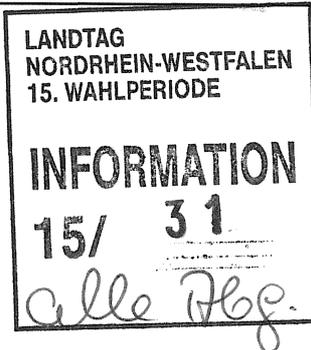




aktuell

Bearbeitung:
Rechtspraktikantin Julia Anabel Schütze
Dr. Carola Graf



24.08.2010

**Verletzung der Kompetenzen des Landtags NRW durch Erlass von § 6 Abs. 3
des Gesetzes zu Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land
Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) vom 8. Dez. 2009**

Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 10. August 2010

Aktenzeichen: VerfGH 5/10

I. Kernaussagen des Gerichts:

1. Organteile des Landtags können Rechte des Landtags im Wege der Prozessstandschaft auch gegen diesen geltend machen.
2. Ein Abgeordneter des Landtags ist nicht berechtigt, Rechte des Landtags im eigenen Namen als Prozessstandschafter geltend zu machen.
3. Die vorherige Annahme wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass nunmehr der Organstreit aus Prozessstandschaft für den Landtag gegen diesen als Antragsgegner zulässig ist.

II. Sachverhalt

Der Organstreit betrifft die Beschränkung parlamentarischer Kontrollkompetenzen im Bereich der Wohnraumförderung durch die gesetzliche Begründung eines Einvernehmenserfordernisses zu Gunsten des Vorstandes der NRW.BANK zu den vom zuständigen Ministerium festzulegenden Programminhalten und Fördervoraussetzungen.

Im Zuge der Auflösung der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW und einer Änderung des Gesetzes über die NRW.BANK erließ der Antragsgegner, der Landtag Nordrhein-Westfalen, das Gesetz zu Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2009. § 6 Abs. 3 WFNG NRW lautet wie folgt:

Das für das Wohnungswesen zuständige Ministerium legt die Programminhalte und Fördervoraussetzungen, die Auswirkungen auf die Risiko-
steuerung und das Risikomanagement der NRW.BANK haben, im Einver-

nehmen mit dem Vorstand der NRW.BANK fest. Die Gewährträgerversammlung ist zu unterrichten.

Die Antragsteller, zwei Abgeordnete des Landtags, rügen im vorliegenden Organstreit, dass der Antragsgegner durch den Erlass von § 6 Abs. 3 WFNG NRW die aus dem Erfordernis demokratischer Legitimation staatlicher Funktionsausübung folgenden Kompetenzen verletzt habe.

Sie machen damit im Wege der Prozessstandschaft als Mitglieder des Landtags eine Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen durch die beanstandete Vorschrift geltend.

III. Wesentliche Entscheidungsgründe

Die Organklage ist unzulässig.

Die Antragsteller sind nicht berechtigt, Rechte des Landtags im eigenen Namen als Prozessstandschafter geltend zu machen.

Zwar sind Abgeordnete als Antragsteller und der Landtag als Antragsgegner im Organstreitverfahren nach § 43 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VGHG NRW) parteifähig. Den Antragstellern fehlt jedoch die Antragsbefugnis gemäß § 44 VGHG NRW.

Die Antragsbefugnis für die als Prozessstandschafter für den Landtag handelnden Antragsteller scheidet nicht schon daran, dass sie dem Landtag angehören. Denn ein Organstreit mit dem Landtag als Antragsgegner ist nicht schon deshalb unzulässig, weil das Prozessrechtsverhältnis zwischen Antragsteller und Antragsgegner sich als verbotener Insichprozess darstellt.

Bisher ist die Judikatur der Landesverfassungsgerichte zwar davon ausgegangen, dass Organteile nicht Rechte des Organs, dem sie angehören, gegen dieses geltend machen dürfen. Der tragende Grund für diese Auffassung ergibt sich aus der Natur der Prozessstandschaft: Sie dient der Verteidigung der Organrechte, dem der Prozessstandschafter angehört. Die Rechtsposition des Organs kann aber nicht zugleich verteidigend und "angreifend" gegen das Organ geltend gemacht werden.

