

Per E-Mail: Anhoerung@landtag.nrw.de
An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/634**

A14, A05

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen
Dr. Frank Hölscher
Dr. Markus Deutsch
Dr. Barbara Stamm
Dr. Christian Stelter
Dr. Clemens Hageböling

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Rainard Menke
Dr. Andrea Vetter
Dr. Winfried Porsch
Dr. Tina Bergmann
Dr. Bernd Schieferdecker
Dr. Moritz Lange
Dr. Matthias Hangst

Kontaktdaten:
(0228) 323 002-10
mayen@doldemayen.de

Unser Zeichen:
TM/mw

Datum:
29. Mai 2018

**Gesetz zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes –
Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfas-
sungsgerichtshof Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP, Drucksache 17/2122; hier: Anhörung
des Rechtsausschusses am 30.05.2018**

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Abgeordneter Dr. Pfeil,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

nachstehend finden Sie meine Stellungnahme zum Entwurf des o.g.
Gesetzes. Für die krankheitsbedingte verspätete Einreichung bitte
ich um Verständnis. Im Einzelnen merke ich zu dem Gesetzentwurf
an:

I. Die Grundentscheidung über die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde

Die Entscheidung über die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof des Landes NRW ist zu begrüßen.

1. Die Verfassungsbeschwerde dient dem Individualrechtsschutz des Bürgers gegen Grundrechtsverletzungen. Diese Grundrechte sind keine Programmsätze, sondern unmittelbar geltendes justitierbares Recht, das alle drei Gewalten bindet. Die Verfassungsbeschwerde sichert diese unmittelbare Grundrechtsgeltung nicht nur prozessual ab. Sie garantiert dem Bürger ein eigenes subjektiv-öffentliches Verfahrensrecht. Er kann das Verfassungsgericht selbst aus eigenem Recht anrufen und ist namentlich nicht auf die Vorlageentscheidung eines Fachgerichts verwiesen, von der erfahrungsgemäß eher zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Darin liegt in der forensischen Praxis ein entscheidender Vorteil. Dies ist ein Grund für die unbestrittene Erfolgsgeschichte der bundesrechtlichen Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.
2. Verfassungen mit eigenen Grundrechtskatalogen und eigener Verfassungsgerichtsbarkeit bestehen nicht nur im Bund, sondern auch in den Bundesländern. Dies ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit und Verfassungsautonomie der Länder. Nach anfänglicher Zurückhaltung haben inzwischen 11 der 18 Bundesländer auch die Individualverfassungsbeschwerde zu ihren Landesverfassungsgerichten eingeführt. Die Gründe können auch für Nordrhein-Westfalen Geltung beanspruchen.
 - (1) *Die Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht ist die konsequente Fortführung des Gedankens der autonomen Verfassungsräume von Bund und Ländern.*

Wenn sich die Landesverfassungsordnung nicht nur zu Grundrechten als unmittelbar geltendem und einklagbarem Recht bekennt, sondern auch zu einer eigenen Landesverfassungsgerichtsbarkeit, dann ist es inkonsequent, den Landesgrundrechten nicht auch mit einer eigenen

Individualverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht zur Wirksamkeit zu verhelfen (*Stilz, in: Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra, Symposium in der Villa Horion vom 09.06.2015, S. 24; ebenso Mayen, ebda., S. 38*).

- (2) *Für diejenigen Landesgrundrechte, die keine Entsprechung im Grundrechtekatalog des Grundgesetzes haben, fehlte es ohne landesrechtliche Individualverfassungsbeschwerde an jeglicher verfassungsgewärtlicher Einklagbarkeit für den Bürger.*

Das wird der Bedeutung der Landesverfassung und der betreffenden Landesgrundrechte nicht gerecht. Relevant für Nordrhein-Westfalen werden hierbei namentlich die Grundrechte der Privatschulgarantie (Art. 8 Abs. 4 LV NRW), aber auch

