Westfälische
Wilhelms-Universität
Münster

Rechtswissenschaftliche
Fakultät

Professur für
Öffentliches Recht,
Rechtsphilosophie und
Rechtssoziologie

WWU | Professur für Öffentliches Recht | Universitätsstraße 14-16 | 48143 Münster

Prof. Dr. Fabian Wittreck

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster, 29. Mai 2018
fwitt_01@uni-muenster.de

Sekretariat
Petra Fentner
petra.fentner@uni-muenster.de
Tel. +49 (0)251 83-21199
Fax +49 (0)251 83-22043

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/633

A14, A05

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes
– Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde (Drs. 17/2122)

I.

Der vorliegende Entwurf ist verfassungsrechtlich unbedenklich und verdient in rechtspolitischer Perspektive Beifall. Er beendet nach fast 70 Jahren den Zustand des hinkenden Grundrechtsschutzes in Nordrhein-Westfalen. Denn bislang gewährleistet das Bundesland durch Rezeption der Bundesgrundrechte wie Spezialgewährleistungen zwar dem Grunde nach Grundrechtsschutz, stellt aber jenseits des Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahrens kein Instrumentarium zu seiner Umsetzung zur Verfügung. In Anlehnung an das bekannte Wort von Richard Thoma fehlt bislang der Schlußstein im Gewölbe des Rechtsstaats. Zugleich bietet die Individualverfassungsbeschwerde zumindest die Chance, die Landesverfassung stärker im Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger zu verankern und sie als ein Mittel zu begreifen, das ihnen tatsächlich die aktive Gestaltung ihrer Lebenswirklichkeit eröffnet. Zur Vermeidung von Wiederholungen darf ich i.ü. auf meine Ausführungen in dem Band zum Symposion in der Villa Horion (2015) verweisen (in der Anlage).

II.

Ergänzend sind folgende Hinweise veranlaßt: Sowohl die Abgrenzung zur Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (§ 53 Abs. 1 VGHG-E) als auch die Eingrenzung in Ansehung der Anwendung von Bundesrecht (§ 53 Abs. 2 VGHG-E) sind sachgerecht. Im übrigen orientieren sich die Bestimmungen weitgehend am bewährten BVerfGG, was nur in einem Falle zu erkennbaren Friktionen führt (s.u. III.). Auch die Möglichkeit der Bildung von Kammern (§ 59 VGHG-E) gibt dem Verfassungsgerichtshof die hinreichende Flexibilität, um auf die naturgemäß derzeit nicht absehbare tatsächliche Entwicklung der Beschwerdeeingänge reagieren zu können.

Konflikte mit dem Bundesverfassungsgericht sind auf der Grundlage des Entwurfs nicht zu erwarten. Zwar ist der Verfassungsgerichtshof in der Deutung der Mehrgewährleistungen der Landesverfassung ohnehin frei und nach richtiger Auffassung auch bei der Interpretation der nach Art. 4 Abs. 1 LV rezipierten Bundesgrundrechte nicht an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden oder vorlagepflichtig nach Art. 100 Abs. 3 GG. Die Rechtsprechung der übrigen Landesverfassungsgerichte belegt aber in einiger Dichte und Breite, daß echte Abweichungen von der Karlsruher Grundrechtsjudikatur die absolute Ausnahme bleiben – hier ist die sprichwörtliche Trägheit der Kommentarliteratur am Werke. Anderes könnte nur gelten, wenn der Verfassungsgerichtshof hier gezielt Akzente setzt oder gar den Konflikt sucht.

