

NWVBI. Sonderheft

Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Herausgeber

Professor Dr. Michael Sachs,
Universität zu Köln (geschäftsführend)
Dr. Ricarda Brandts,
Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungs-
gerichts für das Land Nordrhein-Westfalen
Professor Dr. Johannes Dietlein,
Universität Düsseldorf
Johannes Keders,
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm
Prof. Dr. Thomas Mayen,
Rechtsanwalt, Bonn

Redaktion

Dr. Katrin Haghgu,
Richterin am Oberverwaltungsgericht
Dr. André Niesler,
Richter am Oberverwaltungsgericht
Dr. Manfred Siegmund,
Vors. Richter am Verwaltungsgericht a. D.

70
JAHRE

Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen

Aus dem Inhalt

- | | |
|------------------|--|
| Laschet | Grußwort des Ministerpräsidenten |
| Kuper | Grußwort des Landtagspräsidenten |
| Brandts | Grußwort der Verfassungsgerichtshofspräsidentin |
| Wittreck | „Preußen im Westen“ – Vom Verfassungsobjekt zum heimlichen Nachfolgestaat |
| Brandts | Die Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen – Eine erste Bestandsaufnahme |
| Heusch | Über das Verhältnis der drei Gewalten |
| Kutschaty | Im Schatten der großen Schwester |
| Geerlings | 70 Jahre Landesverfassung, Landesgrundrechte in Zeiten der Krise |

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 89

Auf dem Gebiete des Schulwesens gelten in dem ehemaligen Lande Lippe die Rechtsvorschriften vom 1. Januar 1933 bis zur endgültigen Entscheidung über die staatsrechtliche Eingliederung Lippes in das Land Nordrhein-Westfalen.

Artikel 90

1. Die Verfassung ist dem Volke zur Billigung zu unterbreiten. Die Abstimmung erfolgt nach Massgabe eines Landtagsbeschlusses. Die Verfassung gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden ~~es~~ ^{sie} bejaht hat.

2. Die Verfassung ist nach ihrer Annahme durch das Volk im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. ~~Es~~ ^{Sie} tritt mit dem auf ~~ihre~~ ^{ihre} Verkündung folgenden Tage in Kraft.

Artikel 91

1. Der am 18. Juni 1950 gewählte Landtag gilt als erster Landtag im Sinne dieser Verfassung.

2. Die bestehenden Organe des Landes nehmen bis zur Bildung der durch diese Verfassung vorgesehenen Organe deren Aufgaben wahr. Eine nach den Bestimmungen dieser Verfassung bereits vor ihrem Inkrafttreten gebildete Landesregierung gilt als Landesregierung im Sinne der Artikel 51 ff.

Düsseldorf, den 18. Juni 1950

Die Landesregierung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Ministerpräsident:

Der Innenminister:

[Handwritten signature]
Fr. Völsing
Küster
Sinnig

[Handwritten signature]
Wiese
Teiser
H. Anselmann

Redaktion

Dr. Katrin Haggu, Richterin am Oberverwaltungsgericht, OVG NRW, Postfach 63 09, 48033 Münster; Tel.: 02 51/50 53 05

Dr. André Niesler, Richter am Oberverwaltungsgericht, OVG NRW, Postfach 63 09, 48033 Münster

Dr. Manfred Siegmund, Vors. Richter am Verwaltungsgericht a. D., Trakehnenstraße 13, 53332 Bornheim; E-Mail: nwwbl@outlook.de
Geschäftsführender Herausgeber:

Prof. Dr. Sachs, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln; Tel.: 02 21/4 70 58 03,
Sachs@uni-koeln.de

Inhalt

Grußworte

Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen

Armin Laschet — 3

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen *André Kuper*

— 5

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land

Nordrhein-Westfalen *Dr. Ricarda Brandts* — 7

Abhandlungen

Wittreck, „Preußen im Westen“ – Vom Verfassungsobjekt

zum heimlichen Nachfolgestaat — 9

Brandts, Die Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-

Westfalen – Eine erste Bestandsaufnahme aus der Perspektive

des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

— 14

Heusch, Über das Verhältnis der drei Gewalten — 21

Schlaglichter auf die Landesgrundrechte

Kutschaty, Im Schatten der großen Schwester — 28

Geerlings, 70 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen:

Landesgrundrechte in Zeiten der Krise — 29

Literatur

Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung

Nordrhein-Westfalen. Kommentar (*Sachs*) — 51

Rechtsprechung

VerfGH NRW	U. v. 20.12.2019	VerfGH 35/19	Abschaffung der Stichwahlen bei Bürgermeister- und Landratswahlen — 30
	B. v. 05.11.2019	VerfGH 38/19.VB-2	Verfassungsbeschwerde betreffend die anwaltliche Bestimmung einer Rahmengebühr — 45
	B. v. 05.11.2019	VerfGH 55/19.VB-2	Verfassungsbeschwerde gegen die Ablehnung einer Pflichtverteidiger- bestellung — 46
	B. v. 11.02.2020	VerfGH 32/19.VB-3	Verfassungsbeschwerde gegen die Verwerfung eines Ablehnungsgesuchs — 47

Grußwort des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Armin Laschet

„70 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen“ Sonderheft der Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblätter

Vor 70 Jahren – am 11. Juli 1950 – trat die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Kraft. Seitdem bildet sie – wie es ihre Mütter und Väter in der Präambel festgeschrieben haben – den Rahmen für Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand in Nordrhein-Westfalen. Sie ordnet das Gemeinschaftsleben in unserem Land und garantiert die Rechte eines jeden Staatsbürgers ebenso, wie sie seine Pflichten festschreibt.

Diese Aufgabe konnte unsere Verfassung nur deshalb erfüllen, weil die Menschen ebenso wie die Institutionen in Nordrhein-Westfalen sie mit Leben gefüllt haben. Der Politikwissenschaftler Dolf Sternberger hat 1970 mit Blick auf das Grundgesetz den Begriff des Verfassungspatriotismus geprägt. Dieser lässt sich auch auf die nordrhein-westfälische Landesverfassung übertragen, die, zusammen mit den von ihr geschaffenen Institutionen, im Bindestrichland Nordrhein-Westfalen eine starke politische und gesellschaftliche Klammer darstellt. Die Menschen in Nordrhein-Westfalen haben großes Vertrauen in ihre Landesverfassung. Gleichzeitig kennt kaum jemand den genauen Wortlaut des Verfassungstextes. Dies erscheint zunächst paradox, kann jedoch auch als Beleg dafür gewertet werden, dass ihre Werte, Normen und ordnenden Regeln den Menschen im Laufe der Zeit zu einer Selbstverständlichkeit geworden sind.



Eine Ursache der relativ geringen Bekanntheit des Verfassungstextes mag darin liegen, dass die Landesverfassung bzw. die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtshofes nur selten öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zogen. Dies war beispielsweise bei Korrekturen an der kommunalen Neugliederung in den 1970er-Jahren oder verfassungswidrigen Landeshaushalten in der jüngeren Vergangenheit der Fall. Vielleicht liegt es aber auch daran, dass die Landesverfassung bisher vor allem für die Verfassungsorgane, für Fraktionen und Parteien sowie Gemeinden und Gemeindeverbände relevant war, weil diese ihre Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof geltend machen konnten. Das änderte sich mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum 1. Januar 2019. Seither kann jede Bürgerin und jeder Bürger bei Verletzung seiner Grundrechte beim Verfassungsgerichtshof in Münster Verfassungsbeschwerde einlegen. Vielleicht trägt dies dazu bei, dass die Landesverfassung bald im breiten Bewusstsein der Menschen in Nordrhein-Westfalen ebenso präsent ist wie das Grundgesetz.

Die Geschichte und auch die gesellschaftliche Wirkungsmacht unserer Landesverfassung sind ohnehin eng verbunden mit der des Grundgesetzes. Kurz nachdem die britische Besatzungsmacht am 23. August 1946 in der „Operation Marriage“ das Land Nordrhein-Westfalen aus der Taufe hob, beauftragte sie den ersten – von ihr ernannten – Landtag mit der Ausarbeitung einer Verfassung. Und so begannen bereits im November 1946 die ersten Beratungen. Diese kamen jedoch während der im September 1948 begonnenen Erarbeitung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat in Bonn weitestgehend zum Erliegen. Erst nach dessen Inkrafttreten am 23. Mai 1949 nahm man die Beratungen zur Landesverfassung wieder auf. Den Rahmen dafür bildete das Grundgesetz, das die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern klar geregelt hatte. Folglich konzen-

triert sich der nordrhein-westfälische Verfassungstext im Wesentlichen auf jene Bereiche, in denen das Land Regelungskompetenz hat. An vielen Stellen verweist die Landesverfassung zudem unmittelbar auf das Grundgesetz, beispielsweise hinsichtlich des Grundrechtekatalogs.

Trotz der großen Nähe zum Grundgesetz haben sich die Mütter und Väter der nordrhein-westfälischen Landesverfassung an einigen Stellen auch für eine abweichende Schwerpunktsetzung entschieden. So sind hierin von Beginn an direktdemokratische Elemente – der Volksentscheid und das Volksbegehren – fest verankert. Der erste Volksentscheid hatte zudem den Verfassungstext zum Gegenstand. Dieser fand eine breite Zustimmung unter den Wählerinnen und Wählern, die deutlich höher war als das Ergebnis derjenigen Parteien, die den Verfassungstext befürworteten. Auch darin spiegeln sich die große demokratische Legitimation und feste Verankerung unserer Landesverfassung wider.

Eine jede Verfassung hat – mehr als jedes andere Gesetz – den Anspruch auf Dauerhaftigkeit. Dies liegt schon alleine daran, dass Verfassungsänderungen einer breiten, in der Regel parteiübergreifenden Mehrheit bedürfen. Dennoch sind Verfassungen nicht starr. Der Historiker Christopher Clark hat sie einmal treffend als „atmende Dokumente in lebenden Systemen“ beschrieben. Auch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen wurde im Laufe ihrer 70-jährigen Geschichte immer wieder angepasst, um ihre wichtige gesellschaftliche und staatspolitische Aufgabe auch in Zeiten tiefgreifenden Wandels erfüllen zu können. So haben bereits 1978 der Datenschutz und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Eingang in die Landesverfassung gefunden. Und 1985 wurde der Umweltschutz zum Staatsziel mit Verfassungsrang erhoben. In beidem war Nordrhein-Westfalen Vorreiter unter den deutschen Ländern.

Am Beginn der 2020er Jahre steht unser Land wieder einmal vor einem tiefgreifenden Wandel und großen Herausforderungen. So wird die Digitalisierung auch die Kernbereiche landespolitischer Verantwortung – Bildung und Forschung, Kultur, Innere Sicherheit und Infrastruktur – grundlegend verändern. Gleichzeitig erleben wir, dass der innere Friede und unsere demokratische Grundordnung mehr und mehr in Frage gestellt und zum Teil sogar bedroht werden. Und nicht zuletzt haben uns die dramatischen Entwicklungen und vielfältigen Auswirkungen der Corona-Pandemie vor Augen geführt, wie schnell auch unsere Verfassung und die in ihr verbürgten Grundrechte vor eine bis dahin einmalige Belastungsprobe gestellt werden können. Umso wichtiger ist es, dass wir mit unserer Landesverfassung ein festes Fundament haben, von dem aus wir diese und künftige Herausforderungen bewältigen können.

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen wird auch in Zukunft die verlässliche Grundlage für Freiheit, Frieden, Wohlstand und Demokratie sowie einen starken Zusammenhalt in unserem Land sein. Das zu gewährleisten, bleibt eine Verpflichtung für uns alle.



Armin Laschet
Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen

Grußwort des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen André Kuper

„70 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen“ Sonderheft der Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblätter

Die Verfassung eines Landes legt die Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in Staat und Gesellschaft. Sie benennt die Werte, denen sich eine Gesellschaft verpflichtet weiß. Sie spiegelt die Vergangenheit eines Landes und ihre Geschichte wider, öffnet – entlang ihrer Entwicklung, aber auch ihrer Konstanten – Perspektiven für dessen Zukunft. Die Verfassung Nordrhein-Westfalens tut dies in einer ganz besonderen Weise. Daher feiern wir in diesem Jahr den 70. Jahrestag ihres Inkrafttretens.

Der deutsche Föderalismus war mit dem Grundgesetz ab 1949 festgeschrieben. Nordrhein-Westfalen setzte mit der eigenen Verfassung innerhalb dieses grundgesetzlichen Rahmens ein bewusstes Ausrufungszeichen, dass mit dem Land an Rhein, Ruhr, Ems und Sieg auch innerhalb des deutschen Bundesstaates zu rechnen ist. Dies zeugt vom Selbstbewusstsein, dem Gestaltungswillen und letztlich auch dem Gemeinschaftsgefühl unseres Landes. Die Entscheidung der Verfassungsväter und -mütter sowie der Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens, die mit breiter Mehrheit in einem Volkstentscheid am 18. Juni 1950 für die Landesverfassung stimmten, sollte uns daher bis heute Mahnung und Verpflichtung sein, für den Föderalismus und die Rechte der Landesparlamente einzutreten.



Vom ersten Entwurf 1946 bis zur Inkraftsetzung der Verfassung am 11. Juli 1950 war es ein langer und nicht einfacher Weg. Das Ergebnis dieses Prozesses der Verhandlungen der Landesverfassung ist ein solides Fundament, das in seiner Bestandszeit nur wenige und behutsame Überarbeitungen erfahren hat. Wäre die Landesverfassung also eine Aktie, so ließe sich richtigerweise behaupten, dass sie nicht nur sehr beständig, sondern im Kurs vielmehr stets steigend ist. Damit hat sich die mit vier Jahren zögerlich und langwierig erscheinende Entstehungsphase der Landesverfassung über die Zeit von siebzig Jahren bis heute mehr als bezahlt gemacht.

Wer einen Blick in die nordrhein-westfälische Verfassung wirft, wird dort weder die Neuerfindung des Grundgesetzes noch dessen simple Kopie vorfinden. Die Landesverfassung hebt vielmehr das Grundgesetz in die nordrhein-westfälische Realität, denn kaum ein anderes Bundesland bietet diese enorme Vielfalt, wie sie Nordrhein-Westfalen auszeichnet – mit den urbanen Ballungsräumen an Rhein und Ruhr, den ländlichen Gebieten im Münster-, Sauer- und Aachener Land, Ostwestfalen oder am Niederrhein.

Obwohl die Verfassung einen festen Rahmen vorgibt, ist sie immer wieder um Bereiche erweitert worden. Beispielsweise durch die späteren Aufnahmen des Umweltschutzes sowie der Angleichung der Lebensverhältnisse von Mann und Frau, hat sich die Landesverfassung thematisch stets mit der Gesellschaft weiterentwickelt, ohne einfach mit dem Zeitgeist zu gehen. Dies gilt auch für die Arbeit der Verfassungskommission in der 16. Wahlperiode. Denn insbesondere das Wissen um die Tradition und Beständigkeit der Landesverfassung, die selbstbewusst die demokratische Souveränität des Landes im grundgesetzlich vorgegebenen Rahmen unterstreicht, ließ den Landtag der Kommission einen Prüfauftrag erteilen, der eine wohlüberlegte Überarbeitung statt einer radikalen Revision zum Ziel machte.

Neben dieser rechtlichen Dimension zeigen sich die zeitgeschichtlichen Wurzeln der nordrhein-westfälischen Landesverfassung.

Unsere Landesverfassung zeigt deutlich den historischen Bezug zur Gründung des Landes durch die Briten. So ist es ein nordrhein-westfälisches Alleinstellungsmerkmal im Ländervergleich, dass der Ministerpräsident selbst Mitglied des Landtags sein muss. Diese Besonderheit, die auf Wunsch der Briten festgeschrieben wurde, lässt sich wohl auch durch die politische Tradition des Vereinigten Königreichs erklären, dass Premierminister und Kabinett grundsätzlich Mitglieder des Parlaments sind.

Wenn also ein Bundesland das Grundgesetz und die deutsche Historie quasi atmet, so ist dies immer auch Nordrhein-Westfalen. Und so ist es nur konsequent, dass sich dies auch in einer eigenen Verfassung ausdrückt. Sie ist verfassungsrechtlicher Rahmen, Leitbild und Kompass für das gesellschaftliche und politische Geschehen. Sie steht für siebenzig Jahre Frieden, Wohlstand, Stabilität und Optimismus – auch wenn die Herausforderungen unserer Zeit groß sind.

In Nordrhein-Westfalen lebt rund ein Viertel der deutschen Bevölkerung; es teilt sich mit Belgien und den Niederlanden eine Grenze. In den Euregios – den Grenzregionen – wurde dabei Europa schon ganz alltäglich gelebt, lange bevor man mit dem Ort Schengen ein Europa der offenen Grenzen verband. Der europäische Geist ist in der DNA der nordrhein-westfälischen Bevölkerung angelegt.

Und so erinnert uns in direkter Nachbarschaft zu unseren europäischen Partnern die historische Dimension der Verfassung daran, als bevölkerungsreichstes Bundesland unserer Verantwortung gerecht zu werden und uns europäisch, sozial und maßvoll in Europa und der Bundesrepublik einzusetzen.

Die Freiheit und die Chance hierzu bietet uns unsere Verfassung selbst. Es ist aber an uns, diesen Rahmen mit Leben zu füllen und der Verantwortung gerecht zu werden.

In der Präambel heißt es „erfüllt von dem Willen, die Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit zu überwinden“. Was vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkrieges niedergeschrieben wurde, könnte heute kaum aktueller sein. Auch heute im Jahr 2020 sind die Herausforderungen an unsere Gesellschaft und die Wirtschaft groß. Wie die Präambel uns deutlich macht, sind Lippenbekenntnisse des Zusammenhalts jedoch zur Bewältigung dieser Aufgabe nicht genug. Es ist vielmehr gesellschaftliche Arbeit gefragt. Nicht weniger als ein Kraftakt also, der uns alle fordert und der nur gemeinsam bestritten werden kann.

Die vergangenen siebenzig Jahre können uns dabei die Gewissheit geben, dass wir mit der Landesverfassung ein starkes Fundament haben, das sich bewährt hat und auf das wir in diesen Zeiten aufbauen können. In der Summe ist die Verfassung immer eines geblieben: ein Maßstab. An ihr haben sich die Gesetze messen zu lassen. In dieser grundlegenden Funktion hat sie sich mehr als bewiesen und ist dem Willen ihrer Mütter und Väter gerecht geworden.

Blicken wir also optimistisch und frohen Mutes auf die Zukunft.



André Kuper
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

Grüßwort der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen Dr. Ricarda Brandts

„70 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen“ Sonderheft der Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblätter

Die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen feiern in diesem Jahr das 70-jährige Bestehen ihrer Landesverfassung. Dieser runde Geburtstag ist Anlass zur Freude und Besinnung auf die Bedeutung und den Wert der Jubilarin – für unser Land und für jeden Einzelnen von uns. 70 Jahre Landesverfassung bedeuten 70 Jahre Leben in Freiheit und stabilen Verhältnissen in einem rechtsstaatlich, demokratisch und sozial verfassten Land Nordrhein-Westfalen.

Diese Erfolgsgeschichte war nicht selbstverständlich. Sie ist zunächst den Müttern und Vätern der Landesverfassung zu verdanken, die dem Land eine dauerhafte Grundordnung zu geben vermochten. Die im Juni 1950 vom Landtag beschlossene Verfassung stand dabei im Licht des ein Jahr zuvor in Kraft getretenen Grundgesetzes. Sie ist frei von Eigenstaatlichkeitspathos und benennt das Land gleich zu Beginn als „Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland“. Sie enthält keinen umfassenden Katalog von Landesgrundrechten und erklärt die im Grundgesetz geregelten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte zu ihrem Bestandteil. Dies war ein selbstbewusstes, mit sachlich-nüchterner Handschrift gezeichnetes Bekenntnis zu den Werten und Strukturentscheidungen des Grundgesetzes, ein Akt der Harmonisierung. Gleichzeitig setzte der Verfassungsgeber aber auch eigene Akzente, insbesondere in den Bereichen Familie, Schule, Kunst und Wissenschaft, Religion und Religionsgemeinschaften sowie Arbeit und Wirtschaft. Hervorzuheben ist nicht zuletzt die starke Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die politische Willensbildung. Der Verfassungsgeber betraute sie mit der Abstimmung über die Landesverfassung und lässt sie im Wege von Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksinitiativen an der Gesetzgebung teilhaben.



Doch Normen allein bewirken wenig. Sie müssen gelebt werden. Eine belastbare Grundüberzeugung aller Bürgerinnen und Bürger und gesellschaftlicher wie politischer Akteure von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien, auf die die Landesverfassung unabdingbar angewiesen war und ist, konnten ihre Mütter und Väter nicht ohne Weiteres voraussetzen. Das Land lag in Trümmern – moralisch, physisch, gesellschaftlich und politisch. Die Menschen bedrängten vor allem existenzielle Sorgen und Nöte, die eine Verfassung nicht unmittelbar mildern kann. Es waren schwierige Ausgangsbedingungen, denen sich der Verfassungsgeber gegenüber sah. So ist es sowohl den Akteuren der drei Staatsgewalten als auch den Bürgerinnen und Bürgern zu verdanken, dass es gelungen ist, die Landesverfassung als Identitätsanker des Neuen und als stabile staatliche Grundordnung unseres Landes dauerhaft zu etablieren. Sie haben sich über sieben Jahrzehnte hinweg zu ihr bekannt, mit ihr identifiziert und sie zum Maßstab ihres Handelns genommen.

Entscheidend war und ist allerdings nicht nur der Konsens über die Verfassung. Auch der Streit um sie gehört zu einem freiheitlichen Staat. Verfassungstreitigkeiten sind kein Störfall, sondern ein Lebenselixier. Das gilt

nicht nur für den gesellschaftlichen und politischen Diskurs, sondern auch für den vor dem Verfassungsgerichtshof mit Sitz in Münster ausgetragenen Rechtsstreit. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs spiegeln sich verfassungsrechtliche Konflikte und grundlegende politische Weichenstellungen wider. Als „Hüter der Verfassung“ hat er in zahlreichen, auch in den Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblättern veröffentlichten, Entscheidungen seinen Auftrag wahrgenommen, die sich aus der Landesverfassung ergebenden Rechte und Pflichten zu präzisieren und verfassungsrechtliche Fragen rechtsverbindlich zu klären. In seiner Judikatur etwa zum Wahlrecht, zu den Statusrechten der Abgeordneten, den Rechten politischer Minderheiten und zur finanziellen Ausstattung der Gemeinden hat er das Machtverhältnis zwischen den Gewalten ausbalanciert, demokratische Prinzipien und Erfordernisse durchgesetzt, Minderheitenrechte gestärkt und dem Rechtsverhältnis zwischen Land und Kommunen Konturen gegeben. Die Verfassung lässt bei aller Klarheit und Festigkeit in grundlegenden Prinzipien einen gewissen Raum für unterschiedliche Interpretationen. Damit bewahrt sie sich in kluger Zurückhaltung die notwendige Offenheit und Anpassungsfähigkeit, um auf neue Fragen und Herausforderungen angemessene Antworten geben zu können. Dabei ist sie auf den Diskurs angewiesen. Nicht immer kann dieser zu einem eindeutigen und jeden überzeugenden Ergebnis führen. Die im Jahr 2017 eingeführte Regelung im Verfassungsgerichtshofgesetz über die Niederlegung eines abweichenden Votums und die Mitteilung des Stimmenverhältnisses bringt dies nun auch in Bezug auf das Meinungsbild der Verfassungsrichterinnen und -richter für jeden sichtbar zum Ausdruck. Das Ringen um das „richtige“ Verständnis, um das bessere Argument, ist dennoch – oder gerade deshalb – eine unerlässliche Zutat, um die Landesverfassung wohlüberlegt, mit Umsicht, Augenmaß und Überzeugung mit Leben zu füllen und sie als gleichermaßen traditionsbewussten wie progressiven Wegweiser zu erhalten und zu stärken.

Auch aus diesem Grund war es eine gute Entscheidung des Gesetzgebers, mit der zum 1. Januar 2019 eingeführten und mit Wirkung vom 24. April 2019 in der Landesverfassung verankerten Individualverfassungsbeschwerden den Bürgerinnen und Bürgern den „Gang nach Münster“ zu ermöglichen. Auch insoweit sind sie nun Akteure des Verfassungslebens und können beim Verfassungsgerichtshof den Schutz ihrer in der Landesverfassung enthaltenen Rechte einfordern. Ein Staat, der seine Bürgerinnen und Bürger als aktive Verfechter ihrer Rechte gegen ihn selbst anerkennt, ist ein selbstbewusster und stabiler Staat. Die Stärkung der Grundrechte fördert die Identifikation und Verbundenheit der Menschen mit ihrer Landesverfassung und festigt so deren Verankerung in unserer Gesellschaft. Damit steht das Verfassungsjubiläum auch ganz im Zeichen der Grundrechte.

Die Landesverfassung ist also in guter Verfassung. Sie ist solide, vital und gut gerüstet. Sie ist ein sicheres Fundament, auf dem wir die vor uns stehenden Herausforderungen in einer von schnellem Wandel geprägten Zeit optimistisch angehen und bewältigen können.



Dr. Ricarda Brandts

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen

ABHANDLUNGEN

„Preußen im Westen“

– Vom Verfassungsobjekt zum heimlichen Nachfolgestaat –

Von Prof. Dr. Fabian Wittreck, Münster*

2020 stehen in Nordrhein-Westfalen gleich zwei Verfassungsjubiläen an. Auf der Hand liegt, dass es der Annahme der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen durch das Referendum vom 18. Juni 1950 zu gedenken gilt – dies ist das zentrale Anliegen des vorliegenden Sonderheftes. Zentrales Anliegen des vorliegenden Beitrages ist es hingegen, diese historische Linienführung nochmals zu verlängern. Denn die nordrhein-westfälische Landesverfassung ist – bis in den Wortlaut hinein – wie keine zweite der Verfassungsurkunde des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 verpflichtet, die mithin in diesem Jahr ihren 100. Geburtstag feiern kann, der nicht weniger Aufmerksamkeit verdient als derjenige der geltenden Landesverfassung. Das gibt die Gelegenheit, neueste Forschungsergebnisse zur Abhängigkeit der Urkunde von 1950 von derjenigen von 1920 zu präsentieren.¹ Sie sind gewiss nicht frei von historischer Ironie: Ausgerechnet das Rheinland und Westfalen, deren sukzessive Einordnung in den preußischen Staatsverband in den Jahren 1802/1803 bzw. 1814/1815 der mehrheitlich katholischen Bevölkerung bestenfalls als Zwangsbeglückung erscheinen musste,² bewahren in ihrer gegenwärtigen gemeinsamen Verfassungsurkunde – die sich zwar ebenfalls einem (britischen) Oktroi verdankt, aber inzwischen hoffentlich eine Form von versöhnter Verschiedenheit atmet – mehr preußisches Traditionsgut als die Bundesländer, die wie Berlin oder Brandenburg zumindest in territorialer Perspektive sehr viel sichtbarer in der Überlieferungslinie des Hohenzollernstaates stehen.

Dieser zunächst vielleicht befremdliche Befund soll in den folgenden Schritten entfaltet werden: Am Anfang steht eine kurze Rekapitulation der Genese der geltenden Landesverfassung (I.). Es folgt der Versuch, sie in ihre historischen Kontexte zu stellen (II.). Daran schließt sich ein Überblick zur Entwicklung der Verfassung an (III.). Am Ende steht ein vorsichtiger Ausblick (IV.).

I. Der Weg zur Landesverfassung von 1950

Erste Weichenstellung auf dem Weg zur geltenden Landesverfassung³ ist die Entscheidung der britischen Besatzungsmacht für die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen (1.). Sodann wirft das Grundgesetz seine Schatten voraus: die Verfassungsberatungen starten ambitioniert, werden aber eingedenk des Werks des Parlamentarischen Rates suspendiert (2.). Den Schluss markiert eine vom Volk bestätigte knappe Mehrheitsentscheidung über die Verfassung (3.).

1. Gründung des Landes

Nordrhein-Westfalen hat bekanntlich das Vereinigte Königreich zum Taufpaten.⁴ Dessen Motivlage lässt sich dabei als vielschichtig umschreiben: Neben pragmatische Erwägungen, das rheinisch-westfälische Industriegebiet mit solchen eher agrarisch geprägten Regionen zu verknüpfen, die schlicht die Lebensmittelversorgung des industriellen Kerns sicherstellen konnten, treten Überlegungen, einerseits die Ruhr-Sozialdemokratie durch einen *cordon sanitaire* von Gebieten einzuhegen, die wie das Münster- und Sauerland nach der politischen Farbenlehre dem Zentrum und damit der sich in der Schlüpfphase befindenden Christdemokratie zuzuordnen waren. Andererseits hatten die Briten fran-

zösische Begehrlichkeiten im Blick, weil an der Seine offenbar die Idee eines *reenactment* der Ruhrbesetzung von 1923 – 1925 einigen Charme entfaltet (das Problem wurde letztlich in Gestalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl eleganter gelöst).⁵

Es kommen zwei weitere Faktoren hinzu, nämlich die Integration des Ländchens Lippe sowie die Desintegration Preußens. Lippe entwirft noch 1946 eine Landesverfassung, die sich eng an diejenige der Zwischenkriegszeit anlehnt,⁶ wird dann aber nach einigem Schwanken zwischen Niedersachsen und NRW Letzterem zugeschlagen (vgl. noch Art. 89 LV).⁷ Der Staat Preußen hingegen wird zwar förmlich erst durch das Gesetz Nr. 46 des Alliierten Kontrollrats vom 25. Februar 1947 aufgelöst,⁸ doch bestand schon vorher kein Zweifel mehr daran, dass er in der bisherigen Form und Ausdehnung nicht würde weiterbestehen können und auch als Namensgeber für neu zu bildende Gemeinwesen keineswegs in Betracht kam.

* Der Autor ist Leiter des Instituts für Öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

- Der Verfasser kann hier auf die Ergebnisse zweier von ihm betreuter Promotionsvorhaben verweisen: Sowohl die Arbeit von *Daniel Ruhlmann* zum Einfluss der Preußischen Verfassung von 1920 auf ihre verschiedenen Nachfolgestaaten als auch die von der Studienstiftung des deutschen Volkes geförderte Arbeit von *Asta von Kienitz*, die eine systematische Darstellung der Verfassungsurkunde nach dem Muster anderer vom Verfasser betreuter Dissertationen (vgl. unten Fn. 19 f.) vornimmt, sind abgeschlossen und befinden sich im Prozess der Korrektur und Publikation.
- Instruktiv *M. Padberg*, Als wir preußisch wurden. Das Sauerland von 1816 bis 1849, 1982 sowie die Beiträge in *G. Mölich/V. Veltzke/B. Walter* (Hrsg.), Rheinland, Westfalen und Preußen. Eine Beziehungsgeschichte, 2011.
- Maßgeblich *W. Kringe*, Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946 – 1950, 1988; vgl. zu Genese und Entwicklung der Landesverfassung ferner *W. Köhler*, Die Entstehung der Landesverfassung, in: Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 30 Jahre Verfassung Nordrhein-Westfalen, 1980, S. 9 ff.; Nordrhein-Westfälisches Hauptstaatsarchiv (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Vorläufer – Vorbilder – Entstehung, 1984; *D. Grimm*, Verfassungsrecht, in: ders./H.-J. Papier (Hrsg.), Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1986, S. 1 (6 ff.); *M. Sachs*, NWVBl. 1997, 161 ff.; *J. Menzel*, Entstehung und Entwicklung der Verfassung Nordrhein-Westfalens, in: *W. Löwer/P.J. Tettinger* (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 25 ff.; *J. Dietlein*, JöR 51 (2003), 343 ff.; zuletzt *J. Dietlein*, Verfassungsrecht, in: ders./J. Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 1 Rn. 3 ff. sowie *F. Wittreck*, Verfassungsrecht, in: *S. Schlacke/ders.* (Hrsg.), Landesrecht NRW. Studienbuch, 2. Aufl. 2020, § 1 Rn. 7 ff.
- Näher zum Folgenden *Grimm*, Verfassungsrecht (Fn. 3), S. 7 f.; *C. Nonn*, Geschichte Nordrhein-Westfalens, 2009, S. 67 ff.; *R. Steiniger*, Ein neues Land an Rhein und Ruhr, 2016, S. 28 ff.
- Zu diesem Zusammenhang nur *Steiniger*, Land (Fn. 4), S. 268; zur Ruhrbesetzung (im NS-Jargon „Ruhrkampf“) näher *G. Krumeich/J. Schröder* (Hrsg.), Der Schatten des Weltkriegs: Die Ruhrbesetzung 1923, 2004.
- Verfassung vom 21.12.1920 in *F. Wittreck* (Hrsg.), Weimarer Landesverfassungen, 2004, S. 276 ff.; maßgeblich dazu *A. Schaletzki*, Pragmatismus und Beständigkeit. Die Verfassung des Freistaates Lippe, Diss. iur. Würzburg 2008, S. 47 ff. (dort S. 162 ff. auch der Text des Entwurfs von 1946).
- Knapp *Wittreck* (Fn. 3), § 1 Rn. 8.
- ABl. des Kontrollrats S. 262; siehe dazu nur *C. Clark*, Preußen. Aufstieg und Niedergang 1600 – 1947, 2006, S. 9, 761 ff.

2. Erste Phase der Verfassungsberatungen und Aussetzungsbeschluss

Nachdem die Briten zunächst einen Landtag „ernannt“ und sich dabei an den Wahlergebnissen zu den Reichs- und Landtagswahlen 1932 orientiert hatten (die Sitzverteilung wurde in Ansehung der Kommunalwahlergebnisse von Oktober 1946 später adjustiert, was in der Sache einen Wechsel der Mehrheit von den Sozial- zu den Christdemokraten nach sich zog),⁹ diente als verfassungsgebende Versammlung der am 20. April 1947 gewählte I. ordentliche Landtag.¹⁰ Ihm lag ein Entwurf aus der Feder des Innenministers *Menzel* (SPD; 1947) vor.¹¹ Dieser umfasste 98 Artikel und beschränkte sich nicht auf ein Organisationsstatut, sondern enthielt einen umfassenden Abschnitt über Grundrechte und „Lebensordnungen“ (Art. 5 bis 35 LVE). Nach eingehenden Debatten¹² wurde die Verfassungsarbeit nicht zuletzt deswegen vertagt, weil die Akteure erstens das Ergebnis der Beratungen über das Bonner Grundgesetz abwarten wollten und zweitens an prominenter Stelle (so namentlich *Menzel* und *Adenauer*) ohnehin in Person daran beteiligt waren.¹³

3. Zweite Phase der Verfassungsberatungen und Verfassungsreferendum

Nach Erlass des Grundgesetzes wurde die Landesverfassungsgebung wieder aufgenommen. Nunmehr standen sich ein modifizierter Entwurf *Menzels* sowie derjenige des Ministerpräsidenten *Arnold* (CDU; 1949) gegenüber.¹⁴ Während beide eingedenk des Grundrechtskatalogs auf Bundesebene für eine bloße Rezeption votierten (jetzt Art. 4 Abs. 1 LV), gingen sie im Bereich der sog. Lebens- oder „Gemeinschaftsordnungen“ (namentlich der Schule wie der Wirtschaft) deutlich getrennte Wege, über die ein Kompromiss nicht mehr erzielt werden konnte.¹⁵ Am Ende stehen eine Kampfabstimmung im Landtag sowie die Volksabstimmung über die Verfassung (vgl. Art. 90 Abs. 1 LV). Erstere ging am 6. Juni 1950 mit 110 (Union und Zentrum) gegen 97 Stimmen (FDP, KPD und SPD) aus;¹⁶ das mit der Wahl des 2. Landtags am 18. Juni 1950 zusammengelegte Referendum ergab 3,6 Mio. Ja- und immerhin 2,2 Mio. Nein-Stimmen; da Art. 90 Abs. 1 LV nach guter direktdemokratischer Tradition lediglich eine Mehrheit unter den tatsächlich Abstimmenden voraussetzte, war die Verfassung damit demokratisch unmittelbar legitimiert.¹⁷

II. Kontexte der Landesverfassung¹⁸

Eine Kontextualisierung der Landesverfassung von 1950 muss in drei Schritten erfolgen. Zunächst ist zu fragen, was überhaupt als „Traditionsmaterial“ für die verfassungsgebenden Organe der Jahre 1946 – 1950 in Betracht kam (1.). Sodann ist ein genauere Blick auf die Preußische Verfassung von 1920 zu richten, die unter diesen Referenztexten von herausragender und bislang unterschätzter Bedeutung ist (2.). Schließlich darf der Hinweis nicht fehlen, dass als zweiter großer Quellenbestand das Gedankengut der Naturrechtsrenaissance der Nachkriegszeit zuvor ebenfalls nicht hinreichend gewürdigt worden ist (3.).

1. Verfassungs-Vor- und Frühgeschichte Nordrhein-Westfalens

Als Bindestrich- oder eben Retortenland kann Nordrhein-Westfalen auf keine Verfassungstradition zurückblicken, die sich mit derjenigen der Hansestädte Bremen und Hamburg¹⁹ oder derjenigen süddeutschen Staaten vergleichen ließe, die wie Baden, Bayern, Hessen und Württemberg (vielleicht noch Sachsen) erstens über einen halbwegs stabilen territorialen *nucleus* verfügen und zweitens früh im 19. Jahrhundert eigene Verfassungsurkunden erhalten, die sie als Vorreiter einer Bewegung in Richtung einer sukzessiven Domestizierung der monarchischen Staatsgewalt ausweisen.²⁰ Stattdessen erlebt das Land an Rhein und Ruhr den Übergang zur konstitutionellen Epoche als markanten, ja

traumatischen Umbruch: An die Stelle der bis zum Reichsdeputationshauptschluss dominierenden geistlichen Herrschaften (namentlich Köln, Münster und Paderborn) und eine Vielzahl von reichsunmittelbaren Gebilden, von denen hier nur Gemen Erwähnung finden soll,²¹ treten erst zwei kurzfristige Übergangsregime in Gestalt der vom Revirement von 1803 begünstigten Reichsfürsten (in Südwestfalen etwa das Landgrafentum [ab 1806 Großherzogtum] Hessen-Darmstadt, dessen Spuren sich im Kern auf Indizien für einen großangelegten Raubzug beschränken²²) sowie der napoleonischen Kunststaaten Berg und Westphalen, von denen immerhin der zweite 1807 eine Verfassungsurkunde erhält, die inzwischen bei aller Kritik im Detail als modern und in vieler Hinsicht wegweisend anerkannt wird.²³ Der Wiener

9 Siehe *R. Uhlig-Raddatz*, Der ernannte Landtag 1946/47, in: Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1946 – Politik und Alltag im Gründungsjahr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 22 ff.

10 Siehe *A. Vogel*, Der Landtag Nordrhein-Westfalen. Schlaglichter aus sechs Jahrzehnten, in: Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen. Das Land und seine Abgeordneten, 2006, S. 11 ff. Ursprüngliche Stimmverteilung: CDU 92 Sitze, SPD 64, KPD 28, Deutsche Zentrumsparterie 20, FDP 12 (insgesamt 216 Sitze).

11 LT-Drs. II/166. Zugänglich in: *F.R. Pfetsch* (Hrsg.), Verfassungsreden und Verfassungsentwürfe. Länderverfassungen 1946 – 1953, 1986, S. 541 ff.

12 Die programmatischen Verfassungsreden der maßgeblichen Repräsentanten der Parteien sind dokumentiert in *Pfetsch*, Verfassungsreden (Fn. 11), S. 251 ff. (*Menzel*, *Adenauer*, *Kaes*, *Brockmann*).

13 Knapp *Dietlein* (Fn. 3), § 1 Rn. 5; näher *Kringe*, Machtfragen (Fn. 3), S. 211, 253.

14 Die beiden Verfassungsentwürfe wurden dem Landtag als Synopse in LT-Drs. II/1359 unterbreitet und sind zugänglich in: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Konflikt und Konsens. 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2000, Dokumente, S. 140 ff. (Dok. Nr. 21); zum rechtshistorischen Kontext siehe *Kringe*, Machtfragen (Fn. 3), S. 253 ff.

15 Näher *J. Dietlein*, Landesgrundrechte in Nordrhein-Westfalen, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 254 Rn. 3 ff.

16 Knapp *Dietlein* (Fn. 3), § 1 Rn. 6; näher *Kringe*, Machtfragen (Fn. 3), S. 545 f.

17 Ergebnisse: GVBl. 1950, S. 99 (100 ff.). Näher *T. Mann*, in: Löwer/Tettinger, LV (Fn. 3), Art. 90 Rn. 7 ff.

18 Der folgende Abschnitt ist in methodischer Hinsicht dem grundlegenden Beitrag von *H. Dreier*, DVBl. 1999, 667 ff. verpflichtet.

19 Jüngst – jeweils mit umfangreichen w. N. – *A. Rehder*, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1920, 2016, S. 27 ff. (zur Vorbildwirkung für die Verfassung von 1947 S. 312 ff.) sowie *T. Lütke*, Hanseatische Tradition und demokratischer Umbruch. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921, 2016, S. 43 ff. (zum Einfluss auf die Nachkriegsverfassung S. 483 ff.).

20 Zusammenfassend *F. Wittreck*, Genese und Entwicklung des deutschen Parlamentsrechts, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 2 Rn. 3 ff.; *ders.*, Zur Bedeutung einzelstaatlicher Grundrechte für die deutsche Grundrechtsentwicklung – Vom Frühkonstitutionalismus bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, in: Merten/Papier, Bd. VIII, (Fn. 15), § 231 Rn. 6 ff. – Einzelstudien: *P. Sauer*, Württemberg im Kaiserreich, 2011, S. 138 ff.; *T. v. Erdmann*, Die Verfassung Württembergs von 1919, 2013, S. 39 ff.; *R. Gräbener*, Verfassungsinterdependenzen in der Republik Baden. Inhalt und Bedeutung der badischen Landeskonstitution von 1919 im Verfassungsgefüge des Weimarer Bundesstaates, 2014, S. 26 ff.; *C. G. Ruf*, Die Bayerische Verfassung vom 14. August 1919, 2015, S. 41 ff.; *M. Rasper*, „... eine Art Ausführungsgesetz zur Reichsverfassung selbst“ – Die Hessische Verfassung vom 12. Dezember 1919, Diss. iur. Münster 2019, i. E. (alle m. w. N.).

21 Bündig *G. Köbler*, Art. Gemen, in: *ders.*, Historisches Lexikon der deutschen Länder, 7. Aufl. 2007, S. 212.

22 Zu den noch heute ganz überwiegend in Darmstadt befindlichen Handschriften aus südwestfälischen Klosterbibliotheken *H. Klüeting*, Klosterbibliotheken im kölnischen Westfalen, in: Stadt Arnberg – Kulturamt mit Stadtarchiv (Hrsg.), Arnbergs Alte Schriften, 1988, S. 19 (20 ff.).

23 Königliches Decret [Nro. I.], wodurch die Publikation der Constitution des Königreichs Westphalen verordnet wird, vom 7. Dezember 1807, Gesetz-Bulletin des Königreichs Westphalen, 1808, Erster Theil, Nr. 1, S. 3 (gut zugänglich in *D. Willoweit/U. Seif* [Hrsg.], Europäische Verfassungsgeschichte, 2003, S. 419 ff.); näher *R. Ham*, ZNR 26 (2004),

Kongress sorgt 1815 für eine Flurbereinigung, nach der das Territorium des heutigen Bundeslandes ganz überwiegend preußisch wird; im Osten verbleibt lediglich das Fürstentum Lippe. Hier ist nun charakteristisch, dass beide genannten Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der in Art. 13 der Deutschen Bundesakte niedergelegten Verpflichtung nicht nachkommen, eine „landständische Verfassung“ zu erlassen;²⁴ in Preußen geschieht dies erst unter dem Eindruck der Revolution von 1848 (1850 revidiert);²⁵ Lippe bleibt nach verschiedenen im Sande verlaufenen Projekten bis zur Revolution von 1918 ganz ohne geschriebene Verfassungsurkunde.²⁶

2. Die Preußische Verfassung von 1920 als Referenzurkunde

Die republikanische Verfassungsurkunde Preußens von 1920 führt in der gegenwärtigen Forschung ein Schattendasein,²⁷ obwohl sie in der Zwischenkriegszeit ausgesprochen intensiv traktiert wurde.²⁸ Die betont nüchtern formulierte Verfassung verzichtet auf einen echten Grundrechtsteil,²⁹ sucht Konflikte mit der nach Art. 13 Abs. 1 WRV vorrangigen Reichsverfassung tunlichst zu vermeiden³⁰ und setzt eigene Akzente eigentlich nur im Rahmen des als Vertretung der Provinzen konzipierten Staatsrates (Art. 31 bis 43 PV) sowie der Selbstverwaltung (Art. 70 bis 75 PV).³¹ Die bislang eher *en passant* festgestellte Vorbildwirkung der Preußischen Verfassung für die geltende Landesverfassung³² sei im Folgenden anhand von drei Beispielen näher erläutert.³³

Mit Händen zu greifen ist zunächst die enge Orientierung des gesamten Abschnitts über die Landesregierung (Art. 51 bis 64 LV) an den Art. 44 bis 59 PV³⁴:

	Preußische Verfassung 1920	Verfassung NRW 1950
Zusammensetzung	Art. 44	Art. 51
Wahl/Ernennung	Art. 45 Abs. 1	Art. 52
Amtseid	[Art. 56]	Art. 53
Vorsitz	Art. 47 Abs. 1	Art. 54
Richtlinienkompetenz	Art. 46 Satz 1	Art. 55 Abs. 1
Ressortprinzip	Art. 46 Satz 2	Art. 55 Abs. 2
Kollegialprinzip	Art. 47 Abs. 3	Art. 55 Abs. 3
Besoldung	Art. 48	Art. 64
Vertretung nach außen	Art. 49	Art. 57
Gesetzesvorlagen	Art. 50	Art. 56 Abs. 1
Ausführungsverordnungen	Art. 51	Art. 56 Abs. 2
Beamtenernennung	Art. 52	Art. 58
Begnadigungsrecht	Art. 54	Art. 59
Notverordnungsrecht	Art. 55	Art. 60
Misstrauensvotum	Art. 57	Art. 61
Ministeranklage	Art. 58	Art. 63 a. F.
Amtsbeendigung	Art. 59	Art. 62

Besondere Aufmerksamkeit beansprucht zweitens eine Institution, die in der Verfassungsreform von 2016 (unten III.1) nicht zuletzt deshalb abgeschafft worden ist, weil sie ihr unmittelbarer Auslöser war: Der sog. ständige Ausschuss oder Hauptausschuss nach Art. 40 LV a. F. Die Norm war bis in den Wortlaut hinein an Art. 26 PV angelehnt.³⁵ Sie folgte der im älteren Parlamentsrecht nur allzu konsequenten Idee, eine „parlamentslose“ Zeit durch ein Gremium zu verhindern, das zwischen den Tagungsperioden und nach einer etwaigen Auflösung des Parlaments die Rechte der Legislative gegenüber der Regierung wahrnehmen sollte. Dem korrespondierte, dass bei der nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV möglichen Selbstauflösung des Landtags die Mandate sofort endeten – ein Ergebnis, das von der Rechtslage im Bund sowie in der großen Mehrzahl der anderen Länder markant abwich³⁶ und bei der Selbstauflösung des 15. Landtags 2012 unter

den überraschten Betroffenen biblisch gesprochen Heulen und Zähneklappern auslöste.³⁷ Nunmehr ist der Hauptausschuss abgeschafft, und Art. 34 Satz 3 LV n. F. stellt klar, dass die Wahlperiode (und damit auch Besoldung u. a. m.) erst mit dem Zusammentritt des neuen Landtags endet.³⁸

Drittens schließlich ist auf den Siebten Abschnitt „Das Finanzwesen“ zu verweisen (Art. 81 bis 88 LV), dessen Ursprungsfassung sich wiederum bis in den Wortlaut hinein an die Art. 63 bis 69 PV (ebenfalls VII. Abschnitt) anschmiegt;³⁹ erst durch die Anpassung an das Haushaltsgrundsatzgesetz von 1969 ist diese „Familienähnlichkeit“ verwässert worden.⁴⁰

3. „Sozialordnungen“ im Zeichen der Naturrechtsrenaissance: Die Landesverfassung von 1950 als Glied der süd- und westdeutschen Verfassungsfamilie

In der Wahrnehmung der entwickelten Bundesrepublik galt Nordrhein-Westfalen lange als sprichwörtlich „rotes“ Bundesland – quasi personifiziert durch den Minister- und späteren Bundespräsidenten *Johannes Rau*.⁴¹ Tatsächlich hat die SPD die

227 ff.; H. Dippel, „Modellstaat“? Die Verfassung des Königreichs Westphalen im Kontext der napoleonischen Verfassungen, in:

J. Flemming/D. Krause-Vilmar (Hrsg.), Fremdherrschaft und Freiheit. Das Königreich Westphalen als Napoleonischer Modellstaat, 2009, S. 84 ff.