- (3) *Auch für die sog. „inhaltsgleichen“ Landesgrundrechte, die ein bundesverfassungsrechtliches Pendant im Grundgesetz haben, bietet die Klagbarkeit zum „eigenen“ Landesverfassungsgericht einen „Mehrwert“ gegenüber der Möglichkeit, in Bezug auf das inhaltsgleiche Bundesgrundrecht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu erheben.*

- (i) Über die landesrechtliche Individualverfassungsbeschwerde wird im Zweifel schneller entschieden. Angesichts von jährlich ca. 6.500 Verfassungsbeschwerden dauern Verfassungsverfahren oft mehrere Jahre, bis über sie entschieden wird.
- (ii) Die landesrechtliche Individualverfassungsbeschwerde bietet zusätzlichen Raum für Einzelfallgerechtigkeit.

Nur ca. 2 bis 2,5 % der Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe sind erfolgreich (*Voßkuhle, in: Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S.*

21). Dazu trägt sicher bei, dass die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht einer besonderen Annahme bedarf, hierbei sind die Annahmeveraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG so ausgestaltet, dass nicht jede Verfassungsbeschwerde, die zulässig und begründet ist, deshalb auch angenommen werden muss. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht notgedrungen extrem ausdifferenzierte Anforderungen an die Zulässigkeit, namentlich an die hinreichend substantiierte Begründung der Verfassungsbeschwerde entwickelt, die im Schrifttum mit einigem Recht als „zugangschwerend“ kritisiert wird (vgl. etwa *Detterbeck*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 8. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 80).

- (iii) Die Möglichkeit, das eigene Landesverfassungsgericht im Wege der Individualverfassungsbeschwerde anzurufen, ist für das Vertrauen der Bürger in die eigene Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit von einer Bedeutung, die man gar nicht unterschätzen kann (*Voßkuhle*, in: *von Mangoldt/Klein/Stark, GG*, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 166). Das ist nicht nur Symbolik, sondern muss angesichts schwindender Akzeptanz öffentlicher Institutionen mit Nachdruck betont werden.

II. Die Umsetzung im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP vom 06.03.2018

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP vom 06.03.2018 (LT-Drucks. 17/2122) trägt diesem Ansatz Rechnung. Anmerkungen sind angezeigt zu folgenden Punkten:

1. Keine Verankerung der Individualverfassungsbeschwerde in der Landesverfassung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Individualverfassungsbeschwerde als neuer § 53 VGHG in das einfache Gesetzesrecht eingefügt wird. Eine verfassungsrechtliche Verankerung wie für die bundesrechtliche Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Nr. 4a GG) wird nicht befürwortet.

Das ist aus meiner Sicht nicht konsequent und wird der besonderen Bedeutung der Individualverfassungsbeschwerde als zentrales Instrument für den Individualrechtsschutz des Bürgers gegen Grundrechtverletzungen, als „Königin“ und „Schlussstein im System des Gerichtsschutzes“ (*Stern, Staatsrecht Bd. III/2, S. 1291*) nicht gerecht. Sie würde hierdurch allzu leicht als „Rechtsbehelf zweiter Klasse“ verstanden werden.

Vielmehr ist es rechtspolitisch angemessen und entspricht der Bedeutung der Individualverfassungsbeschwerde für den Bürger, sie als grundrechtsgleiches subjektiv-öffentliches Recht in der Landesverfassung zu garantieren, das dem Zugriff des Gesetzgebers nur begrenzt offensteht.

2. Keine Vorschaltung eines Annahmeverfahrens nach dem Vorbild des Art. 93a BVerfGG

Zu begrüßen ist demgegenüber, dass der Gesetzentwurf kein besonderes Annahmeverfahren nach dem Vorbild des § 93a BVerfGG vorsieht. Hierdurch wird die Situation vermieden, dass eine Verfassungsbeschwerde zwar zulässig und begründet ist, sie aber wegen Nichtvorliegens der Annahmeveraussetzungen ohne Erfolg bleibt.

