

05.10.2016

## Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

### **Gesetz zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen**

#### **A Problem und Ziel**

Während die Grundrechte des Grundgesetzes (GG) nicht nur alle staatliche Gewalt an ihre materiellen und teils auch formellen Gewährleistungen binden (Art. 1 Abs. 3 GG), können sie durch den Bürger auch prozessual im Wege der Individualverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingefordert werden. Der materiellen Grundrechtsgewährleistung entspricht auf der Bundesebene damit ein prozessuales Spiegelbild, nämlich das Recht des Einzelnen zur individuellen Durchsetzung seiner verfassungsrechtlich garantierten Positionen. In 11 von 16 Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) wurde die Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene bereits eingeführt; in Nordrhein-Westfalen fehlt dieses prozessuale Spiegelbild der materiell-rechtlichen Gewährleistungen bisher jedoch. Für 51.065.950 von 82.175.680 Einwohnern Deutschlands nach Stand der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2015 oder 62,14 % der Bevölkerung ist die Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene daher bereits gegenwärtig gelebter Alltag; für die 17.865.520 Einwohner Nordrhein-Westfalens zum Stichtag hingegen nicht. Damit entspricht die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen nicht mehr dem inzwischen üblichen und von zwei Dritteln der deutschen Bundesländer anerkannten Standard der Rechtsschutzgewährung auf der Landesebene. Mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen wird diese Lücke geschlossen.

Die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene ist zudem Bestandteil einer europaweiten und internationalen Entwicklung, die das Verfahren der Verfassungsbeschwerde zunehmend als unverzichtbaren Bestandteil eines effektiven Grundrechtsschutzes begreift und darauf zielt, Asymmetrien zwischen materieller Grundrechtsgewährleistung und deren prozessualer Durchsetzungsmöglichkeit zu beseitigen. Die Individualverfassungsbeschwerde ist dabei der wirkmächtigste Ausdruck der Verfassungsstaatlichkeit. Ihre Bedeutung erschöpft sich nicht in der Funktion eines außerordentlichen Rechtsbehelfs im Einzelfall; vielmehr steht die Verfassungsbeschwerde für die unbedingte Verpflichtung der Staatsgewalt auf die Grundrechte und für den direkten Zugang des „einfachen“ Bürgers zum höchsten Gericht.

Datum des Originals: 04.10.2016/Ausgegeben: 13.10.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

Sie eröffnet auch dem in seinen rechtlichen Erwartungen von der Staatsgewalt bislang Enttäuschten eine Identifikationsmöglichkeit mit dem Gemeinwesen, das ihm als letzten Ausweg den Gang vor das Verfassungsgericht ermöglicht.

Auf Bundesebene hat sich die Verfassungsbeschwerde seit geraumer Zeit zu einem wesentlichen Bestandteil der Verfassungsordnung entwickelt. Das rechtsstaatliche und demokratische Potenzial der Verfassungsbeschwerde soll nun auch für Nordrhein-Westfalen genutzt werden.

Auch die Staatsgewalt des Landes kann bei der Anwendung von Landesrecht nämlich gegen die Grundrechte verstoßen; dabei kommen zunächst und in erster Linie Verstöße gegen die inkorporierten Grundrechte des Grundgesetzes in Betracht, die als eigenständige landesrechtliche Gewährleistungen geltendes Landesverfassungsrecht darstellen; dies sind neben den in Art. 1 bis 19 GG enthaltenen und über Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung (LV) rezipierten Grundrechten ferner die staatsbürgerlichen und prozessualen Rechte des Grundgesetzes (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 33, 101, 103, 104 GG). Darüber hinaus erkennt die nordrhein-westfälische Verfassung noch eine Reihe weiterer, materiell über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehende Grundrechte an, die ebenfalls Gegenstand von Verletzungshandlungen der öffentlichen Gewalt des Landes sein können, insbesondere die Grundrechte auf Datenschutz, Art. 4 Abs. 2 LV; auf Mitwirkung an der Familienpflege und Jugendfürsorge, Art. 6 Abs. 4; auf staatliche Zuschüsse an Privatschulen, Art. 8 Abs. 4 Satz 3, 9 Abs. 2 Satz 3; auf Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs, Art. 9 Abs. 1; auf Mitwirkung in der Schule, Art. 10 Abs. 2; auf Schultoleranz, Art. 13; auf universitäre Selbstverwaltung, Art. 16 Abs. 1 und auf Errichtung und Unterhaltung von kirchlichen Hochschulen, Art. 16 Abs. 2.

Schließlich besteht in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig eine Rechtsschutzlücke mit Blick auf die Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl zum Landtag auf Landesebene (Art. 31 Abs. 1 LV). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat nämlich bereits im Jahre 1998 entschieden, dass zumindest eine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze über die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zum Landtag nicht mit der Bundesverfassungsbeschwerde angegriffen werden kann (BVerfG, Beschluss vom 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 = BVerfGE 99, 1, 7). Mit Beschluss vom 08.07.2008 – 2 BvR 1223/08 – hat es diese Rechtsprechung dann auf sämtliche Wahlrechtsgrundsätze ausgeweitet. Gemäß Art. 20 Abs. 2, 38 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hätten Bund und Länder in ihren jeweils eigenen Verfassungsräumen Vertretungen des Volkes zu schaffen, die aus Wahlen hervorgegangen sind. Dabei hätten Bund und Länder jeweils selbst für die Einhaltung der Grundsätze allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen Sorge zu tragen. Wenngleich die Bedeutung der Individualverfassungsbeschwerde wegen einer Verletzung des subjektiven Wahlrechts durch das Wahlprüfungsverfahren (Art. 33 LV, § 12 Nr. 2 VerfGHG) relativ gering ist, so verbleibt insofern dennoch eine Schutzlücke, sofern wahlrechtsbezogene Legislativakte des Landes oder administrative Maßnahmen auf dem Prüfstand stehen, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wahlverfahren zum Landtag aufweisen.

Deshalb geht es bei der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene um die Verbesserung des Grundrechtsschutzes im Land durch die Einführung eines zusätzlichen, speziell dem Schutz der Landesgrundrechte dienenden Rechtsbehelfs.

Zum anderen soll aber auch eine überfällige Konsequenz aus der Eigenstaatlichkeit Nordrhein-Westfalens gezogen werden, indem die Korrektur grundrechtswidrigen Staatshandelns im Wege einer Verfassungsbeschwerde nicht mehr an das Bundesverfassungsgericht ausgelagert wird, sondern durch den Verfassungsgerichtshof als Landesverfassungsgericht erfolgen kann. Dabei wird der Grundrechtsschutz auf Landesebene eine größere Beachtung der Lan-

des Grundrechte bedingen, die bisher, ungeachtet ihrer uneingeschränkten rechtlichen Geltung, oftmals im Schatten der Grundrechte des Grundgesetzes stehen. Indem die grundrechtliche Substanz der Landesverfassung aktiviert wird, steigt deren praktische Relevanz und damit zugleich auch ihre identitätsstiftende Wirkung.

## **B Lösung**

Die Individualverfassungsbeschwerde wird auf Landesebene nach Vorbild des grundgesetzlichen Modells eines subjektiven Rechtsbehelfs, der nach Rechtswegerschöpfung zur Aufhebung grundrechtswidriger Akte der Landesstaatsgewalt führt, eingeführt. Besondere Verfahrensvorschriften stellen in diesem Rahmen sicher, dass der Verfassungsgerichtshof ungeachtet seiner beschränkten Ressourcen die zusätzlichen Verfahren zügig und effektiv bearbeiten kann.

## **C Alternativen**

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands unter weiterer Hinnahme der Asymmetrie zwischen materiellen Grundrechtsgewährleistungen in der Landesverfassung und den prozessualen Möglichkeiten zu ihrer Durchsetzung.