In der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Prozessstandschaft aber vor allem als funktionales Mittel angesehen, es der Parlamentsminderheit (-opposition) zu ermöglichen, die gegebenenfalls fehlende Bereitschaft der regierungstützenden Mehrheit, die Rechte des Parlaments geltend zu machen, prozessual in Frage stellen zu können. Ausgehend hiervon scheint die Beschränkung der Prozessstandschaft auf dritte Verfassungsorgane vom Sinn und Zweck der gesetzlich eingeräumten Prozessstandschaft weniger plausibel.

In Folge dessen räumt auch der Verfassungsgerichtshof dem Funktionsschutz Vorrang vor dem systematischen Argument aus der Prozessstandschaft ein und lässt es zu, dass im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Landtags gegen diesen geltend gemacht werden können.

Jedoch sind die Antragsteller nicht berechtigt, Rechte des Landtags im eigenen Namen als Prozessstandschafter geltend zu machen. Denn sie sind rechtlich kein

Organteil im Sinne von § 43 VGHG NRW. Diese Sicht entspricht der herkömmlichen Auffassung. Diese Sichtweise wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass nunmehr der Organstreit aus Prozessstandschaft für den Landtag gegen diesen als Antragsgegner zulässig ist.

Der funktionale Grund der Stärkung der Minderheitenrechte trägt nicht soweit, dass auch der einzelne Abgeordnete als Prozessstandschafter zugelassen werden müsste. Im Verhältnis von parlamentarischer regierungstragender Mehrheit und Opposition geht es darum zu verhindern, dass die Mehrheit Befugnisse des Landtags, die diesem organschaftlich zustehen, ungenützt lässt. Gerade dieses Gegenüber von regierungstragenden Landtagsfraktionen und Oppositionsfraktionen zeigt, dass das organschaftliche Handeln des Landtags faktisch von diesem Gegensatz bestimmt wird und weniger durch das Handeln der einzelnen mitwirkenden Abgeordneten.

Ob und wie die originären Kompetenzen des Gesamtorgans, die nicht als Bündelung der Kompetenzen der Mitglieder zu verstehen sind, politisch wirksam werden, entscheidet sich im Kräftespiel von Mehrheit und Minderheit, die jeweils ihren Willen in den Fraktionen strukturieren. Deshalb ist es auch in Ansehung der erweiterten Prozessstandschaft für und gegen den Landtag folgerichtig, die Frage, ob eine Mehrheitsentscheidung oder eine Unterlassung des Landtags verfassungsgerichtlich geprüft werden soll, der organisierten Willensbildung der Minderheiten, also der Fraktionen, zu überlassen.

IV. Auszug aus den wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen

§ 43

Antragsteller und Antragsgegner können nur die obersten Landesorgane und die in der Verfassung oder in einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein.

§ 44

(1) Der Antrag ist nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

(2) Im Antrag ist die Maßnahme oder Unterlassung, durch die der Antragsgegner gegen die Verfassung verstoßen haben soll, näher darzulegen.

(3) Der Antrag muss innerhalb von sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden.

B e s c h l u s s

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

1. des Herrn Horst Becker, Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen,
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,
2. des Herrn Dieter Hilser, Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen,
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigter: Univ.-Professor Dr. Florian Becker, Tentenbrook 75,
24229 Dänischenhagen,

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

wegen Verletzung der Kompetenzen des Landtags NRW durch Erlass von § 6 Abs. 3
des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-
Westfalen – WFNG NRW – vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 772)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,
Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,
Präsident des Landessozialgerichts NRW a.D. Dr. B r a n d ,
Professor Dr. L ö w e r ,
Professor Dr. W i e l a n d und
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

am 10. August 2010

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1989 (GV. NRW. S. 708) – VerfGHG NRW –

einstimmig beschlossen:

Der Antrag im Organstreitverfahren wird als unzulässig verworfen.

Gründe:

I.

Der Organstreit betrifft die Beschränkung parlamentarischer Kontrollkompetenzen im Bereich der Wohnraumförderung durch die gesetzliche Begründung eines Einvernehmenserfordernisses zu Gunsten des Vorstands der NRW.BANK zu den vom zuständigen Ministerium festzulegenden Programminhalten und Fördervoraussetzungen.

