



---

---

## Verfassungskommission

### 12. Sitzung (öffentlich)

11. Mai 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 16:35 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder

### Verhandlungspunkt:

**Themenkomplex IV – hier: Verfassungsgerichtshof (Rechtsschutz vor dem VerfGH)**

**3**

### – Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
RA Meinhard Starostik Richter am Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin	Meinhard Starostik	16/2738	4, 18, 36, 45
Prof. Dr. Franz Meyer Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völ-	Prof. Dr. Franz Meyer	16/2737	6, 21,

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
kerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik, Universität Bielefeld			39
Prof. Dr. Michael Sachs Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln	Prof. Dr. Michael Sachs	16/2732	9, 27, 42
Prof. Dr. Rosemarie Will Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtstheorie Humboldt Universität Berlin	Prof. Dr. Rosemarie Will	16/2739	11, 31, 45

\* \* \*

**Themenkomplex IV – hier: Verfassungsgerichtshof (Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof)****– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, wir führen heute eine Anhörung durch zu einem Teilbereich, den wir innerhalb unseres Arbeitsprogramms einmal „Korb 4“ genannt haben. Es geht um den Verfassungsgerichtshof. Diese Anhörung wird aller Wahrscheinlichkeit nach die letzte in einer langen Reihe sein. Wir hatten ja vereinbart, zu allen Körben jeweils eine Anhörung durchzuführen, und heute steht, wie gesagt, der Verfassungsgerichtshof auf der Agenda.

Dazu sind auch wieder Anregungen seitens der Bürgerinnen und Bürgern eingegangen, ebenso finden sich Einträge in dem Blog, den wir geschaltet haben.

Ich darf mich dann an die Sachverständigen wenden und mich ganz besonders für Ihre Teilnahme heute bedanken sowie für die Stellungnahmen. Auch wenn diese zum Teil erst sehr zeitnah eingegangen sind, wurden sie aber allen Kommissionsmitgliedern direkt zur Verfügung gestellt, und alle hatten noch Gelegenheit, einen Blick hineinzuworfen.

Nichtsdestotrotz werden wir gleich von den Sachverständigen noch ein kurzes Statement hören. Ich werde Sie daher bitten, uns innerhalb von maximal fünf Minuten noch einmal die wichtigsten Punkte Ihrer Stellungnahmen vorzutragen. Anschließend werden dann die Abgeordneten Gelegenheit haben, Fragen zu stellen. Dazu möchte ich wieder einen Strukturierungsvorschlag unterbreiten, nämlich dass wir in zwei Runden diskutieren.

In der ersten Runde geht es um die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes. In diesem Rahmen können wir dann auch das Thema „mögliche Sondervoten“ berücksichtigen.

In einer zweiten Runde können wir uns dann über die einzelnen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof austauschen: Rechtsschutz der Kommunen, abstrakte Normenkontrolle und auch die Individualverfassungsbeschwerde. Einige Sachverständige haben dazu bereits Stellung genommen, und auch wenn das heute nicht Schwerpunkt der Sitzung sein wird, so besteht natürlich Gelegenheit dazu, Nachfragen zu stellen.

Damit kann ich die Runde der mündlichen Statements eröffnen. Wir beginnen in der Reihenfolge der Sitzordnung, und insofern erteile ich zunächst Herrn Starostik das Wort. – Bitte schön, Herr Starostik.

**RA Meinhard Starostik (Verfassungsgerichtshof Berlin):** Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Mein Name ist Meinhard Starostik. Im

Hauptberuf bin ich Rechtsanwalt und vereidigter Buchprüfer, im Nebenberuf bin ich seit 2012 Mitglied des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin. Daher rührt wohl meine Einladung heute. Ich möchte in meinem Statement zu fünf Punkten Stellung nehmen, die ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme angerissen habe.

Erster Punkt ist die Zusammensetzung des Berliner Verfassungsgerichtshofes. Sie ist identisch mit der des brandenburgischen Verfassungsgerichtes. Es gibt einige Mindest-Mussvorschriften für die berufliche Qualifikation: Drei Berufsrichter müssen vorhanden sein, ebenso drei weitere Juristen mit der Befähigung zum Richteramt. Weiterhin sind drei Laienrichter möglich; sie müssen aber nicht hineingewählt werden.

In der Praxis sind Berufsrichter oder auch ausgeschiedene Berufsrichter, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Vertreter der Wissenschaft Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. In Brandenburg ist es tatsächlich so, dass auch Laien Mitglieder sind; im Moment haben wir dort einen Nichtjuristen, einen bekannten Regisseur.

Es gibt ein weiteres Mindestquorum: die Geschlechterzusammensetzung; das heißt: mindestens drei Frauen, mindestens drei Männer. De facto ist es bei uns so: Wir sind unter weiblicher Regentschaft. Die Präsidentin des Sozialgerichtes Berlin ist gleichzeitig Präsidentin des Landesverfassungsgerichtes; darüber hinaus haben wir fünf männliche und vier weibliche Mitglieder. Die Geschlechterquote ist in Berlin, glaube ich, kein faktisches Problem mehr.

Die Wahl der Verfassungsrichter erfolgt durch das Abgeordnetenhaus, und zwar auf Vorschlag der Fraktionen, in Absprache und nach deren Stärke. Die Kandidaten müssen sich bei den Fraktionen vorstellen; sie brauchen zwei Drittel der Stimmen. So läuft das Verfahren. Eine Vorstellung in der Plenumsitzung des Abgeordnetenhauses findet dagegen nicht statt. Die Abstimmung erfolgt ohne Aussprache.

Etwas problematisch ist die Regelung der Amtsdauer insofern, als keine Verpflichtung des Abgeordnetenhauses besteht, nachzuwählen, wenn die Amtsdauer abgelaufen ist. Da ist es schon mal vorgekommen, dass ein vorgeschlagener Kandidat nicht die erforderliche Mehrheit hatte und dann die bestehenden Verfassungsrichter noch weiter im Amt bleiben mussten. Wir haben dann eine Nachbesserung im Gesetz vorgeschlagen, um so einen Zwang zu einer Nachwahl zu schaffen.

Zweiter wichtiger Punkt ist die Wahldauer. In Berlin haben wir eine Amtsdauer von sieben Jahren, Brandenburg hat zehn Jahre. Das ist vielleicht etwas lang. Ich halte sieben Jahre für eine gute Zeit. Man braucht ungefähr ein Jahr, um sich einzuarbeiten, und hat dann noch sechs Jahre Zeit, vollinhaltlich zu arbeiten.

Für ganz wichtig halten wir die Regelung, dass eine Wiederwahl nicht möglich ist. Das verhindert, dass man auf die Wiederwahl schießt und stärkt die Unabhängigkeit der Richter ungeheuer. Das ist Konsens bei uns, dass diese Regelung sehr gut ist für die richterliche Unabhängigkeit.

Wenn Sie sich den Aufgabenkatalog des Berliner Verfassungsgerichtshofes ansehen, so stellen Sie als Unterschied fest, dass wir keine Ministerpräsidentenanklage

haben, auch keine des Regierenden Bürgermeisters. Dafür haben wir als Plus die Individualverfassungsbeschwerde; darauf komme ich gleich noch kurz.

In Berlin gibt es das Recht der Abgeordneten, ein Normenkontrollverfahren einzuleiten, und zwar mit einem Quorum von 25 %. In Ihrer Landesverfassung liegt die Grenze bisher bei 33 %. Mir erscheint das etwas hoch, vor allem angesichts des heutigen doch sehr volatilen Wählerverhaltens und der Bildung von kleineren Fraktionen. Mir erscheint schon die Grenze von 25 % ziemlich hoch. Ein Quorum von 20 % oder 15 % wird man sicherlich für angemessen halten können.

Die Befürchtung, dass das Instrument des Normenkontrollverfahrens überzogen würde, ist meiner Meinung nach unbegründet, weil das doch relativ viel Vorbereitungsarbeit und relativ viel Aufwand erfordert. Wir haben es in unserer Praxis bisher nicht erlebt, dass dieses Quorum von 25 % dazu geführt hätte, dass wir überschüttet würden mit Anträgen der Opposition gegen Gesetze, bei denen sie im Abgeordnetenhaus unterlegen ist. So viel zum Quorum.

Die Individualverfassungsbeschwerde ist eine Institution, die auch alle Landesverfassungsgerichte in den neuen Bundesländern eingeführt haben und die jetzt nach und nach in den Bundesländern, die sie noch nicht kennen, eingeführt werden soll. Meine Beobachtung ist, dass aufgrund der geringeren Fallzahl manchmal eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Beschwerden stattfinden kann als bei einem Gericht, das mit 6.000 Verfassungsbeschwerden im Jahr überlastet ist. Wir haben eine Fallzahl von circa 200 Verfassungsbeschwerden. Davon sind ungefähr 80 % unzulässig, und mit dem Rest setzt man sich inhaltlich weiter auseinander. Das führt im Durchschnitt zu einer Erfolgsquote von 5 %. Das ist das Doppelte von dem, was man in Karlsruhe zählt.

Wenn Sie in Nordrhein-Westfalen eine Individualverfassungsbeschwerde einführen würden, könnten Sie zumindest bei den anwaltlich vertretenen Parteien davon ausgehen, dass diese sich überlegen würden, ob es nicht lohnender ist, zum Landesverfassungsgericht zu gehen. Die Individualverfassungsbeschwerde vor einem Landesverfassungsgericht ist natürlich nur möglich, soweit die Verbandskompetenz des Landes reicht; das heißt, Sie können sich nur gegen Akte der jeweiligen Landesstaatsgewalt beschweren; also bei uns die Berliner Staatsgewalt. Sobald ein Bundesgericht bei der Entscheidung mitbefasst war, ist die Entscheidungskompetenz des Landesverfassungsgerichts nicht mehr gegeben.

Ich halte die Berliner Individualverfassungsbeschwerde für ein sehr gutes Mittel, um dem Bürger die Möglichkeit zu geben, unrichtige Entscheidungen außerhalb des normalen Instanzenweges aufheben zu lassen. Bei uns ist es so, dass der Spitzenreiter der erfolgreichen Rügen die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs ist. Das ist der typische Fall, wenn Gerichte in einem Einzelfall vielleicht etwas zu schnell entschieden haben. Es führt zu Rechtsfrieden, wenn ein Gericht da ist, das diese Entscheidung aufhebt.

Abschließend noch die Frage nach dem Sondervotum. Wir halten das für selbstverständlich. Beim Berliner Verfassungsgericht ist in der Anfangszeit viel häufiger davon Gebrauch gemacht worden als in der Zeit, seitdem ich dort Mitglied bin. Ich habe in

diesen drei Jahren zwei Sondervoten erlebt, eins davon war von mir. Die Institution des Sondervotums führt nicht nur dazu, dass in den Fällen, die geeignet sind, das Spektrum der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten in einem Gericht zu zeigen, dieses Spektrum gezeigt wird, sondern es führt auch dazu, dass das Kollegium selber unter einen anderen Einigungszwang gesetzt wird.

Die Diskussion im Kollegium geht ja typischerweise dahin, dass man eine möglichst einschlägige Entscheidung will. Man findet also verfassungsrechtliche Kompromisse; man diskutiert den Fall aus und findet Lösungen, mit denen sich möglichst alle anfreunden können. Gerade unter dem Druck, wenn man sich sagt: „Wenn wir uns nicht einigen, wird die abweichende Meinung zu einem Sondervotum führen können“, kommt eher eine Einigung zustande. Und wenn sie nicht zustande kommt, ist das auch nicht schlimm, dann zeigt das eben die Versifizierung der Meinungen in dem Gericht, genauso wie die Mitteilung des Abstimmungsergebnisses.

Auch davon machen wir nur dann Gebrauch, wenn wir es für erforderlich halten, sowohl um zu zeigen, dass das Ergebnis einstimmig gefasst worden ist, als auch um zu zeigen, dass es vielleicht sogar eine knappe Mehrheit gab. Damit wird dem Beschwerdeführer gezeigt: Aha, so ganz lagst du mit deiner Meinung nicht daneben, aber mehrheitsfähig war sie bei dem Gericht eben nicht. Also, ich würde dringend empfehlen, das Sondervotum mit einzuführen, wenn Sie eine entsprechende Reform wollen.

Das waren die ergänzenden Bemerkungen zu meiner Stellungnahme. Schönen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. Herr Professor Mayer, dann darf ich Ihnen die Gelegenheit für ein Eingangsstatement geben. Bitte schön.

**Prof. Franz Mayer (Universität Bielefeld) :** Vielen herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Ich bin Franz Mayer, Professor für öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleiche und Rechtspolitik an der Universität Bielefeld. Ich arbeite überwiegend im Bereich des Europarechts, des europäischen Verfassungsrechts und des vergleichenden Verfassungsrechts, aus dem heraus ich auch die vorliegende Fragestellung behandelt habe.

Es gibt einen allgemeinen Lehrsatz, demzufolge man Dinge, die nicht kaputt sind, auch nicht reparieren soll. Deswegen glaube ich, dass die Situation bei der Verfassungsrevision eine grundlegend andere ist als bei der Verfassungsgebung. Es könnte hier die vorrangige Ausgangsfragestellung sein, ob es Defizite und strukturelle Fehlkonstruktionen in der Verfassung gibt. Wenn man das jetzt auf einer oberflächlichen Ebene betrachtet und nach Rechtsschutzdefiziten fragt, nach Funktionsdefiziten, vielleicht sogar nach Überlastung, dann dürfte sich der Änderungsbedarf für unser Thema heute nur schwer begründen lassen. Der Verfassungsgerichtshof scheint zu funktionieren. Er ist sicherlich nicht überlastet, und etwaige Lücken im Individualrechtsschutz werden jedenfalls durch das Bundesverfassungsgericht aufgefangen.

Es ist aber auch denkbar, sich von einem allgemeineren Leitbild „Verfassungsgericht im 21. Jahrhundert im modernen Verfassungsrecht“ ausgehend leiten zu lassen und dies mit dem Verfassungsgerichtshof in Nordrhein-Westfalen abzugleichen, wie er heute existiert. Dann fällt sofort auf, dass der Verfassungsgerichtshof in Nordrhein-Westfalen wenig eigene Statur hat, zu dicht mit dem Oberverwaltungsgericht verbunden ist, als Rechtsschutzinstanz wenig im allgemeinen Bewusstsein verankert ist und allgemein im Schatten insbesondere des Bundesverfassungsgerichts steht.

Vieles davon findet sich allerdings auch in anderen Ländern für dortige Verfassungsgerichte, sodass es sich möglicherweise um strukturelle Merkmale von Landesverfassungsgerichtsbarkeit unter dem Grundgesetz handelt. Möglicherweise spielen ja auch begleitende Faktoren eine Rolle, die sich außerhalb des fünften Abschnitts der Landesverfassung bewegen. Die übermächtige Rolle des Bundesverfassungsgerichts ist hier ebenso zu nennen wie die allgemein im Vergleich zum Bundesverfassungsrecht weniger ausgeprägte Bedeutung von Landesverfassungsrecht, beispielsweise – das geht an uns in den Universitäten – auch in der Ausbildung der Juristen.

Die Bedeutung von Landesverfassungsrecht scheint mir indessen eng verknüpft zu sein mit der allgemeinen Identität und Selbstwahrnehmung in einem Land, und von daher sind die Stärkung des Landesverfassungsrechts und der Umbau des Verfassungsgerichtshofs zu einer eigenständigen Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus auch Beiträge zur Stärkung der Landesidentität. Gewisse Hinweise geben hier Länder, in denen die Landesverfassung dem Grundgesetz zeitlich vorausliegt und in denen die Verfassungsgerichtsbarkeit eigenständiger konzipiert zu sein scheint; ich denke hier an Bayern.

Falls man nun an der konkreten Ausgestaltung von Verfassungsgerichtsbarkeit anlässlich der Verfassungsrevision etwas ändern will, lassen sich eine Reihe von Stellschrauben benennen, deren Justierung über die konkrete Gestaltungsmacht und Reichweite eines Verfassungsgerichts entscheidet. Ich habe in meiner Stellungnahme neun Stellschrauben näher skizziert, daneben auch den Fragenkatalog beantwortet. Ich will kurz die neun Stellschrauben ansprechen.

Die erste ist die Normebene. Man kann sich fragen: Wo verortet man die Regelung zur Verfassungsgerichtsbarkeit – Verfassung, Gesetzesrecht, Satzung, Geschäftsordnung? Man muss eben wissen, dass bei einfachem Gesetzesrecht die Regelung bei politischen Mehrheitswechseln zur Disposition steht.

Die zweite Stellschraube ist die Zusammensetzung. Es liegt auf der Hand, dass die Vorgaben zur Zusammensetzung das mächtigste Instrument sind, um politischen Einfluss auf die Richtung des Gerichts zu nehmen. Entscheidungen, die Sie hier treffen könnten, sind beispielsweise: Will man eher ein justiznahes Gericht, also einen hohen Anteil von Berufsrichtern? Ein Professorenengericht ist auch denkbar oder die Einbeziehung bestimmter Gruppen – was immer wieder diskutiert wird –: Politiker, Nichtjuristen, Rechtsanwälte, die gezielte Einbeziehung von Minderheiten.

Mir scheint es wichtig, den Akzent eher auf die Ausgewogenheit zu legen als auf einen Binnenpluralismus. Einen echten Binnenpluralismus werden Sie ohnehin nicht

hinbekommen. Eine umfassende Abbildung der gesellschaftlichen Vielfalt werden Sie wegen der Überschaubarkeit – es geht ja letztlich nur um ein paar Richter eines Gerichts – nämlich nicht wirklich umfassend leisten können.

Was heutzutage allerdings wohl nicht mehr in Frage steht, ist der Geschlechterproport. Das ließe sich auch verankern; das sehen wir an einigen anderen Landesregelungen. Im Hinblick auf Nichtjuristen bin ich sehr skeptisch; das kann ich auch gerne noch ausführen.

Dann ist da noch die Frage: Wer entscheidet über die Zusammensetzung – das Parlament, die Exekutive? Vieles spricht aus meiner Sicht für das Parlament.

Dritte Stellschraube: Richterauswahl, Qualifikation. Hier ist meine Quintessenz, dass es im Kern darum geht, Kandidaten zu ermitteln, die in der Lage sind, in der Richterrunde in einem Diskurs zu bestehen, der mit verfassungsrechtlichen Argumenten geführt wird. Es geht um verfassungsrechtliche Expertise, und die kann man durchaus auch als Erfahrungsjurist in der politischen Praxis gewonnen haben. Aber man muss doch deutlich sagen: Verfassungsgerichte sind Fachgerichte für Verfassungsrecht. Das spricht eher gegen die Laienrichter.

Vierte Stellschraube: Mitarbeiter und Helfer, die unsichtbaren Helfer im Hintergrund. Das steht allgemein für die Ausstattung. Diesen Punkt kann ich auf Nachfrage gerne vertiefen.