Wo wird ein Schwerpunkt der Tätigkeit liegen, und welche Probleme wirft das auf? Nach den vorliegenden Erfahrungen anderer Bundesländer mit der Möglichkeit der Individualverfassungsbeschwerde gegen Einzelakte geht ein substantieller Teil der erfolgreichen Verfassungsbeschwerden auf die Verletzung von sog. Prozeßgrundrechten zurück. In der Sache fungiert die Landesverfassungsgerichtsbarkeit damit als Korrektiv für die Fehler, die im Massengeschäft der Dritten Gewalt offenbar unvermeidlich sind. Dabei ist zu unterstreichen, daß die Einführung der Individualbeschwerde auch hier vielleicht keine im engeren Sinne „klaffende" Rechtsschutzlücke schließt, aus mindestens zwei Gründen aber von erhöhter praktischer Relevanz ist: Wenigstens Teile der nordrhein-westfälischen Justiz arbeiten weiterhin unter erheblicher Überlast, was zwangsläufig die Zahl der schlichten handwerklichen Fehler steigen läßt. Zudem hat die Justiz in den letzten Jahren die Notenanforderungen an das akademisch ausgebildete Personal teils massiv gesenkt, um Stellen überhaupt

besetzen zu können, was sich nach Einschätzung von Justizpraktikern bereits spürbar (und erwartbar) auf die Qualität der Arbeit auswirkt. Das eröffnet dem Verfassungsgerichtshof ein relevantes Tätigkeitsfeld, das zugleich kein föderales Konfliktpotential aufwirft: Es führt keineswegs in allen Rechtsstreitigkeiten der Weg zu einem Bundesgericht (im besonders grundrechtssensiblen Polizei- und Ordnungsrecht ist etwa regelmäßig die Revision ausgeschlossen, vgl. § 137 Abs. 1 VwGO), und die bloße Anwendung von Bundesprozeßrecht schließt in Anlehnung an BVerfGE 96, 345 nach § 53 Abs. 2 VGHG-E die Landesverfassungsbeschwerde nicht aus. Da die Prozeßgrundrechte im Normbestand ganz überwiegend unverändert geblieben sind, stellt sich hier auch nicht die strittige Frage, ob die Rezeption in Art. 4 Abs. 1 LV als dynamische oder (richtig) als statische zu deuten ist.

III.

Fragen wirft allerdings § 54 VGHG-E auf. Die Norm lehnt sich mit vielleicht zu wenig Problembewußtsein an § 90 Abs. 2 BVerfGG an. Bekanntlich leitet das Bundesverfassungsgericht aus dieser Bestimmung auch den ungeschriebenen Vorbehalt der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ab. Danach ist – vereinfacht – eine Verfassungsbeschwerde unzulässig, wenn sich der Beschwerdeführer auf andere zumutbare Weise helfen kann. Aus diesem Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht u.a. gefolgert, daß sich die Bürger etwa gegen Rechtsverordnungen erst im Wege der verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO wehren müssen (unlängst in einer umstrittenen Kammerentscheidung noch auf formelle Landesgesetze erstreckt: NVwZ-RR 2016, 1). Hier kann der Landesgesetzgeber nun schlicht schweigen und abwarten, ob sich der Verfassungsgerichtshof dieser Linie anschließt. Er wäre gut beraten, die Frage gesetzlich zu regeln, um auf diese Weise Spannungen mit § 55 Abs. 3 VGHG-E zu vermeiden, der implizit von der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde direkt gegen Gesetze und untergesetzliche Rechtsnormen ausgeht. Andernfalls wäre der Wertungswiderspruch zum Ausschluß der oberverwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO mit Händen zu greifen. Mit anderen Worten: In der vorliegenden Form kann die Situation entstehen, daß zwar weiterhin verwaltungsgerichtliche Normenkontrollanträge gegen kommunale Satzungen und ordnungsbehördliche Verordnungen unstatthaft sind, die Individualverfassungsbeschwerde gegen die gleichen Rechtsakte aber möglich

wird (je nachdem, wie sich der Verfassungsgerichtshof zur Frage der Subsidiarität verhält).