Gerade wenn die Landesverfassungsgerichtsbarkeit durch Einführung der Individualverfassungsbeschwerde eine Gegenstimme im Konzert der Verfassungsgerichte einnehmen will, sollte sie in der Lage sein, für die Bürger eine attraktive Alternative darzustellen. Das gilt insbesondere dann, wenn der Bürger gemäß § 53 Abs. 1 Halbs. 2 VGHG-E vor die Wahl gestellt wird, Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof NRW oder Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu erheben. Hier wird es für ihn – und den ihn beratenden Anwalt – ein wichtiges Entscheidungskriterium sein, ob er auch in Fällen mit seiner Verfassungsbeschwerde durchdringen kann, die keine Rechtsfragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung aufwerfen, und bei denen nicht sicher ist, ob die Entscheidung zur Durchsetzung der Grundrechte angezeigt ist.

3. § 53 VGHG-E

Kernstück des Gesetzentwurfs ist die Vorschrift des § 53 VGHG-E. Sie regelt die Voraussetzungen für die Statthaftigkeit der Individualverfassungsbeschwerde. Ersichtlich orientiert sich der Gesetzentwurf – wie schon die Begründung zeigt – am Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.10.1997 (BVerfGE 96, 345 (367 ff.)). Folgende Anmerkungen erscheinen angezeigt:

a) § 53 Abs. 1 Halbsatz 1 VGHG-E

Nach § 53 Abs. 1 VGHG-E soll die Individualverfassungsbeschwerde gegen alle Akte der öffentlichen Gewalt des Landes erhoben werden können. Dies ist uneingeschränkt zu unterstützen:

- (1) Es ist gut und richtig, dass der Entwurf nicht dem Vorbild von Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern folgt, deren Landesverfassungsgerichtsgesetze die Verfassungsbeschwerde nur gegen Gesetze und Mehrgewährleistungen zulassen. da der Bürger nur in den seltensten Fällen durch solche Maßnahmen selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten be-

troffen sein wird, entfaltet eine so in ihrem Gegenstand eingeschränkte Verfassungsbeschwerde kein großes Wirkungspotenzial (Wittreck, in: *Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra, Symposium in der Villa Horion vom 09.06.2015, S. 15 f.*)

- (2) Ohne Alternative ist es auch, den Gegenstand der Verfassungsbeschwerde auf Akte der öffentlichen Gewalt „des Landes“ zu beschränken. Dies trägt der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz des Landes NRW Rechnung. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird zurecht darauf hingewiesen, dass eine Grundrechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt des Landes dann nicht in Betracht kommt, soweit diese Entscheidung durch ein Bundesgericht in der Sache ganz oder teilweise bestätigt worden ist. Gleiches gilt für die Entscheidung des Gerichts eines Landes, soweit diese nach einer Zurückverweisung und der Bindung an die Maßstäbe des Bundesgerichts ergangen ist. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (*BVerfGE 96, 345, 371*).

Die Konsequenzen dieser bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben sind allerdings in der Praxis noch nicht hinreichend ausgelotet. So ist der Fall nicht der Individualverfassungsbeschwerde entzogen, in dem das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision durch das vorinstanzliche Gericht eines Landes zurückweist. Denn die Entscheidung über die Nichtzulassungsbeschwerde beinhaltet rechtlich lediglich die Aussage, dass Gründe für die Zulassung der Revision nicht bestehen. Eine inhaltliche Bestätigung des Urteils des Gerichts eines Landes ist damit nicht verbunden. Dies sollte man – nicht notwendig im Gesetzestext, wohl aber in der Gesetzesbegründung – klarstellen.

b) § 53 Abs. 1 Halbsatz 2 VGHG-E

§ 53 Abs. 1 Halbs. 2 VGHG-E will vermeiden, dass es zu Parallelverfahren in derselben Sache vor dem Verfassungsgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht kommt. Dies betrifft vor allem den Fall inhaltsgleicher Landesgrundrechte, zu denen auch die Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in das Landesverfassungsrecht inkorporierten Grundrechte des Grundgesetzes zählen (verfassungsrechtlich handelt es sich auch hierbei um Grundrechte der Landesverfassung). Das Konzept des Gesetzentwurfs folgt insoweit dem Vorbild, wie es (allein) in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Hessen Gesetz geworden ist.

