entstehen würde. Der letztlich entstehende Aufwand ist für ein Bundesland in seinem Landeshaushalt kaum wahrnehmbar. Die Kosten entsprechen denen für ein kleines Amtsgericht. Man sollte das nicht in der kleinen Münze von einigen Hunderttausend Euro messen, weil es um eine Grundfrage der Verfassungssituation eines Landes geht.

Herr Prof. Dr. Voßkuhle, Sie haben jetzt zweimal den Aspekt der Landesidentität angesprochen. Das würde ich gerne noch einmal unterstreichen. Die Landesidentität war für mich auch immer ein ganz wesentlicher Aspekt. Das hängt wiederum mit dem Gedanken der Subsidi-

arität zusammen. Dabei handelt es sich um etwas, was ich regelrecht spüre. Die Landesverfassung hat in ihren Besonderheiten bei den Bürgern ein Stück weit ein apokryphes Dasein. Sie wird jedenfalls so lange nicht bewusst wahrgenommen, wie es keine landesverfassungsgerichtliche Verhandlung darüber gibt. Wenn Sie diese Dinge aufgreifen, verhandeln, in die Presse bringen können, wenn Sie diese speziellen Grundrechte wirklich vital machen, wie Herr Prof. Dr. Wittreck gesagt hat, hat das eine besondere Bedeutung. Dann wird letztlich auch der Landesverfassungsgeber gerechtfertigt, was die Besonderheiten angeht, die er in die Verfassung eingeführt hat, weil sich der Bürger dort wiederfindet. In meinem Bundesland gibt es diesen ganz speziellen Aspekt des Grundrechtsschutzes und der materiellen Grundrechte, auf den ich stolz bin, weil er mir eine Identität verleiht. Ich meine also, dass das von Herrn Prof. Dr. Voßkuhle genannte Stichwort „Landesidentität“ ganz wichtig ist. Es hängt, wie gesagt, auch mit dem Aspekt der Subsidiarität zusammen.

Moderator Johannes Riedel: Danke schön. – Das ist jetzt ein guter Moment, glaube ich, um die Möglichkeit für Fragen und Stellungnahmen aus dem Publikum zu eröffnen. Wer möchte das Eis brechen? Ich kann mir nicht vorstellen, dass Sie keine Fragen haben. – Bitte schön, Herr Heusch.

Dr. Andreas Heusch (Mitglied des Verfassungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf): Die Runde auf dem Podium ist ja sehr hochkarätig besetzt – allerdings auch sehr einseitig. Alle auf dem Podium haben jetzt die Einführung befürwortet. Gleichwohl muss ich sagen, dass meine Zweifel gewachsen und nicht etwa gemindert worden sind. Viele Friktionen, die sich ergeben, sind gar nicht thematisiert worden. Weil Einvernehmen bestand, ist man darauf nicht weiter eingegangen. Ich will nur drei Punkte herausgreifen und ganz kurz ansprechen.

Erstens. Wie man aus dem privaten Bereich weiß, benötigen Menschen, die wenig Selbstbewusstsein haben, Statussymbole. Nach meiner Überzeugung sind wir als Nordrhein-Westfalen so selbstbewusst, dass wir für unsere Identität nicht die Individualverfassungsbeschwerde

benötigen. Ich finde nicht, dass da etwas fehlen würde, damit wir selbstbewusste Nordrhein-Westfalen sind. In Bezug auf diese Symbolpolitik bin ich angesichts all dessen, was damit zusammenhängt, doch sehr skeptisch. Das könnte man Bürgern, die wissen, dass damit auch Kosten verbunden wären, kaum erklären.

Zweitens. Von der Formulierung her haben mich Begriffe wie „Lernverbund“ und „Labor“ irritiert. Ich habe den Rechtsstaat immer auch so verstanden, dass Rechtssicherheit geschaffen wird. Wenn Bürger nicht mehr absehen können, wie eine Entscheidung aussieht, ist das ein Stück Rechtsunsicherheit und weniger Rechtsstaat – und nicht mehr Rechtsstaat. Labore mögen irgendwelche Pharmaunternehmen betreiben, aber nicht Gerichte.

Drittens. Wenn es zu dem schon angesprochenen Forum Shopping kommt – das heißt: ich suche mir ein Gericht aus, bei dem ich möglicherweise Erfolg habe –, wird das ebenfalls dazu beitragen, dass Bürger verunsichert sind, und nicht für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Es gibt noch viele andere Punkte, die nicht angesprochen worden sind. Ich will jetzt aber kein Koreferat halten.

Moderator Johannes Riedel: Danke schön. – Ich schlage vor, dass wir das zunächst einmal als Statement so stehen lassen und in der Schlussrunde noch einmal darauf zurückkommen.

Gibt es weitere Statements oder auch unmittelbare Fragen? – Bitte schön, Herr Dr. Brand.

Dr. Jürgen Brand (Rechtsanwalt, Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen a. D., Präsident des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen a. D.): Als früherer Richter fällt mir etwas ganz Fürchterliches auf. Wie gehen Sie damit um, wenn das Landesverfassungsgericht in Sachsen-Anhalt ein Grundrecht in der Richtung A auslegt und das Landesverfassungsgericht in Nordrhein-Westfalen es in der Richtung B auslegt? Wir brauchen – da gebe ich meinem Vorredner völlig recht – natürlich auch eine gewisse Rechtssicherheit.

Herr Prof. Dr. Voßkuhle, ich kann mir nicht vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht ein Verfassungs-

gericht zweiter Instanz sein will. Das klingt eben ein bisschen durch. Man überlegt, wohin man gehen kann; wenn man verliert, geht man dann möglicherweise doch zum Bundesverfassungsgericht. Das war sicherlich ein Missverständnis.