## **D Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Durch den zu erwartenden erhöhten Anfall an Verfahren durch die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde ist eine höhere Belastung des VerfGH als nach der bisherigen Rechtslage zu erwarten. Verglichen mit der bisherigen Belastung des VerfGH im Bereich um ca. 20 Verfahren pro Kalenderjahr bedarf es deshalb zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs der Einführung geeigneter Filtermechanismen zur raschen Ausscheidung unzulässiger und offensichtlich unbegründeter Anträge im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Um die künftig verfassungsrechtlich festgelegte personelle Kapazität des Gerichts von 7 Mitgliedern nicht erhöhen zu müssen, soll für diese Verfahren daher die Möglichkeit der Bildung von Kammern – bestehend aus 3 Mitgliedern des Gerichtshofes – geschaffen werden, die abschließend und auch ohne Begründungspflicht über unzulässige und offensichtlich unbegründete Verfahren entscheiden können. Dabei wird das Regelungsvorbild des Landes Baden-Württemberg insoweit unverändert übernommen (§ 56 Abs. 1). An Stelle einer Vorprüfung durch speziell für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde gebildete Kammern kann der Gerichtshof allerdings im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie alternativ vorsehen, auf das bundesrechtliche Instrument der Annahme zur Entscheidung zu rekurrieren (§ 56 Abs. 7). In diesem Falle erfolgt die Vorprüfung durch das Plenum des Gerichtshofs. Das Gesetz erlaubt bewusst beide Varianten der Vorprüfung, da es dem Gerichtshof überlassen werden soll, aufgrund eigener Erwägungen zu Praktikabilität und Verfahrensökonomie über die Wahl des geeigneten Vorprüfungsverfahrens zu entscheiden.

Der Umfang der zu erwartenden Belastung wird sich insoweit aufgrund der getroffenen Regelungen zu Unzulässigkeit, offensichtlicher Unbegründetheit und Missbrauch nicht wesentlich erhöhen, zumal sich erfahrungsgemäß mehr als 95 % der eingehenden Verfassungsbeschwerdeanträge als unzulässig oder unbegründet erweisen und das Plenum des Gerichtshofs – sofern von der Möglichkeit der Einführung von Kammern Gebrauch gemacht wird – sich mit der überwiegenden Zahl dieser Anträge daher nicht befassen muss.

Die Anzahl der zu erwartenden Verfahren wird ferner dadurch gemindert, dass der Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden oder -gerichte nicht zur Eröffnung der Landesindividualverfassungsbeschwerde führt. Im Übrigen soll für unzulässige und offensichtlich unbegründete Anträge die Möglichkeit der Verhängung einer speziellen Missbrauchsgebühr vorgesehen werden, die den für andere Verfahrensarten geltenden Rahmen des § 59 Abs. 5 VerfGHG (bisher: § 54 Abs. 5) deutlich übersteigen kann.

Zur Erledigung der höheren Verfahrenszahl sind zusätzliche Stellen für die Geschäftsstelle und für wissenschaftliche Mitarbeiter sowie zusätzliche Sachmittel erforderlich.

### **E Sonstige Kosten**

Keine.

### **F Bürokratiekosten**

Spezifische Bürokratiekosten werden durch die Einführung der Verfahrensart der Individualverfassungsbeschwerde nicht begründet.

**G e g e n ü b e r s t e l l u n g**

**Gesetzentwurf der Fraktion der FDP**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen**

**Gesetz zur Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen**

**Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz - VGHG NW -)**

**Artikel 1 – Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof**

Das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz - VGHG NW -) vom 14. Dezember 1989 (GV. NW. S. 708, ber. 1993 S. 588), SGV. NRW. 1103, zuletzt geändert durch Art. 19 Dienstrechtsmodernisierungsgesetz vom 14.06.2016 (GV. NRW. S. 310), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Inhaltsübersicht:

(...)

Dritter Teil

Besondere Verfahrensvorschriften

a) Im Dritten Teil Besondere Verfahrensvorschriften erhält das Siebte Kapitel folgende Bezeichnung:

(...)

Siebtes Kapitel

“Entscheidungen über Individualverfassungsbeschwerden“

Entscheidungen nach Artikel 33 und 68 der Verfassung

b) Nach der Überschrift Siebtes Kapitel Entscheidungen über Individualverfassungsbeschwerden wird folgende Übersicht eingefügt:

“§ 53 Individualverfassungsbeschwerde, Rechtswegerschöpfung

§ 53 Verfahrensvorschriften

§ 54 Form, Frist, Wiedereinsetzung, Verfassungsbeschwerde un-mittelbar gegen Gesetz

§ 55 Gelegenheit zur Stellungnahme

§ 56 Bildung von Kammern, Verfahren, Missbrauchsgebühr, Annahme zur Entscheidung

§ 57 Entscheidung“

c) Nach § 57 wird die Überschrift

“Achstes Kapitel

Entscheidungen nach Artikel 33 und 68 der Verfassung“

eingefügt.

d) Nach der Überschrift Achtes Kapitel Entscheidungen nach Artikel 33 und 68 der Verfassung wird folgende Übersicht eingefügt:

“§ 58 Verfahrensvorschriften“

e) Im Vierten Teil Kosten wird folgende Übersicht eingefügt:

Vierter Teil

Kosten

“§ 59 Kostenentscheidung“

§ 54 Kostenentscheidung

f) Im Fünften Teil Schlussvorschriften wird folgende Übersicht eingefügt:

Fünfter Teil

Schlußvorschriften

“§ 60 Inkrafttreten“

§ 55 Inkrafttreten

## § 25

### (Abstimmung und Beratungsgeheimnis)

(1) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet unter Mitwirkung aller Mitglieder mit Stimmenmehrheit, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt.

(2) Die Mitglieder stimmen nach dem Lebensalter ab; der jüngere stimmt vor dem älteren. Wenn ein oder mehrere Berichterstatler ernannt sind, stimmen diese zuerst. Zuletzt stimmt der Vorsitzende. Stimmenthaltung ist unzulässig.

(3) Alle Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind verpflichtet, über den Hergang der Beratung Stillschweigen gegen jedermann

zu bewahren. Das gilt auch für die Abstimmung.

2. § 25 wird folgender Absatz 4 hinzugefügt:

“(4) Mitglieder des Gerichts können ihre in der Beratung vertretene abweichende Meinung zu der Entscheidung oder zu deren Begründung in einem Sondervotum niederlegen; das Sondervotum ist der Entscheidung anzuschließen. Der Verfassungsgerichtshof kann in seiner Entscheidung das Stimmenverhältnis mitteilen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

3. Die Überschrift des Siebten Kapitels vor § 53 wird wie folgt gefasst:

“Siebtes Kapitel

Entscheidungen über Individualverfassungsbeschwerden“

Siebtes Kapitel

Entscheidungen nach Artikel 33 und 68 der Verfassung

4. Nach der Überschrift Siebtes Kapitel Entscheidungen über Individualverfassungsbeschwerden werden folgende §§ 53 – 57 eingefügt:

**“§ 53**

**(Individualverfassungsbeschwerde, Rechtswegerschöpfung)**

(1) Jedermann kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben. Dies gilt nicht für die Anwendung von Bundesrecht durch die Landesstaatsgewalt.

(2) Ist gegen die behauptete Verletzung der Rechtsweg zulässig, kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden. Der Verfassungsgerichtshof kann jedoch über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist

oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Satz 2 ist auf Verfassungsbeschwerden gegen fachgerichtliche Entscheidungen nicht anwendbar.

(3) Dem Beschwerdeführer kann nach Maßgabe der Vorschriften der Zivilprozessordnung Prozesskostenhilfe bewilligt werden. Die Fristen des § 54 Absatz 2 und 4 werden durch das Gesuch um Bewilligung von Prozesskostenhilfe nicht gehemmt.

#### **§ 54**

#### **(Form, Frist, Wiedereinsetzung, Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Gesetz)**

(1) In der Begründung der Beschwerde sind das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu bezeichnen.