Fünfte Stellschraube: die Amtszeit der Richter. Die Ausgestaltung der Amtszeit der Richter ist, wie ich meine, von erheblicher Tragweite. Es ist schon gesagt worden, dass die Wiederwahlmöglichkeiten – wie derzeit in Nordrhein-Westfalen – zu tatsächlichen oder auch nur gefühlten Abhängigkeiten führen. Lange Amtszeiten scheinen mir auch problematisch. Ich habe das in meiner Stellungnahme weiter ausgeführt.

Die sechste Stellschraube: Amtskonzeption – Vollzeitrichter oder Feierabendrichter? Das Selbstverständnis von Richtern und Gerichten hängt sicherlich auch davon ab, ob die Tätigkeit als Verfassungsrichter als gelegentliche Tätigkeit neben einem anderen Beruf – als Richter in einem Fachgericht, als Professor, als Rechtsanwalt – angelegt ist oder als Vollzeittätigkeit.

Die siebte Stellschraube: allgemein die Verfahrenswege vor dem Verfassungsgericht. Es scheint mir offensichtlich zu sein, dass die zur Verfügung stehenden Verfahrensarten auch die Bedeutung eines Verfassungsgerichts steuern. Die allgemeine Formel, die man vielleicht zu formulieren versuchen kann, ist, dass Macht und Einfluss eines Verfassungsgerichts umso höher sind, je mehr Verfahren es zur Verfügung stellt.

Denkbar ist hier freilich auch, ein Gericht mit Verfügungsbefugnis über die eigene Arbeitslast auszustatten. Das ist beim US Supreme Court der Fall; dort gibt es die Docket Control, ein Annahmeverfahren. Man muss an dieser Stelle aber auch eines deutlich sagen: Die Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit ist auch eine Geschichte zahlreicher Selbstermächtigungen, in denen ein vorab festgelegtes Kompetenzfeld durch ein Gericht nachhaltig verändert wurde. Ich glaube, ein ehemaliger

Verfassungsrichter hat mal gesagt: Wer Verfassungsgerichte sät, wird Verfassungsrechtsprechung ernten. Das muss man hier im Blick behalten.

Die achte Stellschraube: Zugang zum Verfassungsgericht – das ist mit der siebten Stellschraube evident verwandt –, also die Frage: Wer kann das Verfassungsgericht aktivieren? Hier reicht das Spektrum von einer weiten Öffnung mittels Popularklage, wie das in Bayern möglich ist – in Bayern allerdings durch freundlichen Nachdruck der seinerzeitigen amerikanischen Besatzungsmacht überhaupt erst implementiert –, bis hin zur restriktiven Lösung durch enge Kriterien der Klage oder Antragsberechtigung in der deutschen Tradition, eine Fixierung auf das subjektive, also das eigene öffentliche Recht. Hier spielen sicher auch die Antragsquoren bei der abstrakten Normenkontrolle eine Rolle.

Ich will hier nur – das führe ich auch in der Stellungnahme aus – so viel sagen: Es geht nicht um ein Minderheitenrecht im engeren Sinne. Wenn wir ein Quorum bei der abstrakten Normenkontrolle haben, geht es dabei nicht um das Schutzgut „Minderheitenschutz“, sondern das Schutzgut ist die Verfassungskonformität der Rechtsordnung. Warum man hier trotzdem einer Minderheit ein Recht gibt, hat etwas mit der Effektivierung der Normenkontrolle zu tun. Da kann man fragen: Wann funktioniert es besser und wann weniger gut? Haben sich die Bedingungen geändert? Reicht ein Drittel noch? – In Hessen reicht sogar ein Zehntel der Abgeordneten, und da kann auch der Landesanwalt einen Antrag stellen. Da kann sogar aus der Bevölkerung heraus eine abstrakte Normenkontrolle initiiert werden; das ist durchaus interessant.

Die neunte Stellschraube – wie gesagt, es gibt möglicherweise mehr als neun, aber diese neun habe ich identifiziert und ausgeführt –: die Verfassungsgeografie. Was ist eigentlich der richtige geografische Ort, der richtige Lokus für ein Verfassungsgericht? Man sollte das im Hinblick auf die Statur und die Rolle einer Verfassungsgerichtsbarkeit nicht unterschätzen. Hier haben Sie im Ländervergleich ein durchaus breites Spektrum. Die Bandbreite reicht von Bückeburg bis München, also vom Isolationsmodell – möglichst weit weg von der politischen Hauptstadt – bis zum Inklusionsmodell, dort wo auch die politischen Organe sitzen, wo der Sitz der Landeshauptstadt ist. – So viel von meiner Seite. Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. Als Nächstes erhält dann Professor Sachs das Wort. Bitte schön.

**Prof. Dr. Michael Sachs (Universität Köln):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Zuerst zur Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs. Aus meiner Sicht gibt es da keine durchgreifenden Bedenken aus dem Grundgesetz. Neben den bestehenden Regelungen haben wir keine weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die bisherigen Regelungen halte ich für noch zureichend. Das Brandenburger Modell weist aus meiner Sicht keine wirklich bemerkenswerten Unterschiede auf; insbesondere besteht auch in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, Laienrichter einzusetzen. Darum sehe ich hier keinen Anlass, unsere derzeitige Regelung in diese Richtung zu ändern.

Für den Fall, dass es zur Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde kommt, dürften in der Tat personelle Ergänzungen oder eine Besetzung mit hauptamtlichen Verfassungsrichtern geboten sein. Die Fallzahlen kann ich natürlich nicht prognostizieren, aber sie dürften, wenn man das von Berlin aus hochrechnet, schon nicht ganz unerheblich sein.

Für den Fall, dass die Verfassungsbeschwerde dann auch auf die Überprüfung von gerichtlichen Entscheidungen erstreckt wird – was ja nicht nötig ist; es wäre ja auch eine Normenkontrollverfassungsbeschwerde denkbar –, dann sollte das Gericht vielleicht nicht mit Richtern besetzt sein, die zugleich noch als Richter bei den Fachgerichten tätig sind. Das gilt insbesondere für die Gerichtspräsidenten, die sonst immer in eigener Sache involviert sind. Den Geschlechterproporz halte ich für verfassungswidrig, für grundgesetzwidrig.

Erweiterte Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs würde ich nur in Betracht ziehen, wenn sich ergibt, dass die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten defizitär sind. Dazu habe ich einzelne Vorschläge gemacht, anschließend an das, was auf Bundesebene geschehen ist. Zum einen wäre daran zu denken, dass man die Entscheidungen des Landeswahlausschusses, die zur Nichtzulassung eines Wahlvorschlages führen, einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterwirft; das entspricht Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c Grundgesetz. Diese Vorschrift ist aufgrund von völkerrechtlichen Einwänden geschaffen worden.

Zum anderen könnte man im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde irgendeine Möglichkeit schaffen, die Verletzung der Rechte von Beschwerdeführern festzustellen, auch wenn das Wahlergebnis trotz der Wahlfehler bestehen bleibt. Auch das ist in § 48 Abs. 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz inzwischen so geregelt.

Man könnte daran denken, eine spezielle Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze einzuführen. Das Bundesverfassungsgericht hat es im 99. Band aufgegeben, sich da auf der Landesebene in irgendeiner Weise einzumischen. Für die Kommunalebene fehlt auf Verfassungsebene bis jetzt überhaupt die Regelung der Wahlrechtsgrundsätze. Das wäre dann, wenn man diese Ebene einbeziehen will, natürlich zu berücksichtigen.

Schließlich könnte man im Anschluss an eine bundesverfassungsgerichtsgesetzliche Regelung – § 82 – ein Vorlageverfahren bei gerichtlichen Verfahren einführen, die im Zusammenhang stehen mit der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen, wenn es dort darum geht, festzustellen, ob die Einsetzungsbeschlüsse überhaupt verfassungsgemäß waren oder nicht.

All diese Vorschläge sind am Vorbild der Regelungen auf Bundesebene ausgerichtet.

Zum Sondervotum: Das scheint mir eine sinnvolle Möglichkeit zu sein.

Zum Quorum bei der abstrakten Normenkontrolle: Auch das ist wohl nur eine verfassungspolitische Frage. Das Quorum wurde im Grundgesetz bekanntlich von einem Drittel auf ein Viertel reduziert, als es mit der Opposition nicht mehr so richtig klappte. Inzwischen schafft die Opposition das Viertel auch nicht mehr. Das Grundgesetz hat man nicht erneut geändert. Mir scheint es nicht geboten, solchen kleinen Gruppen,

die weniger als ein Drittel der Abgeordneten stellen, die Antragsberechtigung für die abstrakte Normenkontrolle zu geben.

Wie Herr Mayer schon gesagt hat, sind die Antragsteller in diesem Verfahren die Garanten einer verfassungsmäßigen Rechtsordnung und nicht irgendwie Minderheitsvertreter. Die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsordnung im Allgemeinen ist aber durch die konkrete Normenkontrolle – die meiner Ansicht nach zu selten an Münster adressiert wird – und die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht hinreichend gesichert.

Die Normenkontrolle soll eben nicht Fortsetzung der Opposition mit verfassungsrechtlichen Mitteln sein. Die Opposition braucht Wirkungsmöglichkeiten im politischen Prozess. Diese und die Rechte des Landtags kann sie, wenn nötig, im Organstreitverfahren verteidigen. Solche Möglichkeiten, mit denen davon unabhängig das Verfassungsgericht eingeschaltet werden kann, führen zu einer noch stärkeren Juridifizierung der Politik, die mir nicht wirklich sinnvoll erscheint.

Rechtsschutz der Kommunen vor dem Verfassungsgerichtshof. Wäre die Kommunalverfassungsbeschwerde in der Landesverfassung ausdrücklich erwähnt, dann ließe sie sich nur noch durch Verfassungsänderung wieder abschaffen. Für den Rechtsschutz der Kommunen hätte das ansonsten keine Auswirkungen.

Die Popularklage in Bayern ist für die kommunale Selbstverwaltung wohl im Wesentlichen gleichwertig. Den Kommunen ein solches Instrument wie die Popularklage jenseits der kommunalen Selbstverwaltung einzuräumen, also als Sachwalter der Grundrechte der Bürger den Verfassungsgerichtshof anzurufen, scheint mir nicht veranlasst. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. Last but not least hören wir das Statement von Frau Professorin Will.

**Prof. Dr. Rosemarie Will (Humboldt-Universität Berlin):** Zunächst zu meiner Person: Das, was auf dem Tableau steht, ist nicht mehr ganz korrekt; das traf nur bis zum September letzten Jahres zu. Seither bin ich pensioniert; das muss man korrekterweise immer dazusagen. Außerdem gehört zur Vorstellung dazu, dass ich zehn Jahre – von 1994 bis 2004 – Verfassungsrichterin im Land Brandenburg war.

Ihre erste Frage nach dem allgemeinen Änderungsbedarf der Regelung im fünften Abschnitt Ihrer Verfassung habe ich dahin gehend interpretiert, dass Sie wissen wollen, was man zwingenderweise auf der Verfassungsebene über das Landesverfassungsgerichts regeln sollte bzw. was man dem einfachen Gesetzgeber überlassen kann oder aber gar den Selbstgestaltungskräften des Gerichts, vor allen Dingen via Geschäftsordnung.

Ich habe Ihnen in den Anlagen zu meiner Stellungnahme einen Rechtsvergleich zu diesen Fragen vorgelegt. Daraus kann man sicher nicht ernsthaft wissenschaftliche Folgerungen ziehen; der Rechtsvergleich zeigt Ihnen jedoch die Möglichkeiten auf, die die einzelnen Länder gewählt haben, und Sie können sich quasi etwas daraus aussuchen.

Ich habe mich weiter gefragt, ob es nicht grundlegende Regeln gibt, die zwingend in der Verfassung zu verankern sind. Zur Rechtskultur in Deutschland gehören starke Verfassungsgerichte; das ist allgemein akzeptiert. Da stellt sich die Frage: Woher kommt eigentlich die Stärke der Verfassungsgerichte? Nach herrschender Meinung ist das der Tatsache geschuldet, dass Verfassungsgerichte institutionell selbstständig neben oder sogar über den obersten Fachgerichten existieren und als eigenständige Verfassungsorgane konstituiert sind.

In der Landesverfassung – wenn Sie sich das einmal ansehen – wird dieser Umstand tatsächlich aber nur in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen ausdrücklich so dargestellt. Sie hier in Nordrhein-Westfalen haben es so gemacht wie der Bund mit der Regelung in § 1 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz. Ich denke aber, dass die Verfassung die grundlegenden Verhältnisse klarstellen sollte, und diese Regelung deshalb zwingend auf die Ebene der Verfassung gehört.

Zusammensetzung und Wahl des Verfassungsgerichtshofs. Meiner Stellungnahme können Sie entnehmen: Ich halte die Tatsache, dass bei Ihnen drei von sieben Richtern nicht vom Landtag gewählt werden, für problematisch in Bezug auf die Legitimation. Sicherlich regelt die Verfassung selbst, dass die Vorsitzenden der Oberlandesgerichte via Amt auch Verfassungsrichter werden; aber sie regelt eben nicht, wie sie die Vorsitzenden der Oberlandesgerichte werden.

Das spart die Verfassung aus, und das bedeutet ein unterschiedliches Legitimationsniveau, das vor allen Dingen praktisch bedeutsam wird, wenn Sie die Individualverfassungsbeschwerde einführen. Das sind naturgemäß vor allen Dingen Urteilsverfassungsbeschwerden, die den Konflikt mit den Fachgerichten heraufbeschwören.

Ich habe in der Stellungnahme ebenfalls ausgeführt, dass es Ihnen auch dann, wenn Sie alle Verfassungsrichter gleichermaßen vom Landtag wählen lassen, nach wie vor an Transparenz mangeln wird. Überall dort, wo eine solche Regelung heute existiert, herrscht Übereinstimmung darüber, dass letztlich nur ganz wenige an der Auswahl der Verfassungsrichter beteiligt sind. Das ist immer wieder so dargestellt worden.

Eine Lösung dieses Problems wäre deshalb die Regelung von Initiativberechtigungen für den Wahlvorschlag. Der sollte dann mitbedenken, über welche Faktoren sich ein Verfassungsgericht legitimiert. Ich glaube nicht, dass es gelingen kann, ein breites Spektrum unterschiedlicher sozialer Herkunftsebenen seitens der Verfassungsrichter zu realisieren.

Umso wichtiger ist die unterschiedliche juristische Berufserfahrung. Da bin ich ganz anderer Meinung als mein Kollege Mayer. Der Charme eines Verfassungsgerichtes besteht vor allen Dingen darin, dass aus den unterschiedlichen Sichten anhand verfassungsrechtlicher Maßstäbe auf Problemlagen zugegriffen wird. Und da lernt man sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene immer viel von den anderen juristischen Berufserfahrungen. Das galt für mich als Professorin: Ich konnte von den Berufsrichtern lernen; aber ich habe auch eine Menge gelernt von den Anwälten und ebenso von den Laien. Die Erfahrung in Brandenburg im Umgang mit den juristischen Laien als Verfassungsrichter sind durchweg positiv.

Ich glaube nicht, dass das nur meine Meinung ist, sondern das wird auch immer wieder von den heute dort tätigen Kollegen zum Ausdruck gebracht. Ich würde daher dazu raten, Initiativberechtigungen, Geschlechterproporz oder politischen Proporz in den Blick nehmen, tatsächlich zu regeln. Ihre Laienregelung, die Sie ja eigentlich haben, betätigen Sie offenbar nicht. Aber da kann ich nur sagen: Wer sie betätigt, ist damit zufrieden. Es ist auch klar, dass das wichtigste Problem bei der Auswahl – die politische Herkunft – über solche Initiativberechtigungen geregelt werden könnte.

Zur Frage der Wiederwahl bin ich der mehrheitlich geäußerten Meinung, dass man sie nicht zulassen sollte. Im Gegenzug dazu kann man aber die Amtszeit ausdehnen. In den tabellarischen Übersichten, die ich Ihnen vorgelegt habe, sehen Sie, von wo bis wo das anderswo geht.

Bei den Zuständigkeiten und Verfahren des Verfassungsgerichtshofes fehlt Ihnen als ganz wesentliche Verfahrensart die Individualverfassungsbeschwerde. Sie greift tief in die gesamte Rechtsordnung ein und bringt den Dauerkonflikt mit den Fachgerichtsbarkeiten. So weit, so klar. Klar ist auch, dass das, was das Bundesverfassungsgericht mit der Individualverfassungsbeschwerde gemacht hat – nämlich die ganze Rechtsordnung zu konstitutionalisieren und damit den Dauerkonflikt zur Fachgerichtsbarkeit immer am Kochen zu halten –, im Land nur in beschränktem Maße möglich ist. Es ist relativ selten, dass ein Landesverfassungsgericht eigene verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickeln kann und damit dann die Fachgerichte überrascht.

Was aber sicher möglich ist, ist die ganz normale verfassungsgerichtliche Kontrolle, und die wird in einem so großen Flächenland wie dem Ihren erhebliche Fallzahlen produzieren. Das eigentliche Problem im Umgang mit der Verfassungsbeschwerde besteht darin: Wir tun so und regeln es auch so, als sei die Verfassungsbeschwerde ein Instrument des Individualrechtsschutzes; wir wissen aber, dass das nicht stimmt, da wir angesichts der Fallzahlen diesen Individualrechtsschutz nicht realisieren können.

Ein Alternativvorschlag, wie man mit dieser Situation umgeht, ist längst auf dem Tisch. Wenn man die Individualverfassungsbeschwerde einführt und sie haben will – was ich immer begrüßen würde –, müsste man zugleich ein freies Annahmeverfahren regeln. Dann wird die Sache ehrlich, dann wird die Sache transparent. Am Inhalt würde sich meines Erachtens nichts ändern. Wir hätten ganz ähnliche Erfolgsquoten; das Gericht müsste aber transparent machen, warum es die einen ablehnt und die anderen auswählt. Wenn es so verfährt, entledigt es sich des üblichen Anscheins, der sonst praktiziert wird. Da wird dann im Annahmeverfahren etwas mit dem Schleier überdeckt, den niemand durchschauen kann, oder aber mit der üblichen Übung, dass die Zulässigkeitserwägungen, die das Gericht anstellt, mal so oder mal so ausfallen.

Wenn man sich entschließt, die Individualverfassungsbeschwerde einzuführen und sie mit dem freien Annahmeverfahren zu koppeln, könnte man tatsächlich modern sein und das Problem, das die Verfassungsgerichte mit der Individualverfassungsbeschwerde derzeit haben, dann auch in den Griff bekommen.