Mich treibt also folgende Frage um: Wir brauchen schon Rechtssicherheit, gerade in so grundsätzlichen Fragen. Da kann es nicht an Landesgrenzen enden.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Das Argument mit der Rechtssicherheit habe ich, glaube ich, nicht verstanden. Vielleicht können Sie das noch einmal erklären. Ich sehe nicht, dass das irgendeine Auswirkung auf die Rechtssicherheit in diesem Lande oder insgesamt hat. Wir leben in einem Gerichtsverbund mit verschiedenen Gerichten, mit verschiedenen Instanzen. Die Gerichte unterscheiden sich teilweise in den Urteilen. Es passiert, dass auch das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung eines Fachgerichts aufhebt. Irgendwann muss dann natürlich Schluss sein; das ist klar. Wo ist das Rechtssicherheitsproblem? Es könnte ein Problem der Effektivität sein, wenn Sie sagen, dass es mehrerer Instanzen bedarf. Da müssen wir natürlich Filter finden. Sicherlich ist es nicht so gemeint, dass man parallel Gerichte anrufen kann und dann immer weiter gehen kann. Dass wir einen mehrstufigen Instanzenzug haben und irgendwann eine Entscheidung getroffen wird, führt aber zu Rechtssicherheit. Insofern kann ich, so leid es mir tut, Ihr Argument schon im Ansatz überhaupt nicht verstehen.

Mich würden aber die vielen anderen Punkte interessieren, die Sie haben, Herr Heusch. Vielleicht können Sie sie hier auch noch vortragen.

Moderator Johannes Riedel: Gibt es weitere Wortmeldungen? Sonst fragen wir noch einmal Herrn Heusch. – Erst einmal Herr Stilz.

Eberhard Stilz: Ich darf nur noch einmal die von Ihnen angesprochene Frage aufgreifen, ob eine Verfassungsbeschwerde nicht Symbolpolitik sei. Ich glaube, dass das nicht der Fall ist. Ich empfinde das auch in keiner Weise so. Natürlich weiß ich, dass die Nordrhein-Westfalen

genauso ein Landesbewusstsein haben wie wir Schwaben und Badener oder die Bayern. Dafür brauchen wir natürlich nicht die Verfassungsbeschwerde; das weiß ich auch. Es geht aber um das spezifische Landesverfassungsbewusstsein. Ich habe Zweifel, ob dieses Bewusstsein in Nordrhein-Westfalen bei den spezifischen Besonderheiten der nordrhein-westfälischen Landesverfassung so sehr ausgeprägt ist, und glaube, dass es deutlicher wird, wenn es im Land ein Gericht gibt, das sich um die speziellen Besonderheiten dieser Landesverfassung kümmert. Das hat nichts mit Symbolik zu tun, sondern sehr viel mit Inhalten. Wenn Sie diese Inhalte Ihrer Landesverfassung ernst nehmen, ist es schon ganz gut, ein Gericht zu haben, das dafür zuständig ist und das die Autorität und die besondere Zusammensetzung hat, um diese Verfassung in ihren Besonderheiten auszulegen und lebendig zu machen.

Wenn Sie sagen, wir hätten doch ganz viele andere Gerichte, die sich darum kümmern, könnten Sie genauso gut sagen: Wozu brauchen wir dann das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe? Wir haben doch den Bundesgerichtshof. Er ist ebenfalls auf das Grundgesetz verpflichtet. – Damit würden Sie unser System der Verfassungsgerichtsbarkeit insgesamt infrage stellen. Wenn Sie dieses System aber nicht infrage stellen wollen, müssen Sie auch diesen Schlusspunkt in den Ländern setzen. Das ist für mich der entscheidende Punkt. Das hat mit Symbolpolitik gar nichts zu tun. Natürlich bin ich auch nicht der Auffassung, dass man für eine Symbolpolitik auch nur geringe Summen ausgeben sollte. Darum geht es aber, wie gesagt, in keiner Weise.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Lassen Sie mich kurz noch etwas zur Identität sagen; denn das scheint mir ein wichtiger Punkt zu sein. Identität hat auch als Verfassungsbegriff gerade auf europäischer Ebene eine enorme Bedeutung. Sie wissen, dass das Bundesverfassungsgericht von einer Identitätskontrolle ausgeht, was Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz betrifft. Das ist gerade ein großes Thema – sowohl im Verhältnis zu den europäischen Gerichten als auch in der Wissenschaft, die sich fragt: Was könnte diese Identität sein? Das ist keine Symbolik, sondern die Frage, ob es einen festen Kern an Rechten gibt, der

für ein Gemeinwesen identitätsbestimmend ist. Er muss dann in irgendeiner Weise rechtlich greifbar geschützt werden und ist vielleicht nicht vollständig veränderbar.

Es gibt eine Reihe von Mitgliedstaaten der EU, die gerade darüber nachdenken, was eigentlich ihr Identitätskern ist, und versuchen, diesen Kern in einigen Entscheidungen genauer zu beschreiben. Mit diesen Entwicklungen sind wir gerade konfrontiert. Wenn es das auf europäischer Ebene gibt, ist es meines Erachtens gut, so etwas auf der föderalen Ebene auch in Ansätzen zu haben. Das wird nicht so weit gehen, und es wird nicht diese Konsequenzen haben. Es ist aber mehr als Symbolik. Es geht schon um einen normativen Kern, der lebendig sein soll. Zur Lebendigkeit gehört das eben dazu. Herr Wittreck hat zu Recht gesagt: Die Pointe des Rechtsstaats ist, dass ich die Rechte, die ich habe, auch einklagen kann.

Prof. Dr. Thomas Mayen: Ich habe versucht, deutlich zu machen, dass es mir auch nicht um Symbolik geht. Schon von meinem Beruf her ist mir das nicht unbedingt in die Wiege gelegt.

