

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Landtag NRW
Hauptausschuss

Prof. Dr. Christoph Gusy

Tel.: 0521/1064397

Fax:

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

30.12.2018

www.jura.uni-bielefeld.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1037

Alle Abg

Anhörung zur Änderung der Landesverfassung
Einführung der Verfassungsbeschwerde
Drs. 17/3005

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Zu dem Entwurf nehme ich wie folgt Stellung:

0. Vorbemerkung

Die Verfassungsbeschwerde und die Kommunalverfassungsbeschwerde sind Verfassungsgerichtshof NRW ist durch Gesetz v. 27.7. 2018, GV NRW 399, mit Gesetzesrang eingeführt worden. Dies war nach Art. 75 Nr. 5 NRWLV zulässig. Im hier vorgelegten Änderungsentwurf geht es also nicht um die Einführung einer zusätzlichen Anrufungsmöglichkeit, sondern allein um den Rang der Zulassung. Die Verankerung der Verfassungsbeschwerde und der Kommunalverfassungsbeschwerde in der Landesverfassung selbst verleiht ihr einen besonderen Rang, welcher aber sachlich an deren Umfang und Grenzen nichts ändert. Genau darauf ist der Änderungsentwurf auch zugeschnitten.

Insoweit verfolgt der Entwurf dieselbe Tendenz wie im Grundgesetz, wo die Verfassungsbeschwerde ursprünglich allein in § 90 BVerfGG geregelt war, seine Konstitutionalisierung mit Verfassungsrang hingegen erst später in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG erfolgt. Auch dort kam also zunächst der neue Rechtsbehelf und dann sein Verfassungsrang. Dieser Weg soll hier in NR nachvollzogen werden.

Gegenstand der hier anzuführenden Erwägungen ist daher nicht das Pro und Contra der Verfassungsbeschwerde im Landesrecht und zum LandesVerfGH, sondern allein dasjenige der Verankerung dieses Rechtsbehelfs gerade in der Landesverfassung mit Verfassungsrang. Was gibt der Verfassungsrang der Verfassungsbeschwerdemöglichkeit, was sie nicht schon kraft Gesetzes hatte?

Nochmals: Inhaltliche Änderungen der Zulässigkeits- oder Begründetheitsvoraussetzungen ergeben sich aus dem vorliegenden Entwurf nicht. Er ist den Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a, b; Art. 94 Abs. 2 GG nachempfunden und lässt daher die geltenden gesetzlichen Bestimmungen des NRWVerfGHG unberührt. Folgeänderungen des Gesetzes werden daher nicht notwendig sein.

I. Verfassungsrank der Verfassungsbeschwerde – pro und contra

Die Frage nach einem eventuellen Verfassungsrank der Verfassungsbeschwerde auch in NRW ist in der Kommission zur Änderung der NRW-Landesverfassung intensiv beraten worden.¹ Auch der Landtag selbst hat intensiv darüber beraten und Sachverständige angehört,² wobei die Argumente gründlich abgewogen und ausgetauscht wurden. Damals ist von dem Vorschlag einer Verfassungsbeschwerde mit Verfassungsrank abgesehen worden nicht aus Gründen, die in der Sache selbst lagen, sondern aus übergeordneten politischen Erwägungen, welche sich nicht allein auf diese Einzelfragen, sondern eine ganzes Bündel von Regelungen stützten. Aus der Nichtaufnahme der Verfassungsbeschwerde in dem damaligen Änderungsvorschlag kann also nicht auf ein mehrheitliches Votum gerade gegen diesen Punkt geschlossen werden.

Die Mehrheit der deutschen Bundesländer kennt eine mehr oder weniger weite Individualverfassungsbeschwerde auch im Landesrecht und in ihrer Verfassung. Dabei geht die Tendenz geht einer Ausweitung als zu einer Begrenzung des Kreises: In immer mehr Ländern geht die Diskussion pro Verfassungsbeschwerde (zuletzt insges. 11 Bundesländer).

