



Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Verfassungsgerichtshof NRW • Postfach 6309 • 48033 Münster

Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Verfassungskommission
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Hausanschrift
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster
Telefon
(0251) 505-0
Durchwahl
(0251) 505-259
Telefax
(0251) 505-253
e-mail: verfgh@ovg.nrw.de

Datum: 18.6.2015

Geschäfts-Nr.: 11 VerfGH
(Bitte bei allen Schreiben angeben)

**Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode**

**Stellungnahme
16/2798**

A50

Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

nachdem die Verfassungskommission zum Thema „Verfassungsgerichtshof“ aus dem Themenkomplex IV Sachverständige gehört hat und Fragen des Rechtsschutzes vor dem Verfassungsgerichtshof am 9. Juni 2015 im Rahmen eines gemeinsamen Symposions erörtert worden sind, möchte ich die Diskussion um mögliche Änderungen des geltenden Rechts in diesem Bereich vertiefen und um einige Gedanken ergänzen:

1. Stellung des Verfassungsgerichtshofs als Verfassungsorgan

Bei der Sachverständigenanhörung wurde hervorgehoben, dass der Verfassungsgerichtshof nicht nur Gericht, sondern neben Regierung und Parlament selbst Verfassungsorgan ist. Seine Entscheidungen binden die Verfassungsorgane des Landes sowie alle Behörden und Gerichte; in Organstreitigkeiten, abstrakten Normenkontrollklagen und kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren haben sie Gesetzeskraft (§§ 26 Abs. 2, 12 Nr. 5, 6 und 8 VerfGHG NRW). Die Anregung, die allgemein anerkannte Stellung als Verfassungsorgan in der Landesverfassung ausdrücklich hervorzuheben, halte ich für sachgerecht (vgl. etwa Art. 112 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg). Bisher kommt diese in Nordrhein-Westfalen nur einfachgesetzlich in § 1 Abs. 1 VerfGHG NRW zum Ausdruck.

2. Fortführung der Amtsgeschäfte

Bislang fehlt in der Landesverfassung für den Fall, dass bei Ablauf der Wahlperiode noch keine neuen Verfassungsrichter gewählt sind, eine Regelung, wonach die bisherigen Verfassungsrichter die Amtsgeschäfte bis zur Neuwahl ihrer Nachfolger fortzuführen haben. Ihre Schaffung ist entsprechend der für die Landesregierung und das Landtagspräsidium geltenden Bestimmungen in Art. 62 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 2 LV NRW geboten, damit auch der Verfassungsgerichtshof durchgehend handlungsfähig bleibt. Eine solche Handhabung der Übergangszeit entspricht § 4 Abs. 4 BVerfGG, der die Übertragbarkeit des Rechtsgedankens aus Art. 62 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 2 LV NRW auf ein Verfassungsgericht bestätigt. § 4 Abs. 3 VerfGHG NRW, wonach die Wahlmitglieder und ihre Vertreter frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit ihrer Vorgänger oder, wenn der Landtag in dieser Zeit aufgelöst ist, innerhalb eines Monats nach seinem ersten Zusammentritt gewählt werden, macht eine entsprechende Fortführungsklausel nicht entbehrlich.

3. Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde

Wie ich bereits in meinem Grußwort zu unserem gemeinsamen Symposium ausgeführt habe, sehe ich ein Defizit darin, dass der Verfassungsgerichtshof derzeit kein „Bürgergericht“, sondern materiell gesehen ein „Staatsgerichtshof“ ist. Die verfassungsprozessuale Absicherung der Landesgrundrechte ist über konkrete und abstrakte Normenkontrollen nur unvollständig gewährleistet. Landesbürger können den Verfassungsgerichtshof wegen der Verletzung ihrer Landesgrundrechte nicht unmittelbar anrufen. Deshalb hat der Gerichtshof in der Vergangenheit nur wenig Gelegenheit erhalten, in diesem Bereich in nennenswertem Umfang für Rechtsklarheit zu sorgen und dadurch einen Beitrag zur Entwicklung der Grundrechtrechtsprechung im föderalen Gesamtstaat zu leisten.

