



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 6/94

Verkündet am 11. Mai 1994  
Benker  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

1.

2.

- Verfahrensbevollmächtigter:

Antragsteller,

g e g e n

1.

2.

3.

Antragsgegner,

wegen Neuwahl der Wahlmitglieder des Verfassungsgerichtshofs  
für das Land Nordrhein-Westfalen;

hier: Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom  
11. Mai 1994

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h. c. Palm,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Laum ,  
Vizepräsident des Obergerverwaltungsgerichts Dr. Franzke ,  
Professor Dr. Brox ,  
Professor Dr. Dres. h.c. Stern ,  
Professor Dr. Schlink ,  
Richter am Oberlandesgericht a. D. Dr. Ronsdorf

auf den Widerspruch der Antragsteller gegen das Urteil des  
Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom  
19. April 1994

für Recht erkannt:

- 1) Das Verfahren wird eingestellt, soweit es sich gegen die Landtagspräsidentin und den Landtag richtet.
- 2) Im übrigen wird der Widerspruch zurückgewiesen.

#### G r ü n d e :

##### A.

Am 15. April 1994 haben die Antragsteller ein einstweiliges Anordnungsverfahren wegen der für den 22. April 1994 vorgesehenen Neuwahl der Wahlmitglieder des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen eingeleitet. Sie haben beantragt, der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Antragsgegnerin zu 1.) aufzugeben, die Neuwahl nicht auf die Tagesordnung zu setzen, und dem Landtag Nordrhein-Westfalen (Antragsgegner zu 2.) aufzugeben, die Neuwahl vorläufig nicht vorzunehmen. Hilfsweise

haben sie begehrt, den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen (Antragsgegner zu 3.) einstweilen zu verpflichten, den Gewählten die Urkunde gemäß § 5 VerfGHG nicht zu überreichen. Den gegen die Antragsgegnerin zu 1. gerichteten Antrag haben die Antragsteller nicht weiterverfolgt. Die übrigen Anträge hat der Verfassungsgerichtshof durch Urteil vom 19. April 1994, auf dessen Gründe Bezug genommen wird, abgelehnt. Hiergegen haben die Antragsteller am 21. April 1994 Widerspruch erhoben.

Am Tage darauf führte der Antragsgegner zu 2. die Wahl durch, zu der 204 Abgeordnete einen gemeinsamen Wahlvorschlag (Landtags-Drucksache 11/7002 -Neudruck- vom 20. April 1994) vorgelegt hatten. Die darin als Wahlmitglieder des Verfassungsgerichtshofs und als deren Vertreter vorgeschlagenen Personen erhielten die erforderliche Mehrheit. Sie leisteten nach der Wahl den Amtseid gemäß § 5 VerfGHG. Über die Wahl und die Vereidigung setzte die Antragsgegnerin zu 1. den Antragsgegner zu 3. durch Schreiben vom 26. April 1994 in Kenntnis.

Die Antragsteller verfolgen mit ihrem Widerspruch ausschließlich ihren bisherigen Hilfsantrag weiter. Sie beantragen,

dem Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen aufzugeben, den vom Landtag gewählten Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs die Ernennungsurkunde gemäß § 5 VerfGHG nicht vor der Entscheidung in der Hauptsache zu überreichen.

Zur Begründung machen die Antragsteller - an ihr Vorbringen im Antragsschriftsatz vom 15. April 1994 anknüpfend - im wesentlichen geltend: Das angefochtene Urteil sei in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht unrichtig. Die Fraktionen der ... und der ... hätten unabhängig voneinander "ihre" Kandidaten bestimmt; aus diesen Fraktionen sei jeweils lediglich ein kleiner Kreis mit der Auswahl der Kandidaten befaßt gewesen und habe die Kriterien der Auswahl ohne Unterrichtung der Fraktionen und des Landtages festgelegt. Eine übergroße Zahl von Abgeordneten des Landtags habe keine konkreten Vorstellungen von den vorgeschlagenen gehabt. Dieser Sachverhalt sei vom Verfassungsgerichtshof

nicht zur Kenntnis genommen worden. Der Informationsanspruch der Abgeordneten werde hinsichtlich der zur Wahl als Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs stehenden Personen nicht schon dadurch erfüllt, daß lediglich Tatsachen mitgeteilt würden, die die Feststellung der Identität oder der formellen Wählbarkeit der vorgeschlagenen Kandidaten ermöglichen. Die in der angegriffenen Entscheidung aufgeworfene Frage, ob es einen geschriebenen oder ungeschriebenen allgemeinen Verfassungssatz gebe, wonach eine Aussprache über vom Parlament zu treffende Entscheidungen nur durch die Verfassung selbst ausgeschlossen werden könne, sei nicht entscheidungserheblich. Es komme auf die verfassungssystematische Argumentation an, die daran anknüpfe, daß nur hinsichtlich der Wahl zum Ministerpräsidenten die Landesverfassung selbst die Aussprache ausschließe. Im angefochtenen Urteil bleibe letztlich völlig unberücksichtigt, daß dem Recht des Parlaments auf Selbstorganisation unabdingbare Rechte des einzelnen Abgeordneten gegenüberstünden.