Zum „Dissenting Vote“ habe ich Ihnen in meiner Stellungnahme die Argumente des Kollegen Wolfgang Heide – sie stammen schon aus dem Jahr 1970 – zitiert, die ich alle für einschlägig halte. Ich würde besonders auf Punkt 4 „Steigerung und Intensität der richterlichen Beratung und Erhöhung der Autorität des Gerichtes“ Wert legen. Beim Quorum für die abstrakte Normenkontrolle wissen Sie sicher, dass Sie sich damit beim nationalen Rechtsvergleich im letzten Drittel bewegen. Es scheint ein Gebot der Modernität, das Ganze abzusenken und auch darüber nachzudenken, ob man über das eigentliche Quorum hinausgeht und es an die Existenz von Oppositionsfraktionen bindet.

Bei der Frage „Rechtsschutz der Kommunen vor dem Verfassungsgerichtshof“ bin ich mir mit meinen Kollegen ziemlich einig. Wenn Sie es in die Verfassung hineinschreiben, würde das faktisch sicher nichts ändern. Es gibt aber zwei Dinge zu beachten. Zunächst legt die Bedeutung, die die Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof hat, es nahe, das Ganze auf Verfassungsebene dann auch in den Kompetenzkatalog aufzunehmen.

Darüber hinaus gibt es auch ein systematisches Argument. Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist ein Normenkontrollverfahren, gemessen am verfassungsrechtlichen Maßstab, und das gehört systematisch in die Verfassung hinein. Es ist klar, dass dann das passiert, was immer passiert, wenn man etwas in die Verfassung schreibt: Der einfache Gesetzgeber könnte es mit seinen Mehrheiten nicht mehr einfach ändern. Aber das ist schon gesagt worden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank! Damit haben wir alle vier Statements gehört. Wir kommen zu der ersten Fragerunde, die sich, wie angekündigt, mit der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes beschäftigen soll. Das war gerade schon bei den Statements einer der Schwerpunkte. – Als Erstes hat sich Herr Kollege Körfges gemeldet. Bitte.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Ich darf mich für die SPD-Fraktion zunächst ganz ausdrücklich bei den Sachverständigen für die schriftlichen Stellungnahmen und auch für die mündlichen Erläuterungen bedanken. Als wir in die Diskussion über die Landesverfassung eingetreten sind, haben wir sicher nicht mit so vielen interessanten Aspekten im Hinblick auf das Verhältnis der gesetzgebenden Gewalt zur Rechtsprechung gerechnet. So viele differenzierte unterschiedliche Annahmen hatten wir wohl nicht erwartet.

Ich freue mich jedoch darüber, dass wir – in Anerkennung und Würdigung dessen, was der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit geleistet hat – uns trotzdem darüber unterhalten können, ob man nicht ein gut funktionierendes System an der einen oder anderen Stelle noch optimieren kann. Die Frage ist ja gestellt worden, ob man überhaupt ein gut funktionierendes Verfassungsorgan durch Detailänderungen in Frage stellen sollte.

Ich habe in der ersten Runde drei unterschiedliche Bereiche, die ich gerne noch mal nachfragen möchte. Bei Frau Professorin Will habe ich einiges zur unterschiedlichen

Legitimation gehört und gelesen. Tatsache ist, dass wir sowohl vom Landtag gewählte als auch geborene Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter haben. Gerade die Seniorität bei den Präsidenten geht wohl auf einen historischen Kompromiss seinerzeit bei der Verfassungsgebung zurück.

Ich frage die anderen Sachverständigen ganz ausdrücklich nach ihrer Ansicht. Sehen Sie das auch als verbesserungswürdig an? Im Augenblick ist es ja so, dass über die Wahl aufgrund des Quorums eine politische Absprache stattfindet. Da will ich einen weiteren Gedanken von Frau Professorin Will aufgreifen und fragen: Wie ist es denn mit der Initiative? Wäre es eine Möglichkeit, die Auswahl zu optimieren, wenn wir die Initiativrechte in andere Bereiche hineinlegen würden?

Damit hängt eine andere Frage zusammen. In unserer Landesverfassung wird teilweise Bezug genommen auf die Befähigung zum Richteramt. Was haben wir im Hinblick auf die soziale Auswahl derjenigen zu beachten, die uns am Verfassungsgerichtshof als Richterinnen und Richter in unserer Arbeit, aber auch insgesamt zu überprüfen haben? Sehen Sie da auch Probleme? Ich bin von Beruf Anwalt, und in Anwaltskreisen spielt immer die Justizlastigkeit eines Verfassungsgerichtshofes bei der Beurteilung eine gewisse Rolle. So viel zu dem Bereich.

Aus den unterschiedlichen Beiträgen habe ich jetzt einiges zum Spannungsverhältnis von Wiederwahl und Amtsdauer gehört. Ich frage jetzt jede und jeden noch mal ausdrücklich: Halten Sie eine Wiederwahl für gut? Wenn ja, warum? Wenn nein, welche Amtsdauer würden Sie dann für die Wahl von Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichtern vorschlagen?

Zu guter Letzt die Frage nach der abweichenden Meinung. Unabhängig von der Beurteilung eines Falls vor dem Verfassungsgerichtshof ist es für uns als politisch Tätige auch von einem hohen Interesse, zu erfahren, wie eine Abstimmung bei einer Verfassungsgerichtsentscheidung mehrheitlich abgelaufen ist. Darüber hinaus interessiert uns, ob es Gründe gegeben hat, zu einer anderen Meinung zu kommen, die wir dann auch gerne nachlesen würden. Ich persönlich hätte ein gewisses Faible für Dissenting Opinions. Ich frage jetzt einfach in die Runde: Wie stehen Sie jeweils dazu?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. Weitere Wortmeldungen liegen mir vor von Herrn Dr. Wolf, Herrn Sommer und Frau Hanses. Dann machen wir weiter mit Herrn Dr. Wolf.

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch vonseiten der FDP-Fraktion sage ich herzlichen Dank an die Sachverständigen. Es ist ja gut, wenn wir hören, dass unsere Verfassung im Prinzip gut dasteht, was das Thema „Verfassungsgerichtshof“ anbetrifft.

Aber es gibt doch noch einige Vorschläge von Ihnen. Herr Körfges hat mir eine Frage schon vorweggenommen – vielen Dank – zum Thema „Wahlzeiten und Wiederwahl“. Mich würde interessieren – und da frage ich jeden von Ihnen ganz dezidiert –: Wie stehen Sie zur Einrichtung eines eigenen Verfassungsgerichtshofes? Ist das Ihr Vo-

tum? Halten Sie das für richtig, auch im Hinblick darauf, dass bislang de facto eine sehr starke Kopplung an das OVG stattfindet? – Das wäre der erste Punkt.

Der zweite Punkt richtet sich auf die entsprechenden Wahlverfahren und damit auch die Kandidaten, die zum Durchbruch kommen. Es ist bei einem Quorum völlig klar, dass es zwischen den großen Fraktionen Einigungszwang gibt. Sehen Sie mit Blick auf die etwas stärkere Aufspaltung der Kräfte in den Parlamenten auch eine Notwendigkeit, möglicherweise etwas kleinere Parteien und Fraktionen im Landtag mit Vorschlägen zum Durchbruch zu verhelfen, was ja de facto bislang ausgeschlossen ist?

Dann ist noch das Thema „Sondervotum“ angesprochen worden, im Zusammenhang mit der Mitteilung des Abstimmungsergebnisses. Auch da noch einmal die Frage: Wie stehen Sie – einige haben es ja bereits angesprochen – zum Thema „Mitteilung des Abstimmungsergebnisses“? – Vielen Dank.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Auch von meiner Fraktion und von mir persönlich vielen Dank an die Experten für die Einlassung und für die eingereichten Stellungnahmen. Ich habe nur noch ein paar kleinere Rückfragen, da Kollege Körfges doch schon einiges vorweggenommen hat.

Allerdings habe ich hier noch einen Punkt, auf den Sie in Ihren Stellungnahmen teilweise sehr genau, teilweise aber auch nur sehr rudimentär eingehen. Es geht um die Zusammensetzung des Landesverfassungsgerichtshofes nach Herkunft: ob jetzt als Richter oder als Anwalt; auch das Professorengericht ist einmal genannt worden. Herr Starostik sagte vorhin schon etwas zu der Laienbeteiligung. Da hätte ich gerne gewusst, wie da Ihre Idealvorstellungen aussehen würden: ob man das drittelt, ob man aus jeder Quelle einen Kandidaten haben muss – das hätte ich gerne gewusst.

Dann finde ich das Vorschlagsrecht sehr interessant. Es ist ja so: Solange man den Landtag entscheiden lässt, werden doch größtenteils relativ regierungsnahen Vorschläge durchkommen. Im Moment haben wir ein etwas verklausuliertes Verfahren, bei dem immer zwei nicht unbedingt aus einer Richtung stammende Vorschläge genommen werden würden. Nur bei den Nachwahlregelungen sieht das dann schon wieder anders aus; da wird nur einer gewählt.

Von daher: Wie würde Ihrer Meinung nach das Vorschlagsverfahren aussehen? Sollte man für die gesamte Richterschaft alles aus dem Landtag heraus machen? Oder sollte der Landtag den Gerichtshof nur einmal bestimmen, und danach können die Vorschläge für Nachwahlverfahren zwar dem Landtag vorgelegt werden, kommen aber vom Landesgerichtshof selber? Da hätte ich gerne eine Bewertung von Ihnen, speziell was die Nachwahlregelungen angeht. – Das wäre es erst mal. Danke schön.

**Dagmar Hanses (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Sachverständige! Auch von der Grünenfraktion ganz herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und für Ihre Teilnahme heute. Normalerweise nimmt man nicht einzelne Sachverständige besonders heraus, aber ich möchte insbesondere Frau Professorin Will noch einmal besonders danken.

Das, was Sie an Anlagen angefügt haben, geht über das, was wir üblicherweise vorgelegt bekommen, weit hinaus, und es bietet uns eine hervorragende Übersicht.

Auch wir als Grünenfraktion haben noch Fragen. Sie konnten in Ihren kurzen Eingangstatements gar nicht alles das sagen, was Sie schon in den Stellungnahmen geschrieben haben. Für uns stellt sich noch einmal die Frage nach dem Quorum für die abstrakte Normenkontrolle. Einige von Ihnen gesagt, dass Sie da Regelungsbedarf sehen. Woran könnte man das binden? Was wäre ein Punkt, woran Sie das festmachen würden?

Dann eine Frage, die sich im Grunde übergeordnet stellt. Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Einführung der Individualverfassungsklage einerseits und der Zusammensetzung des Gerichts andererseits? Insbesondere Herr Professor Mayer hatte ja unterschiedliche Formen und Stellschrauben beschrieben. Was für Folgen ergeben sich daraus? – So weit in der ersten Runde.

**Lutz Lienenkämper (CDU):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Auch von unserer Seite der ausdrückliche Dank an alle Sachverständigen. Das ist genauso obligatorisch wie ernst gemeint und nicht nur eine Floskel. Ich finde auch, dass wir einen sehr guten Überblick bekommen haben. Deswegen habe ich auch gar nicht so wahnsinnig viele Fragen. Was mich interessiert, ist die Zusammensetzung des Gerichtes. Wir haben ja geborene Mitglieder und Hinzugewählte. Da ist über die Legitimationsunterschiede gesprochen worden. Alle sind nebenamtliche Verfassungsrichter.

Wenn wir jetzt darüber nachdächten, einen hauptamtlichen Verfassungsgerichtshof – danach hat Herr Dr. Wolf schon gefragt – zu installieren, könnte eine Zwischenlösung darin bestehen, den Präsidenten und gegebenenfalls einen stellvertretenden Präsidenten als hauptamtlichen Verfassungsrichter zu beschäftigen und im Übrigen den Spruchkörper mit nebenamtlichen Richtern – wie auch immer sie gewählt werden – zu besetzen. Würden Sie diese Disparität für schwierig oder verfassungsrechtlich unmöglich halten, oder würden praktische Argumente aus Ihrer Sicht dagegensprechen, so zu verfahren?

**Prof. Dr. Bodo Pieroth (Sachverständiger der Fraktion der PIRATEN):** Eine kleine Zusatzfrage habe ich an Herrn Mayer: Hier ist darüber geredet worden, wie es einzuschätzen ist, dass auch juristische Laien Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes sein können. Und da ist eben als Argument dafür genannt worden, dass man so die ganze Bandbreite von Sichtweisen bis hin zur – könnte man sagen – Mobilisierung gesellschaftlicher Engagements abbildet.

Ich bin da auch, wie Herr Mayer, sehr skeptisch eingestellt. Vor allen Dingen glaube ich nicht, dass durch einen – gestatten Sie, Frau Will – „Alibi-Laien“ in Brandenburg die gesamte Bandbreite der gesellschaftlichen Sichtweisen zusätzlich hineinkommt.

Da scheint mir das, was Herr Mayer angedeutet hat, nämlich ein – nach dem Vorbild des US Supreme Court – Amicus-Curiae-Verfahren der sinnvollere Weg, um so ein

größeres Sichtfeld über die gesellschaftlichen Probleme, die hinter dem konkreten juristischen Streitgegenstand liegen, zu bekommen.

Herr Mayer, würden uns kurz über die Verfahrensvoraussetzungen aufklären? Ich habe da einmal selber mitgewirkt, war aber nicht interessiert genug an dem Verfahren, sondern ich habe nur die Sachfragen bearbeitet. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Das waren erst mal die Wortmeldungen zur ersten Runde. Dann kommen wir zur Antwortrunde und beginnen wieder bei Herrn Starostik.

**RA Meinhard Starostik (Verfassungsgerichtshof Berlin):** Lassen Sie mich anfangen mit den Fragen von Herrn Kollegen Körfges. Zuvor möchte ich noch ein Statement – quasi vor die Klammer – ziehen. Man muss sich, wenn man über die Bedeutung der Rechtsprechung eines Verfassungsgerichtes auch auf Landesebene nachdenkt, eines vor Augen führen: Das ist kein Gericht im Instanzenzug. Deswegen führt die Rechtsprechung eines Verfassungsgerichtes meiner Meinung nach auch nicht zur Vergerichtlichung aller politischen Prozesse.

Ein Verfassungsgericht stellt für den Bürger außerordentliche Rechtsbehelfe zur Verfügung, was die Normenkontrolle und was die Verfassungsbeschwerde gegen Urteile angeht. Es stellt im parlamentarischen Raum oder im staatlichen Raum den Organen Rechtsbehelfsmöglichkeiten zur Verfügung und gibt den Bürgern bei der Wahlanfechtung, bei Volksbegehren und Volksabstimmung die Möglichkeit zur rechtlichen Überprüfung. Die Prüfungsmaßstäbe des Verfassungsgerichtes sind dabei alleine diejenigen der Verfassung, und die sind immer weiter als die des einfachen Rechtes, nach dem ein Gericht urteilen muss.

Das heißt, die politischen Entscheidungsspielräume bleiben immer gewahrt. Die Verfassungsgerichte sind immer äußerst zurückhaltend, wenn sie dem Gesetzgeber ein Korsett anlegen sollen. Der Gesetzgeber hat Einschätzungsspielräume, er hat weite Gestaltungsspielräume. Das sollte man bitte bedenken, wenn man darüber redet, wie ein Verfassungsgericht zusammengesetzt wird und über welche Materien es entscheiden soll.

Nun zu der ersten Frage nach der Legitimation. Ich persönlich bin der Auffassung, dass die Bestellung von geborenen Mitgliedern, so wie es die Landesverfassung historisch festgelegt hat, nicht mehr zeitgerecht ist. Das entspricht nicht mehr heutigem Legitimationsempfinden und Transparenzempfinden. Es würde ja bedeuten, dass die Präsidentin des Obergerichtes dann im Grunde entscheiden müsste: „Ich will auch Präsidentin des Landesverfassungsgerichtes werden“, wenn sie dazu berufen würde. Ich denke, dass heutigen Vorstellungen eigentlich nur die Wahl sämtlicher Mitglieder des Verfassungsgerichtes entspricht.

Was die Justizlastigkeit angeht, so habe ich schon in meiner Stellungnahme gesagt: Wir empfinden es als sehr wichtig, dass in den Beratungsprozess auch die Stellungnahmen der Anwältinnen und Anwälte hineinkommen, weil sie die Rechtsverfahren,

über die wir bei den Urteilsverfassungsbeschwerden meistens zu entscheiden haben, doch mit anderen Augen sehen als die Richter.

Was die Laien angeht, so kann man in solch einem kleinen Gremium niemals die gesellschaftliche Vielfalt so abbilden, wie ein Parlament das kann. Die Laien können sozusagen nur zu einem außerjuristischen Verständnis bzw. zu einem Verständnis beitragen, das nicht von vornherein von juristischer Sichtweise getragen ist. Das kann durchaus wertvoll sein, wenn man sich als Verfassungsgericht dann immer wieder vor Augen führt, dass unser Maßstab die Verfassung ist und sonst nichts anderes.

Auch wenn die Motivation, aus der wir einen Fall betrachten, wichtig ist: Es ist aber nun einmal so, dass die maximal drei Laien, die im Berliner Gericht mit insgesamt neun Richtern dabei sein könnten, natürlich nicht so ein Verfahren wie Amicus Curiae oder eine erweiterte Beteiligung von Sachverständigen durch das Gericht ersetzen können. Aber das sind Dinge, die auch die Verfahrensordnung des Gerichtes regeln kann. Das muss man nicht unbedingt in der Verfassung über das Gericht regeln.

Ich persönlich bin der Meinung, dass wir zu viel nur nach Aktenlage entscheiden und ein bisschen mehr Sachverhaltsaufklärung machen müssten. Wir sind keine Ombudsleute, wir sind ein Gericht. Man muss uns den Sachverhalt vortragen. Der Bürger muss sagen, wo ihn der Schuh drückt; das Organ, das klagt, muss sagen, wo es eine Rechtsverletzung sieht. Aber wenn wir erkennen, dass das zutrifft, dann müssen wir die Instrumente haben, um selber den Sachverhalt aufzuklären. Dazu gehört eben auch, dass Sachverständige gehört werden. Wir kennen das vom Bundesverfassungsgericht, wo das in umfangreichen Verfahren immer ausreichend getan wird.

Dann war die nächste Frage die nach der Wiederwahl. Ich habe es schon gesagt: Ich bin der Meinung, eine einmalige Amtszeit stärkt die Unabhängigkeit. Dazu bedarf es einer gewissen Dauer der Amtszeit, die über eine Legislaturperiode hinausgehen sollte. Zehn Jahre, wie in Brandenburg, sind vielleicht schon ein bisschen viel; das sind zwei Legislaturperioden. Eine Zeitdauer, die irgendwo in der Mitte liegt, so sieben Jahre, acht Jahre, halte ich eigentlich für ideal.