(2) Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Monats zu erheben und zu begründen. Die Frist beginnt mit der Zustellung oder formlosen Mitteilung der in vollständiger Form abgefassten Entscheidung, wenn diese nach den maßgebenden verfahrensrechtlichen Vorschriften von Amts wegen vorzunehmen ist. In anderen Fällen beginnt die Frist mit der Verkündung der Entscheidung oder, wenn diese nicht zu verkünden ist, mit ihrer sonstigen Bekanntgabe an den Beschwerdeführer; wird dabei dem Beschwerdeführer eine Abschrift der Entscheidung in vollständiger Form nicht erteilt, wird die Frist des Satzes 1 dadurch unterbrochen, dass der Beschwerdeführer schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle die Erteilung einer in vollständiger Form abgefassten Entscheidung beantragt. Die Unterbrechung dauert fort, bis die Entscheidung in vollständiger Form dem Beschwerdeführer von dem Gericht erteilt oder von

Amts wegen oder von einem an dem Verfahren Beteiligten zugestellt wird.

(3) War ein Beschwerdeführer ohne Verschulden verhindert, diese Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren. Der Antrag ist binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen. Die Tatsachen zur Begründung des Antrags sind bei der Antragstellung oder im Verfahren über den Antrag glaubhaft zu machen. Innerhalb der Antragsfrist ist die versäumte Rechtshandlung nachzuholen; ist dies geschehen, kann die Wiedereinsetzung auch ohne Antrag gewährt werden. Nach einem Jahr seit dem Ende der versäumten Frist ist der Antrag unzulässig. Das Verschulden des Bevollmächtigten steht dem Verschulden eines Beschwerdeführers gleich.

(4) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offen steht, kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsaktes erhoben und begründet werden.

## **§ 55**

### **(Gelegenheit zur Stellungnahme)**

(1) Der Verfassungsgerichtshof gibt dem Verfassungsorgan, dessen Handlung oder Unterlassung in der Verfassungsbeschwerde beanstandet wird, Gelegenheit, sich binnen einer zu bestimmenden Frist zu äußern.

(2) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen die Handlung oder Unterlassung einer Behörde des Landes, ist dem zuständigen Ministerium, bei Behörden sonstiger Rechtsträger auch den Rechtsträgern, Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

(3) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, gibt der Verfassungsgerichtshof auch dem durch die Entscheidung Begünstigten Gelegenheit zur Äußerung.

(4) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar oder mittelbar gegen ein Gesetz, so sind dem Landtag und der Landesregierung Gelegenheit zur Äußerung innerhalb bestimmter Frist zu geben.

(5) Die in Absatz 1, 2 und 4 genannten Verfassungsorgane können dem Verfahren beitreten.

### **§ 56**

#### **(Bildung von Kammern, Verfahren, Missbrauchsgebühr, Annahme zur Entscheidung)**

(1) Die Geschäftsordnung des Gerichtshofes kann vorsehen, bei Verfahren nach diesem Kapitel zur Entscheidung Kammern von jeweils drei Richterinnen oder Richtern zu bilden, von denen mindestens einer Berufsrichter oder Berufsrichterin sein muss. Die Bestellung mehrerer Kammern ist zulässig. Der Verfassungsgerichtshof bestimmt vor Beginn des Geschäftsjahres deren Zahl und Zusammensetzung sowie die Verteilung der Verfassungsbeschwerden auf die Kammern.

(2) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über Verfassungsbeschwerden in der Regel ohne mündliche Verhandlung.

(3) Über die Zurückweisung einer Verfassungsbeschwerde als unzulässig oder offensichtlich unbegründet und die Anforderung eines Vorschusses nach Absatz 4 Satz 2 kann in einem schriftlichen Verfahren entschieden werden. Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 55 ist nicht erforderlich. Die Entscheidung bedarf keiner Begründung, wenn der Beschwerdeführer zuvor auf Beden-

ken gegen die Zulässigkeit oder Begründetheit der Verfassungsbeschwerde hingewiesen worden ist. Im Übrigen genügt zur Begründung des Beschlusses ein Hinweis auf den maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkt.

(4) Ist eine Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet, kann der Verfassungsgerichtshof dem Beschwerdeführer mit der Entscheidung über die Hauptsache eine Gebühr bis zu 2000 Euro auferlegen. Der Verfassungsgerichtshof kann dem Beschwerdeführer aufgeben, einen entsprechenden Vorschuss zu leisten. Die Verfassungsbeschwerde gilt als zurückgenommen, wenn der Beschwerdeführer den Vorschuss nicht innerhalb von zwei Monaten ab Zustellung der Vorschussanforderung zahlt. Auf diese Rechtsfolge ist der Beschwerdeführer bei der Vorschussanforderung hinzuweisen. Für die Fristberechnung gilt § 222 Absatz 1 und 2 der Zivilprozessordnung entsprechend. § 59 Abs. 5 gilt nicht.

(5) Die Entscheidungen nach den Absätzen 3 und 4 sollen durch einstimmigen Beschluss einer von dem Verfassungsgerichtshof nach diesem Kapitel gebildeten Kammer ergehen. Der Beschluss ergeht ohne mündliche Verhandlung und ist unanfechtbar. Im Falle einer Zurückweisung bleibt die Kammer für alle das Verfassungsbeschwerdeverfahren betreffenden Entscheidungen zuständig.

(6) Absätze 2 und 5 gelten entsprechend für die Entscheidung über Anträge, die im Zusammenhang mit einer Verfassungsbeschwerde gestellt werden, solange und soweit nur die Kammer mit der Verfassungsbeschwerde befasst ist. Bei einer Zurückweisung dieser Anträge als unzulässig oder offensichtlich unbegründet gelten Absätze 3 und 4 entsprechend. Absätze 2, 3 und 5 gelten ferner entsprechend für Entscheidungen nach Erledigung der

Hauptsache und über Anträge auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe nach § 53 Absatz 3 Satz 1.

(7) Sofern der Gerichtshof von der ihm durch Absätze 1, 5 und 6 eingeräumten Möglichkeit der Bildung von Kammern keinen Gebrauch macht, gilt für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde § 93 a BVerfGG entsprechend mit der Maßgabe, dass die Annahmeentscheidung durch das Plenum getroffen wird.

### **§ 57 (Entscheidung)**

(1) Wird der Verfassungsbeschwerde stattgegeben, ist in der Entscheidung festzustellen, welche Vorschrift der Verfassung durch welche Handlung oder Unterlassung verletzt wurde. Der Verfassungsgerichtshof kann zugleich aussprechen, dass auch jede Wiederholung der beanstandeten Maßnahme die Verfassung verletzt. Wird der Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung stattgegeben, hebt der Verfassungsgerichtshof die Entscheidung auf; in den Fällen des § 53 Absatz 2 Satz 1 verweist er die Sache an ein zuständiges Gericht zurück.

(2) Wird der unmittelbar oder mittelbar gegen ein Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde stattgegeben, so ist das Gesetz für nichtig zu erklären. Das gleiche gilt, wenn der Verfassungsbeschwerde gemäß Absatz 1 Satz 3 stattgegeben wird, weil die aufgehobene Entscheidung auf einem verfassungswidrigen Gesetz beruht.“

5. Nach § 57 wird folgende Überschrift eingefügt:

“Achstes Kapitel

Entscheidungen nach Artikel 33 und 68  
der Verfassung“

6. Der bisherige § 53 wird zu § 58.

**§ 53**  
**(Verfahrensvorschriften)**

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof in Verfahren gemäß § 12 Nr. 2 und 4 des Gesetzes richtet sich nach den allgemeinen Verfahrensvorschriften, soweit nicht die gemäß Artikel 33 Abs. 4 und Artikel 68 Abs. 5 der Landesverfassung erlassenen Gesetze etwas anderes bestimmen.