24 Statt aller Wittreck (Fn. 20), § 2 Rn. 8 f.; ders. (Fn. 20), § 231 Rn. 15 ff. (jeweils m. w. N.).

25 Im ersten Zugriff M. Lotzenburger, Die Grundrechte in den deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts, 2015, S. 183 ff.

26 Episode bleibt etwa die dezidiert altständische Landständische Verfassungs-Urkunde des Fürstentums Lippe vom 8. Juni 1819 (Fürstlich-Lippisches Intelligenzblatt v. 26.06.1819, S. 1). Aus der Literatur H. Kiewning, Hundert Jahre lippischer Verfassung 1819 – 1919, 1935, S. 5 ff.

27 Vgl. jetzt aber die Arbeiten von Ruhlmann bzw. v. Kienitz (oben Fn. 1).

28 Siehe M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. III, 1999, S. 128 f.; Nachweis der zeitgenössischen Literatur bei Wittreck, Landesverfassungen (Fn. 6), S. 494 ff. (dort auch der Text der Verfassung mitsamt Änderungsindex: S. 466 ff.).

29 Es finden sich lediglich einzelne Bestimmungen zum Religionsverfassungsrecht (Art. 76 PV; Kirchnaustritt) sowie zum öffentlichen Dienstrecht (Art. 77 ff. PV), die in der Sache subjektive Rechte gewährleisten.

30 Der Gegenentwurf begegnet in Bayern, das selbstbewusst die Grenzen der Reichsverfassung ausreizt: F. Wittreck, Vom Eigen-Sinn der Bayerischen Verfassung. Die Bamberger Verfassung im Kontext der übrigen Landesverfassungen der Zwischenkriegszeit, in: H. Gehringer/H.-J. Hecker/H. G. Hermann (Hrsg.), Demokratie in Bayern. Die Bamberger Verfassung von 1919, 2019, S. 83 (88 ff., 97 ff.).

31 Zu den Spielräumen der Länder jetzt F. Wittreck, Status und Rolle der Länder und ihrer Verfassungen. Traditionsanknüpfung, Landesverfassung, Demokratieverfahren, in: H. Dreier/C. Waldhoff (Hrsg.), Weimars Verfassung. Eine Bilanz nach 100 Jahren, 2020, S. 87 (87 ff., 101 ff.). – Speziell zum Staatsrat monographisch H.-D. Bayer, Der Staatsrat des Freistaates Preußen, 1992.

32 Knapper Hinweis in Hauptstaatsarchiv, Verfassung (Fn. 3), S. 47 ff.; siehe auch Wittreck (Fn. 3), § 1 Rn. 6, 10, 34.

33 Eingehend zum Folgenden Ruhlmann (Fn. 1), S. 165 ff.

34 Siehe Wittreck (Fn. 3), § 1 Rn. 34 mit Fn. 116. Legende: Kursiv steht für wortlautähnlich, nicht kursiv für überwiegend wortlautgleich.

35 Im ersten Zugriff J. Menzel, in: Löwer/Tettinger, LV (Fn. 3), Art. 40 Rn. 1 ff. sowie F. Giese/E. Volkmann, Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920, 2. Aufl. 1926, Art. 26 Anm. II 1 ff. (S. 96 f.).

36 Statt aller M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 39 Rn. 16 sowie L. Michael, Folgen der Beendigung: Elemente der Diskontinuität und Kontinuität, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht (Fn. 20), § 49 Rn. 46 ff.

37 Näher Wittreck (Fn. 3), § 1 Rn. 10 sowie C. Goos, BRJ 1/2012, 26 (26 f.).

38 Zur Neuregelung nur B. Pieroth, NWVBl. 2016, 485 (487 f.) sowie H.-J. Thesling, in: A. Heusch/K. Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 34 Rn. 2 ff.

39 Siehe bereits P.J. Tettinger, in: Löwer/ders., LV (Fn. 3), Vorb. zu Art. 81 – 88 Rn. 1 ff. sowie jetzt eingehend Ruhlmann (Fn. 1), S. 183 ff.

40 Siehe unten III.1 bei und in Fn. 60.

41 1931 – 2006; (6.) Ministerpräsident 1978 – 1998, (8.) Bundespräsident 1999 – 2004. Siehe statt aller M. Florack, Johannes Rau, in: S. Gösmann

Einrichtung des Landes anfangs erbittert bekämpft, weil sie den britischen Einbettungs- und Einhegungsversuch nur allzu deutlich erkannt hat (oben II.1). Es macht nun gerade den Reiz der Verfassungs- und Entstehungsgeschichte des Landes aus, dass es nicht nur in seltener Dichte Erinnerungsorte wie nachgerade mythische Hochburgen der beiden für die deutsche Nachkriegsentwicklung maßgeblichen Volksparteien beherbergt,⁴² sondern deren Gedankengut in der Landesverfassung auch spannungsreich verwebt. Anders gewendet: Nordrhein-Westfalen mag man als Verfassungsurkunde gewordene große Koalition bezeichnen (die allerdings phasenweise auf das Niveau einer schnöden Beuteteilungsgemeinschaft abgesunken ist ...).

Diese Genese hat deutliche Spuren in der Landesverfassung hinterlassen, die durch spätere Novellen⁴³ vielleicht vereinzelt verwischt, aber keineswegs beseitigt worden sind. Tatsächlich zählt die letztlich mit den Stimmen von Union und Zentrum beschlossene Verfassung von 1950 mit Fug und Recht zum Typus der vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen der Jahre 1946/1947, die sich zum einen christdemokratischen Mehrheiten verdanken und sich zum anderen dadurch auszeichnen, dass sie im Zeichen der sog. Naturrechtsrenaissance der frühen Nachkriegszeit den Positionen der neothomistischen Soziallehre namentlich der katholischen Kirche breiten Raum zugestehen.⁴⁴ Das gilt einmal für das Religionsverfassungsrecht im engeren Sinne, das über die Rezeption des Art. 140 GG und der damit verknüpften Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung mehrfach hinausgeht (vgl. Art. 19 bis 23 LV⁴⁵). Das gilt aber auch für die gesamte Wirtschafts- und Sozialordnung wie für das Schul- und Bildungswesen, die als Religionsverfassungsrecht im weiteren Sinne durchweg an den Maximen der katholischen Soziallehre orientiert sind.⁴⁶ Damit geht zugleich einher, dass im weitesten Sinne „sozialistische“ Positionen berücksichtigt werden, die der christdemokratischen Programmatik heute eher fremd sind.⁴⁷

III. Verfassungsentwicklung von 1950 bis 2020

Wendet man sich nunmehr nach der Genese der Verfassungsurkunde ihrer Entwicklung zu, so muss zunächst verzeichnet werden, welche Eingriffe in den Text der verfassungsändernde Gesetzgeber vorgenommen hat (1.). Diese sind sodann in den Kontext der bundesrepublikanischen Verfassungsentwicklung einzubetten (2.).

1. Textänderungsgeschichte

Die Landesverfassung von 1950 hat bis heute 23 Änderungsgesetze erlebt,⁴⁸ die mit Ausnahme der umfangreicheren Verfassungsreform von 2016 sämtlich punktueller Natur sind bzw. lediglich einzelne Regelungskomplexe erfassen. Nordrhein-Westfalen zählt damit zum einen zu den Bundesländern mit einer hohen Änderungsfrequenz (unangefochtener „Spitzenreiter“ ist Rheinland-Pfalz mit inzwischen 38 Änderungsgesetzen, was angesichts der ursprünglich intendierten Anlehnung dieser Urkunde an das vermeintlich menschlicher Änderung entzogene Naturrecht⁴⁹ entweder nicht der Ironie entbehrt oder gerade unterstreicht, dass menschliche Verfassungsgesetzgebung „letzte“ und überzeitliche Werte einer anderen Disziplin als der Jurisprudenz anvertrauen sollte⁵⁰). Zum anderen zählt Nordrhein-Westfalen zu den wenigen Bundesländern, die ihre Landesverfassung nach der Wiedervereinigung keiner „Reform an Haupt und Gliedern“⁵¹ unterzogen haben – selbst Hessen hat 2018 endlich den Mut gefunden, u. a. die Abschaffung der gleich doppelten Erwähnung der Todesstrafe zur nach Landesrecht notwendigen Volksabstimmung (Art. 123 Abs. 2 HessVerf.) zu stellen.⁵² Schließlich fällt auf, dass die Änderungsfrequenz mit dem „Machtwechsel“ von 1966 deutlich zunimmt.

Die bisherigen Änderungen werden im Folgenden in gebotener Kürze aufgelistet:

- 1954 Einführung von Art. 46 Abs. 3 LV (Möglichkeit der Beschränkung der Wählbarkeit von Inhaberinnen und Inhabern öffentlicher Ämter)⁵³
- 1965 Aufhebung von Art. 46 Abs. 4 LV a. F. (Entschädigung für den Verdienstaustausch) sowie Beschränkung des Anwesenheits- und Rederechtes der Landesregierung in Untersuchungsausschüssen (Art. 45 III LV)⁵⁴
- 1968 Neufassung von Art. 12 LV (Grund- und Hauptschule)⁵⁵
- 1969 Einführung von Art. 41 a LV (Petitionsausschuss)⁵⁶
- 1969 Neufassung von Art. 15 LV (Lehrerinnen- und Lehrerausbildung)⁵⁷
- 1969 Neufassung von Art. 34 und 37 LV (Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre; Anpassung der Regeln für die kon-

(Hrsg.), *Unsere Ministerpräsidenten in Nordrhein-Westfalen*, 2008, S. 154 ff.

42 Man denke an das Ruhrgebiet als sprichwörtliche „Herzkammer“ der Sozialdemokratie, aber auch an inhaltliche Weichenstellungen der Christdemokratie wie die Programme von Neheim-Hüsten oder Ahlen: O. K. Flechtheim (Hrsg.), *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945*, Bd. 2, 1963, S. 48 ff., 53 ff.

43 Dazu sogleich unter III.1.

44 Näher zum Folgenden F. Wittreck, *Die „Ordnung der Wirtschaft“ in den frühen Landesverfassungen: Weimarer Reminiszenz oder neuscholastisches Naturrecht?*, in: M. Casper/K. Gabriel/H.-R. Reuter (Hrsg.), *Kapitalismuskritik im Christentum*, 2016, S. 300 ff.; vgl. auch R. Uertz, *Christentum und Sozialismus in der frühen CDU*, 1981.

45 Siehe näher K. Schlaich, *Staatskirchenrecht*, in: Grimm/Papier, *StVwR NW* (Fn. 3), S. 704 ff.; Dietlein (Fn. 15), § 254 Rn. 37 f.; Wittreck (Fn. 3), § 1 Rn. 61.

46 Zusammenfassend Wittreck (Fn. 3), § 1 Rn. 56 ff.

47 Als Beispiel möge Art. 24 I 3 LV (Recht auf Arbeit) genügen. Näher zur Genese der Norm R. Müller-Terpitz, in: Löwer/Tettinger, *LV* (Fn. 3), Art. 24 Rn. 2 ff.

48 Detailnachweise unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320020927105939563#FV, Fn. 1 (24.02.2020). Zum rechtlichen Rahmen nur M. Sachs, *Die Änderung der Landesverfassung – Kompetenz, Verfahren und Grenzen*, in: *Präsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen*, 2002, S. 225 ff.

49 Dazu eingehend der „Verfassungsvater“ A. Susterhenn, *Zur Verfassung von Rheinland-Pfalz (1947)*, in: P. Bucher (Hrsg.), *Schriften zum Natur-, Staats- und Verfassungsrecht*, 1991, S. 117 (119 ff.) sowie L. Foljanty, *Recht oder Gesetz. Juristische Identität und Autorität in den Naturrechtsdebatten der Nachkriegszeit*, 2013, S. 116 ff.; lesenswerte Kritik am heute maßgeblichen Kommentar von L. Brocker/M. Droege/S. Jutzi (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2. Aufl. 2014 aus der Feder von M. Baldus, LKRZ 2015, 397 ff.

50 Näher F. Wittreck, *Das Christentum als Fundament des Grundgesetzes?*, in: ders. (Hrsg.), *Grundlagen des Grundgesetzes*, 2018, S. 1 (33 ff.).

51 Knapper Überblick zu den übrigen Bundesländern bei S. v. Braunschweig, *Verfassungsentwicklung in den westlichen Bundesländern*, 1993, S. 87 ff.; J. Menzel, *Landesverfassungsrecht*, 2002, S. 365 f.

52 Siehe nun die verschiedenen (insgesamt 15) Änderungsgesetze v. 11./12.12.2018 (HessGVBl. S. 738 ff.) und dazu L.C. Gundling, *Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht (ZLVR)*, 2019, 33 ff. Einordnung der beiden – im Übrigen grotesk überschätzten – Bestimmungen (konkret Art. 21 I 2, 109 I 3 HessVerf.) bei F. Wittreck, *JÖR* 49 (2001), 157 (158 f., 178 ff.). Tatsächlich scheint die Sorge der politischen Verantwortlichen, das obligatorische Verfassungsreferendum könne von populistischen Kräften zur Volksabstimmung „pro oder contra Todesstrafe“ umfunktioniert werden, lange Zeit ansonsten konsentrierte Reformüberlegungen „eingefroren“ zu haben.

53 GV. NRW. S. 131; siehe dazu bündig J. Menzel, in: Löwer/Tettinger, *LV* (Fn. 3), Art. 46 Rn. 3.

54 GV. NRW. S. 220; siehe A. Dickersbach, in: G. Geller/K. Kleinrahm u. a. (Hrsg.), *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, 3. Aufl., Art. 45 (1977), Anm. 4 ff.

55 GV. NRW. S. 36; in der Sache ging es um die Zusammenlegung gleichartiger Schulen, statt Einrichtung einer Bekenntnisschule wurde eine Gemeinschaftsschule (ähnlich der Grundschule) eingerichtet; siehe E. Pottmeyer, *Schule und Hochschule in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs*, in: *Präsident, Verfassungsgerichtsbarkeit* (Fn. 48), S. 245 (245) sowie M. Söbbeke, in: Heusch/Schönenbroicher, *LV* (Fn. 38), Art. 12 Rn. 4.

56 GV. NRW. S. 146; näher J. Menzel, in: Löwer/Tettinger, *LV* (Fn. 3), Art. 41 a Rn. 1 ff.

57 GV. NRW. S. 448; siehe J. Enmuschat, in: Löwer/Tettinger, *LV* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 2.

- stituierende Sitzung) sowie Einführung von Art. 92 LV (korrespondierende Sonderregelung für den Landtag von 1970)⁵⁸
- 1969 Neufassung von Art. 31 Abs. 2 LV (Herabsetzung des aktiven bzw. passiven Wahlrechts von 21 resp. 25 Jahren auf 18 resp. 23 Jahre)⁵⁹
 - 1971 Änderung von Art. 82 LV sowie Neufassung von Art. 81 Abs. 2 und Abs. 3, 83, 85 bis 87 LV (in der Sache Anpassung des Haushaltsrechts an die Maxime des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ – seit 1967 Art. 109 Abs. 2 GG)⁶⁰
 - 1972 erneute Änderung des Art. 46 Abs. 3 LV (Erstreckung auf das gesamte Personal des öffentlichen Dienstes)⁶¹
 - 1974 erneute Änderung des Art. 31 Abs. 2 LV (nochmalige Absenkung des Wahlalters auf 18 Jahre [aktiv] bzw. den Eintritt der Volljährigkeit [passiv])⁶²
 - 1978 Einführung von Art. 4 Abs. 2 LV (Grundrecht auf Datenschutz) sowie Art. 77 a LV (Landesbeauftragter für den Datenschutz)⁶³
 - 1984 Neufassung des Art. 41 Abs. 1 Satz 6 LV (Verweis auf das Untersuchungsausschussgesetz)⁶⁴
 - 1985 Neufassung von Art. 7 Abs. 2 LV sowie Einfügung von Art. 29 a LV (Erziehungs- wie Staatsziel Umweltschutz)⁶⁵
 - 1989 Neufassung von Art. 5 Abs. 2 LV (gleichberechtigte Beteiligung von Männern und Frauen an Familien- und Erwerbsarbeit)⁶⁶
 - 1992 Einfügung von Art. 18 Abs. 3 LV sowie Änderung der dazugehörigen Überschrift (Staatsziel Sport)⁶⁷
 - 2001 Einfügung des Tierschutzes in Art. 7 Abs. 2 und 29 a LV⁶⁸
 - 2002 Neufassung von Art. 6 LV (Kinderrechte)⁶⁹
 - 2002 Neufassung der Regelungen zur direkten Demokratie (Art. 68 f. LV) sowie Einfügung von Art. 67 a (Volksinitiative; jetzt Art. 67 LV)⁷⁰
 - 2004 Neufassung von Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV sowie Einfügung von Art. 78 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 LV (striktes Konnexitätsprinzip)⁷¹
 - 2011 Änderung bzw. Neufassung der Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, 10 Abs. 1 Satz 1 und 2, 8 Abs. 2 LV sowie Aufhebung von Art. 12 Abs. 1, 4 und 5 LV (Schulreform)⁷²
 - 2016 Wiedereinführung einer 2,5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht (Art. 78 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 LV)⁷³
 - 2016 Verfassungsreform im Anschluss an die Arbeiten der Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung (Änderungen im Parlamentsrecht, im Recht der direkten Demokratie sowie im institutionellen Gefüge des VerfGH)⁷⁴
 - 2019 Absicherung der zuvor nur einfachgesetzlich eingeführten Individualverfassungsbeschwerde auf Verfassungsebene (Art. 75 Nr. 5a LV).⁷⁵

2. Verfassung „der Mitte“ oder auf Sonderwegen?

Stellt man die geschilderten Eingriffe in den Verfassungstext in den größeren Kontext der bundesrepublikanischen Verfassungsentwicklung,⁷⁶ so präsentieren sie sich ganz überwiegend als Nach- oder Mitvollzug von Prozessen, die entweder auf Bundesebene vorgespurt werden oder sich auch in anderen Ländern beobachten lassen. Das sei nur an einigen wenigen Beispielen illustriert:

- Charakteristisch ist zunächst die gesteigerte Bedeutung von Staatszielbestimmungen resp. Verfassungsprinzipien (vgl. Art. 29 a LV mit Art. 20 a GG), wobei Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit einzelnen anderen Bundesländern noch (wohltugend) zurückhaltend agiert.⁷⁷
- Nordrhein-Westfalen hat ferner nach dem Vorbild praktisch aller anderen Bundesländer die ursprünglich absurd hohen Hürden für die direktdemokratische Beteiligung seiner Bürgerinnen und Bürger gesenkt.⁷⁸ Auch hierbei hat das Land allerdings Zurückhaltung obwalten lassen, was sich nicht zuletzt darin dokumentiert, dass ein auch im technischen Sinne erfolgreiches Volksbegehren auf Landesebene nach wie vor aussteht.

– Zuletzt hat sich das Land schließlich der ebenfalls zunehmenden Zahl derjenigen Länder angeschlossen, die eine Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht vorsehen.⁷⁹

Fragt man in umgekehrter Perspektive, wo Nordrhein-Westfalen in markanter Weise aus dem Konvoi der bundesdeutschen Verfassungsentwicklung aussichert, so drängt sich das Schulwesen auf. Zwar hat das Land hier durchaus in tradierte Besitzstände eingegriffen,⁸⁰ aber namentlich die in praktisch allen übrigen Bundesländern mit dem Segen des Bundesverfassungsgerichts aus guten Gründen abgeschaffte Bekenntnisschule unangetastet gelassen (vgl. Art. 12 Abs. 2 und 3 LV).⁸¹ Als konfessionell radizierte staat-

58 GV. NRW. S. 530. Siehe dazu *M. Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV (Fn. 38), Art. 92.

59 GV. NRW. S. 535; siehe knapp *W. Löwer*, in: ders./Tettinger, LV (Fn. 3), Art. 31 Rn. 3.

60 GV. NRW. S. 393; siehe zur Reform *P. Tettinger*, in: Löwer/ders., LV (Fn. 3), Art. 83 Rn. 1; zur zugrunde liegenden makroökonomischen Konzeption luzide *W. Heun*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 26 ff.

61 GV. NRW. S. 68; siehe nochmals *Menzel* (Fn. 53), Art. 46 Rn. 3.

62 GV. NRW. S. 632; siehe *A. Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, LV (Fn. 54), Art. 31 (1977) Anm. 1 a).

63 GV. NRW. S. 632; näher *T. Schwarze*, Das Grundrecht auf Datenschutz in der Verfassung von Nordrhein-Westfalen, Diss. iur. Köln 1989, S. 34 ff. sowie *Dietlein* (Fn. 3), § 1 Rn. 159.

64 GV. NRW. 1985 S. 14; siehe *W. Gärtner*, Verfassung im Wandel, in: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 1990, S. 141 (175).

65 GV. NRW. S. 255; näher *Dietlein* (Fn. 3), § 1 Rn. 67.

66 GV. NRW. S. 428; siehe *J. Dietlein*, JöR 51 (2003), 343 (347 f.).

67 GV. NRW. S. 448; dazu nur *T. Mann*, in: Löwer/Tettinger, LV (Fn. 3), Art. 18 Rn. 3 f., 21 ff. – Warum nicht auch der Karneval?

68 GV. NRW. S. 456. Die Novelle war eine eher grobmotorische Reaktion auf die Schächtentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 104, 337); siehe dazu näher *F. Wittreck*, Der Staat 42 (2003), 519 ff. – In der sonst nach Art eines Schweizer Uhrwerks zuverlässigen Edition von C. Pestalozza (Hrsg.), Die Verfassungen der deutschen Bundesländer, 10. Aufl. 2014, S. 261 findet sich hier fälschlich noch Art. 5 II LV aufgelistet (vgl. oben Fn. 66).

69 GV. NRW. S. 52; siehe dazu *M. Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV (Fn. 38), Art. 6 Rn. 1 f.; vgl. aus der gegenwärtigen Diskussion auf Bundesebene noch *G. Kirchhof*, NJW 2018, 2690 ff.

70 GV. NRW. S. 108; siehe dazu *P. Neumann*, NWVBl. 2003, 1 ff.

71 GV. NRW. S. 360; dazu *Wittreck* (Fn. 3), § 1 Rn. 55, XII. Zum bundesrechtlichen Kontext nur *H. Dreier*, in: ders., GGK II (Fn. 36), Art. 28 Rn. 148 ff.

72 GV. NRW. S. 499; siehe im Vorfeld *B. Pieroth/T. Barczak*, NWVBl. 2011, 121 ff.

73 GV. NRW. S. 441; kritisch zu dieser Neuregelung *T. Barczak*, NWVBl. 2017, 133 ff.; der VerfGH hat sie wiederum verworfen: NVwZ 2018, 159; vgl. dazu *T. Elster*, NWVBl. 2018, 139 ff.; *H. Meyer*, NVwZ 2018, 172 f.; *S. Lenz*, NVwZ 2019, 1797 ff.

74 GV. NRW. S. 860; siehe dazu *B. Pieroth*, NWVBl. 2016, 485 ff.; *H. Wißmann*, NWVBl. 2016, 490 f.; *Wittreck* (Fn. 3), § 1 Rn. 10 ff.

75 GV. NRW. S. 202; siehe dazu *T. Mayen*, NWVBl. 2019, 265 ff.; *L. Deutschmann*, ZJS 2019, 207 ff.; *L.K. Pauli*, DÖV 2019, 271 ff.; *Dietlein* (Fn. 3), § 1 Rn. 252 ff.; *Wittreck* (Fn. 3), § 1 Rn. 9, 65 f., 73. Vgl. im Vorfeld noch die Beiträge in: Präsidentin des Landtags NRW/Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW (Hrsg.), Symposium in der Villa Horion. Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde – Pro und Contra, 2015.

76 Siehe nur *D. Willoweit/S. Schlinker*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Aufl. 2019, §§ 43 ff.; enttäuschend jetzt *U. Wesel*, Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 2019.

77 Zusammenfassend *F. Reimer*, Verfassungsprinzipien, 2001 sowie *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Einführung), Rn. 8 ff.

78 Gebündelte Darstellung bei *F. Wittreck*, Direkte Demokratie in den Ländern – Kontingenter Prozess oder List der Vernunft?, in: L. P. Feld u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, 2013, S. 41 ff.

79 Vgl. oben Fn. 75.

80 Vgl. namentlich oben Fn. 72.

81 Siehe BVerfGE 41, 29 (Baden) und 41, 65 (Bayern); aus der neueren Literatur (kritisch) *B. Beckermann*, NWVBl. 2014, 370 ff. sowie *H. Wißmann*, ZevKR 63 (2018), 209 ff.

liche Veranstaltung, auf die absurderweise der konfessionelle Akteur keinen Einfluss hat, bleibt sie ein Fremdkörper im religionsneutralen Staat.

IV. Ausblick

Die Landesverfassung von 1950 hat sich in nunmehr 70 Jahren als verlässliche und im Wortsinne nüchterne Grundlage des Verfassungslebens an Rhein, Ruhr (und Lippe) erwiesen.

Sie ist dabei vom Verfassungsgerichtshof mit Augenmaß ausgelegt worden (wobei der *genius loci* eine Rolle gespielt haben mag). Beide Befunde stellen sie im allerbesten Sinne in die Tradition der Verfassung des Freistaates Preußen von 1920. Als Verfassung, die in einiger Breite im Alltag der Bürgerinnen und Bürger ankommt und von diesen auch als Identitätsangebot wahrgenommen wird, hat sie hingegen bislang nicht wirken können. Es ist zu hoffen, dass die Möglichkeit der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof das mittelfristig ändert.

Die Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen

– Eine erste Bestandsaufnahme aus der Perspektive des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen –

Von Dr. Ricarda Brandts, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen*

Zum 01.01.2019 hat der Landesgesetzgeber die Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen eingeführt. Seither kann jeder mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Landesverfassung enthaltenen Rechte verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) in Münster erheben. In zahlreichen Entscheidungen hat der VerfGH NRW inzwischen die in den §§ 53 ff. VerfGHG geregelten Voraussetzungen der Zulässigkeit der Individualverfassungsbeschwerde konkretisiert und sich zum Gewährleistungsgehalt einzelner Grundrechte geäußert. So hat sich in verhältnismäßig kurzer Zeit eine Judikatur herausgebildet, die Rechtsklarheit schafft und Rechtsschutzsuchenden einen Orientierungsrahmen für die Erhebung ihrer Verfassungsbeschwerde gibt. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die wichtigsten Entscheidungen, stellt Rechtsfragen von besonderer praktischer Bedeutung heraus und zieht ein erstes Fazit.

I. Vom Wert der Individualverfassungsbeschwerde im föderalen System

In einem demokratischen Rechtsstaat nehmen die Grundrechte aus gutem Grund eine exponierte Stellung in der Verfassung ein. Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit sind die Stützpfeiler unseres Gemeinwesens. Sie werden in den Grundrechten als subjektive Rechte verfassungsrechtlich garantiert und durch die Gerichte der Länder und des Bundes vor rechtswidrigen Eingriffen staatlicher Gewalt geschützt. Art. 4 Abs. 1 der vor 70 Jahren am 11.07.1950 in Kraft getretenen Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) erklärt die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte zum Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltenden Landesrecht. In Art. 4 Abs. 2 ff. enthält die Landesverfassung neben Staatszielbestimmungen, unverbindlichen Programmsätzen und Appellen weitere Grundrechtsgewährleistungen.

Ihrer Bedeutung entsprechend verdienen die Grundrechte besonderen Schutz. Während aber für die im Grundgesetz verankerten Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte seit dem Jahr 1951 – zunächst nur einfach-gesetzlich geregelt, sodann seit 1969 in Art. 93 Nr. 4 a GG¹ verfassungsrechtlich abgesichert – mit der Individualverfassungsbeschwerde zum BVerfG eine „letzte Zuflucht des Bürgers, der sich in seinen Grundrechten verletzt fühlt“², offensteht, gab es einen vergleichbaren verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz für die Landesgrundrechte lange Zeit nicht. Sie wurden allein durch die Fachgerichte des Landes geschützt. Nur selten waren sie über konkrete bzw. abstrakte Normenkontrollverfahren Gegenstand des Verfassungsrechtsschutzes

durch den VerfGH NRW. Zwar stimmen die Landesgrundrechte über die Rezeptionsklausel des Art. 4 Abs. 1 LV weitgehend mit denen des Grundgesetzes überein, sodass ihr Gehalt wegen der Möglichkeit, das BVerfG zum Schutze der bundesrechtlichen Grundrechte anzurufen, zumindest mittelbar verfassungsrechtlich geschützt war. Dieser Zugang zum BVerfG unterliegt jedoch Beschränkungen; eine nicht unerhebliche Zugangshürde wird dabei vor allem im Annahmeverfahren (vgl. § 93 a BVerfGG) gesehen.³ Der Schutz derjenigen in Art. 4 Abs. 2 ff. LV enthaltenen Grundrechte, die möglicherweise gegenüber dem Grundgesetz weitergehende Garantien enthalten, kann mit der bundesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerde überhaupt nicht erreicht werden. Dies betrifft z. B. das Mitwirkungsrecht der Kirchen an der Familienförderung sowie der Kinder- und Jugendhilfe (Art. 6 Abs. 4 LV), den Subventionsanspruch von Privatschulen (Art. 8 Abs. 4 Satz 3, Art. 9 Abs. 2 Satz 3 LV), das Mitwirkungsrecht der Erziehungsberechtigten an der Gestaltung des Schulwesens (Art. 10 Abs. 2 LV) und das Recht auf universitäre Selbstverwaltung (Art. 16 Abs. 1 LV).⁴

* Für ihre wertvolle Mitarbeit an diesem Beitrag danke ich Frau RinOVG Yvonne Hellmann (wissenschaftliche Mitarbeiterin am VerfGH NRW) und Herrn ROVG Dr. André Niesler (wissenschaftlicher Mitarbeiter am VerfGH NRW).

1 Eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 des Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 29.01.1969 (BGBl. I S. 97).

2 BT-Drs. I/788, S. 35.

3 LT-Drs. 17/2122, S. 20; Wedel/Klenke/Hollands, NVwZ 2019, 125, 126.

4 LT-Drs. 17/2122, S. 20; Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 4 Rn. 6; Wedel/Klenke/Hollands, NVwZ 2019, 125, 125.

Mit der zum 01.01.2019 in §§ 53 ff. VerfGHG⁵ einfach-gesetzlich eingeführten und später mit Wirkung vom 24.04.2019 in Art. 75 Nr. 5 a LV⁶ auch verfassungsrechtlich verankerten⁷ Individualverfassungsbeschwerde hat der Landesgesetzgeber nunmehr einen originär dem Schutz der Landesgrundrechte dienenden Rechtsbehelf geschaffen und den Bürgerinnen und Bürgern den Weg zum Verfassungsgerichtshof des Landes, dem „Hüter der Landesverfassung“⁸, eröffnet. Er hat Lücken im Verfassungsrechtsschutz geschlossen und mit dem Verzicht auf ein Annahmeverfahren Rechtsschutzhürden vermieden.

Allerdings erschöpft sich darin die Bedeutung der Landesindividualverfassungsbeschwerde nicht. Wesentlich ist vor allem auch: Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit der Regelung dieses neuen prozessualen Instruments seine Verfassungshoheit zum Ausdruck gebracht und die Landesverfassung durch den Ausbau des Individualrechtsschutzes gestärkt. Nun hat es der Grundrechtsträger selbst in der Hand, den VerfGH NRW wegen der Verletzung seiner Landesgrundrechte anzurufen. Er wird zu einem eigenständigen Akteur gegenüber dem für den gerichtlichen Schutz der Landesverfassung zuständigen Verfassungsorgan. Erst die Individualverfassungsbeschwerde zum VerfGH NRW stellt die volle Symmetrie zwischen der materiellen und der prozessualen Gewährleistung der Landesgrundrechte her. Dies stärkt die Landesverfassung. Es rückt sie weiter in das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger des Landes, schärft ihr Profil und verfestigt ihre integrative Kraft.⁹

II. Überblick über die ersten Arbeitsergebnisse des Verfassungsgerichtshofs

Seit Januar 2019 ist die Bearbeitung der Verfassungsbeschwerden der Tätigkeitsschwerpunkt des VerfGH NRW. Im Zeitraum von Januar 2019 bis einschließlich März 2020 sind neben zwei Organstreitigkeiten, zwei Kommunalverfassungsbeschwerden und einer Normenkontrolle 130 Verfassungsbeschwerden eingegangen. 64 Verfassungsbeschwerden wurden in diesem Zeitraum durch eine Entscheidung abgeschlossen, 37 Beschwerden werden nach rechtlichem Hinweis im Allgemeinen Register geführt (vgl. § 5 GO-VerfGH NRW¹⁰). Von den entschiedenen Verfahren waren zwei Verfahren für den Beschwerdeführer erfolgreich. 51 Verfassungsbeschwerden wurden wegen Unzulässigkeit oder offensichtlicher Unbegründetheit durch die Kammer zurückgewiesen. Die durchschnittlichen Laufzeiten der abgeschlossenen Verfahren betragen ca. 3 bis 4 Monate.

Die verfahrensrechtlichen Sonderregelungen, die der Landesgesetzgeber geschaffen hat, damit der VerfGH NRW ungeachtet seiner beschränkten personellen Ressourcen¹¹ die Verfassungsbeschwerdeverfahren zügig und effektiv bearbeiten kann, haben sich bewährt. Das Gericht hat über Verfassungsbeschwerden bisher stets ohne mündliche Verhandlung entschieden (vgl. § 58 Abs. 1 VerfGHG). Insbesondere die Bildung von Kammern hat sich in der Praxis als effizientes Mittel erwiesen. Entsprechend der sich aus § 59 Abs. 1 VerfGHG ergebenden Befugnis hat der VerfGH NRW vor Beginn der Geschäftsjahre 2019 und 2020 jeweils drei Kammern mit der Besetzung von drei Richterinnen und Richtern gebildet.¹² Die Entscheidungen in der Kammer ergehen nach § 59 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG einstimmig. Auch wird im Falle der Zurückweisung einer Verfassungsbeschwerde als unzulässig oder offensichtlich unbegründet regelmäßig auf das vereinfachte Verfahren zurückgegriffen und die Begründung des Beschlusses häufig auf einen Hinweis auf die maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkte beschränkt (§ 58 Abs. 2 Satz 4 VerfGHG). Bisher ist dagegen in keinem Fall nach § 58 Abs. 2 Satz 3 VerfGHG ganz auf eine Begründung verzichtet worden. Auch von der Möglichkeit, einen Vorschuss anzufordern und eine Gebühr aufzuerlegen (§ 58 Abs. 3 VerfGHG), hat der VerfGH NRW bislang keinen Gebrauch gemacht.

III. Die Individualverfassungsbeschwerde in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

In den zahlreichen seit dem 01.01.2019 ergangenen Entscheidungen hat der VerfGHG NRW die in den §§ 53 ff. VerfGHG geregelten Voraussetzungen der Zulässigkeit der Individualverfassungsbeschwerde konkretisiert, sich zum Gewährleistungsgehalt einzelner Grundrechte geäußert und Akte der öffentlichen Gewalt des Landes, ganz überwiegend Gerichtsentscheidungen, auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung überprüft.

1. Zulässigkeit

a) Beschwerdegegenstand

Tauglicher Beschwerdegegenstand ist nach Art. 75 Nr. 5 a LV, § 53 Abs. 1 Halbs. 1 VerfGHG jeder Akt der öffentlichen Gewalt des Landes. Hierzu gehören zunächst Maßnahmen der Gesetzgebung,¹³ also einfache Landesgesetze oder auch verfassungsändernde Gesetze, und solche der Exekutive, d. h. Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsakte oder Realakte. Der Zahl nach die größte Rolle spielen Maßnahmen der Rechtsprechung. Dies ist vor allem auf die umfassende Verweisung der Beschwerdeführer auf die Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde (vgl. § 54 Satz 1 VerfGHG) zurückzuführen.

Die Beschränkung auf Akte der Landesstaatsgewalt ist Folge der auf den eigenen Verfassungsraum begrenzten Regelungsbeugnis des Landesgesetzgebers.¹⁴ Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt des Bundes oder eines anderen Landes, ist sie unzulässig.¹⁵ Infolge dessen scheidet nach der Rechtsprechung des BVerfG auch eine Landesverfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des Gerichts eines Landes aus, soweit diese durch ein Bundesgericht in der Sache bestätigt worden ist oder nach einer Zurückweisung unter Bindung an die Maßstäbe eines Bundesgerichts ergangen ist. In diesen Fällen folge die behauptete Rechtsverletzung aus der Aus-

⁵ Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen v. 14.12.1989 (GV. NW. S. 708, ber. 1993 S. 588), zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 21.07.2018 (GV. NRW. S. 400).

⁶ Eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 11.04.2019 (GV. NRW. S. 201).

⁷ Die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde fand in NRW lange Zeit nicht die notwendige parlamentarische Mehrheit. Von den ersten Diskussionen bei den Beratungen zur Landesverfassung im Jahre 1947 bis zur einfach-gesetzlichen Einführung zum 01.01.2019 und der anschließenden Aufnahme in die Landesverfassung im parlamentarischen Konsens wurde – anders als in anderen Ländern – ein besonders langer Weg zurückgelegt. Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. näher LT-Drs. 17/2122, S. 19, Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 55; Wedel/Klenke/Hollands, NVwZ 2019, 125, 125.

⁸ Heusch (Fn. 7), Rn. 1; vgl. auch VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 275 (278).

⁹ Wedel/Klenke/Hollands, NVwZ 2019, 125, 126 m. w. N.; Mayen, NWVBl. 2019, 265, 266.

¹⁰ Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen v. 23.10.2018 (GV. NRW. S. 584); vgl. auch §§ 63 ff. GO BVerfG.

¹¹ Die Richterinnen und Richter des VerfGH NRW üben ihr Amt neben ihrer originären Berufstätigkeit als Ehrenamt aus. Sie werden von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt, die in der Regel Richterinnen bzw. Richter am OVG oder OLG und im Wege der Teilabordnung für den VerfGH NRW tätig sind.

¹² Vgl. den jeweils aktuellen Geschäftsverteilungsplan unter <https://www.vgh.nrw.de/verfassungsgerichtshof/rechtsgrundlagen/index.php>.

¹³ VerfGH NRW, NWVBl. 2019, 505, 506; Beschl. v. 14.01.2020 – VerfGH 59/19.VB-3, juris Rn. 7. Sämtliche Entscheidungen des VerfGH NRW können kostenfrei unter www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/index.php abgerufen werden.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 96, 345, 369.

¹⁵ VerfGH NRW, Beschl. v. 05.11.2019 – VerfGH 46/19.VB-2, juris Rn. 10 (betr. einen Beschl. des BGH).

übung der öffentlichen Gewalt des Bundes und nicht des Landes.¹⁶ Der VerFGH NRW hat zu dieser Konstellation allerdings noch keine Entscheidung getroffen.

b) Beschwerdebefugnis

Nach Art. 75 Nr. 5 a LV i. V. m. § 53 Abs. 1 Halbs. 1 VerFGHG kann jeder mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Landesverfassung enthaltenen Rechte verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum VerFGH NRW erheben.

aa) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

Die Rechtsverletzung ist nicht schon dann „behauptet“, wenn sie lediglich in den Raum gestellt wird. Sie muss nach dem Beschwerdevorbringen zumindest möglich, also bis zu einem gewissen Grade nachvollziehbar und plausibel vorgetragen sein.¹⁷ Der Beschwerdeführer trägt insoweit eine Darlegungslast.¹⁸ Die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung scheidet von vornherein aus, wenn der angegriffene Hoheitsakt keinen Bezug zur gerügten Grundrechtsverletzung hat¹⁹ oder das Beschwerdevorbringen allenfalls Verstöße gegen einfaches Recht behauptet, nicht aber die mögliche Verletzung spezifischen Verfassungsrechts aufzeigt²⁰.

bb) Betroffenheit des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer muss durch den angegriffenen Hoheitsakt selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sein.²¹ Dieser Aspekt der Beschwerdebefugnis ist insbesondere bei Gesetzesverfassungsbeschwerden von Bedeutung.

Der Beschwerdeführer kann nur die Verletzung eigener Rechte geltend machen. Die Individualverfassungsbeschwerde ist ein Instrument subjektiven Rechtsschutzes und kein Populärrechtsbehelf. Die Verletzung von Grundrechten anderer kann mit ihr nicht gerügt werden. Die Selbstbetroffenheit hat der VerFGH NRW im Fall eines ausgebildeten Bauschlossers verneint, der die Landesbauordnung wegen einer ungerechtfertigten Bevorzugung der Architektenkammer außer Kraft gesetzt sehen wollte, ohne aber Adressat der angegriffenen Regelungen zu sein oder sonst seine eigene Betroffenheit dargelegt zu haben.²²

Die unmittelbare Betroffenheit war Gegenstand einer gegen § 23 Abs. 3 KiBiz²³ erhobenen Gesetzesverfassungsbeschwerde. Diese Vorschrift regelt die Elternbeitragsfreiheit für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege. Durch die Unterscheidung zwischen sog. „Stichtags-Kindern“ und „Kann-Kindern“ sahen sich die Beschwerdeführer in ihrem Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 GG verletzt. Der VerFGH NRW hat ihre Beschwerdebefugnis verneint. Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit des Beschwerdeführers ist nach der Beschlussbegründung, dass das mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Gesetz in die Rechte des jeweiligen Beschwerdeführers eingreift, ohne dass zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis ein besonderer, selbstständig gerichtlich angreifbarer Vollziehungsakt erforderlich ist. Dies ist nach Ansicht des VerFGH NRW insbesondere der Fall, wenn die angegriffene Vorschrift kraft Gesetzes eine zeitlich und inhaltlich genau bestimmte Verpflichtung begründet, die bereits bei Erlass des Gesetzes spürbare Rechtsfolgen mit sich bringt. Erfordert das Gesetz hingegen zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen staatlichen Praxis einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Stelle beeinflussten Vollzugsakt, muss der Beschwerdeführer grundsätzlich zunächst diesen Akt angreifen und den gegen ihn eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er die Verfassungsbeschwerde erhebt. Die Unmittelbarkeit der Betroffenheit fehlt dabei auch, wenn das Gesetz nicht selbst, sondern erst in Verbindung mit einer weiteren Norm auf den Rechtskreis des Betroffenen einwirkt oder die Betroffenheit vom Ergehen einer solchen Norm

abhängt.²⁴ Diese Voraussetzung war im Fall der Beschwerdeführer nicht erfüllt, weil § 23 Abs. 3 KiBiz nicht unmittelbar auf ihren Rechtskreis einwirkte, sondern eine weitere Grundentscheidung über die Erhebung von Elternbeiträgen auf kommunaler Ebene erforderlich machte.²⁵ Ebenso verhielt es sich bei einer unmittelbar gegen eine Vereinbarung zwischen zwei Gemeinden zur Abwasserbeseitigung erhobenen Verfassungsbeschwerde. Hier hat der VerFGH NRW die unmittelbare Betroffenheit mit der Begründung verneint, dass eine Rechtsverletzung des Beschwerdeführers nicht schon durch die Vereinbarung selbst, sondern erst durch etwaige spätere Abgabenbescheide entstehen kann.²⁶

c) Subsidiarität gegenüber der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG

§ 53 Abs. 1 Halbs. 2 VerFGHG regelt das Verhältnis der Landesverfassungsbeschwerde zur Verfassungsbeschwerde nach Bundesrecht. Der Landesgesetzgeber ist nicht befugt, den Rechtsschutz durch das BVerfG einzuschränken. Er kann aber für seinen Verfassungsraum die Zulässigkeit der Anrufung des Landesverfassungsgerichts davon abhängig machen, dass das BVerfG in derselben Sache nicht tätig wird.²⁷ Von diesem Gestaltungsspielraum hat der Landesgesetzgeber mit § 53 Abs. 1 Halbs. 2 VerFGHG Gebrauch gemacht, um Parallelverfahren in derselben Sache auszuschließen.²⁸ Die Landesverfassungsbeschwerde ist danach unzulässig, wenn schon vor ihrer Erhebung oder später Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben worden ist.²⁹ Allein die Möglichkeit, Verfassungsbeschwerde zum BVerfG zu erheben, schließt die Landesverfassungsbeschwerde dagegen nicht aus. Der Betroffene hat grundsätzlich ein Wahlrecht.³⁰ Bestehen Zweifel daran, ob der Beschwerdeführer in derselben Sache Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben hat, die sich anhand dessen Vorbringens nicht hinreichend klären lassen, ersucht der VerFGH NRW das BVerfG um Auskunft.

Ein Beschwerdeführer hat keinen Anspruch darauf, dass seine Verfassungsbeschwerde im Falle der Zurückweisung „hilfsweise“ zur Entscheidung an das BVerfG verwiesen wird. Eine solche Verweisung oder formlose Abgabe ist gesetzlich nicht vorgesehen. Beide Verfassungsbeschwerden sind trotz ihrer gleichen Bezeichnung unterschiedliche Rechtsbehelfe mit jeweils anderen Prüfungsmaßstäben und Verfahrensausgestaltungen. Zwischen beiden Gerichten besteht kein Verhältnis „sachlicher“ oder „instanzzieller“ Zuständigkeit.³¹

d) Die Bundesrechtsklausel des § 53 Abs. 2 VerFGHG

Nach § 53 Abs. 2 VerFGHG ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig, soweit die öffentliche Gewalt des Landes Bundesrecht ausführt oder anwendet, es sei denn, es die Anwendung betrifft Prozessrecht des Bundes durch ein Gericht des Landes. Hintergrund

16 LT-Drs. 17/2122, S. 25; BVerfGE 96, 345, 361, 371 ff.

17 VerFGH NRW, Beschl. v. 18.06.2019 – VerFGH 1/19.VB-1, juris Rn. 20; Beschl. v. 14.01.2020 – VerFGH 44/19.VB-3, juris Rn. 3; Beschl. v.

31.03.2020 – VerFGH 14/20.VB-1, juris Rn. 6.

18 Vgl. im Einzelnen III.1.f).

19 Vgl. VerFGH NRW, Beschl. v. 13.08.2019 – VerFGH 31/19.VB-2, juris Rn. 3.

20 VerFGH NRW, Beschl. v. 14.01.2020 (Fn. 17), Rn. 4 f.

21 VerFGH NRW (Fn. 13), S. 506.

22 VerFGH NRW (Fn. 13), Rn. 10.

23 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) – Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII v. 30.10.2007 (GV. NRW. S. 462).

24 VerFGH NRW (Fn. 13), S. 506.

25 VerFGH NRW (Fn. 13), S. 506.

26 VerFGH NRW, Beschl. v. 24.09.2019 – VerFGH 37/19.VB-1, juris Rn. 2.

27 Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Januar 2020, § 90 Rn. 430.

28 LT-Drs. 17/2122, S. 20 f., 25.

29 VerFGH NRW, Beschl. v. 24.09.2019 – VerFGH 11/19.VB-1, juris Rn. 2; Beschl. v. 12.11.2019 – VerFGH 11/19.VB-1, juris Rn. 8.

30 LT-Drs. 17/2122, S. 25 f.

31 VerFGH NRW, Beschl. v. 17.03.2020 – VerFGH 46/19.VB-2, juris Rn. 8 f.

dieser sogenannten Bundesrechtsklausel³² ist der Umstand, dass verfassungsrechtlich bisher nicht abschließend geklärt ist, ob und inwieweit die Verfassungsgerichte der Länder zur Überprüfung der Ausübung und Anwendung materiellen Bundesrechts berechtigt sind.³³ Das BVerfG hat allerdings entschieden, dass den Landesverfassungsgerichten die Befugnis zur Prüfung eingeräumt werden darf, ob die Gerichte des Landes bei der Anwendung von bundesrechtlichem Verfahrensrecht Grundrechte oder grundrechtsgleiche Gewährleistungen nicht beachtet haben, die in der Landesverfassung inhaltsgleich mit dem Grundgesetz garantiert sind.³⁴ Diese Option hat der Landesgesetzgeber mit § 53 Abs. 2 Halbs. 2 VerfGHG genutzt.