Die Antragsgegner stellen keine Anträge.

Die Antragsteller und die Antragsgegner zu 1. und 2. haben übereinstimmend erklärt, das Verfahren sei, soweit die Antragsgegner zu 1. und 2. daran beteiligt seien, erledigt.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Akteninhalt Bezug genommen.

#### B.

Soweit sich der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zunächst auch gegen die Antragsgegner zu 1. und 2. richtete, ist das Verfahren einzustellen, da es sich erledigt hat.

Der nur noch mit dem Antrag gegen den Antragsgegner zu 3. fortgeführte Widerspruch ist nicht begründet.

Der Verfassungsgerichtshof hält an der Ablehnung des Antrags auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegenüber dem Antragsgegner

zu 3. fest. Die Antragsteller können das Ziel, zu dessen Sicherung der Antragsgegner zu 3. einstweilen an der Aushändigung der Urkunden gemäß § 5 VerfGHG an die am 22. April 1994 als Verfassungsrichter gewählten Personen gehindert werden soll, in einem Verfahren zur Hauptsache nicht erreichen. Denn die von ihnen geltend gemachten Rechte auf Einbeziehung in die dem gemeinsamen Wahlvorschlag vorangegangenen Erörterungen, auf Erteilung weiterer Informationen über die vorgeschlagenen Kandidaten und auf eine Aussprache im Landtag oder in einem seiner Gremien haben keine verfassungsrechtliche Grundlage. Hierzu wird auf die Darlegungen im angefochtenen Urteil verwiesen. Ergänzend ist im Hinblick auf die dagegen gerichtete Begründung des Widerspruchs auszuführen:

Die Landesverfassung selbst enthält für die nach Art. 76 Abs. 1 und 2 LV vorzunehmende Wahl von 4 Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs und von 4 Vertretern keine näheren Vorgaben. Der Verfassungsgeber hat es durch Art. 76 Abs. 3 LV vielmehr dem einfachen Gesetzgeber überlassen, das Nähere zu bestimmen. Das ist mit dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1989 geschehen. Dieses stellt in §§ 3, 8 Abs. 2 bestimmte positive und negative Wählbarkeitsvoraussetzungen auf, schließt in § 4 Abs. 1 eine der Wahl vorhergehende Aussprache aus und sieht in § 4 Abs. 2 Satz 1 als vorrangig anzustrebende Art der Vorbereitung der Wahl die Einigung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags auf einen gemeinsamen Vorschlag vor. Mit diesen in § 4 getroffenen Regelungen - ihre Überprüfbarkeit in diesem Verfahren unterstellt -, deren Anwendung auf die streitbefangene Wahl und der Ausgestaltung des Wahlverfahrens im übrigen ist der von Verfassungs wegen zustehende Spielraum nicht überschritten worden.

Das Zustandekommen des gemeinsamen Wahlvorschlags begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Möglichkeit, einen Vorschlag zur Wahl zu stellen, auf den die Antragsteller als Teil einer Minderheit keinen Einfluß nehmen konnten, ist eine mit dem Grundsatz der parlamentarischen

Demokratie im Einklang stehende Konsequenz der Richterberufung durch das Parlament. Die Besonderheit einer parlamentarischen Richterwahl liegt in einer zwangsläufig auch subjektiv gefärbten Auswahl unter Personen, die die Eignungsvoraussetzungen für das Amt erfüllen (vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, S. 250). Das gesetzlich festgelegte Quorum von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten stellt hinreichend sicher, daß nicht eine knappe Mehrheit ihre einseitigen Personalvorstellungen durch einen Wahlvorschlag fördern kann (vgl. Ziffer 2 der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 21. November 1950, Landtags-Drucksache 2/120). Weder aus Art.30 Abs. 2 LV noch aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie folgt, daß in die Bemühungen um die Einigung von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten des Landtags alle Abgeordneten oder Vertreter aller Fraktionen einbezogen werden müßten. Wenn Abgeordnete einen gemeinsamen Wahlvorschlag unterbreiten, machen sie vom parlamentarischen Initiativrecht Gebrauch. Für eine dieses Recht beschneidende Pflicht, vor Einbringung der von der erforderlichen Mehrheit getragenen Initiative die nicht zu dieser Mehrheit gehörenden Abgeordneten zu konsultieren, fehlt eine verfassungsrechtliche Grundlage.

Die Willensbildung der Abgeordneten, die den gemeinsamen Wahlvorschlag tragen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Entscheidend ist, daß der gemeinsame Wahlvorschlag ohne Differenzierung nach Kandidaten die durch Unterschrift dokumentierte Unterstützung von mehr als zwei Dritteln der Abgeordneten des Landtags erhielt. Weder die unterschiedliche Art der Beteiligung an der Auswahl der Kandidaten noch die Zusammenfügung von zunächst getrennt nach Fraktionen jeweils für einen Teil der Richterplätze entwickelten Vorschläge zu einem Vorschlag nahm diesem den Charakter eines gemeinsamen Wahlvorschlags von mehr als zwei Dritteln der Abgeordneten.