Das schöpft die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht aus. Das Bundesverfassungsgericht betont ausdrücklich:

„Für den Schutz und die Durchsetzung der – wenn auch inhaltsgleichen – Grundrechte aus verschiedenen Rechtsquellen sind unterschiedliche Hoheitsträger verantwortlich. Bei einem Bund und Land parallel geschütztes Grundrecht kann der Rechtsschutz daher verdoppelt werden, wenn Bund und Land ihn jeweils gewährleisten“ (*BVerfGE 96, 345 – juris Rn. 75*).

Wichtig ist: Diese Verdoppelung des Rechtsschutzes hat keineswegs nur theoretische Bedeutung; sie verstärkt vielmehr den Grundrechtsschutz. Dies betont das Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung zu Recht (*ebda.*). Relevant wird dies in den Fällen, in denen ein Landesverfassungsgericht die betreffenden Grundrechte des Bundes und des Landes anders auslegt als das Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht wird sich mit dieser Auslegung schon deshalb ernsthaft auseinandersetzen, weil es mit den Landesverfassungsgerichten in einem Kooperationsverbund steht, den die beteiligten Gerichte auch als Innovations- und Lernverbund begreifen (*Voßkuhle, in: Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das*

Land Nordrhein-Westfalen, Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra, Symposium in der Villa Horion vom 09.06.2015, S. 25; Stilz, ebda., S. 33). Dieser Verbund ist Ausdruck des föderalen Prinzips und der Eigenständigkeit der Gerichte – nicht anders als im Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und EuGH (*Voßkuhle, a.a.O., S. 25*).

Durchgreifende Defizite an Rechtssicherheit sind hierdurch nicht zu befürchten: Im konkreten Fall voneinander abweichende Entscheidungen sind ohnehin nur möglich, wenn das zuerst entscheidende Gericht die Verfassungsbeschwerde ablehnt; bei stattgebender Entscheidung wird sich die parallel erhobene weitere Verfassungsbeschwerde hingegen erledigen, weil das zuerst entscheidende Verfassungsgericht den grundrechtsverletzenden Hoheitsakt aufhebt.¹ Zudem sind die Fälle der Doppelzuständigkeiten schon durch die Pflicht zur Erschöpfung des Rechtswegs (§ 54 VGHG-E) wirksam begrenzt. Danach müssen namentlich Rechtsmittel auszuschöpfen, die dem Beschwerdeführer den Zugang zu einem Bundesgericht vermitteln. Mit einer materiellen Entscheidung des Bundesgerichts aber verlässt die Verfassungsbeschwerde den Zuständigkeitsbereich des Landes, da kein Akt der öffentlichen Gewalt des Landes mehr vorliegt (soeben unter a).

c) § 53 Abs. 2 VGHG-E

§ 53 Abs. 2 VGHG-E erklärt die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, soweit die öffentliche Gewalt des Landes Bundesrecht ausführt

¹ Der von Wittreck (*in: Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra, Symposium in der Villa Horion vom 09.06.2015, S. 17*) beschriebene Fall des Dreiecksverhältnisses betrifft hingegen nicht die hier relevante Konstellation zweier parallel erhobener Verfassungsbeschwerden gegen denselben Streitgegenstand, die von demselben Beschwerdeführer einerseits beim Bundesverfassungsgericht andererseits beim Landesverfassungsgericht erhoben werden.

oder anwendet, es sei denn, die Anwendung betrifft Prozessrecht des Bundes durch ein Gericht des Landes. Dies ist nach meiner Einschätzung nicht zu beanstanden.

Zwar ist verfassungsrechtlich bislang nicht abschließend geklärt, ob ein Landesverfassungsgericht befugt sein kann, auch die Ausführung und Anwendung von materiellem Gesetzesrecht des Bundes am Maßstab der Landesgrundrechte zu überprüfen (*so zutreffend die Begründung des Gesetzentwurfs – Drucks. 17/2122, S. 25 – unter Hinweis auf BVerfGE 96, 345 (juris Rn. 75)*). Es erscheint aber rechtspolitisch nicht sinnvoll, eine Gesetzesmaßnahme, die das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat stärken soll, unnötigen rechtlichen Risiken auszusetzen.

d) § 54 VGHG-E

Diese Regelung ist verfassungsrechtlich notwendig und nicht zu beanstanden. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist zu Recht BVerfGE 96, 345 (juris Rn. 88).