7. Der bisherige § 54 wird zu § 59.

**§ 54**  
**(Kostenentscheidung)**

(1) Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei.

(2) Erweist sich ein Antrag nach Artikel 32 oder eine Anklage nach Artikel 63 der Landesverfassung als unzulässig oder unbegründet, so sind dem Antragsgegner oder dem Angeklagten die notwendigen Auslagen einschließlich der Kosten der Verteidigung zu ersetzen.

(3) Erweist sich ein Antrag nach Artikel 32 oder eine Anklage nach Artikel 63 der Landesverfassung als begründet, so kann dem Antragsgegner oder dem für schuldig Erklärten die Erstattung der notwendigen Auslagen der Gegenseite ganz oder teilweise auferlegt werden.

(4) In den übrigen Fällen kann der Verfassungsgerichtshof volle oder teilweise Erstattung der notwendigen Auslagen anordnen.

(5) Wird ein Antrag als offensichtlich unzulässig verworfen oder als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen, so kann der Verfassungsgerichtshof dem Antragsteller eine Gebühr von 10,- Euro bis 500,- Euro auferlegen, wenn die Stellung des Antrags einen Missbrauch darstellt.

8. § 59 wird folgender Absatz 6 angefügt:

“(6) Erweist sich eine Verfassungsbeschwerde als begründet, sind dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen ganz oder teilweise zu erstatten. In

den übrigen Fällen kann der Verfassungsgerichtshof die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen.“

9. Der bisherige § 55 wird zu § 60.

### **§ 55 (Inkrafttreten)**

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gewählten Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs bleiben bis zum Ablauf der Amtszeit, für die sie gewählt wurden, im Amt. Für bei Inkrafttreten des Gesetzes anhängige Verfahren gelten die bisherigen Vorschriften fort.

### **Artikel 2 – Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. September 2017 in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### 1. Problemstellung und Regelungsziel

Die Länder der Bundesrepublik Deutschland besitzen eigenständige Staatsqualität und Verfassungsautonomie. Von letzterer haben alle Länder durch den Erlass eigener Landesverfassungen Gebrauch gemacht. Landesverfassungen – so auch diejenige von Nordrhein-Westfalen – enthalten in der Regel eigenständige Grundrechtsgewährleistungen. In Nordrhein-Westfalen werden die Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des Grundgesetzes durch Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung vom 28. Juni 1950 (LV) im Wege einer sog. dynamischen Verweisung rezipiert, d.h. die Grundrechte und die staatsbürgerlichen Rechte gelten als zwar inhaltlich mit dem jeweiligen gegenwärtigen Bestand auf Bundesebene identisches, formal aber eigenständiges Landesverfassungsrecht. Darüber hinaus enthält der Zweite Teil der Landesverfassung eine Reihe „überschießender“ – also auf der Bundesebene nicht normierter – Grundrechte; als Beispiele sind insofern etwa Art. 13 LV zu nennen, der u.U. auch bekennnisfremden Kindern einen Anspruch auf Aufnahme an einer Bekenntnisschule vermittelt, sowie Art. 16 Abs. 1 LV, der die universitäre Selbstverwaltung garantiert.

Während die Grundrechte des Grundgesetzes (GG) nicht nur alle staatliche Gewalt binden (Art. 1 Abs. 3 GG), können sie auch durch den Bürger beim Bundesverfassungsgericht im Wege der Individualverfassungsbeschwerde eingefordert werden. Der materiellen Grundrechtsgewährleistung entspricht auf der Bundesebene damit ein prozessuales Spiegelbild, nämlich das Recht des Einzelnen zur individuellen Durchsetzung dieser verfassungsrechtlich gewährleisteten Positionen. In 11 von 16 Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) wurde die Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene bereits eingeführt; in Nordrhein-Westfalen fehlt dieses prozessuale Spiegelbild der materiell-rechtlichen Gewährleistungen bisher jedoch. Für 51.065.950 von 82.175.680 Einwohnern Deutschlands nach Stand der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2015 oder 62,14% der Bevölkerung ist die Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene daher bereits gegenwärtig gelebter Alltag; für die 17.865.520 Einwohner Nordrhein-Westfalens zum Stichtag hingegen nicht. Damit entspricht die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen nicht mehr dem inzwischen üblichen und von zwei Dritteln der deutschen Bundesländer anerkannten Standard der Rechtsschutzgewährung auf der Landesebene. Mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen wird diese Lücke geschlossen.

Zwar sind auch gegenwärtig die Landesgrundrechte der (verfassungs-) gerichtlichen Prüfung nicht vollständig entzogen; neben der fachgerichtlichen Kontrolle können sie über konkrete oder abstrakte Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG bzw. Art. 75 Nr. 3 LV Gegenstand der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof werden. Ausgeschlossen ist in Nordrhein-Westfalen bisher hingegen, dass der Bürger selbst als eigenständiger Akteur das für den Schutz seiner Grundrechte prädestinierte Verfassungsorgan auf Landesebene anrufen kann.

Auch die Staatsgewalt des Landes kann bei der Anwendung von Landesrecht aber gegen die Grundrechte verstoßen; dabei kommen zunächst und in erster Linie Verstöße gegen die inkorporierten Grundrechte des Grundgesetzes in Betracht, die als eigenständige landesrechtliche Gewährleistungen geltendes Landesverfassungsrecht darstellen; dies sind neben den in Art. 1 bis 19 GG enthaltenen und über Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung (LV) rezipierten Grundrechten ferner die staatsbürgerlichen und prozessualen Rechte des Grundgesetzes (Art. 4

Abs. 1 LV i.V.m. Art. 33, 101, 103, 104 GG). Darüber hinaus erkennt die nordrhein-westfälische Verfassung noch eine Reihe weiterer, materiell über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehende („überschießende“) Grundrechte an, die ebenfalls Gegenstand von Verletzungshandlungen der öffentlichen Gewalt des Landes sein können, insbesondere die Grundrechte auf Datenschutz, Art. 4 Abs. 2 LV; auf Mitwirkung an der Familienpflege und Jugendfürsorge, Art. 6 Abs. 4; auf staatliche Zuschüsse an Privatschulen, Art. 8 Abs. 4 Satz 3, 9 Abs. 2 Satz 3; auf Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs, Art. 9 Abs. 1; auf Mitwirkung in der Schule, Art. 10 Abs. 2; auf Schultoleranz, Art. 13; auf universitäre Selbstverwaltung, Art. 16 Abs. 1 und auf Errichtung und Unterhaltung von kirchlichen Hochschulen, Art. 16 Abs. 2.

Zudem besteht in Nordrhein-Westfalen eine Rechtsschutzlücke mit Blick auf die Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl zum Landtag auf Landesebene (Art. 31 Abs. 1 LV). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat nämlich bereits im Jahre 1998 entschieden, dass zumindest eine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze über die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zum Landtag nicht mit der Bundesverfassungsbeschwerde angegriffen werden kann (BVerfG, Beschluss vom 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 = BVerfGE 99, 1, 7). Mit Beschluss vom 08.07.2008 – 2 BvR 1223/08 – hat es diese Rechtsprechung dann auf sämtliche Wahlrechtsgrundsätze ausgeweitet. Gemäß Art. 20 Abs. 2, 38 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hätten Bund und Länder in ihren jeweils eigenen Verfassungsräumen Vertretungen des Volkes zu schaffen, die aus Wahlen hervorgegangen sind. Dabei hätten Bund und Länder jeweils selbst für die Einhaltung der Grundsätze allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen Sorge zu tragen. Wenngleich die Bedeutung der Individualverfassungsbeschwerde wegen einer Verletzung des subjektiven Wahlrechts durch das Wahlprüfungsverfahren (Art. 33 LV, § 12 Nr. 2 VerfGHG) relativ gering ist, so verbleibt insofern dennoch eine Schutzlücke, sofern wahlrechtsbezogene Legislativakte des Landes oder administrative Maßnahmen auf dem Prüfstand stehen, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wahlverfahren zum Landtag aufweisen.