Allerdings verfügt der Bürger in Nordrhein-Westfalen schon jetzt über den fachgerichtlichen Rechtsschutz hinaus über ein prozessuales Instrument verfügt, das dem Schutz des größten Teils der Landesgrundrechte in materieller Hinsicht dient. Über die Rezeptionsklausel des Art. 4 Abs. 1 LV NRW werden die Bundesgrundrechte inhaltsgleich zugleich als Landesgrundrechte gewährleistet. Wegen der Verletzung dieser Bundesgrundrechte – und anderer Bundesgrundrechte, die mit den in Art. 4 Abs. 2 ff. LV NRW normierten landesgrundrechtlichen Gewährleistungen inhaltlich deckungsgleich sind – kann der Bürger mit der Verfassungsbeschwerde das Bundesverfassungsgericht anrufen und erhält materiell gesehen auch den Schutz seiner Landesgrundrechte. Ob ein Landesverfassungsgericht bei der Auslegung dieser "in-

haltsgleichen" Landesgrundrechte wesentlich eigene Akzente setzen kann bzw. wird, ist mit Blick auf ihre zumindest grundsätzliche Bindung an die vom Bundesverfassungsgericht umfangreich entwickelten Prüfungsmaßstäbe bzw. die regelmäßig zu erwartende faktische Orientierung hieran durchaus fraglich. Denkbar ist aber, dass die landesverfassungsgerichtliche Grundrechtrechtsprechung Impulse für eine Fortentwicklung der bundesverfassungsgerichtlichen Grundrechtrechtsprechung liefert. Die Erfahrung aus anderen Bundesländern, in denen Individualverfassungsbeschwerden eingeführt wurden, zeigt zudem, dass Landesverfassungsgerichte durchaus einen Beitrag zum effektiven Grundrechtsschutz – insbesondere der Prozessgrundrechte – neben dem insoweit stark belasteten Bundesverfassungsgericht leisten können. Im Einzelfall versagt fachgerichtlicher Rechtsschutz, insbesondere weil der Gesetzgeber oder die Gerichte strenge formale Hürden für den Rechtsschutz errichtet haben.

Wegen der Verletzung des geringen Teils der Landesgrundrechte, die in Art. 4 Abs. 2 ff. LV NRW gegenüber dem Grundgesetz weitergehenden Schutz eröffnen und die nach Art. 142, 31 GG in Kraft bleiben, kann das Bundesverfassungsgericht nicht angerufen werden. Hier fehlt es an einer unmittelbaren verfassungsprozessualen Absicherung von Landesgrundrechten. Insbesondere mit Blick auf diese "überschießenden" Landesgrundrechte ist in Erwägung zu ziehen, ob der Landtag bei einer möglichen Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde selbst die Gelegenheit ergreifen möchte, die Vorschriften der Landesverfassung festzulegen, deren Verletzung gerügt werden können soll, um nicht dem Verfassungsgerichtshof die Festlegung des Prüfungsmaßstabs zu überlassen (vgl. hierzu LT-Vorlage 11/3709, S. 4, dritter Absatz). In jedem Fall müsste neben dem Prüfungsmaßstab gesetzlich festgelegt werden, gegen welche Akte öffentlicher Gewalt die Landesindividualverfassungsbeschwerde zulässig sein soll und in welchem Verhältnis sie zur Bundesindividualverfassungsbeschwerde stehen soll. Die konkrete Ausgestaltung der Landesindividualverfassungsbeschwerde wird maßgeblichen Einfluss darauf haben, welche Funktion und Bedeutung ihr in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zukommen wird. Hierbei kommt beispielsweise eine Orientierung an den gesetzlichen Regelungsmodellen in Baden-Württemberg oder Mecklenburg-Vorpommern in Betracht.

Bei der Frage, wie eine Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht in einem Bundesland der Größe Nordrhein-Westfalens sinnvollerweise auszugestalten ist, sollten moderate Zugangshürden wie ein Darlegungs- und Begründungserfordernis unter Bezeichnung der geltend gemachten Grundrechtsverletzung sowie ein Vertretungserfordernis in Betracht gezogen werden. Mit Blick auf den zu

erwartenden zusätzlichen Geschäftsanfall sind Instrumente zur effizienten Erledigung unzulässiger oder offensichtlich unbegründeter Verfassungsbeschwerden erforderlich. Insoweit kann auf Erfahrungen in anderen Bundesländern zurückgegriffen werden. Solche Instrumente sind etwa die Vorschaltung eines Annahmeverfahrens, die Auferlegung einer Missbrauchsgebühr (vgl. § 54 Abs. 5 VerfGHG NRW), die Anforderung eines Kostenvorschusses sowie die Möglichkeit, unzulässige oder offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerden ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss zu verwerfen oder zurückzuweisen (vgl. § 19 VerfGHG NRW). Darüber hinaus bedarf es der Einrichtung von Kammern etwa aus drei Richtern sowie der Festlegung ihrer Entscheidungsbefugnisse.

Sollte von der Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene Abstand genommen werden, könnten die landesverfassungsgerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten auch für den Grundrechtsbereich alternativ durch die Absenkung des erforderlichen Quorums für die abstrakte Normenkontrolle moderat ausgeweitet werden.

4. Nichtanerkennungsbeschwerde

Um über die derzeit erst nach der Wahl zulässige Wahlprüfungsbeschwerde hinaus Rechtsschutz schon vor der Wahl zu eröffnen, könnte nach dem Vorbild von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG eine Beschwerde von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Landtagswahl eingeführt werden.