Da die Begrenzung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle in § 53 Abs. 2 VerfGHG lediglich einfach-gesetzlich geregelt ist und der erst später in die Landesverfassung eingefügte Art. 75 Nr. 5 a LV eine solche Einschränkung des Rechtsbehelfs der Individualverfassungsbeschwerde weder selbst vorsieht noch ausdrücklich zu einer solchen ermächtigt, wird im Schrifttum vereinzelt vertreten, dass § 53 Abs. 2 VerfGHG verfassungswidrig geworden sei.³⁵ Dem hat sich der VerfGH NRW nicht angeschlossen, sondern die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde auch nach dem Inkrafttreten des Art. 75 Nr. 5 a LV an § 53 Abs. 2 VerfGHG gemessen.³⁶

Die Bundesrechtsklausel hat in der Spruchpraxis des VerfGH NRW erhebliche Bedeutung. Das gilt zunächst für den Ausschluss des materiellen Bundesrechts im ersten Halbsatz. In einer Vielzahl der Fälle scheiterte die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ganz oder teilweise daran, dass die Beschwerdeführer sich gegen die Auslegung und Anwendung materiellen Bundesrechts wandten. Betroffen waren etwa Vorschriften des BGB³⁷, insbesondere familienrechtliche Regelungen³⁸, des SGB II³⁹, des BauGB⁴⁰ oder des RVG⁴¹. Dabei ist der Ausschluss der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nach § 53 Abs. 2 Halbs. 1 VerfGHG nicht auf die Fälle beschränkt, in denen das Fachgericht materielles Bundesrecht unmittelbar angewendet hat. Er erstreckt sich auch auf eine inzidente Anwendung materiellen Bundesrechts wie etwa im Rahmen des Tatbestandsmerkmals der hinreichenden Aussicht auf Erfolg i. S. d. § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO oder einer inzidenten rechtlichen Würdigung der Hauptsache bei der Entscheidung über die Aussetzung des Verfahrens gem. § 94 VwGO⁴² sowie im Rahmen eines Antrags auf Zulassung der Berufung gem. §§ 124 ff. VwGO⁴³. Dasselbe gilt im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungshaft nach §§ 112 ff. StPO, soweit es um Erwägungen des Fachgerichts zum dringenden Tatverdacht und um die für die Fluchtgefahr maßgebende Straferwartung geht.⁴⁴ Auch ergibt sich die fachgerichtliche Auslegung der Darlegungs- und Beweislast nicht aus dem Prozessrecht, sondern dem materiellen Recht.⁴⁵

Große praktische Bedeutung hat auch die Regelung im zweiten Halbsatz des § 53 Abs. 2 VerfGHG, wonach der VerfGH NRW zur Überprüfung der Anwendung des Prozessrechts durch Gerichte des Landes befugt ist. Behauptete Verstöße gegen Justizgrundrechte bei der Anwendung von Prozessrecht sind Gegenstand zahlreicher Entscheidungen des VerfGH NRW gewesen und haben in zwei Fällen zum Erfolg der Verfassungsbeschwerden geführt.⁴⁶

e) Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde
Ist gegen die behauptete Rechtsverletzung der Rechtsweg zulässig, kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden (§ 54 Satz 1 VerfGHG). Nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW ist dies eine Ausprägung des verfassungsprozessualen Grundsatzes der Subsidiarität, wonach ein Beschwerdeführer alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen hat, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sach nächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen.⁴⁷ Das Rechtswegerschöpfungsgebot und der

Subsidiaritätsgrundsatz sind zwei praktisch ausgesprochen wichtige Zulässigkeitsvoraussetzungen. Nicht wenige Verfassungsbeschwerden scheitern hier wegen einer unzureichenden Nutzung der fachgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten.

Die Individualverfassungsbeschwerde soll nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW im Hinblick darauf, dass bereits umfassender Rechtsschutz durch die Fachgerichtsbarkeiten besteht, nicht einen wahlweisen Rechtsbehelf gewähren, sondern nur dann zulässig sein, wenn sie trotz Erschöpfung der regelmäßigen verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung einer Grundrechtsverletzung erforderlich wird.⁴⁸ Der Beschwerdeführer ist deshalb gehalten, schon das fachgerichtliche Verfahren mit äußerster Umsicht und Sorgfalt zu führen. Er muss den Instanzenzug vollständig durchschreiten⁴⁹ und den jeweiligen Rechtsbehelf gewissenhaft und möglichst effizient einsetzen⁵⁰. Diesem Erfordernis wird nicht genügt, wenn der Beschwerdeführer einen mit der Verfassungsbeschwerde behaupteten Mangel im Instanzenzug des fachgerichtlichen Verfahrens nicht oder nicht in ordnungsgemäßer Form gerügt hat und dieser dort deshalb nicht nachgeprüft werden konnte. Bleibt ein an sich gegebenes Rechtsmittel mangels Nutzung der verfahrensrechtlichen Möglichkeiten erfolglos, ist eine Verfassungsbeschwerde regelmäßig unzulässig.⁵¹ Die Verfassungsbeschwerde ist nur „ultima ratio des Grundrechtsschutzes“⁵².

In mehreren Entscheidungen hat der VerfGH NRW herausgestellt, welche Rechtsbehelfe dem Beschwerdeführer noch zur Verfügung gestanden haben oder von ihm nicht hinreichend genutzt wurden. Dabei ging es nicht lediglich um eher gängige Rechtsbehelfe wie Anträge und Beschwerden im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder die Berufung bzw. den Antrag auf Zulassung der Berufung. Der VerfGH NRW hat u. a. auch entschieden, dass ein Beschwerdeführer, der sich gegen die Dauer eines gerichtlichen Verfahrens wendet, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde die fachgerichtlichen Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung genutzt haben muss. In Kindschaftssachen sind dies die Beschleunigungsrüge nach § 155 b FamFG und die Beschleunigungsbeschwerde nach § 155 c FamFG.⁵³ Gegen Maßnahmen der Zwangsvollstreckung sind die dafür bereit gehaltenen Rechtsbehelfe, wie z. B. die Erinnerung nach § 766 ZPO, einzulegen.⁵⁴ Gegen die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes kann der Beschwerdeführer regelmäßig nicht unmittelbar Verfassungsbeschwerde erheben. Stattdessen muss er zunächst den Rechtsweg

32 VerfGH Rh.-Pf., NJW 2020, 1130 Rn. 26; Held, NVwZ 1995, 534, 534; jeweils zu § 44 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG Rh.-Pf.

33 LT-Drs. 17/2122, S. 25.

34 BVerfGE 96, 345, 371.

35 Gmeiner, NWVBl. 2019, 366 ff.; a. A. Heusch, NWVBl. 2020, 177, 185.

36 Statt vieler: VerfGH NRW, Beschl. v. 11.02.2020 – VerfGH 1/20.VB-1, juris Rn. 10.

37 VerfGH NRW, Beschl. v. 09.07.2019 – VerfGH 20/19.VB-3, juris Rn. 2.

38 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.06.2019 – VerfGH 3/19.VB-3 u. a., juris Rn. 24 f.; Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 36), Rn. 10; Beschl. v. 11.02.2020 – VerfGH 2/20.VB-2, juris Rn. 14.

39 VerfGH NRW, Beschl. v. 02.07.2019 – VerfGH 16/19.VB-2, juris Rn. 32.

40 VerfGH NRW, Beschl. v. 17.12.2019 – VerfGH 56/19.VB-3, juris Rn. 2.

41 VerfGH NRW, Beschl. v. 05.11.2019 – VerfGH 38/19.VB-2, (in diesem Heft S. 46).

42 VerfGH NRW, NWVBl. 2019, 374, 375.

43 Vgl. VerfGH NRW (Fn. 40), Rn. 2.

44 VerfGH NRW, BeckRS 2019, 19131 Rn. 24.

45 VerfGH NRW, Beschl. v. 08.10.2019 – VerfGH 36/19.VB-3, juris Rn. 2.

46 VerfGH NRW (Fn. 42); VerfGH 32/19 (in diesem Heft S. 47); näher hierzu unten unter III.2.b)

47 VerfGH NRW, NWVBl. 2020, 160.

48 VerfGH NRW (Fn. 47), S. 160.

49 Vgl. VerfGH NRW (Fn. 42), S. 376.

50 VerfGH NRW (Fn. 47), Leitsatz.

51 VerfGH NRW (Fn. 47), S. 160.

52 Bethge (Fn. 27), Rn. 377.

53 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.06.2019 (Fn. 38), Rn. 30.

54 VerfGH NRW, Beschl. v. 10.03.2020 – VerfGH 23/20.VB-1, juris Rn. 2.

im Hauptsacheverfahren erschöpfen, wenn hierdurch der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abgeholfen werden kann und dieser Weg dem Beschwerdeführer zumutbar ist. Dies ist grundsätzlich anzunehmen, wenn mit der Verfassungsbeschwerde Grundrechtsverletzungen gerügt werden, die sich auf die Hauptsache beziehen.⁵⁵ Anlässlich zweier gegen die Coronaschutzverordnung (a. F.)⁵⁶ erhobenen Verfassungsbeschwerden hat der VerfGH NRW darauf abgestellt, dass der Beschwerdeführer zunächst einen Normenkontrollantrag zum OVG gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109 a JustG NRW stellen müssen.⁵⁷ Soll mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 103 Abs. 1 GG) gerügt werden, muss zunächst die in den fachgerichtlichen Prozessordnungen geregelte Anhörungsrüge erhoben werden. Der Rechtsweg ist dabei nicht bereits mit deren Erhebung erschöpft, sondern erst mit der fachgerichtlichen Entscheidung über die Anhörungsrüge.⁵⁸ Wird die Anhörungsrüge nicht erhoben, ist die Verfassungsbeschwerde nicht nur hinsichtlich der Gehörsrüge unzulässig, sondern auch in Bezug auf alle weiteren gerügten Grundrechtsverletzungen, die denselben Streitgegenstand betreffen wie die behauptete Gehörsverletzung.⁵⁹

Da der Beschwerdeführer jede in Betracht kommende fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit nutzen muss, ist nicht nur geboten, dass er die unmittelbar gegen den angegriffenen Hoheitsakt zur Verfügung stehenden Rechtsmittel erschöpft. Vielmehr muss er auch diejenigen Möglichkeiten ergreifen, mit denen er mittelbar bewirken kann, dass die beanstandete Grundrechtsverletzung verhindert oder beseitigt wird.⁶⁰ Vor diesem Hintergrund hat der VerfGH NRW die Verfassungsbeschwerde eines Studienbewerbers zurückgewiesen, der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erfolglos einen Anspruch auf Zulassung zum Studium sowohl innerhalb als auch außerhalb der festgesetzten Kapazitäten geltend gemacht hatte. Mit seiner Verfassungsbeschwerde hatte er zwar nur eine Verletzung seiner Grundrechte durch Versagung der Zulassung innerhalb der festgesetzten Kapazität beanstandet, musste sich aber entgegenhalten lassen, dass er im Beschwerdeverfahren vor dem OVG teilweise verspätet zum Anspruch auf eine außerkapazitive Zulassung vortragen hatte. Es war nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass der verspätet erhobene Vortrag zum Erfolg der Beschwerde beim OVG hätte führen können und der Beschwerdeführer auf diesem Wege die begehrte Zulassung zum Studium hätte erreichen und die gerügte Grundrechtsverletzung vermeiden können.⁶¹

Nicht zum Rechtsweg i. S. d. § 54 Satz 1 VerfGHG gehören die nicht gesetzlich geregelten, sondern lediglich richterrechtlich anerkannten Rechtsbehelfe, wie z. B. die Gegenvorstellung, und offensichtlich aussichtslose Rechtsbehelfe.⁶² Als offensichtlich aussichtslos hat der VerfGH NRW etwa eine Anhörungsrüge angesehen, die nicht zumindest auch wegen einer Gehörsverletzung auf die Fortsetzung des Verfahrens zielt.⁶³ Solche nicht zum Rechtsweg gehörenden Rechtsbehelfe halten die Beschwerdefrist des § 55 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG nicht offen.⁶⁴

Ausnahmsweise kann der VerfGH NRW nach § 54 Satz 2 VerfGHG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. An das Vorliegen dieser Voraussetzungen für eine sogenannte Vorabentscheidung⁶⁵ ist ein strenger Maßstab anzulegen.⁶⁶ Sie scheidet in der Regel aus, wenn entscheidungserhebliche Tatsachen noch nicht aufgeklärt sind oder die einfach-rechtliche Lage nicht hinreichend geklärt ist.⁶⁷ Deshalb hat der VerfGH NRW im Fall der gegen die Coronaschutzverordnung erhobenen Verfassungsbeschwerden zwar die allgemeine Bedeutung bejaht, unter anderem aber wegen der noch erforderlichen fachgerichtlichen Aufbereitung des Verfahrens hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung und der Rahmenbedin-

gungen der Coronavirus-Pandemie sowie der fachwissenschaftlichen (virologischen, epidemiologischen, medizinischen und psychologischen) Bewertungen und Risikoeinschätzungen von einer Vorabentscheidung abgesehen.⁶⁸

f) Begründungsanforderungen

Besondere Bedeutung kommt der Begründung der Verfassungsbeschwerde zu. Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 und § 55 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 VerfGHG ist die Verfassungsbeschwerde zu begründen; hierbei sind das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung der Stelle, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu bezeichnen. Der Beschwerdeführer muss aufzeigen, dass die behauptete Verletzung eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts möglich ist.⁶⁹ Erforderlich ist es vor allem, den Sachverhalt, aus dem die Grundrechtsverletzung abgeleitet wird, sowohl aus sich heraus verständlich als auch hinsichtlich der für die gerügte Grundrechtsverletzung erheblichen Umstände vollständig wiederzugeben. Die Begründung der Verfassungsbeschwerde muss den VerfGH NRW in die Lage versetzen, eine umfassende verfassungsrechtliche Sachprüfung ohne weitere Nachforschungen, etwa durch Beziehung der Akten des Ausgangsverfahrens, vorzunehmen.⁷⁰ Dabei sind auch die weiteren in Bezug genommenen und zur Prüfung der jeweiligen Rüge erforderlichen Unterlagen, die weder allgemein noch gerichtsbekannt sind, vorzulegen oder ihrem wesentlichen Inhalt nach wiederzugeben.⁷¹ Dem VerfGH NRW soll so eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Begehrens gegeben werden.⁷²

Bei einer Urteilsverfassungsbeschwerde muss der Beschwerdeführer sich zudem hinreichend mit der Begründung der angefochtenen Gerichtsentscheidung auseinandersetzen.⁷³ Zu berücksichtigen ist, dass die Auslegung und Anwendung des maßgebenden einfachen Rechts grundsätzlich Aufgaben der zuständigen Fachgerichte sind und der VerfGH NRW kein „Superrevisionsgericht“ ist, sondern die Verfassungsbeschwerde nur dem Schutz der Grundrechte dient. Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ist demnach nicht schon dann aufgezeigt, wenn sich die Begründung der Verfassungsbeschwerde in der Rüge einer fehlerhaften Feststellung des Sachverhalts oder eines Verstoßes gegen einfaches Recht erschöpft. Aus ihr muss vielmehr hervorgehen,

55 VerfGH NRW, Beschl. v. 12.11.2019 – VerfGH 47/19.VB-3, juris Rn. 19.

56 Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 v. 22.03.2020 (GV. NRW. S. 178 a).

57 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.04.2020 – VerfGH 32/20.VB-1, juris Rn. 6; Beschl. v. 06.04.2020 – VerfGH 33/20.VB-2, juris Rn. 6.

58 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.06.2019 (Fn. 38), Rn. 28.

59 VerfGH NRW, Beschl. v. 08.10.2019 – VerfGH 39/19.VB-3, juris Rn. 7; Beschl. v. 14.01.2020 – VerfGH 54/19.VB-1, juris Rn. 3.

60 VerfGH NRW (Fn. 47), S. 160 m. w. N.

61 VerfGH NRW (Fn. 47), S. 161.

62 VerfGH NRW (Fn. 39), Rn. 23; VerfGH NRW (Fn. 15), Rn. 14.

63 VerfGH NRW (Fn. 39), Rn. 25.

64 VerfGH NRW (Fn. 39), Rn. 21.

65 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.04.2020 (Fn. 57), Rn. 7; Beschl. v. 06.04.2020 – VerfGH 33/20.VB-2, juris Rn. 7.

66 LT-Drs. 17/2122, S. 26.

67 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.04.2020 (Fn. 57), Rn. 7; Beschl. v. 06.04.2020 – VerfGH 33/20.VB-2, juris Rn. 7.

68 VerfGH NRW, Beschl. v. 06.04.2020 (Fn. 57), Rn. 6; Beschl. v. 06.04.2020 – VerfGH 33/20.VB-2, juris Rn. 7.

69 Vgl. VerfGH NRW (Fn. 44), Rn. 18; Beschl. v. 14.01.2020 (Fn. 17), Rn. 3; Beschl. v. 11.02.2020 – VerfGH 43/19.VB-2, juris Rn. 2.

70 VerfGH NRW, Beschl. v. 18.06.2019 (Fn. 17), Rn. 6; Beschl. v. 03.09.2019 – VerfGH 18/19.VB-1, juris Rn. 2; Beschl. v. 11.02.2020 – VerfGH 61/19.VB-2, juris Rn. 7.

71 VerfGH NRW, Beschl. v. 18.06.2019 (Fn. 17), Rn. 6; Beschl. v. 03.09.2019 (Fn. 70), Rn. 2; Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 70), Rn. 7.

72 VerfGH NRW, Beschl. v. 18.06.2019 (Fn. 17), Rn. 7; Beschl. v. 13.08.2019 – VerfGH 25/19.VB-2, juris Rn. 9; Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 70), Rn. 7.

73 VerfGH NRW, Beschl. v. 14.01.2020 (Fn. 17), Rn. 3; Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 69), Rn. 2.

dass die angefochtene fachgerichtliche Entscheidung auf einer grundsätzlichen Verkenning des Gewährleistungsgehalts eines Grundrechts beruhen könnte.⁷⁴

Die Darlegungsanforderungen können sich auch auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen erstrecken. Der VerfGH NRW muss z. B. überprüfen können, ob der Rechtsweg erschöpft ist. Wenn die ordnungsgemäße Erschöpfung des Rechtswegs zweifelhaft ist, weil im fachgerichtlichen Verfahren ein Rechtsmittel als unzulässig verworfen wurde, bedarf es der Vorlage oder Wiedergabe der dieser Entscheidung zugrunde liegenden Schriftsätze, anhand derer die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde geprüft werden kann.⁷⁵ Zur Frage der Fristversäumnis hat der VerfGH NRW entschieden, dass eine Darlegungslast zumindest dann besteht, wenn der Zeitraum zwischen dem Datum der letztinstanzlich ergangenen fachgerichtlichen Entscheidung und der Einlegung der Verfassungsbeschwerde derart lang ist, dass eine Versäumung der Beschwerdefrist ernsthaft in Betracht kommt. Dann muss der Beschwerdeführer diejenigen Umstände vortragen, anhand derer die Wahrung der Beschwerdefrist geprüft werden kann.⁷⁶

g) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Ungeschriebene Voraussetzung einer zulässigen Verfassungsbeschwerde ist das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Es entfällt etwa dann, wenn von der angegriffenen Entscheidung keine fortwirkenden Belastungen für den Beschwerdeführer mehr ausgehen. Deshalb hat der VerfGH NRW das Rechtsschutzbedürfnis in einem Verfahren verneint, in dem sich die angegriffene Entscheidung des OLG im einstweiligen Anordnungsverfahren prozessual durch dessen Entscheidung in der Hauptsache überholt hatte.⁷⁷ Mangels Vorliegens besonderer Umstände war auch nicht ausnahmsweise ein Fortbestand des Rechtsschutzinteresses anzunehmen.⁷⁸

h) Frist

Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG sind Verfassungsbeschwerden gegen Gerichtsentscheidungen binnen eines Monats zu erheben und zu begründen. Fristauslösend ist grundsätzlich die nach der jeweiligen Verfahrensordnung letztinstanzliche Entscheidung mit dem nach § 55 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VerfGHG maßgebenden Fristbeginn.⁷⁹ Voraussetzung ist aber, dass der dieser Entscheidung zugrunde liegende Rechtsbehelf zum Rechtsweg i. S. d. § 54 Satz 1 VerfGHG gehört. Gesetzlich nicht geregelte oder offensichtlich aussichtslose Rechtsbehelfe halten deshalb, wie ausgeführt, die Beschwerdefrist nicht offen. Nach § 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG ist dem Beschwerdeführer auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er ohne Verschulden verhindert war, die Frist nach Abs. 1 einzuhalten. Von einer verschuldeten Fristversäumnis ist der VerfGH NRW in einem Fall ausgegangen, in dem der Beschwerdeführer trotz unmissverständlichen Hinweises in dem angegriffenen Beschluss des OLG, dass ein Rechtsmittel zum BGH nicht statthaft und daher sinnlos sei, auf dessen Befassung mit der Sache bestanden hatte.⁸⁰

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offensteht, kann die Verfassungsbeschwerde gem. § 55 Abs. 3 VerfGHG nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsaktes erhoben und begründet werden. Im Zusammenhang mit der gegen § 23 Abs. 3 KiBiz erhobenen Verfassungsbeschwerde hat der VerfGH NRW entschieden, dass bei Gesetzen grundsätzlich allein der objektive Umstand ihres Inkrafttretens die Frist auslöst.⁸¹ Offen gelassen hat er, ob die Ausschlussfrist des § 55 Abs. 3 VerfGHG durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen könnte, soweit sie dazu führen würde, dass ein Beschwerdeführer im Falle einer erst nach Ablauf der Jahresfrist eingetretenen eigenen Beschwerde keine Möglichkeit mehr hätte, die behauptete Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes im Rechtsweg und erforderlichenfalls mit der Verfas-

sungsbeschwerde einer gerichtlichen Kontrolle zuzuführen.⁸² Außerdem hat der VerfGH NRW seine aus dem Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren bekannte Rechtsprechung zu einer die Frist neu auslösenden Gesetzesänderung auf die Individualverfassungsbeschwerde übertragen: Notwendig ist insofern, dass sich das materielle Gewicht der gesetzlichen Regelung geändert hat; es genügt nicht, wenn der Gesetzgeber die Bestimmung gelegentlich der Änderung anderer Bestimmungen desselben Gesetzes erneut und inhaltlich unverändert oder lediglich redaktionell angepasst in seinen Willen aufgenommen hat.⁸³

2. Begründetheit

a) Bedeutung des Art. 4 Abs. 1 LV

Bei den vom VerfGH NRW zu prüfenden Landesgrundrechten lag der Schwerpunkt auf den nach Art. 4 Abs. 1 LV inkorporierten Grundrechten des Grundgesetzes. Zu diesen gehören nicht nur die in Art. 1 bis 19 GG enthaltenen Grundrechte, sondern auch die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG aufgeführten grundrechtsgleichen Rechte.⁸⁴ Dies schließt etwa das Recht auf Gewährung von Rechtsschutzgleichheit, das aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird,⁸⁵ und das sich aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ergebende Recht auf den gesetzlichen Richter ein.⁸⁶ Geht es um die Anwendung von Prozessrecht des Bundes, ist die Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben ausschlaggebend.⁸⁷

b) Ausführungen zu einzelnen Grundrechten

aa) Recht auf Rechtsschutzgleichheit bei der Bewilligung von Prozesskostenhilfe

Eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde betraf die Verletzung des Rechts auf Rechtsschutzgleichheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip. Dieses Recht wird verletzt, wenn die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung des § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO einen Auslegungsmaßstab anlegen, durch den einer unbemittelten Partei im Vergleich zur bemittelten die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung unverhältnismäßig erschwert wird.⁸⁸ Hiervon ausgehend hatte der VerfGH NRW die Ablehnung von Prozesskostenhilfe in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu prüfen, in dem das Ausgangsgericht das Verfahren wegen Vorgefährlichkeit eines von der Beschwerdeführerin bei einem anderen Gericht geführten Verfahrens ausgesetzt, gleichwohl aber die Bewilligung von Prozesskos-

74 VerfGH NRW, Beschl. v. 14.01.2020 (Fn. 17), Rn. 4; Beschl. v. 31.03.2020 (Fn. 17), Rn. 6.

75 VerfGH NRW, Beschl. v. 03.09.2019 (Fn. 70), Rn. 3; Beschl. v. 03.09.2019 – VerfGH 29/19.VB-3, juris Rn. 2; Beschl. v. 17.03.2020 – VerfGH 67/19.VB-2, juris Rn. 2.

76 VerfGH NRW (Fn. 41), S. 46.

77 VerfGH NRW, Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 36), Rn. 8; Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 38), Rn. 11.

78 Ein solches Interesse kann nach der ständigen Rspr. des BVerfG dann fortbestehen, wenn die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung andernfalls unterbliebe und der gerügte Grundrechtseingriff besonders belastend erscheint oder eine Wiederholung der angegriffenen Maßnahme zu besorgen ist oder die aufgehobene oder gegenstandslos gewordene Maßnahme den Beschwerdeführer noch weiterhin beeinträchtigt (BVerfG, Beschl. v. 08.07.2019 – 1 BvR 363/19, juris Rn. 3 m. w. N.).

79 VerfGH NRW, Beschl. v. 03.09.2019 – VerfGH 21/19.VB-1, juris Rn. 14.

80 VerfGH NRW (Fn. 31), Rn. 4.

81 VerfGH NRW (Fn. 13), S. 507.

82 VerfGH NRW (Fn. 13), S. 508.

83 VerfGH NRW (Fn. 13), S. 507.

84 VerfGH NRW, Beschl. v. 30.04.2019 – VerfGH 2/19.VB-2, juris Rn. 22; wie schon VerfGH NRW, DVBl. 2014, 1059 Rn. 52 ff.

85 VerfGH NRW (Fn. 42), S. 376.

86 VerfGH NRW, NWVBl. 2020, 63, 64; Beschl. v. 12.11.2019 – VerfGH 50/19.VB-3, juris Rn. 7.

87 Vgl. VerfGH NRW (Fn. 42), S. 376; (Fn. 86), S. 64; Beschl. v. 12.11.2019 (Fn. 86), Rn. 7; (Fn. 46), S. 49.

88 VerfGH NRW (Fn. 42), S. 376.

tenhilfe unter Verweis auf fehlende Erfolgsaussichten abgelehnt hatte. Er befand, dass diese Wertung widersprüchlich war und die Grenzen des Entscheidungsspielraums des Gerichts überschritt, weil keine Anzeichen dafür bestanden, dass das vorgreifliche Verfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Nachteil der Beschwerdeführerin ausgehen werde, zumal ihr für dieses Verfahren Prozesskostenhilfe bewilligt worden war.⁸⁹ Es kam hinzu, dass die Fachgerichte von der stark sehbehinderten Beschwerdeführerin erwartet hatten, ihre Rechte ohne Hinzuziehung eines Rechtsanwalts wahrzunehmen, ohne dass sie die entsprechenden Möglichkeiten hinreichend aufgeklärt und die konkrete Situation ausreichend gewürdigt hatten.⁹⁰

bb) Recht auf effektiven Rechtsschutz

Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert über das formelle Recht, die Gerichte anzurufen, hinaus die Effektivität des Rechtsschutzes. Da, wie bereits ausgeführt, die Auslegung und Anwendung des maßgebenden Prozessrechts grundsätzlich Aufgaben der zuständigen Fachgerichte sind, kommt ein verfassungsgerichtliches Eingreifen regelmäßig erst dann in Betracht, wenn die angegriffene fachgerichtliche Entscheidung Fehler erkennen lässt, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung des Grundrechts des jeweiligen Antragstellers und seines Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz beruhen.⁹¹

Der VerfGH NRW hatte Gelegenheit, sich zu verschiedenen Aspekten des Gebots auf effektiven Rechtsschutz zu äußern. So hat er etwa zum Verhältnis zwischen Amtsermittlungsgrundsatz und an die Beteiligten gerichteten Mitwirkungsanforderungen entschieden, dass es von Verfassungs wegen unbedenklich ist, wenn innerhalb einer vom Untersuchungsgrundsatz bestimmten Prozessordnung eine weitere Beweiserhebung davon abhängig gemacht wird, ob das Vorbringen eines Prozessbeteiligten dem Gericht Anlass zu weiterer Aufklärung gibt.⁹² Die an einen Verfahrensbeteiligten dabei zu stellenden Anforderungen an die Substanziierung seines Vorbringens sind aus der Pflicht des Beteiligten abzuleiten, an der Erforschung des Sachverhalts mitzuwirken (vgl. § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Mitwirkungspflicht erfasst dabei in besonderem Maße Umstände, die – wie Erkrankungen – in die eigene Sphäre des Beteiligten fallen. Deshalb kann für die substanziierte Darlegung einer Erkrankung ein aussagekräftiges fachärztliches Attest gefordert werden.⁹³ Ein weiteres Verfahren betraf die Fragen, welche Anforderungen sich aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes an die gerichtliche Handhabung des Rechtsmittelrechts ergeben und unter welchen Umständen die Gerichte ohne Verfassungsverstoß annehmen können, dass die Befugnis zur gerichtlichen Anfechtung der einem Dritten erteilten Baugenehmigung verwirkt worden ist.⁹⁴

cc) Recht auf den gesetzlichen Richter

Eine weitere erfolgreiche Verfassungsbeschwerde betraf die Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.⁹⁵ Dieses Verfahrensgrundrecht garantiert, dass der Rechtsuchende im Einzelfall vor einem Richter steht, der unabhängig und unparteilich ist und die Gewähr für Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten bietet. Dementsprechend findet die Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit statt, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen (vgl. § 42 Abs. 2 ZPO).⁹⁶ Nach den prozessrechtlichen Regelungen wird die Entscheidung über die Ablehnung eines Richters grundsätzlich nicht von dem abgelehnten Richter oder mit seiner Beteiligung getroffen. Eine verfassungsrechtlich zulässige Ausnahme hiervon kann nur gemacht werden, wenn das Befangenheitsgesuch wegen Rechtsmissbräuchlichkeit als offensichtlich unzulässig zu verwerfen ist. So verhält es sich, wenn das Ablehnungsgesuch offensichtlich lediglich dazu dient, das Verfahren zu verschleppen, oder der Betroffene verfahrensfremde Ziele

verfolgt.⁹⁷ Die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen sind aber dann überschritten, wenn die Annahme des abgelehnten Richters, über das Ablehnungsgesuch selbst entscheiden zu dürfen, willkürlich oder offensichtlich unhaltbar ist oder die Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkennt.⁹⁸ Diese Voraussetzungen sah der VerfGH NRW bei einer im Februar 2020 entschiedenen Verfassungsbeschwerde als erfüllt an. Der abgelehnte Richter hatte das Ablehnungsgesuch als unzulässig verworfen und dabei die angebliche Prozessverschleppungsabsicht des Beschwerdeführers allein aus der – nicht näher erläuterten – Erwägung hergeleitet, das von diesem erbetene rechtliche Gehör habe mit dem sachlichen Gegenstand des Rechtsstreits nichts zu tun, obwohl die streitige Behauptung sehr wohl prozessual und materiell-rechtlich von Bedeutung gewesen war.⁹⁹

Der VerfGH NRW hat in diesem Zusammenhang Bedenken gegen die Rechtsprechung des BVerfG geäußert, nach der bei einer verfassungswidrigen Überschreitung der Grenzen der Selbstentscheidung durch den abgelehnten Richter das im Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO entscheidende Gericht diesen Verfassungsverstoß nur durch die Aufhebung der erstinstanzlichen Entscheidung und die Zurückverweisung der Sache beheben könne.¹⁰⁰ Er konnte diese Bedenken indes dahinstehen lassen, weil sie im konkreten Fall nicht entscheidungserheblich waren.¹⁰¹

In anderen Verfahren hat der VerfGH NRW demgegenüber eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter verneint. So hat er in der Anberaumung eines mündlichen Verhandlungstermins entgegen dem Wunsch des Beschwerdeführers keinen Fall grober Missachtung oder grober Fehlanwendung des Gesetzes durch den Richter eines AG gesehen.¹⁰² Ferner hat er entschieden, dass es von Verfassungs wegen nicht geboten ist, die Befangenheit eines Richters auch noch nach Abschluss einer Instanz geltend machen zu können, und dies auch in Verfahren gilt, in denen die abschließende Entscheidung ohne mündliche Verhandlung ergeht.¹⁰³

dd) Anspruch auf rechtliches Gehör

Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 103 Abs. 1 GG garantiert den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens das rechtliche Gehör. Dies bedeutet aber nicht, dass die Gerichte jedes Vorbringen der Beteiligten in den Gründen der Entscheidung ausdrücklich bescheiden müssen. Es sind nur die wesentlichen, der Rechtsverfolgung und -verteidigung dienenden Tatsachenbehauptungen in den Entscheidungsgründen zu verarbeiten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein Gericht das von ihm entgegengenommene Vorbringen der Beteiligten auch zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat.¹⁰⁴ Ein Vorbringen ist jedenfalls nicht gehörswidrig übergangen, wenn das Gericht sich ihm in der angefochtenen Entscheidung auf Grundlage seiner materiell-rechtlichen Würdigung nicht angeschlossen und dies in den Entschei-

⁸⁹ VerfGH NRW (Fn. 42), S. 377 f.

⁹⁰ VerfGH NRW (Fn. 42), S. 378.

⁹¹ VerfGH NRW (Fn. 55), Rn. 28; Beschl. v. 31.03.2020 (Fn. 17), Rn. 6.

⁹² VerfGH NRW (Fn. 55), Rn. 34.

⁹³ VerfGH NRW (Fn. 55), Rn. 29.

⁹⁴ VerfGH NRW (Fn. 40).

⁹⁵ VerfGH NRW (Fn. 46).

⁹⁶ VerfGH NRW (Fn. 46), S. 49.

⁹⁷ VerfGH NRW (Fn. 46), S. 49; vgl. BVerfG, NJW-RR 2008, 512, 514.

⁹⁸ VerfGH NRW (Fn. 46), S. 49; vgl. BVerfG (Fn. 97), S. 513.

⁹⁹ Vgl. insgesamt VerfGH NRW (Fn. 46), S. 49.

¹⁰⁰ So BVerfG (Fn. 97), S. 514.

¹⁰¹ VerfGH NRW (Fn. 46), S. 50 f.

¹⁰² VerfGH NRW (Fn. 86), Rn. 10.

¹⁰³ VerfGH NRW (Fn. 86), S. 63 f.

¹⁰⁴ VerfGH NRW (Fn. 45), Rn. 4.

dungsgründen dargelegt hat.¹⁰⁵ Trotz einer Gehörsverletzung sind die angefochtenen gerichtlichen Entscheidungen nicht aufzuheben, wenn diese nicht auf dem Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 103 Abs. 1 GG beruhen.¹⁰⁶ Dies war etwa in einem Verfahren wegen Beitreibung einer Gerichtskostenforderung der Fall, in dem die Gerichte ein Dokument – den zugrunde liegenden Vollstreckungsauftrag – bei der Entscheidungsfindung verwertet hatten, ohne dem Beschwerdeführer trotz dessen mehrfacher Bitte in geeigneter und ausreichender Form Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der VerfGH NRW hat angenommen, dass ausgeschlossen werden konnte, dass die Gerichte bei Einräumung der Stellungnahmemöglichkeit zu einem für den Beschwerdeführer günstigeren Ergebnis gekommen wären, weil dieser auch in diesem Fall keine erfolgversprechenden Einwendungen gegen das Vorliegen einer formgültigen Grundlage für die Beitreibung der Gerichtskosten hätte erheben können.¹⁰⁷

IV. Unanfechtbarkeit der Entscheidungen des VerfGH NRW

Entscheidungen des VerfGH NRW sind grundsätzlich unanfechtbar. Das Gesetz sieht Rechtsbehelfe, die auf die Selbstkontrolle des VerfGH NRW zielen, nur in Gestalt des Antrags auf Wiederaufnahme eines abgeschlossenen Verfahrens gem. § 30 VerfGHG und des Widerspruchs gegen die Ablehnung oder den Erlass einstweiliger Anordnungen gem. § 27 Abs. 3 VerfGHG vor. Eine Gegenvorstellung ist gesetzlich nicht geregelt und nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW kein statthafter Rechtsbehelf.¹⁰⁸ Offen gelassen worden ist bisher, ob ausnahmsweise die Gegenvorstellung in besonders gelagerten Ausnahmekonstellationen zur Vermeidung groben prozessualen Unrechts beziehungsweise die Anhörungsrüge bei der Geltendmachung von Verletzungen des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör in Betracht kommen können.¹⁰⁹

V. Fazit und Ausblick

Wie die zahlreichen Entscheidungen des VerfGH NRW zeigen, hat sich die Individualverfassungsbeschwerde als grundrechtsschützender Rechtsbehelf etabliert. Auch in Ansehung beachtlicher Eingangszahlen ist es dem VerfGH NRW gelungen, durchweg zeitnahen Rechtsschutz zu gewährleisten. Er hat das Verfassungsprozessrecht konkretisiert und damit zusätzlich Rechtssicherheit für Rechtsschutzsuchende geschaffen. In einer Vielzahl von Entscheidungen hat er Akte der öffentlichen Gewalt des Landes am Maßstab der Landesverfassung gemessen und vereinzelt korrigierend eingegriffen. Jede Entscheidung ist dabei ein wichtiger Baustein, sowohl bei den Trägern der öffentlichen Gewalt als auch bei den Menschen das Bewusstsein für die Landesgrundrechte zu schärfen und noch stärker ins Zentrum ihrer Aufmerksamkeit zu rücken. Die Entwicklung der bisherigen Eingangszahlen des Jahres 2020 weist darauf hin, dass der VerfGH NRW auch weiterhin auf mindestens gleichbleibendem Niveau als „Hüter der Landesgrundrechte“ gefragt sein wird. Dies lässt nicht nur eine weitere Belebung des verfassungsrechtlichen Diskurses erwarten, sondern auch, dass den Landesgrundrechten, auch außerhalb der Rezeptionsklausel des Art. 4 Abs. 1 LV, in Zukunft größere Aufmerksamkeit zuteil wird.

¹⁰⁵ VerfGH NRW, Beschl. v. 08.10.2019 (Fn. 45), Rn. 3; vgl. auch Beschl. v. 11.02.2020 (Fn. 70), Rn. 11.

¹⁰⁶ VerfGH NRW, Beschl. v. 27.08.2019 – VerfGH 28/19.VB-2, juris Rn. 17; vgl. auch Beschl. v. 18.06.2019 – VerfGH 14/19.VB-1 u. a., juris Rn. 24.

¹⁰⁷ VerfGH NRW, Beschl. v. 27.08.2019 (Fn. 106), Rn. 18 ff.

¹⁰⁸ VerfGH NRW, Beschl. v. 12.11.2019 (Fn. 29), Rn. 6; Beschl. v. 10.02.2020 – VerfGH 28/19.VB-2, juris Rn. 3 f.

¹⁰⁹ VerfGH NRW, Beschl. v. 12.11.2019 (Fn. 29), Rn. 7; Beschl. v. 10.02.2020 (Fn. 108), Rn. 5; (Fn. 31), Rn. 7.

Über das Verhältnis der drei Gewalten

Von Prof. Dr. Andreas Heusch, Präsident des Verwaltungsgerichts, Düsseldorf*

Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist tragendes Konstitutionsprinzip unserer staatlichen Ordnung. Er gilt nicht als abstraktes Prinzip, sondern in seiner konkreten Ausformung in der Landesverfassung. Dabei ist das Verhältnis zwischen den einzelnen Gewalten nicht eindimensional ausgestaltet, sondern jeweils durch vielfältige, wechselseitige Beziehungen geprägt. Diese Relationen sind in der Staatspraxis der zurückliegenden 70 Jahre auch durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes (VerfGH NRW) entfaltet worden.

I. Einleitung

„Von den Grundlagen des Landes“ handelt der nur drei Artikel umfassende Erste Teil unserer Verfassung. Zu den hier angelegten Fundamenten des Landes und seiner verfassten Staatlichkeit gehört der Grundsatz der Gewaltenteilung. Art. 3 LV normiert in drei knappen Absätzen wesentliche Kernaussagen dieses unsere staatliche Ordnung prägenden Prinzips. Die einheitliche

Staatsmacht wird in drei Staatsfunktionen geschieden, die jeweils unterschiedlichen Trägern zugewiesen werden: die Gesetzgebung dem Volk und der Volksvertretung, die Verwaltung der Landesregierung sowie den Gemeinden und Gemeindeverbänden

* Der Autor ist Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen.

den, die Rechtsprechung den unabhängigen Richtern. Damit schließt die Landesverfassung an die in der Neuzeit insbesondere durch *John Locke* und *Charles de Montesquieu* ausformulierte Lehre an, durch Teilung der staatlichen Macht deren Missbrauch abzuwehren.¹ Muss das Gewaltmonopol zur Verhinderung des Bürgerkriegs und der Gewährleistung der inneren Sicherheit beim Staat konzentriert sein – eine Forderung von unverminderter Aktualität –, so bedarf die Fülle der staatlichen Macht gleichwohl insbesondere zur Wahrung der bürgerlichen Freiheiten einer wirksamen Einhegung. In diesem Sinne ist der Grundsatz der Gewaltenteilung ein tragendes Konstitutionsprinzip der rechtsstaatlichen Verfassung.² Diese horizontale Gewaltenteilung auf Landesebene – die im Bundesstaat durch eine vertikale Teilung der Staatsgewalt zwischen Gesamt- und Gliedstaaten ergänzt wird – bringt gewiss bisweilen Verzögerungen und Hemmungen der staatlichen Handlungsfähigkeit mit sich, von denen ein gewaltmonistischer Staat frei ist.³ Mag dies für einen solchen Staat einen Reaktionsvorsprung in Krisenzeiten bedingen, in denen ein schnelles und zupackendes hoheitliches Handeln gefordert wird, so verschafft die institutionalisierte Hemmung staatlichen Agierens regelmäßig Zeit zur Abwägung der Vor- und Nachteile alternativer Entscheidungen. Die in der Gewaltenteilung grundsätzlich angelegte Notwendigkeit späterer Rechtfertigung der getroffenen Entscheidung gegenüber einer anderen Gewalt entfaltet zudem Vorwirkung, indem sie den handelnden staatlichen Akteur im Zeitpunkt der Entscheidung zur sorgsamsten Prüfung anhält. Der inhaltlichen Richtigkeit der staatlichen Entscheidung dient der Grundsatz der Gewaltenteilung aber auch insoweit, als danach die jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen gerade solchen Organen zugewiesen werden, die für die zu treffende Entscheidung nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.⁴

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist weder im Bund noch im Land rein verwirklicht. Hier wie dort geht es nicht um absolute Trennung der Gewalten, sondern um ihre gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung in der verfassungsmäßigen Ordnung.⁵ Freilich muss die in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten bestehen bleiben. Keine Gewalt darf – wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont – ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt erhalten.⁶ Ob dies der Fall ist, ist nicht vorrangig an einem der Verfassung zugrunde liegenden Rechtsprinzip, sondern nach Maßgabe der konkreten Ausgestaltung dieses Prinzips in der Landesverfassung zu beurteilen. In der Staatspraxis unseres Landes haben sich dabei in der Vergangenheit immer wieder neuralgische Konstellationen und Friktionen ergeben, die nicht anders aufgelöst werden konnten als durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs. Ist die Konfliktauflösung als solche aufgrund ihrer Verbindlichkeit bereits ein rechtsstaatlicher Gewinn, so bleibt gleichwohl die kritische Frage berechtigt, ob die verfassungsgerichtliche Relationsbestimmung zwischen den Gewalten im Einzelfall zu überzeugen vermag. Wenn das Verfassungsgericht nach Maßgabe der Landesverfassung die Kompetenzen zwischen der ersten und zweiten Gewalt abgrenzt (hierzu unter II.), macht es von den ihm selbst zugewiesenen Kompetenzen Gebrauch, bestimmt aber mittelbar durch die Intensität der Kontrolle zugleich auch seine Position im Gefüge der Gewalten. Offen zutage tritt die heikle Rolle des Gerichts, wenn unmittelbar Umfang und Reichweite seiner eigenen Kompetenzen in Rede stehen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es im Rahmen der Kontrolle eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes darum geht, welcher Einschätzungs-, Prognose- und Gestaltungsspielraum dem Gesetzgeber zugemessen wird. Je striktere Maßgaben das Gericht aus der Verfassung ableitet, je intensiver es kontrolliert, umso weiter misst es seine eigenen Befugnisse und – dies ist die Kehrseite – begrenzt die des Gesetzge-

bers. Es scheint ein nicht auflösbares Dilemma zu sein, dass das Gericht insoweit gewissermaßen auch „in eigener Sache“ entscheidet (hierzu unter III). Bei Betrachtung des Verhältnisses der Gewalten darf aber der Fokus nicht allein auf dem Verfassungsgerichtshof liegen. Dieser ist als Gericht Teil der Judikative, die in vielfältigen Beziehungen nicht nur zur ersten, sondern auch zur zweiten Gewalt steht (hierzu unter IV.).

II. Zum Verhältnis der ersten und zweiten Gewalt

Die Grundkoordinaten im Verhältnis zwischen erster und zweiter Gewalt sind in der Verfassung klar geregelt: Der Landtag als einziges unmittelbar demokratisch legitimes Organ wählt den Ministerpräsidenten (Art. 52 Abs. 1 LV NRW).⁷ Er ist – wie die von ihm ernannten Minister (Art. 52 Abs. 3 LV NRW) – von dem fortdauernden Vertrauen des Parlaments abhängig. Zwar kennt die Landesverfassung wie das Grundgesetz nur das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 61 LV NRW), aber zur Umsetzung ihres politischen Programms bedarf die Landesregierung der fortwährenden Unterstützung durch die Mehrheit der Abgeordneten. So schafft erst der durch Gesetz zu beschließende Haushaltsplan die notwendige materielle Grundlage für die Verwirklichung der Regierungsaufgabe (Art. 81 LV NRW). Dies gilt aber darüber hinaus immer dann, wenn die Umsetzung eines politischen Vorhabens der Form eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes bedarf.⁸ Die Realisierung des Vorhabens steht damit unter dem Vorbehalt des Gesetzes. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass dies insbesondere dann gilt, wenn es um Eingriffe in grundrechtliche Freiheiten geht. In diesem Bereich hat der Gesetzgeber die wesentlichen Regelungen selbst zu treffen. Soweit der Landesgesetzgeber nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu solchen grundrechtsrelevanten Regelungen befugt ist, gilt der grundrechtliche Vorbehalt des Gesetzes für ihn aufgrund seiner Bindung auch an die Grundrechte des Bundes (Art. 1 Abs. 3 GG) kraft Bundesverfassungsrechts. Da die Grundrechte des Grundgesetzes aber durch Art. 4 Abs. 1 LV NRW in die Landesverfassung inkorporiert sind, wirkt der grundrechtliche Vorbehalt auch kraft Landesverfassungsrechts. Mag im Einzelfall die Grenze der Wesentlichkeit streitig sein, so sind die

1 Zur historischen und geistesgeschichtlichen Entwicklung der Lehre von der Gewaltenteilung *Schmitt*, Verfassungslehre, 8. Aufl. auf Basis der 1928 erschienenen Erstauflage, 1993, S. 182 ff.

2 BVerfG, Urt. v. 18.12.1953, BVerfGE 3, 225 (247); Urt. v. 17.07.1984, BVerfGE 67, 100 (130); Urt. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 Rn. 196; VerfGH NRW, Urt. v. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (374).

3 Allerdings schlägt auch in einem gewaltenteiligen parlamentarischen Regierungssystem in der akuten Krise – wie sich in Zeiten der Corona-Epidemie zeigt – die Stunde der Exekutive, in der sie sich durch kluges und entschlossenes Handeln bewähren muss. Hat die Exekutive unter den Bedingungen solchen akuten Handlungszwangs den ersten Zugriff, so darf weder sie diese Lage nutzen, um dauerhaft ihren Handlungsspielraum zu vergrößern, noch darf sich das Parlament seiner Aufgaben, insbesondere auch zur Kontrolle der Regierung, begeben. Im Übrigen ist das Parlament als Forum der öffentlichen Debatte und Ort der Entscheidung umso mehr gefordert, je einschneidender staatliche Maßnahmen die Bürger treffen und grundrechtliche Freiheiten bescheiden.

4 BVerfG, Urt. v. 18.12.1984, BVerfGE 68, 1 (86); Beschl. v. 17.07.1996, BVerfGE 95, 1 (15); Urt. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 Rn. 228.

5 BVerfG, Urt. v. 18.12.1953, BVerfGE 3, 225 (247); Beschl. v. 28.11.1957, BVerfGE 7, 183 (188); Urt. v. 27.04.1959, BVerfGE 9, 268, (279); Beschl. v. 20.06.1967, BVerfGE 22, 106 (111); Beschl. v. 10.10.1972, BVerfGE 34, 52 (59); Beschl. v. 17.07.1996, BVerfGE 95, 1 (15); Urt. v. 21.10.2014, BVerfGE 137, 185 Rn. 130; Urt. v. 02.06.2015, BVerfGE 139, 194 (223 f.); Urt. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 Rn. 196.

6 BVerfG, Beschl. v. 10.10.1972, BVerfGE 34, 52 (59).

7 Zur Kreationfunktion des Parlaments *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, 2. Aufl. 2020, LV NRW, 2. Aufl., Art. 30 Rn. 6.