4. Vereinfachtes Verfahren (§§ 58, 59 VGHG-E)

§ 58 Abs. 2 Satz 1 VGHG-E sieht vor, dass über die Zurückweisung einer Verfassungsbeschwerde „als unzulässig oder offensichtlich unbegründet“ in einem vereinfachten Verfahren entschieden werden kann. In diesem vereinfachten Verfahren muss weder Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden (§ 58 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs) noch bedarf die Entscheidung einer Begründung, wenn zuvor auf Bedenken gegen die Zulässigkeit oder Begründetheit hingewiesen worden ist (§ 58 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzentwurfs). Die Entscheidung kann durch einstimmigen Beschluss von Kammern getroffen werden (§ 59 Abs. 2 VGHG-E), die aus drei Mitgliedern bestehen, von denen nur einer „Berufsrichter“ sein muss (§ 59 Abs. 1 Satz 1 VGHG-E); hierbei wird weder der Begriff „Berufsrichter“ definiert noch erläutert, über welche Qualifikation die Kammermitglieder, die nicht Berufsrichter sind, verfügen müssen.

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, einen unzumutbaren Arbeitsanfall beim Verfassungsgerichtshof vermeiden zu wollen, ist abstrakt nachzuvollziehen. Indessen entspricht es nicht dem rechtspolitischen Signal, das der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde verbunden werden soll, wenn Vorkehrungen über ihre Zurückweisung allzu sehr in den Vordergrund gerückt werden. Der Bürger sollte nicht den Eindruck erhalten, dass er dem Landesverfassungsgericht zur Last falle, wenn er von seinem Verfassungsbeschwerderecht Gebrauch macht. Die Regelungen sollten deshalb in folgenden Punkten überdacht werden:

a) § 58 Abs. 2 Satz 1 VGHG-E

§ 58 Abs. 2 Satz 1 VGHG-E erlaubt es, im vereinfachten Verfahren eine Verfassungsbeschwerde „als unzulässig“ oder als „offensichtlich unbegründet“ zurückzuweisen.

Mit dem Merkmal „offensichtlich“ soll hierbei die Zurückweisungsmöglichkeit auf eindeutige Fälle beschränkt werden, die den Stempel der Unbegründetheit gleichsam auf der Stirn tragen. Für die Zurückweisung als unzulässig gilt diese Einschränkung aber offenbar nicht; hier findet mithin auch im vereinfachten Verfahren die Vollprüfung der Zulässigkeit wie im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof statt (ohne dass hier freilich der Verfassungsgerichtshof selbst entscheiden würde).

Dies erscheint in hohem Maße bedenklich. Die ausdifferenzierten Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde stellt, sind vielfach auch für den verfassungsprozessrechtlich erfahrenen Praktiker kaum mehr zu überschauen. Dies gilt etwa mit Blick auf das notwendige Maß an Substantiierung der Verfassungsbeschwerdebegründung (die bis hin zu einer Auseinandersetzung mit den Anforderungen an das einfachgesetzliche Fachrecht reichen sollen; vgl. *etwa BVerfG - 3. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 23.10.2007 – 1 BvR 2089/07, Juris Rn. 5.*

Dazu Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 92 Rn. 49; zurückhaltender Magen, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, § 92 Rn. 45) oder etwa für die Rechtswegerschöpfung und die daraus abgeleitete materielle Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde.