Zur Frage der Rechtssicherheit: In den Einwänden schwang die Prämisse mit, dass die Rechtssicherheit eine bundeseinheitliche Rechtssicherheit sein muss. Genau diese Prämisse ist in einem föderalen Gemeinwesen infrage zu stellen. Wir haben auf der Ebene der Gesetzgebung selbstverständlich, sofern Landesgesetzgebungskompetenz eröffnet ist, unterschiedliche Inhalte. Es werden unterschiedliche Antworten auf politische Fragen in Gesetzesform gegossen. Die Frage ist doch: Warum muss die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin im Interesse der Rechtssicherheit – wenn beim Landesverfassungsgericht Schluss ist, ist auch das rechtssicher – für jede Frage, die von der Kompetenzverteilung politisch erst einmal dem Gesetzgeber des jeweiligen Landes zugewiesen ist, bundeseinheitlich sein? Es ist definitiv so, dass zum Beispiel die Themen „Kruzifix“ und „Kopftuchverbot“ in Hamburg völlig anders beurteilt werden und auch von den Bürgern empfunden werden, als das zum Beispiel in Bayern der Fall ist. Warum muss man darauf notwendigerweise

eine einheitliche Antwort finden? Das leuchtet mir unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht ein.

Moderator Johannes Riedel: Ich schaue noch einmal in die Runde. – Bitte schön.

Dr. Martin Klein (Beratendes Mitglied der Verfassungskommission, Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Nordrhein-Westfalen): Ich fand die von Herrn Wittreck erstellte Übersicht ganz aufschlussreich, wobei natürlich noch mehr Aufschlüsse möglich wären, wenn man überall einerseits die Eingänge und andererseits die Entscheidungen dokumentiert hätte. Das ist sicherlich irgendwann noch nachzuliefern.

Vor diesem Hintergrund lautet meine Frage an Herrn Stilz: In Baden-Württemberg gibt es im Jahr über 100 Eingänge und ca. 40 Entscheidungen. Für ein so großes Bundesland sind das vergleichsweise wenige Entscheidungen. Woran scheitert es in den anderen 60 % der Fälle? Sprich: Schlagen da die besonderen Vorkehrungen zu Buche, die Herr Wittreck hier auch beschrieben hat? Oder wie ist das zu sehen? Hat sich das Land Baden-Württemberg auch ganz bewusst für die alternative Formulierung des Rechtswegs entschieden, während in den offenbar eher älteren Individualverfassungsbeschwerderegulungen anderer Bundesländer kumulative Möglichkeiten vorgesehen sind? Was waren die maßgeblichen Gründe für diese Entscheidung?

Eberhard Stilz: Wir hatten natürlich die Chance, aus der Vielfalt der Republik zu lernen. Auch da haben wir es – wenn Sie mir nachsehen, dass ich diesen Begriff noch einmal gebrauche – mit einem Lernlabor zu tun. Wir haben versucht, zu lernen, und gesagt: Wir wollen mit einer Vielzahl von Eingängen, die offensichtlich unbegründet oder von vornherein unzulässig sind, relativ einfach umgehen können. – Das sind die 60 anderen Entscheidungen, die durch eine Dreierkammer in einem einfachen schriftlichen Verfahren erledigt worden sind. Dafür ist der Aufwand sehr gering, sodass auch keine hohen Kosten entstehen. Wenn es diese Möglichkeit nicht gäbe, müsste man die Bürgerschreiben dennoch in irgendeiner

anderen Weise beantworten. Deshalb haben wir bewusst eine solche Kammer vorgeschaltet, um in Baden-Württemberg nicht die neun Richter des Staatsgerichtshofs, die aus allen Landesteilen kommen, sehr häufig zusammenrufen zu müssen, um über Dinge zu entscheiden, die von vornherein keine Aussicht auf Erfolg haben. Damit ist auf einem relativ schlichten Weg eine Abschichtung für einen nennenswerten Teil der Verfahren erfolgt.

Die Zahl von 100 Verfahren bei uns ist eine Durchschnittszahl. Bei der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde hatten wir mit etwa 120 Verfahren gerechnet. Im ersten Jahr waren es 130, im nächsten Jahr 90. Die Zahl geht etwas zurück, aber die Substanz wird größer, weil die Anwaltschaft immer stärker davon Gebrauch macht und die – in Anführungszeichen – „amtsbekannteten Querulanten“ langsam einsehen, dass sie mit irgendwelchen Papieren keinen Erfolg haben können.

Warum haben wir uns für die alternative Regelung entschieden? Wir wollten bewusst keine Doppelung. In den Fällen, in denen der Bürger sich primär an das Bundesverfassungsgericht wendet, ist das aus unserer Sicht damit ausreichend abgedeckt. Mit dieser Regelung, die übrigens nicht nur in Baden-Württemberg, sondern auch in anderen Bundesländern existiert, gibt es auch kein Problem.

Moderator Johannes Riedel: Jetzt hat Frau Dauner-Lieb das Wort.

Prof. Dr. Barbara Dauner-Lieb (Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Professorin für Bürgerliches Recht, Handels- und Gesellschaftsrecht, Arbeitsrecht und Europäische Privatrechtsentwicklung der Universität zu Köln): Ich bin als Zivilrechtlerin eigentlich nicht berufen, zu diesen Dingen aus verfassungsrechtlicher Sicht etwas zu sagen. Vielleicht kann ich das aber auch aus einer gewissen richterlichen Erfahrung in der Zivilgerichtsbarkeit heraus tun.