Zum Punkt „abweichende Meinung“ habe ich schon gesagt: Ja, das ist ein sehr wichtiges Instrument, auch für die Meinungsbildung im Gericht selber. Nur, verpflichtend sollte man das Ganze nicht machen, denn das würde doch die Abstimmungsergebnisse erschweren; nach dem Motto: Man ist dagegen, will jetzt aber kein Sondervotum dazu schreiben. Das sollte nicht sein.

Ich halte eigentlich die Regelung für gut, die wir für die Praxis in unserem Gericht gefunden haben: Wenn wir es für erforderlich halten, dann teilen wir das Abstimmungsergebnis mit, ansonsten nicht. Das wird von allen neun getragen. Die abweichende Meinung könnte bei uns vielleicht etwas öfter veröffentlicht werden. Es ist jedenfalls ein wichtiges Instrument, um Rechtsfrieden herzustellen, indem man zeigt: Es war nicht eine ganz einhellige Meinung, die zu dieser Entscheidung geführt hat.

Als Nächstes zu Ihnen, Herr Dr. Wolf. Ihre Frage halte ich für sehr wichtig. Stichwort: eigener Verfassungsgerichtshof. Ich meine: Ja, unbedingt. Das betrifft auch die Aus-

stattung des Verfassungsgerichtshofes. Wir sehen es in Berlin, dass wir, wenn wir nur ehrenamtliche Richter haben, nicht um eine gewisse Zahl von wissenschaftlichen Mitarbeitern herumkommen, die in der Regel aus dem richterlichen Dienst kommen. In Berlin ist es so, dass das eine Bewährungsstelle ist; ähnlich wie wenn man zum Oberlandesgericht geht. Ohne die kommen wir nicht aus.

Dann greife ich vor und komme zur Frage von Herrn Lienenkämper: hauptamtliche oder nebenamtliche Richter. Das gehört ja auch zum Bereich der Ausstattung des Gerichtes. Nachdem politisch eine Regelung, dass nur hauptamtliche Richter beschäftigt würden, nicht durchsetzbar war, haben wir in Berlin nunmehr die Regelung, dass das Abgeordnetenhaus, wenn der Arbeitsanfall es erfordert, auf Antrag des Gerichtes Richter als hauptamtliche Richter bestellen kann,

Dem würde solch eine Regelung, wie Sie sie angedacht haben, durchaus entsprechen, indem man sagt: Präsident, Vizepräsident oder auch mehr, wenn das erforderlich ist, sind hauptamtlich, und ansonsten alles nebenamtlich. Ich halte das für möglich. Man muss schauen, wie sich das auf das Arbeitsklima auswirkt, ob dann die Unterschiede in der Bezahlung usw. für Ärger sorgen. Da habe ich keine Erfahrungswerte. Das wäre sicherlich ein Punkt, den man bedenken müsste; aber ich halte es grundsätzlich für möglich.

Wenn Sie sich in Nordrhein-Westfalen zur Individualverfassungsbeschwerde entscheiden, werden Sie einen Arbeitsanfall haben, der zu anderen Regelungen führen muss als der in den kleineren Bundesländern. Sie können gut auf eine Zahl von 500 bis 1.000 Verfahren kommen. Sie haben hier die fünffache Einwohnerzahl von Berlin. Wenn ich die Zahlen von Berlin entsprechend hochrechne, sind Sie schnell bei 1.000 Verfahren, und das muss irgendwie abgearbeitet werden. Es gilt der Grundsatz: Schnelles Recht ist gutes Recht. Wir kommen in Berlin inzwischen auf eine Erledigungsdauer von sechs Monaten bis maximal ein Jahr. Ich finde, das ist wichtig für den Bürger. Er weiß: Ich muss da nicht jahrelang warten, um über meine Beschwer befunden zu bekommen.

Damit komme ich zurück auf die Frage von Herrn Sommer: Zusammensetzung und Idealvorstellung. Die Drittelregel – ein Drittel müssen Berufsrichter sein; ein weiteres Drittel müssen Volljuristen sein, denn es handelt sich immerhin um Rechtsprechung; und ein Drittel können Laien sein – halte ich eigentlich für eine ganz gute Regelung.

Zum Geschlechterproporz. Da ist eher schon die Frage, ob sich das nicht sowieso erledigt hat, weil das im Grunde kein Diskussionsthema mehr ist. Da müssen Sie als Politiker einschätzen, ob Sie das für erforderlich halten, um durchzusetzen, dass die Geschlechter entsprechend wiedergespiegelt sind. Das dritte Geschlecht, das gerade in der letzten Zeit aufgekommen ist, ist, glaube ich, in noch keiner Verfassung irgendwie geregelt. Das ist etwas ganz Modernes, das ist noch ungeregt.

Zum Vorschlagsrecht. Ich halte es für richtig, dass das politische Gremium, der Landtag, das Vorschlagsrecht hat. Die Fraktionen müssen sich einigen. Ich glaube, es kann politisch klappen, eine Besetzung nach Fraktionsstärke hinzubekommen. Bei uns in Berlin klappt das jedenfalls, und ich glaube, in Brandenburg klappt es auch gut.

Wenn Sie zu viele andere Institutionen mit einbeziehen, schaffen Sie vielleicht auch zu viel Diskussion um die Ämter. Es geht letztlich doch wiederum um Persönlichkeiten, die fachlich dafür geeignet sind. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass die parteipolitischen Präferenzen nachher in der gerichtlichen Praxis keine Rolle mehr spielen. Das sagen im Grunde alle, die mit Verfassungsgerichten zu tun haben.

Dann war da noch die Frage nach dem Quorum. Ich bin auch der Meinung, dass 25 % ist zu hoch angesetzt ist. 20 % oder zwei Fraktionen, das wäre vielleicht eine machbare Regelung. Ich habe etwas ketzerisch in meine Stellungnahme geschrieben: Warum müssen es mehr sein als die, die ein Gesetz initiieren dürfen? – Aber das ist natürlich unrealistisch. Deswegen will ich diesen Vorschlag auch nicht weiter vertiefen. Wenn man zu einer Absenkung des Quorums kommt, würde das der heutigen modernen Zusammensetzung der Parlamente noch am meisten entsprechen.

Frau Hanses, Ihre Frage, ob die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts und die Individualverfassungsbeschwerde zusammenhängen, kann ich nicht beantworten. Aber sicherlich sind die juristischen Laien manchmal ganz gut dafür geeignet, zu sagen, wo dem Bürger der Schuh drückt. Die Juristen sind da manchmal vielleicht etwas zu sehr vom Alltagsleben abgehoben. Von daher finde ich es auch gut, wenn Nichtjuristen in dem Gericht sitzen, ja. Das hat vielleicht eine Wechselwirkung. – Schönen Dank.

**Prof. Franz Mayer (Universität Bielefeld):** Vielen Dank für die Fragen. Zunächst zur Frage von Herrn Körfges nach den Unterschieden in der Legitimation bei den geborenen und den gekorenen Verfassungsrichtern. Ich würde die Einschätzung, die gerade geäußert worden ist, teilen, dass das nicht mehr zeitgemäß ist. Ob es verfassungswidrig ist, dass wir einen solchen Unterschied haben – da bin ich mir nicht so sicher.

Es ist immerhin so, dass man auch für die geborenen Verfassungsrichter eine Legitimationskette der Berufsrichter konstruieren kann. Von daher spielt das eher eine Rolle auf der Ebene der Verfassungsästhetik, des Gleichlaufs, der gleichen gefühlten Wertigkeit – aber es ist meiner Meinung nach keine Frage der Verfassungskonformität oder Nichtkonformität.

Der Zusammensetzungsmodus ist ganz eigentümlich, jedenfalls was die Regelung angeht, dass die jeweils lebensältesten – also noch nicht einmal die dienstältesten – OLG-Richter als OLG-Präsidenten im Gericht sitzen. Auch da würde ich nicht ohne Weiteres sagen: „Das ist verfassungswidrig“, aber es ist jedenfalls eigentümlich, wenn man sich ein Verfassungsgericht eigentlich so vorstellt, dass es eben ein Fachgericht für Verfassungsrecht ist. Dann ist das als Qualifikationsmerkmal besonders weit weg. Das leuchtet mir überhaupt nicht ein.

Ich sehe natürlich die Hintergründe, die historisch dazu geführt haben: Anfangs war man vonseiten der OLG-Präsidenten überhaupt nicht bereit, in dieses neue Gericht einzuziehen, und man wurde dann mit der Androhung der Dienstaufsicht vom Ministerpräsidenten da hineingezwungen. Aber ich glaube, das ist heute wirklich passé.

Ich komme noch einmal zu der Frage, inwieweit die Geschlechter repräsentiert sein sollten. Mir schwebt jetzt keine Quote im Sinne einer 50/50-Parität vor; so habe ich das nicht gemeint. Ich habe die Regelung in Brandenburg im Blick, wo eine Mindestanzahl von drei des jeweiligen Geschlechtes vorgesehen ist. Anekdotisch möchte ich anmerken: Ich habe gelegentlich vor dem Bundesverfassungsgericht als Prozessvertreter plädieren dürfen, und da habe mir wiederholt gedacht: Es ist schon gut, dass da jetzt nicht wie früher acht alte Männer sitzen. Das ist einfach so ein Gefühl, juristisch gesehen. Ich glaube, Sie wissen, was ich meine.

Aber andererseits – mein Vorredner hat auch darauf aufmerksam gemacht – ist das heute vielleicht ohnehin kein Thema mehr, und Sie können das der Klugheit derjenigen überlassen, die für die Richterauswahl sorgen, und können das dann auch noch mit entsprechenden Quoren steuern, die man im Landtag haben muss. Ich sage nicht, dass man das rechtlich festschreiben muss, aber ich glaube, es ist auch hier nicht mehr zeitgemäß, wenn man diesen Punkt nicht im Blick hat.

Zur Wiederwahl und zur Amtsdauer. Ich würde mich aus den schon geäußerten Gründen auch gegen die Wiederwahl aussprechen, obwohl man das in allen möglichen Kontexten kennt, auch beim Europäischen Gerichtshof. Aber das führt zu Wahlkampagnen und zu Überlegungen bei den Richtern, die, glaube ich, nicht gut sind.

Ich würde eher für kurze Amtsdauern plädieren; denn ich mache die Beobachtung, dass die Abnutzungseffekte bei einem wirklich anspruchsvollen Verfassungsrichteramt mit hoher Auslastung doch ganz erheblich sind. Außerdem würde ich eine recht hohe Altersgrenze vorschlagen. Auf eine Faustformel gebracht: Wählen Sie idealerweise Leute ins Verfassungsrichteramt, die hinterher nichts mehr werden wollen, weil auch das eine gewisse Unabhängigkeit sichert.

(Heiterkeit und Zurufe)

– Es mag sein, dass es Leute gibt, die schon in jungen Jahren nichts mehr werden wollen; das ist richtig. Die abweichende Meinung ist schon kommentiert worden.

Ich spreche mich auch für die Möglichkeit einer abweichenden oder konkurrierenden Meinung, also eines Sondervotums aus. Man kann damit eine befriedende Funktion aktivieren, wodurch sich auch die unterlegene Partei ein Stück weit in der Entscheidung wiederfindet und sieht: Ganz abwegig war unsere Position doch nicht. Nicht selten sind die Mindermeinungen von heute die Mehrheitsmeinungen von morgen. Es regt auch die Verfassungsrechtswissenschaft an, sich mit dem breiteren Spektrum der Argumente auseinanderzusetzen und hält so das Verfassungsrecht offener.

Man muss aber auch berücksichtigen, dass eine solche Möglichkeit die Autorität eines Gerichtes schwächt, dass ein Gericht, das in Supreme-Court-Manier mit fünf zu vier Meinungen unterwegs ist, natürlich weniger ernst genommen wird. Genau deswegen haben wir eine ganz beachtliche Tradition in Europa, die die Möglichkeit der Sondervoten ganz bewusst auslöst.

Beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zum Beispiel gibt es auch keine Sondervoten; wir wissen nicht, was da passiert. Wir wissen nur, dass es einen erhebli-

chen Einigungsdruck gibt. Das muss man sehen. Das gilt dann eben auch für die Möglichkeit, das Abstimmungsergebnis mitzuteilen, das hat denselben Effekt. Wenn Sie hinterher wissen, dass überhaupt und wie es umstritten war, kann das die Autorität des Gerichtes schwächen.

Herr Wolf, zu Ihren Fragen. Ein eigener Verfassungsgerichtshof – diese Idee liegt ja nahe. Die Koppelung mit dem Oberverwaltungsgericht erscheint mir jedoch problematisch. Man muss sich trotzdem gewissen Realitäten zuwenden und die besagen nun mal, dass das Fallaufkommen einen eigenen Verfassungsgerichtshof wahrscheinlich nicht ohne Weiteres rechtfertigt. Es wäre denkbar, dass man damit so etwas kreierte, wie wir es am Beispiel des Seegerichtshofs in Hamburg beobachten konnten. Dieses Gericht wurde in die Welt gesetzt und hat dann jahrelang auf den ersten Fall gewartet. Der kam dann irgendwann.

(Zuruf: Der hatte es dann aber auch in sich!)

– Der hat das dann auch in sich, richtig. Das war auch absehbar, und das hat man dann in Kauf genommen. – Nur, ganz pragmatisch gesprochen, ist das – wenn Sie den Steuerzahlern gegenüber rechenschaftspflichtig sind – durchaus eine Frage, ob Sie das riskieren wollen. Wenn Sie ein Verfassungsgericht an bestehende Strukturen andocken – eben an den ganzen Apparat, an die Geschäftsstelle, die es schon gibt, wie zum Beispiel in Münster oder in Bückeburg; in Niedersachsen ist es, meine ich, ein Amtsgericht –, dann hat das natürlich gewisse Vorteile.

Ich will noch mal auf das eingehen, was schon gesagt worden ist. In Brandenburg und Berlin hatte man eine flexible Lösung geschaffen, weil niemand genau wusste – das war ja der Hintergrund –, wie sich das Arbeitsaufkommen bei Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde entwickeln würde. In Berlin und Brandenburg gibt es die Möglichkeit, das sozusagen unterwegs zu ändern und die Richter zu Vollzeitrichtern zu ernennen. Das ist zwar noch nie gemacht worden, weder in Brandenburg noch in Berlin, aber diese flexible Möglichkeit schiene mir ein Mittelweg auf dem Weg zu einem eigenständigen Verfassungsgericht mit Vollzeitrichtern.

Zum Vorschlagsrecht für kleinere Gruppierungen im Parlament. Das ist natürlich schwierig; es sei denn, Sie nehmen die Regelung, wie sie in Bayern gilt. In Bayern hat man eine recht komplexe Zusammensetzung: zum einen die 22 Berufsrichter und zum anderen die 15 vom Landtag gewählten. Diese werden am Anfang der Legislaturperiode gewählt, und das ist letztlich eine Abbildung des Parteienproporz.

Dann tritt der Verfassungsgerichtshof in einer Neuerformation zusammen, die sich aber unterschiedlich zusammensetzt, je nachdem, um was es geht. Bei den Popularklagen zum Beispiel sind das fast nur die Berufsrichter, bei den Verfassungsbeschwerden sind dann die Nichtberufsrichter in der Mehrzahl. So kann man es also auch dosieren. Bei diesem Modell hätte man die kleinen Gruppierungen mit dabei. Was dabei allerdings verloren geht, ist die Kontur des Verfassungsgerichts. Man weiß dann erst recht nicht mehr: Wer sind denn eigentlich diese 22 plus 15 Leute? Man hat überhaupt kein klares Bild mehr vor Augen. Das kann auch schädlich sein.

Ansonsten wäre die Antwort: Quoren. Wenn Sie nicht einfache Mehrheiten, sondern sehr hohe qualifizierte Mehrheiten fordern, dann stellt das bis zu einem gewissen

Grad sicher, dass dann auch parlamentarische Opposition berücksichtigt wird und dass man zu einem gewissen Aushandeln der jeweiligen Kandidaten kommt.

Vermutlich steht Ihnen allen das Beispiel „Bundesverfassungsgericht“ vor Augen. Die Partei Die Linke zum Beispiel ist im Bundesverfassungsgericht bis jetzt noch nicht vertreten; die Grünen sind schon zweimal ins Verfassungsgericht gekommen, wenn ich das so formulieren darf. Die FDP ist auch vertreten, CDU/CSU und SPD ebenfalls, aber die Linke nicht. Das ist wahrscheinlich mit solch einem Mehrheitsquorum nicht sicherzustellen, dass wirklich jede Gruppierung berücksichtigt wird. Das funktioniert also nicht. Da müssten Sie die bayerische Lösung wählen.

Herr Sommer, ich komme zu Ihrer Frage, wie man sich das Gericht vorstellen kann: Professorengericht, Richtergericht oder anderes Gericht? Um es noch mal deutlich zu sagen: Es geht um Ausgewogenheit. Es macht überhaupt keinen Sinn, da nur Professoren reinzusetzen, die vor allem ganz, ganz lange Urteile schreiben, in denen ganz viel drinsteht zu Dingen, die man schon immer mal sagen wollte. Gleichzeitig braucht man durchaus die Berufsrichter, die einfach handwerklich wissen, wie man ein Urteil erlässt, Kostenentscheidungen formuliert, und all diese ganzen Dinge.

Auf der anderen Seite – das habe ich eingangs bereits erwähnt – ist ein Übergewicht bei den Berufsrichtern vielleicht auch nicht hilfreich. Wenn ich das so vereinfachen darf: Berufsrichter neigen dazu, vor allem und nur den ihnen vorliegenden Fall zu entscheiden und weniger – ich übertreibe etwas – auf das Gesamtsystem zu achten, weniger die verfassungsdogmatische Weiterentwicklung im Blick zu halten.

Deswegen ist in erster Linie Ausgewogenheit wichtig. Ich bin mir nicht sicher, ob Sie das als Formel ins Gesetz schreiben können: so und so viel Rechtsanwälte und Professoren des Verfassungsrechts, Berufsrichter usw. Es wäre hilfreicher, wenn diese Kultur im Parlament entstünde, so wie sie auf Ebene des Bundesverfassungsgerichts mittlerweile wohl besteht.

Noch ein Wort zu den Nichtjuristen. Man kann ein Verfassungsgericht sicher auf viele Weisen begründen und erklären. Wenn eine mögliche Begründung jedoch lautet, dass ein Verfassungsgericht auch dazu dient, politisch getroffene Entscheidungen noch einmal unter einer völlig anderen Diskursschablone auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen, dann ist es doch so, dass es in der Richterbesprechung bei Verfassungsgerichten um einen Fachdiskurs unter Verfassungsrechtlern geht.

So jedenfalls scheint es beim Bundesverfassungsgericht der Fall zu sein. Dazu gibt es auch einschlägige sozialwissenschaftliche Forschungen: Kranenpohl – „Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses“ – hat uns da einiges erklärt. Viele von uns Staatsrechtslehrern haben sicher auch anekdotische Einblicke von den Kollegen, die im Gericht unterwegs sind.