(Prof. Dr. Fabian Wittreck)

Schließung einer Rechtsschutzlücke oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme

Perspektiven der Landesverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Frau Präsidentin, herzlichen Dank für die freundliche Einführung. – Verehrte Damen und Herren! Ich darf das Zitat von Herrn Kutschaty in gewisser Weise aufnehmen und leicht abwandeln: Wer Richter sät, wird Rechtsprechung ernten. – Wie viel Rechtsprechung es sein wird, hängt von den Richtern ab, vor allem aber von dem Ackerland, das man ihnen zur Verfügung stellt. Wer Frau Dr. Brandts zugehört hat, dem wird klar sein: In Nordrhein-Westfalen ist es kein Acker; vielleicht ist es ein Garten, möglicherweise aber auch eher ein Beet. Der Verfassungsgerichtshof ist hier in der Tat in erster Linie Staatsgerichtshof und daneben durch Kommunalverfassungsbeschwerden ausgelastet.

Wenn man vor diesem Hintergrund fragt, an welche Menschen sich die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens richtet, also wen sie in seiner Lebenswirklichkeit, im Arbeitsalltag, abholt, dann wird man sagen müssen: Sie richtet sich an die Akteure im Verfassungsprozess – mit anderen Worten: an die Anwesenden – und daneben noch an zwei vergleichsweise kleine Gruppen, nämlich die Kommentatoren der Verfassung und die kommunalen Kämmerer. Mein Befund ist in der Tat, dass die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, was ihre Präsenz anbelangt, zu denjenigen in Deutschland gehört, die eher schwächer aufgestellt sind.

Wenn ich umgekehrt schaue, welche Landesverfassungen eine größere Rolle spielen, drängen sich mir zwei durchaus gegensätzliche Gebilde auf, nämlich auf der einen Seite Bayern und auf der anderen Seite Berlin. Auf die Frage, warum diese Landesverfassungen im Alltag ihrer Bürger stärker auftauchen, gibt es für mich eine relativ klare Antwort: Die Bürger finden in diesen Landesverfassungen aktive Gestaltungsoptionen.

Eine solche aktive Gestaltungsoption ist einmal die Individualverfassungsbeschwerde, mit der man selber zum verfassungsrechtlichen Akteur wird. Die individuelle Gestaltungsoption ist aber auch das demokratische Mitwirkungsrecht. Daher sollten Sie in der Tat – insofern bin ich auch für diesen Hinweis dankbar – die Diskussion über die Individualverfassungsbeschwerde und die Diskussion über direkte Demokratie als zwei Seiten einer Medaille ansehen. Es geht das eine Mal um individuelle und das andere Mal um kollektive Selbstbestimmung.

Ob die Landesverfassungsbeschwerde dabei eine Option ist, will ich in drei Schritten erörtern, die Sie bitte der Gliederung entnehmen, an der Sie zugleich ablesen können, wie lange es möglicherweise noch dauert.

(Heiterkeit)

Ich beginne mit einer kurzen Bestandsaufnahme. Zuerst stelle ich dar, welche Erfahrungen wir derzeit haben. Dann frage ich nach den zentralen Rechtsfragen, die sich stellen würden, wenn wir das Ganze einführen wollten. Anschließend mache ich vor diesem Hintergrund Perspektiven auf.

Beginnen wir mit der Bestandsaufnahme. Ich stelle zunächst kurz dar, was wir an Normbestand und Regelungsmodellen haben. Sie finden auf einem weiteren Blatt auch – eher als Grundlage für die anschließende Diskussion – eine Übersicht zu den einzelnen Landesverfassungen. Danach frage ich nach dem Umfang und der Bedeutung der landesverfassungsrechtlichen Judikatur und insbesondere nach dem möglichen Innovations-, aber auch Konfliktpotenzial.

Zum Normenbestand: Wie wir bereits gehört haben, kennen elf Landesverfassungen die Individualverfassungsbeschwerde. Die Zahl an sich sagt relativ wenig aus. Wir müssen insbesondere fragen, was für einen Umfang sie hat und welchen Einschränkungen sie unterliegt. Sekundär ist dagegen die Frage, ob sie in der Verfassung oder im einfachen Gesetz geregelt ist.