Herr Heusch, ich denke, dass man mit dem Punkt „Lernverbund, Labor und Rechtssicherheit“ die Dinge etwas zu kurz fasst. Herr Voßkuhle, ich kenne Ihre These, dass Recht auch ein Entdeckungsverfahren ist und sich entwickelt. Theoretisch wissen wir das alle. Nach meiner

Einschätzung bedeutet aber sowohl in der Hochschule als auch bei den Gerichten die Vorstellung, dass auf Bundesebene und auf Landesebene ein und dasselbe Grundrecht von dem Bundesverfassungsgericht und einem Landesverfassungsgericht unterschiedlich interpretiert werden kann, für nicht spezialisierte, nicht hyperintellektuelle Juristen nach wie vor eine gewisse Schwierigkeit. Wenn ich versuche, im Hörsaal zu erklären, wie die Rechtslage ist, sage ich immer: Das ist nicht die richtige Frage. Die Frage lautet vielmehr: Wie war die Rechtslage gestern, ist sie heute, morgen, und zwar aus der Sicht des Bundesgerichtshofs, aus der Sicht von Straßburg usw.? – Damit haben die Studenten schon Schwierigkeiten. Ich befürchte, dass das aus der Sicht des Bürgers erst Recht ein Problem sein könnte. Ich weiß nicht, ob in Sachsen dieselbe Geschichte anders wahrgenommen wird als in NRW. Schon in Sachen Kopftuch bin ich nicht sicher, ob es klug ist, dass das in Hamburg anders gehandhabt wird als in Bayern, weil es dem Bürger meines Erachtens sehr fremd ist, dass Recht in Hamburg etwas anderes ist als in Bayern – jedenfalls dann, wenn dieselbe Norm anwendbar ist. Im Verhältnis Bund/Land – Herr Kollege Wittreck hat ja nur einen Teilbereich dargestellt – sehe ich aber ein großes Problem. Gut; bei überschießenden Grundrechten gibt es dann andere Schwierigkeiten.

Man sollte keinesfalls ein großes Spiellabor für die Justiz aufmachen. Ich übertreibe jetzt zwar ein bisschen, glaube aber, dass der Bürger, der in einen konkreten Prozess verwickelt ist, es nicht lustig findet, das Objekt eines Entdeckungs- und Erfahrungsprozesses zu sein, in dem übermorgen andere Prozessbeteiligte ihrerseits für den nächsten Schritt Objekte sind. Meines Erachtens wird die Frage, wie weit die richterliche Rechtsfortbildung – das hat jetzt natürlich nicht unbedingt etwas mit der Einführung der Verfassungsbeschwerde zu tun – auch im Verfassungsrecht gehen darf, noch nicht genug diskutiert.

Wie gesagt, höre und lese ich Sie, Herr Voßkuhle, da immer mit dem allergrößten Vergnügen. Ich weiß aber allein aus meiner eigenen Fakultät von einer Menge renommierter Staatsrechtslehrer, dass das noch nicht in den Köpfen und schon gar nicht in den Herzen der Bürger angekommen ist.

Moderator Johannes Riedel: Wir nehmen das mit in die Schlussrunde. – Erst Herr Prof. Dr. Löwer, dann Herr Dr. Nedden-Boeger.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Beratendes Mitglied der Verfassungskommission, Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen a. D., Professor für Öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Nur zur Ergänzung: Frau Dauner-Lieb ist Mitglied des Spruchkörpers und begibt sich zu Unrecht in eine Laienperspektive.

(Heiterkeit)

Ich möchte eine Anmerkung zu der Berliner Regelung machen, nach der man sich entscheiden muss, ob man nach Karlsruhe oder nach Berlin geht. Mit einem echten Jurisdiktionskonflikt haben wir es hier nicht zu tun; denn beide Gerichte judizieren nach unterschiedlichen Maßstäben. Dass die Maßstäbe vom Wortlaut her zum Teil gleich sind, ist etwas fatal. Es sind aber unterschiedliche Maßstäbe, weshalb Jurisdiktionskonflikte eigentlich nicht in Betracht kommen.

Der angesprochene Jurisdiktionskonflikt mit dem EuGH ist darauf zurückzuführen, dass Karlsruhe ihm gesagt hat: Ihr habt keinen vernünftigen Maßstab; ihr verfehlt u.U. die Maßstäbe, die ihr anwenden müsstet, wenn ihr Hoheitsgewalt prüft. – Nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird sich das in Zukunft ja alles ganz anders lesen.

Es gibt also keine eigentlichen Jurisdiktionskonflikte. Wir haben nur ein Problem: Die Bundesgrundrechte müssen in ihrer Geltungskraft bundesweit durchgesetzt werden können, und die Landesgrundrechte müssen nur landesweit durchgesetzt werden. Deshalb kommt das Alternativitätsverhältnis nach meinem Dafürhalten nicht in Betracht, weil es die bundesweite Durchsetzung der Grundrechte eventuell beeinträchtigen könnte. Ob das Berliner Gesetz verfassungsmäßig ist, lasse ich also einmal dahinstehen.

Dr. Claudio Nedden-Boeger (Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Richter

am Bundesgerichtshof): Wir haben jetzt viel über Symbolik, über Identifikation des Bürgers mit der Verfassung und über Möglichkeiten der Geltendmachung von Rechten geredet. Wir haben aber noch nicht über Qualität der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gesprochen.

Im Moment haben wir die Situation, dass wir am Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr drei oder vier Verfahren intensiv bearbeiten. Damit fühlen wir uns mit den Kapazitäten, die wir zur Verfügung haben, relativ ausgelastet. Wenn künftig viele weitere Individualverfassungsbeschwerden dazukommen, müssen – darüber ist schon gesprochen worden – die personellen und sachlichen Kapazitäten des Verfassungsgerichtshofs natürlich auch erweitert werden.

In diesem Zusammenhang muss ferner die Frage gestellt werden, ob bei einem Anschwellen der Menge der Verfahren die gleiche hohe Qualität, die wir uns bisher zumindest bemühen herzustellen, weiterhin erwartet wird oder ob dabei in Kauf genommen werden soll, dass die Verfahren vielleicht etwas weniger intensiv bearbeitet werden, weil sie mit den zur Verfügung stehenden Kapazitäten auch gar nicht mehr so intensiv bearbeitet werden können.