Im Zuge der Auflösung der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW und einer Änderung des Gesetzes über die NRW.BANK erließ der Antragsgegner das Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen – WFNG NRW – vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 772). § 6 Abs. 3 WFNG NRW lautet wie folgt:

Das für das Wohnungswesen zuständige Ministerium legt die Programminhalte und Fördervoraussetzungen, die Auswirkungen auf die Risikosteuerung und das Risikomanagement der NRW.BANK haben, im Einvernehmen mit dem Vorstand der NRW.BANK fest. Die Gewährträgerversammlung ist zu unterrichten.

Die Antragsteller, zwei Abgeordnete des Landtags, haben am 7. April 2010 das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Sie beantragen festzustellen,

dass der Antragsgegner durch den Erlass von § 6 Abs. 3 WFNG NRW die aus dem Erfordernis demokratischer Legitimation staatlicher Funktionsausübung (Art. 2, 3 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen; Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) folgenden Kompetenzen des Landtags verletzt hat.

Sie machen im Wege der Prozessstandschaft als Mitglieder des Landtags eine Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen durch die beanstandete Vorschrift geltend. Sie wenden ein, der Landtag habe sich seiner eigenen Informations-, Kontroll- und Ingerenzrechte selbst entäußert, obwohl diese zur Gewährleistung demokratischer Legitimation verfassungsrechtlich zwingend erforderlich seien.

Der Antragsgegner hatte Gelegenheit zur Äußerung.

Der Landesregierung ist von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben worden.

Die Beteiligten sind auf die Möglichkeit einer Entscheidung nach § 19 VerfGHG NRW hingewiesen worden.

II.

Die Organklage ist unzulässig.

Die Antragsteller sind nicht berechtigt, Rechte des Landtags im eigenen Namen als Prozessstandschafter geltend zu machen.

Zwar sind Abgeordnete als Antragsteller und der Landtag als Antragsgegner im Organstreitverfahren parteifähig (§ 43 VGHG NRW), den Antragstellern fehlt aber die Antragsbefugnis (§ 44 VGHG NRW).

Allerdings scheidet die Antragsbefugnis für die als Prozessstandschafter für den Landtag handelnden Antragsteller nicht schon daran, dass sie dem Landtag angehören (1), wohl aber daran, dass sie als Prozessstandschafter für den Landtag nicht zugelassen sind (2).

(1) Ein Organstreit mit dem Landtag als Antragsgegner ist nicht schon deshalb unzulässig, weil das Prozessrechtsverhältnis zwischen Antragsteller und Antragsgegner sich als verbotener Insichprozess (BVerfGE 123, 267, 338) darstellt.

Bisher ist die Judikatur der Landesverfassungsgerichte allerdings davon ausgegangen, dass Organteile nicht Rechte des Organs, dem sie angehören, gegen dieses geltend machen dürfen (vgl. VerfGH NRW OVGE 46, 282, 287; StGH BW DÖV 2002, 729; BerlVerfGH, LVerfGE 1, 160, 168; Pieroth, 50 Jahre VerfGH NRW 2002, S. 112; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1022 Fn. 11; R. Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 213).

Der tragende Grund für die Ablehnung ergibt sich aus der Natur der Prozessstandschaft: Sie dient der Verteidigung der Organrechte, dem der Prozessstandschafter angehört; die Rechtsposition des Organs kann aber nicht – zugleich verteidigend und „angreifend“ – gegen das Organ geltend gemacht werden.

Wenn man allerdings, wie neuerdings das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 123, 267, 337), die Prozessstandschaft funktional vor allem als Mittel sieht, es der Parlamentsminderheit (-opposition) zu ermöglichen, die gegebenenfalls fehlende Bereitschaft der die Regierung stützenden Mehrheit, die Rechte des Bundestages geltend zu machen, prozessual in Frage stellen zu können, ist die Beschränkung der Prozessstandschaft auf dritte Verfassungsorgane vom Sinn und Zweck der gesetzlich eingeräumten Prozessstandschaft weniger plausibel.

Der Verfassungsgerichtshof räumt dem Funktionsschutz Vorrang vor dem systematischen Argument aus der Prozessstandschaft ein und lässt es folglich zu, dass im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Landtages gegen diesen geltend gemacht werden können (für den Bundestag ebenso BVerfGE 123, 267, 338 f.).

(2) Allerdings sind die Antragsteller nicht berechtigt, Rechte des Landtags im eigenen Namen als Prozessstandschafter geltend zu machen.