Vom Umfang her kann man zwei Länder sogleich praktisch wieder ausschließen, nämlich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, die die Verfassungsbeschwerde eng auf Gesetze und auf Mehrgewährleistungen

begrenzen. Es gibt praktisch keine Rechtsprechung. Hier möchte ich deutlich sagen: Wenn man die Landesverfassungsbeschwerde einführt, sollte man so etwas nicht einführen – wenn, dann richtig.

In den übrigen Ländern ist die spannendste Frage, nachdem sie sämtlich die Verfassungsbeschwerde gegen die öffentliche Gewalt zulassen, die Frage nach möglichen Beschränkungen. An dieser Stelle geht es einmal darum, wie das Verhältnis zum Bundesrecht ist. Da begegnen wir nebeneinander drei Modellen. Die meisten Länder lassen die Verfassungsbeschwerde kumulativ zu; man kann zeitgleich in Karlsruhe und beim Landesverfassungsgericht vorstellig werden. Berlin und Brandenburg machen es dagegen alternativ. Vereinzelt begegnen wir auch Subsidiaritätsmodellen.

Wichtig als mögliches Vorbild für eine Regelung wäre sodann die Analyse der technischen Vorkehrungen. Wir haben hier Anschauungsmaterial. Es beginnt bei Vorprüfungseinrichtungen wie Kammern, also stark an die Karlsruher Rechtsprechung angelehnt. Dann finden wir Einschränkungen bei der Begründung, also den Verzicht auf die Begründung. Das wäre das weiße Blatt aus Münster. Meines Erachtens ist die eingeschränkte Begründung keine gute Idee. Uns begegnet auch der Rechtsanwaltszwang, der zumindest im Saarland ein erhöhter Schutz vor Unfug sein mag.

Wie ist der Umfang der Rechtsprechung? Im Grunde müsste man, wenn man es im Detail analysieren wollte, ein Trichtermodell benutzen. Man müsste zunächst schauen, wie viele Verfahren pro Jahr eingehen. Hier variieren die Zahlen nach den Bundesländern. An der Spitze dürfte nach meinen Recherchen Berlin stehen. Dahinter kommen ein Mittelfeld mit um die 100 Verfahren pro Jahr und dann eine ganze Reihe von Ländern, in denen es deutlich ruhiger zugeht. Generell kann man aber sagen, dass das in keinem Bundesland – außer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – mehr ein marginales Phänomen ist.

Dann müssten wir fragen, wie diese Dinge erledigt werden. In wie vielen Fällen kommt es also zu einer echten Entscheidung, die begründet ist? Des Weiteren müssten wir die Frage stellen, was davon publiziert wird und was wie rezipiert wird. Nach meinem Eindruck ist es so, dass einem hier, sofern die Gerichte nicht auf ihren Homepages Publizität herstellen – das wird deutlich unterschiedlich gehandhabt –, doch eher in der Literatur oder in der Veröffentlichungspraxis die Entsorgung im „Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht" der „NVwZ" begegnet, während es nur wenige Fälle zur Karteikartenprominenz in den Ausbildungszeitschriften schaffen. Ein schönes Beispiel dafür ist die Entscheidung aus Rheinland-Pfalz zu den Steuer-CDs. Nur fürchte ich, dass das Interesse an dieser Entscheidung kein genuin landesverfassungsrechtliches ist, sondern dass diese Entscheidung aus anderen Gründen nah an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen angesiedelt war.