Schließlich erscheint es im Interesse einer stärkeren Betonung der Eigenstaatlichkeit des Landes Nordrhein-Westfalen geboten, die Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof (VerfGH) einzuführen. Bisher handelt es sich beim VerfGH um einen reinen Staatsgerichtshof, der sich nahezu durchweg nicht mit Fragen individuellen Rechtsschutzes, sondern Streitigkeiten von und zwischen Verfassungsorganen oder deren Teilen befasst. Vom VerfGH zu überprüfende Landesgesetze oder Akte der Exekutive haben indes häufig inhaltlich einen starken regionalen und örtlichen Bezug, der nicht über Nordrhein-Westfalen hinausreicht. Indem das Land seinen Bürgern die Möglichkeit einräumt, Grundrechtsschutz im eigenen Land individuell zu erwirken, konturiert es seine Eigenstaatlichkeit, zumal der zusätzliche Rechtsschutz zu Gunsten des Bürgers integrative Kraft für ein Gemeinwesen aufweisen dürfte. Ebenso wird durch die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde ein Bewusstsein über die Garantie eigenständiger Grundrechte durch die Landesverfassung in der Bevölkerung geschaffen oder gestärkt.

## 2. Lösung

Vor diesem Hintergrund ist die Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen einfachgesetzlich einzuführen. Ein verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf bedarf keinesfalls zwingend der Verankerung in der Verfassung selbst, wenngleich er dadurch eine höhere Änderungs- oder Aufhebungsfestigkeit erlangt; die Einführung durch einfaches Landesgesetz erscheint hinreichend. Diese Möglichkeit ist in der Landesverfassung durch Art. 75 Nr. 4 ohnehin ausdrücklich eröffnet, indem der VerfGH in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen zur Entscheidung zuständig ist. Den praktisch wichtigsten Anwendungsfall dieser Vorschrift stellt im geltenden Recht die Kommunalverfassungsbeschwerde nach § 52 VerfGHG dar.

Für die konkrete Ausgestaltung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens – insbesondere die Reichweite seiner Zulässigkeit – stehen verschiedene Modelle zur Verfügung, von denen im Interesse der Herstellung einer möglichst umfassenden Symmetrie zwischen materieller und prozessualer Gewährleistung ein solches gewählt werden soll, das eine vollumfängliche individualrechtliche Geltendmachung der Verletzung von Grundrechten und der ebenfalls rezipierten staatsbürgerlichen und prozessualen Rechte (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 33, 101, 103, 104 GG) ermöglicht. Als ungeeignet erweisen sich nämlich Konstellationen, in denen lediglich die überschießenden Grundrechte der Landesverfassung mittels Individualverfassungsbeschwerde abgesichert werden, da insofern ein sehr geringer Anwendungsspielraum für den Rechtsbehelf verbleibt. Im Übrigen erscheint es inkonsistent, lediglich einzelne Grundrechte auch prozessual abzusichern, die rezipierten, aber dennoch als eigenständige Landesgrundrechte zu begreifenden verbleibenden hingegen nicht. Auch mit Blick auf rezipierte Grundrechte erlangt der VerfGH nämlich eine eigenständige Auslegungs- und Anwendungskompetenz: rezipiert wird nämlich nur der verfassungsgesetzliche Wortlaut der Grundrechte, nicht deren Auslegung und Anwendung durch die Rechtsprechung des BVerfG. Damit ist dem VerfGH grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, den rezipierten Grundrechten in ihrer Eigenschaft als Landesrecht eine von derjenigen des BVerfG abweichende Auslegung angedeihen zu lassen. Diese Möglichkeit – die auch einer Fortbildung des Verfassungsrechts und gesteigerten Begründungsanforderungen auf der Ebene des BVerfG dienen kann – würde durch eine Nicht-einbeziehung der rezipierten Grundrechte in den Anwendungsbereich des Individualverfassungsbeschwerdeverfahrens ungenutzt gelassen.

Weiterhin ist hinzunehmen, dass innerhalb eines Mehrebenensystems des Verfassungsrechtsschutzes Individualverfassungsbeschwerde sowohl zum Landes- als auch zum Bundesverfassungsgericht erhoben werden kann. Ziel der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene ist nicht die Entlastung des BVerfG, sondern die Stärkung der Grundrechtsgewährleistungen der Landesverfassung und der Verfassungsautonomie des Landes Nordrhein-Westfalen. Modelle, nach denen der Rechtsschutz zum VerfGH subsidiär zu demjenigen beim BVerfG ausgestaltet wird, verkennen überdies, dass damit ein Widerspruch zur bundesstaatlichen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland geschaffen wird: Nicht die Ebene des Landes ist subsidiär, sondern diejenige des Bundes. Nach dem sog. Enumerationsprinzip des Grundgesetzes besitzt der Bund lediglich dort Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, wo ihm die Verfassung diese ausdrücklich zuweist; im Übrigen sind die Länder zuständig. Dies entspricht auch dem Sinngehalt des Begriffs der Subsidiarität, der auf eine vorrangige Zuständigkeit der jeweils niedrigeren oder kleineren Ebene abzielt. Wenn überhaupt, so müsste also der Rechtsschutz zum BVerfG und nicht derjenige zum VerfGH subsidiär sein; da eine Einwirkung auf den Zuständigkeits- und Rechtskreis des BVerfG aber weder gewollt ist noch in die Zuständigkeit des Landes fällt, soll von einer subsidiären Ausgestaltung des landesrechtlichen Rechtsbehelfs ganz abgesehen werden.

Aus dieser Ausgestaltung dürfte auch keine Konfliktlage zwischen VerfGH und BVerfG folgen: Selbst wenn eine Entscheidung des VerfGH in einem Drei-Personen-Verhältnis einen im Verfahren unterlegenen Grundrechtsträger belastet bzw. ihm oder ihr Beschränkungen auferlegt, wird es für ein weiteres Verfassungsbeschwerdeverfahren der unterlegenen Partei zum BVerfG typischerweise an einem Rechtsschutzinteresse fehlen. Zwar hat das BVerfG diese Frage bisher nicht ausdrücklich judiziert, jedoch wird erwartet werden dürfen, dass das Gericht die Wahrung des Grundrechtsschutzes der Bürger durch das Landesverfassungsgericht als effektiv und damit hinreichend ansehen dürfte, um nicht als verfassungsgerichtliche „Rechtsmittelinstanz“ im Verhältnis zum VerfGH aufzutreten. Das Gleiche dürfte in Gestaltungen gelten in denen Verfassungsbeschwerde sowohl zum VerfGH als auch zum BVerfG erhoben wird, der VerfGH jedoch zügiger als das BVerfG entscheidet, und zwar auch dann, wenn der Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin beim VerfGH unterliegt.

Hingegen ist die Frage der Anwendbarkeit von Landesgrundrechten bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Landesstaatsgewalt in der Rechtswissenschaft umstritten und bisher gerichtlich nicht geklärt. Um die Schwierigkeiten, die sich aus dem Verhältnis des Verfassungsraumes des Landes Nordrhein-Westfalen zu dem des Bundes im Falle des Vollzugs von Bundesrecht durch Landesbehörden oder –gerichte ergeben können, auszuräumen, bedarf es deshalb einer Begrenzung des landesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerdeverfahrens auf den Erlass oder Vollzug von Landesrecht durch die öffentliche Gewalt des Landes. Der Maßstab der Landesgrundrechte kann insoweit auch nicht mittelbar an den Vollzug von Bundesrecht angelegt werden; insofern bleibt es richtigerweise bei der alleinigen Zuständigkeit des BVerfG.