Für derart komplexe und schwierige prozessrechtliche Fragestellungen ist ein vereinfachtes Verfahren nicht angemessen. Insoweit empfiehlt es sich, die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde im vereinfachten Verfahren generell auf **offensichtlich aussichtlose**, also auf „offensichtlich unbegründete“ oder „offensichtlich unzulässige“ Verfassungsbeschwerden zu beschränken.

b) § 59 Abs. 1 VGHG-E

Besonders verstärkt werden diese Bedenken dadurch, dass die Entscheidung im vereinfachten Verfahren einer Kammer zugewiesen werden kann, der ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs nicht angehören muss. Schon darin unterscheidet sich der Entwurf von § 93b BVerfGG, der die Möglichkeit der Zurückweisung dem einstimmigen Beschluss der (ausschließlich mit Verfassungsrichtern) besetzten Kammern des Bundesverfassungsgerichts vorbehält.

Im Falle des § 59 Abs. 1 Satz 1 VGHG-E kommt hinzu, dass sogar nur eines der drei Mitglieder der dort geregelten Kammer „Berufsrichter“ sein muss. Auch wenn der Begriff „Berufsrichter“ nicht definiert wird (dazu sogleich), legt der Begriff nahe, dass es sich bei den übrigen Richtern der Kammer um solche Personen handelt, die das Richteramt nicht als Beruf ausüben. Auch Rechtspfleger oder ehrenamtliche Richter iSv §§ 19 ff. VwGO könnten so nach dem Gesetzentwurf im vereinfachten Verfahren die Verfassungsbeschwerde als unzulässig zurückweisen. Dies wird weder der Bedeutung der Verfassungsbeschwerde als unentbehrlicher Schlussstein im Rechtsschutzsystem für die Entfaltung der Grundrechte in der Rechtsordnung gerecht noch der

Schwierigkeit der Rechtsfragen, die sich bei der Entscheidung über die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde ergeben können.

Ein letzter Punkt: Das VGHG kennt bisher weder den Begriff „Richter“ noch „Berufsrichter“. Der Gesetzentwurf führt daher neue Rechtsbegriffe ein, die er aber – namentlich in Bezug auf die erforderliche fachliche Qualifikation – nicht definiert. Insofern bedarf er der Präzisierung und Ergänzung.

c) Mutwillensgebühr (§ 58 Abs. 3 VGHG-E)

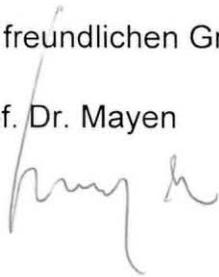
Mit der in § 58 Abs. 3 Satz 1 VGHG-E vorgesehenen Möglichkeit, eine Gebühr von bis zu 1.000,00 € aufzuerlegen, wenn eine Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist und dem Beschwerdeführer zuvor die Zahlung eines entsprechenden Vorschusses – gleichsam als Warnfunktion – aufgegeben worden ist, greift der Gesetzentwurf das Konzept der sog. Mutwillensgebühr auf, die im Frühjahr 2012 aus den Reihen des Bundesverfassungsgerichts in die politische Diskussion eingebracht worden ist.

Dieses Konzept hat sich rechtspolitisch nicht durchsetzen können. Der Grundsatz der Kostenfreiheit der Verfassungsbeschwerde wird vom Bundesverfassungsgericht in bisher ständiger Rechtsprechung als der objektiven Funktion des verfassungsgerichtlichen Verfahrens angemessen begriffen (*BVerfGE 98, 218 (242 f.); 124, 300 (318)*). Daran sollte festgehalten werden, solange die Erhebung der Verfassungsbeschwerde nicht missbräuchlich ist. Es kann aber keineswegs als missbräuchlich bezeichnet werden, wenn man die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde anders beurteilt als die Kammer in einem vereinfachten Verfahren. Da auch der Verfassungsgerichtshof die Verfahrensgrundrechte des Grundgesetzes beachten muss, macht es mit Blick auch durchaus Sinn, wenn der Beschwerdeführer auf einer Entscheidung besteht. Denn nur so wahrt der Beschwerdeführer die Möglichkeit, gegen den im vereinfachten Verfahren getroffenen Beschluss Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu erheben.

Will man Missbräuche und querulatorische Rechthaberei wirksam begrenzen, mag es mehr Sinn machen, für die Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen den Anwaltszwang (nach dem Vorbild des § 56 Abs. 1 Satz 1 Saarl VerfGHG) einzuführen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Mayen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mayen', written in a cursive style.