Der von 204 Abgeordneten des Landtags eingebrachte gemeinsame Wahlvorschlag durfte auch ohne Ergänzung der bereits in das parlamentarische Verfahren eingeführten Informationen über die vorgeschlagenen Kandidaten und ohne parlamentarische Beratung

zur Wahl gestellt werden. Der einzelne Abgeordnete hat aufgrund seines in Art. 30 Abs. 2 LV garantierten Status ein Recht darauf, daß ihm grundsätzlich von der Exekutive die für eine sachverständige Beurteilung der jeweiligen Angelegenheit erforderlichen Informationen nicht vorenthalten werden (vgl. BVerfGE 57, 1 <5>; 70, 324 <355>; VerfGH NW, NWVBl. 1994, 10). Sollte innerhalb des Parlaments ein ähnliches Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten bestehen und daraus ein Anspruch auf Mitteilung näherer persönlicher Daten über die vorgeschlagenen Kandidaten erwachsen, ist ihm jedenfalls, wie im angefochtenen Urteil im einzelnen ausgeführt wird, genügt worden. Ein über die erfolgten Mitteilungen und die offenkundigen Tatsachen hinausgehendes Informationsbedürfnis betrifft den Bereich der je eigenen subjektiven Eignungsbeurteilung, die die Eigenart einer parlamentarischen Richterwahl ist. Daß dieses im Wahlvorschlag oder auf sonstige Weise, etwa in einer Aussprache im Plenum des Landtags oder in einem seiner Gremien, durch die den Vorschlag tragenden Abgeordneten oder durch den Landtag zu erfüllen wäre, ist der Verfassung - insbesondere Art. 76 LV - nicht zu entnehmen.

Der Ausschluß einer Aussprache durch § 4 Abs. 1 VerfGHG begegnet auch im Hinblick auf den von den Antragstellern angeführten Umstand keinen Bedenken, daß nur hinsichtlich der Wahl des Ministerpräsidenten und der Mitglieder des Landesrechnungshofs die Verfassung selbst eine Aussprache ausschließt (Art. 52 Abs. 1 und Art. 87 Abs. 2 LV). Das Fehlen einer näheren Bestimmung in der Landesverfassung zur Behandlung eines Wahlvorschlags für die Wahl der Verfassungsrichter ist nicht im Sinne einer Einengung der dem einfachen Gesetzgeber erteilten Ermächtigung zur Regelung zu verstehen. Obwohl öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und Diskussion wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus sind (BVerfGE 70, 324 <355>), ist der Ausschluß einer Aussprache bei parlamentarischen Personalentscheidungen nicht außergewöhnlich, welche Motive dafür auch immer ausschlaggebend sein mögen - etwa der Schutz der zur Wahl stehenden Kandidaten oder der zukünftigen Ausübung des zu besetzenden Amtes. Insoweit ist der Status des Abgeordneten eingebunden in die vom Verfassungsgesetzgeber oder vom Parlament auf der Grundlage der Verfassung unter anderem im

Interesse der zur Entscheidung stehenden Gegenstände gesetzten Schranken (vgl. BVerfGE 70, 324 <359>). Hat der Verfassungsgeber sich trotz der mit der Anordnung einer Wahl der Verfassungsrichter als einer parlamentarischen Personalentscheidung verbundenen Frage, ob ein Ausspracheverbot vorzusehen sei, jeder Regelung hierzu enthalten, schließt die dem einfachen Gesetzgeber erteilte Regelungsermächtigung die Befugnis zur eigenständigen Beantwortung dieser Frage ein.

Entsprechendes gilt für die Behandlung des eingebrachten Wahlvorschlags vor Befassung des Landtagsplenums, soweit nicht bereits die Regelung in § 4 Abs. 1 VerfGHG eine Beratung auch in einem Gremium des Landtags ausschließt. Die Verfassung hat es dem Parlament überlassen, im Wege der Selbstorganisation die Art der Vorbereitung der Wahl im Rahmen der nach Art. 76 LV erlassenen gesetzlichen Vorschriften zu gestalten. Der Antragsgegner zu 2. konnte demgemäß - wie der Verfassungsgeber selbst es hätte tun können - von einer vorbereitenden Beratung in einem Landtagsgremium absehen, um der Eigenart des Gegenstandes, nämlich einer Personalentscheidung, Rechnung zu tragen.

Dr. Dr. h.c. Palm

Dr. Laum

Dr. Franzke

Prof. Dr. Brox  
ist aus dem  
Verfassungsge-  
richtshof ausge-  
schieden und da-  
durch zu unter-  
zeichnen gehin-  
dert.

Dr. Dr. h.c. Palm

Prof. Dr. Dres. h. c. Stern

Dr. Ronsdorf

Prof. Dr. Schlink