Es geht also schon um einen Fachdiskurs. Die Nichtjuristen gehen dann einfach baden. Die können sich vielleicht im Vorhinein durch ihre Mitarbeiter munitionieren lassen, aber damit stärken sie einmal mehr die Macht dieser unsichtbaren Kräfte im Hintergrund, die die Entscheidungen vorbereiten. Aber in der Richterbesprechung ist man dann auf sich alleine gestellt. Man kann dann vielleicht noch mal den einen oder anderen Aspekt einbringen, sozusagen aus nichtjuristischer Sicht, aber da – ich

komme gleich noch auf das zurück, was Herr Pieroth mich gefragt hat -- gibt es vielleicht andere Kommunikationskanäle von Zivilgesellschaft in den Verfassungsdiskurs hinein.

Aus dem Gericht heraus sich sozusagen selbst zu erneuern – das war auch eine Idee, die hier geäußert wurde. Da hege ich allerdings eine gewisse Skepsis. So etwas existiert in gewissem Sinne zum Teil wohl beim Bundesverfassungsgericht: Es gibt Gesprächskanäle, es gibt auch zunehmend das Phänomen, dass man als früherer Mitarbeiter – der sogenannte Dritte Senat des Bundesverfassungsgerichts – dann später ins Bundesverfassungsgericht zurückkehrt.

Aber ich habe eine gewisse intuitive Skepsis gegen ein solches Konzept der Selbsterneuerung. Mir scheint es intuitiv sympathischer, wenn man hier immer wieder neu mischt, um keine Versäulung oder irgendwelche Versteinerungen zuzulassen. Möglicherweise könnte das dann auch noch erblich werden, also immer dieselbe Familie im Verfassungsgericht; das könnte man sich ja auch vorstellen.

(Heiterkeit)

Zum Quorum bei der abstrakten Normenkontrolle. Ich will es noch einmal deutlich sagen – das ist auch von den Kollegen so geäußert worden –: Es ist weitgehend eine politische Frage, inwieweit Sie hier darangehen wollen, das Drittelquorum abzusenken. Das ist kein Minderheitenrecht im engen Sinne. Es ist ursprünglich konzipiert als ein Drittel in Anlehnung an die Regelung zum Bundesverfassungsrecht im Grundgesetz. Damals hat man eben ein Drittel vorgesehen.

Im Jahr 2009 wurden die ganzen Minderheitsquoten – bei Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, bei der Subsidiaritätsklage nach Art. 23 Grundgesetz und eben bei der Normenkontrolle – abgesenkt auf ein Viertel. Ich sage meinen Studenten immer, damit sie sich das besser merken können: überall dasselbe Quorum. Das ist eine Form der Verfassungsästhetik. Und wenn Sie anfänglich dem Grundgesetz gefolgt sind mit dem Drittelquorum, läge es nicht fern, wenn Sie jetzt entsprechend auch ab auf ein Viertel absenken. Im Übrigen ist es – ich wiederhole noch einmal – eine politische Frage.

Zur Frage, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen der Einführung einer Verfassungsbeschwerde und der gegenwärtigen Zusammensetzung des Gerichts. Im Hinblick auf die Überlegung, ob die Arbeitslast absehbar höher würde, kann man sich ja mal die Zahlen aus Bayern anschauen. Das ist ja auch ein größeres Bundesland, in dem die Verfassungsbeschwerde neben dieser eigentümlichen Popularklage existiert. Die Größenordnungen für 2014 sahen so aus: 117 Verfassungsbeschwerden, 16 Popularklagen, bei 136 Gesamtneuzugängen. Sie sehen, das sind fast alles grundrechtsbezogene Rechtsbehelfe gewesen.

Daher steht zu erwarten, dass auch in Nordrhein-Westfalen die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde die Arbeitslast verändern würde. Dann schiene mir die Zusammensetzung, wie wir jetzt haben, unter verschiedenen Aspekten wirklich nicht mehr gut begründbar: Da denke ich an die Sache mit den lebensältesten OLG-Richtern oder die sehr starke Andockung an die Berufsrichter. Also, mit einem Wort: Wenn das Gericht mächtiger würde, in dem Sinne, weil es eben dann mehr zu ent-

scheiden hätte, dann müsste man definitiv die Zusammensetzung überdenken, und die Wahl durch den Landtag wäre dann verfassungssymbolisch das Mindeste.

Herr Lienenkämper, Sie haben gefragt, ob es eine gute Idee wäre, nur Teile des Gerichts vollamtlich zu besetzen. Das habe ich mich auch gefragt. Vielleicht könnte man den Präsidenten und/oder den Generalsekretär – das gibt es ja auch in einigen Ländern – als hauptamtliche Akteure einsetzen. Das könnte eine vielleicht nicht optimale, aber immerhin handhabbare Lösung für das Problem sein. Man will vermeiden, dass man so eine Art Phantomgericht schafft, mit lauter hauptamtlichen Leuten, die nicht wirklich ausgelastet sind.

Auf der anderen Seite schaffen Sie damit natürlich einen sehr mächtigen Präsidenten. Der Präsident und/oder der Generalsekretär würden aufgrund dieser zentralen hauptamtlichen Stellung über die Ressourcen des Gerichtes wahrscheinlich gut und besser befinden können als die gelegentlich vorbeikommenden Verfassungsrichter. Das muss man wissen, dass das eine Unwucht im Gericht erzeugen könnte.

Daher: Es ist – aus meiner Sicht – keine schöne, keine optimale Lösung. Aber angesichts des Problems, mit dem wir es hier zu tun haben, wäre es vielleicht eine vermittelnde Lösung, die man versuchsweise im einfachen Recht verankert, damit man das Ganze auch einfacher abändern kann.

Dann zur Frage von Herrn Pieroth. Ich habe bereits gesagt, warum ich bei den Laien gewisse Vorbehalte habe; ich will aber konzedieren, dass es nach außen hin durchaus einen Effekt gibt und einen Eigenwert haben kann. Wenn ein bekannter Regisseur – in dem Fall ein Kunstschaffender wie Andreas Dresen – im brandenburgischen Verfassungsgericht sitzt, dann schafft dies Aufmerksamkeit für das Verfassungsgericht. Bewusstsein für das Verfassungsgericht – das hat auch einen Eigenwert; das will ich nicht abstreiten.

Wenn man – das habe ich auch in meiner Stellungnahme ausgeführt – Kommunikationskanäle von der Zivilgesellschaft, also von den Nichtjuristen, in diesen Fachdiskurs, der im Verfassungsgericht idealerweise ablaufen sollte, legen will, dann sind vielleicht die Amicus-Curiae-Konzepte, wie wir sie aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis kennen, hilfreicher.

Man muss dabei sagen: In gewissem Sinne gibt es das informell beim Bundesverfassungsgericht schon heute. Die Idee, dass man einfach mal so einen Schriftsatz zum Bundesverfassungsgericht schicken kann, haben schon viele gehabt. Solche Schriftsätze werden vom Bundesverfassungsgericht durchaus aufgenommen, wenn das passt. Es gibt die Figur des Sachverständigen Dritten, über den man so etwas prozessual einführen kann, wenn man das denn will.

Richtig ist aber, dass wir mit unseren doch recht strengen prozessualen Kategorien Schwierigkeiten haben, das wirklich gut zu verorten. Da müsste man wirklich einmal über intelligente Lösungen nachdenken, was die Voraussetzungen sein können, um einen solchen Schriftsatz in gewissem Sinne zuzulassen. Das wäre die Option, wenn man es denn regeln wollte. Wenn man es sich sehr offen und in dem Sinne: „Ich verweise darauf als etwas, das schon vorhanden ist“, entwickeln lässt, dann wäre es vielleicht nicht nötig, das in allen Einzelheiten zu regeln.

Sie haben gefragt, wie das beim US Supreme Court aussieht. Wenn man in die Rules of Procedure beim US Supreme Court schaut, dann stellt man fest: Es gibt Vorgaben für die Art und Weise, wie Schriftsätze eingereicht werden dürfen. Unterschiedliche Akteure haben unterschiedliche Farben zu beachten, und die Amicus Curiae haben noch mal eine eigene Farbe. Was sehr sympathisch ist beim US Supreme Court: die extrem knappe Seitenzahl, so etwas wie 20 Seiten, anderthalbzeilig; also ganz knappe Schriftsätze. Dadurch wird das Ganze handhabbar. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Pressure Groups das Gericht mit Schriftsätzen überschwemmen und dann die Arbeitsfähigkeit leidet. Das muss man natürlich als Risiko auch sehen. – Ich plädiere hier für eine vorsichtige Öffnung und damit eine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Sichtweisen. – Vielen Dank.

**Prof. Dr. Michael Sachs (Universität Köln):** Zu vielen Fragen ist schon vieles gesagt worden. Ich versuche mal, Wiederholungen bei den Punkten zu vermeiden, bei denen ich konform bin, aber das wird vielleicht nicht immer gelingen.

Zur Frage, ob der Unterschied zwischen geborenen und gekorenen Richtern eine unterschiedliche verfassungsrechtliche Legitimation bedeutet. Die hier im Landtag gewählten Richter sind demokratisch unmittelbarer legitimiert als die Richter an den Gerichten, die aber natürlich auch bestellt worden sind, und zwar durch demokratisch legitimierte Justizminister. Das ist also auch demokratisch legitimiert und von daher vollkommen in Ordnung.

Im Richterwahlausschuss nach Artikel 95 Absatz 2 Grundgesetz wirken ebenfalls exekutive Minister mit Parlamentariern fifty-fifty zusammen; sie bringen sich da ein, und dann wird auch noch das bundesstaatliche Element reingemischt. Daher sind die Legitimationsstränge durchaus gestaltbar. Da kann man sich etwas überlegen. Das muss auch nicht alles im Landtag gemacht werden.

Wenn wir über Dinge reden wie Gewaltenteilung und Organstreitigkeiten – warum dann auch nicht mal einen Akzent vonseiten der Regierung setzen, der dort vielleicht Mitberücksichtigung finden könnte? Aber, wie gesagt, das bestehende System ist aus meiner Sicht juristisch-grundgesetzlich unproblematisch.

Nichtjuristen einzubeziehen, wäre wohl auch verfassungsrechtlich unproblematisch, obwohl es bei mir schon auf Bedenken stößt, mehr oder weniger ahnungslose Leute damit zu betrauen, Verfassungsrechtsfragen zu beantworten. Wir haben alle, die wir hier sitzen, eine ganze Weile gebraucht, um uns da einzuarbeiten. Bis man sich da so richtig auskennt, da muss man schon ein bisschen was tun. Das traue ich den Laien, ehrlich gesagt, in der Regel nicht zu.

(Zuruf: Juristische Laien sitzen aber auch hier!)

– Pardon?

(Zuruf: Juristische Laien sitzen aber auch hier!)

– Ja, das ist vollkommen richtig.

(Zuruf: Okay, dann ist ja gut!)

– Gesetze im Abstimmungsverfahren zu machen, ist eine andere Sache, als Rechtsfragen zu beantworten. Die Tätigkeit im Landtag, Gesetze zu formulieren und darüber abzustimmen, ist, meine ich, eine andere Aktivität, als die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu beurteilen. Das ist keine Rechtsfrage, sondern eine politische Frage. Da sind selbstverständlich und zu Recht nicht nur Juristen beteiligt – die kann man als Hilfskräfte benutzen, einschalten, damit die Gesetze, die man hervorbringt, dann auch stimmig sind.

Zum Lebensalter. Wenn die OLG-Präsidenten jeweils die Lebensältesten sind, dann ist deren Amtszeit nicht so lang. Das fiel mir ein als eine mögliche Legitimation, dafür nicht die jeweils Jüngsten zu nehmen.

(Heiterkeit)

Dann sind die umso länger im Geschäft, und das ist vielleicht nicht gut. Ansonsten sehe ich da auch keine wirklichen Probleme.

Zur Frage: Ist die Wiederwahl gut? – Bei der Wiederwahl kennt man ja die Sache mit dem „Schielen auf die nächste Amtszeit“. Allerdings gibt es ja nicht nur die wiederholte Verfassungsrichtertätigkeit, sondern da sind auch noch andere Optionen, die man sich vielleicht offenhält, und die viel verführerischer sind, als noch mal im Verfassungsgericht zu sitzen. Da würde ich die Akzente nicht so einseitig setzen und eine Wiederwahl für nicht so bedenklich halten. Wie gesagt, der EuGH macht das auch; das Bundesverfassungsgericht hat es ebenfalls gemacht.

Wie lange sollte die Amtszeit dauern? Wenn es eine Wiederwahl gibt, kann diese natürlich kürzer sein, als wenn es keine Wiederwahl gibt. Ansonsten würde ich all zu kurze Zeiten auch nicht für so produktiv halten. Bis man sich eingearbeitet hat in diese Dinge, das dauert schon ein bisschen was. Sechs Jahre sind auch nicht so kurz. Also, da sehe ich keinen großen Änderungsbedarf.

Dann vielleicht noch eine grundsätzliche Bemerkung. Die Orientierung an politischen Anschauungen auch noch ins Gesetz zu schreiben, ist so eine Sache. Im Grundgesetz steht: Wir bevorzugen und benachteiligen niemanden wegen seiner politischen Anschauungen. Und: Wir wählen unsere Amtswalter – und dazu gehören auch die Richter – nach ihrer Eignungsfähigkeit und nach ihrer Leistung aus. – Es ist im Prinzip verfassungswidrig, sich an Parteizugehörigkeiten zu orientieren, es wird trotzdem gemacht. Das auch noch öffentlich zu bekennen, diene vielleicht der Transparenz.

(Heiterkeit)

Sondervotum und Stimmenverhältnisse. Dass dadurch andere Ideen und andere Sichtweisen öffentlich gemacht werden, ist sicher richtig. Die Richter sind aber auch sonst nicht gehindert – abgesehen vom konkreten Fall –, ihre Rechtsauffassung zu Rechtsfragen in Vorträgen und Publikationen zu äußern. Damit würden sie nicht hinter dem Berg halten.

Das Sondervotum kann aber auch Friktionen erzeugen. Das dient nicht nur dem Rechtsfrieden, sondern im Gegenteil. Wenn ich beim Bundesverfassungsgericht so ein Sondervotum lese, die Mehrheit würde sich da Rechte anmaßen, die ihnen nicht

zuständen, dann ist das schon richtig ein Kampf bis aufs Messer zwischen Sondervotum und der Mehrheit. Ob das so gut ist, weiß ich nicht.

Die Fiktion, dass das Ganze ohne Sondervotum und ohne Stimmenverhältnis auskommt und dadurch die Autorität des Gerichts hochgehalten wird – das glaubt sowieso keiner, dass das alles immer einstimmig ist. Deswegen sollte man, meine ich, Sondervotum und Stimmenverhältnis ruhig bekanntgeben. Das scheint mir richtig.

Dass der Verfassungsgerichtshof ein selbstständiger Gerichtshof ist, steht auch jetzt schon in § 1 Absatz 1 des Gesetzes; das ist bereits geltendes Recht. Dass er über die Personalunion mit dem OVG-Präsidenten damit eng verkoppelt ist, ist ebenfalls Faktum, das steht auch im Gesetz. Die Frage war, ob das sinnvoll ist. Wenn es eine Verfassungsbeschwerde gäbe, die auch gerichtliche Urteile überprüfen könnte und dann vor allen Dingen solche auch die öffentliche Gewalt überwachenden Verwaltungsgerichte, wäre das wohl eher misslich. Ansonsten sehe ich da keine Probleme, sondern praktische Vorzüge.

Das hängt auch sehr vom Präsidenten ab. Wenn man mit den Richtern in Münster spricht, dann ist das immer sehr unterschiedlich. Es hängt sehr von der Persönlichkeit ab, wie das Ganze funktioniert.

Sollte es die Möglichkeit geben, auch kleine Fraktionen stärker in die Richterwahl einzubinden, durch Vorschlagsrechte oder dergleichen? Das würde nach der jetzigen Logik wahrscheinlich sowieso gehen. Wenn dieses Zweidritteltableau erarbeitet wird, sind kleine Fraktionen sicher nicht ganz außen vor. Das Ganze zu formalisieren, davon würde ich mir aber keine großen Zugewinne versprechen.

Dieses Quorum zu senken, wäre natürlich auch eine Variante. Aber dann wären wir bei der einfachen Mehrheit, und das wäre besonders schlecht. Dass diese großen Mehrheiten bei uns dazu tendieren, Parteiproporz zu produzieren, ist ja nicht der eigentliche Sinn der Sache. Die große Mehrheit soll eigentlich wirklich überzeugende Persönlichkeiten hervorbringen, die man genau in dem Amt parteiübergreifend gebrauchen kann. Nur, das funktioniert im Parteienstaat leider nicht. Aber das ist, wie gesagt, im Prinzip alles verfassungswidrig.

Zur Zusammensetzung nach der Herkunft – sollten die Leute aus der Justiz kommen oder Laien sein? – habe ich schon Stellung genommen. Die Laienrichterschaft scheint mir da nicht angebracht. Überwiegend Leute aus der Justiz zu rekrutieren, das muss natürlich auch nicht sein. Es müssen Leute sein, die sich juristisch auskennen, möglichst auch im Verfassungsrecht.

Ein weiterer Aspekt ist, wo sie bis jetzt beruflich tätig waren oder sind. Je nachdem, ob sie nebenberuflich oder hauptberuflich tätig sind, macht das auch noch einen Unterschied. Nebenberufliche Aktivitäten lassen sich wahrscheinlich nicht mit allen Berufen so gut kombinieren wie bei Richtern oder vielleicht Hochschullehrern. Rechtsanwälte, die vielbeschäftigt sind, werden das vielleicht nicht so gut unterbringen. Das ist letztlich eine andere Frage.

Zur Frage nach der Kooptation. Man kann überlegen, dass die Verfassungsrichter zunächst im Landtag gewählt werden, und nachher bekommen sie wenigstens ein Vor-

schlagsrecht. So etwas gibt es ja beim Bundesverfassungsgericht für den Fall, dass es nicht von alleine klappt. Aber eine echte Kooptation bitte nicht! Das wäre demokratisch doch zu dünn legitimiert. Dass die Richter selber ihren Nachfolger aussuchen, das geht, glaube ich, doch zu weit. Das ist aber alles schon diskutiert worden.

Zum Quorum bei der abstrakten Normenkontrolle. Soll man das jetzt niedriger hängen? Wenn man meint, das sei ein probates Mittel für Oppositionspolitik, dann ja. Ich meine aber, das ist nicht der Fall. Es geht doch um die Normenkontrolle. Es geht um die Einhaltung der Verfassungsrechtsordnung. Wenn schon jeder Einzelne seine Grundrechte geltend machen kann, und wenn jedes Gericht, das eine Norm anwendet, seine verfassungsrechtlichen Bedenken zum Verfassungsgericht – bei Landesgesetzen auch nach Münster – tragen kann, dann haben wir da schon Möglichkeiten genug.