Durch den zu erwartenden erhöhten Anfall an Verfahren durch die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde ist eine höhere Belastung des VerfGH als nach der bisherigen Rechtslage zu erwarten. Verglichen mit der bisherigen Belastung des VerfGH im Bereich um ca. 20 Verfahren pro Kalenderjahr bedarf es deshalb zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs der Einführung geeigneter Filtermechanismen zur raschen Ausscheidung unzulässiger und offensichtlich unbegründeter Anträge im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Um die künftig verfassungsrechtlich festgelegte personelle Kapazität des Gerichts von 7 Mitgliedern nicht erhöhen zu müssen, soll für diese Verfahren daher die Möglichkeit der Bildung von Kammern – bestehend aus 3 Mitgliedern des Gerichtshofes – geschaffen werden, die abschließend und auch ohne Begründungspflicht über unzulässige und offensichtlich unbegründete Verfahren entscheiden können. Dabei wird das Regelungsvorbild des Landes Baden-Württemberg insoweit unverändert übernommen (§ 56 Abs. 1). An Stelle einer Vorprüfung durch speziell für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde gebildete Kammern kann der Gerichtshof allerdings im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie alternativ vorsehen, auf das bundesrechtliche Instrument der Annahme zur Entscheidung zu rekurrieren (§ 56 Abs. 7). In diesem Falle erfolgt die Vorprüfung durch das Plenum des Gerichtshofs. Das Gesetz erlaubt bewusst beide Varianten der Vorprüfung, da es dem Gerichtshof überlassen werden soll, aufgrund eigener Erwägungen zu Praktikabilität und Verfahrensökonomie über die Wahl des geeigneten Vorprüfungsverfahrens zu entscheiden.

Der Umfang der zu erwartenden Belastung wird sich insoweit aufgrund der getroffenen Regelungen zu Unzulässigkeit, offensichtlicher Unbegründetheit und Missbrauch nicht wesentlich erhöhen, zumal sich erfahrungsgemäß und mit Blick auf die Lage in anderen Bundesländern mehr als 95% der Anträge im Verfassungsbeschwerdeverfahren als unzulässig oder unbegründet erweisen und das Plenum des Gerichtshofs – sofern von der Möglichkeit der Einführung von Kammern Gebrauch gemacht wird – sich mit der überwiegenden Zahl dieser Anträge daher nicht befassen muss. Zudem soll für unzulässige und offensichtlich unbegründete Anträge die Möglichkeit der Verhängung einer speziellen Missbrauchsgebühr vorgesehen werden, die den für andere Verfahrensarten geltenden Rahmen des § 59 Abs. 5 VerfGHG (bisher: § 54 Abs. 5) deutlich übersteigen kann.

Zur Erledigung des Mehr an Verfahren sind dennoch zusätzliche Stellen für die Geschäftsstelle und für wissenschaftliche Mitarbeiter sowie zusätzliche Sachmittel erforderlich.

## B. Besonderer Teil – Einzelbegründung

### Zu Artikel 1

#### Zu Nr. 1

Die Änderung der Inhaltsübersicht stellt sich als notwendige redaktionelle Anpassung an die Änderungen des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof dar.

#### Zu Nr. 2

Aus der Geschichte des BVerfG ist bekannt, dass es bereits vor Schaffung der Möglichkeit zur Abgabe von Sondervoten sog. Separatvoten solcher Richter gab, die andere Auffassungen hatten, als sie im Entscheidungstenor oder in den Entscheidungsgründen zum Ausdruck gekommen waren. Separatvoten traten bei der Verkündung und Veröffentlichung von Entscheidungen nicht in Erscheinung. Sie wurden von den abweichenden Richtern schriftlich niedergelegt und für den Gebrauch der Richter aufbewahrt. Zu den Gerichtsakten wurden sie nicht genommen, so dass den Prozessbeteiligten Einsicht verwehrt war. Richter mit abweichenden Auffassungen unterschrieben den Tenor und die Entscheidungsgründe in gleicher Weise wie die anderen Richter. Nach außen trat also die Entscheidung als unwidersprochene Auffassung des gesamten Senats des BVerfG auf.

Eine vergleichbare Lage besteht mit Blick auf die Außenwahrnehmung bisher am VerfGH, wo Entscheidungen stets den Anschein einer Einmütigkeit des gesamten Richterkollegiums erwecken. Diese Annahme erscheint jedoch praxisfern; auch auf der Ebene der Landesverfassung existieren Rechtsfragen, die – auch innerhalb des VerfGH selbst – unterschiedlicher rechtlicher Würdigung und Bewertung zugänglich sind. Es spricht deshalb Vieles dafür, die beim BVerfG bereits seit Dezember 1970 bestehende Möglichkeit zu Abgabe und Veröffentlichung eines Sondervotums auch beim VerfGH einzuführen; dies gilt erst recht mit Blick auf die zu erwartende deutlich höhere Zahl zu entscheidender verfassungsrechtlicher Fragen, die mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zu erwarten ist, aber eben nicht ausschließlich für jene Verfahrensart. Die Vorzüge der Möglichkeit zum (öffentlichen) Sondervotum sind in der Rechtswissenschaft hinlänglich erörtert worden; sie reichen von einer Stärkung des Ansehens des Gerichts durch umfassende Darstellung aller rechtlichen Gesichtspunkte über die Herstellung von Transparenz durch unterschiedliche Stellungnahmen der Richter bis hin zur Beseitigung von Anonymität, zur Stärkung des Richtergewissens und der Richterpersönlichkeit, zur Fortentwicklung des Rechts und zu einem Demokratisierungseffekt. Jedenfalls sprechen die beim BVerfG seit mehr als 40 Jahren gemachten Erfahrungen nicht gegen die Einführung des Sondervotums, wobei auch auf Landesebene gilt, dass eine Berechtigung, keinesfalls aber eine Verpflichtung zur Abgabe eines derartigen Votums eingeführt werden soll. Das Sondervotum kann sich im Übrigen auch bei im Ergebnis übereinstimmender Entscheidung der Richter auf unterschiedliche Begründungsansätze oder -schwerpunkte beziehen. Es wird für sämtliche Verfahrensarten und nicht nur die Individualverfassungsbeschwerde eingeführt.

Auch ein Stimmenverhältnis von zustimmenden und abweichenden Richtern kann nur, muss aber nicht veröffentlicht werden; welche Mehrheiten und ggf. Sperrminoritäten es insoweit geben soll, bleibt der Geschäftsordnungsautonomie des Gerichtshofes vorbehalten.

Zu Nr. 3

Redaktionelle Änderung, da das bisherige Siebte Kapitel über Entscheidungen nach Art. 33 und 68 der Landesverfassung wegen seiner Stellung nach dem Kapitel über die Kommunalverfassungsbeschwerde als Standort für die Individualverfassungsbeschwerde gut geeignet erscheint.

Zu Nr. 4

§ 53

Mit der Einfügung des § 53 Absatz 1 wird die Verfassungsbeschwerde als neue Verfahrensart in das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof aufgenommen. Der Anwendungsbereich der Verfassungsbeschwerde ist umfassend: Jede Verletzung von Grundrechten und sonstigen subjektiven Rechtspositionen der Landesverfassung durch die öffentliche Gewalt des Landes ist rügefähig. Weder wird die Statthaftigkeit auf die Rüge bestimmter Landesrechte beschränkt noch wird der Verfahrensgegenstand auf bestimmte Hoheitsakte eingegrenzt. Gegenstand einer Landesverfassungsbeschwerde können danach grundsätzlich Akte des Landesgesetzgebers, Akte der Exekutive des Landes sowie Entscheidungen von Gerichten des Landes, soweit nicht Gerichte des Bundes entschieden haben oder letztinstanzlich zuständig sind (BVerfGE 96, 345, 372), nicht aber bundesrechtliche Normen oder Akte von Bundesorganen sein. Ebenso ist die Anwendung von Bundesrecht durch die Landesstaatsgewalt aus den beschwerdefähigen Gegenständen ausgenommen.