8 Zur Rechtsetzungsfunktion des Parlaments *Thesling* (Fn. 7), Art. 30 Rn. 4 f.

Grundsätze in langjähriger Rechtsprechung vor allem des BVerfG festgeschrieben.⁹

1. Die Organisationsgewalt des Ministerpräsidenten

Dies gilt nicht in gleicher Weise für eine Ausdehnung des Vorbehalts des Gesetzes auf nicht-, jedenfalls nicht unmittelbar grundrechtsrelevante Regelungen. Gewiss eine der umstrittensten Entscheidungen in der Geschichte des VerfGH NRW betrifft just diese Frage. Mit Urteil vom 09.02.1999 hat das Gericht entschieden, die organisatorische Zusammenführung eines herkömmlichen Innenministeriums und eines herkömmlichen Justizministeriums zu einem neuen einheitlichen Ministerium unterliege aufgrund ihrer Wesentlichkeit dem Vorbehalt des Gesetzes.¹⁰ Zwar erkannte das Gericht dem Ministerpräsidenten – in Ergänzung seines materiellen Kabinettsbildungsrechts und seiner Richtlinienkompetenz für die Gesamtpolitik – grundsätzlich die Befugnis zu, die Ministerien zu errichten sowie ihre Geschäftsbereiche zu bestimmen und abzugrenzen.¹¹ Organisatorische Maßnahmen, die den Bereich der Gerichtsverwaltung und damit den Bereich der rechtsprechenden Gewalt betreffen, seien aber weder eindeutig der Exekutive noch der Legislative zuzuordnen, sodass die Abgrenzung nach dem Kriterium der Wesentlichkeit erfolgen müsse. Danach sei die Entscheidung über die Zusammenlegung der beiden Ministerien dem Parlament vorbehalten – so im Jahre 1999 der VerfGH NRW –, da die Regelung den Grundsatz der Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Gerichte und das Rechtsstaatsprinzip, insbesondere die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes betreffe.¹² Folge dieses Urteils war die Aufgabe der Zusammenlegung; der damalige Ministerpräsident hat davon abgesehen, die Organisationsentscheidung mithilfe der ihn tragenden Regierungsfractionen auf dem Gesetzesweg durchzusetzen. Das Ergebnis der Beibehaltung eines exklusiven Ministeriums für die Justiz ist aus rechtspolitischer Sicht gewiss zu begrüßen. Verfassungsrechtlich dürften die vom VerfGH NRW angeführten Argumente jedoch kaum überzeugen.¹³ Zwar betrifft in der Tat die Einrichtung des für die Gerichte und Richter sowie die Staatsanwaltschaften zuständigen Ministeriums die Schnittstelle zwischen zweiter und dritter Gewalt. Vor diesem Hintergrund ist sowohl bei der Einräumung als auch bei der Ausübung ministerieller Befugnisse gegenüber den Organen der dritten Gewalt eine besondere Sensibilität gefordert. Dies gilt aber unabhängig davon, zu welchem Ministerium die Justiz ressortiert und wie der konkrete Aufgabenbereich dieses Ministeriums durch Entscheidung des Ministerpräsidenten zugeschnitten ist.¹⁴ Wenn vom VerfGH NRW die Wesentlichkeit der Aufgabe eines selbständigen Justizministeriums aus einem Bruch mit einer vermeintlich in Art. 98 Abs. 4 GG bestätigten Tradition hergeleitet wird¹⁵, verfängt im Übrigen auch dieser Begründungsansatz nicht. Die zitierte grundgesetzliche Regelung stellt es den Ländern frei, die Anstellung der Landesrichter der gemeinsamen Entscheidung von „Landesjustizminister“ und Richterwahlausschuss zu überlassen. Damit wird den Ländern nicht das in Art. 95 Abs. 2 GG normierte Modell der Bundesrichterwahlen aufgedrängt, sondern lediglich die Option einer kondominialen Entscheidung von Exekutive und Wahlausschuss eingeräumt. Weder unmittelbar vorgegeben noch auch nur vorausgesetzt wird damit die Existenz eines selbständigen Rechtspflegeministeriums. Der Begriff des Landesjustizministers ist in dieser Vorschrift ausschließlich funktionell zu verstehen im Sinne des Ministers, der nach dem jeweiligen Ressortzuschnitt für die Justiz zuständig ist.¹⁶

Auch jenseits solcher Organisationsentscheidungen darf aus dem Demokratieprinzip nicht fälschlich ein Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts abgeleitet werden.¹⁷ Ausgeschlossen ist allerdings ebenso, der Landesregierung eine Art Generalkompetenz zur Erfüllung der Staatsaufgaben zuzusprechen, der gegenüber die Kompetenzen der anderen Gewalten prinzipiell begrenzt seien.¹⁸ Plakative

Großformeln vergrößern und verzerren das Verhältnis der Gewalten und taugen daher wenig. Maßgeblich ist vielmehr die konkrete – ggf. erst im Wege einer methodisch stringenten Auslegung zu ermittelnde – Zuordnung der Kompetenzen in der Verfassung.

2. Frage- und Informationsrechte der Abgeordneten

Neben der Kurations- bzw. Wahlfunktion und der Rechtsetzungsfunktion des Parlaments kommt seiner Kontrollfunktion im parlamentarischen Regierungssystem eine fundamentale und prägende Bedeutung zu.¹⁹ Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht das Prinzip der Gewaltenteilung. Dieses ist – wie eingangs beschrieben – gerade auf das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt angelegt.²⁰

Wesentliches Instrument zur Kontrolle der Regierung sind das nunmehr in Art. 30 Abs. 3 LV ausdrücklich anerkannte Frage- und Informationsrecht, das jedem Landtagsabgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Landtags gegen die Landesregierung zusteht und dem eine grundsätzliche Antwortpflicht der Regierung entspricht.²¹ Dabei ist die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments freilich in zweierlei Richtung von Verfassung wegen begrenzt: Zum einen kann das Parlament die Rechte seiner Mitglieder nicht zu Lasten der Regierung weiter ausdehnen, als es die Verfassung zulässt. Insoweit gilt es, einen verfassungsunmittelbar radizierten Eigenbereich der Regierung zu respektieren. Zum anderen darf das verfassungsrechtlich fundierte Fragerecht des einzelnen Abgeordneten im Grunde nicht beschnitten, sondern nur für seine Ausübung ein gewisser Rahmen gesetzt, Modalitäten gestaltet werden. Die Geschäftsordnung darf – hier wie auch im Übrigen – für die Parlamentsmehrheit niemals Instrument sein, um eine politisch unliebsame Opposition mundtot zu machen. Gerade in Zeiten, in denen grundlegende Richtungsentscheidungen für unser Land zu treffen sind, muss das Parlament öffentliches Forum von Rede und Gegenrede bleiben, haben kritische Fragen an die Regierung hier ihren legitimen Ort.

Ist dies im Grundsatz unstrittig, so konnte und kann es nicht ausbleiben, dass Reichweite und Intensität der Kontrolle in der Praxis zuweilen in Streit geraten. Dabei stehen Antwortpflicht der Landesregierung und ihr Recht zur Antwortverweigerung in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis. Liegt

9 BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978, BVerfGE 49, 89 (126 f.); Beschl. v. 20.10.1982, BVerfGE 61, 260 (275); Beschl. v. 29.10.1987, 77, 170 (230 f.); Beschl. v. 26.06.1991, BVerfGE 84, 212 (226); Beschl. v. 02.03.1993, BVerfGE 88, 103 (116).

10 VerfGH NRW, Ur. v. 09.02.1999, NWVBl. 1999, 176.

11 VerfGH NRW, Ur. v. 09.02.1999, NWVBl. 1999, 176 (178).

12 VerfGH NRW, Ur. v. 09.02.1999, NWVBl. 1999, 176 (179 f.).

13 Die Entscheidung des VerfGH NRW ist auch im wissenschaftlichen Schrifttum insbesondere mit Blick auf die Ausdehnung der Wesentlichkeitslehre auf nahezu einhellige Ablehnung gestoßen. Siehe nur *Isensee*, JZ 1999, 1113 (1114); *Böckenförde*, NJW 1999, 1235 f.; *Wieland*, DVBl. 1999, 719 (720 f.); *Menzel*, NWVBl. 1999, 201 (205 f.).

14 *Isensee*, JZ 1999, 1113 (1115); *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 102 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 97 Rn. 28.

15 VerfGH NRW, Ur. v. 09.02.1999, NWVBl. 1999, 176 (180).

16 *Hillgruber*, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 98 Rn. 55; *Papier*, NJW 2002, 2595 (2588).

17 BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978, BVerfGE 49, 89 (125).

18 So aber *Grimm*, in: Grimm/Papier (Hrsg.), Nordrhein-Westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1986, S. 34; differenzierter *Schönenbroicher*, Die Verwaltung 2019, 41 (42).

19 VerfGH NRW, Ur. v. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (372); BVerfG, Ur. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 Rn. 196 m. w. N.; hierzu *Thesling* (Fn. 7), Art. 30 Rn. 7 ff.

20 VerfGH NRW, Ur. v. 28.01.2020 – VerfGH 5/18, UA Bl. 27; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2017, BVerfGE 146, 1 Rn. 86; Ur. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 Rn. 196.

21 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (372).

kein – in der Verfassung verankerter – Verweigerungsgrund vor, ist die erfragte Information vollständig zu geben.²² Der VerfGH NRW hat in seiner Rechtsprechung Fallgruppen herausgebildet, in denen die Regierung ausnahmsweise von einer Pflicht zur (vollständigen) Beantwortung von Fragen befreit ist: Solche Grenzen der Informationspflicht der Regierung ergeben sich aus der Funktion des Fragerechts²³; ferner aus dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme, das die Respektierung eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung mit einem grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich umfasst.²⁴ Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unterliegt als Ausübung öffentlicher Gewalt zudem den Grenzen, die durch grundrechtlich geschützte Positionen Dritter gezogen sind.²⁵ Schließlich können auch Gründe des Wohls des Bundes oder des Landes (Staatswohl) dem Bekanntwerden und damit jedenfalls der öffentlichen Information entgegenstehen.²⁶

a) Kernbereichsschutz für gemischte Gremien?

Von den hier nur grob skizzierten Ausnahmegründen stand in dem vor dem VerfGH NRW ausgetragenen Streit um bestimmte Informationen aus den Beratungen des von der Landesregierung im März 2011 gebildeten sog. „Effizienzteams“ der Topos des geschützten Kern- oder Arkanbereichs der Landesregierung inmitten. Dem zur Identifizierung von Einsparungspotenzialen im Landeshaushalt formierten Beratungsgremium gehörten neben dem Finanzminister, dem Chef der Staatskanzlei, dem Staatssekretär im Finanzministerium sowie externen Sachverständigen auch die Fraktionsvorsitzenden und haushaltspolitischen Sprecher der beiden damals regierungstragenden Fraktionen an. Verschiedene Ersuchen von Abgeordneten der damaligen Oppositionsparteien um Auskunft über die Tätigkeit dieses Teams, insbesondere über von diesem erarbeitete Vorschläge, sowie um Vorlage von diesem Team zur Verfügung gestellten Unterlagen hatte die Landesregierung unter Berufung auf den Schutz ihres Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung abgelehnt. Die dagegen gerichtete Organklage der Abgeordneten vor dem VerfGH NRW blieb ohne Erfolg. Das Gericht ordnete die Informationsbeschaffung und Beratung im Effizienzteam der internen Willensbildung der Landesregierung im Vorfeld einer Entscheidung und damit dem vor einem Zugriff der Parlamentarier geschützten Kernbereich der Exekutive zu.²⁷ Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Entsprechend enthält die Kontrollkompetenz des Landtags nicht die Befugnis, in laufende Entscheidungsprozesse einzugreifen. Erstreckt sich die Kontrollkompetenz daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge, wirkt der Kernbereichsschutz aber insoweit auch über den Zeitpunkt des Abschlusses der Entscheidungsfindung hinaus, als ein nachträglicher schrankenloser Anspruch auf Information durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigen könnte.²⁸ So überzeugend diese vom VerfGH NRW in seinem Urteil vom 15.12.2015 entwickelten allgemeinen Leitlinien und Maßgaben sind, so zweifelhaft erscheint ihre Anwendbarkeit auf die Tätigkeit des Effizienzteams aufgrund dessen spezifischer personeller Zusammensetzung unter Einbeziehung der Vorsitzenden und haushaltspolitischen Sprecher der regierungstragenden Fraktionen. Ist dieser Umstand wirklich – wie der VerfGH NRW in seinem Urteil annimmt – unbeachtlich, da aus dem Verzicht der Regierung auf Vertraulichkeit bei der Entscheidungsfindung gegenüber einzelnen Abgeordneten keine Offenbarungspflicht gegenüber anderen Abgeordneten mit einer vollständigen Aufgabe des Kernbereichsschutzes erwachse?²⁹ Steht es der Regierung bei der Reklamation des Arkanbereiches tatsächlich frei, zwischen

Abgeordneten zu differenzieren und nach ihrem eigenen freien Dünken Informationen zu gewähren bzw. zu verweigern – oder widerspricht dies nicht gerade dem gleichen Status aller Abgeordneten? Durchgreifende Zweifel an den vom VerfGH NRW gegebenen Antworten sind nicht verstummt.³⁰ Dabei ist in einem parlamentarischen Regierungssystem gewiss eine informelle, vertrauliche Kommunikation zwischen der Regierung und den Funktionsträgern der regierungstragenden Fraktionen unabdingbar für ein erfolgreiches Wirken. Anderes dürfte aber für institutionalisierte Gremien im Bereich der Regierung gelten. Der VerfGH NRW lässt im Übrigen selbst ausdrücklich offen, ob die gemischte Zusammensetzung des Effizienzteams verfassungsrechtlich zulässig war.³¹

b) Staatswohl als gemeinsame Aufgabe

In seiner jüngsten Entscheidung zu Beginn dieses Jahres zum Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten hat der VerfGH NRW neben der rechtsstaatlichen vor allem auch dessen demokratische Funktion hervorgehoben. Die parlamentarische Kontrolle ist Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.³² Durch die grundsätzlich gebotene öffentliche Beantwortung der gestellten Fragen wird aber darüber hinaus ein Konnex mit dem Volk hergestellt: Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ermöglicht nämlich auch die Kontrolle durch die Bürger und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament gegenüber dem Wähler.³³ Das Gebot öffentlicher Beantwortung gilt freilich nicht absolut. Vor allem schützenswerte grundrechtliche Belange Dritter, ebenso Gründe des Staatswohls, zu denen insbesondere auch die Funktions- und Operationsfähigkeit der Polizei sowie anderer Sicherheitskräfte gehören, können nach entsprechender Abwägung einer öffentlichen Bekanntgabe entgegenstehen. Dies rechtfertigt aber nicht eine vollständige Verweigerung der Auskunft, sondern verlangt von der Regierung in der Regel die Unterrichtung der Abgeordneten in nichtöffentlicher, vertraulicher und geheimer Form.³⁴ Die Abgeordneten, und zwar auch solche, die in fundamentaler und kritischer Opposition zur aktuellen Regierung stehen, können von dieser nicht als Außenstehende behandelt werden, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten wären. Die Staatsgewalt ist zwar auf mehrere Organe verteilt, ihnen allen aber ist das Staatswohl anvertraut.³⁵ Auf Seiten der Abgeordneten erfordert dies selbstverständlich, dass die aus sachlichen Gründen nur vertraulich gemachten Regierungsantworten auch als solche behandelt und nicht publik gemacht werden. Sollte dies gleichwohl geschehen, könnte dies in künftigen Fällen auch die gänzliche Verweigerung sensibler Antworten gegenüber dem unzuverlässigen Abgeordneten rechtfertigen. Auf diese gemeinsame Verantwortung für das Staatswohl und die sich hieraus ergebenden Pflichten von Regierung und Parlament hinzuweisen, er-

22 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (373).

23 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (373).

24 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (373 f.).

25 VerfGH NRW, Ur. v. 19.08.2008, OVG 51, 289 (292 f.); Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (375).

26 VerfGH NRW, Ur. v. 28.01.2020 – VerfGH 5/18, UA Bl. 34 f.

27 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (374 f.).

28 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (374).

29 VerfGH NRW, Ur. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (375).

30 *Theßling* (Fn. 7), Art. 30 Rn. 21 unter Hinweis auf das von *Lang* für den Landtag erstellte Rechtsgutachten „Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte“.

31 VerfGH NRW, Ur. v. 15.12.2015, NWVBl. 2016, 371 (375).

32 VerfGH NRW, Ur. v. 28.01.2020 – VerfGH 5/18, UA Bl. 27.

33 VerfGH NRW, Ur. v. 28.01.2020 – VerfGH 5/18, UA Bl. 27 f.

34 So schon VerfGH NRW, Ur. v. 19.08.2008, OVG 51, 289 (297); siehe auch BVerfG, Ur. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 Rn. 202 ff.

35 VerfGH, Ur. v. 28.01.2020 – VerfGH 5/18, UA Bl. 36.

scheint gerade in Zeiten allgemeiner politischer Polarisierung und gegenseitiger Verdächtigungen nötiger denn je.

III. Zum Verhältnis der ersten und dritten Gewalt

Das Verhältnis zwischen der ersten und dritten Gewalt ist komplex und durch verschiedene Verflechtungen und Bindungen gekennzeichnet.

1. Die Verantwortung der ersten für die dritte Gewalt

Wenn Richter an Gerichten des Landes Recht sprechen, bedarf dies wie jede Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt hinreichender demokratischer Legitimation. Sämtliche Richter des VerFGH-NRW erhalten die notwendige persönliche Legitimation nach Änderung des Art. 76 LV unmittelbar durch die Wahl im Landtag.³⁶ Wegen der Bedeutung des Amtes ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Die persönliche demokratische Legitimation der übrigen Richter des Landes ist ebenfalls auf den Landtag zurückzuführen, wird jedoch durch die Landesregierung und – soweit die Befugnis delegiert ist – durch weitere Instanzen vermittelt.³⁷ Der Landtag hat in dem durch die bundesrechtlichen Regelungen des Gerichtsverfassungsgesetzes sowie der verschiedenen Prozessordnungen gesetzten normativen Rahmen auch die grundlegenden organisatorischen Entscheidungen – nunmehr im Justizgesetz NRW vom 26.01.2010 – getroffen bzw. bestätigt. Er ist als Haushaltsgesetzgeber zudem verantwortlich für die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel für die personelle und sachliche Ausstattung der Gerichte. Er ist dabei nicht frei, vielmehr muss er insoweit der verfassungsrechtlich fundierten Justizgewährleistungspflicht genügen, indem er für eine hinreichende Ausstattung Sorge trägt. Schließlich formuliert der Landtag, soweit ihm nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung die Gesetzgebungszuständigkeiten zustehen, in Form von Landesgesetzen auch die sachlichen Maßstäbe, nach denen die Landesrichter im Streitfall zu entscheiden haben. Diese sachliche demokratische Legitimation ist für die rechtsprechende Tätigkeit unverzichtbar. Sie berechtigt den einzelnen Richter nicht nur zur Rechtsprechung im konkreten Einzelfall, sondern bindet ihn zugleich. Er ist – wie es Art. 97 Abs. 1 GG formuliert – (nur) dem Gesetz unterworfen. Diese strikte Gesetzesbindung steht nicht im Widerspruch zu der ebenfalls in dieser Norm – wie auch in Art. 3 Abs. 3 LV – verbürgten richterlichen Unabhängigkeit, sondern ist ihr notwendiges Korrelat.³⁸ Just in dieser strikten Bindung des Richters an das Gesetz liegt der innere Sinn der Unabhängigkeit. Sie ist kein Privileg des Richters. Er soll vielmehr von allen anderen Bindungen und Einflussnahmen frei sein, gerade damit er sich ohne jede Einschränkung an das Gesetz halten und so dem Willen des Gesetzgebers im konkreten Fall zur Geltung verhelfen kann.³⁹

2. Die Kontrolle des Gesetzgebers durch die dritte Gewalt

Jeder Richter hat in der Praxis – inzident – vor Anwendung eines Gesetzes zu prüfen, ob dieses Gesetz wirksam ist. Nur dann ist es Teil der maßgeblichen Rechtsordnung und kann Geltung auch im Streitfall beanspruchen. Ein Gesetz, das in Widerspruch zur Verfassung steht, ist aufgrund deren Vorrangs nicht wirksam. Kommt die Kontrollkompetenz – als Recht und Pflicht – jedem Richter zu, so ist die Verwerfungskompetenz aus Respekt vor dem Parlament bei den Verfassungsgerichten konzentriert. In diesem Sinne ist ein Richter, der ein im konkreten Streit entscheidungserhebliches (nachkonstitutionelles) Landesgesetz für unvereinbar mit dem Grundgesetz erachtet, zur Aussetzung des Verfahrens und Vorlage der Norm an das BVerfG, bei Annahme eines Verstoßes gegen die Landesverfassung zur Vorlage an den VerFGH NRW verpflichtet (Art. 100 Abs. 1 GG).⁴⁰

a) Maßgaben verfassungsgerichtlicher Kontrolle

Der VerFGH NRW kann im Rahmen einer solchen konkreten Normenkontrolle mit der Überprüfung eines Landesgesetzes am Maßstab der Landesverfassung befasst werden. Auch in anderen Verfahrensarten kann direkt oder mittelbar die Frage der Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit der Landesverfassung an das Verfassungsgericht herangetragen werden. Dies kann etwa auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags im Wege einer abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 75 Nr. 3 LV geschehen, aber auch im Rahmen einer Individual- oder Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 5 a und Nr. 5 b LV). Wenngleich die Auslegung des Verfassungsrechts grundsätzlich nach denselben Methoden zu erfolgen hat wie im Falle des einfachen Rechts, stellt die Verfassungsinterpretation wegen der oftmals lapidaren Fassung der maßgeblichen Normen eine besondere hermeneutische Herausforderung dar. Keinesfalls dürfen die Verfassungsrichter dies als Einladung zur Verwirklichung einer eigenen verfassungs- oder rechtspolitischen Agenda missverstehen. Gerade weil dem Verfassungsgericht das letzte Wort über die Verfassungsmäßigkeit des in Streit stehenden Gesetzes überantwortet ist, ist eine strikte Selbstdisziplin rechtlich gefordert. Sie wird bestärkt durch das Zusammenwirken in einem siebenköpfigen – nach beruflichem Hintergrund wie auch politischen Grundüberzeugungen gemischten – Richterkollegium, in dessen Beratung und Entscheidungsfindung nur das rationale, methodisch korrekt hergeleitete Argument Gehör findet und kritischen Einwänden Stand halten muss. Und dennoch: Selbst bei Gewähr dieser Voraussetzungen bleibt eine gewisse Offenheit der Verfassung, die kein Defizit ist, sondern derer sie bedarf, um als staatliche Grundordnung auch unter permanent sich ändernden tatsächlichen Verhältnissen fortzuwirken. Verleiht diese Offenheit der Verfassung die notwendige Elastizität, verlangt die Entscheidung im anhängigen Verfahren vom Verfassungsgericht eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Maßstabs. Das allgemeine Gebot richterlicher Zurückhaltung – an das in der rechtspolitischen Debatte gerade nach unliebsamen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zuweilen mahndend erinnert wird – hilft kaum weiter, da das Gericht zur Entscheidung verpflichtet ist und diese in der Regel divergierende Interessen und Positionen berührt, sodass sowohl die enge als auch die weite richterliche Auslegung eines Begriffs oder einer Norm Wirkungen entfaltet.

Von besonderer Brisanz sind die aufgeworfenen Fragen, wenn es um die Anerkennung und Bemessung eines rechtlichen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers geht; ebenso, wenn mit Blick auf tatsächliche Gegebenheiten und Entwicklungen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers in Rede steht. Hier ist unmittelbar das Verhältnis von Landtag und Verfassungsgericht berührt: Je enger das Gericht die Grenzen des Spielraums des Gesetzgebers zieht, umso mehr Kompetenzen misst es sich selbst zu. In diesem unvermeidbaren Spannungsverhältnis ist das Gericht gut beraten, sich im Zweifelsfall auf die dem gewaltenteiligen Staat zugrunde liegende Aufgabenverteilung zu besinnen. Das unmittelbar demokratisch legitimierte Parlament ist der politische Akteur, der zur Gestaltung berufen ist, seine Gestaltungsspielräume dürfen nicht durch eine im Wege richterlicher Interpretation fortschreitende inhaltliche Aufladung der Verfassung

³⁶ Art. 93 Satz 1 LV enthält eine Übergangsregelung für die bisherigen Mitglieder kraft Amtes, die am 30.06.2017 im Amt waren.

³⁷ Dazu unter IV.1.

³⁸ Hillgruber, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 97 Rn. 25.

³⁹ BVerfG, Beschl. v. 30.04.2003, BVerfGE 107, 395 (402 f.); siehe zu diesem Konnex Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 35.

⁴⁰ Liegt nach Auffassung des Richters ein Verstoß sowohl gegen das Grundgesetz als auch gegen die Landesverfassung vor, steht es ihm frei, ob er dem Bundes- oder Landesverfassungsgericht vorlegt oder beiden zugleich (sog. Doppelvorlage); siehe hierzu Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, 2. Aufl. 2020, LV, Art. 75 Rn. 110.

verengt werden. Wenn es um die tatsächliche Einschätzung einer gegebenen Situation oder der künftigen Entwicklung geht, hat der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Prognosespielraum. Sind seine Einschätzungen und Prognosen sachlich vertretbar, steht es dem Gericht nicht zu, diese Wertungen durch eigene zu ersetzen. Dies darf auch nicht mittelbar durch Statuierung überzogener prozeduraler oder Begründungslasten geschehen. Im Grundsatz schuldet der Gesetzgeber nämlich nur das Gesetz. Die erlassene Norm wie die Ermessensentscheidung einer Verwaltungsbehörde auf die Einbeziehung aller relevanten Umstände und deren angemessene Abwägung zu überprüfen (§ 114 VwGO), wird hingegen der Stellung des Landtags im Gefüge der Gewalten nicht gerecht.

b) Kontrolle ausreichender Finanzausstattung der Kommunen

An diese Maßgaben hat sich der VerFGH NRW in der Vergangenheit strikt gehalten, wenn die Verfassungsmäßigkeit des nach Art. 79 Satz 2 LV gebotenen übergemeindlichen Finanzausgleichs in Streit stand. Das Gericht erkennt an, dass der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hat, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Dem Gesetzgeber obliegt im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit, den Finanzbedarf von Land und Kommunen zu gewichten, Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen Finanzausstattung zu definieren und festzulegen, wie die Differenzlagen auszugleichen sind.⁴¹ Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Gericht nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Es obliegt dem Gericht hingegen nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat.⁴² Bei den Kommunen findet diese Zurücknahme richterlicher Kontrolle aus verständlichen Gründen nicht ungeteilte Zustimmung, da die verfassungsrechtliche Position der Gemeinden – dies ist die Kehrseite der Anerkennung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers – entsprechend relativiert ist. Der VerFGH NRW muss freilich darauf achten, dass die Garantie des Art. 79 Satz 2 LV nicht leer läuft. Denn ohne eine angemessene finanzielle Mindestausstattung bleibt von der in Art. 78 f. LV, Art. 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung wenig übrig.⁴³

Neben dem Gebot eines kommunalen Finanzausgleichs soll das in Art. 78 Abs. 3 LV verankerte strikte Konnexitätsprinzip im Falle der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen deren finanzielle Leistungsfähigkeit sichern. In seinem Urteil vom 09.12.2014 hat der VerFGH NRW deutlich gemacht, dass die verfassungsrechtliche Regelung eine Schutzlücke aufweist, wenn der landesgesetzlichen Begründung einer kommunalen Aufgabenzuständigkeit eine bundesgesetzliche, kostensteigernde Aufgabenänderung nachfolgt.⁴⁴ Wenn das Verfassungsgericht bei der Kontrolle des einfachen Gesetzes am Maßstab der Landesverfassung den Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers zu respektieren hat, ist diese Zurückhaltung jedoch umso mehr gegenüber dem Landesverfassungsgesetzgeber bei Bildung des verfassungsrechtlichen Maßstabs gefordert. Entsprechend sah sich das Gericht in Respekt vor dem Willen des Landesverfassungsgesetzgebers zur Schließung der Schutzlücke im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung nicht berufen.⁴⁵

c) Grenzen des Verfassungsgesetzgebers

Dass aber auch der verfassungsändernde Landesgesetzgeber nicht gänzlich frei von materiellen Bindungen ist, hat der VerFGH NRW in seinen Urteilen zur verfassungsunmittelbaren 2,5 %-Sperrklausel für Kommunalwahlen klargestellt.⁴⁶ So war die eingefügte Sperrklausel des Art. 78 Abs. 1 Satz 3 LV an der nach dem Vorbild der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG in der Landesverfassung

verankerten Regelung des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV zu messen, die ihrerseits auf die in Art. 28 Abs. 1 GG den Ländern bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsätze Bezug nimmt.⁴⁷ Damit stehen auch die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG normierten Wahlrechtsgrundsätze für die Wahlen der Vertretungen auf Gemeinde- und Kreisebene nicht zur Disposition des Landesverfassungsgesetzgebers. Der VerFGH NRW hat – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG – die sich aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergebenden Anforderungen verschärft. Danach sind zwar weiterhin Sperrklauseln nicht ausgeschlossen, wenn Funktionsbeeinträchtigungen der kommunalen Vertretungen aufgrund deren Zersplitterung ernsthaft zu befürchten sind. Insoweit bleibt dem Gesetzgeber auch künftig bei Ausgestaltung des Wahlrechts ein Gestaltungsspielraum. Freilich genügt für die Annahme einer drohenden Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit nicht die schwerfällige Meinungsbildung in ausdifferenzierten Vertretungen.⁴⁸ Im Übrigen trifft den (verfassungsändernden) Gesetzgeber eine Begründungslast. Er – nicht das Gericht – hat alle zur Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel relevanten Aspekte heranzuziehen und abzuwägen und seine Prognose künftiger Funktionsstörungen nachvollziehbar zu begründen.⁴⁹ Diese hohen Anforderungen an den Gesetzgeber sind allein deshalb gerechtfertigt, weil jede Sperrklausel einen massiven Eingriff in die grundrechtlich geschützte Wahlrechtsgleichheit bedeutet und im Übrigen der Ausschluss der Vertreter von Minderheitspositionen in den Vertretungen den für eine vitale Demokratie notwendigen inhaltlichen Diskurs verkürzt.

d) Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei unsicherer Prognose

Just diese Aspekte waren bei der vom Gesetzgeber beschlossenen Abschaffung der Stichwahl für die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nicht tangiert. Da die Landesverfassung selbst keine unmittelbaren Vorgaben für die Ausgestaltung der Bürgermeister- und Landratswahlen enthält, hatte sich der Gesetzgeber bei der einstufigen Ausgestaltung der Personenwahl im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums bewegt. Es gehört zu diesem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, im Spannungsfeld zwischen Zustimmungsgrad des gewählten Bewerbers und einer möglichst hohen Wahlbeteiligung den normativen Rahmen für die Wahlen zu definieren.⁵⁰ Dabei war die im Vergleich zu früheren Jahren fortgeschrittene Ausdifferenzierung des Parteienspektrums dem Gesetzgeber bei Erlass des Änderungsgesetzes bekannt, ohne dass sie ihn von der Abschaffung der Stichwahl hätte abhalten müssen oder zur Einholung politologischer Gutachten über deren vermutlichen Auswirkungen verpflichtet hätte. Bei solchen, auch durch politologische Prognosen nicht behebbaren Ungewissheiten über künftige Entwicklungen steht es dem Verfassungsgericht nicht an, die Einschätzung des Gesetzgebers zu korrigieren. – So die Position der in der Minderheit gebliebenen drei Richter.⁵¹ Die die Entscheidung tragende Mehrheit hat zwar

41 VerFGH NRW, Urt. v. 30.08.2016, NWVBl. 2017, 100 (105); Urt. v. 09.07.2019, NWVBl. 2020, 19 (23 f.).

42 VerFGH NRW, Urt. v. 09.07.2019, NWVBl. 2020, 19 (24).

43 Hierzu *Dietlein*, in: *Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht NRW*, 10. Edition, Systematische Einführung in das Kommunalrecht Deutschlands Rn. 72 ff. m. w. N.

44 VerFGH NRW, Urt. v. 09.12.2014, NWVBl. 2015, 140 (143).

45 VerFGH NRW, Urt. v. 09.12.2014, NWVBl. 2015, 140 (143). Der dezente Hinweis des Gerichts an den Landtag, im Rahmen der damals bevorstehenden Verfassungsnovellierung die Schließung dieser Lücke vorzunehmen, blieb indes ohne Folgen.

46 VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.2017, NWVBl. 2018, 147.

47 VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.2017, NWVBl. 2018, 147 (150 f.).

48 VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.2017, NWVBl. 2018, 147 (153 f.).

49 VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.2017, NWVBl. 2018, 147 (156).

50 So VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009, NWVBl. 2009, 304 (308 f.).

51 VerFGH NRW, Urt. v. 20.12.2019 – VerFGH 35/19, juris Rn. 179 ff.; Abgedruckt in diesem Heft, S. 30 ff.

Bodo Pieroth zum 75. Geburtstag

Verfassungsrecht: historisch und dogmatisch, theoretisch und literarisch



Herausgegeben von Christoph Görisch, Bernd J. Hartmann und Thorsten Kingreen.
2020. X, 398 Seiten. Gebunden. Buckram-Leinen. € 190,-. ISBN 978-3-8114-5268-8

Aus Anlass des 75. Geburtstags von *Bodo Pieroth* am 13. Juni 2020 würdigen seine akademischen Schüler in diesem Band sein rechtswissenschaftliches Gesamtwerk mit einer **Wiederveröffentlichung verfassungsrechtlich wegweisender Beiträge**. Die sorgfältige Zusammenstellung dieser **Ausgewählten Schriften** zeigt, dass *Bodo Pieroth* das Verfassungsrecht rechtsdogmatisch und theoretisch behandelt, sich ihm aber auch historisch und literarisch nähert. Sein Name ist untrennbar mit der rechtswissenschaftlichen **Entwicklung der Grundrechte in Deutschland** verbunden. Dieser Band versammelt daher Werke aus diesem Bereich, die als besonders repräsentativ für sein Wirken gelten. Ein weiteres Augenmerk gilt – neben Staatsstrukturprinzipien und Staatsorganisationsrecht, Verfassungstheorie und Verfassungsgeschichte – dem kulturverfassungsrechtlichen Interesse des Jubilars. Die methodisch abgesicherte und dogmatisch fundierte Rechtsarbeit am Grundgesetz durchzieht das wissenschaftliche Schaffen des Verfassungsjuristen *Bodo Pieroth*. Dies verdeutlichen einmal mehr diese **Ausgewählten Schriften**, die durch Verzeichnisse aller rechtswissenschaftlichen Publikationen und der überaus erfolgreichen forensischen Tätigkeit *Bodo Pieroth's* abgerundet werden.

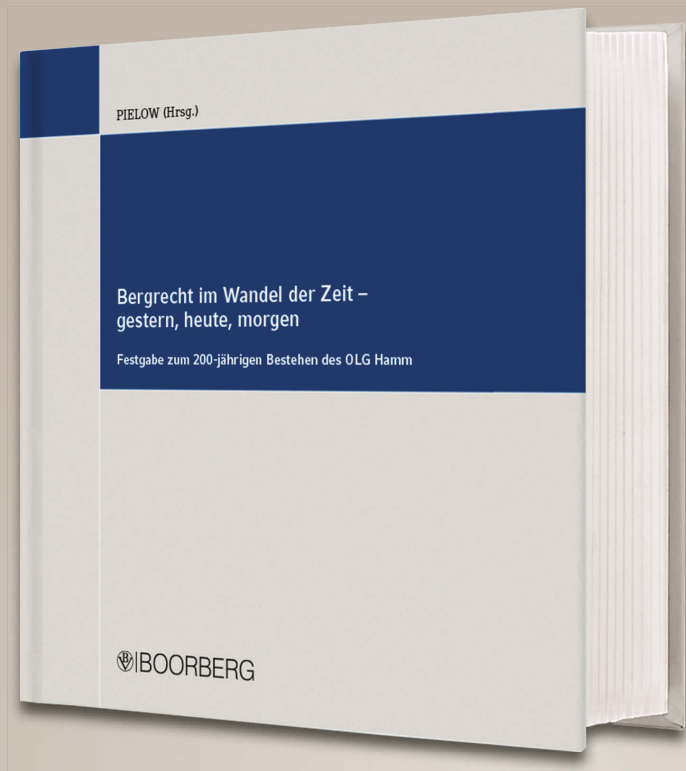
C.F. Müller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg
Tel. 089/2183-7923, Fax-7620, kundenservice@cfmueller.de, www.cfmueller.de



C.F. Müller

CFM

Marksteine der Rechtsentwicklung.



Bergrecht im Wandel der Zeit – gestern, heute, morgen

Festgabe zum 200-jährigen Bestehen
des OLG Hamm

hrsg. von Univ.-Professor Dr. Johann-
Christian Pielow, Institut für Berg-
und Energierecht, Geschäftsführender
Direktor, Ruhr-Universität Bochum

2020, 469 Seiten, € 98,-

ISBN 978-3-415-06750-9

200 Jahre Oberlandesgericht Hamm – Rechts- geschichte des Ruhrgebiets

Das Oberlandesgericht Hamm schrieb mit vielen Entscheidungen – anfänglich zum preußischen, später westfälischen Landes- und ab 1980 zum bundesdeutschen Bergrecht – die Industrie- und Rechtsgeschichte des Ruhrgebiets, vor allem des Kohlebergbaus, mit. Dies würdigt das Institut für Berg- und Energierecht der Ruhr-Universität Bochum mit einer Festgabe zum 200-jährigen Bestehen des Gerichts.

Vergangenheit und Zukunft des Bergrechts – über den Kohleausstieg hinaus

In der Jubiläumsschrift befassen sich namhafte Experten aus der Bergrechtspraxis und -wissenschaft mit der Historie sowie mit gegenwärtigen und Zukunftsfragen des Rechtsgebiets. Deutlich wird die bleibende Relevanz des Rechtsgebiets über den »Kohleausstieg« hinaus und unter veränderten Vorgaben des Ressourcen-, Klima- wie sonstigen Umweltschutzes sowie der gebotenen Rohstoffsicherung.



Leseprobe unter
www.boorberg.de/9783415067509

WWW.BOORBERG.DE

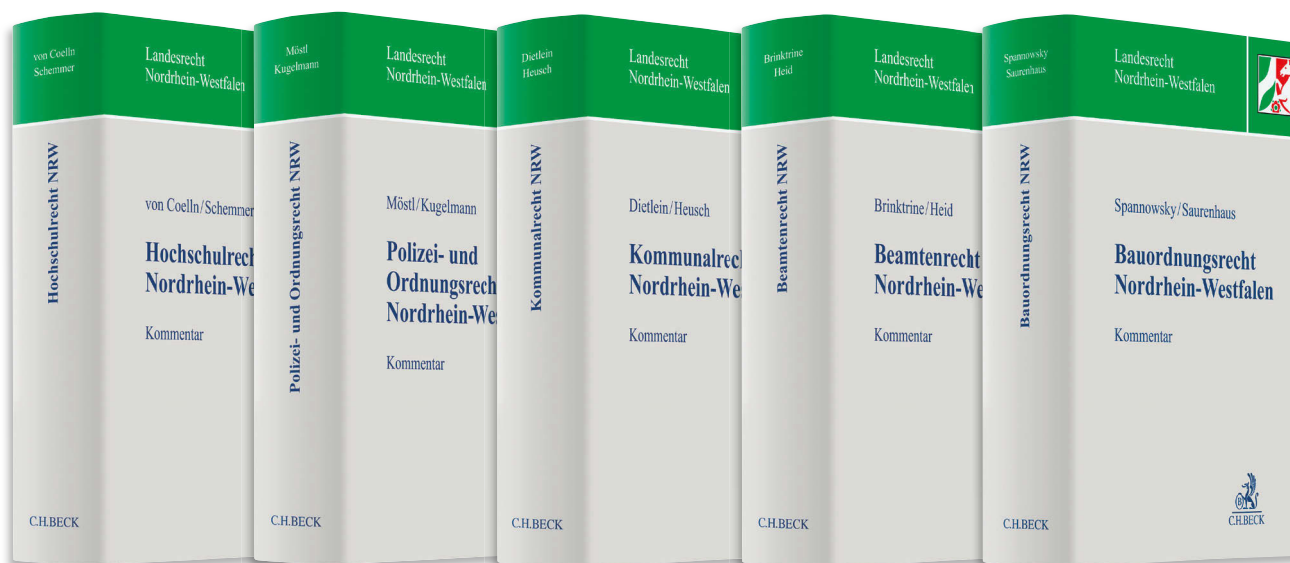
 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/7385-100 · 089/43 61 564 TEL 07 11/7385-343 · 089/43 60 00-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

NEU: BeckOK Landesrecht Nordrhein-Westfalen.

Die neue Reihe

landesrechtlicher Kommentare unterstützt Praktiker jetzt effektiv und zielgerichtet mit zahlreichen Bänden. Die Werke sind hervorgegangen aus den erfolgreichen Beck'schen Online-Kommentaren (BeckOK) und stehen jetzt auch gedruckt zur Verfügung.



von Coelln/Schemmer **Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen**

2020. In Leinen € 99,-
XV Seiten, 684 Seiten
ISBN 978-3-406-74781-6
Neu im August 2020

≡ beck-shop.de/29929938

Möstl/Kugelmann **Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen**

2020. In Leinen ca. € 109,-
Rund 1200 Seiten.
ISBN 978-3-406-74761-8
Neu im August 2020

≡ beck-shop.de/29929866

Dietlein/Heusch **Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen**

2020. In Leinen € 109,-
XVIII, 1.127 Seiten.
ISBN 978-3-406-74783-0
Neu im Juli 2020

≡ beck-shop.de/29929940

Brinktrine/Heid **Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen**

2020. In Leinen ca. € 99,-
Rund 680 Seiten.
ISBN 978-3-406-74788-5
Neu im Juni 2020

≡ beck-shop.de/29929945

Spannowsky/Saurenhaus **Bauordnungsrecht Nordrhein-Westfalen**

2020. In Leinen ca. € 99,-
Rund 710 Seiten.
ISBN 978-3-406-74793-9
Neu im August 2020

≡ beck-shop.de/29929950

Kommentarpaket für NRW.



WWW.BOORBERG.DE

Tegtmeier · Vahle

Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen – PoIG NRW – Kommentar

2018, 12. Auflage, 512 Seiten, € 74,-;
ab 15 Expl. € 71,-; ab 30 Expl. € 68,-

Mengenpreise nur bei Abnahme durch einen
Endabnehmer zum Eigenbedarf.

Polizeirecht kommentiert

ISBN 978-3-415-06206-1

In bewährter Weise zeigen die Autoren Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Recht der Gefahrenabwehr sowie dem Strafvollzugsrecht und dem Ordnungswidrigkeitenrecht auf. Leserinnen und Leser können sich so einen Überblick über Ausmaß und Grenzen polizeilicher Eingriffsbefugnisse verschaffen. Die Tiefe der Kommentierung orientiert sich an der praktischen Bedeutung der jeweiligen Vorschrift.

Blum · Mokros · Vahle

Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen Textausgabe mit Erläuterungen der Gesetzesnovellen Dezember 2018

2019, 178 Seiten, € 24,80

Polizeirecht kommentiert

ISBN 978-3-415-06498-0

Die beiden umfangreichen Gesetzesnovellen vom Dezember 2018 wurden kurz nach Erscheinen der 12. Auflage des Kommentars von Tegtmeier/Vahle zum Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW) verabschiedet. Die Gesetzesänderungen sind der Grund für die Herausgabe dieses gesonderten Bandes der Reihe »Polizeirecht kommentiert«. Als Ergänzung zum Kommentar erläutern die Autoren die zahlreichen Änderungen des nordrhein-westfälischen Polizeirechts.

**Beide Werke zusammen € 92,-
ISBN 978-3-415-06600-7**

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564 TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

im Ansatz auch die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anerkannt, ihm im Ergebnis aber eine in tatsächlicher Hinsicht unzureichende Prognose vorgehalten.⁵²

IV. Zum Verhältnis der zweiten und dritten Gewalt

In der von der Landesverfassung statuierten demokratischen und gewaltenteiligen Ordnung ist das Verhältnis von Exekutive und Judikative ebenfalls mehrdimensional ausgestaltet.

1. Die demokratische Legitimation der dritten Gewalt

Mit Ausnahme der Mitglieder des VerFGH NRW und ihrer Vertreter wird den Richtern des Landes die notwendige demokratische Legitimation über die Landesregierung und – soweit gemäß Art. 58 Satz 2 LV delegiert – über den Minister der Justiz vermittelt. Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass Landesbeamte im Sinne dieser Vorschrift auch die Landesrichter sind.⁵³ Die Norm entfaltet nicht nur eine Sperrwirkung gegenüber den nach Art. 98 Abs. 4 GG bundesverfassungsrechtlich zulässigen Richterwahlausschüssen, sondern steht auch jeder Form sog. richterlicher Selbstverwaltung entgegen. Während Richterwahlausschüsse durch entsprechende Änderung der Landesverfassung unter Berücksichtigung des in Art. 98 Abs. 4 GG vorgegebenen Letztentscheidungsrechts des Justizministers⁵⁴ eingerichtet werden könnten, wäre eine richterliche Selbstverwaltung, die nach den Vorstellungen mancher Verbandsvertreter auf eine Abkopplung der Justiz von den anderen Gewalten zielt, gerade deshalb verfassungsrechtlich unzulässig.⁵⁵ Die Richter bedürfen nämlich der vom Parlament abgeleiteten, von der Exekutive vermittelten demokratischen Legitimation. Dies ist umso notwendiger, als die korrelierende persönliche Verantwortlichkeit der Richter für ihre Entscheidungen aufgrund der ihnen verbürgten sachlichen Unabhängigkeit erheblich reduziert ist.⁵⁶ Die in Art. 3 Abs. 3 LV, Art. 97 GG verankerte Garantie der richterlichen Unabhängigkeit zielt demgemäß auch nicht auf eine institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte, sondern will den einzelnen Richter und Spruchkörper bei ihrer rechtsprechenden Tätigkeit absichern vor externen Ingerenzen, damit sie bei ihrer Entscheidung der ausschließlichen Bindung an Recht und Gesetz entsprechen können. Im Übrigen hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten die Justizverwaltung auf das Ganze gesehen eher als Garant einer sachlichen Personalpolitik und im Sinne eines effektiven Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit bewährt.⁵⁷

2. Die Kontrolle der zweiten durch die dritte Gewalt

Das Handeln der zweiten Gewalt ist grundsätzlich vollständig der Kontrolle durch die Gerichte unterworfen. Aufgrund der allumfassenden Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) gibt es prinzipiell keinen rechtsfreien Raum, der von vornherein einer gerichtlichen Kontrolle entzogen wäre.⁵⁸ Die Gerichte können jedoch nicht von sich aus tätig werden, die Kontrolle muss vielmehr durch einen Dritten angestoßen werden. Dies gilt für die verfassungs- wie die verwaltungsgerichtliche Kontrolle gleichermaßen. Der Kreis der Antragsberechtigten ist begrenzt. In der Regel muss der Dritte in eigenen Rechten betroffen sein. Die gerichtliche Kontrolle gilt auch nur der Wahrung der rechtlichen Grenzen. Soweit die materiellen Maßstäbe der zweiten Gewalt einen Handlungsspielraum gewähren, haben die Gerichte diesen strikt zu achten. Andernfalls ist ihr übergriffiges Handeln seinerseits rechtswidrig. Der Handlungsspielraum der Regierung als Gubernative ist in der Regel besonders groß. Aber auch den Ministerien, nachgeordneten Landesbehörden und Kommunen ist häufig ein Gestaltungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt. Werden die Verwaltungsgerichte angerufen, haben sie insoweit lediglich die

Einhaltung der Ermessensgrenzen zu überprüfen (§ 114 VwGO). Sind diese Grenzen gewahrt, sind die Gerichte nicht berufen, die behördlichen Ermessenserwägungen durch ihre eigenen, vermeintlich treffenderen Überlegungen zu ersetzen.⁵⁹ Insoweit ist das Gebot richterlicher Zurückhaltung nicht ein bloßer Aufruf zu richterlicher Bescheidenheit, sondern definiert eine strikte Kompetenzgrenze für die dritte Gewalt.⁶⁰ Allgemein gilt: Ein Richter, der seine Position und Entscheidungsbefugnisse nutzt, um seine eigenen rechts- oder gesellschaftspolitischen Vorstellungen – und seien sie vermeintlich noch so menschenfreundlich – durchzusetzen, missbraucht sein Amt. Die dem Amt eigene richterliche Unabhängigkeit steht ausschließlich im Dienste der strikten Bindung des Richters an Recht und Gesetz.

3. Reaktionen der zweiten Gewalt

Unterliegt die zweite Gewalt in einem Rechtsstreit vor Gericht, ist es ihr unbenommen, als Beteiligter den Rechtsweg auszuschöpfen, aber auch sachliche Kritik an der gerichtlichen Entscheidung in der Öffentlichkeit zu üben. Geschieht dies in gebotener Form und Maß, haben die Richter dies zu akzeptieren. Das Richteramt verlangt nicht nur eine Persönlichkeit, die in Unabhängigkeit entscheidet, sondern die auch sachliche Kritik aushält. Das Recht zur Kritik entbindet die Exekutive natürlich nicht davon, rechtskräftige Entscheidungen zu beachten. Sie kann aber den ihr nicht genehmen Richterspruch zum Anlass nehmen, um auf eine Änderung der maßgeblichen Rechtslage in den hierfür vorgesehenen Verfahren für die Zukunft hinzuwirken.