Normenkontrollen sind ganz exzeptionell, und die müssen nicht schon an kleinen Fraktionen festgemacht werden. Wenn wir verfassungsästhetische Einheitlichkeit herstellen wollen, könnten wir auch an Artikel 32 Absatz 2 Landesverfassung denken: 50 Abgeordnete für diese Parteiabblockverfahren. Da ist die Rede von 50, das ist auch relativ wenig. Aber dafür würde ich natürlich nicht plädieren – um Gottes willen.

Wenn die Verfassungsbeschwerde eingeführt würde, hätte dies Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Gerichts? Dann bräuchten wir wahrscheinlich eher hauptberufliche Richter. Sollten nur Präsident oder Vizepräsident hauptberuflich tätig sein? Da bin ich mir nicht so sicher. Gerade auch die mit diesen Ämtern verbundenen Repräsentationsaufgaben müssen erledigt werden. Dann steht diese Zeit nicht für die Arbeit an den Fällen zur Verfügung. Daher wäre es schon nötig, auch ernsthaft daran arbeitende Zusatzrichter zu haben. Ich glaube daher nicht, dass das so klappt.

Amicus Curiae. In der Tat, das Bundesverfassungsgericht verfährt so, zuletzt noch beim Betreuungsgesetz. Da treten so ungefähr alle Verbände an, die man sich vorstellen kann, die irgendwie mit Kindern und Familien zu tun haben.

(Prof. Dr. Bodo Pieroth [Sachverständiger der Fraktion der PIRATEN]: Die werden aber dazu aufgefordert!)

– Ja, aber wenn die sich freiwillig melden, ist auch gut. Die können sich sogar – wie zuletzt noch – in einer mündlichen Verhandlung freiwillig melden und sagen: Ich möchte auch noch mal was sagen.

(Prof. Dr. Bodo Pieroth [Sachverständiger der Fraktion der PIRATEN]: Und werden die gehört?)

Der Vorsitzende sagte in einer Vorbesprechung: Wir hören sie hier alle an. – Das war überhaupt kein Thema.

(Prof. Dr. Bodo Pieroth [Sachverständiger der Fraktion der PIRATEN]: Okay!)

Das können die so machen. Das kann unser Verfassungsgerichtshof aber auch, siehe § 21: Der Gerichtshof erhebt die Beweise so, wie er es für richtig hält. – Das wäre darin, meine ich, inklusive.

Ein Wort noch zum dritten Geschlecht. Das Bundesverfassungsbericht macht ja eine intensive Transsexuellen-Rechtsprechung. Das kriegt man über diese Schiene hin, da brauchen wir keine separate Quote. Das sollten wir ähnlich machen. – Vielen Dank.

**Prof. Dr. Rosemarie Will (Humboldt-Universität Berlin):** Ich mache es kurz. – Ich denke, ich habe mich klar gegen die Wiederwahl ausgesprochen; denn ich denke, das hat Folgen für die Unabhängigkeit im Amt. Das würde dann aber bedeuten, dass Sie Ihre kurze Wahlperiode verlängern. Diese Verlängerung müsste von den Abläufen her über die parlamentarische Legislaturperiode hinausgehen, damit bestimmte Kontinuitäten gewahrt werden.

Zur Frage nach den Laien. Damit Sie mich nicht missverstehen: Ich will nicht sozusagen mit den Laien die ganze soziale Welt ins Gericht holen. Das habe ich nicht gemeint, da bin ich missverstanden worden. Ich habe gesagt: Ich habe damit durchweg gute Erfahrung gemacht. Es ist nicht so, wie hier beschrieben oder befürchtet, dass das Gericht dann im Umgang mit den Laien etwa seine verfassungsrechtlichen Maßstäbe, seine Professionalität aufgibt. Ein Verfassungsgericht ist ja sowieso von einer Mischung aus unterschiedlichen juristischen Berufen geprägt. Sie werden da, was die Maßstäblichkeit der Verfassungsrechtsprechung angeht, sehr unterschiedliche Auffassungen finden. Die Laien zwingen alle professionellen Juristen dazu, ihre Argumente zu stärken.

Da kommt es nicht zu einem Abbruch der Genauigkeit in der Anwendung verfassungsrechtlicher Maßstäbe, sondern es passiert das Gegenteil. Es gibt eine sehr offene Verständigung, die durch die beteiligten Laien unter Umständen länger dauert als üblich, aber dann sind unter den beteiligten professionellen Kollegen die Dinge am Ende sehr viel klarer. Das ist meine Erfahrung im Umgang damit.

Zur Frage nach den geborenen Verfassungsrichtern. Da bin ich, denke ich, relativ vorsichtig gewesen. So klar habe ich es in meine Stellungnahme nicht hineingeschrieben, dass ich das für verfassungswidrig halte. Vielmehr können Sie lesen, dass ich gesagt habe: Es sind unterschiedliche Legitimationsstränge, und wenn man so unterschiedlich legitimiert, muss man diese Unterschiedlichkeit auch rechtfertigen. Das wird Ihnen umso schwerer gelingen, je mehr Sie das Verfassungsgericht zu einer Kontrollinstanz der Fachgerichte machen. Da wird es spätestens an dieser Stelle problematisch.

Auch hier kann ich aus meiner eigenen Erfahrung heraus ergänzen. Wir haben in Brandenburg nicht als Regel vorgeschrieben, dass der OLG-Präsident der Verfassungsgerichtspräsident ist, aber es war lange Zeit so. Die Folge ist ganz spürbar ein langes Ringen um eine erfolgreiche Urteilsverfassungsbeschwerde gewesen. Es besteht eine Menge beruflicher Befangenheit, da als Kontrollinstanz hineinzugehen.

Das sollte man für den Fall, dass dort geborene Verfassungsrichter hingesetzt werden, dann auch beachten.

Was in meiner Stellungnahme vielleicht ein bisschen zu kurz kam, aber jetzt in den Fragen wieder aufgeschienen ist, ist die Frage: Wie ist es mit dem Präsidenten des Verfassungsgerichts? In keinem Fall sollte irgendetwas davon abhängen, wer nun gerade Präsident ist. Man kann nicht darauf abstellen, ob man jetzt das Glück hat, den Richtigen zu erwischen.

Deswegen habe ich in meine Stellungnahme hineingeschrieben: Ich halte es für ganz rational, dass die Richter beim Verfassungsgericht in keinem Fall sich selbst kooptieren dürfen; sie sollten aber ihren Präsidenten wählen. In politischen Gremien wird die Präsidentschaft immer überschätzt. Der Präsident hat nur eine Stimme, wie die anderen Richter auch, und er ist nach aller Erfahrung nicht die prägende Richterpersönlichkeit, wenn es um die Inhalte der Entscheidungen geht. Er ist vielmehr auch anderweitig beschäftigt, und das nimmt Ressourcen in Anspruch. Wenn die Richter sich kennen, werden sie denjenigen mit den passenden Fähigkeiten dazu auswählen. Das hat für den Frieden bei Gericht und für die Erledigung der Arbeitslast sehr positive Aspekte.

Wenn man dann den Vorsitzenden und den Vizepräsidenten wählen lässt, ist das eine Frage der Geschäftsordnung. Kein Verfassungsrichter wird dabei etwa einen Übergriff in seine Rechte als gesetzlicher Richter durch Präsidenten und Vizepräsidenten dulden. Sie müssen sich einfach vorstellen, dass die Unabhängigkeit des Verfassungsrichters viel größer ist als die eines Richters in der Fachgerichtsbarkeit. Der Vorsitzende, also der Präsident, verfügt nicht über das Recht zur Beurteilung über den anderen Richter, mit dem er sonst Richterkarrieren steuern kann. Das kann er hier nicht. Deswegen ist das eine Überschätzung.

Ich würde deswegen nicht unbedingt eine Hauptamtlichkeit an den Präsidenten anbinden. Man muss sich darüber verständigen, wie man den Apparat stärkt. Mein Vorschlag ist nach wie vor: Ich würde es bei der Ehrenamtlichkeit bzw. der Nebenamtlichkeit der Landesverfassungsrichter belassen. Nur in Bayern gibt es diese andere Regelung, anderswo nicht.

Man muss sich dann auch ehrlich machen, was die Arbeitslast des Gerichtes angeht, und darauf Einfluss nehmen. Man kann es nicht dem Gericht überlassen, wie es damit umgeht. Man darf da in keinem Fall die Selbstgestaltungskräfte des Gerichtes obwalten lassen; davon bin ich überzeugt. Dann verliert man nämlich wirklich die Maßstäblichkeit, um die es beim Verfassungsgericht als Gericht geht.

Ich denke, ich habe jetzt nichts vergessen. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Professor Löwer, bezieht sich Ihre Frage noch auf diesen ersten Teil?

**Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Sachverständiger der Fraktion der CDU):** Ich habe keine Frage, sondern ich wollte ein paar Bemerkungen aus dem Innenleben des Gerichts machen.

Erste Bemerkung. Das Gericht judiziert nicht seit 65 Jahren in verfassungswidriger Zusammensetzung; diese Vorstellung sollten wir uns abschminken. Der unterschiedliche Statusgewinn in den jeweils unterschiedlichen Legitimationsverfahren führt nicht zu einem unterschiedlichen Richterstatus und ist deshalb unbedenklich.

Zweite Bemerkung. Der Verfassungsgerichtshof ist derzeit durchaus funktionsgerecht zusammengesetzt. Die maßgebliche Bezugsgröße ist natürlich der Arbeitsanfall. Wir müssen über alles neu nachdenken, wenn wir eine Weichenstellung zu einem anderen Arbeitsanfall stellen. Insofern ist die Diskussion etwas schwierig, wenn wir jetzt über den Verfassungsgerichtshof und seine Verbesserungsbedürftigkeit im Hinblick auf einen anderen Arbeitsanfall sprechen. Der Verfassungsgerichtshof ist funktionsgerecht für seinen jetzigen Arbeitsanfall, weil ein hauptamtliches Gericht gar nicht zu rechtfertigen wäre. Das wäre eine Verschwendung von Steuergeldern in nicht vertretbarer Höhe, wenn wir jetzt ein hauptamtliches Verfassungsgericht einrichteten. Deshalb kann er nur als nebenamtliches Gericht existieren.

Es gibt noch einen anderen Grund, warum er funktionsgerecht zusammengesetzt ist: Ich stimme Herrn Mayer in seiner Kennzeichnung vom Verfassungsgericht als Verfassungsfachgericht ausdrücklich zu. Die Rede ist immer davon, dass die anderen Gerichte die Fachgerichte sind. In Wahrheit ist nur das Verfassungsgericht ein Fachgericht. Alle anderen Gerichte haben die gesamte Rechtsordnung als Entscheidungsmaßstab, und nur die Verfassungsgerichte beschränken sich auf einen Entscheidungsmaßstab. Das Fachgericht ist daher eigentlich das Bundesverfassungsgericht, und nicht die von ihm so bezeichneten sonstigen Gerichte. Aber ich weiß, diesen Sprachgebrauch kann ich nicht mehr drehen; der hat sich nun mal eingebürgert.

Herr Mayer, was viel wichtiger ist: Er ist Fachgericht in funktionaler Hinsicht. Das bedeutet aber nicht – wobei ich Ihnen tendenziell in vielem zustimme –, dass jetzt plötzlich Oberlandesgerichtspräsidenten ungeeignet wären, in Verfassungsgerichtsfragen zu entscheiden. Die Verfassung ist auch der Maßstab aller Richter; jeder Richter wendet die Verfassung an. Deshalb können wir schlecht sagen: Für Verfassungsgerichte brauchen wir nur Richter, die nichts anders können als die Verfassung. Wir brauchen im Verfassungsgericht – das ist richtig aus den Gründen, die Herr Mayer genannt hat – auch ein, zwei Leute, die den verfassungsrechtlichen Diskurs in seiner Breite überblicken können, die eventuell eine Argumentationsvielfalt einbringen können, ja, das ist richtig. Aber das macht diese Richter nicht zu geeigneteren Richtern. Das ist notwendig für den Diskurs; sie sind aber nicht besser als die anderen.

Selbstverständlich ist ein Oberlandesgerichtspräsident, der ja auch nicht so ganz zufällig auf seine Position gekommen ist, kein schlechterer Jurist. Das wäre jedenfalls sehr ungewöhnlich. Der kann selbstverständlich Verfassungsrechtsfragen höchst kompetent entscheiden, wenn sie entsprechend vorbereitet sind. Insofern würde ich an der funktionsgerechten Zusammensetzung des Gerichtshofs eigentlich nicht zweifeln wollen, wenn ansonsten sachgerechte Berufungsentscheidungen getroffen werden.

Im Übrigen würde ich als Landtag mal darüber nachdenken, ob es denn angemessen ist, dass die höchsten Richter des Landes nur exekutiv berufen werden. Man könnte

auch mal darüber nachdenken, dass nicht unbedingt der OVG-Präsident, der kraft Amtes auch Verfassungsgerichtspräsident ist, für ein halbes Richterleben dann auch dort Präsident sein muss, weil es der politischen Richtung exekutiv gut in den Kram passt – man kann sich in der Personalauswahl auch irren –, irgendjemanden zu berufen. Vielleicht sollte der Landtag an der Präsidentenberufung mitwirken wollen; das wäre ja auch eine denkbare Möglichkeit.

Ein weiterer Punkt ist die Wiederwahl. Bei dieser Form der Nebenamtlichkeit gewinnen Sie keinen wesentlichen Statusvorteil dadurch, dass Sie jetzt Verfassungsrichter sind. Sie sind nur mit einem verhältnismäßig geringfügigen Anteil ihres sonstigen Berufslebens auch Verfassungsrichter. Für mich war es teuer, Verfassungsrichter zu werden; denn in dieser Zeit hätte ich gut bezahlte andere Tätigkeiten erledigen können, die ich nicht mehr erledigen konnte, weil ich eben Verfassungsrichter war – und das für 500 € im Monat. Also, die Vorteile sind nicht so groß, als dass Sie in Ihrem Entscheidungsverhalten ständig darüber nachdenken würden: „Oh, gefährde ich gerade meine Wiederwahl?“ Dieses Amt ist nicht geeignet, solche Assoziationen auszulösen. Die Renumeration ist nicht attraktiv genug, um aus diesem Grunde zu sagen: Ich will jetzt weitermachen oder eben nicht weitermachen.

Die Sache mit den Dissenting Votes ist im Gericht auch immer wieder ein vieldiskutierter Punkt. Herr Mayer und Frau Will haben dazu die Pro- und Kontra-Argumente vorgetragen. Das Fehlen der Dissenting Votes bedeutet: Es werden nur Entscheidungen gefällt, die alle mittragen. Es wird so lange um die Entscheidung und auch um ihre Formulierung gerungen, bis alle sagen: Okay, so kann auch ich unterschreiben. – Wenn da der Ausweg der Dissenting Votes besteht, nimmt dieser Druck notwendigerweise ab. Es gibt gute Gründe dafür, dass man dieses Druckventil öffnet, aber es gibt eben auch gute Gründe dafür, dass es das nicht macht. Letztlich ist es eine genuine Frage der Lebensklugheit, ob man so etwas macht oder nicht macht.

Das Wichtigste überhaupt ist die Korrelation von Arbeitsanfall und Organstruktur. Das ist der entscheidende Punkt. Wenn Sie da zu einer Lösung kommen, die sagt: „Ich will die Individualverfassungsbeschwerde ermöglichen“, dann müssen Sie über den Verfassungsgerichtshof ganz neu diskutieren und neue Überlegungen anstellen. Im Übrigen sehen Sie ja, wie viele Konkurrenzsysteme es in der Republik gibt. Die sind alle verfassungsmäßig. Auch das bayerische Modell, das immer als Ausnahmmodell gilt, ist verfassungsmäßig. So kann man es auch machen. Man kann die Erfahrungen, die woanders gemacht wurden, zur Grundlage nehmen und dann versuchen, eine richtige Entscheidung zu treffen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Ich denke, wir lassen das als Statement jetzt so stehen. Wir haben ja noch die Möglichkeit, in einer Auswertungssitzung darauf Bezug zu nehmen.

Die Überleitung ist schon gemacht worden, nämlich die Auswirkungen der Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof. Die Individualverfassungsbeschwerde ist von den Experten zum Teil auch schon angerissen worden. Nichtsdestotrotz eröffne ich jetzt die zweite Fragerunde, und hier hat sich zunächst Herr Dr. Wolf gemeldet.

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich komme auf das von Herrn Löwer Gesagte zu sprechen, der ja schon das Thema „Individualverfassungsbeschwerde“ angesprochen hat. Ich hätte jetzt gerne noch mal von allen Sachverständigen ein klares Ja oder Nein zur Frage der Einführung derselben, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass wir ja auch die Frage der Wahlrechts-Individualverfassungsbeschwerde zumindest andiskutieren müssen. Das ist natürlich eine Einschätzungsfrage. Ich weiß nicht, ob Sie die so teilen.

Jetzt ist schon vieles gesagt worden zur Frage nach dem möglichen Aufkommen. Nun habe ich es bei dem ersten Vortrag von Ihnen, Herr Starostik, so verstanden, dass ein Großteil der Verfassungsbeschwerden unzulässig ist. Habe ich das richtig verstanden, 80 %? Ist die Zahl so richtig gewesen? Das würde ja die Frage des Arbeitsaufwandes insgesamt möglicherweise relativieren. Ich weiß nicht, ob Sie etwas dazu sagen können, welche Prüfungsintensität da notwendig ist.

Dann hätte ich gerne noch mal eine Einschätzung zur Frage nach der Vorprüfung, wie auch immer geartet, analog zum Bundesverfassungsgericht oder anders. Einige haben sich bereits dazu geäußert, aber ich hätte gerne von jedem noch mal etwas zum Stichwort „Missbrauchsgebühr“ gehört und wie Sie dazu stehen.

Und als Letztes der Punkt „Kommunalverfassungsbeschwerde“. Auch da hätte ich gerne noch mal ein klares Ja oder Nein von jedem Sachverständigen. – Danke schön.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Vielen Dank für das Vorwegnehmen einiger Dinge, die auch mich interessieren. Deshalb kann ich an einer Stelle etwas konkreter werden, und zwar bei der Individualverfassungsbeschwerde. Uns geht es ja darum, dass die Position der Betroffenen verbessert wird. Würde sich tatsächlich der Rechtsschutz für die Menschen in unserem Lande verbessern, verändern, wenn wir so ein Instrument zuließen?

Für den Fall dass ja, sieht unsere Landesverfassung in Artikel 4 Absatz 1 vor, dass die im Grundgesetz unmittelbar festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte auch Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Recht sind.