Damit wird das grundgesetzlich eröffnete Potenzial einer landesverfassungsrechtlichen Grundrechtskontrolle ausgeschöpft. Die bloße Möglichkeit, eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben, schließt eine Landesverfassungsbeschwerde nicht aus, sodass der Betroffene nicht nur ein Wahlrecht hat, sondern die entsprechenden Beschwerdeverfahren ggf. sogar parallel betreiben kann.

§ 53 Absatz 2 Satz 1 enthält die Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtswegerschöpfung. Sie entspricht dem Charakter der Verfassungsbeschwerde als gegenüber dem Rechtsschutz durch die Fachgerichtsbarkeit subsidiärem Rechtsbehelf. Satz 2 enthält die im Ländervergleich übliche Regelung einer ausnahmsweisen Entscheidung vor Rechtswegerschöpfung in Fällen von allgemeiner Bedeutung oder Unzumutbarkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können jedoch Entscheidungen der Fachgerichte im Rahmen einer Landesverfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs überprüft werden, da zuvor die bundesrechtliche Regelung der Rechtsmittel Vorrang besitzt (BVerfGE 96, 345, 363, 371 f.); hiervon werden auch zivil- und strafgerichtliche Entscheidungen erfasst. Diesem Vorrang trägt Absatz 2 Satz 3 Rechnung.

Da die Verfassungsbeschwerde dem subjektiven Grundrechtsschutz dient, ist eine entsprechende Anwendung der zivilprozessualen Vorschriften über die Prozesskostenhilfe angebracht. Dabei soll Absatz 3 Satz 2 sicherstellen, dass ein Gesuch um Bewilligung von Prozesskostenhilfe nicht zu einer Verfahrensverzögerung führt. Eine vergleichbare Vorschrift findet sich in § 52 Satz 2 des Berliner Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof und in § 48 Satz 2 des Verfassungsgerichtsgesetzes Brandenburg. Auch bei einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht sowie bei Landesverfassungsbeschwerden in anderen Ländern führt ein Gesuch um Bewilligung von Prozesskostenhilfe nicht zu einer Hemmung der entsprechenden Fristen, sondern kann im Einzelfall Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden. Hierdurch können die Interessen des Beschwerdeführers angemessen berücksichtigt werden.

## § 54

Die Verfassungsbeschwerde muss durch den Beschwerdeführer näher begründet werden. Die Formulierung dieses Zulässigkeitsanfordernisses entspricht dem Wortlaut des § 92 BVerfGG, zu dem eine umfassende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts existiert. Die Vorschriften zur Beschwerdefrist entsprechen im Wesentlichen den bundesrechtlichen Regelungen in § 93 Absatz 1 bis 3 BVerfGG.

## § 55

Vorbild dieser Vorschrift ist § 94 BVerfGG. Absatz 2 entspricht § 48 Absatz 2 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof.

## § 56

Die Befassung des Verfassungsgerichtshofs in seiner vollen Besetzung mit Verfassungsbeschwerden, die sich als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweisen, steht grundsätzlich in keinem Verhältnis zu der Bedeutung dieser Verfahren und kann zu einer übermäßigen Belastung des Gerichtshofes führen. Entsprechend dem Vorbild des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte in Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen erlaubt daher § 56 Absatz 1 die Einrichtung von Kammern. Verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist Artikel 76 Absatz 3 LV, wonach das Nähere über den VerfGH und damit auch über dessen Verfassung und Verfahren durch Gesetz geregelt wird. Die Kammern bestehen aus jeweils drei Richtern, von denen im Hinblick auf den Gegenstand der Verfassungsbeschwerden mindestens einer Berufsrichter sein muss; damit wird zugleich das künftige Mindestanzahlerfordernis für Berufsrichter aufgegriffen und für eine ausgewogene Verteilung der Berufsrichter auf die zu bildenden Kammern gesorgt.

Die Entscheidung, ob eine Kammer eingerichtet wird, obliegt dem Gerichtshof, ebenso die Folgeentscheidung über die Anzahl der Kammern. Alternativ kann der Gerichtshof – sofern er dies aus Gründen der Praktikabilität und Verfahrensökonomie für geboten erachtet – unter Anwendung von § 56 Abs. 7 auch auf das Verfahren der Annahme zur Entscheidung nach Maßgabe des BVerfGG rekurrieren, dann allerdings im Rahmen einer Vorprüfung durch das gesamte Plenum.

Dadurch kann der Gerichtshof insgesamt flexibel auf die jeweilige Geschäftsbelastung reagieren. Auch die Kammerbesetzung wird durch den Gerichtshof im Rahmen der Geschäftsverteilung geregelt. Die Entscheidungskompetenz der Kammern ist auf die Zurückweisung von Verfassungsbeschwerden als unzulässig oder unbegründet beschränkt, wobei die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung und einstimmig ergehen muss, § 56 Absatz 5. Denn wenn eine Verfassungsbeschwerde eine mündliche Verhandlung erfordert oder die Kammer sich nicht auf einen einstimmigen Beschluss einigen kann, soll der hierdurch indizierten Bedeutung der Verfassungsbeschwerde durch eine Befassung des Gerichtshofs in der vollen Besetzung Rechnung getragen werden. Aus demselben Grund wird davon abgesehen, die Kammerzuständigkeit auf die Stattgabe offensichtlich begründeter Verfassungsbeschwerden zu erstrecken.

Wird eine Verfassungsbeschwerde durch eine Kammerentscheidung zurückgewiesen, begründet dies die Zuständigkeit der Kammer für alle weiteren Entscheidungen, die das Verfahren betreffen (zum Beispiel Kostensachen, Festsetzung des Gegenstandswerts). Die in Absatz 6 enthaltene Regelung schließlich lehnt sich an § 93 d Absatz 2 Satz 1 BVerfGG an und gibt der Kammer die Möglichkeit, über die in Absatz 6 Satz 1 genannten Anträge – auch etwa solche auf Befangenheit mitwirkender Richter – zu entscheiden, solange und soweit allein die

Kammer mit der Sache befasst ist. Dies ist ab dem Zeitpunkt nicht mehr der Fall, zu dem ein einstimmiger Beschluss über die Behandlung einer Verfassungsbeschwerde als unzulässig oder offensichtlich unbegründet nicht zustande kommt, eine mündliche Verhandlung geboten ist oder sonst eine Befassung durch den Gerichtshof in der vollen Besetzung zwingend erscheint. Die Kammerzuständigkeit erstreckt sich damit auch auf Nebenentscheidungen zu Verfassungsbeschwerden, soweit eine Ablehnung als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erfolgt. Erfasst sind neben den erwähnten Befangenheitsanträgen (§ 15) damit vor allem Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Zur weiteren Entlastung des VerfGH sieht Absatz 6 Satz 3 eine Erstreckung der optionalen Kammerzuständigkeit auf sämtliche Entscheidungen über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe und auf Entscheidungen nach Erledigung der Hauptsache vor.

Da nach den Erfahrungen anderer Verfassungsgerichte in Verfassungsbeschwerdeverfahren nur selten das Bedürfnis besteht, eine mündliche Verhandlung durchzuführen, sieht § 56 Absatz 2 insoweit eine Ausnahme von der Grundregel des § 20 Absatz 1 Satz 1 vor. Wenn der Gerichtshof im konkreten Fall eine mündliche Verhandlung für sinnvoll erachtet, steht § 56 Absatz 2 ihrer Durchführung nicht entgegen. Besondere Verfahrensvorschriften hinsichtlich der Entscheidung über die Durchführung einer mündlichen Verhandlung bestehen nicht; im Unterschied zu § 20 Absatz 1 Satz 1 am Ende kommt es insbesondere nicht auf die Zustimmung der Prozessbeteiligten an.