Um nur einmal Zahlen zu nennen: Nach dem Königsteiner Schlüssel liegen wir in Nordrhein-Westfalen, bundesweit gesehen, bei ungefähr 25 %. Wenn wir einmal die Verfahrensdichte beim Bundesverfassungsgericht zugrunde legen, müssten wir nach dem Königsteiner Schlüssel streng genommen, wenn wir die gleiche Qualität herstellen wollten, auch etwa ein Viertel der Kapazitäten des Bundesverfassungsgerichts zur Verfügung haben.

(Heiterkeit)

Moderator Johannes Riedel: Das nehmen wir auch mit in die Schlussrunde hinein. Oder haben Sie hier schon über Geld gesprochen?

(Hans-Willi Körfges [Mitglied der Verfassungskommission, Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen]: Wir rechnen gerade! – Heiterkeit)

– Ja, offensichtlich. – Ich schaue noch einmal in die Runde.

Dr. Ricarda Brandts: Ich würde gerne noch ganz kurz etwas zu einem Punkt sagen, der auch sehr wesentlich für die Entscheidung ist, wie die Verfassungskommission an weitere Überlegungen herangeht. Wir haben einmal die uns vorliegenden Zahlen der Eingänge an den Verfassungsgerichtshöfen für die einzelnen Bundesländer auf unsere 18 Millionen Einwohner hochgerechnet. Unter allem Vorbehalt, weil darin natürlich Fehler stecken können, reicht die Spanne der möglichen Eingänge dann von 80, wenn man die „kleine“ Lösung wie in Mecklenburg-Vorpommern nimmt – Stichwort „nur überschießende Grundrechte“ –, bis zu 1.250, wenn man das Berliner Modell wählt und die Beschwerdefreudigkeit der Berliner auf NRW überträgt.

Selbstverständlich berühren solche Zahlen auch die Kapazitätsgrenzen der gegenwärtigen Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs; das ist ganz klar. Meines Erachtens sollte man aber erst einmal fragen: „Wie ist die Situation? Welche Grundrechte sind wie geschützt? Welche Konflikte gäbe es tatsächlich – in größerem oder in geringerem Umfang – mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung?“, um dann die Frage zu stellen, wie die Konsequenzen lauten. Handhabbar ist das alles. Ob es sinnvoll ist, muss natürlich das Parlament entscheiden.

Moderator Johannes Riedel: Danke schön. – Jetzt machen wir noch eine Schlussrunde. Jeder darf noch einmal etwas sagen.

Herr Prof. Dr. Wittreck, ich habe gelesen, dass Sie 1999 etwas zu diesem Thema geschrieben haben. Damals haben Sie ausgeführt, ein solches Modell könne möglicherweise Raum für eigenständige, im Einzelfall vielleicht auch eigensinnige Kassationsentscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder geben. Etwas weiter im Text haben Sie von einem Potenzial von Kreativität, Experimentierfreude und Innovationsanstößen gesprochen. Das klang in der heutigen Runde auch ein bisschen an. Ist das immer noch Ihre Meinung? Oder wie lautet Ihr Fazit?

Prof. Dr. Fabian Wittreck: Mein Fazit ist in der Tat immer noch so.

Ich sollte vielleicht noch kurz sagen, wie ich zu meiner eingangs möglicherweise sehr negativen Einschätzung der Präsenz der Landesverfassung unter anderem gekommen bin. Ich bin 2007 von Würzburg nach Münster gewechselt. In Bayern war ich wie folgt sozialisiert: Wenn man die Landesverfassung als Jurist nicht kennt, hat man ein Problem. – Als ich dann in meiner ersten Klausurbesprechung in Münster gewagt habe, auf den Art. 4 Abs. 2 der nordrhein-westfälischen Verfassung hinzuweisen, hat man mich dort angeguckt wie den ersten Menschen. Das sehe ich nach wie vor als Problem an – ob man das nun Symbolpolitik nennt oder nicht. Andere aus der Runde haben das besser als „Identität“ bezeichnet. Es hat natürlich etwas Symbolisches. Das ist also wichtig.

Ich plädiere dafür, zunächst die Grundfrage zu beantworten, was Sie in diesem Bereich wollen, also welche Gestaltungsmöglichkeiten Sie den Bürgern einräumen wollen. Das ist wichtiger als die Gestaltungsmöglichkeiten der Gerichte und auch wichtiger als die Folgefragen, die sich meines Erachtens, was Kapazität anbelangt und was Abgrenzung anbelangt, durchweg lösen lassen.

Es ist auch mein Eindruck – das kann ich nur noch einmal unterstreichen –, dass Rechtssicherheit hier von manchen Stimmen in einer Weise mit Rechtseinheit gleichgesetzt worden ist, bei der sich die grundsätzliche Frage stellt: Leben wir in einem Bundesstaat oder nicht? „Bundesstaat“ heißt nun einmal „Vielfalt“. Das muss man dann auch entsprechend erklären. Wenn Länder sich in ihren Verfassungen unterschiedliche Grundrechte geben können, dann müssen sie auch selbst wortlautgleiche Grundrechte unterschiedlich auslegen können. Sonst verfehlt auch dies die Pointe eines Bundesstaates.

Eberhard Stilz: Es wäre sehr vieles zu sagen. In meinem Schlusswort will ich mich einmal auf das Stichwort, das mir ein bisschen die Nase hochging, „Spiellabor“ beschränken. Es ist alles andere als ein Spiel. Auch das Wort „Labor“ greift zu weit. Das Ganze sagen Sie doch auch nicht zu den Landesobergerichten, die in den normalen Rechtsstreitigkeiten in aller Regel das letzte Wort haben. Es ist auch nicht so, dass man behauptet, das ganze Land sei voller Rechtsunsicherheit und nur noch ein Rechts-

labor, weil es verschiedene Oberlandesgerichte gibt, die manche Fragen vielleicht in Nuancen unterschiedlich sehen, die sich aber auch wechselseitig befruchten. Die Realität ist auch hier eine andere als die theoretische Sicht. Die Landesverfassungsgerichte unterscheiden sich in Nuancen in der Rechtsprechung, befruchten sich aber auch wechselseitig. Man nimmt von dem einen oder anderen einen Gedanken auf, muss ihn aber nicht in jedem Fall deshalb in gleicher Weise beantworten. Das muss man zum Beispiel dann nicht tun, wenn er unterschiedlich ausgeprägte Landesgrundrechte betrifft.