Wie groß ist nun das Innovations- und Konfliktpotenzial? Ich halte beides für überschaubar, allerdings das Innovationspotenzial durchaus für etwas höher. Wann kann ein Landesverfassungsgericht Innovationen setzen? Das kann es zunächst einmal dann tun, wenn es einen neuen Fall auf den Tisch bekommt – die Steuer-CDs oder zum Beispiel, auch in Rheinland-Pfalz, die Entscheidung über Aufdrucke auf Wahlzetteln, die zu einem gendergerechten Abstimmen animieren sollten. Ansonsten findet Innovation dann statt, wenn das Gericht bewusst Akzente anders setzt als das Bundesverfassungsgericht. Ich werde gleich darlegen, dass es das in großer Freiheit kann. Man sollte aber auch festhalten, dass sich die meisten Landesverfassungsgerichte derzeit diese Freiheit nicht nehmen. Das Maß der Orientierung an den Karlsruher Spuren ist aus meiner Sicht also sehr hoch. Das führt gleichzeitig dazu, dass das Konfliktpotenzial meines Erachtens außerordentlich gering ist.

Womit hat das zu tun? Wir erleben derzeit wie schon in der Vergangenheit Jurisdiktionskonflikte, und zwar insbesondere zwischen dem Bundesverfassungsgericht und europäischen Gerichten. Sie sind meines Erachtens möglicherweise auch auf Machtfragen zurückzuführen, aber insbesondere auf kulturelle Verständigungsschwierigkeiten zwischen Richtern, die in Abwägungsfragen einen europaweiten Konsens erzielen müssen, und bundesdeutschen Juristen. Da am Bundesverfassungsgericht und an den Landesverfassungsgerichten Richter tätig sind, die

gemeinsam sozialisiert worden sind, dürfte dieses Problem hier nicht auftauchen.

Wo kann es tatsächlich zu Konflikten kommen? Ich sage gleich vorweg: Wenn ein Landesverfassungsgericht ein Grundrecht anders auslegt als das Bundesverfassungsgericht, ist das kein Konflikt; das ist die Art von Konflikt, die wir Föderalismus nennen.

Ein Konflikt kann erst in einer bestimmten Situation entstehen. Das werden typischerweise Dreipersonenverhältnisse sein. Stellen Sie sich folgende Situation vor: Ein Reporter gerät mit einem Prominenten aneinander und nennt ihn beispielsweise „durchgeknallt", um einen Fall aus der neueren Rechtsprechung aufzugreifen. Das Ganze geht bis vor ein Oberlandesgericht und dann zum Landesverfassungsgericht. Das Landesverfassungsgericht gibt einer der beiden Seiten recht. Wenn jetzt die unterlegene Seite mit der Begründung, ihr Bundesgrundrecht sei dabei verletzt worden, nach Karlsruhe geht, wäre die Frage, wie das Bundesverfassungsgericht damit prozessual umgeht. Man könnte über Subsidiarität nachdenken. Nach meinen Recherchen ist ein solcher Fall noch nicht entschieden. Das wäre jedenfalls eine Situation, in der in einem Fall beide zum Zuge kommen könnten.

Ansonsten wird auch die kumulative Eröffnung beider Wege in der Regel keinen Konflikt verursachen. In der Regel entscheiden die Landesverfassungsgerichte schneller. Dann wird das Bundesverfassungsgericht sagen, dass das Rechtsschutzbedürfnis bzw. die unmittelbare Beschwer fehlt. Es wäre also im Grunde auf einen Irrtum zurückzuführen, wenn beide Gerichte in einer Sache entscheiden würden.

Damit bin ich schon bei den Rechtsfragen. Ich frage erstens nach dem Prüfungsmaßstab, zweitens nach den Bindungen und drittens nach der prozessualen Koordination.

Zum Prüfungsmaßstab: Unstrittig kann sich das Landesverfassungsgericht auf die Landesverfassung berufen, also auf die Grundrechte in der Landesverfassung und, wenn es seine Rechtsprechung entsprechend der Karlsruher Rechtsprechung ausdehnt, auch auf alle andere Normen der Landesverfassung. Ich schließe nach meinem Verständnis ausdrücklich aus – sollte aber sagen, dass das umstritten ist –, dass sich ein Landesverfassungsgericht auf das Grundgesetz stützt. Insbesondere sind die Kompetenznormen kein Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte.