V. Schluss

Das Verhältnis der Gewalten ist weder nach der Verfassungsordnung unseres Landes noch in der bisherigen Staatspraxis vorrangig durch ein Gegeneinander gekennzeichnet. Die drei Gewalten und ihre Vertreter sind vielmehr als Teile des einen Staates einander zugeordnet. Diese Verbindung begründet auch eine Pflicht zur Organtreue, die die Art und Weise der Ausübung zugewiesener Kompetenzen sowie allgemein die Form des Umgangs prägt. Überdies kann sie sich verfahrensrechtlich auch in einer vorherigen Rügeobliegenheit konkretisieren.⁶¹ In ihrer gegenseitigen Zuordnung konnten die drei Gewalten unter Geltung der Landesverfassung in den zurückliegenden 70 Jahren in ihrer jeweils spezifischen Funktion zum Besten des Gemeinwohls beitragen. Ihm sind sie auch in Zukunft verpflichtet.

52 VerFGH NRW, Urt. v. 20.12.2019 – VerFGH 35/19, juris Rn. 126 ff.; Abgedruckt in diesem Heft, S. 30 ff.

53 *Dästner*, LV, Art. 58 Rn. 1; *Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, LV, Art. 58 Anm. 2 b); *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, LV, 2002, Art. 58 Rn. 9.

54 BVerfG, Beschl. v. 04.05.1998, NJW 1998, 2590 (2592).

55 *Minkner*, Die Gerichtsverwaltung in Deutschland und in Italien, 2015, S. 308 ff.

56 *Sennekamp*, NVwZ 2010, 213 (215 f.); *Wittreck* (Fn. 14), S. 127 f.

57 *Papier*, NJW 2002, 2585 (2592).

58 Umstritten ist freilich, ob und inwieweit das Begnadigungsrecht einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt; hierzu *Heusch* (Fn. 40), Art. 59 Rn. 3 ff.

59 Zutreffend *Schönenbroicher*, Die Verwaltung 2019, 41 (51).

60 Hierzu auch *Schönenbroicher*, NWVBl. 2020, 101 (104).

61 So haben etwa Abgeordnete, die eine an die Regierung gerichtete Frage als unzureichend ansehen, vor Anrufung des Verfassungsgerichts die Regierung mit diesem Einwand zu konfrontieren, um auf diese Weise außergerichtlich den Streit beizulegen; VerFGH NRW, Urt. v. 28.01.2020 – VerFGH 5/18, UA Bl. 22 f.; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 22.11.2011, BVerfGE 129, 356 (375); Urt. v. 07.11.2017, BVerfGE 147, 31, Rn. 19.

SCHLAGLICHTER AUF DIE LANDESGRUNDRECHTE

Im Schatten der großen Schwester

Von Justizminister a.D. Thomas Kutschaty, MdL, Essen*

Die in der Landesverfassung verankerten Grundrechte standen lange im Schatten der grundgesetzlich garantierten Grundrechte. Das könnte sich jetzt ändern. Und zwar nicht nur wegen Corona. Denn nicht nur die Grundrechte der Landesverfassung könnten geradezu eine Renaissance erleben.

So zum Beispiel Art. 27 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen¹:

„Artikel 27

(1) Großbetriebe der Grundstoffindustrie und Unternehmen, die wegen ihrer monopolartigen Stellung besondere Bedeutung haben, sollen in Gemeineigentum überführt werden.“

Wer denkt da gerade nicht in Zeiten von Corona an Mundschutzmasken, Beatmungsgeräte und Medikamente? Dabei wollten auch die Mütter und Väter dieser Bestimmung weit überwiegend keinen Kommunismus, sondern schlicht Daseinsvorsorge. Der Krieg hatte ihnen gezeigt, wie wichtig eine (nicht mehr) funktionierende Infrastruktur für die gesamte Gesellschaft ist. Im Verlauf der Jahre ist der Geist der Landesverfassung verfliegen. Doch nun, zum 70. Jahrestag unserer Landesverfassung, wird wieder über systemrelevante Infrastrukturen gesprochen, auf die die Gemeinschaft mehr Einfluss haben müsse.

Auch wenn ich die Verfassung sehr achte, halte ich persönlich Gemeinschaftseigentum nicht für eine Lösung. Doch im Landtag wird aktuell ein Gesetzentwurf beraten, der es gestatten soll, medizinisch benötigte Materialien zu beschlagnahmen. Das ist auch eine Form der Vergemeinschaftung.

Lange spielten auch die Landesgrundrechte in der politischen Auseinandersetzung eine eher untergeordnete Rolle. Aber die breite öffentliche, auch verfassungsrechtliche Debatte um das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz² des Landes hat gezeigt, wie wichtig Grundrechte und ein funktionsfähiges Parlament gerade in Krisenzeiten sind. Es bedarf eines Parlaments, das sich auch in Krisenzeiten selbstbewusst als Hüter der Verfassung und der (Landes-)Grundrechte versteht und zugleich seinen Beitrag zur Bewältigung der Probleme bringt. Die Freiheitsrechte des Einzelnen sind keine Gefahr für die Gemeinschaft. Im Gegenteil! Sie sind die Voraussetzung der Freiheit aller!

Die Landesverfassung wurde nach dem Grundgesetz verabschiedet. Sie vermeidet weitgehend Überschneidungen mit dem Grundgesetz und verzichtet bewusst auf Parallelregelungen. Sie inkorporiert³ über die Rezeptionsklausel⁴ in Art. 4 Abs. 1 die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte in die Landesverfassung zu unmittelbar geltendem Landesrecht,⁵ was überwiegend als dynamische Einbeziehung verstanden wird.⁶ Daneben enthält die Landesverfassung auch eigene ausformulierte Bestimmungen mit Grundrechtscharakter,⁷ die zum Teil weitergehenden Grundrechtsschutz bieten, als das Grundgesetz.⁸ Diese Grundrechtsbestimmungen haben die gleiche Geltungskraft wie die aus dem Grundgesetz übernommenen.⁹ Die in der Landesverfassung garantierten Grundrechte bilden den eigentlichen Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Landes,¹⁰ sind Ausdruck der Eigenstaatlichkeit des Landes und machen Landesverfassung zu einer Vollverfassung.¹¹ Sie sind in erster Linie dazu bestimmt, die Freiheitssphäre des und der Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu schützen und sind Abwehrrechte gegen den Staat. Sie verpflichten alle staatlichen Organe, die Verwirklichung dieser Rechte aktiv zu schützen und zu fördern.

Die 2013 vom Landtag NRW eingesetzte Verfassungskommission sollte auch die Möglichkeit der Erweiterung der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes um die Individualverfassungsbeschwerde prüfen.¹² In diesem Zusammenhang wurde auch über die Landesgrundrechte beraten. Aus dem Abschlussbericht der Kommission geht hervor, dass auch geprüft wurde, ob mit der Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof „nur“ die Verletzung der grundrechtlichen Gewährleistungen der Landesverfassung gerügt werden können sollte, die über die grundrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgehen.¹³ Letztlich kam eine Einigung zur verfassungsrechtlichen Festschreibung der Individualverfassungsbeschwerde in der Verfassungskommission nicht zu Stande.

Erst in der jetzigen 17. Wahlperiode des Landtags kam es zu einer fraktionsübergreifenden Verständigung zur zunächst einfach-gesetzlichen¹⁴ und etwas später auch verfassungsrechtlichen Verankerung¹⁵ der Individualverfassungsbeschwerde. Diese jetzt kann mit der Behauptung erhoben werden, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in dieser Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen enthaltenen Rechte verletzt zu sein.¹⁶ Mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Individualverfassungsbeschwerde wird die Bedeutung der Landesgrundrechte zunehmen.

Weil die Bewältigung der Corona-Krise die gesamte Gesellschaft vor eine extreme Herausforderung gestellt hat und noch weiter stellen wird, werden viele Grundrechte zeitweilig eingeschränkt. Aber genauso wichtig ist es, diese Grundrechte schrittweise unter Beachtung der jeweiligen aktuellen gesundheitlichen Lage wieder vollständig zur Geltung zu bringen.

Dieses Zurückführen der Einschränkung der Grundrechte wird beweisen, wie wertvoll und wichtig diese sind. Es wird sich ein neues Bewusstsein bilden, auch für unsere Landesgrundrechte.

Die Landesgrundrechte können durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, aber auch durch einen selbstbewussten Landtag aus ihrem Schattendasein herausgeführt werden.

Ich plädiere daher für einen zweiten Teil der Verfassungskommission. Wir sollten jetzt die Landesgrundrechte überprüfen. Sollen die Landesgrundrechte zielgenau ausgeweitet und so die Landesverfassung behutsam fortentwickelt werden? In der Literatur

* Thomas Kutschaty ist Mitglied des Landtags. Er war von 2010 bis 2017 Justizminister des Landes NRW. Derzeit ist er Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion.

1 Im Folgenden „Landesverfassung“

2 Gesetzentwurf – Landtag NRW, Drs. 17/8920

3 Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 4 Anm. 1.

4 Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Rn. 14.

5 Dästner, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 4 Rn. 1.

6 Kamp (Fn. 4), Art. 4, Rn. 32.

7 Dästner (Fn. 5) Art. 4 Rn. 3

8 Kamp (Fn. 4), Art. 4 Rn. 6

9 Dästner (Fn. 5), Art. 4 Rn. 3.

10 Dästner (Fn. 5), Art. 4 Rn. 8.

11 Kamp (Fn. 4), Art. 4 Rn. 14.

12 Landtag NRW, Drs. 16/3428 2. Neudruck.

13 Abschlussbericht der Verfassungskommission, Landtag NRW Drs. 16/12400, S. 101 f.

14 Gesetz vom 21.07.2018 GV.NRW 2019 S. 400

15 Gesetz vom 11.04.2019 GV.NRW 2019 S. 202

16 Art. 75 Nr. 5 a Landesverfassung und § 53 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen.

wurde dies bisher zurückhaltend bewertet.¹⁷ Dabei könnte sich der Landtag auch mit der Frage einer möglichen ausdrücklichen Regelung eines Zitiergebotens befassen.¹⁸

Denn die Corona-Krise ist eine schwere Gesundheitskrise; sie ist aber keine Krise der Demokratie und des Parlamentarismus. Der Landtag war und ist voll funktionsfähig und bereit für mutiges und entschlossenes Handeln. Jetzt gilt es, auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht nach vorne zu denken. Welche Schlussfolgerungen wollen wir aus dieser Zeit ziehen? Wie wollen wir unsere

Verfassung behutsam im Sinne ihrer Mütter und Väter fortentwickeln? Und wie wollen wir manche Bestimmungen aus dem Schatten in das Licht holen, das ihnen gebührt?

Ich bin der festen Überzeugung, dass dieser Diskurs den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft weiter stärken kann.

¹⁷ *Kamp* (Fn. 5), Rn. 45 m. w. N.

¹⁸ Zum Diskussionsstand in der Rechtswissenschaft *Gmeiner*, NWVBl. 2019, 273.

70 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen: Landesgrundrechte in Zeiten der Krise

Von Rechtsanwalt Dr. Jörg Geerlings, MdL, Neuss*

Ein Verfassungsjubiläum ist ein besonderer Anlass zur Rückschau. Zu sagen, die Landesverfassung habe sich bewährt, greift dabei viel zu kurz. Unsere Landesverfassung ist Ausdruck unseres föderalen Staates und hat wesentlich dazu beigetragen, Nordrhein-Westfalen – einst als Bindestrich-Land tituliert¹ – zu einem handlungsfähigen Staat zu formen, der in seiner Vielfalt geeint ist und vielfach auch als „kleine“ Bundesrepublik Deutschland bezeichnet wird. Ministerpräsident *Armin Laschet* formuliert zutreffend: „Wir sind als Industrie-, Energie- und Transitland das wirtschaftliche Schlüsselland der Bundesrepublik, wir sind Einwanderungs- und Integrationsland seit vielen Jahrzehnten, und wir sind zweifellos das europäischste aller Länder in Deutschland.“² Wirft man einen Blick auf die Präambel der Landesverfassung, in der es heißt: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen, verbunden mit allen Deutschen, erfüllt von dem Willen, die Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit zu überwinden, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand für alle zu schaffen...“, so kann man sagen, dass wesentliche Ziele erreicht wurden, die man aus der damaligen Nachkriegszeit nicht zu hoffen wagte.

Man kann daher dem damaligen Verfassungsgeber nur zu diesem langlebigen Werk, das bereits seinen 70. Geburtstag feiert, gratulieren; denn es hat unser Land durch viele Entwicklungen seit seiner Gründung geführt. Dies gilt auch in Zeiten der „Corona-Krise“ mit zum Teil besonders einschneidenden Maßnahmen, die alles gesellschaftliche Leben erfassen und damit auch die für ein Staatswesen fundamentalen Grundrechte. Die Landesgrundrechte standen allerdings bei der Formulierung der Landesverfassung weniger im Fokus angesichts des zerstörten Nachkriegsdeutschlands. Grundentscheidungen über Art und Form einer politischen Einheit bleiben zwar dem Grundgesetz vorbehalten³; einer Landesverfassung verbleiben jedoch Entfaltungsmöglichkeiten, die es zu nutzen gilt.

Grundrechtskataloge sind in modernen Verfassungen nicht hinwegzudenken. Sie knüpfen an europäisch-atlantische philosophische, politische und christlich-naturrechtliche Traditionen an. Dies gilt in Sonderheit für den Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes, bei dem sich der Parlamentarische Rat von den historischen Vorbildern der Reichsverfassung von 1849, der Weimarer Reichsverfassung von 1919, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen der süddeutschen Länder von 1946 leiten ließ.⁴

Die Dominanz, kombiniert durch die Wirkungen von Art. 1 Abs. 3, 31, 93 Abs. 1 Nr. 4 a und 142 GG, führte dazu, dass eine Vielzahl von Bundesländern auf die Normierung eines

eigenstaatlichen Grundrechtskatalogs vollständig verzichtete oder eine Anlehnung an den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes gesucht hat.⁵ Die Landesverfassung geht einen gemischten Weg. Sie bezieht im zweiten Teil, der die Überschrift „Von den Grundrechten und der Ordnung des Gemeinschaftslebens“ trägt, mit Art. 4 Abs. 1 die Grundrechte des Grundgesetzes ein.⁶ Dabei belässt es die Landesverfassung indes nicht, sondern normiert eigene Grundrechtsbestimmungen, beispielsweise für den Bereich des Schul- und Erziehungswesens (Art. 7 ff.), für den Schutz von Ehe und Familie (Art. 5), den Datenschutz (Art. 4 Abs. 2) sowie Kinder und Jugendliche (Art. 6). Die Formulierung eigener Grundrechtsnormen schafft damit eigenes Landesverfassungsrecht.⁷ Dies folgt schon daraus, dass getrennte Verfassungsräume von Bund und Ländern bestehen. Mit der Übernahme der Bundesgrundrechte in der Landesverfassung kommt es somit zu einer „Verdoppelung“ des Grundrechtsschutzes.⁸

Materielles (Verfassungs-)Recht bedarf indes einer prozeduralen Durchschlagskraft. Diese war im Falle der Landesgrundrechte nur eingeschränkt vorhanden, etwa im Rahmen einer inzidenten Prüfung.⁹ Dies hat sich mit der Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde in Nordrhein-Westfalen deutlich geändert.¹⁰ Damit wurde aus einem bis dahin als Staatsgerichtshof wahrgenommenen Verfassungsgericht ein „Bürgergericht“. Die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde aktiviert die grundrechtliche Substanz der Landesverfassung, steigert deren prakti-

* Rechtsanwalt Dr. Jörg Geerlings ist Mitglied des Landtags von Nordrhein-Westfalen und dort Justiziar der CDU-Landtagsfraktion.

¹ Vgl. *Menzel*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Einführung, Rn. 1 mit Verweis auf *Theodor Heuss*, der die sog. Bindestrich-Länder als „weniger originär als originell“ bezeichnete.

² Siehe Regierungserklärung v. 13.09.2017, LT-NRW, Pl.-Pr. 17/6, S. 10.

³ Vgl. *Dietlein*, AöR 120 (1995), 1 (2) m. w. N.

⁴ Vgl. *Stern*, in: ders./Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Einl. Rn. 1; grundlegend *ders.*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. 51 ff.

⁵ Ausführlich *Dietlein*, (o. Fn. 3), 1 (3) m. w. N.

⁶ Dabei handelt es sich nach allgemeiner Auffassung um einen dynamischen Verweis, der die Grundrechte nicht auf den Stand bei Entstehung der Landesverfassung statisch belässt, *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 1 Rn. 25.

⁷ Vgl. *Dietlein*, (o. Fn. 3), 1 (11), der von „Rezeption“ spricht.

⁸ Vgl. dazu ausführlich *Dietlein/Hellermann*, (o. Fn. 6), § 1 Rn. 24 ff.; ferner VerfGH NRW, NWVBl. 2014, 336 (338).

⁹ Vgl. *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2019, Art. 4 Rn. 41.

¹⁰ Vgl. LT-Drs. 17/2122; zur Einführung *Deuschmann*, ZJS 2019, 207 ff.; *Pauli*, DÖV 2019, 271 ff.; *Wedel/Klenke/Hollands*, NVwZ 2019, 125 ff.; zur Genese der Regelung *Heusch*, in: ders./Schönebroicher (Hrsg.), (o. Fn. 9), Art. 75 Rn. 55 m. w. N.

sche Relevanz und verankert sie stärker in das Bewusstsein der Bevölkerung, womit sie auch ein Instrument der Teilhabe der Bürger am Staat wird.¹¹ Damit erfahren die Landesgrundrechte eine prozedurale Absicherung, ohne die ein materielles Recht ins Leere laufen kann.

Auch ohne eigenen umfassenden Grundrechtskatalog können Landesverfassungen Impulse beisteuern. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion um die Einführung von Kinderrechten. Kinder werden im Grundgesetz zwar genannt (vgl. Art. 6), eigene Rechte werden dazu jedoch nicht formuliert. Dagegen formuliert Art. 6 LVerf NRW Rechte für Kinder und Jugendliche. Die Große Koalition plant inzwischen ebenfalls eine Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz¹², auch wenn vorgebracht wird, dass die

Rechte von Kindern mit Art. 6 GG bereits einen umfassenden Schutz im Grundgesetz gefunden haben.

Man kann festhalten, dass Landesgrundrechte ihren festen Platz in der 70-jährigen Geschichte der nordrhein-westfälischen Landesverfassung einnehmen. Ihre Bedeutung ist durch die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde gestiegen. Grundrechte dürfen auch in Zeiten der Krise nicht aus dem Blick geraten. Einschränkungen müssen angemessen begründet und parlamentarisch legitimiert werden. Sie müssen zudem auf das notwendige zeitliche Maß beschränkt werden.

¹¹ So Geerlings am 12.07.2018, LT-NRW, Pl.-Prot. 17/32, S. 79.

¹² Vgl. Koalitionsvertrag v. 12.03.2018, Z. 801 ff.

RECHTSPRECHUNG

Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen

KWahlG NRW §§ 4 Abs. 2 Satz 3, Satz 4, 46 c, LV Art. 1 Abs. 1, 78 Abs. 1 Satz 2, GG Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 (Bürgermeister- und Landratswahlen; Abschaffung der Stichwahl; Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers; Demokratieprinzip; Wahlrechtsgrundsätze; Wahlsystem; Folgerichtigkeit; einstufige Wahl; einfache Mehrheit; absolute Mehrheit; demokratische Legitimation; Wahlbeteiligung; Zustimmungsgesetz; Prognose; Prognosegrundlage; Wahl zu den Räten und Kreistagen; Größe der Wahlbezirke; Erfolgswert der Stimme; Wahlberechtigte; Wohnbevölkerung; Gebot der Wahlrechtsgleichheit; Gebot der Chancengleichheit der Wahlbewerber; Abweichungstoleranz)

1. Der Landesgesetzgeber verfügt bei der Ausgestaltung der Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser Entscheidungsspielraum wird allerdings durch die Verpflichtung eingeschränkt, nach Maßgabe des gewählten Systems die aus dem Demokratieprinzip folgenden Wahlrechtsgrundsätze zu wahren. Zudem hat der Wahlgesetzgeber das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten. Er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen. Entscheidet er sich für eine Änderung im Wahlsystem, bedarf es dafür eines sachlichen Grundes.
2. Es kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden, ob eine einstufige Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit einfacher Mehrheit diesen eine hinreichende demokratische Legitimation vermittelt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt vielmehr von den jeweils zugrunde liegenden normativen und tatsächlichen Verhältnissen ab, die für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung einer solchen Direktwahl mit einfacher Mehrheit maßgeblich sind.
3. In tatsächlicher Hinsicht stellt neben der Wahlbeteiligung der Grad der Zustimmung, auf die sich die erfolgreichen Bewerber und Bewerberinnen tatsächlich oder voraussichtlich stützen können, einen maßgeblichen Beurteilungsfaktor dar. Je höher der zu erwartende Anteil der obsiegenden Kandidaten und Kandidatinnen ist, die im einzigen Wahlgang lediglich eine weit von der absoluten Mehrheit entfernte relative Mehrheit erreichen, umso mehr ist das demokratische Prinzip der Mehrheitswahl tangiert.
4. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das bei der Ausgestaltung der Wahl zu beachtende Gebot der Sicherstellung hinreichender demokratischer Legitimation mit dem mit der Abschaffung der Stichwahl verfolgten sachlichen Grund zum Ausgleich zu bringen. Der VerfGH hat diesen Spielraum zu achten.

5. Die vom Gesetzgeber vorzunehmende Beurteilung weist prognostischen Charakter auf, die der VerfGH in der Regel nur dann beanstanden kann, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft ist. Bei der Wahlgesetzgebung genügt der Gesetzgeber dem Erfordernis einer gültigen Prognose nur dann, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Prognose auf einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage beruht.

6. Im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlsystem hat die Größe der Wahlbezirke jedenfalls insoweit Auswirkungen auf den Erfolgswert der Stimme, als die personelle Zusammensetzung der Räte und Kreistage betroffen ist. Denn bei der Wahl der jeweiligen Wahlbezirksvertreterinnen und -vertreter handelt es sich um eine reine Mehrheitswahl. Es muss deshalb gewährleistet sein, dass die Wählerinnen und Wähler eines Wahlbezirks im Verhältnis zu denen eines anderen Wahlbezirks die gleiche Stimmkraft haben und damit den gleichen Einfluss bei der Bestimmung der Vertretungsperson des Bezirks ausüben können.

7. Die Wahlrechtsgleichheit gebietet im Grundsatz eine Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl nur der Wahlberechtigten. Anknüpfungspunkt des Gleichheitsgrundsatzes sind die Wahlberechtigten, nicht die Wohnbevölkerung.

8. Die Heranziehung der Deutschen sowie der Staatsangehörigen von EU-Staaten – also auch die Berücksichtigung der nicht wahlberechtigten Minderjährigen – als Bemessungsgrundlage beeinträchtigt die Wahlrechtsgleichheit nicht, solange sich der Anteil dieser Minderjährigen an der Bemessungsgruppe im Wahlgebiet nur unerheblich unterscheidet.

9. Bei einer sachgerechten, an den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der Wahlbewerber und -bewerberinnen orientierten Auslegung der § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW hat oberstes Ziel der Zuschnitt möglichst gleich großer Wahlbezirke zu sein.

10. Dabei ist eine Abweichungstoleranz von bis zu 15 % bezogen auf die Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in der Regel vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schon deshalb gedeckt, weil gewisse Abweichungen aufgrund des stetigen Bevölkerungswandels unvermeidbar sind.

11. Die (volle) Ausschöpfung der Abweichungstoleranz von 25 % aus § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW ermöglicht die Bildung von Wahlbezirken, bei denen der größte Wahlbezirk mehr als das 1,5-Fache der Einwohnerzahl der nach § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW zu

berücksichtigenden Bevölkerung des kleinsten Wahlbezirks umfasst (vgl. zu dieser äußersten Grenze auch § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). Die Ausschöpfung dieser Grenze, die grundsätzlich einen nicht unerheblichen Eingriff in die Wahlrechts- und die Chancengleichheit mit sich bringt, bedarf deshalb in der Regel der Rechtfertigung durch verfassungslegitime Gründe.

VerfGH NRW, Urt. v. 20.12.2019 – VerfGH 35/19

Sachverhalt:

Der von 83 Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags anhängig gemachte Normenkontrollantrag betraf die Frage, ob Änderungen des Kommunalwahlgesetzes NRW (KWahlG NRW) durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) mit der Landesverfassung vereinbar sind. Dabei handelte es sich zum einen um die Änderung des § 46 c KWahlG NRW, durch die bei Bürgermeister- und Landratswahlen die Stichwahl abgeschafft wurde (Art. 1 Ziffer 17 des Änderungsgesetzes), zum anderen um die Novellierung des § 4 Abs. 2 KWahlG NRW, der die Einteilung der Wahlbezirke regelt. Bei der Ermittlung der maßgeblichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke bleibt danach unberücksichtigt, wer nicht Deutscher i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG ist oder nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt. Vor der Gesetzesänderung war hinsichtlich der für die Wahlbezirkseinteilung relevanten Einwohnerzahl die durchschnittliche (Gesamt-)Bevölkerungszahl maßgeblich. Der VerfGH stellte fest, dass Art. 1 Ziffer 17 des Änderungsgesetzes mit den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 LV in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar und nichtig ist. § 4 Absatz 2 Satz 3 und 4 KWahlG in der Fassung des Änderungsgesetzes hielt der VerfGH in der aus den Gründen seiner Entscheidung ersichtlichen Auslegung für mit der Landesverfassung vereinbar.

Aus den Gründen:

A.

[...]

I.

1. a) Seit 1999 werden Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen in NRW in einer Direktwahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt. Nach § 46 c KWahlG NRW in der bis zum 16.10.2007 geltenden Fassung war gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hatte. Erhielt von mehreren Bewerbern und Bewerberinnen niemand mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, so war eine Stichwahl unter den beiden Kandidaten bzw. Kandidatinnen durchzuführen, die im ersten Wahlgang die höchsten Stimmzahlen erhalten hatten.

Bei den Kommunalwahlen 1999 fanden in 108 von 373 kreisangehörigen Gemeinden, in neun von 31 Kreisen sowie in 14 von 23 kreisfreien Städten Stichwahlen statt, bei den Kommunalwahlen 2004 in 92 von 359 kreisangehörigen Gemeinden, in fünf von 28 Kreisen sowie in 15 von 21 kreisfreien Städten. Ferner wurde bei sieben der im Zeitraum September 2000 bis September 2007 durchgeführten 29 Einzelwahlen eine Stichwahl erforderlich. Bei den Stichwahlen zu den Kommunalwahlen 1999 lag die Wahlbeteiligung in den 14 kreisfreien Städten und neun Kreisen etwa 10 % bzw. 12 % niedriger als die landesweite Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang (55 %), bei den Stichwahlen zu den Kommunalwahlen 2004 etwa 14 % bzw. 18 % niedriger als die landesweite Wahlbeteiligung im Hauptwahlgang (54,4 %). In den sieben Stichwahlen anlässlich der Einzelwahlen fiel die Wahlbeteiligung zwischen 0,9 % und 8 % niedriger aus als bei der Hauptwahl. Bei den Stichwahlen erhielten die Wahlsieger oder Wahlsiegerinnen nicht selten weniger Stimmen als der Bewerber bzw. die Bewerberin mit den meisten Stimmen im ersten Wahlgang (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 9 [= NWVBl. 2009, 304]).

b) Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 374) wurde die Stichwahl abgeschafft. Zur Wahl als Bürgermeister oder Bürgermeisterin bzw. Landrat oder Landrä-

tin genügte die (einfache) Mehrheit der Stimmen. Zugleich wurde die Möglichkeit gemeinsamer Wahlvorschläge mehrerer Parteien oder Wählergruppen eingeführt.

Ebenfalls im Jahr 2007 wurde durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 380) die Amtszeit der Bürgermeister und Landräte von fünf auf sechs Jahre verlängert mit der Folge, dass die Wahlen zu den Kommunalvertretungen von den Bürgermeister- und Landratswahlen mittelfristig entkoppelt wurden.

Der VerfGH NRW gelangte in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zum Ergebnis, dass die Abschaffung der Stichwahl und die Wahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen mit relativer Mehrheit in nur einem Wahlgang zum damaligen Zeitpunkt mit der Landesverfassung vereinbar sei (Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris).

In den 406 Bürgermeister- und Landratswahlen bei der Kommunalwahl ohne Stichwahl im Jahr 2009 erreichten 303 (= 74,63 %) der Kandidatinnen und Kandidaten ein Wahlergebnis von über 50 % der Stimmen, 71 (= 17,49 %) der Kandidatinnen und Kandidaten erzielten Ergebnisse zwischen 40 und 50 % der Stimmen. In 32 Wahlen (= 7,88 %) konnte der Wahlsieger bzw. die Wahlsiegerin weniger als 40 % der Stimmen auf sich vereinigen (vgl. LT-Drs. 17/5639, S. 4).

c) Mit dem Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl vom 03.05.2011 (GV. NRW. S. 238) machte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Abschaffung der Stichwahl rückgängig und stellte diesbezüglich im Wesentlichen die bis zum Jahr 2007 geltende Rechtslage wieder her. Die einschlägige Bestimmung in § 46 c KWahlG NRW in der bis zum 31.08.2019 gültigen Fassung lautete:

§ 46 c

(1) Jeder Wähler hat für jede Wahl eine Stimme. Als Bürgermeister oder Landrat ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Gibt es nur einen zugelassenen Wahlvorschlag, ist der Bewerber gewählt, wenn sich die Mehrheit der Wähler für ihn entschieden hat.

(2) Erhält von mehreren Bewerbern keiner mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet am zweiten Sonntag nach der Wahl eine Stichwahl unter den beiden Bewerbern statt, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmzahlen erhalten haben.

Die Aufsichtsbehörde kann einen anderen Termin der Stichwahl festsetzen, wenn besondere Umstände es erfordern. Es wird auf Grund desselben Wählerverzeichnisses gewählt wie bei der ersten Wahl.

Bei Stimmgleichheit entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los darüber, wer an der Stichwahl teilnimmt.

Bei der Stichwahl ist der Bewerber gewählt, der von den gültigen Stimmen die höchste Stimmzahl erhält. Bei gleicher Stimmzahl entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.

(3) Scheidet einer der beiden Bewerber vor der Stichwahl durch Tod oder Verlust der Wählbarkeit aus, ist die Wahl insgesamt zu wiederholen. Die Partei oder Wählergruppe, die den betreffenden Bewerber vorgeschlagen hatte, kann einen neuen Wahlvorschlag einreichen. § 20 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend. Im Übrigen findet die Wahl auf denselben Grundlagen und nach denselben Vorschriften wie die erste Wahl statt.

(4) § 4 ist nicht entsprechend anzuwenden. Abweichend von § 10 Abs. 3 können Inhaber eines Wahlscheins in jedem Stimmbezirk des Wahlgebiets wählen.

Durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie vom 09.04.2013 (GV. NRW. S. 194), geändert durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 01.10.2013 (GV. NRW. S. 564), wurde zudem die zuvor erfolgte Entkopplung der Wahlen zu den Kommunalvertretungen von den Bürgermeister- und Landratswahlen weitgehend rückgängig gemacht. Zu diesem Zweck wurde die Amtszeit der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen wieder auf fünf Jahre verkürzt. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte, die unter Geltung der alten Gesetzeslage für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt worden waren, die – sofern keine Nachwahl stattgefunden hatte – im Herbst 2015 endete, erhielten ein ein-

maliges Niederlegungsrecht anlässlich des Endes der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Herbst 2014. Davon wurde in etwa 60 % der Fälle Gebrauch gemacht mit der Folge, dass in diesen Gemeinden und Landkreisen die Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen gemeinsam mit den Wahlen der Kommunalvertretungen im Jahr 2014 stattfanden. Im Übrigen fanden die Bürgermeister- und Landratswahlen im Herbst 2015 statt. Die Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten Kommunalvertretungen endet ausnahmsweise erst nach sechs Jahren im Herbst 2020. Zu diesem Termin endet auch die Amtszeit aller Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen, die zwischen dem 27.04.2013 und dem 21.10.2015 ihr Amt angetreten haben. Die genannten Regelungen haben insgesamt zur Folge, dass ab dem Jahr 2020 die Wahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Landrätinnen und Landräte wieder regulär zusammen mit den Wahlen der Kommunalvertretungen stattfinden.

Bei der Kommunalwahl am 25.05.2014, die gemeinsam mit der Europawahl stattfand, wurde neben den Kommunalvertretungen – wie oben ausgeführt – auch ein Teil der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte gewählt. Das Wahlergebnis stellte sich hinsichtlich der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten wie folgt dar: Es fanden in zehn von 22 kreisfreien Städten Oberbürgermeisterwahlen statt; dabei war in sechs Fällen (60 %) eine Stichwahl erforderlich. In vier der sechs Stichwahlen obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Im ersten Wahlgang lag die Wahlbeteiligung bei 47,3 %, in der Stichwahl bei 33,93 %. In 18 von 31 Landkreisen fanden Wahlen zur Landrätin bzw. zum Landrat statt; in sieben Fällen (39 %) kam es zu einer Stichwahl. In sechs der sieben Stichwahlen obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die im ersten Wahlgang bereits die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Wahlbeteiligung lag im ersten Wahlgang bei 51,44 %, in der Stichwahlrunde bei 24,68 %. In 199 von 373 kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurden Bürgermeisterwahlen durchgeführt, wobei in 28 Fällen (14,07 %) eine Stichwahl nötig war. In 23 der 28 Stichwahlen setzte sich der Bewerber oder die Bewerberin durch, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt hatte. In den 28 Wahlen, in denen es zur Stichwahl kam, reduzierte sich die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen im Vergleich zum ersten Wahlgang um 27,2 % (vgl. zum Ganzen LT-Drs. 17/5639, S. 7 f.).

Bei der Kommunalwahl am 13.09.2015 wurden Landräte und Landrätinnen sowie Bürgermeister und Bürgermeisterinnen gewählt, soweit dies nicht im Jahr 2014 durch freiwillig vorgezogene Wahlen bereits geschehen war. Dabei kam es zu folgenden Ergebnissen: Es fanden in elf von 22 kreisfreien Städten Oberbürgermeisterwahlen statt; dabei war in fünf Fällen (45,5 %) eine Stichwahl erforderlich. In vier der fünf Stichwahlen obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Im ersten Wahlgang lag die Wahlbeteiligung bei 37,81 %, in der Stichwahl bei 31,82 %. In elf von 31 Landkreisen fanden Wahlen zur Landrätin bzw. zum Landrat statt; in zwei Fällen (18,2 %) kam es zu einer Stichwahl. In einer der beiden Stichwahlen obsiegte der Kandidat, der im ersten Wahlgang bereits die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Wahlbeteiligung lag im ersten Wahlgang bei 39,43 %, in der Stichwahlrunde bei 31,57 %. In 156 von 373 kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurden Bürgermeisterwahlen durchgeführt, wobei in 43 Fällen (27,56 %) eine Stichwahl nötig war. In 30 der 43 Stichwahlen setzte sich der Bewerber oder die Bewerberin durch, die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt hatte. In den 43 Fällen, in denen es zur Stichwahl kam, reduzierte sich die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen im Vergleich zum ersten Wahlgang um 14,15 % (vgl. LT-Drs. 17/5639, S. 9 f.).

Insgesamt fanden nach Wiedereinführung der Stichwahl bis zum 01.03.2019 426 Wahlen zur Bürgermeisterin bzw. zum Bürgermeister sowie zur Landrätin bzw. zum Landrat statt. Bei 98 der Wahlen (= 23,0 %) war eine Stichwahl erforderlich. In 75 dieser 98 Wahlen (= 76,53 %) obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich hatte vereinigen können. Bei 70 der 98 Stichwahlen konnte ein Stimmenzuwachs (in absoluten Zahlen)

bei den in der Stichwahl erfolgreichen Kandidaten und Kandidatinnen festgestellt werden, wobei dieser in 50 Fällen dem Sieger oder der Siegerin des ersten Wahlgangs auch in der Stichwahl zum Sieg verhalf. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung in vier der 98 Stichwahlen bei der Stichwahl höher als im ersten Wahlgang, in allen anderen Stichwahlen war sie geringer. Insgesamt war die Wahlbeteiligung bei allen durchgeführten Stichwahlen (gemessen an den Gesamtstimmzahlen) 13,42 % niedriger als im ersten Wahlgang (vgl. LT-Drs. 17/5639, S. 4 f.).

2. Bei den Wahlen zu den Stadt- bzw. Gemeinderäten und den Kreistagen in NRW handelt es sich um ein System aus vorgeschalteter Mehrheitswahl und ausgleichender Verhältniswahl nach Reservelisten im ganzen Wahlgebiet.

Wahlberechtigt für die Wahl in einem Wahlgebiet ist, wer am Wahltag Deutscher i. S. v. § 116 Abs. 1 GG ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt, das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat und mindestens seit dem 16. Tag vor der Wahl in dem Wahlgebiet seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat (§ 7 KWahlG NRW).

Das Wahlgebiet ist das Gebiet der jeweiligen Körperschaft, deren Vertretung gewählt wird (§ 1 Abs. 2 Satz 1 KWahlG NRW). Es obliegt dem Wahlausschuss der Gemeinde bzw. des Kreises, das Wahlgebiet in mehrere Wahlbezirke einzuteilen (§ 4 Abs. 1 KWahlG NRW).

Die Zahl der zu wählenden Vertreter für den Rat und den Kreistag hängt von der Bevölkerungszahl ab und beträgt für Gemeinden mindestens 20 und höchstens 90, für Kreise mindestens 48 und höchstens 72 (§ 3 Abs. 2 KWahlG NRW). Zusätzliches Mitglied ist der bzw. die direkt gewählte Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin (§ 40 Abs. 2 Satz 2 GO NRW) sowie der bzw. die direkt gewählte Landrat bzw. Landrätin (§ 25 Abs. 1 KrO NRW). Die Hälfte der Vertreter und Vertreterinnen wird in den einzelnen Wahlbezirken nach relativer Mehrheitswahl und die Hälfte über geschlossene Listen, die sog. Reservelisten, gewählt (§ 3 Abs. 2, § 31 Satz 2, § 32 Satz 1, § 33 KWahlG NRW). Die Wähler und Wählerinnen haben pro Person eine Stimme, mit der sie einen Wahlbezirkskandidaten oder eine Wahlbezirkskandidatin und, falls diese von einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt sind, zugleich die von ihr für das Wahlgebiet aufgestellte Reserveliste wählen (§ 31 Satz 1 und 2 KWahlG NRW).

In den Wahlbezirken sind jeweils diejenigen Kandidaten und Kandidatinnen gewählt, die die relative Mehrheit der abgegebenen gültigen Wahlbezirksstimmen erzielt haben (§ 32 Satz 1 KWahlG NRW). Für die Verteilung der Gesamtmandate nach Verhältniswahlgrundsätzen (vgl. dazu § 33 KWahlG NRW) werden von der Ausgangszahl die Sitze erfolgreicher Einzelbewerber abgezogen. Die verbleibenden Sitze werden auf die Parteien und Wählergruppen entsprechend dem Verhältnis ihrer insgesamt erreichten Stimmzahlen im gesamten Wahlgebiet verteilt. Von den danach entfallenden Sitzen werden die in den Wahlbezirken direkt errungenen Mandate abgezogen. Verbleibende Sitze werden entsprechend der Reihenfolge der Kandidaten und Kandidatinnen auf der Reserveliste vergeben. Erringt eine Partei sog. Überhangmandate, weil sie in den Wahlbezirken mehr Sitze gewinnt, als ihr nach dem Stimmenverhältnis insgesamt zustehen, verbleiben ihr diese Mandate. Die übrigen Parteien erhalten in diesem Fall Ausgleichsmandate.

Hinsichtlich der durch den Wahlausschuss der jeweiligen Körperschaft vorzunehmenden Abgrenzung der Wahlbezirke sah § 4 Abs. 2 KWahlG NRW in der bis zum 23.04.2019 geltenden Fassung folgende Vorgabe vor:

Bei der Abgrenzung der Wahlbezirke ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass räumliche Zusammenhänge möglichst gewahrt werden. Sind Bezirke nach der Gemeindeordnung vorhanden, so soll die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit eingehalten werden. Die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet darf nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen.

3. Im Oktober 2018 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften in den Landtag ein (LT-Drs. 17/3776). Änderungen hinsichtlich der Stichwahl und der Vorgaben für die Einteilung der Wahlbezirke waren zunächst nicht vorgesehen.

Im November 2018 erfolgte ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP (LT-Drs. 17/4305). Danach sollte durch eine Änderung des § 46 c KWahlG NRW die Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen erneut abgeschafft werden. Dazu wird im Änderungsantrag zum Gesetzentwurf ausgeführt, die Wiedereinführung der Stichwahl im Jahr 2011 habe nicht die erhoffte Wirkung gezeigt. [...]

Ferner sollte nach dem Änderungsantrag die Regelung zur Einteilung der Wahlbezirke in § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW, nach der in einem Wahlbezirk die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen darf, hinsichtlich der Ermittlung dieser Einwohnerzahl ergänzt werden. Es sollte unberücksichtigt bleiben, wer nicht Deutscher i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt.

Zur Begründung heißt es in dem Änderungsantrag, mit der Regelung werde die Einteilung der Wahlbezirke an die Rechtsprechung des BVerfG (Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris) und die Regelungen des Bundeswahlgesetzes angepasst, um den gleichen Zählwert der abgegebenen Stimmen zu gewährleisten (LT-Drs. 17/4305, S. 2). [...]

Der Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen und der Hauptausschuss führten am 15.02.2019 eine gemeinsame Anhörung zum Gesetzentwurf durch. Zur Frage der Abschaffung der Stichwahl und der beabsichtigten Vorgabe für die Einteilung der Wahlbezirke äußerten sich neben Rechtswissenschaftlern Vertreter und Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände des Landes und Vertreter aus der Kommunalpolitik (LT-Ausschussprotokoll 17/551). [...]

Am 02.04.2019 brachten die Fraktionen von CDU und FDP einen weiteren Änderungsantrag ein (LT-Drs. 17/5639). Abweichend vom ursprünglichen Entwurf sollte die Neuregelung des § 46 c KWahlG NRW betreffend die Stichwahl erst zum 01.09.2019 in Kraft treten. Außerdem wurde eine redaktionelle Änderung an der geplanten Regelung zur Einteilung der Wahlbezirke vorgenommen. Ferner erfolgte mit dem Antrag eine ausführliche Begründung der bereits zuvor mit dem Änderungsantrag vom November 2018 (LT-Drs. 17/4305) eingebrachten Vorschläge zur Einteilung der Wahlbezirke und zur Abschaffung der Stichwahl. [...]

Am Ende der Beratungen nahmen der Hauptausschuss und der Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen in ihren Sitzungen am 04. bzw. 05.04.2019 den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge (LT-Drs. 17/4305, 17/5082 und 17/5639) an. Der Kommunalausschuss sprach eine entsprechende Beschlussempfehlung aus. Am 11.04.2019 verabschiedete der Landtag auf der Grundlage der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts (LT-Drs. 17/5666) in dritter Lesung das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften (LT-Plenarprotokoll 17/56), das am 23.04.2019 verkündet wurde (GV. NRW. S. 202). Die Neuregelung zur Abschaffung der Stichwahl (§ 46 c KWahlG NRW) trat am 01.09.2019, die übrigen Regelungen am 24.04.2019 in Kraft.

Die einschlägigen Bestimmungen im Kommunalwahlgesetz lauten:

§ 4

(...)

(2) Bei der Abgrenzung der Wahlbezirke ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass räumliche Zusammenhänge möglichst gewahrt werden. Sind Bezirke nach der Gemeindeordnung vorhanden, so soll die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit eingehalten werden. Die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet darf nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen. Bei der Ermittlung der Einwohnerzahl bleibt unberücksichtigt, wer nicht Deutscher im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes ist oder nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt.

(...)

§ 46 c

(1) Jeder Wähler hat für jede Wahl eine Stimme. Als Bürgermeister oder Landrat ist gewählt, wer von den gültigen Stimmen die höchste Stimmenzahl erhalten hat. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das

vom Wahlleiter zu ziehende Los. Gibt es nur einen zugelassenen Wahlvorschlag, ist der Bewerber gewählt, wenn sich die Mehrheit der Wähler für ihn entschieden hat.

(2) § 4 ist nicht entsprechend anzuwenden. Abweichend von § 10 Abs. 3 können Inhaber eines Wahlscheins in jedem Stimmbezirk des Wahlgebiets wählen.

II.

1. Mit dem am 18.07.2019 eingeleiteten Normenkontrollverfahren beantragen die Antragstellerinnen und Antragsteller festzustellen, dass

1. die Änderung des § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW a. F. durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) und damit der § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW n. F. und

2. die Änderung des § 4 Abs. 2 KWahlG NRW a. F. durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) und damit der § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW n. F.

mit der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen unvereinbar sind.

[...]

2. – 3.

[...] (Der Landtag und die Landesregierung sind dem Antrag entgegengetreten.)

B.

I.

Der Antrag zu 1. ist dahingehend auszulegen, dass neben der Änderung des § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW a. F. auch die Streichung der § 46 c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW a. F. (durch Art. 1 Ziffer 17 Buchst. b und c des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften) verfahrensgegenständlich ist. Die als verfassungswidrig gerügte Abschaffung der Stichwahl und Einführung einer einstufigen Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten hat der Gesetzgeber nicht nur durch die Neufassung des § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW umgesetzt, sondern darüber hinaus auch durch die Streichung der Absätze 2 und 3, in denen die Einzelheiten zur Stichwahl geregelt waren.

II.

Über den konkreten Normenkontrollantrag zu 2. hinaus ist ferner auch § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW von Amts wegen in die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzubeziehen, weil die zur Überprüfung gestellte Vorschrift des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW mit dem vorangehenden Satz in einem untrennbaren Regelungszusammenhang steht, beide Vorschriften also notwendige Bestandteile einer Gesamtregelung sind (zur Gebotenheit einer solchen Ausdehnung des Prüfungsgegenstandes bei der bundesverfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle siehe BVerfG, Urt. v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05 –, BVerfGE 128, 1 = juris, Rn. 117 m. w. N.). Isoliert betrachtet bildet § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG keine sinnvolle eigenständige Regelung (vgl. dazu auch Kees, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 76 Rn. 37).

III.

Ausgehend davon ist das Verfahren der Normenkontrolle auf eine objektive Rechtskontrolle ausgerichtet und somit hinsichtlich der Kontrolldichte nicht auf die Rügen der Antragsteller und Antragstellerinnen beschränkt (vgl. Geller-Kleinrahm/Kleinrahm/Dickersbach/Kühne, LV NRW, Stand: Februar 1994, Art. 75 Anm. 2 f); zur bundesverfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle siehe auch Kees, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 76 Rn. 1, 35).

C.

I.

Der Antrag ist nach Art. 75 Nr. 3 LV, § 12 Nr. 6, § 47 Buchst. a VerfGHG zulässig. Die zur Überprüfung gestellten Regelungen des Kommunalwahlgesetzes können als Landesrecht im abstrakten Normenkontrollverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung geprüft werden. Der Antrag ist von 83 und damit wie erforderlich von mehr als einem Drittel der insgesamt 199 Mitglieder des Landtags gestellt worden.

II.

Der Zulässigkeit des Antrags zu 1. stehen weder die Bindungswirkung (vgl. § 26 Abs. 1 VerfGHG) noch die Gesetzeskraft (vgl. § 26 Abs. 2 VerfGHG) des Urteils des VerfGH vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) entgegen, weil sich der Streitgegenstand geändert hat. Mit Urteil vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) hat der VerfGH die Vereinbarkeit des § 46 c Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 374) mit der Landesverfassung festgestellt, während nunmehr § 46 c KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) Gegenstand des Verfahrens ist.

III.

Das erforderliche objektive Klarstellungsinteresse, das nur das Gebotensein einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm verlangt (vgl. StGH HE, Urt. v. 11.06.2008 – P.St. 2133, P.St. 2158 –, NVwZ 2008, 883 = juris, Rn. 155), liegt vor. Es ist im Falle des Antrags nach § 47 Buchst. b VerfGHG durch den Antragsgrund – die Überzeugung des Antragstellers oder der Antragstellerin von der Unvereinbarkeit der zur Überprüfung gestellten Norm mit der Verfassung – indiziert und fehlt nur im Ausnahmefall (vgl. zum Bundesrecht etwa BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 – 2 BvF 1/07 –, BVerfGE 127, 293 = juris, Rn. 100 m. w. N.; zum jeweiligen Landesrecht StGH HB, Urt. v. 06.06.1977 – St 1/75 –, DÖV 1977, 595 = juris, Rn. 91; VerfGH BE, Beschl. v. 18.06.2014 – 165/12 –, juris, Rn. 27; VerfGH RP, Urt. v. 22.02.2017 – VGH N 2/15 –, DVBl 2017, 633 = juris, Rn. 61). Ein solcher Ausnahmefall ist nicht gegeben, wenn – wie hier – eine inhaltsgleiche, aber nicht streitgegenständlich identische Norm bereits in einem früheren Verfahren der abstrakten Normenkontrolle einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterzogen worden war. Zum einen kann jedenfalls die formelle Verfassungsmäßigkeit nur für die jeweilige Norm geprüft werden. Zum anderen ist der Verfassungsgerichtshof nicht an seine in einer früheren Entscheidung vertretene Rechtsansicht gebunden (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 19.11.1991 – 1 BvR 1425/90 –, BVerfGE 85, 117 = juris, Rn. 16).