An dieser Stelle will ich noch einmal auf unseren Privatschulfall zurückkommen. Sachsen hat eine ganz ähnliche Regelung wie wir, aber nicht die gleiche. Sie ist auch nicht im gleichen historischen Zusammenhang zustande gekommen. Nordrhein-Westfalen hat eine in der Sache ähnliche, aber in der Formulierung andere Regelung als wir. Wieso soll nicht, zumindest theoretisch, jedes dieser drei Verfassungsgerichte seine Norm speziell auslegen? Für das jeweilige Land ist dann seine Auslegung relevant. Dabei ist es in der Regel sogar gar nicht einmal so, dass wir Normen unterschiedlich auslegen, sondern wir lernen voneinander und nehmen Gedanken auf. Das war mit dem Wort „Labor“ gemeint – und nicht, dass jeder seine eigene Suppe mischt und den Bürgern etwas ganz Unterschiedliches kredenzt.

Ich sehe keinerlei Rechtsunsicherheit in der Verfassungsrechtsprechung für den Bürger. Eine solche Rechtsunsicherheit kann ich überhaupt nicht erkennen. Vergleichen Sie doch im Detail die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte. Das lässt sich ihr nicht entnehmen – schon gar nicht da, wo sie mit der Bundesverfassung übereinstimmende Grundrechte betrifft, weil dort letztlich eben doch das Bundesverfassungsgericht den Ton angibt und vielleicht auch das letzte Wort hat. Nehmen Sie die Befürchtung einer Rechtsunsicherheit als Folge der Verfassungsbeschwerde also nicht wirklich ernst. Das ist nicht der Fall. Wir gehen mit dieser Befugnis auch keineswegs spielerisch oder wie in einem Labor um, sondern höchst verantwortungsbewusst.

Dem Kollegen, der nach der Qualität gefragt hat, darf ich Folgendes sagen: Wir bemühen uns alle in den Lan-

desverfassungsgerichten, ob wir nun die Individualverfassungsbeschwerde haben oder nicht, um eine möglichst große fachliche Sorgfalt. Versuchen Sie doch, die Entscheidungen nachzulesen. Sie sind nicht leichter Hand in kurzer Fassung hingeschrieben. Die Qualitätsansprüche sind also da und müssen auch da sein. Alle Verfassungsrichter nehmen diese Aufgabe natürlich sehr ernst.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle: Vieles ist gesagt worden. Ich möchte zunächst den Gedanken von Frau Dauner-Lieb aufnehmen, es sei schwierig, den Bürgerinnen und Bürgern klarzumachen, dass Gerichte unterschiedlich entscheiden können. Das ist tatsächlich ein Problem. Das sehe ich auch so. Deshalb haben wir auch Schwierigkeiten auf europäischer Ebene, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Europäische Menschenrechtskonvention und nationale Verfassungen in Einklang zu bringen und es nicht zu Wertungswidersprüchen kommen zu lassen. Das ist schwierig. Es gehört aber in einem bestimmten Umfang zur Realität unseres Systems.

Frau Dauner-Lieb, Sie müssen Ihren Studierenden dann leider auch erklären, warum Gerichte in einem Instanzenzug Fälle unterschiedlich entscheiden. Das gilt auch für die Grundrechtsbindung; denn auch der Amtsrichter ist an die Grundrechte gebunden. Man kann das auch nicht damit erklären, dass diejenigen, die in der oberen Instanz sitzen, klüger sind als die anderen – wobei diejenigen, die in der höchsten Instanz sitzen, ja auch ihre Meinung ändern. So einfach ist es eben nicht.

An dieser Stelle sollten wir auch nicht versuchen, den Bürgern etwas vorzumachen, was es nicht gibt. Wir sind keine Subsumtionsautomaten. Im Übrigen ist es nicht so, dass es nur eine einzige richtige Entscheidung gibt. Recht ist Menschenwerk. Wir sind Gerichte. Wir versuchen, unser Bestes zu geben. Was wir verhindern müssen, ist, dass wir die Bürgerinnen und Bürger auf einen langen Instanzenzug schicken, dass wir es ihnen schwer machen und dass sie mit unterschiedlichen Entscheidungen konfrontiert werden. Sie müssen – da bin ich ganz bei Ihnen – in einer absehbaren Zeit eine rechtskräftige Entscheidung bekommen. Die Gerichte sind dann in einem komplexen System dazu verpflichtet, es so zu organisie-

ren, dass das möglich ist. Dafür gibt es in dem normalen Instanzenzug die verschiedensten Techniken. Das würden wir aber auch bei den Verfassungsgerichten schaffen – allerdings vielleicht nicht sofort.

Ich wäre auch dagegen, das Ganze zu kodifizieren, sondern glaube, dass man es in der Praxis entwickeln muss. Das ist gemeint, wenn wir von Lernverbund und Labor sprechen. Das ist hier kein großer Sandplatz, sondern es geht darum, dass man Figuren entwickelt und dass man sich auch noch einmal korrigieren kann, wenn man eine Entscheidung getroffen hat und später merkt, dass es besser geht. Denken Sie etwa an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherungswahrung. Die erste Entscheidung im Jahr 2004 war nicht richtig gut. Es ist zu begrüßen, dass eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte diese Entscheidung konterkariert hat, weil der EGMR gesagt hat, dass sei ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Das hat uns die Chance gegeben, darüber noch einmal nachzudenken. Wir sind dieser Entscheidung nicht in allem gefolgt. Ich glaube aber, dass unsere zweite Entscheidung in dieser Sache deutlich besser als die erste Entscheidung ist. Das ist gemeint, wenn man von Lernen spricht. Ich würde das nicht desavouieren oder ins Lächerliche ziehen, sondern glaube, dass es ein ganz wichtiger Aspekt unseres Gerichtssystems ist und dass die hohe Qualität, die wir hier haben, genau damit zusammenhängt.