5. Verzögerungsbeschwerde

Zur Absicherung des bundesverfassungs- und europarechtlich abgesicherten Anspruchs auf Rechtsschutz in angemessener Zeit ist auf Bundesebene für das Bundesverfassungsgericht in §§ 97a ff. BVerfGG eine Verzögerungsbeschwerde eingeführt worden. Es ist zu prüfen, ob ein vergleichbarer Rechtsbehelf vor dem Verfassungsgerichtshof eingeführt werden sollte und wie dieser angesichts dessen abweichender Zusammensetzung ggf. auszugestalten wäre.

6. Sondervoten

Es ist erwogen worden, nach dem Vorbild von § 30 Abs. 2 BVerfGG die Veröffentlichung abweichender Meinungen überstimmter Richter in Sondervoten zuzulassen sowie die Möglichkeit einzuräumen, das Stimmverhältnis in der Entscheidung offenzulegen. Die Argumente, die für und gegen diese Optionen angeführt werden können, sind im Vorfeld ihrer Einführung beim Bundesverfassungsgericht umfassend ausgewertet und erörtert worden (vgl. BT-Drs. VI/388, S. 7 f.; BT-Drs. VI/1471, S. 4 f.; BT-Drs. V/3816, S. 6 f.; Zweigert, Empfiehlt es sich, die Bekanntgabe der ab-

weichenden Meinung des überstimmten Richters [Dissenting Opinion] in den deutschen Verfahrensordnungen zuzulassen?, Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages, 1968, S. 9 ff.). Aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs ist das Fehlen der Möglichkeit, ein Sondervotum abzugeben, bisher nicht als Defizit wahrgenommen worden. Die Erwartungen, die mit der Einführung eines Sondervotums beim Bundesverfassungsgericht seinerzeit verknüpft worden sind, dürften in der Praxis jedenfalls nicht voll erfüllt worden sein (vgl. Roellecke, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 363, 368).

7. Ton- und Filmaufnahmen in Verhandlungen

Anregen möchte ich eine Spezialregelung zu § 13 Abs. 1 VerfGHG NRW i. V. m. § 169 Satz 2 GVG auf einfachgesetzlicher Ebene nach dem Vorbild des § 17a BVerfGG. Hierdurch würde die wegen des öffentlichen Berichterstattungsinteresses schon bisher an der Regelung für das Bundesverfassungsgericht orientierte Praxis zur Zulassung von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen zu Beginn der mündlichen Verhandlung und bei öffentlichen Verkündungsterminen rechtssicherer ausgestaltet.

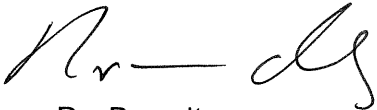
8. Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs

Für den Verfassungsgerichtshof stellt sich gleichfalls auf einfachgesetzlicher Ebene die Frage, ob ebenso wie in der Justiz der elektronische Rechtsverkehr eingeführt werden sollte. Nach geltendem Recht ist der elektronische Rechtsverkehr vor dem Verfassungsgerichtshof nicht über die nach § 13 VerfGHG NRW entsprechend anzuwendenden allgemeinen Verfahrensvorschriften, insbesondere der Verwaltungsgerichtsordnung, eröffnet (vgl. Anlage zur Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG – vom 7. November 2012, GV. NRW. S. 548). Daran wird sich nach meiner Einschätzung für die landesrechtlich geregelten Verfahren auch nach Inkrafttreten von Art. 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten zum 1. Januar 2018 nichts ändern, sofern der Landesgesetzgeber das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof nicht entsprechend anpasst. Das gilt selbst dann, wenn § 13 VerfGHG NRW, wonach bundesrechtliche Prozessordnungen ergänzend heranzuziehen sind, als dynamische Verweisung verstanden wird.

Bei fehlender Identität der Gesetzgeber ist eine dynamische Verweisung nämlich nur zulässig, wenn eine eigenverantwortliche Prüfung und Entscheidung durch den zuständigen (hier den Landes-) Gesetzgeber sichergestellt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 – 1 BvR 786/70 u. a. –, BVerfGE 47, 285 = juris, Rn. 62 f.,

m. w. N.). Eine mittelbare Änderung des Kompetenzbereichs des Landesgesetzgebers durch bloße Neufassung eines bundesrechtlichen Verweisungsobjekts kommt danach nur in besonderen Fällen und nach entsprechender Erörterung im Gesetzgebungsverfahren (des Landes) in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 – 2 BvL 13/79 –, BVerfGE 60, 135 = juris, Rn. 88; BVerwG, Beschluss vom 3. März 2005 – 7 B 151/04 –, NVwZ 2005, 699 = juris, Rn. 21 f.).

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'Dr.' followed by a surname that appears to be 'Brandts'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Brandts