Die Absätze 3 bis 5 enthalten Sonderregelungen für die Zurückweisung einer Verfassungsbeschwerde als unzulässig oder offensichtlich unbegründet und die insoweit zulässige Vorschussanforderung. In diesen Fällen kann der VerfGH in einem vereinfachten Verfahren entscheiden. Zunächst erlaubt Absatz 3 Satz 1 den Verzicht auf die förmliche Beratung nach § 24 und den nach dem Lebensalter strukturierten Abstimmungsmodus des § 25 Absatz 2. Stattdessen kann ein schriftliches Verfahren gewählt werden, wobei die Richter den vom Berichtserstatter vorbereiteten Entscheidungsentwurf unterzeichnen. Dabei kann sich die Reihenfolge der Unterzeichnung nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten richten oder kann der Entscheidungsentwurf den anderen Richtern auch sternförmig übermittelt werden. Über die konkrete Ausgestaltung des Beratungs- und Entscheidungsverfahrens kann der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Geschäftsordnung entscheiden. Absatz 3 Satz 2 ermöglicht den Verzicht auf die Ermöglichung der im Übrigen nach § 55 erforderlichen Gelegenheit zur Stellungnahme, die bei einer Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde als unzulässig oder offensichtlich unbegründet in der Regel nicht erforderlich ist. Absatz 3 Satz 3 eröffnet dem Verfassungsgerichtshof die Option, auf eine Entscheidungsbegründung zu verzichten. Dies setzt voraus, dass zuvor ein Hinweis über die maßgeblichen Bedenken gegen die Zulässigkeit oder Begründetheit ergangen ist. Entscheidend ist dabei, dass der Beschwerdeführer inhaltlich informiert wird; dass der Hinweis gerade durch ein Mitglied des Gerichtshofs erfolgt, ist dagegen nicht notwendig. Daher kann der Hinweis auch durch einen wissenschaftlichen Mitarbeiter oder durch die Gerichtsverwaltung (entsprechend der Behandlung der Verfahren im „Allgemeinen Register“ beim Bundesverfassungsgericht) erfolgen. Unabhängig von dieser Möglichkeit erlaubt Absatz 3 Satz 4 eine verkürzte Begründung der Zurückweisung.

Der Zugang zur Verfassungsbeschwerde soll für die Grundrechtsträger ebenso wie auf der Ebene des Bundesverfassungsgerichts möglichst einfach ausgestaltet sein. Daher wird etwa außerhalb einer mündlichen Verhandlung auf einen Rechtsanwaltszwang verzichtet. Diese Regelung ist identisch mit derjenigen, die § 22 Absatz 1 Satz 1 BVerfGG für das BVerfG trifft. Auch eine vorschusspflichtige Gerichtsgebühr ist für den Regelfall nicht vorgesehen. Diese Privilegierung der Verfassungsbeschwerde gegenüber den ordentlichen Rechtsmitteln ist aber in Fällen unzulässiger oder offensichtlich unbegründeter Verfassungsbeschwerden nicht gerechtfertigt. Entsprechend dem Vorbild in Artikel 27 Absatz 1 des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof kann nach § 56 Absatz 4 Satz 1 in diesen Fällen eine Gebühr

und nach Satz 2 die Zahlung eines entsprechenden Vorschusses auferlegt werden. Zahlt der Beschwerdeführer den Vorschuss, wird über die Verfassungsbeschwerde entschieden und gegebenenfalls nach Satz 1 eine Gebühr endgültig festgesetzt. Unterbleibt die endgültige Gebührenauflegung nach Absatz 4 Satz 1, beispielsweise weil die Verfassungsbeschwerde entgegen erster Einschätzung doch erfolgreich ist oder weil sich die Verfassungsbeschwerde später erledigt, ist der gezahlte Vorschuss zurückzuzahlen. Nimmt ein Beschwerdeführer nach Auferlegung der Vorschussleistung die Verfassungsbeschwerde zurück, fällt keine Gebühr nach Satz 1 an. Das Verfahren wird eingestellt, der angeforderte Vorschuss wird nicht beigetrieben. Nimmt der Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde nicht zurück und zahlt er auch nicht innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der Anforderung den Vorschuss, fingiert das Gesetz die Rücknahme der Verfassungsbeschwerde. Mit dieser Regelung wird vermieden, dass beim VerfGH Verfassungsbeschwerden anhängig bleiben, an denen der Beschwerdeführer kein Interesse mehr hat.

Zugleich wird vermieden, dass über solche Verfassungsbeschwerden entschieden und gegebenenfalls anschließend mit erheblichem Aufwand eine Gebühr beigetrieben werden muss. Der Vorteil der Vorschusspflicht gegenüber einer nur nachträglich verhängten Missbrauchsgebühr, wie sie etwa § 34 Absatz 2 BVerfGG vorsieht, liegt darin, dass nicht nur das Verhalten des Beschwerdeführers in der Vergangenheit sanktioniert wird, sondern dass der Beschwerdeführer noch einen Anreiz zur Rücknahme seiner Verfassungsbeschwerde erhält. Hierdurch wird auch im konkreten Fall ein Entlastungseffekt zugunsten des Gerichtshofs erzielt.

#### § 57

Die stattgebende Entscheidung im Verfassungsbeschwerdeverfahren ist zweigliedrig. Der erste Teil (Absatz 1 Satz 1) ist eine feststellende Entscheidung, der zweite Teil kassatorisch (Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2). Darüber hinaus kann der VerfGH nach Absatz 1 Satz 2 ein Wiederholungsverbot aussprechen. Diese Konzeption folgt dem Vorbild des § 95 Absatz 1 und 2 BVerfGG. Gleiches gilt für die Zurückverweisung nach Absatz 1 Satz 3 Halbsatz 2, wobei der Gerichtshof gegebenenfalls zwingende bundesrechtliche Vorgaben berücksichtigen muss. Ist Verfahrensgegenstand der Verfassungsbeschwerde ein Gesetz, besitzt sie den Charakter einer Normenkontrolle. Daher wird für diese Fälle in Absatz 2 Satz 2 ebenfalls eine kassatorische Regelung getroffen.

#### Zu Nr. 5

Redaktionelle Änderung, das bisherige Siebte Kapitel wird inhaltlich unverändert zum Achten Kapitel.

#### Zu Nr. 6

Redaktionelle Folgeänderung.

#### Zu Nr. 7

Redaktionelle Folgeänderung.

#### Zu Nr. 8

Der neue § 59 Absatz 6 übernimmt die Regelungen aus § 34 a Absätze 2 und 3 BVerfGG, die eine angemessene Kostenrechtsfolge bei erfolgreichen Verfassungsbeschwerden darstellt (Satz 1) und dem Gerichtshof im Übrigen eine flexible Handhabung der Auslagenerstattung

ermöglicht (Satz 2). Es gilt der Grundsatz, dass der im Verfassungsbeschwerdeverfahren ob-  
siegende Bürger seine Auslagen nicht selbst tragen soll.

Zu Nr. 9

Redaktionelle Folgeänderung.

## **Zu Artikel 2**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Der verzögerte Termin des Inkrafttretens soll dem Land-  
tag Nordrhein-Westfalen zunächst Gelegenheit zur Umsetzung der von der Verfassungskom-  
mission erarbeiteten Verfassungsreform bieten; zugleich erfordert die Einführung einer neuen  
und bisher im Landesverfassungsprozessrecht nicht vorgesehenen Verfahrensart beim Ver-  
fassungsgerichtshof die Schaffung sachlich-personeller und organisatorischer Voraussetzungen  
für die Bewältigung des dort zu erwartenden deutlich größeren Verfahrensaufkommens.  
Insoweit bedarf es einer angemessenen Vorbereitungs- und Vorlaufzeit. Dem wird durch ein  
Inkrafttreten des Gesetzes erst mit Wirkung zum 1. September 2017 angemessen Rechnung  
getragen.

Christian Lindner  
Christof Rasche  
Dirk Wedel  
Dr. Ingo Wolf

und Fraktion