Im Hinblick auf die besondere Materie des Wahlrechts ist hier auch zu berücksichtigen, dass eine Änderung im Wahlsystem eines sachlichen Grundes bedarf (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 77). Ferner hängt die verfassungsrechtliche Beurteilung der Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten auf der Basis eines einzigen Wahlgangs mit relativer Mehrheit von den jeweiligen tatsächlichen und normativen Grundlagen ab (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 93). Angesichts dessen ist eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der streitgegenständlichen Regelung auch unter Berücksichtigung der bereits vorliegenden Entscheidung aus dem Jahr 2009 geboten.

D.

Der Antrag ist begründet, soweit er sich auf die Regelung zur Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten bezieht (dazu I.). Er ist unbegründet, soweit er sich gegen die Neuregelung zur Einteilung der Wahlbezirke richtet. Insoweit bedarf es aber einer verfassungskonformen Auslegung der Regelungen (dazu II.).

I.

Die Regelung des § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) sowie die Streichung der Regelungen in § 46 c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW in der bis zum 31.08.2019 geltenden Fassung durch Art. 1 Ziffer 17 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) sind mit der Landesverfassung unvereinbar, weil sie Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats im Sinne von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 LV i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verletzen.

1. a) Die Landesverfassung schreibt in Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV vor, dass die Organe gemeindlicher Selbstverwaltung gewählt werden müssen. Die in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV genannten Wahlrechtsgrundsätze der allge-

meinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl im Bereich der Kreise und Gemeinden werden zusätzlich durch das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV vermittelt (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 u. a. –, OVGE 47, 304 = juris, Rn. 54, v. 18.02.2009 – VerfGH 24/08 –, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 43, v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 55, und v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38).

Die dem Gesetzgeber vorbehaltenen Regelungen des kommunalen Wahlrechts müssen außer den Wahlrechtsgrundsätzen auch den Homogenitätsvorgaben von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und damit insbesondere den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes genügen (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57, und v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 63). Hierzu zählen zumindest die Erfordernisse, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes entwickelt worden sind, sowie die durch Art. 79 Abs. 3 GG auf Bundesebene verfassungsfesten Grundsätze, wie sie in Art. 1 und 20 GG niedergelegt sind. Die mithin auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern vorgegebene Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt verlangen, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser notwendige Zurechnungszusammenhang lässt sich auf verschiedene Weise, nicht nur in einer bestimmten Form herstellen. Entscheidend ist, dass ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 198 m. w. N.; VerfGH NRW, Urt. v. 18.02.2009 – VerfGH 24/08 –, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 46, und v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57).

Die Ausübung von Staatsgewalt ist dann demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung der Amtsträger – personelle Legitimation vermittelnd – auf das Staatsvolk zurückführen lässt und das Handeln der Amtsträger selbst eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 58 m. w. N.). Ein Amtsträger ist uneingeschränkt personell legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u. a. –, BVerfGE 135, 155 = juris, Rn. 157 m. w. N.).

b) Nach diesen Maßgaben verlangt die Landesverfassung – ebenso wie das Grundgesetz – anders als für kommunale Vertretungen nach Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG keine Direktwahl von Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen sowie Landräten und Landrätinnen. Dementsprechend stand auch die frühere Wahl der Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen durch die kommunalen Vertretungen im Einklang mit dem Demokratieprinzip und vermittelte eine hinreichende Legitimation (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.02.1978 – 2 BvR 134/76 u. a. –, BVerfGE 47, 253 = juris, Rn. 46, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 –, BVerfGE 83, 60 = juris, Rn. 38, Beschl. v. 24.05.1995 – 2 BvF 1/92 –, BVerfGE 93, 37 = juris, Rn. 136 f.; BVerwG, Urt. v. 08.04.2003 – 8 C 14.02 –, BVerwGE 118, 101 = juris, Rn. 18). Entscheidet sich der Wahlgesetzgeber insoweit für eine Direktwahl, so muss er bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens die grundlegenden Anforderungen beachten, die für demokratische Wahlen gelten. Demnach sind an allgemeinpolitische Wahlen auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG besondere, aus dem Demokratieprinzip abzuleitende Anforderungen zu stellen (vgl. BVerwG, Urt. v. 08.04.2003 – 8 C 14.02 –, BVerwGE 118, 101 = juris, Rn. 19, und v. 30.07.2003 – 8 C 16.02 –, BVerwGE 118, 345 = juris, Rn. 23; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 14.01.2008 – 2 BvR 1975/07 –, BVerfGE 118, 189 = juris, Rn. 30).

c) aa) Zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie gehört das Mehrheitsprinzip. Das Grundgesetz als demokratische Ordnung sieht

vor, dass grundlegende staatliche Entscheidungen nach Maßgabe der Mehrheitsregel getroffen werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 21.05.1952 – 2 BvH 2/52 –, BVerfGE 1, 299 = juris, Rn. 63, Beschl. v. 06.10.1970 – 2 BvR 225/70 –, BVerfGE 29, 154 = juris, Rn. 33, Urt. v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 = juris, Rn. 51; vgl. z. B. Art. 42 Abs. 2, Art. 52 Abs. 3, Art. 54 Abs. 6, Art. 63, Art. 67 Abs. 1 GG; für die nordrhein-westfälische Landesverfassung vgl. z. B. Art. 44 Abs. 2, Art. 52 LV). Dem demokratischen Mehrheitsprinzip liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Einstimmigkeit in der politischen Realität unerfüllbar ist. Neben der Teilhabe an Herrschaft muss ein legitimes demokratisches System auch gewährleisten, dass Entscheidungen getroffen werden. Deshalb erfolgt die Festlegung von Mehrheitsregeln stets in einem Spannungsverhältnis von breiter Partizipation und Effektivität. Eine Mehrheitsentscheidung gilt unter diesen Bedingungen als die größtmögliche Annäherung an Freiheit und Gleichheit. Das demokratische Mehrheitsprinzip zielt darauf ab, dass die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen von der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger – und damit auch von der unterlegenen Minderheit – hingenommen wird (vgl. z. B. Heun, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983, S. 100 ff. und 175 ff.; Gusy, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, AÖR 106 [1981], S. 329 ff.; siehe auch BVerfG, Urt. v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 = juris, Rn. 51 ff.).

Dies setzt – neben der Beachtung der anderen Wahlrechtsgrundsätze – voraus, dass alle stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger am Wahlakt gleichberechtigt teilnehmen können. Diesem gleichen Wahlrecht entspricht in Deutschland zwar keine Wahlpflicht. Gleichwohl wird eine lebendige demokratische Ordnung auch dadurch gefördert, dass eine möglichst große Zahl wahlberechtigter Bürgerinnen und Bürger sich tatsächlich an den Wahlen beteiligt. Wenngleich auch bei geringer Wahlbeteiligung die Wahl wirksam ist und den Gewählten die notwendige demokratische Legitimation vermittelt, ist ebenso klar, dass die Ausgestaltung der Wahl umso eher dem Demokratieprinzip entspricht, als sie die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung schafft. Die Verfassung zielt auf eine Legitimation der gewählten Repräsentanten und Repräsentantinnen, die sich nicht in der bloßen Möglichkeit der Teilnahme der Wahlberechtigten am Wahlakt erschöpft, sondern sich tatsächlich durch aktive Teilnahme einer möglichst großen Zahl von Wählerinnen und Wählern äußert.

Neben der Wahlbeteiligung sichert maßgeblich der Zustimmungsgrad die demokratische Legitimation. Mit Blick auf den Zustimmungsgrad kommt das Demokratieprinzip grundsätzlich bestmöglich zur Geltung, wenn für eine Entscheidung eine absolute Mehrheit erzielt wird, weil es sich nur in diesem Fall tatsächlich um eine Minderheit handelt, die sich dem Mehrheitswillen unterwerfen muss (vgl. Dreier, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 20 [Demokratie] Rn. 69 mit Fn. 247; Heun, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983, S. 102 und 124; Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, S. 10). Dies gilt jedenfalls für Personenwahlen, bei denen mehr als zwei Kandidaten bzw. Kandidatinnen zur Auswahl stehen. Bei Abstimmungen über Sachfragen kann dagegen durch die Beschränkung der Auswahloptionen auf Zustimmung, Ablehnung und Enthaltung auch bei Genügen einer relativen Mehrheit keine Entscheidung gegen den ausdrücklich erklärten Willen der Mehrheit zustande kommen.

Es entspricht dem Demokratieprinzip, wenn der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des Wahlverfahrens – etwa durch das Erfordernis einer Stichwahl – dafür sorgt, dass auch bei Personenwahlen ein möglichst hoher Zustimmungsgrad erreicht werden kann. Die Stichwahl, bei der die Auswahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Stichwahlgangs allein vom Wählerwillen abhängt, ist also eine legitime gesetzliche Ausgestaltung des Wahlrechts. Die damit verbundene Verengung des Bewerberfelds ist daher nicht als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit derjenigen Kandidatinnen und Kandidaten zu sehen, die an ihr nicht (mehr) teilnehmen (so aber Dietlein, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Stand 01.09.2019, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands, Rn. 133 a).

bb) Die Bedeutung des Zustimmungsgrades wird durch die Ausgestaltung der im Grundgesetz geregelten Personenwahlen bestätigt. Den ent-

sprechenden Regelungen lässt sich die Wertung entnehmen, dass bei der Besetzung von besonders herausgehobenen staatspolitischen Ämtern eine relative Mehrheit erst dann hinreichend sein soll, wenn eine absolute Mehrheit nicht erreichbar ist. Art. 63 Abs. 2 GG für die Wahl des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin und Art. 54 Abs. 6 Satz 1 GG für die Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin sehen jeweils die Anwendung der absoluten Mehrheit vor. Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags bzw. der Bundesversammlung im Sinne des Art. 121 GG erhält. Erst wenn diese Mehrheit weder im ersten noch in einem zweiten Wahlgang erreicht wird, ist in einem weiteren Wahlgang gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt (Art. 63 Abs. 4 Satz 1 und 3, Art. 54 Abs. 6 Satz 2 GG). Ähnliches gilt nach der Geschäftsordnung des Bundestages für die Wahl des Bundestagspräsidenten bzw. der Bundestagspräsidentin und seiner bzw. ihrer Stellvertreter und Stellvertreterinnen (§ 2 Abs. 2 GOBT), welche die Sitzungsleitung und Repräsentation des Parlaments wahrzunehmen haben.

cc) Ein vergleichbares Bild ergibt sich auf der Ebene des Landesverfassungsrechts für die Ministerpräsidentenwahl. Auch Art. 52 Abs. 1 LV bestimmt, dass der Ministerpräsident oder die Ministerpräsidentin grundsätzlich mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags gewählt wird. Kommt danach eine Wahl nicht zustande, finden ein zweiter und gegebenenfalls ein dritter Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, ist eine Stichwahl zwischen den beiden Vorgeschlagenen durchzuführen, die die höchste Stimmenzahl erhalten haben (Art. 52 Abs. 2 LV). Ähnliche Wahlverfahrensregelungen finden sich in den Landesverfassungen Berlins (Art. 56 Abs. 1 LV BE – in Bezug auf den Regierenden Bürgermeister bzw. die Regierende Bürgermeisterin), Brandenburgs (Art. 83 LV BB), Mecklenburg-Vorpommerns (Art. 42 LV MV), Niedersachsens (Art. 29 Abs. 1, Art. 30 LV NI), Sachsens (Art. 60 LV SN), Sachsen-Anhalts (Art. 65 LV ST), Schleswig-Holsteins (Art. 33 Abs. 3 und 4 LV SH) und Thüringens (Art. 70 LV TH). In Baden-Württemberg bedarf es zur Wahl des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin zwingend der Mehrheit der Mitglieder des Landtags (Art. 46 Abs. 1 LV BW). Das Gleiche gilt in Hessen (Art. 101 Abs. 1 LV HE), in Rheinland-Pfalz (Art. 98 Abs. 2 Satz 1 LV RP) und im Saarland (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 LV SL) sowie für die Wahl des Ersten Bürgermeisters bzw. der Ersten Bürgermeisterin in Hamburg (Art. 34 Abs. 1 LV HH). Lediglich für die Wahl des Ministerpräsidenten bzw. der Ministerpräsidentin in Bayern sowie für die Wahl des Präsidenten bzw. der Präsidentin des Senats in Bremen genügt jeweils die (einfache) Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 44 Abs. 1 i. V. m. Art. 23 Abs. 1 LV BY, Art. 107 Abs. 2 LV HB). Eine zusätzliche Anforderung ergibt sich in diesen Fällen allerdings über das Quorum zur Beschlussfähigkeit. Die Beschlussfähigkeit des Bayerischen Landtags setzt die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder voraus (Art. 23 Abs. 2 LV BY). Die bremische Landesverfassung verlangt für die Beschlussfähigkeit der Bürgerschaft die Teilnahme (mindestens) der Hälfte ihrer Mitglieder (Art. 89 LV HB).

dd) Wenngleich sich aus diesem verfassungsrechtlichen Befund schon mit Rücksicht auf die fehlende Vergleichbarkeit von Direktwahlen durch alle Wahlberechtigten und indirekten Wahlen durch eine repräsentative Versammlung sowie auf die Stellung und Funktion der jeweiligen Amtsträger keine zwingenden Vorgaben für die Ausgestaltung der Mehrheitsregel im Zusammenhang mit der (Direkt-)Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte auf Kommunalwahlbene ableiten lassen und Mehrheitsentscheidungen nach Maßgabe der einfachen Abstimmungsmehrheit oder unter Anwendung der relativen Mehrheit in anderen (wahl-)rechtlichen Zusammenhängen als zulässig anerkannt sind (so bereits VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 64, 67 ff.), verdeutlicht er, dass der absoluten Mehrheitsregel im demokratischen Staatsgefüge eine wesentliche Integrationsfunktion zukommt.

ee) Auch wenn das Amt von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten qualitativ nicht ohne Weiteres mit den vorgenannten Staatsämtern vergleichbar ist, kommt diesen nach der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung eine hervorgehobene

Stellung zu. Die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen leiten als Hauptverwaltungsbeamte bzw. -beamtinnen die Gemeindeverwaltung (vgl. § 62 Abs. 1 Satz 2 GO NRW) und als Vorsitzende die Ratssitzung (vgl. § 51 Abs. 1 GO NRW), deren Beschlüsse sie vorbereiten und im Anschluss an die Beschlussfassung durchführen (vgl. § 62 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO NRW). Geschäfte der laufenden Verwaltung unterfallen grundsätzlich ihrer Zuständigkeit. Zwar besteht insoweit ein sog. Rückholrecht des Rates (vgl. § 41 Abs. 3 GO NRW), von diesem wird in der Praxis allerdings nur selten Gebrauch gemacht (vgl. Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in NRW mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit, 2019, S. 15 f.), und der Rat kann umgekehrt auch seine Entscheidungskompetenz dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin übertragen (vgl. § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW), soweit dies nicht durch § 41 Abs. 1 Satz 2 GO NRW im Einzelfall ausgeschlossen ist. Besondere Kompetenzen der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen bestehen ferner in Dringlichkeitsfällen (§ 60 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Sie repräsentieren überdies die Gemeinde und vertreten sie nach außen (vgl. § 63 Abs. 1 Satz 1 GO NRW). Eine vergleichbare Rechtsstellung kommt den Landräten und Landrätinnen zu.

ff) Der Gesetzgeber hat der hervorgehobenen Stellung dadurch Rechnung getragen, dass er die demokratische Legitimation dieser Ämter durch vorzunehmende Direktwahl für geboten hält. Sie ist auch in der Rechtsprechung des VerFGH ausdrücklich anerkannt (VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 65 f.).

Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Direktwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten, muss er folgerichtig ein der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechendes und die geforderte Legitimation gewährleistendes Wahlverfahren implementieren. Insoweit ergibt ein Vergleich unter den (Flächen-)Bundesländern, dass kein anderes eine einstufige relative Mehrheitswahl genügen lässt (vgl. auch dazu VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 73 ff.; zum Stand in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2016 siehe auch Korte, Wahlen in NRW, 4. Aufl. 2016, S. 25). Soweit in zwei Bundesländern – Thüringen und Niedersachsen – die Stichwahl zugunsten einer einstufigen relativen Mehrheitswahl abgeschafft worden war, ist diese Entscheidung zwischenzeitlich wieder revidiert worden.

d) Innerhalb des umschriebenen verfassungsrechtlichen Rahmens genießen die Länder im staatsorganisatorischen Bereich grundsätzlich Autonomie bei der Regelung des Wahlsystems und Wahlrechts zu ihren Parlamenten und kommunalen Vertretungsorganen des Volkes (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1 = juris, Rn. 46, und v. 11.05.2010 – 2 BvR 511/10 –, juris, Rn. 5). Mangels weiterer Vorgaben in der nordrhein-westfälischen Verfassung verfügt der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser Entscheidungsspielraum wird allerdings zunächst durch die Verpflichtung eingeschränkt, nach Maßgabe des gewählten Systems die aus dem Demokratieprinzip folgenden Wahlrechtsgrundsätze zu wahren. Zudem hat der Wahlgesetzgeber das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten. Er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen (zum Grundsatz der Systemgerechtigkeit vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 100, und Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 65; VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 77, und v. 21.11.2017 – VerFGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 69). Entscheidet er sich für eine Änderung im Wahlsystem, bedarf es dafür eines sachlichen Grundes (vgl. VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 77).

e) Ausgehend von dem dargestellten Befund kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden, ob eine einstufige Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit einfacher Mehrheit diesen eine hinreichende demokratische Legitimation vermittelt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt vielmehr von den jeweils zugrunde liegenden normativen und tatsächlichen Verhältnissen ab. Maß-

geblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung einer solchen Direktwahl mit einfacher Mehrheit sind deshalb die jeweiligen aktuellen Verhältnisse (vgl. VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 86, 93).

In tatsächlicher Hinsicht stellt neben der Wahlbeteiligung der Grad der Zustimmung, auf die sich die erfolgreichen Bewerber und Bewerberinnen tatsächlich oder voraussichtlich stützen können, einen maßgeblichen Beurteilungsfaktor dar. Je höher der zu erwartende Anteil der obsiegenden Kandidaten und Kandidatinnen ist, die im einzigen Wahlgang lediglich eine weit von der absoluten Mehrheit entfernte relative Mehrheit erreichen, umso mehr ist das demokratische Prinzip der Mehrheitswahl tangiert.

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das bei der Ausgestaltung der Wahl zu beachtende Gebot der Sicherstellung hinreichender demokratischer Legitimation mit dem mit der Abschaffung der Stichwahl verfolgten sachlichen Grund zum Ausgleich zu bringen. Der VerFGH hat diesen Spielraum zu achten. Er kann insbesondere nicht die Aufgabe des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren übernehmen und alle zur diesbezüglichen Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 124, v. 09.11.2011 – 2 BvC 4/10 u. a. –, BVerfGE 129, 300 = juris, Rn. 91, und v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 59; VerFGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerFGH 14/98 u. a. –, OVGE 47, 304 = juris, Rn. 65, 86, v. 16.12.2008 – VerFGH 12/08 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 55, und v. 21.11.2017 – VerFGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 95).

Die vom Gesetzgeber vorzunehmende Beurteilung weist prognostischen Charakter auf (vgl. VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 88). Der insoweit bestehende Prognosespielraum, den der VerFGH zu achten hat, muss auf die empirischen und normativen Voraussetzungen achten, unter denen die Gesetzgebung stattfindet. Welcher Maßstab im konkreten Fall angemessen ist, richtet sich insbesondere nach den Besonderheiten des Sachverhalts und der Schwierigkeit der Prognose (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62 = juris, Rn. 348). Der VerFGH ist in der Vergangenheit wiederholt davon ausgegangen, dass Einschätzungen und Prognosen über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung jedenfalls dann zu beanstanden sind, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft sind (vgl. etwa VerFGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerFGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 88 m. w. N., und v. 10.05.2016 – VerFGH 19/13 –, NWVBl. 2017, 23 = juris, Rn. 57). Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht aber die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts bzw. dem eigenen Vorteil leiten lässt. Aus diesem Grund unterliegt die Ausgestaltung des Wahlrechts nach der Rechtsprechung des BVerfG einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die sich auch auf gesetzgeberische Prognoseentscheidungen erstreckt (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 125, v. 09.11.2011 – 2 BvC 4/10 u. a. –, BVerfGE 129, 300 = juris, Rn. 91, und v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 59). Es kann offenbleiben, ob die Abschaffung der Stichwahl eine dem Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit vergleichbare Qualität hat und deshalb die besonderen Anforderungen an die gesetzgeberische Prognose, die der VerFGH für die Einführung einer Sperrklausel aufgestellt hat (vgl. VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.2017 – VerFGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 79 m. w. N.), auch hier zum Tragen kommen. Jedenfalls genügt der Gesetzgeber dem Erfordernis einer gültigen Prognose nur dann, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 174 m. w. N.). Dies setzt insbesondere voraus, dass die Prognose auf einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage beruht (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62 = juris, Rn. 346 m. w. N.). Dabei bestehen indes keine besonderen Anforderun-

gen an die Dokumentation der Erwägungen, die der angestellten Prognose zugrunde liegen. Es muss lediglich – in welcher Form auch immer – erkennbar sein, dass die wesentlichen Prognosefaktoren erwogen worden sind. Insofern sind die Anforderungen an eine gültige Prognoseentscheidung nicht mit besonderen prozeduralen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren oder entsprechenden Begründungslasten vergleichbar (vgl. auch BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 174 ff., 178). Soweit in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur solche besonderen Begründungslasten aufgestellt worden sind, betrafen diese typischerweise die – hier nicht einschlägige – gesetzliche Ausgestaltung in der Verfassung selbst angelegter (Leistungs-)Rechte, die ohne entsprechende Anforderungen an die Ermittlung und Begründung der Regelungsgrundlagen leerzulaufen drohen (so etwa zur Höhe des Existenzminimums, vgl. BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 u. a. –, BVerfGE 125, 175 = juris, Rn. 159 ff., Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12 u. a. –, BVerfGE 137, 34 = juris, Rn. 89 ff., und bei Besoldungsfragen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.05.2017 – 2 BvR 883/14 u. a. –, BVerfGE 145, 304 = juris, Rn. 68 m. w. N.; vgl. auch die zusammenfassende Übersicht in BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 178). Kehrseite und Konsequenz des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht. Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, die erlassenen Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 176 m. w. N.) oder sich die Verhältnisse in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht wesentlich verändern (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 93).

f) Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt, die Einhaltung der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Bindungen und Schranken zu überwachen. Es ist nicht Aufgabe des VerfGH zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber innerhalb des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Spielraums die Gestaltung des Wahlrechtssystems eine zweckmäßige oder rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung gefunden hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 –, NJW 2019, 1201 = juris, Rn. 46 m. w. N.; VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 84).

2. Nach diesen Maßstäben erweisen sich die Neuregelung in § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW sowie die damit einhergehenden Streichungen des § 46 c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW in der bis zum 31.08.2019 geltenden Fassung als mit der Landesverfassung unvereinbar. Die Ausgestaltung der Bürgermeister- und Landratswahl in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit trägt auf der Basis der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten tatsächlichen und normativen Verhältnisse dem verfassungsrechtlichen Erfordernis demokratischer Legitimation nicht hinreichend Rechnung.

a) Der Gesetzgeber hat bei der Neuregelung in § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW ausweislich der Gesetzesbegründung – wie im Wesentlichen schon bei der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl – das Ziel verfolgt, eine Schwächung der Legitimationskraft der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten infolge absinkender Wahlbeteiligung an dem entscheidenden Wahlakt entgegenzuwirken. Die statistische Auswertung des Datenmaterials zeige ein fortschreitendes Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl. Zudem sei die Anzahl der durchgeführten Stichwahlen nach deren Wiedereinführung quantitativ nicht über das Maß hinaus angestiegen, das der Entscheidung des VerfGH vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) zugrunde gelegen habe (vgl. LT-Drs. 17/4305, S. 2; LT-Drs. 17/5639, S. 3 ff.).

b) Diese Erwägungen können grundsätzlich einen sachlichen Grund für die vorgenommene Wahlrechtsänderung darstellen (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 87 ff.).

c) Die vom Gesetzgeber angestellte Prognose, die einstufige Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit relativer Mehrheit führe zu einer Stärkung der Legitimationskraft und werde dem verfassungsrechtlichen Erfordernis demokratischer Legitimation von Staatsgewalt gerecht, verfehlt aber die an sie zu stellenden ver-

fassungsrechtlichen Anforderungen. Der VerfGH hat, wie bereits ausgeführt, weder die Aufgabe, eine eigene Prognose anzustellen, noch die vom Gesetzgeber aufgestellte Prognose im Hinblick auf ihre Ergebnisrichtigkeit einer Vollkontrolle zu unterziehen. Ihm obliegt lediglich die Überprüfung, ob die oben dargestellten Anforderungen an eine gültige Prognose erfüllt sind. Dies ist vorliegend nicht der Fall, weil die Prognose des Gesetzgebers einer in tatsächlicher Hinsicht vollständigen Grundlage entbehrt. Es fehlt an einer Einbeziehung relevanter Tatsachen in die diesbezüglichen Erwägungen. Der Gesetzgeber hat sich darauf beschränkt, die vergangenen Kommunalwahlen im Hinblick auf Wahlbeteiligung und Bedeutung der Stichwahl statistisch auszuwerten. Bereits diese Auswertung ist in ihrer Aussagekraft begrenzt [dazu aa)]. Entscheidend fällt jedoch ins Gewicht, dass er bei der angestellten Betrachtung die in diesem Zusammenhang bedeutsame zunehmende Zersplitterung der Parteienlandschaft [dazu bb)] nicht zumindest in den Blick genommen und zukunftsbezogen zu den Ergebnissen der letzten – immerhin bereits vier bzw. fünf Jahre zurückliegenden – Kommunalwahlen in Beziehung gesetzt hat [dazu cc)]. Dies wäre dem Gesetzgeber – ungeachtet der zweifelsohne bei Prognosen über zukünftige Wahlverhältnisse bestehenden tatsächlichen Schwierigkeiten – auch ohne Weiteres möglich gewesen. Ob sich der Gesetzgeber bei hinreichender Einbeziehung dieses Prognosefaktors ebenfalls für eine Abschaffung der Stichwahlen entschieden hätte, ist in diesem Zusammenhang nicht relevant. Nicht das Ergebnis der Prognose, sondern das Prognoseverfahren verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) Der Gesetzgeber kommt bei seiner insbesondere in der Landtags-Drucksache 17/5639 dokumentierten Auswertung der zurückliegenden Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten u. a. zum Ergebnis einer „im Vergleich mit den Zahlen vor der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl nochmals gesteigerte[n] Negativentwicklung“. Die statistische Auswertung zeige ein fortschreitendes Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl (a. a. O., S. 3 und 11). Die damit verbundene sinkende Legitimation stelle ein Demokratiedefizit dar, das es abzuschießen gelte (a. a. O., S. 4). Die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen sei in den kreisfreien Städten seit 1999 kontinuierlich rückläufig; Gleiches gelte für die Stichwahlen in den Landkreisen mit Ausnahme des Jahres 2015, in dem aber nur zwei Stichwahlen stattgefunden hätten (a. a. O., S. 5). Diese Betrachtung verengt den Blick auf die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl, obwohl diese nur im jeweiligen Vergleich zur Wahlbeteiligung im Hauptwahlgang prognoserelevante Schlussfolgerungen zulässt. Auch diese sinkt aber seit Langem kontinuierlich (vgl. Korte, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2016, S. 28). Eine Steigerung der Wahlbeteiligung im dann einzigen Wahlgang nach Abschaffung der Stichwahl war auch bei den im Jahr 2009 durchgeführten Kommunalwahlen nicht zu verzeichnen.

Der insofern relevante Vergleich zwischen der Wahlbeteiligung im Hauptwahlgang und der Stichwahl wird in den Gesetzesmaterialien nur unvollständig gezogen. So wird zwar angegeben, bei den insgesamt 98 seit ihrer Wiedereinführung durchgeführten Stichwahlen sei ein Rückgang der Stimmzahl von 13,42 % zu verzeichnen (a. a. O., S. 4 und 5). Dies bezieht aber nur den Hauptwahlgang derjenigen Wahlen ein, in denen später eine Stichwahl durchgeführt werden musste. Darüber hinaus werden die Daten zur Wahlbeteiligung im Haupt- und Stichwahlgang jeweils nur getrennt nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen und Wahlterminen mitgeteilt, ohne eine Gesamtberechnung anzustellen.

Ferner erfolgt keine Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass die Kommunalwahl 2014 in ihrem Hauptwahlgang am 25.05.2014 zeitgleich mit der Europawahl stattfand. Die Wahlbeteiligung an diesem Tag dürfte daher durch das kumulierte Wählerinteresse an der Europawahl mitbeeinflusst worden sein, während die darauffolgende Stichwahl ohne einen derartigen Verstärkungseffekt auskommen musste. Die verminderte Wahlbeteiligung bei der Stichwahl lässt sich deshalb nicht allein auf ein vermindertes Interesse an einem zweiten Wahlgang zurückführen, sondern auch darauf, dass es sich insoweit um einen von vornherein ungünstigeren Wahltermin handelte. Aussagekräftigere Daten liefert daher die Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten

im Jahr 2015, in der die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen Haupt- und Stichwahlgang deutlich geringer als im Jahr 2014 ausfiel (in den kreisfreien Städten: Rückgang von 37,81 % auf 31,82 %, in den Landkreisen: Rückgang von 39,43 % auf 31,57 %, für kreisangehörige Gemeinden ist keine bereinigte Zahl angegeben). Diese Werte liegen jedenfalls relativ deutlich unter den Abweichungen, die bei den Wahlen vor der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl (ohne verbundene Wahlen im Hauptwahlgang) zu verzeichnen waren (1999: Rückgang von 55,0 % auf 44,96 % in den kreisfreien Städten bzw. auf 42,81 % in den Landkreisen; 2004: Rückgang von 54,4 % auf 40,47 in den kreisfreien Städten bzw. auf 36,02 % in den Landkreisen, vgl. dazu LT-Drs. 14/568, S. 4). Die vom Gesetzgeber so bezeichnete „nochmals gesteigerte Negativentwicklung“ (LT-Drs. 17/5639, S. 3) lässt sich angesichts dessen nicht ohne Weiteres feststellen.

bb) Abgesehen von den aufgezeigten Mängeln bei der statistischen Auswertung der vergangenen Kommunalwahlen ist die vom Gesetzgeber angestellte Prognose jedenfalls insoweit defizitär, als es an einer Berücksichtigung der wachsenden Zersplitterung der Parteienlandschaft fehlt. Diese stellt einen relevanten Prognosefaktor dar, weil sie dazu führen kann, dass zukünftig mit einem – unter Legitimationsaspekten problematischen – relevanten Anstieg der Zahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten zu rechnen ist, die lediglich mit – ggf. niedrigeren – relativen Mehrheiten gewählt werden.

Die Parteienlandschaft hat sich in den vergangenen Jahren in NRW und bundesweit erheblich verändert. Die durchschnittliche Anzahl der vertretenen Listen in den Gemeinderäten (das sog. Format) ist von 1999 bis 2014 kontinuierlich von 4,6 auf 6,0 angestiegen. Dabei ist insbesondere in den – in NRW besonders einwohnerstarken – Großstädten ein erheblicher Anstieg von 5,6 auf 9,3 Listen zu verzeichnen (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW, 2015, S. 23 f.; vgl. auch Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in NRW mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit, 2019, S. 9). Auch der Fragmentierungsgrad der Räte und Kreistage, der sich anhand der effektiven Anzahl an Parteien bemisst, hat in NRW seit 1999 deutlich zugenommen. Die effektive Anzahl an Parteien berücksichtigt nicht nur die reine Zahl der Parteien, sondern darüber hinaus auch ihr Gewicht in der Vertretung, gemessen an ihrer relativen Stärke. Der Fragmentierungsgrad hat deshalb Aussagekraft hinsichtlich der Chancen der Mehrheitsfindung im Kommunalparlament. Bei stärkerer Fragmentierung reichen für die Mehrheitsfindung zwei Parteien nicht mehr aus. Der Fragmentierungsgrad der Gemeinderäte lag in NRW im Jahr 2014 durchschnittlich bei 3,3 und damit 26,1 % höher als im Jahr 1999. In den Großstädten war dabei ein hochgradig fragmentiertes Parteiensystem mit einer effektiven Anzahl an Parteien von 3,99 festzustellen (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 24 f.; vgl. auch Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, a. a. O., 2019, S. 10). Als weiteres Indiz für die Zersplitterung der Parteienlandschaft und für die Erwartung einer Zunahme des Anteils nur mit relativer Mehrheit gewählter Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Landrätinnen und Landräte dient die Abnahme des Konzentrationsgrades im nordrhein-westfälischen kommunalen Parteiensystem. Der Konzentrationsgrad drückt die Summe der Stimmenanteile der beiden stärksten Parteien aus. Er ist – bezogen auf die Gemeinderäte – zwischen 1999 und 2014 im landesweiten Durchschnitt deutlich von ca. 83 % auf 72,2 % gesunken. In den Großstädten lag im Jahr 2014 sogar ein erheblich unterdurchschnittlicher Konzentrationsgrad von nur 66,3 % vor (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 28 ff.). Auch der Asymmetriegrad im nordrhein-westfälischen Parteiensystem ist tendenziell sinkend. Dieser gibt Auskunft über die Größenrelation zwischen den beiden größten Parteien, wobei stark asymmetrische Parteiensysteme durch einen großen Unterschied (also eine klar dominierende Partei) gekennzeichnet sind. Dieser Wert sank von 1999 bis 2014 – bezogen auf die Gemeinderäte – im Landesdurchschnitt um 21,9 % und ist in den Großstädten deutlich unterdurchschnittlich. Damit ist die Dominanz einer einzelnen Partei seltener geworden und die Wahr-

scheinlichkeit gestiegen, dass absolute Mehrheiten durch eine Partei allein seltener werden (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 31 ff.).

Die wesentlichen Tendenzen in den für die Städte und Gemeinden dargestellten Parteiensystemmerkmalen (Zunahme des Formats und des Fragmentierungsgrades, Abnahme des Konzentrationsgrades und des Asymmetriegrades) gelten auch für die Kreise (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 34 f.).

Die Relevanz der aufgezeigten Entwicklung für die vom Gesetzgeber anzustellende Prognose wird weder durch die Ergebnisse der Kommunalwahlen 2009 und 2014/2015 [dazu (1)] noch durch den Umstand durchgreifend in Frage gestellt, dass es sich bei den Wahlen der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten um eine Personen-, nicht aber um eine Parteienwahl handelt [dazu (2)].

(1) Die aufgezeigte Entwicklung war auch bei den Kommunalwahlen 2009 und 2014/2015 bereits deutlich erkennbar, gleichwohl blieb der Anteil der mit unter 50 % bzw. erst in einer Stichwahl gewählten kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten vergleichsweise gering. Er lag bei den Wahlen 2009 (ohne Stichwahl) bei ca. 25,37 % und bei den seitdem (mit Stichwahl) durchgeführten Kommunalwahlen bei 23,0 %. Bei dieser statistischen Betrachtung ist indes zu berücksichtigen, dass der Anteil der Stichwahlen bei den Wahlen zur Oberbürgermeisterin bzw. zum Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten deutlich über diesem Wert lag. Seit der Wiedereinführung der Stichwahlen wurden insgesamt 23 Oberbürgermeisterwahlen in kreisfreien Städten durchgeführt. Dabei war in zwölf Fällen (= 52,2 %) eine Stichwahl erforderlich. In den kreisfreien Städten NRWs leben knapp 42 % der Bevölkerung. Diese Wahlen machen aber nur einen – insoweit unterwertigen – Anteil von 5,4 % der insgesamt 426 seit der Wiedereinführung der Stichwahl durchgeführten und vom Gesetzgeber statistisch ausgewerteten Wahlen zum Hauptverwaltungsbeamten bzw. zur Hauptverwaltungsbeamtin aus.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung in den letzten vier Jahren auf eine weitere Verstärkung der aufgezeigten parteipolitischen Pluralisierung hindeutet. Die letzte Bundestagswahl hat zu einer Zunahme der Fragmentierung geführt (vgl. Korte, Parteienwettbewerb als Freiheitsgarant in der Krise?, APuZ 46 – 47/2018, S. 4, 6) und den Pluralisierungstrend der letzten Jahrzehnte bestätigt. Die markanten Veränderungen im deutschen Parteiensystem, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2017 stehen, sind zum einen die Verluste von CDU/CSU und SPD, zum anderen der Einzug der AfD in den Deutschen Bundestag (vgl. Grabow/Pokorny, Das Parteiensystem in Deutschland ein Jahr nach der Bundestagswahl, in: Grabow/Neu [Hrsg.], Das Ende der Stabilität? Parteien und Parteiensystem in Deutschland, 2018, Heft 1, S. 28 f.).

Nach den Wahlen im Herbst 2017 zeigte auch das sog. addierte Wahlergebnis, das je zur Hälfte das Ergebnis der Bundestagswahlen und der (nach Einwohnerzahl gewichteten) Landtagswahlen berücksichtigt, einen weiteren Bedeutungsverlust der beiden größten Parteien SPD und CDU/CSU, die gemeinsam nur noch 56,24 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten (Hetterich, Deutsche Parteien 2018: Zwei Zwergriesen und vier Riesenzwerg, 26.04.2018, <https://www.m-h-h.com/>, abgerufen am 21.11.2019).

Insgesamt hat die Fragmentierung in Deutschland bundesweit im Jahr 2017 einen Rekordstand von 5,1 erreicht. Zugleich ist die Volatilität, die die Unbeständigkeit der Parteipräferenzen einer Wählerschaft beschreibt, seit 2002 kontinuierlich auf 16,4 % im Jahr 2017 gestiegen (Hetterich, Auf dem Weg in die Krise? Fragmentierung und Volatilität der Parteiensysteme in der Europäischen Union, 03.05.2018, <https://www.m-h-h.com/>, abgerufen am 21.11.2019). Wenngleich die aufgezeigten bundespolitischen Entwicklungen nicht unmittelbar auf die zu erwartenden Ergebnisse der Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten in NRW übertragen werden können, deuten sie doch zumindest auf eine Zunahme der Anzahl an Kandidatinnen und Kandidaten hin, die mit weniger als 50 % in ihr Amt gewählt werden, was wiederum zu einer Abnahme der Legitimationskraft der relativen Mehrheitswahl führen würde.

In diesem Zusammenhang spielt auch der Umstand eine Rolle, dass der vom Gesetzgeber angeführte, in der Vergangenheit geringe Anteil an Stichwahlen nicht unmaßgeblich darauf zurückzuführen ist, dass in einer Vielzahl von Kommunen – insbesondere in den kleineren kreisangehörigen Gemeinden – nicht mehr als zwei Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl standen. Bei den am 13.09.2015 durchgeführten insgesamt 179 Wahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte wurde zwar nur in 51 Fällen (= 28,5 %) eine Stichwahl erforderlich. Allerdings waren in insgesamt 80 Gemeinden und Landkreisen (= 44,7 %) von vornherein weniger als drei Bewerberinnen und Bewerber angetreten (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW, Kommunalwahlen 2015, Endgültige Ergebnisse – (Ober)Bürgermeister- bzw. Landratswahl – einschließlich der Stichwahl in Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 7 ff.). Mit anderen Worten: Dort, wo mehr als zwei Kandidaten und Kandidatinnen angetreten sind, wurde in mehr als der Hälfte der Fälle eine Stichwahl nötig. Es erscheint nicht fernliegend, dass die zunehmende Zersplitterung des Parteiensystems und insbesondere das Erstarken der AfD zu einer größeren Anzahl an Kommunen mit mehr als zwei zugelassenen Wahlvorschlägen und damit zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften führen, in denen schon aus mathematischen Gründen in nur einem Wahlgang eine absolute Mehrheit zustande kommt.

(2) Der Umstand, dass es sich bei den von der Gesetzesänderung betroffenen Wahlen um Personen- und nicht (reine) Parteienwahlen handelt, stellt die Relevanz der aufgezeigten Entwicklungen nicht in Frage. In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Zersplitterung auf kommunaler Ebene noch dadurch verstärkt wird, dass vielerorts zu den Kandidaten und Kandidatinnen der Parteien noch diejenigen der örtlichen Wählergemeinschaften hinzukommen. Deren Anzahl hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen (Korte, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2016, S. 27 f.). Zudem finden in Zukunft die Rats- bzw. Kreistagswahlen wieder gemeinsam mit den Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen statt, was deren parteipolitische Durchdringung verstärkt, weil Ratswahlen gerade im nordrhein-westfälischen Kontext als relativ parteipolitisiert gelten (vgl. Holtkamp, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, 2008, S. 221 f.; Korte, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2016, S. 52 m. w. N.; Thierse, Die geteilte Wahl, 08.10.2015, <https://regierungsforschung.de/>, abgerufen am 26.11.2019, S. 5, 11).

cc) Diese gesamte Entwicklung mit den daraus folgenden Konsequenzen für das Maß an demokratischer Legitimation hat der Gesetzgeber bei der von ihm anzustellenden Prognose nicht hinreichend berücksichtigt.

In dem Änderungsantrag vom 21.11.2018 (LT-Drs. 17/4305, S. 2), mit dem das Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf die Abschaffung der Stichwahl erweitert wurde, ist zwar die vom VerfGH mit Urteil vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) statuierte Überprüfungspflicht zitiert. Sie wird jedoch nur dahingehend beantwortet, dass die Erfahrungen bei den Wahlen für den Landtag und Bundestag zeigten, dass keine Zweifel an der demokratischen Legitimation der gewählten Abgeordneten bestünden, obwohl die Wahl durch die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen entschieden werde.

In der gemeinsamen Anhörung vor dem Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen sowie dem Hauptausschuss vom 15.02.2019 hat der Sachverständige Prof. Dr. Wißmann darauf hingewiesen, dass die vorgelegte Entwurfsbegründung wohl nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge, sondern es sowohl empirisch als auch normativ einer erweiterten Begründung und Selbstvergewisserung bedürfe (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 18). Der Sachverständige Prof. Dr. Bätge wies darauf hin, dass es einige normative Änderungen gegeben habe, die näher betrachtet werden sollten. Es gebe keine Sperrklausel mehr und die Parteienlandschaft sei vielgestaltiger geworden, sodass es bei einem System relativer Mehrheitswahl möglicherweise zu knapperen Stimmenergebnissen kommen könnte (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 20). Auch der Sachverständige Prof. Dr. Morlok führte als „neue Umstände“ die zunehmende Zersplitterung des Parteiensystems an. In dem Maße, in dem mehr Parteien ihre Kandidatinnen und Kandidaten anmeldeten, die von vornherein nicht

aussichtslos seien, steige die Wahrscheinlichkeit, dass man relativer Mehrheitsieger mit einer zunehmend kleineren Zahl von Stimmen werde. Ein so Gewählter, der 70 % des Wählerpotentials gegen sich habe, bedeute ein Demokratieproblem (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 23). Auf Nachfrage bestätigte auch der Sachverständige Prof. Dr. Wißmann, dass das Bild der Zersplitterung für den vorliegenden Sachverhalt nicht besonders günstig sei. In den allermeisten Kommunen werde es nicht wie früher nur zwei mögliche Kandidaten und Kandidatinnen – schwarz oder rot –, sondern in Zukunft drei bis vier, vielleicht auch einmal fünf ernsthafte Kandidaten und Kandidatinnen geben. Dadurch werde auch die Wahrscheinlichkeit von Zufallsergebnissen größer (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 39).

Die damit von den rechtswissenschaftlichen Sachverständigen in das Zentrum gerückte Frage, wie sich die Zersplitterung der Parteienlandschaft auf das Maß an demokratischer Legitimation bei einer einfachen Mehrheitswahl auswirken werde, hat der Gesetzgeber an keiner Stelle näher aufgegriffen.

In dem weiteren Änderungsantrag vom 02.04.2019 (LT-Drs. 17/5639, S. 3 ff.) wird zur ergänzenden Begründung des Gesetzentwurfs lediglich näher ausgeführt, dass die Wiedereinführung der Stichwahl im Jahr 2011 nicht die erhoffte Wirkung entfaltet habe, sondern es zu einem weiteren Absinken der Anzahl der Stichwahlen sowie einem fortschreitenden Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl gekommen sei. Damit zwar diejenigen Argumente bekräftigt, die der VerfGH in seiner Entscheidung vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) nach den seinerzeit gegebenen Wahlverhältnissen hatte genügen lassen. Es fehlt jedoch – ungeachtet der oben aufgezeigten defizitären statistischen Auswertung – an der darüber hinaus erforderlichen Evaluierung der aktuellen Wahlverhältnisse daraufhin, ob im Hinblick auf die seit 2009 strukturell veränderte Parteienlandschaft ein auf die Stichwahl verzichtendes Wahlsystem noch ein ausreichendes Maß an demokratischer Legitimation zu vermitteln vermag.

Auch die Antwort des Ministers des Innern auf die ausdrückliche mündliche Anfrage des Abgeordneten Mostofizadeh (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) vom 10.04.2019 (LT-Plenarprotokoll 17/55, S. 91 ff.), welche Begründung der geplanten Abschaffung der Stichwahl zugrunde liege, lässt keine hinreichende Befassung mit diesem Aspekt erkennen. Auf die ausdrückliche Nachfrage nach der demokratischen Legitimation bei stark diversifiziertem Wahlverhalten und einem bzw. einer eventuell nur mit einem Viertel der abgegebenen Stimmen gewählten Hauptverwaltungsbeamten bzw. -beamtin äußerte der Minister lediglich, weder sei die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber bekannt, noch sei das künftige Wahlverhalten hinreichend sicher prognostizierbar. Es stehe keinesfalls fest, dass es bei einer reinen Personenwahl häufiger zu einem stark diversifizierten Wahlverhalten komme. Dem könnten wenige oder sehr zugkräftige Kandidaten und Kandidatinnen entgegenstehen. Zudem seien gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Parteien oder Wählergruppen möglich, die relativ viele Stimmen auf sich ziehen könnten. Die Daten früherer Wahlen ohne Stichwahl ließen nicht erwarten, dass ein Viertel der gültigen Stimmen ausreichen werde, um ins Amt gewählt zu werden. Diese Äußerungen lassen zwar im Ansatz – auf ausdrückliche Nachfrage – eine Befassung mit den veränderten Wahlverhältnissen erkennen. Diese geht aber über den schlichten Hinweis auf die Unvorhersehbarkeit von zukünftigen Wahlergebnissen sowie auf die Popularität von einzelnen Kandidaten oder Kandidatinnen und die Möglichkeit gemeinsamer Wahlvorschläge nicht hinaus und stellt keine ernsthafte Einbeziehung der Thematik in die Prognose dar. Die Ermöglichung gemeinsamer Wahlvorschläge (§ 46 d Abs. 4 KWahlG NRW) verfolgt überdies schon ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung nach nicht den Zweck, das Angebot an Wahlbewerbern unter den Zwängen der einstufigen Mehrheitswahl zu verkürzen, sondern sie dient als Ausgleich für ungleiche Ausgangsbedingungen kleinerer bzw. neugegründeter Parteien und soll deren Bewerbungschancen fördern (vgl. auch LT-Drs. 14/3977, S. 47, in Verbindung mit BVerfG, Urt. v. 29.09.1990 – 2 BvE 1/90 u. a. –, BVerfGE 82, 322 = juris, Rn. 73). Desungeachtet ist auch in tatsächlicher Hinsicht nicht näher betrachtet worden, in welchem Umfang in der Vergangenheit von dieser Möglichkeit bei den Wahlen mit und ohne Stich-

wahl Gebrauch gemacht worden ist und welche Auswirkungen dies auf die Wahlergebnisse hatte.

Auch auf das weitere Insistieren im Rahmen der oben genannten mündlichen Anfrage vom 10.04.2019 durch den Abgeordneten Becker (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), es habe im Gesetzgebungsverfahren keinerlei Befassung mit der veränderten Parteienlandschaft und der möglichen Folge niedriger Zustimmungquoten bei den Wahlen stattgefunden, hat der Minister des Innern lediglich auf die vorliegende Gesetzesbegründung verwiesen.