Was gehört zu den Landesgrundrechten? Da haben wir den nächsten Streit. Die Rezeptionsklausel ist schon erwähnt worden. Überwiegend wird diese Rezeption als eine dynamische verstanden, also als eine Übernahme genau des Grundrechtsbestandes, den wir derzeit im Grundgesetz haben. Meines Erachtens sprechen die besseren Argumente dafür, dies als statische Verweisung aufzufassen. Der Wortlaut rekurriert auf 1949, und eine dynamische Verweisung weist ein erhebliches Demokratieproblem auf. Ich erkläre es meinen Studierenden immer so: Statische Verweisung heißt, dass ich jemanden gelegentlich übernachten lasse; dynamische Verweisung heißt, dass ich ihm den Schlüssel gebe – wovon ich auch den Studierenden abrate.

(Heiterkeit)

Wenn man das so deutet, ist zunächst einmal klar: In der nordrhein-westfälischen Verfassung steht noch ein eigenes Asylgrundrecht; es gibt keinen Großen Lauschangriff; im Grunde genommen wäre auch das Artikel 10-Gesetz eingeschränkt. Das heißt: Diese Auslegung ist unpraktischer als die andere Auslegung, weil sie uns die Folgefragen erspart. Das kann aber kein Kriterium sein.

Was kann das Landesverfassungsgericht anhand dieses Maßstabs messen? Wichtig ist: Durch die Rezeption sind das eigene Landesgrundrechte. Daher gibt es keinerlei Notwendigkeit, sich bei ihrer Interpretation auch nur an der Karlsruher Rechtsprechung zu orientieren. Es gibt einige Wahrscheinlichkeit, dass das passieren wird. Rechtlich sind das aber zwei Texte und nicht ein Recht.

Unstreitig kann das Landesverfassungsgericht reine Landessachverhalte kontrollieren. Reine Landessachverhalte werden hauptsächlich Normen sein – von Gesetzen bis hin zur ordnungsbehördlichen Verordnung. Das wirft gleichzeitig folgende Frage auf: Wenn Sie über eine Landesverfassungsbeschwerde nachdenken, müssen Sie auch darüber nachdenken, ob Sie aufrechterhalten wollen, dass

der prinzipale Rechtsschutz gegen Normen in Nordrhein-Westfalen nach der Verwaltungsgerichtsordnung ausgeschlossen ist. Es wäre aus meiner Sicht wertungswidersprüchlich, die Verfassungsbeschwerde einzuräumen und die andere Variante aufrechtzuerhalten.

Das Landesverfassungsgericht kann ferner materielles Landesrecht überprüfen, selbst wenn es schon in einem bundesrechtlichen Verfahren überprüft worden ist. Der typische Fall ist hier eine polizeirechtliche Konstellation, die nach der Verwaltungsgerichtsordnung überprüft worden ist. Solange der Bürger rügt, dass das materielle Landesrecht falsch angewandt worden ist, ist diese Möglichkeit unproblematisch eröffnet.

Hoch strittig und vom Bundesverfassungsgericht nur teilweise geklärt ist schließlich die Frage: Was passiert, wenn die Gerichte und Behörden des Landes Bundesrecht anwenden? Entschieden ist das bisher für formelles Bundesrecht, also Bundesprozessrecht, worauf einige Länder, etwa Rheinland-Pfalz, dann auch mit entsprechenden Vorbehalten reagieren. Ich werde auf diese Entscheidung noch zurückkommen.

Was sind die normativen Bindungen? Was sind die faktischen Bindungen? In diesem Kontext wird häufig auf Art. 31 und Art. 142 des Grundgesetzes rekurriert, die aus meiner Sicht hier vergleichsweise wenig Wirkung entfalten. Mittlerweile ist anerkannt, dass nach Art. 142 in Kraft bleiben sowohl inhaltsgleiche Landesgrundrechte – damit haben wir es bei den Rezeptionsnormen überwiegend zu tun, wenn man sie als dynamisch versteht – als auch sogenannte Mindergewährleistungen, weil sie eben nicht ausschließen sollen, dass Rechtsschutz gewährleistet wird, als auch die bereits angesprochenen Mehrgewährleistungen, die die Landesverfassung insbesondere in den Bereichen Schule, Kultus und Soziales sieht.