Darüber hinaus sind im zweiten Abschnitt der Landesverfassung auch andere Dinge normiert, die nicht identisch sind mit dem Grundrechtskatalog aus dem Grundgesetz. Muss man darauf nicht bei der Frage der Individualverfassungsbeschwerde Rücksicht nehmen?

Dann zur mehrfach angesprochenen Mehrbelastung. Das ist, glaube ich, auf der einen Seite ganz schwer zu prognostizieren. Auf der anderen Seite gibt es ja Erfahrungswerte aus anderen Bundesländern. Aufgrund der Größe unseres Bundeslandes und seiner Vielfältigkeit kann ich mir vorstellen, dass das quasi automatisch strukturell Folgen für einen Verfassungsgerichtshof haben muss.

Zur Frage nach der Vorprüfung. Baden-Württemberg, glaube ich, sieht so eine Vorprüfungskammer vor. Da müsste man im Prinzip – Prozessurteile sind manchmal

nicht weniger aufwendig als Urteile in der Sache – ein differenziertes System schaffen, um solch eine Vorprüfung durchzuführen, ähnlich wie in Baden-Württemberg.

In diesem Zusammenhang – da beziehe ich mich insbesondere auf einen Hinweis von Herrn Professor Mayer – ist immer wieder von einer Popularklage die Rede. Das wäre dann sozusagen eine nächste Ausweitung. Das ist nach meinem Dafürhalten ein bisschen befremdlich, weil es gegebenenfalls an einer eigenen Betroffenheit derjenigen fehlt, die solch eine Popularklage erheben könnten. Bayern allerdings – darauf ist auch in der Stellungnahme von Herrn Professor Dr. Sachs hingewiesen worden – hat ja gar keine echte Popularklage, wenn ich das richtig verstehe.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Ich will mich jetzt nur sozusagen on top beteiligen, weil vieles von dem, was jetzt gefragt und gesagt worden ist, auch mich interessiert. Ich finde es übrigens ganz interessant, dass wir doch zu sehr ähnlichen Fragestellungen kommen.

On top hätte ich gerne noch gewusst: Wenn man ein Annahmeverfahren vorschaltet, wie es jetzt schon mal einige Male benannt wurde, wie könnte man das Ihrer Meinung nach transparent und nachvollziehbar nach außen darstellen? Es geht darum, diesen Schleier – Was wird angenommen und was nicht? – so zu lüften, dass die Entscheidung sowohl für den Einzelnen als auch für die breite Masse nachvollziehbar bleibt. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön, Herr Sommer! Gibt es noch weitere Fragen zu diesem Komplex? – Das ist nicht der Fall. Dann kommen wir zu der Antwortrunde. Herr Starostik, bitte.

**RA Meinhard Starostik (Verfassungsgerichtshof Berlin):** Schönen Dank. – Der Arbeitsaufwand bei der unzulässigen Verfassungsbeschwerde oder der offensichtlich unbegründeten muss nicht unbedingt viel geringer sein als der für eine durch Sachentscheidung zurückgewiesenen. Denn die Zulässigkeitsanforderungen an eine Verfassungsbeschwerde sind außerordentlich hoch.

Da ist vor allen Dingen die Institution der Anhörungsrüge zu nennen, die eingeführt worden ist, um das Bundesverfassungsgericht zu entlasten. Wir empfinden sie jedoch immer mehr als Last. „Anhörungsrüge“ bedeutet, dass jemand, der sich durch die Endentscheidung eines Gerichtes – durch die nicht mehr durch einen Rechtsbehelf anfechtbare Endentscheidung – in seinem rechtlichen Gehör verletzt fühlt, noch mal zum Gericht gehen und sagen muss: Ihr habt aber den und den Gesichtspunkt übersehen. – Dann entscheidet dasselbe Gericht nochmals darüber, ob es diesen Gesichtspunkt übersehen hat. Da können Sie sich vorstellen, wie oft das Gericht den Anregungen aus der Anhörungsrüge folgt. Aber das führt zu einer großen Belastung der Justiz und zu erheblichen prozessualen Schwierigkeiten für die Antragsteller.

Der Punkt ist nämlich: Wenn die Anhörungsrüge offensichtlich unzulässig ist – so hat das Bundesverfassungsgericht entschieden –, dann hält diese Anhörungsrüge die Verfassungsbeschwerde nicht offen. Das führt dazu, dass man allen Anwälten rät,

schon nach der letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung Verfassungsbeschwerde zu erheben und parallel Anhörungsrüge. Das kompliziert natürlich das ganze Verfahren.

So gibt es eine ganze Menge schwierigster Zulassungsfragen bei der Verfassungsbeschwerde, wo wir der Meinung sind, dass das vereinfacht werden müsste. Im Moment bestehen sie aber. Deswegen ist es nicht ganz so leicht, die unzulässigen Verfassungsbeschwerden zurückzuweisen, mit Ausnahme derjenigen Kundschaft – alle Gerichte kennen sie –, die querulatorisch ist, und wo man sagt: Also, hier ist überhaupt nicht erkennbar, was euer Rechtsschutzziel sein soll. – Solche Leute gibt es natürlich auch. Da ist es dann einfach. Aber ansonsten sind die unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Verfassungsbeschwerden nicht ganz ohne.

Ich möchte an dieser Stelle ein Verfahren vorstellen, das bei uns in Berlin anders gehandhabt wird als beim Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat sein eigenes Annahmeverfahren, und wenn die Sache nicht angenommen wird, erhält man einen Brief mit einem Satz und weiß eigentlich nicht so genau, was man falsch gemacht hat.

Bei uns haben Sie zwei Monate Frist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf den Rechtsakt, den Sie angreifen wollen. Bei der Rechtssatzverfassungsbeschwerde liegt die Frist bei einem Jahr, wie beim Bundesverfassungsgericht, und bei der Urteilsverfassungsbeschwerde bei zwei Monaten. Innerhalb dieser zwei Monate müssen Sie die Begründung liefert, so wie Sie beim Bundesverfassungsgericht innerhalb eines Monats begründen müssen. Wenn Sie relativ schnell sind, dann erhalten Sie noch innerhalb dieser zwei Monate von uns einen Brief, wenn wir Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit hegen, oder wenn wir sagen: Das könnte offensichtlich unbegründet sein. In diesem sogenannten Hinweisschreiben werden Sie darauf hingewiesen, warum wir das für unzulässig oder offensichtlich unbegründet halten.

Das ist eine sehr kundenfreundliche Regelung; denn der Betroffene kann noch innerhalb der Zweimonatsfrist nachbessern, wenn er schnell genug war. Zumindest kann der Anwalt seinem Mandanten sagen: Diese Sache hier hat wohl überhaupt keine Erfolgsaussichten, sollen wir das Ding nicht zurücknehmen? – Das haben wir häufiger, dass bei den unzulässigen Verfassungsbeschwerden – nachdem noch mal remonstriert worden ist und gesagt wurde: Nein, das ist doch alles ganz anders – dann noch mal ein Hinweis kommt: Na ja, aber das trifft auch nicht zu. – Und dann wird die Beschwerde zurückgenommen.

Das halte ich für einen wichtigen Filter, um die Zahl der unzulässigen Beschwerden oder auch die der offensichtlich unbegründeten zu vermindern. Von den 80 % unzulässigen Beschwerden wird gut ein Viertel durch Rücknahme erledigt. Die erledigen sich sozusagen durch das Hinweisschreiben. Wenn ein solches Hinweisschreiben erfolgt ist, und der Antragsteller hat die Verfassungsbeschwerde nicht zurückgenommen, weil er der Meinung ist, er sei im Recht und wir sollen das entscheiden, dann können wir einstimmig ohne weitere Begründung die Verfassungsbeschwerde verwerfen. Auch das ist eine Arbeitserleichterung, dann wird praktisch Bezug genommen auf das, was im Hinweisschreiben gesagt worden ist. Das geht, wenn es ein-

stimmig ist. Wenn es nicht einstimmig geht, dann muss man eben eine Sachentscheidung fällen.

Vom Arbeitsaufwand her haben wir ein hohes Rückstandsvolumen aufgearbeitet, seitdem wir 2012 mit drei neuen Richtern und einer neuen Präsidentin anfangen. Wir hatten Rückstände von 2012 bis 2008. Und jetzt haben wir nur noch Fälle aus 2014; aus 2013 sind es vielleicht noch zwei oder drei. Wir haben alles aufgearbeitet und kommen so zu dieser Entscheidungsfrequenz, die ich schon angesprochen habe: zwischen sechs Monaten und ungefähr einem Jahr.

Das heißt: Wir schaffen es, in zehn Sitzungen im Jahr so an die 200 bis 220 Fälle, einschließlich Organklagen, Wahlprüfungsverfahren – wenn denn welche anfallen – und Fälle nach dem Abstimmungsgesetz zu erledigen. Das ist machbar durch die Unterstützung von drei hauptamtlichen wissenschaftlichen Mitarbeitern, die die Entscheidung vorbereiten und gerade bei den unzulässigen Fällen einen großen Teil der Arbeitslast tragen.

Noch mal zu den unzulässigen Beschwerden: Die Richter müssen natürlich den gesamten Aktenauszug lesen, der dazu gehört. Es ergibt sich manchmal auch so, dass zum Beispiel der Berichtersteller der Meinung ist, das sei unzulässig, und die Mehrheit sieht das anders. Das ist einfach so. Das setzt natürlich voraus, dass alle tatsächlich im Bilde sind über die Akte. Und das führt doch zu einem erheblichen Zeitaufwand pro Fall.

Wenn Sie also die Individualverfassungsbeschwerde einführen wollten, müssten Sie auch so was wie ein Vorprüfungsverfahren machen. Sie müssen das aufteilen; das ganze Kollegium könnte solch ein Pensum meines Erachtens nicht schaffen, wenn die nur nebenamtlich tätig sind. Bei Hauptamtlichen sähe das anders aus. Aber man weiß ja nicht, wie das Arbeitsaufkommen sein wird.

Das wäre dann zugleich meine Antwort auf die Frage nach der Vorprüfung.

Zur Missbrauchsgebühr. Wir haben keine Missbrauchsgebühr, sondern wir können Vorschuss verlangen. Wir sehen allerdings davon ab, weil die Kundschaft, bei der man an so etwas denkt, dann in der Vollstreckung sowieso nichts bringt. Warum soll ich also etwas androhen, was ich nicht holen kann? Wir halten das für ein stumpfes Schwert. Das kann mit anderen Mitteln regeln.

Anders ist es aber beim Bundesverfassungsgericht. Die ziehen das durch. Die erheben die Missbrauchsgebühr. Das sind eben zwei unterschiedliche Wege. Wir haben das auch mit den Kollegen in Brandenburg besprochen, wie die das handhaben. Die sehen das, glaube ich, ähnlich wie wir jetzt. Man kriegt das eigentlich über Zulässigkeitsvorschriften und beispielsweise solch ein Verfahren, wie ich es genannt habe – dass Verfassungsbeschwerden einstimmig als unzulässig verworfen werden können –, ganz gut weg.

Bei der Kommunalverfassungsbeschwerde erwischen Sie mich etwas auf dem falschen Fuß, weil wir in Berlin nur die Bezirke haben und die sich nur über die Zuständigkeit streiten können. Da überlasse ich das Feld den anderen Sachverständigen.

Zum Rechtsschutz der Individualverfassungsbeschwerde und zur Reichweite des Grundrechtsschutzes. Ja, das ist ein schwieriges Thema; auch deswegen, weil in der Tat die Landungsverfassungsgerichte die mit den bundesrechtlichen Grundrechten inhaltsgleichen Landesgrundrechte auch inhaltsgleich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auslegen müssen. Das bedeutet: Weniger können wir nicht geben, mehr können wir aber schon geben. Wenn wir sagen: „Das Landesgrundrecht gibt mehr an Freiheit als das Bundesgrundrecht“, dann können wir mehr geben.

In der Regel orientieren wir uns in Berlin an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In der nordrhein-westfälischen Landesverfassung steht ja eigentlich etwas Selbstverständliches drin, dass nämlich das Bundesrecht im Bundesland unmittelbar gilt und deswegen natürlich auch die Grundrechte. Und daneben haben Sie dann Ihre eigenen Grundrechte. Da ist die Frage, inwieweit diese einen anderen Schutzbereich haben als die Bundesgrundrechte. Soweit das der Fall ist, kann das Landesverfassungsgericht diesen Schutzbereich definieren und, solange das nicht im Widerspruch zum Bundesrecht steht, das so belassen.

Dann noch mal die Frage nach der Vorprüfung. Ich glaube, dazu habe ich alles gesagt. Wenn der Arbeitsanfall hoch ist, muss man das irgendwie verteilen und nach Möglichkeit in dem Vorprüfungsverfahren die etwas leichteren Fälle wegbekommen. – Schönen Dank.

**Prof. Franz Mayer (Universität Bielefeld):** Trotz der vorgerückten Zeit möchte ich doch noch einen Hinweis geben: Ich habe natürlich nicht gesagt, dass die OLG-Präsidenten schlechtere Verfassungsrichter sind, sondern habe nur darauf aufmerksam gemacht, dass man, wenn man eine Konzeption oder Vision von einem Verfassungsgericht als Fachgericht für Verfassungsrecht verfolgt, eine kritische Masse an Verfassungsrechtsspezialisten braucht. Bei unserer generalistischen Ausbildung sind natürlich alle Volljuristen in der Lage, sich mit Verfassungsrechtsfragen zu befassen. Aber ich glaube, es gibt trotzdem noch einen Unterschied zwischen denen, die das sozusagen spezialisiert und hauptamtlich machen, und denjenigen, die das in der Ausbildung immer mal wieder gemacht haben. Aber das will ich jetzt nicht vertiefen.

Vielleicht noch, wenn ich darf, ein Wort zur Präsidentenwahl aus dem Gericht heraus. Beim Europäischen Gerichtshof ist gut zu erkennen, dass diese Vorgehensweise Probleme macht; auch in Kombination mit der Wiederwahl von Richtern. Da bilden sich dann Fraktionen, es gibt richtige Wahlkämpfe, und das macht einem Gericht sehr zu schaffen. Ich bin da eher skeptisch.

Kommen wir zur Individualverfassungsbeschwerde. Da würde ich ganz gerne einleitend eine Frage stellen. Uns steht ja das Leitbild des Bundesverfassungsgerichts und das Erfolgsmodell der Individualverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht vor Augen. Man kann sich ja fragen: Warum funktioniert das so gut und was genau funktioniert da eigentlich? – Wir haben es heute schon gehört: Die Größenordnungen liegen bei etwa 6.000 Fälle pro Jahr, mal mehr, mal weniger, tendenziell

mehr. Nicht erfasst sind bei diesen Statistiken die Fälle, die schon vorweg von den Beamten aussortiert werden; also wahrscheinlich sind es eher noch mehr.

Und dann ist da die niedrige einstellige Erfolgsquote. Warum tun die sich das überhaupt an? Was soll das eigentlich? Ich glaube, eine Antwort besteht darin, dass es gar nicht so sehr um den individuellen Fall geht, mit Ausnahme der paar Prozent, die durchkommen, sondern es geht – so kann man es jedenfalls zu deuten versuchen – darum – lassen Sie mich das überspitzt formulieren –, dass auch noch der letzte Gefängnischließer im hintersten Winkel der Republik weiß: Es gibt das Bundesverfassungsgericht, und die schauen hin. Und das funktioniert natürlich nur, wenn es wirklich diese flächendeckende Beobachtung gibt.

Wenn Sie ein Annahmeverfahren machen, so wie beim US Supreme Court, wo einfach nur gesagt wird: „Wir machen 20 Fälle pro Jahr, nur die wichtigen, und das war es“, dann funktioniert das nicht mehr. Wenn meine Beobachtung hinsichtlich des Bundesverfassungsgerichts richtig ist, kann man sich natürlich fragen: Was bedeutet jetzt die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde für die Landesverfassungsgerichtsbarkeit? Kann man da ähnlich denken? Geht es da um die Vorwirkung? Oder ist das gar nicht das Thema, weil die Vorwirkung schon vom Bundesverfassungsgericht ausgeht?

Was passiert aber mit den 6.000 Fällen beim Bundesverfassungsgericht, wenn es auf der Landesebene eben auch Individualverfassungsbeschwerden gibt? Verschiebt sich das dann irgendwie? Oder würde man nicht doch erst mal schauen: Was bekommt man in Nordrhein-Westfalen? – Und wenn das nicht klappt, geht man auf jeden Fall noch mal zum Bundesverfassungsgericht, und dann verschiebt sich im Grunde gar nichts.

Das ist eine offene Frage, auf die ich aufmerksam machen will, also inwiefern wir uns vielleicht von einem Leitbild anleiten lassen, das so auf der Landesebene nicht ohne Weiteres funktioniert oder eben anders funktioniert.

Ein weiterer Punkt, auch als kleiner Vorbehalt. Wir hätten dann schon richtig viel Grundrechtsschutz: in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Landesverfassung, auf Bundesebene aufgrund des Grundgesetzes beim Bundesverfassungsgericht, in der Europäischen Union aufgrund der Grundrechtecharta beim EuGH, und dann kann man aufgrund der europäischen Menschenrechtskonvention noch nach Straßburg gehen zum EGMR.

Das muss nicht alles harmonisch ineinandergreifen. Je mehr Ebenen man da schafft, könnte man sich auch fragen: Macht es dann nicht noch mehr Probleme? Vielleicht ist das auch systemimmanent, weil jede dieser Ebenen in der Regel – ich vereinfache das jetzt – an irgendeinem Punkt Abwägungen trifft, die mit Gemeinwohlschätzung zu tun haben, und das Gemeinwohl wird auf jeder Ebene vielleicht ein bisschen anders definiert.

Ganz zu schweigen von den Fällen mit mehrpoligen Rechtsgrundverhältnissen – also Pressefreiheit gegen Privatheit, Kindeswohl gegen Elternwohl –, die auf jeder Ebene anders gewichtet werden können. Die Beobachtung ist eigentlich jetzt schon, dass es

höllisch kompliziert wird mit dem Mehrebenengrundrechtsschutz. Warum also noch eine effektive Ebene mehr einziehen?

Sie wollen eine klare Antwort, ja oder nein. Ich würde trotzdem sagen: Ja, weil es eben in fast allen anderen Ländern mittlerweile auch eingeführt ist. Da ist nicht recht einzusehen, warum das große Bundesland Nordrhein-Westfalen das nicht auch macht. Es zeigt sich eben auch in den anderen Ländern, dass wir mit den Fallzahlen – bis jetzt jedenfalls – nicht in den Tausendern sind, sondern eher in den Hundertern. Das ist also auf jeden Fall etwas, was geleistet werden kann.