Die fast vollständige Ausblendung der aufgezeigten empirischen Befunde zu den veränderten Wahlverhältnissen bei der Bewertung der einstufigen Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten mit relativer Mehrheit ist umso weniger nachvollziehbar, als die zunehmende Zersplitterung des Parteienwesens den Gesetzgeber mit den Stimmen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen bereits im Jahr 2016 veranlasst hatte, eine Sperrklausel für Rats- und Kreistagswahlen in Höhe von 2,5 % auf Verfassungsebene einzuführen, um auf diese Weise der sich daraus ergebenden abstrakten und konkreten Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage Einhalt zu gebieten (vgl. LT-Drs. 16/9795, S. 1 ff., 12 ff.; vgl. auch VerfGH NRW, Urt. v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 92 ff.). Die Beobachtungen, die den Gesetzgeber zur Einführung einer Sperrklausel veranlasst hatten, durfte er bei der Abschaffung der Stichwahl nicht ausblenden. Soweit der Gesetzgeber mit dieser die Erwartung einer breiteren demokratischen Legitimation verbindet, fehlt es aufgrund der mangelnden Berücksichtigung der dargelegten Entwicklungen an einer hinreichenden Grundlage und stichhaltigen Prognose für diese Annahme.

Wegen Verletzung der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates bedarf es keiner Entscheidung, ob die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Bewerber und Bewerberinnen verletzt sind (vgl. dazu aber bereits VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 91).

II.

Die Regelungen zur Einteilung der Wahlbezirke in § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) sind mit der Landesverfassung vereinbar. Sie verstoßen weder gegen die Grundsätze der gleichen Wahl und der Chancengleichheit der Wettbewerber und Wettbewerberinnen noch gegen die dem Gesetzgeber bei Wahlrechtsänderungen auferlegten besonderen Verpflichtungen. Sie bedürfen aber einer verfassungskonformen Auslegung.

1. a) Der Grundsatz der gleichen Wahl sichert – gemeinsam mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl – die Egalität der Staatsbürger. Er ist neben seiner Verankerung in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch Ausprägung des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 LV garantiert ist (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38 f. m. w. N.). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines und einer jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wählerinnen und Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. zuletzt BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 59).

Die Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit wirken sich in den Systemen der Mehrheits- und der Verhältniswahl unterschiedlich aus. Während sie bei der Mehrheitswahl über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur fordert, dass bei der Wahl alle Wählerinnen und Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können, bedeutet Wahlrechtsgleichheit bei der Verhältniswahl, dass jede Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben muss. Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien und Wählervereinigungen in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zähl-

wertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 98 f. m. w. N.; VerfGH NRW, Urt. v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 68).

b) Der Grundsatz der Chancengleichheit für Wahlbewerber und -bewerberinnen findet für politische Parteien seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG, dessen Grundsätze als Landesverfassungsrecht unmittelbar auch in den Ländern gelten (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 103; VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, und v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, jeweils m. w. N.). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, und aus dem vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern und -bewerberinnen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50; Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 60, und v. 03.04.2019 – 2 BvQ 28/19 –, KommJur 2019, 212 = juris, Rn. 7; VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, und v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37).

c) Sowohl der Grundsatz der gleichen Wahl als auch das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sind wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 55; Urt. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50, und v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11 = juris, Rn. 42, jeweils m. w. N.; VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82, und v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 67). Sie gebieten jedoch nicht, die sich im Hinblick auf Größe, politisches Gewicht und Leistungsfähigkeit ergebenden Unterschiede zwischen den konkurrierenden Parteien, Wählergruppen und Bewerberinnen und Bewerbern auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.12.2001 – 2 BvE 3/94 –, BVerfGE 104, 287 = juris, Rn. 64, v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03 –, BVerfGE 111, 54 = juris, Rn. 232, und v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 53; VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82).

d) Die Relevanz der Wahlbezirkseinteilung für den Grundsatz der Wahl- und Chancengleichheit lässt sich nur mit Blick auf das jeweilige Wahlsystem bewerten. Während erhebliche Größenunterschiede der Wahlkreise im Rahmen der reinen Mehrheitswahl im Ein-Personen-Wahlkreis mit dem Gleichheitssatz schlechthin unvereinbar sind, spielt die Wahlbezirkseinteilung etwa im Rahmen der Verhältniswahl mit überregionaler Reststimmenverwertung zumindest keine vergleichbar bedeutende Rolle (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.08.1961 – 2 BvR 322/61 –, BVerfGE 13, 127 = juris, Rn. 3, und v. 22.05.1963 – 2 BvC 3/62 –, BVerfGE 16, 130 = juris, Rn. 19).

aa) Ausgehend davon hat die Größe der Wahlbezirke jedenfalls insoweit Auswirkungen auf den Erfolgswert der Stimme, als die personelle Zusammensetzung der Räte und Kreistage betroffen ist (vgl. VerfGH BY, Entscheidung vom 12.07.1990 – Vf. 10-VII-89 –, NVwZ 1991, 565; StGH NI, Urt. v. 24.02.2000 – StGH 2/99 –, OVGE 48, 509 = juris, Rn. 17; OVG NRW, Urt. v. 19.02.1982 – 15 A 1452/81 –, OVGE 36, 93, 97; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 57, 133; Möstl, AöR 127 [2002], 401, 417 m. zahlr. w. N. aus der Literatur; Schild, NVwZ 1983, 597, 598; vgl. zum sachsen-anhaltinischen Kommunalwahlrecht ferner BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 29 ff.; vgl. ferner VerfGH NRW, Beschl. v. 23.04.1996 – VerfGH 21/95 –, NWVBl. 1996, 376 = juris, Rn. 15). Dies gilt unabhängig von der

terminologischen Einordnung des Kommunalwahlsystems in NRW als relative Mehrheitswahl mit Verhältnisausgleich über Reservelisten (so OVG NRW, Urt. v. 19.02.1982 – 15 A 1452/81 –, OVG 36, 93, 97) oder personalisierte Verhältniswahl (so Schild, NVwZ 1983, 597, 598 f.; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 28.11.1979 – 2 BvR 870/79 –, juris, Rn. 6 ff. zum früheren hessischen Landeswahlrecht, das im Wesentlichen dem nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht entspricht). Denn bei der Wahl der jeweiligen Wahlbezirksvertreterinnen und -vertreter handelt es sich um eine reine Mehrheitswahl (hinsichtlich der Wahl der Direktkandidatinnen und -kandidaten bei der Bundestagswahl vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 56). Es muss deshalb gewährleistet sein, dass die Wählerinnen und Wähler eines Wahlbezirks im Verhältnis zu denen eines anderen Wahlbezirks die gleiche Stimmkraft haben und damit den gleichen Einfluss bei der Bestimmung der Vertretungsperson des Bezirks ausüben können (vgl. VerfGH BY, Entscheidungen vom 12.07.1990 – Vf. 10-VII-89 –, NVwZ 1991, 565; StGH NI, Urt. v. 24.02.2000 – StGH 2/99 –, OVG 48, 509 = juris, Rn. 16; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 57; Möstl, AöR 127 [2002], 401, 417 f.).

bb) Spiegelbildlich hat die Größe der Wahlbezirke entsprechende Auswirkungen auf die passive Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber. Für das passive Wahlrecht hat die Wahlrechtsgleichheit zur Folge, dass jedem Wahlbewerber und jeder Wahlbewerberin und auch jeder Partei oder jeder Wählergruppe grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren und damit die gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenzuhalten sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 26 f.; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 61). Insofern ist auch der Grundsatz der Chancengleichheit betroffen. Zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien besteht ein enger Zusammenhang (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 52; VerfGH NRW, Urt. v. 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 57). Mit diesen Grundsätzen sind unterschiedlich große Wahlbezirke nicht zu vereinbaren, weil sie dazu führen, dass Bewerber und Bewerberinnen in kleineren Bezirken weniger Stimmen benötigen als in großen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 29; StGH NI, Urt. v. 24.02.2000 – StGH 2/99 –, OVG 48, 509 = juris, Rn. 16; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 57; vgl. ferner zum Bundeswahlrecht etwa Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 109).

cc) Die in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Wahlrechtsgleichheit gebietet im Grundsatz eine Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl nur der Wahlberechtigten. Anknüpfungspunkt des Gleichheitsgrundsatzes sind die Wahlberechtigten, nicht die Wohnbevölkerung. Die Wahlrechtsgleichheit ist an die Trägerschaft von Rechten, konkret des Wahlrechts, gekoppelt. Das Gleichheitserfordernis beansprucht Geltung im Verhältnis der Wahlberechtigten untereinander. Bei der Mehrheitswahl verlangt die Wahlrechtsgleichheit, dass alle Wählerinnen und Wähler über den gleichen Zählwert ihrer Stimmen hinaus mit annähernd gleicher Erfolgchance am Kreationsvorgang teilnehmen können. Der Gesetzgeber hat daher eine Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung zu wählen, die die Chancengleichheit aller an der Wahl Beteiligten wahrt. Dementsprechend hat er dafür Sorge zu tragen, dass jeder Wahlbezirk möglichst die gleiche Zahl an Wahlberechtigten umfasst (vgl. zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG: BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 67 ff. m. w. N.). Die Heranziehung der Deutschen sowie der Staatsangehörigen von EU-Staaten – also auch die Berücksichtigung der nicht wahlberechtigten Minderjährigen – als Bemessungsgrundlage beeinträchtigt die Wahlrechtsgleichheit nicht, solange sich der Anteil dieser Minderjährigen an der Bemessungsgruppe im Wahlgebiet nur unerheblich unterscheidet. Bei einer annähernd gleichen Verteilung der unter 16-Jährigen mit deutscher oder Staatsangehörigkeit eines EU-Mitglied-

staates auf die Wahlbezirke im Wahlgebiet ist in allen Wahlbezirken weitgehend dieselbe Stimmenzahl erforderlich, um ein Mandat zu erringen. Die Berücksichtigung dieser nicht Wahlberechtigten ist daher jedenfalls so lange unbedenklich, wie sich die Zahl der Staatsbürger Deutschlands und anderer EU-Mitgliedstaaten annähernd proportional zur Zahl der Wahlberechtigten verhält. Erst wenn sich insoweit nicht nur unerhebliche Abweichungen ergeben, kann eine Änderung der Wahlkreiseinteilung geboten sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 70).

dd) Bei der Einteilung des Wahlgebietes in gleich große Wahlkreise steht dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu. Bei der Einschätzung der die Grundlage der Gestaltungseinscheidungen bildenden tatsächlichen Gegebenheiten steht dem Gesetzgeber ein Spielraum bereits deshalb zu, weil sich der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bei der Wahlbezirkseinteilung nur näherungsweise verwirklichen lässt. So ist die Bevölkerungsverteilung etwa einem steten Wandel unterworfen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 62 f.). Wenngleich das Gebot gleicher Wahlbezirksgröße nach dem oben Gesagten auch in einem Wahlsystem gelten muss, in dem das mehrheitswahlrechtliche Element – wie in NRW – vollständig im Verhältnisausgleich aufgeht, sind hinsichtlich zulässiger Schwankungsbreiten weniger strenge Anforderungen zu stellen als in einem reinen Mehrheitswahlsystem und auch in einem Wahlsystem, in dem die Erststimme aufgrund von Überhangmandaten potenziell Einfluss auf den Proporz hat. Insoweit kommt zum Tragen, dass die Wahlbezirksgröße zwar die oben beschriebenen Auswirkungen hat, aber jedenfalls für die auf den *Parteienerfolg* bezogene Wahlrechtsgleichheit ohne Bedeutung ist (vgl. Möstl, AöR 127 [2002], 401, 418; vgl. ferner Ridder, Die Einteilung der Parlamentswahlkreise, 1976, S. 97).

ee) Für die Beurteilung, ob in jedem Wahlbezirk der abgegebenen Stimme die gleiche Erfolgchance zukommt, sind die tatsächlichen Verhältnisse bei der Entscheidung des Wahlausschusses über die Wahlbezirkseinteilung (unter Berücksichtigung der Stichtagsregelungen des § 78 KWahlO NRW) maßgeblich (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 59; StGH HB, Urt. v. 05.11.2004 – St 2/04 –, NordÖR 2005, 155 = juris, Rn. 41).

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verpflichtet dazu, die Einteilung der Wahlbezirke regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 60). Dabei trifft den Landesgesetzgeber, der die Wahlbezirkseinteilung für die Kommunalwahlen nicht selbst vornimmt, die Pflicht zur Überprüfung und eventuellen Korrektur der der Wahlbezirkseinteilung zugrunde liegenden normativen Vorgaben. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bezieht sich auf den gesamten Kreationsvorgang. Die aus der Wahlrechtsgleichheit herzuleitende Anforderung möglichst gleich großer Wahlbezirke beansprucht für alle Stufen der Einteilung gleichermaßen Geltung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 60).

e) Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien folgt den gleichen Maßstäben. Die Grundsätze unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus ihrem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahl- bzw. Chancengleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 61 m. zahlr. w. N.).

Es ist nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“. Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehört auch die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politi-

schen Willensbildung des Volkes. Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden. Gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 109 f. m. w. N.).

2. Gemessen daran sind die landesrechtlichen Vorgaben zur Einteilung der Wahlbezirke in § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW mit der Landesverfassung vereinbar, bedürfen aber der verfassungskonformen Auslegung.

a) aa) Die vom Gesetzgeber bei der Berechnung der maßgeblichen Einwohnerzahl der einzelnen Wahlbezirke durch § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW vorgenommene Änderung führt zu einer verbesserten Realisierung der Wahlrechtsgleichheit. Im Hinblick auf die anzustrebende vergleichbare Größe der Wahlbezirke ist nach der ausdrücklichen Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich auf die Wahlberechtigten und nicht auf die Bevölkerung insgesamt abzustellen. Diesem Prinzip nähert sich der Landesgesetzgeber – ungeachtet der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der vormaligen Rechtslage – durch die Regelung in § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW weiter an. Unabhängig von der Frage, ob diese punktuelle Änderung als Änderung des Wahlsystems anzusehen ist, deren Verfassungsmäßigkeit der Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund bedarf, stellt jedenfalls die vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren in Bezug genommene Entscheidung des BVerfG vom 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 – (BVerfGE 130, 212) in Verbindung mit der Förderung der Wahlrechtsgleichheit einen solchen dar.

Dieser Aspekt verliert auch nicht durch die von den Antragstellerinnen und Antragstellern thematisierte zeitliche Nähe der Gesetzesänderung zu den nächsten Kommunalwahlen an Tragfähigkeit. Es mag dahinstehen, ob und wie sich die geltend gemachten, damit verbundenen praktischen Umsetzungsprobleme verfassungsrechtlich auswirken würden, wenn an ihnen eine rechtskonforme Wahl im Jahr 2020 erkennbar zu scheitern drohte. Dafür ist nichts ersichtlich. Die Vertreter und Vertreterinnen der Kommunalen Spitzenverbände haben in der gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen sowie des Hauptausschusses am 15.02.2019 zwar übereinstimmend zum Ausdruck gebracht, dass die rechtzeitige Umsetzung der neuen Vorgaben mit Anstrengungen verbunden und Einzelheiten noch ungeklärt seien, sie aber nicht als unmöglich eingeschätzt (vgl. LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 34 f.). Auf die ausdrückliche Nachfrage der Fraktion der SPD, „Wie die Landesregierung die rechtzeitige Umsetzung der von der schwarz-gelben Koalition beschlossenen Neueinteilung der Kommunalwahlbezirke sicherstellen wolle“, machte der Minister des Innern eingehende diesbezügliche Erläuterungen (vgl. LT-Vorlage 17/2065) und verwies insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Datengrundlagen auf den Erlass seines Ministeriums vom 12.04.2019 (vgl. Anlage zur LT-Vorlage 17/2065). Mit diesem wurden die Kommunen über die beabsichtigte Folge-Änderung der Kommunalwahlordnung informiert und gebeten, die notwendigen Meldedaten zum 30.04.2019, 24 Uhr, zu sichern, weil es sich dabei um den beabsichtigten Stichtag handele. Die Antragstellerinnen und Antragsteller haben demgegenüber keine bereits eingetretenen oder konkret drohenden Umsetzungsprobleme bei der Wahlbezirkseinteilung mit verfassungsrechtlicher Relevanz benannt.

bb) Die Regelung ist auch nicht als strukturwidrig oder nicht folgerichtig einzuordnen. Zwar wird durch die Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit nur eine Annäherung an den Kreis der Wahlberechtigten erreicht, weil die große Gruppe der nicht wahlberechtigten unter 16-Jährigen bei der Bemessung weiterhin Berücksichtigung findet. Insofern hat sich der Landesgesetzgeber am (bundesverfassungsgerichtlich gebilligten) Bundeswahlgesetz (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 64 m. w. N.) orientiert. Es ist auch nicht ersichtlich oder von den Antragstellerinnen und Antragstellern darge-

legt, dass innerhalb der Gemeinden bzw. Kreise in NRW eine erhebliche Abweichung zwischen der Bevölkerung mit deutscher bzw. Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates und der Zahl der Wahlberechtigten vorliegt, die eine entsprechende differenzierende Regelung bereits auf der Ebene des Kommunalwahlgesetzes erforderlich machen würde (vgl. für die Landtagswahlen dazu VerFGH NRW, Beschl. v. 23.04.1996 – VerFGH 21/95 –, NWVBl. 1996, 376 = juris, Rn. 15). Allerdings haben die Wahlausschüsse bei der konkreten Einteilung der Wahlbezirke die Pflicht, diesen Faktor ggf. zu berücksichtigen.

cc) Eine Strukturwidrigkeit der Regelung oder ein Verstoß gegen den Grundsatz demokratischer Repräsentation folgt ferner nicht daraus, dass durch die alleinige Anknüpfung des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW an die Staatsangehörigkeit Deutschlands oder eines anderen EU-Mitgliedstaates die Gesamtzahl aller Bewohner und Bewohnerinnen in den einzelnen Wahlbezirken stark variieren kann und die Gewählten deshalb – wie von den Antragstellerinnen und Antragstellern vorgetragen – ggf. unterschiedlich viele Bewohner und Bewohnerinnen ihres Bezirks repräsentieren. Zwar sind der Rat und der Kreistag als Organe der Gemeinde- bzw. Kreisverwaltung für das Wohl aller Einwohnerinnen und Einwohner ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit zuständig (vgl. § 1 Satz 2 GO NRW, § 1 Abs. 1 KrO NRW). Diese Repräsentation der Einwohnerschaft ist aber im Hinblick auf die verschiedenen Wahlbezirke nicht aufgespalten. Die Ratsmitglieder vertreten die gesamte Gemeinde und die Kreisratsmitglieder den gesamten Kreis.

Die Mehrheitswahl zur Auslese der in den jeweiligen Wahlbezirken Gewählten soll zwar eine engere persönliche Beziehung dieser zum Wahlbezirk, in dem sie gewählt worden sind, knüpfen (so zum Bundeswahlrecht, das ebenfalls eine personalisierte Verhältniswahl darstellt, BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335 = juris, Rn. 84). Über diese integrative Kraft des Personenbezugs hinaus obliegen den Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Wahlbezirke jedoch keine Aufgaben oder Verantwortungsbereiche mit spezifischem Bezug zu ihrem jeweiligen Wahlbezirk. Eine besondere inhaltliche Repräsentation der Wahlbezirke durch die dort gewählten Vertreterinnen und Vertreter ist von der nordrhein-westfälischen Gemeinde- und Kreisordnung nicht gewollt. Entsprechende Regelungen sind dort nicht enthalten, obwohl zumindest in der Gemeindeordnung in anderem Zusammenhang durchaus die Wahrnehmung von Belangen bestimmter lokaler Teile des Gemeindegebiets durch besondere Organe (wie etwa die Bezirksvertretung oder den Ortsvorsteher) vorgesehen ist (vgl. § 37 Abs. 5, § 39 Abs. 7 GO NRW). Die Rechte und Pflichten der Rats- und Kreisratsmitglieder hingegen differieren nicht danach, ob das Mandat über den Wahlbezirk oder die Reserveliste errungen wurde. Sie sind vielmehr unterschiedslos verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln; sie sind an Aufträge nicht gebunden (§ 43 Abs. 1 GO NRW, § 28 Abs. 1 KrO NRW). Diesem Regelungskonzept entspricht es auch, dass im Falle der Notwendigkeit der Ersatzbestimmung eines Vertreters oder einer Vertreterin eines Wahlbezirks nicht etwa eine Nachwahl stattfindet, sondern – abgesehen vom Fall eines benannten Ersatzbewerbers bzw. einer benannten Ersatzbewerberin – der Sitz aus der Reserveliste der Partei oder Wählergruppe besetzt wird und frei bleibt, wenn der oder die Ausgeschiedene bei der Wahl nicht als Bewerber oder Bewerberin einer Partei oder Wählergruppe angetreten war (vgl. § 45 Abs. 1 bis 5 KWahlG NRW).

Findet mithin eine besondere Repräsentation des Wahlbezirks durch die dort gewählten Vertreter bzw. Vertreterinnen nicht statt, kann der Grundsatz der demokratischen Repräsentation auch unter diesem Gesichtspunkt nicht durch eine unterschiedliche Größe der Wahlbezirke im Hinblick auf die Gesamtbevölkerungszahl verletzt werden. Gleiches gilt für das Verbot strukturwidriger Gestaltung des Wahlrechts.

b) Bei einer sachgerechten, an den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der Wahlbewerber und -bewerberinnen orientierten Auslegung der § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW hat oberstes Ziel der Zuschnitt möglichst gleich großer Wahlbezirke zu sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 47 f.).

aa) Dabei ist eine Abweichungstoleranz von bis zu 15 % bezogen auf die Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in der Regel vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schon deshalb gedeckt, weil gewisse Abweichungen aufgrund des stetigen Bevölkerungswandels unvermeidbar sind (vgl. zur 15 %-Grenze Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats [Venedig-Kommission], Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung [Venedig, 18. – 19.10.2002], Seite 7, <https://www.venice.coe.int/>, abgerufen am 26.11.2019; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Band II, Art. 38 Rn. 109). Dementsprechend ist auch im Bundeswahlrecht eine (voraussetzungslose) Abweichungstoleranz von +/- 15 % normiert (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). In diesem Rahmen kann zudem den Anforderungen entsprochen werden, räumliche Zusammenhänge möglichst zu wahren (§ 4 Abs. 2 Satz 1 KWahlG NRW) und – sofern vorhanden – die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit einzuhalten (§ 4 Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW).

bb) Die (volle) Ausschöpfung der Abweichungstoleranz von 25 % aus § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW ermöglicht indes die Bildung von Wahlbezirken, bei denen der größte Wahlbezirk mehr als das 1,5-Fache der Einwohnerzahl der nach § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW zu berücksichtigenden Bevölkerung des kleinsten Wahlbezirks umfasst (vgl. zu dieser äußersten Grenze auch § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). Die Ausschöpfung dieser Grenze, die grundsätzlich einen nicht unerheblichen Eingriff in die Wahlrechts- und die Chancengleichheit mit sich bringt, bedarf deshalb in der Regel der Rechtfertigung durch verfassungslegitime Gründe (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 48; vgl. auch StGH BW, Urt. v. 22.05.2012 – GR 11/11 –, LVerfGE 23, 2 = juris, Rn. 42).

(1) Keiner solchen Rechtfertigung bedarf es indes, wenn sich zwar nach der gemäß § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW ermittelten Einwohnerzahl eine Abweichung von mehr als 15 % zur durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Wahlbezirke ergibt, dies aber bei Berücksichtigung der Zahl der Wahlberechtigten im Verhältnis zur durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten nicht der Fall ist. Denn der dem Erfolgswert einer Stimme abträgliche Effekt einer überdurchschnittlichen Bevölkerungszahl eines Wahlbezirks wird gemindert, wenn dort auch überdurchschnittlich viele Minderjährige wohnhaft sind, weil dann die Zahl der Wahlberechtigten den Durchschnitt weniger weit übersteigt. Der Einfluss des unterschiedlichen Minderjährigenanteils auf die Erfolgchance einer Stimme wird daher erst sichtbar, wenn man die Zahl der Wahlberechtigten in den Wahlbezirken vergleicht und diese mit den vom Gesetzgeber herangezogenen Bevölkerungszahlen in Beziehung setzt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.01.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 79; vgl. ferner BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 48). Die einfachgesetzlich vorgegebene Grenze von 25 % bezogen auf die nach § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW berechneten Einwohnerzahlen sind selbstredend gleichwohl in jedem Fall zu beachten.

(2) Ergibt sich auch bei Betrachtung (nur) der Wahlberechtigten eine Abweichung von mehr als 15 %, kann dies durch das gesetzlich verankerte Ziel der Wahrung räumlicher Zusammenhänge gerechtfertigt sein. Hinter diesem Aspekt müssen indes verfassungsrechtliche Ziele stehen, die der Wahlrechts- und Chancengleichheit vergleichbares Gewicht besitzen. Dies kann etwa die Erleichterung der Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern und damit die Förderung der politischen Willensbildung im Sinne der Verwirklichung des Demokratieprinzips sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2001 – 2 BvR 1252/99 u. a. –, NVwZ 2002, 71 = juris, Rn. 27; vgl. ferner StGH BW, Urt. v. 22.05.2012 – GR 11/11 –, LVerfGE 23, 2 = juris, Rn. 45). Angesichts der Vielzahl der Wahlbezirke innerhalb einer Kommune dürfte dieser Aspekt indes nur bei weit auseinander liegenden Ortschaften in einer großflächigen Gebietskörperschaft zum Tragen kommen (vgl. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats [Venedig-Kommission], Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission

auf ihrer 52. Plenarsitzung [Venedig, 18. – 19.10.2002], Seite 7, <https://www.venice.coe.int/>, abgerufen am 26.11.2019; BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 55). Zudem kommt in Betracht, im ländlichen Bereich auf gewachsene Ortsstrukturen Rücksicht zu nehmen, um die Wahlbereitschaft zu erhöhen. Innerhalb dieses Rahmens können auch Integrationsvorgänge Eingang in die Gewichtung nehmen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 48).

(3) Eine pauschalierende Anwendung der 25 %-Klausel zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung verstößt indes gegen die Wahlrechtsgleichheit und den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber und -bewerberinnen, weil die Verwaltungsvereinfachung – ebenso wie etwa der bloße Gesichtspunkt einer leichteren Zuordnung des jeweiligen Wahlbezirks zu einem Wohngebiet – keine durch die Verfassung legitimierte Gründe darstellen, die sich mit der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 38, 55). Gleiches gilt für die Einhaltung der Bezirkseinteilung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW, die schon einfach-rechtlich nur „nach Möglichkeit“ erfolgen soll. Ein Rückgriff auf die 25 %-Abweichungsklausel nach oben oder nach unten ist daher in einer Großstadt jedenfalls dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn es ohne Weiteres möglich ist, durch die Einbeziehung angrenzender Straßenzüge oder einzelner kleinerer Stadtquartiere zu einer annähernd gleich großen Gestaltung der Wahlbezirke zu gelangen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 56).

cc) Die tragenden Erwägungen für die Einteilung der Wahlbezirke sind vom Wahlausschuss für die Wahlbürgerinnen und -bürger und zur Ermöglichung einer gerichtlichen Kontrolle transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 49, 58). Im Falle der Abweichung vom Gebot der Bildung möglichst gleich großer Wahlbezirke – d. h. bei (relevantem) Überschreiten der 15 %-Grenze – sind insbesondere die dafür herangezogenen Rechtfertigungsgründe zu erläutern.

c) Ein Verstoß der Wahlbezirkseinteilung gegen das Demokratieprinzip kommt dann in Betracht, wenn Wahlbezirke so geschnitten sind, dass eine Kommunikation zwischen den Wählerinnen und Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern und -bewerberinnen erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt ist. Dies könnte gegeben sein, wenn der Wahlbezirksschnitt eine Bündelung des politischen Willens der Einzelnen gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulässt. Denkbar wäre dies beispielsweise bei einem sehr schmalen und langen Wahlbezirk, bei einem Wahlbezirk mit starken Verkehrsbarrieren oder bei einem Wahlbezirk, der aus lauter Einzelflecken zusammengesetzt ist, ohne ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2001 – 2 BvR 1252/99 u. a. –, NVwZ 2002, 71 = juris, Rn. 27). Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die Vorgaben des § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW einer Wahlbezirkseinteilung durch die Wahlausschüsse entgegenstehen, die die Anforderungen des Demokratieprinzips erfüllt.

[...]

Sondervotum der Verfassungsrichter Prof. Dr. Dauner-Lieb, Prof. Dr. Heusch und Dr. Röhl

Wir können die Entscheidung der das Urteil tragenden Mehrheit zur Regelung des § 46 c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW sowie der Streichung der Regelungen in § 46 c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW in der bis zum 31.08.2019 geltenden Fassung weder in der Begründung noch im Ergebnis mittragen. Die Entscheidung des Landesgesetzgebers zur Abschaffung eines zweiten Wahlgangs bei der Wahl der Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden und Kreise ist mit der Verfassung des Landes NRW vereinbar, insbesondere auch mit dem dort verankerten Demokratieprinzip und den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen. In Überhöhung der Bedeutung des Zustimmungsgrades gegenüber sinkender Wahlbeteiligung verengt die das Urteil tragende Mehrheit den Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers über Gebühr.

Dem Landesgesetzgeber steht bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ein weiter Gestaltungs- und Prognosespielraum zu. Bewegt sich der Gesetzgeber innerhalb dessen Grenzen, sind seine tatsächlichen und normativen Wertungen sowie Prognosen auch vom VerfGH zu akzeptieren (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 77, 84, 88). Sie sind einer Kontrolle und Verwerfung durch das Gericht auf der Grundlage eigener abweichender Abwägungen und tatsächlicher prognostischer Einschätzungen entzogen. Der VerfGH hat nicht zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber innerhalb des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Spielraums für die Gestaltung des Wahlrechtssystems eine zweckmäßige oder rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung gefunden hat (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 84).

1. Bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten hat sich der Landesgesetzgeber von dem in der Landesverfassung verankerten Demokratieprinzip leiten lassen. Er durfte im Rahmen des ihm eingeräumten, weiten Einschätzungs- und Prognosespielraums mit den neuen Wahlrechtsregelungen einen normativen Rahmen schaffen, damit die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten aus ihrer Wahl weiterhin die notwendige demokratische Legitimation herzuholen vermögen.

Entscheidet sich der Gesetzgeber – was von Verfassungen wegen keineswegs notwendig wäre – für eine Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten durch die Bürger der Gemeinden und Kreise, hängt die Vermittlung der demokratischen Legitimation im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: vom Zustimmungsgrad des gewählten Wahlbewerbers einerseits und von einer möglichst hohen Beteiligung der wahlberechtigten Bürger am Wahlakt andererseits. Beide Faktoren stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis, weil die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen gegenüber dem ersten Wahlgang zumeist nicht unerheblich abnimmt. In seinem Urteil vom 26.05.2009 hat es der VerfGH dem Gesetzgeber in diesem Spannungsfeld zugebilligt, zur Steigerung der demokratischen Legitimation der Bürgermeister und Landräte maßgeblich auf eine möglichst hohe Wahlbeteiligung abzielen. Die Vitalität der demokratischen Ordnung in ihrer Gesamtheit, aber auch der Grad der Legitimation der konkret in ihr Amt Gewählten hängt von Verfassungen wegen entscheidend auch davon ab, dass sich möglichst viele Bürger aktiv an den Wahlen beteiligen. Dem Gesetzgeber ist insoweit aufgegeben, die normativen Bedingungen für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu schaffen und eine Ausgestaltung zu meiden, welche die Wahlbeteiligung verringert.

Die das Urteil tragende Mehrheit erkennt zwar im Ausgang ihrer Erwägungen die Bedeutung der Wahlbeteiligung für den demokratischen Prozess, fokussiert sich in der weiteren Begründung aber zu einseitig auf einen möglichst hohen Zustimmungsgrad. Sie misst dem legitimen und vom VerfGH in der Vergangenheit ausdrücklich gebilligten Bemühen des Gesetzgebers um eine hohe Wahlbeteiligung viel weniger Gewicht zu, als es der Gesetzgeber tut. Von Verfassungen wegen obliegt es indes dem Landesgesetzgeber, bei der Ausgestaltung des Wahlsystems diese beiden für die demokratische Legitimation maßgeblichen Faktoren zu gewichten, abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Dieser Abwägungsprozess ist Teil der von der Verfassung geschützten Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Gestaltet er in diesem Rahmen nach seiner Bewertung das Wahlrechtssystem aus, nimmt er keine Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Rechtsbereiche vor. Entsprechend unterliegt sein Handeln auch nicht denselben strengen Rechtfertigungsanforderungen wie etwa bei einem Eingriff in das grundrechtsgleiche Recht der Gleichheit der Wahl durch Normierung einer Sperrklausel.

Die die Entscheidung tragende Mehrheit betont – abweichend vom Urteil des VerfGH vom 26.05.2009 – zu einseitig die Bedeutung des Zustimmungsgrades und verengt auf diese Weise den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. So wird im Wesentlichen unter Berufung auf vereinzelte Fundstellen aus der Literatur das Erfordernis der absoluten Mehrheit überhöht, ohne dass dies freilich tragfähig auf der Grundlage der geltenden und allein maßgeblichen Verfassung des Landes abgesichert würde. Die zur Bestätigung zitierten Regelungen zur Wahl des Bundes-

kanzlers und Bundespräsidenten im Grundgesetz, zur Wahl des Ministerpräsidenten in der Verfassung unseres Landes wie in den Verfassungen der anderen Bundesländer eignen sich dafür wegen der davon vollkommen verschiedenen Eigenart und Bedeutung der Direktwahlen des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nicht. Dieser hat keine Stellung inne, die den „herausgehobenen staatspolitischen Ämtern“ vergleichbar wäre. Dies hat der VerfGH in seinem Urteil vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09 – festgestellt (OVG 52, 280 = juris, Rn. 64). Hieran hat sich nichts geändert. Bundeskanzler und Ministerpräsident haben herausragende Ämter in der Staatsleitung inne. Sie sind im Interesse einer effektiven Umsetzung ihrer Regierungspolitik grundsätzlich auf das dauerhafte Vertrauen der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit angewiesen. Aus diesem Grund normieren Art. 63 Abs. 2 GG bzw. Art. 52 Abs. 1 LV ein gestuftes Verfahren in ggf. mehreren Wahlgängen, in denen möglichst eine absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments oder jedenfalls der abgegebenen Stimmen zu erzielen ist. Aus ihrer herausgehobenen Stellung lässt sich für die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten nichts herleiten. Ein Bürgermeister ist kein Bundeskanzler. Er hat keine vergleichbare Richtlinienkompetenz, wie sie Art. 65 GG dem Bundeskanzler verleiht. Vielmehr bereitet der kommunale Hauptverwaltungsbeamte im Wesentlichen die von Rat und Kreistag getroffenen Beschlüsse vor und führt sie aus (§ 62 Abs. 2 GO NRW). Dabei unterliegt er der Kontrolle der kommunalen Aufsichtsbehörden (Art. 78 Abs. 4 Satz 1 LV). Die zentralen Organe, die im Rahmen der Gesetze die Linien der Politik von Gemeinde und Kreis bestimmen, sind nach der Systematik der Gemeinde- und Kreisordnung nicht die Hauptverwaltungsbeamten, sondern die kommunalen Vertretungen. Deshalb schreibt das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 wie auch Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV, anders als bei den Hauptverwaltungsbeamten, ihre Direktwahl vor. Auch soweit Bürgermeister und Landräte die jeweilige Kommune nach außen vertreten und an der Spitze der kommunalen Behörde die Geschäfte führen, tun sie dies im Rahmen der Gesetze sowie der von den kommunalen Vertretungen vorgegebenen Linien. Wegen dieses im Wesentlichen ausführenden Charakters ihrer Tätigkeit als (Hauptverwaltungs-)Beamte sind Bürgermeister und Landrat auch nicht vom politischen Vertrauen der jeweiligen Mehrheit in der kommunalen Vertretung abhängig. Sie können, was in NRW nicht selten vorkommt, ihr Amt auch ohne feste „eigene“ politische Mehrheit im Rat effektiv ausüben.

Erst recht nicht vergleichen lassen sich Bürgermeister und Landräte mit dem Bundespräsidenten. Zwar fordert Art. 54 Abs. 6 Satz 1 GG für die Wahl des Bundespräsidenten in den beiden ersten Wahlgängen die Wahl mit absoluter Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung und lässt erst im weiteren Wahlgang die relative Mehrheit genügen. Freilich ist die Wahl des Staatsoberhauptes in ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat – sowohl mit Blick auf ihre Integrationsfunktion als auch insbesondere im Falle einer Krise des Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Parlament – nicht ansatzweise vergleichbar der Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten einer Gemeinde oder eines Kreises.

Zudem werden der Bundespräsident – wie im Übrigen auch der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten – durch ein hierzu einberufenes, repräsentatives und bis zum Abschluss des Wahlvorgangs konstantes Gremium (Bundesversammlung, Bundes- bzw. Landtag) gewählt. Es kann unverändert auch weitere Wahlgänge durchführen, ohne dass eine Minderung der Wahlbeteiligung droht. Es ist offenkundig, dass diese Konstellation nicht mit Direktwahlen durch die Gesamtheit der Bürger einer Kommune verglichen werden kann. Wie die vom Landtag im Gesetzgebungsverfahren vorgelegten Zahlen belegen, hat die Wahlbeteiligung im Falle einer zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang angesetzten Stichwahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten zum Teil deutlich abgenommen. Gerade diesem Absinken der Wahlbeteiligung wollte der Gesetzgeber entgegenwirken und durfte dies nach der bisherigen Rechtsprechung des VerfGH auch.

2. Wie intensiv das Verfassungsgericht eine Prognose des Gesetzgebers überprüfen darf, richtet sich nach der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts, der Möglichkeit, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden sowie der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter (BVerfG,

Urt. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78 –, BVerfGE 50, 290 [332 f.]; Messerschmidt, Gesetzgebungsmessen, 2000, S. 990 ff. m. w. N.). So unterliegt die Normierung einer Sperrklausel – wie oben ausgeführt – als massiver Eingriff in die Gleichheit der Wahl strengen Rechtfertigungsanforderungen, die hier aber gerade mangels Eingriffs nicht anwendbar sind.

Zwar muss der Gesetzgeber auch bei der hier von ihm vorgenommenen Ausgestaltung des Wahlsystems von den tatsächlichen Verhältnissen ausgehen. Auch Gesetzgebung beginnt insoweit mit der Betrachtung der Wirklichkeit. Nichts anderes hat der Gesetzgeber indes beizeiten, vor Beschlussfassung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, getan. So hat er detailliert die letzten Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten statistisch ausgewertet. Dabei hat er bei der Mehrzahl der untersuchten Wahlen einen nicht unerheblichen Rückgang der Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang und damit eine Minderung der demokratischen Legitimation als Folge der Stichwahlen festgestellt, bei denen ohnehin zu meist der Sieger des ersten Wahlgangs seinen Sieg wiederholen konnte. Daraus hat der Gesetzgeber den naheliegenden Schluss gezogen, im Fall der Beibehaltung eines zweistufigen Wahlverfahrens seien bei den nächsten Kommunalwahlen vergleichbare Effekte zu erwarten. Um diese absehbare Entwicklung und die damit verbundene Minderung der demokratischen Legitimation im zweiten Wahlgang zu vermeiden, hat er sich zur Abschaffung der Stichwahl entschlossen. Dies hat er unter Einbeziehung der – allseits, erst recht dem Gesetzgeber bekannten – verstärkten Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft auch in den kommunalen Vertretungen getan. Ihm kann nicht unterstellt werden, dass er diesen Aspekt, der Anlass für den vom VerfGH verworfenen Versuch einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel war, außer Acht gelassen haben könnte. Kritiker der Reform zur Abschaffung der Stichwahl haben diesen Aspekt im Vorfeld ausführlich thematisiert. Zudem war das Thema der von den Antragstellern so bezeichneten „Minderheitenbürgermeister“, welche sie als Folge der Abschaffung der Stichwahl in Verbindung mit der fortschreitenden Ausdifferenzierung des Parteienspektrums befürchten, ausdrücklich Thema der parlamentarischen Gesetzesberatung (vgl. die Rede des Abgeordneten Dahm, SPD, LT-Plenarprotokoll 17/56, S. 65 sowie die Replik des Abgeordneten Höhne, FDP, ebenda S. 67). Die das Urteil tragende Mehrheit vermag nicht zu begründen, wie sich die Auswirkungen der allgemeinen parteipolitischen Ausdifferenzierung gerade auf die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten verlässlich abschätzen lassen sollten, wie sie es vom Gesetzgeber verlangt. Die von ihr zitierten politologischen Untersuchungen führen dazu nichts aus. Speziell das von der das Urteil tragenden Mehrheit mehrfach angeführte Gutachten von Bogumil u. a. aus dem Jahr 2015 bezieht sich allein auf die Entwicklung der Parteienlandschaft auf kommunaler Ebene bei der Verhältniswahl zu den Kommunalvertretungen. Verlässliche Aussagen über das künftige Wahlverhalten der Bürger bei einer Personenwahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten enthält es nicht. Die tatsächlichen Erhebungen des Gutachtens erstrecken sich zudem weitgehend auf denselben Zeitraum, den auch der Gesetzgeber bei seiner Darstellung und Auswertung der letzten Kommunalwahlen erfasst hat. Der Nachweis bleibt aus, warum und wie die vom Gutachten angesprochenen Veränderungen der Zusammensetzung kommunaler Vertretungskörperschaften sich auf die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten – jenseits der vom Gesetzgeber statistisch detailliert ausgewerteten Ergebnisse – ausgewirkt haben sollten. Diese Auswertungen geben für die Wahrscheinlichkeit von immer mehr mit geringer relativer Mehrheit gewählten Kandidaten nach der plausiblen, statistisch untermauerten Einschätzung des Gesetzgebers gerade nichts her.

Der Gesetzgeber durfte im Übrigen im Rahmen seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums davon ausgehen, dass die Bürger bei einer einstufigen Wahl die Erfolgsaussichten ihrer Wahl noch sorgfältiger prüfen werden (LT-Drs. 17/5639, S. 4). Insoweit besteht gerade ein relevanter Unterschied zu den Wahlen zu den Kommunalvertretungen, bei denen Wähler wegen der Verhältniswahl weniger Anlass zu taktischen Überlegungen haben als bei einer Personenwahl. Wie auch die Möglichkeit zu gemeinsamen Wahlvorschlägen durch § 46 d KWahlG NRW zeigt, hat der Gesetzgeber die wachsende Ausdifferenzierung des Parteiensystems

keineswegs übersehen, sondern ihr sogar durch institutionelle Vorkehrungen Rechnung getragen. Er eröffnet mit § 46 d KWahlG vor der Wahl Raum für Überlegungen von Parteien und kommunalen Wählervereinigungen, ob die Aufstellung eines eigenen Kandidaten erfolgversprechend ist oder sich die – vom Gesetz ausdrücklich ermöglichte – Präsentation eines gemeinsamen Kandidaten anbietet.

Angesichts der – durch Ungewissheiten notwendig geprägten – Gesamtsituation ist die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung auf einer tragfähigen Erfassung und Bewertung der belastbaren Tatsachen in Gestalt einer Auswertung des Wählerverhaltens gerade bei Stichwahlen in NRW in der Vergangenheit und einer nicht zu beanstandenden Prognose im Sinne einer Fortschreibung der daraus abzuleitenden Entwicklungen erfolgt. Wenn von der das Urteil tragenden Mehrheit im Einzelnen die Ergebnisse der vorangegangenen Wahlen bewertet und gewichtet und auf der Grundlage eigener Vermutungen Prognosen über das voraussichtliche Wahlverhalten der Bürger im Falle einer einstufigen Wahl formuliert werden, um am Ende die Entscheidung des Gesetzgebers zu verwerfen, wird dieser einer in ihrer Intensität dem Verhältnis beider Verfassungsorgane nicht angemessenen Kontrolle unterzogen. Steht – wie hier – nicht ein gesetzlicher Eingriff in Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte einschließlich der Wahlrechtsgrundsätze in Streit, bleibt dem Gesetzgeber ein Gestaltungs- und Prognosespielraum, den der VerfGH zu respektieren und nicht durch eigene Wertungen zu ersetzen hat. Ist die gesetzgeberische Entscheidung – wie hier – in Ansatz und Methode weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar, darf der VerfGH die Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung nicht beanstanden – so die ausdrückliche mit Blick auf die damalige Abschaffung der Stichwahlen getroffene Feststellung des VerfGH (Urt. v. 26.05.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 88). Sie ist weiterhin richtig.

VerfGHG §§ 18 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 2, 55 Abs. 1 Satz 1, RVG § 14 Abs. 1, SGG §§ 54 Abs. 2 Satz 2, 131 Abs. 3 (Individualverfassungsbeschwerde; Begründungsanforderungen; Einhaltung der Beschwerdefrist; Zulässigkeit; materielles Bundesrecht; Prozessrecht des Bundes)

1. Ist der Zeitraum zwischen dem Datum der letztinstanzlich ergangenen fachgerichtlichen Entscheidung und der Einlegung der Verfassungsbeschwerde derart lang, dass eine Versäumung der Beschwerdefrist ernsthaft in Betracht kommt, muss der Beschwerdeführer diejenigen Umstände vortragen, anhand derer die Wahrung der Beschwerdefrist geprüft werden kann.
2. Die Darlegungsanforderungen gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 und § 55 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 VerfGHG verlangen außerdem, dass der Beschwerdeführer sich hinreichend mit der Begründung der angefochtenen gerichtlichen Entscheidung auseinandersetzt.
3. Die Ausführung oder Anwendung des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes ist gemäß § 53 Abs. 2 VerfGHG kein zulässiger Gegenstand der Individualverfassungsbeschwerde, weil insoweit nicht die Anwendung von Prozessrecht des Bundes durch ein Gericht des Landes betroffen ist.

VerfGH NRW, Beschl. v. 05.11.2019 – VerfGH 38/19.VB-2

I. SG Köln, Urt. v. 08.10.2018 – S 4 AS 3978/16

II. LSG NRW, Beschl. v. 05.04.2019 – L 19 AS 2039/18 NZB

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer, ein selbstständiger Rechtsanwalt, der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II bezieht, wandte sich gegen einen Bescheid des Jobcenters, mit dem dieses eine sanktionsbedingte Minderung des Arbeitslosengeldes (ALG) II verfügte. Auf seinen Widerspruch hin hob das Jobcenter den Bescheid auf und verpflichtete sich zur Kostenerstattung im Widerspruchsverfahren dem Grunde nach, was auch für die Kosten eines Bevollmächtigten gelte. Daraufhin

beantragte der Beschwerdeführer, die zu erstattenden Kosten auf insgesamt 660 € festzusetzen. Im Einzelnen machte er folgende Gebühren geltend: Geschäftsgebühr nach Nr. 2302 VV RVG in Höhe von 640 € und Pauschale für Post und Telekommunikation nach Nr. 7002 VV RVG in Höhe von 20 €. Das Jobcenter setzte die zu erstattenden Kosten auf insgesamt 320 € fest. Der Beschwerdeführer könne nur eine Geschäftsgebühr in Höhe der Schwellengebühr von 300 € beanspruchen. Die Klage des Beschwerdeführers auf Erstattung weiterer Kosten in Höhe von 340 € blieb vor dem SG und LSG ohne Erfolg. Der VerfGH wies die Verfassungsbeschwerde als unzulässig zurück.

Aus den Gründen:

Die Verfassungsbeschwerde wird gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1, § 59 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG) vom 14.12.1989 (GV. NRW. S. 708, ber. 1993 S. 588), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 21.07.2018 (GV. NRW. S. 400), durch die Kammer zurückgewiesen, weil sie unzulässig ist.

a) Die Begründung der Verfassungsbeschwerde genügt nicht den sich aus § 18 Abs. 1 Satz 2 und § 55 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG ergebenden Anforderungen.

aa) Diese verlangen nicht lediglich einen solchen Vortrag, der dem VerfGH eine umfassende verfassungsrechtliche Sachprüfung ohne weitere Nachforschungen etwa durch Beiziehung mehr oder weniger umfangreicher Akten des Ausgangsverfahrens ermöglicht (stRspr seit VerfGH NRW, Beschl. v. 18.06.2019 – VerfGH 1/19.VB-1 –, www.nrwe.de, Rn. 9 ff.). Jedenfalls dann, wenn der Zeitraum zwischen dem Datum der letztinstanzlich ergangenen fachgerichtlichen Entscheidung und der Einlegung der Verfassungsbeschwerde derart lang ist, dass eine Versäumung der Beschwerdefrist ernsthaft in Betracht kommt, muss der Beschwerdeführer auch diejenigen Umstände vortragen, anhand derer die Wahrung der Beschwerdefrist geprüft werden kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.09.2019 – 1 BvR 1700/19 –, juris, Rn. 4, und v. 29.09.2008 – 2 BvR 1682/08 –, juris, Rn. 1; Hömig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand Juni 2019, § 92 Rn. 32). Etwas anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn z. B. bereits anhand eines Eingangsstempels der Zeitpunkt des Zugangs der maßgeblichen Entscheidung erkennbar ist und damit die Prüfung ermöglicht wird, ob die Monatsfrist gewahrt ist.