Mehrgewährleistungen sind insofern gefährlich, als dass das Land frei ist, jedes Grundrecht zu gewähren, das es will. Sie können wie der Freistaat Bayern auch noch das berühmte Grundrecht auf Beerensammeln einführen. Das Problem ist, dass diese Mehrgewährleistungen in der Gefahr stehen, durch einfaches Bundesrecht gebrochen zu werden. Insofern sind die in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung enthaltenen Mehrgewährleistungen relativ unproblematisch, weil sie sämtlich in Bereichen verankert sind, für die das Land ohnehin kompetent ist, nämlich insbesondere Schule und Kultus. Das stände sonst im Wege.

Was folgt daraus jetzt an normativen Bindungen des Landesverfassungsgerichts, wenn es tätig wird? Aus meiner Sicht schlicht nichts. Noch einmal: Die Landesverfassung gewährt eigene Grundrechte, und das Landesverfassungsgericht ist der berufene erste Interpret, ohne dass es dabei eine andere Interpretation berücksichtigen müsste. Nehmen wir einmal an, man würde – wofür es gute Gründe gibt – Art. 8 des Grundgesetzes nicht als Demonstrationsfreiheit verkürzen, sondern die Verletzungserfahrung ernst nehmen, dass dieses Grundrecht das Zusammenkommen schützt. Dann wäre das Landesverfassungsgericht völlig frei, so zu entscheiden. Da das Versammlungsrecht Landesmaterie ist, könnte es dort auch wirksam tätig werden.

Die Ausnahme ist vom Bundesverfassungsgericht im 96. Band festgesetzt worden. Wenn vor dem Landesverfassungsgericht die Anwendung von Bundesrecht, und zwar Bundesprozessrecht, gerügt wird, also die Verletzung von rechtlichem Gehör bei der Anwendung der Zivilprozessordnung oder der Verwaltungsgerichtsordnung, hat das Bundesverfassungsgericht ein Prüfprogramm vorgegeben. Dann dürfen nämlich nur inhaltsgleiche Landesgrundrechte angewandt werden. Sie müssen im Ergebnis zum gleichen Ergebnis führen. Das Ganze ist mit einer Vorlagepflicht bewehrt. Diese Vorlagepflicht besteht sonst aus meiner Sicht wohlgemerkt nicht.

Im Übrigen gilt – ich hatte es schon bemerkt –: Faktisch orientieren sich die Landesverfassungsgerichte an Karlsruhe. Dafür gibt es gute Gründe. Das wird im Großen und Ganzen auch weiterhin so sein.

Wie wird das Ganze koordiniert? Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts gar nicht. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz sagt lapidar in § 90 Abs. 3:

> *„Das Recht, eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht nach dem Recht der Landesverfassung zu erheben, bleibt unberührt."*

Hier liegt der Ball also im Feld der Länder. Ich habe die Modelle bereits angesprochen. Man kann das Ganze alternativ ausgestalten, also vorsehen, dass jemand nur entweder in Karlsruhe oder in Münster vorstellig werden darf. Aus meiner Sicht ist der Schaden einer kumulativen Gewährleistung allerdings auch überschaubar; das ist Doppelarbeit für den Anwalt.

Im Einzelfall wird hier, wie ich eben angedeutet habe, spannend sein, wie das Bundesverfassungsgericht reagieren würde, wenn die Landesverfassungsbeschwerde noch flächendeckender eingeführt würde, wenn man also den Ursprungsgedanken des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes wieder aufgreifen würde. Er lautete: eine umgekehrte Subsidiarität. Man darf also nur nach Karlsruhe gehen, wenn man keinen Schutz vor dem Landesverfassungsgericht genießt.