Eigentlich ist mehr Rechtsschutz immer besser, würde man sagen; aber auf die Risiken wollte ich dann doch aufmerksam machen. Ich denke, damit ist auch das beantwortet, was ich zu Vorprüfungsverfahren, Missbrauchsgebühr usw. sagen würde. Sobald Sie anfangen, selektiv bei dem zu sein, was Sie zulassen und was Sie nicht zulassen, ändert sich möglicherweise das Bild von dem, was die Verfassungsbeschwerde soll, und unterscheidet sich von dem auf der Bundesebene.

Die Missbrauchsgebühr gibt es übrigens schon in Hessen, wenn ich richtig informiert bin, und zwar richtig saftig; das geht bis zu 1.500 €. Da könnte man sich ja mal anschauen, was die für Erfahrungen gemacht haben.

(Stefan Engstfeld [GRÜNE]: Finden Sie das gut?)

– Es ist eben die Frage, ob man wirklich das Leitbild hat: „Wir wollen möglichst alles Erdenkliche erfassen“, wie das Bundesverfassungsgericht das hat. Es geht an die Leistungsfähigkeit eines Gerichts, eines Vollzeitgerichts, wenn man dann noch mit zusätzlichen Mechanismen operiert, um das Gericht überhaupt am Laufen zu halten.

In dieser Situation ist es eine mögliche Option, ja. Aber es ist natürlich eine andere Situation. Es ist vielleicht nicht das, was man als Erstes versuchen würde, sondern das sind, glaube ich, sukzessive vom Bundesverfassungsgericht in dieser – wenn Sie so wollen – Eskalationsstufe unternommene Versuche, das Modell, das sie haben, am Laufen zu halten, nämlich die flächendeckende Erfassung und Ausstrahlung: Wir passen auf, wir schauen uns alles an. – Wenn man das anders konzipiert, braucht man da auch keine Missbrauchsgebühr.

Bei der Kommunalverfassungsbeschwerde stellt sich für mich eher die Frage, wo sie verortet werden soll. Im Fragenkatalog ist die Frage angesprochen worden, wie sich das mit dem bayerischen Modell verhält. Da müsste man noch einmal genauer hinschauen. In Bayern besteht die Besonderheit, dass die Kommunen in der sozusagen grundrechtstypischen Gefährdungslage auftreten können und Grundrechte jenseits des kommunalen Selbstverwaltungsrechts einfordern können, Eigentum zum Beispiel. Das ist eher eine Ausnahme, und da muss man halt wissen, ob man diese Ausnahme stärken will durch eine verfassungsändernde Entscheidung oder nicht. Da würde ich jetzt keine Präferenz äußern.

Von Herrn Körfges ist der bessere Rechtsschutz nachgefragt worden. Das können wir schwer prognostizieren. Sie haben auf einen wichtigen Punkt aufmerksam gemacht, den wir auch im Abgleich mit der bayerischen Situation vor Augen haben.

Richtig interessant wird es natürlich, wenn die Landesverfassung Grundrechte enthält, die auf Bundesebene nicht existieren.

In Bayern ist das zum Beispiel das Grundrecht auf Zugang zur Natur, das so auf Bundesebene im Grundgesetz nicht verankert ist. Dementsprechend ist das Prozedurale vom Materiellen nicht ganz zu trennen. Man muss dann eben überlegen: Was für materielle Gehalte sind schon da? Was für Gehalte könnte man sich vorstellen, wo man dann wirklich einen Mehrwert an materiellem Grundrechtsschutz erhält? Dann hat man natürlich auch besseren Rechtsschutz auf Landesebene.

Wie hoch wäre die Mehrbelastung? Ich sage es noch mal: Schauen Sie sich an, was in anderen Verfassungsgerichten auf Länderebene passiert. Die Individualverfassungsbeschwerde liegt in Bayern so in den niedrigen Hunderten; das sind Zahlen um die 120, 200 Fälle, irgendwo dazwischen. Es sind nicht die 6.000 wie auf Bundesebene. Aber natürlich ist da wieder die offene Frage: Würde es langfristig in zehn, 20, 50 Jahren so bleiben?

Zur eigenen Betroffenheit. Bei der Popularklage will ich nur die Fußnote setzen: Die Popularklage hat die Eigentümlichkeit, dass sie sich auf Grundrechte beziehen muss. Deswegen gibt es da ein subjektives Element, und deswegen ist es eben keine echte Popularklage. Man stellt aber erstaunt fest, dass das, was immer als das große Argument gegen die Popularklage genannt wird – die Gerichte würden überschwemmt –, in Bayern nicht zutrifft. Die Größenordnung liegt bei zehn, 15 Fällen pro Jahr. Das lässt sich wirklich noch ertragen.

Es ist eben eine konzeptionelle Frage. In Deutschland sind wir sehr stark am subjektiven Recht orientiert, aber seit einiger Zeit gibt es auch bei uns solche wilden Sachen wie Verbandsklagen. Es gibt die Möglichkeit, Rechtsschutz zu erhalten, abgekoppelt von diesem subjektiven Recht. Von daher liegt eine Popularklage jetzt nicht völlig außerhalb jeden Trends. Dementsprechend halte ich das auch für eine Frage, der man sich stellen kann: Will man so was nicht auch in Nordrhein-Westfalen, wenn es schon die Bayern haben?

Zur letzten Frage nach der Ausgestaltung des Annahmeverfahrens. Ich will auch hier rechtsvergleichend das Extrembeispiel des Supreme Court nennen. Die begründen gar nicht; die ziehen sich ein paar Fälle heraus, die sie für interessant halten und auf die sie sich einigen können, und dann entscheiden die. Dann fallen zum Teil aber die interessanten, vielleicht auch die die Rechtsprechung weiterführenden Fälle weg, weil man sich nicht darauf einigen kann. Es ist daher ein Verfahren mit einer Reihe von Defiziten, aber es hat eben den Vorzug, dass Sie damit eine Sicherheit für sich selbst haben. Sie entscheiden nur so viel, wie Sie bewältigen können. Das ist natürlich auch ein Eigenwert. – Vielen Dank.

**Prof. Dr. Michael Sachs (Universität Köln):** Zur Frage: Ja oder Nein zur Individualverfassungsbeschwerde? Jenseits dieser Wahlrechtsgrundsätze – die hatte ich auf jeden Fall auch befürworten wollen – bin ich da eher zurückhaltend. Ich meine, dass wir mit der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht den wesentlichen Teil der Grundrechte abdecken, die die Verfassung in Nordrhein-Westfalen

nicht nur ausschüttet, sondern zu ihren eigenen macht – siehe Art. 4 Abs. 1 –, und sie so bereits in ein Rechtsschutzsystem eingebracht sind, wo dann hinterher noch mal der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oben draufkommt.

Das Ganze jetzt noch auf der Landesebene zu kopieren, bringt, glaube ich, keinen ernsthaften Gewinn, wenn man nicht gerade sagt: Die Leute werden mit ihren Beschwerden so selten nach Münster gehen, dass man dort viel Zeit und Lust hat, sich damit zu beschäftigen. Deswegen sage ich meinen Studenten auch immer, die sollen mal eine konkrete Normenkontrolle, wenn es irgendwie geht, nach Münster schicken und nicht immer nach Karlsruhe. Die schicken auch Landesgesetze nach Karlsruhe, obwohl man dort keine Lust darauf hat und das Ganze zurückschickt, weil es schlecht begründet ist usw. In Münster würden die sich freuen, wenn die mal so eine schöne konkrete Normenkontrolle bekämen.

(Heiterkeit)

Also, ich glaube nicht, dass das sehr viel bringt.

Die Zulässigkeitsprüfung nimmt bei 80 % der Fälle durchaus Zeit in Anspruch; das stimmt. Aber bei den Verfassungsgerichten ist es so: Wenn die entscheiden wollen, lassen sie die Zulässigkeit schlicht offen. Für einen normalen Juristen ist das natürlich undenkbar, da geht das gar nicht. Aber sie machen es trotzdem, weil es ja keine Kontrolle gibt. Dann braucht man diese ganzen schwierigen Fragen nicht zu prüfen. Damit werden die schon fertig.

Im Übrigen ist der Grundrechtsschutz ja schon bei unseren Normalgerichten vorhanden. Alle drei Instanzen – auf Landesebene vielleicht zwei Instanzen – machen doch schon Grundrechtskontrolle. Und wenn nicht, dann gibt es eine Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe – „mit Edukationseffekt“, hat man das früher genannt, damit alle genau wissen: Irgendwo ist einer, der passt auf und hat ein Auge darauf –, auch wenn das Bundesverfassungsgericht das natürlich nicht in jedem Fall machen will. Die blocken genau die Fälle ab, die sie abblocken wollen. Da erfinden sie die drolligsten Figuren, um irgendetwas wegzudrücken.

Das hatten wir ja schon einmal: „Normenkontrolle, nur für die, die vom Urteil auch in eigenen Grundrechten betroffen sind“, haben sie dann plötzlich gesagt. Im Schrifttum gab es einen Aufschrei, und das ist später nie wieder vorgekommen. Aber damit hat man sich damals insbesondere die Abtreibungsgeschichte vom Hals gehalten. Da gab es in einem Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit eine katholische Zeitschriftenredakteurin, die hatte gesagt: „Will ich nicht, Artikel 4“. Und dann haben sie irgendwie geblockt. Also, die haben schon eine Art Auswahlverfahren.

Das finde ich auch gut. Wenn man schon dem Verfassungsgericht eine Individualverfassungsbeschwerde geben möchte, dann mit dem Recht, dass es sich einfach die Verfahren herausnimmt, die es für wichtig hält. Dann kann man sich sparen, alles das nachzubeten, was das Bundesverfassungsgericht vormacht. Das ist nämlich meine Erfahrung: Ich sollte letztens über Artikel 3 in der Landesverfassung schreiben. Da habe ich festgestellt: Da wird alles haargenau abgeschrieben, und es gibt praktisch nichts, was da eigenständig wäre; es sei denn, dass da noch ein eigenes Merkmal vorhanden ist – beispielsweise die sexuelle Orientierung –, was in den

Grundrechten noch fehlt. Aber auch das haben die in Karlsruhe schon längst in Angriff genommen.

Wenn das heißen würde, den ganzen Aufwand noch mal zu verdoppeln, dann hielte ich das für wenig glücklich. Wenn Sie so etwas in Erwägung ziehen, dann überhaupt nur für die Grundrechte, die nicht beim Bundesverfassungsgericht einzuklagen sind, also etwa rund um das Wahlrecht oder sonstige in der NRW-Verfassung verstreute Artikel, mit denen man eben nicht nach Karlsruhe gehen kann. Warum denn nicht Subsidiarität einmal anders herum?

Die kommunale Verfassungsbeschwerde abzuschaffen, das bringt gar nichts; dann geht die nach Karlsruhe. Den Kommunen jetzt noch eine Art Popularklage zu geben, damit diese auch andere Positionen geltend machen können als ihre kommunale Selbstverwaltung – davon halte ich gar nichts. In Bayern ist es so: Man spricht hier von einer unechten Popularklage. Die Kommunen werden zur Popularklage zugelassen; aber im Grunde nur entweder für die Selbstverwaltung oder für alle Gesetze, die typischerweise Kommunen betreffen.

(Prof. Dr. Wolfgang Löwer [Sachverständiger der Fraktion der CDU]:  
Weil es keine Kommunalverfassungsbeschwerde gibt!)

– Woran das liegt, ist eine andere Frage, aber ...

(Prof. Dr. Wolfgang Löwer [Sachverständiger der Fraktion der CDU]:  
Weil es die nicht gibt, machen die das!)

– Weiß ich nicht. Die machen ja alles Mögliche verschieden. Die haben jedenfalls die Selbstverwaltung in die Grundrechte eingerechnet. Das war in der Weimarer Verfassung auch noch so.

(Prof. Dr. Wolfgang Löwer [Sachverständiger der Fraktion der CDU]:  
Deshalb doch!)

– Nein, nein! Das steht doch da. Das war doch in der Weimarer Verfassung auch so; Art. 127 war im Grundrechtsteil, und 1946 wurde dann einfach abgeschrieben. Die haben den Grundrechtsteil weitgehend übernommen. Aber gut.

Habe ich jetzt noch etwas vergessen?

Die Missbrauchsgebühr – ich weiß nicht. Das kann man ja immer noch einführen, wenn es wirklich ganz schlimm kommen sollte. Bei einem Annahmeverfahren wäre das, glaube ich, nicht erforderlich.

Die Anhörungsrüge. Ja, diese Problematik haben wir in solchen Fällen natürlich. Wir kennen ja auch die Problematik mit dem Einhalten der Fristen oder der Rechtswegerschöpfung. Da hilft das Bundesverfassungsgericht meistens; mit Meistbegünstigungsklauseln lassen sie es, wenn es falsch gemacht wurde, dann doch noch mit durchgehen.

(Zuruf: Aber nur, wenn sie wollen!)

– Wenn sie wollen, in der Tat, das ist richtig. Wenn sie wollen – und das ist auch gut so, dass sie diese Freiheit haben.

Die Verfassungsbeschwerde für alle Bundesgrundrechte führte dann zu der Problematik, die Sie schon angesprochen haben, Herr Starostik, wie es denn wäre, wenn die Staatsorgane des Landes Bundesrecht anwenden würden. Da ist ja die Figur der inhaltsgleichen Grundrechte beheimatet, und nur da spielt das eine Rolle. Ansonsten können wir die Grundrechte auslegen, wie wir wollen; die müssen nicht parallel laufen. In Nordrhein-Westfalen ist das wiederum anders, weil es ja dieselben sind.

Ansonsten liegt Inhaltsgleichheit nur dann vor, wenn es um Anwendung von Bundesrecht geht. Vielleicht sollte man einfach die Anwendung von Bundesrecht herausnehmen: Verfassungsbeschwerde auf Landesebene nur gegen Landesgesetze und nur, wenn es für die Gerichte um Anwendung von Landesrecht geht. Für alles andere haben wir doch auf Bundesebene ein vernünftiges Organ.

Aber ich glaube, ich habe zu lange geredet. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herr Starostik, wollten Sie ganz kurz antworten?

**RA Meinhard Starostik (Verfassungsgerichtshof Berlin):** Ja, nur zur Ergänzung. Wir machen es in unserer Rechtsprechung so, dass wir die Anwendung von Bundesrecht durch die Berliner Gerichte am Maßstab der Landesverfassung prüfen.

(Prof. Dr. Michael Sachs [Universität Köln]: Auch materiell?)

– Auch materiell, ja.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Gut, dann erhält jetzt noch Frau Professorin Will das Wort.

**Prof. Dr. Rosemarie Will (Humboldt-Universität Berlin):** Ich würde zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde Ja sagen, und zwar einfach deswegen, weil bekanntermaßen die Verfassungsbeschwerde das Instrument ist, mit dem das Bundesverfassungsgericht grundrechtliche Maßstäbe ausgeformt hat.

Die Wirkung von Verfassung geschieht über die Ausformung grundrechtlicher Maßstäbe, und zwar im Wege der Entscheidung von Urteilsverfassungsbeschwerden. Das hat dazu geführt, dass die Verfassung einen ganz hohen Stellenwert hat. Dies hat auf der anderen Seite den Preis, dass es zum Dauerkonflikt mit den Fachgerichten kommt.

Die Frage ist: Was würde hier auf Landesebene passieren? Wenn Sie die weitere Ausformung grundrechtlicher Maßstäbe wünschen, dann sind im Vergleich zum Grundgesetz überschießende Grundrechtsgehalte notwendig. Die haben Sie aber nicht wirklich.

(Prof. Dr. Michael Sachs (Universität Köln): Bei Artikel 16!)

– Na gut. Aber nur an diesen Stellen würde dann das passieren, was auch das Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde macht: die selbstständige

Konkretisierung verfassungsrechtlicher Maßstäbe. Es würde jedoch die Kontrolle der Fachgerichtsbarkeit bleiben, die Sie hier haben. Das ist eine wesentliche Funktion der Urteilsverfassungsbeschwerden. Ich teile nicht die Meinung, dass die Fachgerichte sowieso und immer die verfassungsrechtlichen Maßstäbe kennen und auch anwenden, sondern da sind auch manche Dinge zu korrigieren.

Die Frage ist: Wenn man der Individualverfassungsbeschwerde nunmehr die Tür öffnet – wie findet man diese Fälle? Meine Meinung ist: Weder Missbrauchsgebühren noch Vorprüfungen sind ein sicheres Instrument, um die Fälle zu finden, um die es geht, die man erfassen sollte. Das heißt: Wir reden im Grunde über die Quadratur des Kreises. Man kann das eine wollen, hat aber nicht wirklich die Instrumente, um es sicher und rechtsgeleitet zu praktizieren.

Ich wiederhole noch einmal: Alles, was sozusagen auf dem Markt ist und angewendet wird, bringt nicht das Ergebnis, das wir haben wollen. Deswegen halte ich dieses freie Annahmeverfahren, in dem man begründet, was man auswählt und warum, für eine ganz wichtige Disziplinierungsfunktion der Gerichte. Das würde, wenn schon nicht die Quadratur des Kreises gelingen lassen, ihr aber ein Stück näherkommen; davon bin ich überzeugt.

Zur Kommunalverfassungsbeschwerde habe ich schon in meinem Statement ganz klar gesagt: Sie gehört – so wie sie jetzt auch im Gesetz geregelt ist – auf die Ebene der Verfassung. Das wird – so mein Eindruck – vom Verfassungsgerichtshof hier schon in der Weise praktiziert, wie das Standard ist. Da sehe ich kein Problem, außer dass man das Ganze jetzt nicht verfassungsästhetisch, sondern verfassungssystematisch ins Gesetz hineinschreibt.

Eine Popularklage einzuführen, wie sie in Bayern existiert, wäre hingegen ein systemischer Bruch. Das ginge über das hinaus, was mit der Kommunalverfassungsbeschwerde bewirkt wird. Darüber muss man sich klar sein. Da muss der Verfassungsgeber entscheiden: Will er das, will er diese Nebenwirkungen alle mit dabei haben? – Man kann die Entwicklungen in Bayern beobachten; dazu gibt es die Empirie. Es ist letztlich eine politische Entscheidung, ob man da so weit gehen will.

Schluss, aus. So, das war's.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Gibt es noch Wortmeldungen? Das ist nicht der Fall. Dann darf ich mich ganz herzlich bei den Sachverständigen bedanken, sowohl für die Stellungnahmen als auch für die mündlichen Einlassungen hier.

(Beifall)

Es wird wie immer ein Protokoll der Sitzung geben, das wir Ihnen dann auch zukommen lassen. Die Verfassungskommission wird sich das nächste Mal am 15. Juni 2015 zu einer Auswertungssitzung treffen. Diese Auswertung wird sich dann sowohl auf den Korb „Schuldenbremse“ als auch auf unser heutiges Thema „Verfassungsgerichtshof“ beziehen.

Damit schlieÙe ich die Sitzung und wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg. –  
Danke schön.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

24.06.2015/26.06.2015

150