1. Contra-Argumente

Gegen eine Verfassungsbeschwerde in der Landesverfassung können namentlich 2 Gründe angeführt werden:

Der eine liegt in dem Umstand, dass es keine klaffenden Rechtsschutzlücken gebe, welche durch die Verfassungsbeschwerde in den Ländern geschlossen werden könne oder gar müsse. Das Rechts-

¹ Abschlussbericht: Juni 2016, S. 101 f,

² S.dazu LT-Drs. 17/2122.

schutzsystem des Rechtsstaats sein insoweit komplett. Dies ist allerdings eher ein Argument gegen die Einführung der Verfassungsbeschwerde als gegen den Verfassungsrang eines einmal eingeführten Rechtsbehelfs. Durch den Verfassungsrang gibt es nicht mehr und nicht weniger Rechtsschutz als durch den Gesetzesrand.

Der andere liegt in dem Umstand, dass die Aufnahme der Verfassungsbeschwerde in die NRWLV diese gleichsam unabschaffbar mache: Eine Zwei-Drittel-Mehrheit für eine spätere Aufhebung werde sich kaum finden lassen. Das ist wohl zutreffend. Zugleich zeigt sich aber auch: Nennenswerte Tendenzen, den einmal gesetzliche eingeführten Rechtsbehelf durch ein anderes Gesetz wieder aufzuheben, haben sich bislang zu keiner Zeit und nirgendwo ergeben. Politisch unabschaffbar ist also nicht allein die Verfassungsbeschwerde in der LV, sondern auch diejenige im Gesetz. Und eine zwingende Notwendigkeit sie einmal wieder abzuschaffen, ist ohnehin nicht erkennbar. Das „Versteinerungsargument“ ist also rechts- und realitätsfremd.

2. Pro-Argumente

Die Pro-Argumente liegen eher auf der symbolischen als auf der praktischen Ebene.

„Der Verfassungsgerichtshof des Landes ist ein Verfassungsorgan, seine Zuständigkeiten sollten sich daher im Grundsätzlichen bereits aus der Verfassung ergeben.“³

Eine wichtige Folge wäre allerdings eine verstärkte Einbringung der NRWLV in die Verfassungsdiskurse, wo das rechtliche Potential ihrer Einzelregelungen bisweilen etwas brach zu liegen scheint: Es gibt wenig Fallmaterial und daher wenig gefestigte Verfassungsdogmatik gerade der besonderen grundrechtlichen Gehalte der NRWLV. Hier lie-

³ Prof. Dr. Papier, LT-Drs. aaO.; ebenso Prof. Will ebd.

gen Potentiale brach, die nicht allein in der Rechtsprechung, sondern auch in der politischen Diskussion eine Rolle spielen könnten. Nicht nur die Kontroll-, sondern auch die Steuerungsfunktion der NRW gerade im Grundrechtsbereich könnte dadurch gestärkt werden. Dies kann umso mehr gelten, als gerade hier die NRW partiell eigene Wege geht, die dadurch besser erschlossen werden können.

Eine andere Folge wäre die Aufwertung des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH), der dann nicht mehr bloß Staatsgerichtshof und für das Staatsorganisationsrecht zuständig wäre. Er wäre vielmehr zugleich ein Verfassungsgericht als Grundrechtsgericht und Bürgergericht, der Weg zum VerfGH eine Rechtsschutzoption mehr. Das Rechts-, Landes- und Verfassungsbewusstsein in NRW könnte so gestärkt werden – eine anhaltend wichtige Aufgabe im einwohnerstärksten Bundesland, dessen politische und rechtliche Eigenständigkeit der Hervorhebung bedarf – schon allein als ein wichtiger Akzent in einer „Berliner Republik“ oder „Karlsruher“ Juristenrepublik. NRW ist auch juristisch wichtig – dies gilt es nicht zu verstecken, sondern zu zeigen und zu stärken!