Damit bin ich auch schon bei den Perspektiven. Punkt eins: der Verfassungsgerichtshof als Grundrechtsgericht. Wie groß ist der Zugewinn an Rechtsschutz? Punkt zwei: der Verfassungsgerichtshof als Grundrechtslabor. Punkt drei: die Frage der Arbeitsbelastung.

Punkt eins: Die Frage, was wir gewinnen, ist bereits angesprochen worden. Wenn man schaut, wo sich die meisten stattgebenden Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte in Verfassungsbeschwerdeverfahren finden, stellt man fest, dass es regelmäßig um Fälle aus der Justiz geht. Im Grunde fungieren die Landesverfassungsgerichte also als Reparaturbetrieb für die Fälle, die im Alltagsvollzug der Justiz nun einmal passieren. Ist das jetzt ein Gewinn? Man muss deutlich sagen, dass es wohl zu weit gehen würde, von einer Rechtsschutzlücke zu reden. Gleichwohl ist die Frage nach dem Gewinn in dieser Weise falsch gestellt, glaube ich. Es kann auch durchaus eine positive Symbolpolitik geben. Sie alle wissen, dass die Erfolgsquote der Verfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht marginal ist. Gleichwohl erfüllt die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde eine wichtige Funktion. Das ist das, was unsere angelsächsischen Freunde in die Wendung fassen:

> *„Es ist eine Sache, ob Gerechtigkeit geschieht, und eine andere Sache, ob man sieht, dass Gerechtigkeit geschieht."*

Meines Erachtens darf man die Möglichkeit, dass das Landesverfassungsgericht symbolisch dem Bürger beispringt, nicht unterschätzen.

Punkt zwei: der Verfassungsgerichtshof als Grundrechtslabor. Ein Grundrechtslabor, das die Landesverfassung vitalisiert, wird der Verfassungsgerichtshof natürlich nur dann, wenn er eine aktive Politik betreibt. Wenn er versucht, im Sinne der angesprochenen Homogenität der Rechtsprechung in den Karlsruher Spuren zu bleiben, wird er kein Labor werden. Aber auch hier sollten wir uns hüten, Verfassungsrechtsprechung und gerade Landesverfassungsrechtsprechung als eine Art Pauschalurlaub zu verstehen, wo alle das Plastikbändchen in derselben – dann wahrscheinlich roten Farbe – bekommen. Das ist nicht die Idee des Grundgesetzes dabei.

Punkt drei: die Frage der Arbeitsbelastung. In der Tat ist plausibel davon auszugehen, dass die Arbeitsbelastung steigt, wenn Sie diese Möglichkeit in Nordrhein-Westfalen einrichten. Nach meinen Erfahrungen und meiner Auswertung ist allerdings das Instrumentarium, das die anderen Länder erarbeitet haben – seien es Spruchkammern, seien es Einschränkungen der Begründung –, geeignet, das aufzufangen. Man muss dann über kluge Reformen nachdenken, wie man den Verfassungsgerichtshof aufstellt. Dies allein sollte aber nicht der Hauptgedanke sein.

Damit will ich auch zum Schluss kommen. Eine Landesverfassungsbeschwerde macht Arbeit – sowohl bei der Einrichtung als auch anschließend. Sie ist aber sicherlich nicht eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Sie schließt vielleicht keine Rechtsschutzlücke. Aber sie ist ein Symbol für einen aktiven Föderalismus und für eine Landesverfassung, die ernst genommen werden will.

Ich will nicht so weit gehen, zu sagen, dass eine Landesverfassung, die Grundrechte verspricht, aber keine Verfassungsbeschwerde zu ihrer direkten Umsetzung enthält, ein Witz wäre. Sie verfehlt aber die Pointe des Verfassungsstaates. – Herzlichen Dank.

(Beifall)