Dr. Ricarda Brandts: Landesgrundrechte haben in unserer Verfassung mit gutem Grund eine exponierte Stellung. Herr Stilz, dankenswerterweise haben Sie eben noch einmal klargestellt, dass sie nicht rechtsschutzlos gewährt sind. Vielmehr sind auch die Fachgerichte an die Landesgrundrechte gebunden. Über die abstrakte und konkrete Normenkontrolle können sie theoretisch auch an den Verfassungsgerichtshof gelangen.

Es gibt aber sehr wohl zwei verschiedene Klassen von Grundrechten. Die rezipierten Grundrechte, die inhaltsgleich mit denen des Grundgesetzes sind, werden durch ein Verfassungsorgan der dritten Gewalt auf Bundesebene geschützt. Sie werden insofern „ausgelagert“. Wenn

man diese Auslagerung will, ist das eine Entscheidung, die man treffen kann. Vor einem Verfassungsorgan kann ein Bürger in NRW derzeit aber nicht Schutz für die Grundrechte erlangen, die überschießenden Gehalt haben. Das ist der Teil der Grundrechte, die möglicherweise tatsächlich in Art. 4 Abs. 2 bis Art. 29 a unserer Landesverfassung gewährt werden.

Insofern plädiere ich für eine zumindest „kleine“ Lösung, mit der dem Bürger das Recht eingeräumt werden sollte, in Bezug auf die überschießenden Landesgrundrechte Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof in NRW erheben zu können.

Prof. Dr. Thomas Mayen: Meine Haltung habe ich eben schon deutlich gemacht. Ich glaube, dass man sich überlegen muss, was eigentlich der Ausgangspunkt ist. Der Ausgangspunkt ist, dass in unserem Bundesstaat die Länder – und nicht nur der Bund – Verfassungsautonomie haben und von dieser Verfassungsautonomie Gebrauch machen, indem sie sich eigene Verfassungen geben. Es liegt im Rahmen ihrer eigenen autonomen Entscheidung, ob sie sich dabei auch für einen Grundrechtekatalog entscheiden wollen oder ob sie das nicht tun. Es muss nicht ein rezipierter Bundesgrundrechtekatalog in die Landesverfassung übernommen werden. Das ist eine politische Entscheidung des verfassunggebenden Gesetzgebers des Landes Nordrhein-Westfalen – egal, ob es um überschießende Grundrechte oder um die rezipierten Grundrechte des Grundgesetzes geht.

Auch aus meiner anwaltlichen Praxis heraus meine ich: Wenn man sich für einen Grundrechtsschutz entscheidet, muss es ein judizierbarer Grundrechtsschutz sein. Dann muss man auch konsequent sein und dies mit einer Individualverfassungsbeschwerde verbinden. Das ist nur ein Ausdruck dieser autonomen Entscheidung für Grundrechte. Ansonsten sollte man sich überlegen, ob man hinter den Grundrechtekatalog ein Fragezeichen setzt. Wenn man sich zu Grundrechten bekennt, soll man aber auch die Klagbarkeit vor einem Verfassungsgericht sicherstellen und sich nicht darauf verlassen, wie es bisher der Fall ist, dass das Ganze über Vorlageentscheidungen zum Verfassungsgerichtshof kommt.

Der Umstand, den Herr Wittreck eben angesprochen hat, entspricht auch meiner Erfahrung. Ich kann mich nicht entsinnen – mit Ausnahme einiger Verfahren zur Wahlrechtsgleichheit vor dem Verfassungsgerichtshof –, dass ich mich auf Landesgrundrechte berufen hätte. Ich kann mich eigentlich auch an kein verwaltungsgewichtliches Urteil erinnern, bei dem Landesgrundrechte tatsächlich in den Entscheidungsgründen eine Rolle gespielt hätten.

Deswegen möchte ich abschließend festhalten: Wenn Sie es ernst meinen mit der Entscheidung für Landesgrundrechte in der Landesverfassung, dann muss man konsequent sein und die Verfassungsbeschwerde einführen.

Moderator Johannes Riedel: Herzlichen Dank. – Dann darf ich mich bei allen Mitdisputanten bedanken. Ich will das Ganze jetzt nicht noch einmal zusammenfassen; denn Sie haben es alles gehört. Lassen Sie mich nur einen einzigen Gedanken, den Herr Stilz geäußert hat und der mir imponiert hat, noch einmal in Ihre Erinnerung rufen. Lieber Herr Stilz, ich sage das, was Sie ausgeführt haben, einmal in meinen Worten: Wenn man so etwas einführt, dann muss man es auch plakativ machen; dann muss man es sichtbar machen, damit es für die Bürger auch als eine neue, sichtbare Institution erfahrbar wird.

Das bringt mich zu einem Satz von Montesquieu, den ich nachgelesen habe, der also ein gesichertes Zitat ist. Sinngemäß hat er gesagt:

„Gesetze dürfen nicht zu subtil sein. Sie werden für eine Bevölkerung mit durchschnittlicher Auffassungsgabe gemacht. Sie sind keine Kunstwerke der Logik, sondern müssen im Hinblick auf die einfache Vernunft eines Familienvaters sichtbar sein.“

Damit darf ich zum allgemeinen Schlusswort der Gastgeberin überleiten. – Vielen Dank.

(Beifall)

Schlusswort

Carina Gödecke, Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herr Riedel, für das letzte Zitat bin ich Ihnen besonders dankbar, weil Sie damit die Bevölkerung in den Blick genommen haben. Ich würde es gerne noch etwas abwandeln: Sie müssen nicht nur für die durchschnittliche Auffassungsgabe des einfachen Menschen gemacht sein, sondern auch für die durchschnittliche Auffassungsgabe der einfachen Landtagspräsidentin.