Die Antragsteller sind rechtlich kein Organteil im Sinne von § 43 VGHG NRW. Diese Sicht entspricht herkömmlicher Auffassung (a); auch im Lichte der jetzt für zulässig gehaltenen Prozessstandschaft für und gegen den Landtag (oben 1) besteht kein Grund, daran nicht festzuhalten.

(a) Die Prozessstandschaft ist eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass Rechtsschutz regelmäßig für denjenigen eröffnet ist, der in eigenen Rechten oder Kompetenzen verletzt sein kann (vgl. BVerfGE 60, 319, 325; 90, 286, 343; 117, 359, 368; 123, 267, 337). Nur insoweit ist verfassungsunmittelbar (Art. 75 Nr. 2 LV NRW) Organstreitrechtsschutz eröffnet. Das Verfassungsgerichtshofgesetz ermöglicht auf der Grundlage des Art. 75 Nr. 4 LV NRW auch die Prozessstandschaft (§ 43 VGHG NRW) für Organteile. Als Organteile kommen aber nicht einzelne Abgeordnete in Betracht – für sie wäre es schon sprachlich näherliegend, sie rechtlich als Mitglied anzusprechen und nicht als „Teil“ –, sondern nur die „ständig vorhandenen Gliederungen“, die in der Verfassung oder der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattet sind (vgl. BVerfGE 90, 286, 342 ff.; 94, 351, 365; 99, 19, 29; 117, 359, 367; 123, 267, 337 für das Bundesverfassungsprozessrecht), so dass die Prozessstandschaft im Interesse des parlamentarischen Minderheitenschutzes auf die Fraktionen zugeschnitten ist. Der einzelne Abgeordnete kann eine Verletzung in eigenen parlamentarischen Mitwirkungsrechten, die für seine eigene Mandatsausübung unabdingbar sind (Statusrechte), wie z.B. das parlamentarische Fragerecht (s. zuletzt VerfGH NRW, OVG 51, 289, 290), aus eigenem Recht als „anderer Beteiligter“ (vgl. Löwer, Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 19) geltend machen.

(b) Die Annahme, dass der einzelne Abgeordnete nicht als Prozessstandschafter für das Organ, dem er angehört, antragsbefugt ist, wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass nunmehr der Organstreit aus Prozessstandschaft für den Landtag gegen diesen als Antragsgegner zulässig ist. Der funktionale Grund der Stärkung der Min-

derheitenrechte trägt nicht soweit, dass zumindest auch der einzelne Abgeordnete als Prozessstandschafter zugelassen werden müsste. Im Verhältnis von parlamentarischer regierungstragender Mehrheit und Opposition geht es darum zu verhindern, dass die Mehrheit Befugnisse des Landtags, die diesem organschaftlich zustehen, im Interesse ungestörter Gleichgestimmtheit mit der Regierung ungenützt lässt (vgl. BVerfGE 117, 359, 368). Gerade dieses Gegenüber von regierungstragenden Landtagsfraktionen und Oppositionsfraktionen zeigt, dass das organschaftliche Handeln des Landtages faktisch von diesem Gegensatz bestimmt wird – und weniger durch das Handeln der einzelnen mitwirkenden Abgeordneten. Ob und wie die originären Kompetenzen des Gesamtorgans, die nicht als Bündelung der Kompetenzen der Mitglieder zu verstehen sind (vgl. BVerfGE 90, 286, 342 f.; 117, 359, 368), politisch wirksam werden, entscheidet sich im Kräftespiel von Mehrheit und Minderheit, die jeweils ihren Willen (ohne rechtliche Bindung für den einzelnen Mandatsinhaber (Art. 30 Abs. 2 LV NRW)) in den Fraktionen strukturieren. Deshalb ist auch in Ansehung der erweiterten Prozessstandschaft für und gegen den Landtag folgerichtig, die Frage, ob eine Mehrheitsentscheidung oder eine Unterlassung des Landtages verfassungsgerichtlich überprüft werden soll, der organisierten Willensbildung der Minderheit, also den Fraktionen, zu überlassen.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Verfassungsrichter
Prof. Dr. Wieland ist
wegen Ortsabwesen-
heit gehindert zu unter-
schreiben.

Prof. Dr. Dauner-Lieb



Dr. Bertrams

Ausgefertigt

Münster, den 10. AUG. 2010


Verwaltungsgerichtsbeschäftigte