Eine andere Folge wäre eine Neuakzentuierung der Rechtsschutzmöglichkeiten. Nicht jeder neue Rechtsbehelf ist mehr Rechtsschutz im Sinne einer eigentlich unvermeidlichen Verlängerung und Verkomplizierung der schon vorhandenen Rechtswege. Vielmehr können neue Rechtsschutzformen auch vorhandenen entlasten oder verändern. Das kann etwa gelten, wo etwa ein Gericht überlastet ist – wie das BVerfG – oder sich mit Fragen befassen muss, welche eigentlich allzu klein erscheinen - wie das BVerfG als juristischer „Pannenhelfer“ bei fehlgelaufenen erstinstanzlichen Gerichtsverfahren, gegen welche es sonst keine anderweitigen Abhilfemöglichkeiten gibt – oder aber sich mit verfassungsfragen befassen, obwohl sie eigentlich eher für das Verwaltungsrecht konzipiert und kompetent wären (wie das OVG in Normenkontrollfragen, die gleichfalls in NRW noch unterbelichtet sind). Die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof kann also mancherorts Entlastung bringen, andernorts beim Rechtsschutz zu sachgerechteren Neujustierungen im Rechtswegestaat führen – nicht längere und umständlichere, sondern klare und sachgerechte

Prozeduren. Die Verfassungsbeschwerde zum VerfGH hat also durchaus symbolisches Potential: Dieses würde partiell von selbst eintreten können (etwa die Entlastung gegenüber dem BVerfG), partiell, weiterer Ausgestaltung bedürfen. Hier wäre der vorliegende Entwurf nur ein erster Schritt.

Eine weitere Folge wäre schließlich der Anschluss NRW an die allgemeine Entwicklung in Bund und Ländern. Hier erscheint das Landesverfassungsrecht ohne Verfassungsbeschwerde immer stärker parteiübergreifend nicht mehr als anderer, sondern als rückständiger Weg. Diese Rückständigkeit zu konservieren ist kein attraktiver und aussichtsreicher Weg. Wenn Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsbeschwerde als „Schlussstein“ und „Krone“ des Rechtsstaats bezeichnet worden ist, mag dies etwas überpointiert erscheinen. Aber auch die Europäischen Gerichte nehmen die deutschen Verfassungsgerichte als etwas besonderes wahr bei der Verwirklichung der Ziele nicht nur des deutschen, sondern auch des europäischen gemeinschaftlichen „westlichen“ Rechts und Wertekanons. Doch erscheinen die Verfassungsgerichte gerade in neuerer Zeit auch als Hüter der Demokratie (und nicht mehr bloß als Einschränker ihrer politischen Alternativenauswahl). Darauf zu verzichten gibt es in NRW keine Veranlassung.

II. Abschließende Würdigung

Die Entscheidung über den Entwurf ist und bleibt eine primär politische Entscheidung. Die maßgeblichen Argumente lassen sich in einer abschließenden Würdigung und Empfehlung juristisch nicht zwingend begründen.

Zunächst ist festzuhalten: Echte Contra-Argumente lassen sich nicht finden. Es spricht also zunächst nichts gegen die beabsichtigte Verfassungsänderung.

Dagegen haben die Pro-Argumente immerhin ein eigenes Gericht. Sie können das Rechtsschutzsystem rationalisieren, den VerfGH stärken und einen Beitrag zur Stärkung des Landes- und des Landesverfassungsbewusstseins in NRW leisten. Das ist nicht wenig.

„Der Verfassungsgerichtshof des Landes ist ein Verfassungsorgan, seine Zuständigkeiten sollten sich daher im Grundsätzlichen bereits aus der Verfassung ergeben.“⁴ Angesichts dieser Sachlage spricht einiges für, aber nichts gegen die vorgeschlagene Änderung.

Daher ist die vorgeschlagene Änderung zu befürworten.

Bielefeld, den 30.12. 2018

(C. Gusy)

⁴ Prof. Dr. Papier, LT-Drs. aaO.; ebenso Prof. Will ebd.