Was will ich damit sagen? Ich hatte Ihnen, meine Damen und Herren, einen spannenden und interessanten Nachmittag versprochen. Im Nachhinein muss ich zugeben, dass ich mir damit selber ein bisschen Mut gemacht habe; denn ich gehöre zu den ganz wenigen Nichtjuristinnen und -juristen hier im Raum. Jetzt kann

ich aber festhalten: Dieser Nachmittag war nicht nur spannend und interessant, sondern an vielen Stellen für Nichtjuristinnen und -juristen sogar unterhaltsam. Das meine ich überhaupt nicht despektierlich, sondern sehr anerkennend und lobend. Deshalb: Ganz herzlichen Dank dafür!

Ich hatte Ihnen weiterhin einen Fächer von Fragen angekündigt, die sich gerade in der Verfassungskommission auftun, wenn sie sich mit dem jetzt anstehenden vierten Bereich beschäftigt. Ich habe diesen Fächer nicht nur aufgeschlagen gesehen, sondern auch die erwarteten Antworten an vielen Stellen erkannt – allerdings verbunden mit dem, mit dem wir als Politikerinnen und Politiker auch umgehen müssen, nämlich

Blick auf den Tagungsort, die Villa Horion in Düsseldorf.



den zusätzlichen Fragen, die sich aus diesen Antworten ergeben.

Gerade habe ich vom Vorsitzenden der Verfassungskommission erfahren, dass diese Veranstaltung nicht nur für die Landtagspräsidentin unterhaltsam, spannend und interessant war, sondern auch für die Mitglieder der Verfassungskommission, die heute sehr zahlreich hier sind, weil mit der Individualverfassungsbeschwerde ein Bereich ausführlich diskutiert worden ist, der in den bisherigen Anhörungen etwas kürzer gekommen ist. Insofern haben heute Nachmittag auch viele Aspekte eine Rolle gespielt, die in der Tat die weitere Diskussion in der Verfassungskommission beflügeln und befruchten werden. Ob sie dann auch zu einem breit getragenen Ergebnis führen, das man bei einer Verfassungskommission benötigt, um die Verfassung in diesem Punkt ändern zu können, wird die Zeit zeigen. Das werden auch die weiteren Diskussionen deutlich machen.

Lassen Sie mich noch einen Punkt ansprechen, der mich als Politikerin etwas irritiert hat. Von uns Politikerinnen und Politikern wird immer erwartet, dass wir die Ressourcen, die Kapazitäten und die Machbarkeiten sofort im Blick haben. Dass Sie uns aber in Ihrer Diskussion – und dann insbesondere animiert und herausgefordert durch das Publikum – die Ressourcen, die Kapazitäten und damit auch die Kosten nicht erst als Folge angeboten haben, sondern sie immer schon mit als Ausgangspunkt einer möglichen Entscheidung gesehen haben, finde ich heute Nachmittag etwas irritierend und verblüffend.

Mein Wunsch als Landtagspräsidentin wäre, dass die Verfassungskommission noch einmal stärker die Bürgerinnen und Bürger, für die wir das ja täten, wenn wir es denn tun würden, in den Blick nähme, weil sie das eine oder andere vielleicht in der Tat sehr viel kürzer diskutieren würden und manche Argumente gar nicht gelten lassen würden; denn sie haben am Ende ihre eigenen Bedürfnisse nach Rechtsprechung und ihr eigenes Empfinden von Rechtsprechung. Sie wollen vorherigem Unrecht abhelfen, das sie erfahren haben – nicht durch die Gerichte, sondern von wem auch immer. Einem Verfassungsrecht, das sie verletzt sehen, wollen sie zum Recht verhelfen. Da spielt die Frage der Identifikation und der

Identität vielleicht in einer Begründung eine wichtige Rolle, aber sicherlich nicht als Ausgangspunkt.

Insofern möchte ich mich vollen Herzens bei allen denjenigen bedanken, die heute mitgewirkt haben.

Ich will mich bei Herrn Prof. Dr. Wittreck bedanken, der den spannenden Vortrag gehalten hat und einen Teil der Podiumsdiskussion bestritten hat.

Ich will mich bei Herrn Riedel bedanken, dem es gelungen ist, das Podium und das Auditorium in einen Dialog zu bringen, und der mit dem Vorwurf der Einseitigkeit des Podiums sofort wunderbar umgehen konnte.

Ich will mich bei Herrn Prof. Dr. Voßkuhle bedanken; denn es ist wirklich etwas Besonderes, ihn heute hier erlebt zu haben.

Ich will mich bei unserem Stenografischen Dienst bedanken; denn Sie sind sicherlich alle schon wahnsinnig gespannt auf die Dokumentation, die es geben wird.

Ich will mich ganz herzlich bei Ihnen bedanken; denn Sie sind hierhergekommen. Damit haben Sie uns, den beiden Veranstalterinnen, eine große Ehre erwiesen.

Ganz persönlich will ich sagen, dass ich heute Nachmittag eine Menge über Verfassungsrecht, aber noch viel mehr über Verfassungsgerichte gelernt habe. Es ist vielleicht auch das Allerwichtigste an einem solchen Nachmittag, dass Sie Nichtjuristinnen und Nichtjuristen erreichen.

In diesem Sinne: Herzlichen Dank! Bleiben Sie noch ein bisschen. Lassen Sie uns alles vertiefen. Und, wie man bei uns immer noch sagt: Glück auf!

(Beifall)

Impressum

Herausgeber:
Redaktion:
Produktion:
Gestaltung:
Fotos:

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Emanuel Ost
Druckerei des Landtags NRW
de haar grafikdesign, www.dehaar.de
Bernd Schälte