Gemessen daran genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den Begründungsanforderungen, weil sie nicht die Feststellung ermöglicht, dass der Beschwerdeführer die Monatsfrist des § 55 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG eingehalten hat. Die Verfassungsbeschwerde wurde erst am 23.07.2019 und damit mehr als drei Monate nach dem Datum des letztinstanzlich ergangenen Beschlusses des LSG (05.04.2019) eingelegt und begründet. Wann dem Beschwerdeführer dieser Beschluss tatsächlich zugegangen ist, ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

bb) Abgesehen davon genügt die Begründung der Verfassungsbeschwerde auch deshalb nicht den Anforderungen aus § 18 Abs. 1 Satz 2 und § 55 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 VerfGHG, weil sich der Beschwerdeführer nicht hinreichend mit den Begründungen der angefochtenen gerichtlichen Entscheidungen auseinandersetzt (vgl. VerfGH NRW, Beschl. v. 30.04.2019 – VerfGH 2/19.VB-2 –, NVwZ 2019, 1511 = juris, Rn. 20; BVerfG, Beschl. v. 07.12.2011 – 2 BvR 2500/09 u. a. –, BVerfGE 130, 1 = juris, Rn. 96; VerfG Bbg., Beschl. v. 19.01.2018 – 81/17 –, juris, Rn. 34; VerfGH BW, Beschl. v. 11.07.2016 – 1 VB 26/16 –, juris, Rn. 18; VerfGH Berlin, Beschl. v. 16.03.2010 – 111/09 u. a. –, juris, Rn. 16).

Im Kern leitet der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Grundrechte daraus her, dass das SG und das LSG eine uneingeschränkte Befugnis zur Prüfung der vom Rechtsanwalt auf Grundlage des § 14 Abs. 1 RVG zu bestimmenden Gebühr angenommen hätten. Im Wesentlichen führt er aus, die Gerichte hätten die Grenzen der ihnen zustehenden Ermessenskontrolle überschritten, indem sie bzw. das Jobcenter sich unter Verstoß gegen die prozessrechtlichen Vorschriften des § 54 Abs. 2 Satz 2 und § 131 Abs. 3 SGG für befugt gehalten hätten, die allein ihm übertragene Ermessensentscheidung bei der Gebührenbestimmung zu ersetzen, anstatt eine Verpflichtung zur Neubescheidung auszusprechen. Dabei

behauptet der Beschwerdeführer zu Unrecht, für die Annahme einer uneingeschränkten Befugnis zur Kontrolle und Korrektur der vom Rechtsanwalt bestimmten Gebühr gebe es offenkundig keine Stütze im Gesetz. Er setzt sich nicht damit auseinander, dass die Sozialgerichte gerade nicht von einer Kontrolle einer sozialbehördlichen Ermessensentscheidung im Sinne des § 54 Abs. 2 Satz 2 SGG ausgegangen sind. Stattdessen hat insbesondere das LSG seine Prüf- und Entscheidungsbefugnis ausdrücklich auf § 14 Abs. 1 Satz 4 RVG gestützt (S. 6 des Beschlussabdrucks). Hiernach ist, wenn die Gebühr von einem Dritten zu ersetzen ist, die vom Rechtsanwalt getroffene Bestimmung nicht verbindlich, wenn sie unbillig ist. Mit dieser Vorschrift und ihrer Bedeutung für die angegriffenen Maßnahmen befasst sich der Beschwerdeführer bei seinen verfassungsrechtlichen und einfach-rechtlichen Ausführungen nicht.

b) Geht es mithin im Kern um die Auslegung und Anwendung des § 14 Abs. 1 Satz 4 RVG, ist die Verfassungsbeschwerde gemäß § 53 Abs. 2 VerfGHG auch deshalb unzulässig, weil dies keine Vorschrift des Prozessrechts des Bundes ist, sondern des materiellen Bundesrechts.

VerfGHG §§ 53, 54, StPO §§ 140 Abs. 2 Satz 1, 312, 333, 335, 338 Nr. 5 (Individualverfassungsbeschwerde; Grundsatz der Subsidiarität; Ablehnung der Bestellung eines Pflichtverteidigers; Rechtsmittel gegen eine Verurteilung; Unzumutbarkeit des fachgerichtlichen Verfahrens)

1. Nach dem verfassungsprozessrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität ist der Beschwerdeführer vor der Erhebung der Individualverfassungsbeschwerde gehalten, alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen.

2. Die Ablehnung der Bestellung eines Pflichtverteidigers während des laufenden erstinstanzlichen Strafverfahrens ist unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität grundsätzlich nicht isoliert mit der Verfassungsbeschwerde anfechtbar, weil die von der Strafprozessordnung eröffneten Rechtsmittel gegen eine Verurteilung die Beseitigung einer etwaigen Grundrechtsverletzung ermöglichen.

3. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn es dem Beschwerdeführer im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände unzumutbar ist, das fachgerichtliche Verfahren durchzuführen. Der drohende Nachteil einer Wiederholung der Hauptverhandlung wegen eines Verfahrensfehlers genügt für sich genommen regelmäßig nicht, die Unzumutbarkeit des fachgerichtlichen Verfahrens zu begründen.

VerfGH NRW, Beschl. v. 05.11.2019 – VerfGH 55/19.VB-2

I. AG Bochum, Beschl. v. 30.07.2019 – 76 Ds 241/19

II. LG Bochum, Beschl. v. 04.09.2019 – II-16 Qs 18/19

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer wandte sich gegen die Ablehnung eines Antrags auf Bestellung eines Pflichtverteidigers. Der VerfGH wies die Verfassungsbeschwerde als unzulässig zurück.

Aus den Gründen:

I.

[...]

1. Gegen den Beschwerdeführer ist vor dem AG Bochum ein Strafverfahren anhängig. Unter dem 26.07.2019 beantragte er die Bestellung eines Pflichtverteidigers.

Das AG Bochum lehnte diesen Antrag mit Beschluss vom 30.07.2019 – 76 Ds 241/19 – ab. Hiergegen wandte sich der Beschwerdeführer mit dem Rechtsmittel der Beschwerde. Das AG half dieser Beschwerde mit Beschluss vom 07.08.2019 – 76 Ds 241/19 – nicht ab.

Das LG Bochum verwarf die Beschwerde mit Beschluss vom 04.09.2019 – II-16 Qs 18/19 – als unbegründet. In den Gründen seines Beschlusses führte das LG sinngemäß aus, als Grundlage für die Bestellung eines Pflichtverteidigers komme allein die Regelung in § 140 Abs. 2 Satz 1 der Strafprozessordnung (StPO) in Betracht. Danach sei ein Verteidiger zu bestellen, wenn wegen der Schwere der Tat oder wegen der Schwierigkeit der Sach- oder Rechtslage die Mitwirkung eines Verteidigers geboten erscheine oder wenn ersichtlich sei, dass sich der Beschuldigte nicht selbst verteidigen könne. Die Schwere der Tat gebiete die Mitwirkung eines Verteidigers nicht: Eine Straferwartung von (mindestens) einem Jahr Freiheitsstrafe sei im konkreten Fall nicht naheliegend; es sei auch nicht ersichtlich, dass dem Beschwerdeführer – abgesehen von der Strafe – im Falle einer Verurteilung anderweitige schwerwiegende Folgen drohten. Auch die Sach- und Rechtslage sei nicht derart schwierig, dass die Mitwirkung eines Verteidigers geboten erscheine. Schließlich gebe es auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Beschwerdeführer in seiner Verteidigungsfähigkeit eingeschränkt sei.

2. Mit anwaltlichem Schriftsatz vom 10.10.2019, beim Verfassungsgerichtshof am gleichen Tage eingegangen, hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerden erhoben und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Er rügt die Verletzung seines „Grundrechtes auf ein faires Verfahren in der besonderen Ausprägung des Anspruchs auf Beiordnung eines Rechtsbeistandes zur vorläufig kostenlosen Verteidigung der materiellen Freiheitsrechte“ durch die Ablehnung der von ihm beantragten Pflichtverteidigerbestellung.

II.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität unzulässig.

Der Beschwerdeführer ist gehalten, vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sach nächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (VerfGH NRW, Beschl. v. 06.06.2019 – VerfGH 3/19, VerfGH 4/19 –, juris, Rn. 28). Bei der angegriffenen Ablehnung der Bestellung eines Pflichtverteidigers handelt es sich um eine Zwischenentscheidung im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens. Die angegriffenen Beschlüsse des AG und des LG entfalten keinerlei Bindungswirkung für spätere Rechtsmittel gegen eine Verurteilung. Der Beschwerdeführer hat die Möglichkeit, gegen eine eventuelle Verurteilung durch das AG entweder das Rechtsmittel der Berufung (§ 312 StPO) oder eine Sprungrevision (§ 335 StPO) einzulegen. Gegen das Urteil des Berufungsgerichts kann ebenfalls Revision eingelegt werden (§ 333 StPO). Vor dem Berufungsgericht kann der Beschwerdeführer gegebenenfalls erneut einen Antrag auf Bestellung eines Pflichtverteidigers stellen; mit der Revision kann er – sogar als absoluten Revisionsgrund – die fehlende Mitwirkung eines (notwendigen) Verteidigers rügen (vgl. § 338 Nr. 5 StPO). Hieraus ergibt sich, dass die Ablehnung der Bestellung eines Pflichtverteidigers grundsätzlich nicht isoliert mit der Verfassungsbeschwerde anfechtbar ist (ebenso BVerfG, Beschl. v. 14.08.2007 – 2 BvR 1246/07 –, juris, Rn. 10 ff.). Etwas anders kann nur gelten, wenn es dem Beschwerdeführer im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände unzumutbar ist, das fachgerichtliche Verfahren durchzuführen (BVerfG, Beschluss vom 14.08.2007 – 2 BvR 1246/07 –, juris, Rn. 12), wobei aber der drohende Nachteil einer Wiederholung der Hauptverhandlung wegen eines Verfahrensfehlers für sich genommen regelmäßig nicht genügt, die Unzumutbarkeit des fachgerichtlichen Verfahrens zu begründen (BVerfG, Beschl. v. 14.08.2007 – 2 BvR 1246/07 –, juris, Rn. 12). Dass es dem Beschwerdeführer nach diesem Maßstab unzumutbar ist, vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde das fachgerichtliche Verfahren vor den Strafgerichten zu beschreiten, ist weder dargetan noch sonst ersichtlich.

2. Von einer weiteren Begründung der Entscheidung sieht der VerfGH nach § 58 Abs. 2 Satz 4 VerfGHG ab.

III. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die auf eine vorläufige Regelung bis zur Entscheidung in der Hauptsache gerichtet ist, erledigt sich mit dem Beschluss über die Verfassungsbeschwerde.

LV Art. 4 Abs. 1, GG Art. 100 Abs. 3 Alt. 1, 101 Abs. 1 Satz 2, ZPO §§ 42 Abs. 2, 45 Abs. 2 Satz 1, 46 Abs. 2 (Individualverfassungsbeschwerde; Recht auf den gesetzlichen Richter; Ablehnungsgesuch; Besorgnis der Befangenheit; Rechtsmissbräuchlichkeit; Zuständigkeit; Entscheidung in eigener Sache; Willkür)

1. Ein wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnter Richter in einem zivilgerichtlichen Verfahren kann über das Ablehnungsgesuch selbst entscheiden, wenn es wegen Rechtsmissbräuchlichkeit als offensichtlich unzulässig zu verwerfen ist. So verhält es sich, wenn das Ablehnungsgesuch offensichtlich lediglich dazu dient, das Verfahren zu verschleppen, oder verfahrensfremde Ziele verfolgt.

2. Diese – gesetzlich nicht geregelte – Ausnahme von den Zuständigkeitsbestimmungen der Zivilprozessordnung gerät bei strenger Prüfung ihrer Voraussetzungen mit dem Recht auf den gesetzlichen Richter nicht in Konflikt, soweit die Prüfung der Rechtsmissbräuchlichkeit keine Beurteilung des eigenen Verhaltens des abgelehnten Richters voraussetzt und deshalb keine echte Entscheidung in eigener Sache ist.

3. Eine verfassungswidrige Entziehung des gesetzlichen Richters für das Ablehnungsverfahren kann nicht in jeder fehlerhaften Annahme eines abgelehnten Richters, über das Ablehnungsgesuch wegen offensichtlicher Unzulässigkeit selbst entscheiden zu dürfen, gesehen werden; andernfalls müsste jede fehlerhafte Handhabung des einfachen Rechts zugleich als Verfassungsverstoß angesehen werden. Die Grenzen zum Verfassungsverstoß sind aber dann überschritten, wenn das Vorgehen des abgelehnten Richters im Einzelfall willkürlich oder offensichtlich unhaltbar ist oder die Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des gesetzlichen Richters grundlegend verkennt.

4. Der VerfGH hegt Bedenken gegen die Rechtsprechung des BVerfG, nach der bei einer verfassungswidrigen Überschreitung der Grenzen der Selbstentscheidung durch den abgelehnten Richter das im Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO entscheidende Gericht diesen Verfassungsverstoß nur durch die Aufhebung der erstinstanzlichen Entscheidung und die Zurückverweisung der Sache beheben kann (so namentlich BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –). Der VerfGH kann diese Bedenken indes dahinstehen lassen, weil ihre abschließende Klärung im vorliegenden Einzelfall nicht erforderlich ist.

VerfGH NRW, Beschl. v. 11.02.2020 – VerfGH 32/19.VB-3

I. AG Aachen, Beschl. v. 18.04.2019 – 107 C 533/17

II. LG Aachen, Beschl. v. 21.05.2019 – 3 T 129/19

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer wandte sich mit seiner Individualverfassungsbeschwerde gegen die Verwerfung eines Ablehnungsgesuchs in einem zivilgerichtlichen Verfahren. Der VerfGH stellte fest, dass die diesbezüglichen Beschlüsse des LG und des AG den Beschwerdeführer in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter nach Art. 4 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen, hob die Beschlüsse auf und verwies die Sache an das AG zurück.

Aus den Gründen:

I.

[...]

1. Der Beschwerdeführer ist – neben seiner Ehefrau und seinen volljährigen Kindern – Beklagter in einem beim AG Aachen unter dem Aktenzeichen 107 C 533/17 anhängigen Zivilrechtsstreit. Gegenstand des Rechtsstreits ist die Räumung und Herausgabe des derzeit jedenfalls noch von der Ehefrau und den Kindern des Beschwerdeführers bewohnten Einfamilienhauses „E, X“. Kläger in dem Rechtsstreit sind die beiden Eigentümer des Hauses. Die Ehefrau des Beschwerdeführers ist die alleinige Mieterin des Hauses. Der Beschwerdeführer lebte jedenfalls bis Ende Juli 2017 ebenfalls in dem Haus.

Die am 21.12.2017 beim AG Aachen eingegangene Klageschrift nennt als Wohn- und Zustellanschrift des Beschwerdeführers und der weiteren Beklagten (allein) die Adresse „E, X“. Ausweislich der in der vom VerfGH

beizugehenden Akte 107 C 533/17 AG Aachen befindlichen Zustellungsurkunden der Deutschen Post AG sollen die Klage und die vom AG getroffene Anordnung des schriftlichen Vorverfahrens dem Beschwerdeführer und den weiteren Beklagten jeweils am 10.01.2018 unter der Adresse „E, X“ durch Einlegung in den zur Wohnung gehörenden Briefkasten zugestellt worden sein. Mit Schreiben vom 16.01.2018 teilte die Ehefrau des Beschwerdeführers dem AG mit, der Beschwerdeführer sei bereits seit mehreren Monaten nicht mehr unter der Adresse „E, X“ wohnhaft, und reichte die für den Beschwerdeführer bestimmte Zustellungssendung an das AG zurück. Der Beschwerdeführer selbst meldete sich zunächst nicht beim AG. Das AG Aachen erließ daraufhin am 06.03.2018 durch den zuständigen Abteilungsrichter im schriftlichen Vorverfahren ein Teil-Versäumnisurteil gegen den Beschwerdeführer, in dem es diesen zur Räumung und Herausgabe des Hauses „E, X“ verurteilte. Ausweislich der Zustellungsurkunde soll dieses Teil-Versäumnisurteil dem Beschwerdeführer am 09.03.2018 unter der Adresse „E, X“ durch Einlegung in den zur Wohnung gehörenden Briefkasten zugestellt worden sein. In der Folgezeit meldete sich der Beschwerdeführer beim AG und gab an, seine Ehefrau habe ihn zwischenzeitlich über die Geschehnisse informiert. Er legte zunächst mit Schreiben vom 23.03.2018 Einspruch gegen das Teil-Versäumnisurteil ein, beantragte die einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung aus dem Teil-Versäumnisurteil und legte eine Meldebestätigung der Gemeinde B vom 14.03.2018 vor, nach der er bereits seit dem 01.08.2017 mit alleiniger Wohnung unter einer Adresse in B gemeldet war.

Mit Schreiben vom 16.09.2018 lehnte der Beschwerdeführer den zuständigen Abteilungsrichter des AG – erstmalig – wegen Besorgnis der Befangenheit ab. Der Erlass des Teil-Versäumnisurteils am 06.03.2018 trotz der vorangegangenen Mitteilung seiner Ehefrau vom 16.01.2018 zeige eine besorgniserregende Voreingenommenheit und Parteilichkeit des Richters. Das AG wies dieses Ablehnungsgesuch durch einen anderen Richter als unbegründet zurück. Die sofortige Beschwerde des Beschwerdeführers hiergegen wies das LG Aachen mit Beschluss vom 03.01.2019 – 3 T 462/18 – zurück. In den Gründen dieses Beschlusses führte das LG u. a. aus, die Zustellungsurkunde vom 10.01.2018 habe die Vermutung begründet, dass der Beschwerdeführer zum damaligen Zeitpunkt unter der Adresse „E, X“ gewohnt habe. Die Meldebestätigung der Gemeinde B vom 14.03.2018 habe diese Vermutung nicht widerlegen können, weil der Beschwerdeführer ausweislich einer Melderegisterauskunft der Stadt X vom 13.11.2017, deren Fundstelle in den Akten das LG mit „Blatt 119“ angab, noch an diesem Tage – mithin nach dem angeblichen Umzug nach B im August 2017 – unter der Adresse „E, X“ gemeldet gewesen sei. Ferner habe eine Internetrecherche der Serviceeinheit des LG ergeben, dass der Beschwerdeführer noch am 05.12.2018 im Internet als Anbieter von Lohnsteuerhilfeleistungen unter der Adresse „E, X“ aufzufinden gewesen sei. Tatsächlich befindet sich auf Blatt 119 der beizugehenden Akte 107 C 533/17 AG Aachen eine Melderegisterauskunft der Stadt X vom 13.11.2017, diese Melderegisterauskunft betrifft indes allein die Ehefrau des Beschwerdeführers und nicht den Beschwerdeführer selbst.

Nach Erhalt des Beschlusses vom 03.01.2019 bat der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 13.01.2019 das AG um Bescheidung seines Antrages auf einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung und um Überlassung von Kopien der in den Beschlussgründen erwähnten Melderegisterauskunft der Stadt X vom 13.11.2017 sowie der ebenfalls in den Beschlussgründen erwähnten Ergebnisse der Internetrecherche vom 05.12.2018. Das AG ordnete mit Beschluss vom 05.03.2019 die einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung aus dem Teil-Versäumnisurteil ohne Sicherheitsleistung an. Zugleich beraumte es einen Termin zur mündlichen Verhandlung auf den 18.04.2019 an. Auf die Bitte um Überlassung von Kopien reagierte das AG nicht.

Mit Schreiben vom 11.04.2019 lehnte der Beschwerdeführer den zuständigen Abteilungsrichter des AG erneut wegen Besorgnis der Befangenheit ab. Der Richter verweigere ihm das rechtliche Gehör. Er habe die Bitte vom 13.01.2019 um Überlassung von Kopien unbeachtet gelassen. Eine sachgerechte Auseinandersetzung mit diesen Unterlagen sei ihm, dem Beschwerdeführer, indes nur nach Vorlage dieser Unterlagen möglich. Diese Verletzung des Verfahrensgrundrechtes auf rechtliches Gehör zeige eine besorgniserregende Voreingenommenheit und Parteilichkeit

des Richters. Die weiteren Beklagten schlossen sich diesem Ablehnungsgesuch unter dem 15.04.2019 an.

Das AG beschied dieses Ablehnungsgesuch – durch den abgelehnten Abteilungsrichter selbst – mit Beschluss vom 18.04.2019, der folgenden Wortlaut hat: „In dem Rechtsstreit [es folgt das Kurzzubrum] werden die Ablehnungsanträge des Beklagten zu 2. vom 11.04.2019 und diejenigen der Beklagten zu 1., 3. und 4. vom 15.04.2019 als unzulässig wegen offensichtlichen Rechtsmissbrauchs verworfen, da diese nur den Zweck verfolgen, den Prozess zu verschleppen. Das von dem Beklagten zu 2. in seinem Schriftsatz vom 13.01.2019 erbetene rechtliche Gehör hat mit dem sachlichen Gegenstand des Rechtsstreits nichts zu tun.“ Weitere Ausführungen enthält der Beschluss nicht.

In dem vom AG anberaumten Termin zur mündlichen Verhandlung am 18.04.2019 erschien für den Beschwerdeführer und die weiteren Beklagten niemand. Das AG erließ daraufhin ein Versäumnisurteil, in dem es den Beschwerdeführer (nochmals) und die weiteren Beklagten (erstmalig) zur Räumung und Herausgabe des Hauses „E, X“ verurteilte und gegen das der Beschwerdeführer und die weiteren Beklagten in der Folgezeit Einspruch einlegten.

Den sofortigen Beschwerden des Beschwerdeführers und der weiteren Beklagten gegen den ihr Ablehnungsgesuch verworfenden Beschluss vom 18.04.2019 half das AG ohne nähere Ausführungen nicht ab. Das LG Aachen holte im Beschwerdeverfahren keine dienstliche Äußerung des abgelehnten Richters ein und wies die sofortigen Beschwerden mit Beschluss vom 21.05.2019 – 3 T 129/19 – zurück. In den Gründen seines Beschlusses führte das LG aus, es habe für den Beschwerdeführer offensichtlich sein müssen, dass das AG seinem Begehren auf Überlassung von Kopien allenfalls versehentlich nicht nachgekommen sei. Dies – ohne den vorherigen Versuch einer Erinnerung – drei Monate später zum Gegenstand eines (wiederholten) Ablehnungsgesuchs zu machen, zeige in ausreichender Deutlichkeit, dass es dem Beschwerdeführer mit dem Gesuch allein auf die rechtsmissbräuchliche Verzögerung des Rechtsstreits angekommen sei. Die Rechtsbeschwerde ließ das LG nicht zu. Zusammen mit seinem Beschluss stellte das LG dem Beschwerdeführer Kopien der auf Blatt 119 der Akte 107 C 533/17 AG Aachen befindlichen Melderegisterauskunft der Stadt X vom 13.11.2017 und der Internetrecherche vom 05.12.2018 zu. Die Zustellung erfolgte am 04.06.2019.

2. Mit einem am 03.07.2019 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Schreiben hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde erhoben. Er rügt eine Verletzung der Rechte auf den gesetzlichen Richter und auf ein faires Verfahren. Er beantragt ferner die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das Verfahren über die Verfassungsbeschwerde.

II.

Der Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe ist abzulehnen. Der Beschwerdeführer hat die nach § 56 Satz 1 VerfGHG i. V. m. § 117 Abs. 2 Satz 1 ZPO erforderliche Erklärung über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse – trotz einer entsprechenden Ankündigung – bis zum heutigen Tage nicht vorgelegt.

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind sowohl der Beschluss des AG Aachen vom 18.04.2019 – 107 C 533/17 – als auch der Beschluss des LG Aachen vom 21.05.2019 – 3 T 129/19 –. Der Beschwerdeführer hat im Einleitungssatz seiner Verfassungsbeschwerdeschrift zwar allein den Beschluss des LG als Gegenstand seiner Verfassungsbeschwerde benannt. In der Verfassungsbeschwerdebegründung hat er indes ausdrücklich gerügt, dass der abgelehnte Richter selbst über das Ablehnungsgesuch entschieden habe. Damit ist auch der Beschluss des AG Gegenstand der Verfassungsbeschwerde.

Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht entgegen, dass es sich bei den angegriffenen Entscheidungen lediglich um Zwischenentscheidungen im Rahmen eines Zivilrechtsstreits handelt. Verfassungsbeschwerden gegen Zwischenentscheidungen sind dann nicht ausgeschlossen, wenn sie zu einem bleibenden rechtlichen Nachteil für den Betroffenen führen, der später nicht oder nicht vollständig behoben werden kann (VerfGH NRW, Beschl. v. 12.11.2019 – VerfGH 50/19 –, juris, Rn. 4,

m. w. N.). Bei der hier gerügten Verwerfung der Ablehnung des zuständigen Richters am AG handelt es sich um eine nach den einschlägigen Vorschriften der Zivilprozessordnung (insbesondere nach § 512 ZPO) für das weitere Verfahren bindende Entscheidung (vgl. VerFGH NRW, Beschl. v. 12.11.2019 – VerFGH 50/19 –, juris, Rn. 4, 5, m. w. N.). Auch ist der Rechtsweg erschöpft, da die Zurückweisung der sofortigen Beschwerde durch das LG hier mangels Statthaftigkeit einer Rechtsbeschwerde unanfechtbar ist. Der Erhebung einer Anhörungsrüge (§ 321 a ZPO) bedurfte es zur Erschöpfung des Rechtsweges nicht. Der Beschwerdeführer führt in seiner Verfassungsbeschwerdeschrift zwar aus, er sehe sich auch in seinem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Den Ausführungen des Beschwerdeführers ist indes zu entnehmen, dass er sich insoweit auf das Verhalten des abgelehnten Richters bezieht, das er in seinem Ablehnungsgesuch beanstandet hat, und nicht auf die hier gerügten Entscheidungen über das Ablehnungsgesuch.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Mit der Verwerfung des Ablehnungsgesuchs als unzulässig durch den abgelehnten Richter selbst hat das AG dem Beschwerdeführer seinen gesetzlichen Richter für das Ablehnungsverfahren entzogen (Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG). Das LG hat im Beschwerdeverfahren den Verfassungsverstoß des AG nicht geheilt.

a) Da es im konkreten Fall um die verfassungsrechtliche Überprüfung der Anwendung von Prozessrecht des Bundes geht, ist inhaltlich die Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG maßgebend (vgl. VerFGH NRW, Beschl. v. 30.04.2019 – VerFGH 2/19 –, NVwZ 2019, 1511 = juris, Rn. 23, v. 02.07.2019 – VerFGH 5/19 –, NVwZ-RR 2019, 980 = juris, Rn. 11, und v. 12.11.2019 – VerFGH 50/19 –, juris, Rn. 7).

Nach der Rechtsprechung des BVerfG garantiert Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, dass der Rechtssuchende im Einzelfall vor einem Richter steht, der unabhängig und unparteilich ist und die Gewähr für Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten bietet. Um dies zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber für zivilgerichtliche Verfahren in Gestalt der Vorschriften über die Richterablehnung (§§ 42 ff. ZPO) Vorsorge dafür getroffen, dass die Richterbank im Einzelfall nicht mit einem Richter besetzt ist, der dem zur Entscheidung anstehenden Streitfall nicht mit der erforderlichen professionellen Distanz eines Unbeteiligten und Neutrale gegenübersteht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.11.2018 – 1 BvR 436/17 –, NJW 2019, 505 = juris, Rn. 17). Hierzu findet die Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit statt, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen (§ 42 Abs. 2 ZPO). Über die Ablehnung eines Richters eines AG entscheidet nach der gesetzlichen Regelung des § 45 Abs. 2 Satz 1 ZPO ein anderer Richter des AG. Diese Zuständigkeitsregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass es nach der Natur der Sache an der völligen inneren Unbefangenheit und Unparteilichkeit eines Richters fehlen wird, wenn er über die vorgetragenen Gründe für seine angebliche Befangenheit selbst entscheiden müsste (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 21). Ein abgelehnter Richter in einem zivilgerichtlichen Verfahren kann über das Ablehnungsgesuch jedoch nach der ständigen Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte selbst entscheiden, wenn es wegen Rechtsmissbräuchlichkeit als offensichtlich unzulässig zu verwerfen ist. So verhält es sich, wenn das Ablehnungsgesuch offensichtlich lediglich dazu dient, das Verfahren zu verschleppen, oder verfahrensfremde Ziele verfolgt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 22, m. w. N.). Diese – gesetzlich nicht geregelte – Ausnahme von § 45 Abs. 2 Satz 1 ZPO gerät bei strenger Prüfung mit der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in Konflikt, soweit die Prüfung der Rechtsmissbräuchlichkeit keine Beurteilung des eigenen Verhaltens des abgelehnten Richters voraussetzt und deshalb keine echte Entscheidung in eigener Sache ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.07.2007 – 1 BvR 3084/06 –, NJW-RR 2008, 72 = juris, Rn. 19 f., und v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 23). Kommt eine Verwerfung des Ablehnungsgesuchs als unzulässig nicht in Betracht oder lässt sich die Frage der Unzulässigkeit nicht klar und eindeutig beantworten, so ist ein anderer Richter des AG zur Entscheidung auf der Grundlage einer dienstlichen Äußerung des

abgelehnten Richters (§ 44 Abs. 3 ZPO), die dem Ablehnenden zur Gewährung rechtlichen Gehörs zuzuleiten ist, berufen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 23).

Eine verfassungswidrige Entziehung des gesetzlichen Richters für das Ablehnungsverfahren kann indes nicht in jeder fehlerhaften Annahme eines abgelehnten Richters, über das Ablehnungsgesuch wegen offensichtlicher Unzulässigkeit selbst entscheiden zu dürfen, gesehen werden. Andernfalls müsste jede fehlerhafte Handhabung des einfachen Rechts zugleich als Verfassungsverstoß angesehen werden (vgl. hierzu VerFGH NRW, Beschl. v. 12.11.2019 – VerFGH 50/19 –, juris, Rn. 9; BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 19, und v. 21.11.2018 – 1 BvR 436/17 –, NJW 2019, 505 = juris, Rn. 19). Die Grenzen zum Verfassungsverstoß sind aber dann überschritten, wenn die Annahme des abgelehnten Richters, über das Ablehnungsgesuch selbst entscheiden zu dürfen, im Einzelfall willkürlich oder offensichtlich unhaltbar ist oder die Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkennt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 19). Ob die Entscheidung eines Gerichts auf Willkür, also auf einem Fall grober Missachtung oder grober Fehlanwendung des Gesetzesrechts (vgl. BVerfG, a. a. O.) beruht oder ob sie darauf hindeutet, dass ein Gericht Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkennt hat, kann nur anhand der besonderen Umstände des Einzelfalls beurteilt werden.

b) Nach diesen Prüfungsmaßstäben verletzt die angegriffene Entscheidung des AG über das Ablehnungsgesuch das Recht des Beschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter im Ablehnungsverfahren. Die Behandlung des Ablehnungsgesuchs des Beschwerdeführers als rechtsmissbräuchlich und unzulässig durch den abgelehnten Richter selbst kann hier nicht als lediglich rechtsirrtümlich angesehen werden; das Vorgehen des abgelehnten Richters war vielmehr sachlich nicht gerechtfertigt und willkürlich.

Der abgelehnte Richter leitete die angebliche Prozessverschleppungsabsicht des Beschwerdeführers allein aus der – nicht näher erläuterten – Erwägung her, das von dem Beschwerdeführer erbetene rechtliche Gehör habe mit dem sachlichen Gegenstand des Rechtsstreits nichts zu tun. Diese Entscheidungsbegründung ist nicht mehr nachvollziehbar, letztlich unhaltbar und überschreitet die Grenze zur Willkür. Die von dem Beschwerdeführer in Kopie erbetenen Unterlagen – namentlich die angeblich ihn betreffende Melderegisterauskunft der Stadt X vom 13.11.2017 – sind sehr wohl für den Gegenstand des Rechtsstreits von Bedeutung. Eine den Beschwerdeführer betreffende Melderegisterauskunft der Stadt X mit dem vom Landgericht in seinem Beschluss vom 03.01.2019 behaupteten Inhalt hätte sowohl in prozessrechtlicher als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht eine besonders wichtige indizielle Bedeutung für das Verfahren. Sie könnte als gegen die Richtigkeit der Behauptung des Beschwerdeführers, er habe zum Zeitpunkt der Klageerhebung schon seit Monaten nicht mehr in dem streitgegenständlichen Haus gewohnt, sprechendes Indiz herangezogen werden. Diese Behauptung des Beschwerdeführers ist sowohl prozessual als auch materiell-rechtlich von Bedeutung. Sollte sie zutreffen, wäre die Klageschrift möglicherweise nicht in ordnungsgemäßer Weise an den Beschwerdeführer zugestellt worden und wäre die Räumungs- und Herausgabeklage gegen den Beschwerdeführer möglicherweise bereits von Anfang an unbegründet gewesen. Vor diesem Hintergrund drängt sich der Schluss auf, dass die Behandlung des Ablehnungsgesuchs des Beschwerdeführers durch den abgelehnten Richter als unzulässig auf sachfremden und letztlich willkürlichen Erwägungen beruhte. Statt in einer dienstlichen Stellungnahme seine Unbefangenheit herauszustellen und danach die Entscheidung über die Frage berechtigter Bedenken an seiner erforderlichen Unvoreingenommenheit von einem anderen Richter entscheiden zu lassen, hat sich der abgelehnte Richter im Ergebnis im Gewande einer Zulässigkeitsprüfung zum „Richter in eigener Sache“ gemacht und in seinem Beschluss die Anforderungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkannt.

c) Das LG hat in dem durch § 46 Abs. 2 ZPO eröffneten Beschwerdeverfahren diesen Verfassungsverstoß des AG nicht geheilt.

aa) Das Beschwerdegericht hat nach der Rechtsprechung des BVerfG in Fällen wie dem vorliegenden nicht über die hypothetische Begründet-

heit des Ablehnungsgesuchs, sondern (nur) darüber zu entscheiden, ob die Grenze des § 45 Abs. 2 Satz 1 ZPO, die den gesetzlichen Richter gewährleistet, eingehalten wurde (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 30; vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerfG, Beschl. v. 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 –, NJW 2005, 3410 = juris, Rn. 73). Bei einer verfassungswidrigen Überschreitung der durch die Rechtsprechung geschaffenen Ausnahmeregelung, nach der bei offensichtlich unzulässigen Ablehnungsgesuchen der abgelehnte Richter selbst entscheiden kann, hat das Beschwerdegericht nach der Rechtsprechung des BVerfG diesen Verfassungsverstoß des erstinstanzlichen Richters durch die Aufhebung der erstinstanzlichen Entscheidung und die Zurückverweisung der Sache an das erstinstanzliche Gericht zu beheben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 30; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 –, NJW 2005, 3410 = juris, Rn. 73). Dies hat das LG im vorliegenden Falle unterlassen.

bb) Die wiedergegebene Rechtsprechung des BVerfG zum zwingenden Inhalt der Entscheidung des Beschwerdegerichts in Fällen wie dem vorliegenden begegnet nach Auffassung des VerfGH allerdings Bedenken (hierzu nachstehend unter (1)). Der VerfGH lässt diese Bedenken indes dahinstehen, weil ihre abschließende Klärung hier nicht erforderlich ist (hierzu unter (2)).

(1) (a) Der Beschluss des BVerfG vom 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 – (NJW 2005, 3410) betrifft die Frage, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben sich aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG für die Auslegung und Anwendung der strafprozessualen Regelungen in § 26 a StPO und § 338 Nr. 3 StPO ergeben. Nach § 26 a Abs. 2 Satz 1 StPO entscheidet das Strafgericht unter Mitwirkung des abgelehnten Richters über die Verwerfung eines Ablehnungsgesuches als unzulässig. Gemäß § 338 Nr. 3 StPO liegt ein absoluter Revisionsgrund vor, wenn an dem mit der Revision angefochtenen Urteil ein Richter mitgewirkt hat, nachdem er wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt war und das Ablehnungsgesuch „mit Unrecht verworfen“ worden ist. In dem Beschluss vom 02.06.2005 wird ausgeführt, dass die Regelung in § 26 a Abs. 2 Satz 1 StPO bei strenger Prüfung mit der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in Konflikt gerate, soweit die Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen keine Beurteilung des eigenen Verhaltens des abgelehnten Richters voraussetze und deshalb keine echte Entscheidung in eigener Sache sei (BVerfG, Beschl. v. 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 –, NJW 2005, 3410 = juris, Rn. 54). Zu § 338 Nr. 3 StPO hat das BVerfG entschieden, dass die Ausstrahlungswirkung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gebiete, von einem „mit Unrecht verworfenen“ Ablehnungsgesuch und damit von einem zur Urteilsaufhebung führenden Revisionsgrund auszugehen, wenn das Ablehnungsgesuch vom Tatgericht willkürlich unter Mitwirkung des abgelehnten Richters als unzulässig verworfen worden sei (BVerfG, Beschl. v. 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 –, NJW 2005, 3410 = juris, Rn. 65 ff., insbesondere Rn. 73). Es sei in einem solchen Fall verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, wenn das Revisionsgericht lediglich prüfe, ob das Ablehnungsgesuch in der Sache erfolgreich gewesen wäre; das Revisionsgericht habe in einem derartigen Fall nicht über die hypothetische Begründetheit des Ablehnungsgesuchs, sondern vielmehr darüber zu entscheiden, ob die Grenzen der Vorschrift des § 26 a StPO, die den gesetzlichen Richter gewährleiste, eingehalten worden seien (BVerfG, Beschl. v. 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 –, NJW 2005, 3410 = juris, Rn. 73).

Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 20.07.2007 – 1 BvR 3084/06 – (NJW-RR 2008, 72) ausgeführt, dass der in dem vorangegangenen Beschluss vom 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 – (NJW 2005, 3410) für das Strafprozessrecht aufgestellte Grundsatz, eine Regelung über die Mitwirkung des abgelehnten Richters an der Verwerfung des Ablehnungsgesuchs als unzulässig sei bei strenger Prüfung ihrer Voraussetzungen verfassungsrechtlich unbedenklich, für den Zivilprozess entsprechend heranzuziehen sei. Da die Voraussetzungen für eine Selbstentscheidung des abgelehnten Richters über das gegen ihn gerichtete Ablehnungsgesuch verfassungsrechtlich durch Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegeben seien, sei für eine abweichende Beurteilung im Zivilprozessrecht kein Raum (BVerfG, Beschl. v. 20.07.2007 – 1 BvR 3084/06 –, NJW-RR 2008, 72 = juris, Rn. 19 f.). Gegenstand dieses Verfassungsbeschwerdeverfahrens

waren keine Entscheidungen in Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO und auch keine revisionsgerichtlichen Entscheidungen, sondern nicht mit der Beschwerde anfechtbare Entscheidungen über Ablehnungsgesuche gegen erkennende Richter an einem Oberlandesgericht.

Schließlich hat das BVerfG mit Beschluss vom 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 – (NJW-RR 2008, 512) über eine Verfassungsbeschwerde entschieden, deren Gegenstand eine – willkürliche und die Anforderungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkennende – Verwerfung eines Ablehnungsgesuchs in einem amtsgerichtlichen Verfahren durch den Abgelehnten – einen Rechtspfleger – selbst und die nachfolgende Beschwerdeentscheidung des LG waren. In dieser Entscheidung hat es den in seinem Beschluss vom 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 – (NJW 2005, 3410) für das Revisionsverfahren im Strafprozess aufgestellten Grundsatz ohne nähere Begründung auf das Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO übertragen (BVerfG, Beschl. v. 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 –, NJW-RR 2008, 512 = juris, Rn. 29 f.). Auch hier führt also eine verfassungswidrige Überschreitung der Ausnahmeregelung, nach der bei unzulässigen Ablehnungsgesuchen die abgelehnte Gerichtsperson selbst über die Verwerfung des Gesuchs entscheiden kann, im Rechtsmittelverfahren zu einer Aufhebung der erstinstanzlichen Entscheidung und zur Zurückverweisung der Sache an das erstinstanzliche Gericht.

(b) Der Beschluss des BVerfG vom 14.11.2007 – 2 BvR 1849/07 – (NJW-RR 2008, 512) begegnet Bedenken. Zwischen dem – gegen ein strafgerichtliches Urteil gerichteten – Revisionsverfahren nach der Strafprozessordnung einerseits und dem – gegen einen Beschluss im Ablehnungsverfahren nach § 46 Abs. 1 ZPO gerichteten – Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO bestehen grundlegende Unterschiede. Entscheidungen über Ablehnungsgesuche gegen erkennende Richter in einem Strafprozess können nach § 28 Abs. 2 Satz 2 StPO nicht isoliert mit einer sofortigen Beschwerde, sondern nur zusammen mit dem Urteil angefochten werden. Eine derartige Einschränkung der Statthaftigkeit ist dem Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO fremd. Das Revisionsverfahren eröffnet keine weitere Tatsacheninstanz (vgl. § 337 StPO), während das Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO i. V. m. §§ 567 ff. ZPO eine weitere (volle) Tatsacheninstanz ist.

In seinem Beschluss vom 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 – (NJW 2005, 3410) hatte das BVerfG noch darauf abgestellt, dass die spätere, nach vollständiger Durchführung einer unter Umständen langen und aufwändigen Hauptverhandlung stattfindende Kontrolle im Revisionsrechtszug keinen vollständigen Ausgleich für ein unter Beachtung aller Vorgaben der §§ 26, 27 StPO durchgeführtes Ablehnungsverfahren biete (BVerfG, Beschl. v. 02.06.2005 – 2 BvR 625/01 –, NJW 2005, 3410 = juris, Rn. 71). Unter diesem Gesichtspunkt ist die vom BVerfG zu § 338 Nr. 3 StPO vertretene Auffassung konsequent.

Das Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO ist aber mit einem Revisionsverfahren nicht vergleichbar. Die Beschwerdeinstanz ist eine weitere Tatsacheninstanz, die nach den Vorstellungen des Gesetzgebers der Zivilprozessordnung eigenständig (neu) über die Zulässigkeit und Begründetheit eines bei ihr anhängig gewordenen Begehrens entscheidet, und zwar ungeachtet etwaiger Verfahrensmängel – namentlich einer unvorschriftsmäßigen Besetzung des erstinstanzlichen Gerichts – des erstinstanzlichen Verfahrens (sogenannte „Entscheidung nach Beschwerdegrundsätzen“).

Diese strukturellen Unterschiede zwischen dem Revisionsverfahren nach der Strafprozessordnung einerseits und dem Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO andererseits sprechen für eine differenzierende Lösung. Sofern eine in zulässiger Weise erhobene sofortige Beschwerde vorliegt, ist nach Auffassung des VerfGH das im Beschwerdeverfahren nach § 46 Abs. 2 ZPO entscheidende Gericht auch in Fällen der hier vorliegenden Art als der (neue) gesetzliche Richter für die Entscheidung über das Ablehnungsgesuch anzusehen. Das Beschwerdegericht kann – ohne Beschränkungen oder Bindungen infolge von Verfahrensfehlern der ersten Instanz – neu und eigenständig über die Zulässigkeit und Begründetheit des Ablehnungsgesuchs entscheiden. Es ist im Übrigen in der Lage, die Rechte des Ablehnenden in ausreichendem Maße zu wahren. So wird es dann in aller Regel nicht ohne vorherige Einholung einer dienstlichen Äußerung (§ 44 Abs. 3 ZPO) des abgelehnten Richters entscheiden können. Im Rahmen der Prüfung der Begründetheit des Ableh-

nungsgesuchs wird sich das Beschwerdegericht insbesondere damit auseinandersetzen müssen, dass die willkürliche Überschreitung der Grenzen der Selbstentscheidung durch den abgelehnten Richter ihrerseits die Besorgnis der Befangenheit begründen kann.

(2) Der VerFGH kann diese Frage allerdings offenlassen und sieht insoweit von einer Vorlage an das BVerfG nach Art. 100 Abs. 3 Alt. 1 GG (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, 345 = juris, Rn. 99) ab, denn auch nach den vorstehend dargestellten – weniger strengen Maßstäben – ist die Beschwerdeentscheidung des LG hier verfassungsrechtlich nicht haltbar. Das LG hat die Anforderungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG vielmehr – ebenso wie das AG – grundlegend verkannt.

Das LG hat letztlich die Bewertung des AG, das Ablehnungsgesuch sei rechtsmissbräuchlich und daher unzulässig, aufrechterhalten wollen. Seine Entscheidungsbegründung erweist sich indes im Ergebnis als ebenso wenig nachvollziehbar wie die Ausführungen des AG. Jedenfalls zum Zeitpunkt der Entscheidung des LG gab es keinerlei Anhaltspunkte mehr dafür, dass das AG die Bitte des Beschwerdeführers um Überlassung von Kopien lediglich „versehentlich“ nicht erfüllt hatte: Hätte es tatsächlich ein derartiges „Versehen“ gegeben, hätte das – durch das Ablehnungsgesuch auf dieses Versehen aufmerksam gewordene – AG dem Beschwerdeführer die erbetenen Unterlagen spätestens zusammen mit seiner Entscheidung zur Verfügung gestellt. Dies hat das AG jedoch nicht getan. Erst das LG hat dem Beschwerdeführer einige Unterlagen zugeleitet. Eine dienstliche Äu-

ßerung des abgelehnten Richters, die möglicherweise für ein Versehen sprechende Gesichtspunkte hätte zutage fördern können, hat das LG nicht eingeholt. Ohnehin handelt es sich bei dem Hinweis auf ein mögliches „Versehen“ des abgelehnten Richters um eine Argumentation, die bereits eine Beurteilung des Verhaltens des abgelehnten Richters beinhaltet und daher aus den in diesem Beschluss bereits dargestellten verfassungsrechtlichen Gründen zur Prüfung der Begründetheit und nicht zur Prüfung der Rechtsmissbräuchlichkeit des Ablehnungsgesuchs gehört. Aufgrund seines verfehlten Begründungsansatzes hat sich das LG schließlich auch nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob das willkürliche Verhalten des abgelehnten Richters bei der Entscheidung über das Ablehnungsgesuch möglicherweise seinerseits die Besorgnis der Befangenheit begründet. Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Entscheidung des LG erweist sich letztlich lediglich als der verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Versuch, das willkürliche Verhalten des AG mit einer nicht nachvollziehbaren Begründung nachträglich zu rechtfertigen.

3. Bei dieser Sachlage kommt es nicht mehr darauf an, ob die angegriffenen Entscheidungen des AG und des LG den Beschwerdeführer auch in seinem Recht auf ein faires Verfahren verletzen.

4. Aus den vorstehend dargestellten Gründen hebt der VerFGH die beiden mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidungen nach § 61 Abs. 2 VerFGHG auf und verweist die Sache an das AG Aachen zurück.

LITERATUR

Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher (Hrsg.), **Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen**. Kommentar, 2. Aufl., Verlag Reckinger 2020, XXVIII, 1034 S., 169,- €

Zehn Jahre nach dem Erscheinen der Erstauflage haben die Herausgeber eine 2. Auflage vorgelegt. Das Autorenteam besteht aus denselben acht Richtern und Verwaltungsbeamten, die zumeist in der Zwischenzeit beachtliche Karriereschritte gemacht haben, wie vom Referendar zum Ministerialrat in der Staatskanzlei; bis auf kleinste Abweichungen kommentieren alle dieselben Artikel wie in der Voraufgabe. Damit hat sich der Praktikerkommentar als ausdauernder erwiesen als der 2002 von Löwer und Tettinger vorgelegte, nur von (Universitäts-) Wissenschaftlern bearbeitete Vorgänger; für das Ausbleiben einer Neuauflage dieses Werks dürfte der viel zu frühe Tod des letztgenannten Kollegen (2005) mit ursächlich gewesen sein.

Die Affinität der jetzt beteiligten Praktiker auch zur Wissenschaft zeigt sich zumal bei den Herausgebern, die seit der Erstauflage von Lehrbeauftragten ihrer Universitäten (Düsseldorf bzw. Bochum) zu deren Honorarprofessoren avanciert sind; ein weiterer Autor (Stuttman) ist inzwischen Lehrbeauftragter an der Universität Münster. Hinzutreten ist doch ein Universitätsprofessor (Durner, Bonn). Er hat nur die Kommentierung des Konnexitätsprinzips des Art. 78 Abs. 3 übernommen, die dabei allerdings von den drei Seiten der Erstauflage auf stolze 45 Seiten angewachsen ist, auf denen in der Erstfassung so angesprochene zahlreiche offene Fragen unter Berücksichtigung auch mehrerer zwischenzeitlicher Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs ausführlich beantwortet werden.

Als Anlass der Neuauflage nennen das Geleitwort des Landtagspräsidenten und das Vorwort der Herausgeber die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen der Landesverfassung, 2016 durch zwei Änderungsgesetze, einerseits speziell zu den Kommunalwahlen, andererseits breit angelegt vor allem zum Landtag, aber auch zu den Abschnitten Landesregierung, Gesetzgebung und Verfassungsgerichtshof, und zu diesem zuletzt 2019 wieder mit der Aufnahme der überkommenen kommunalen und mit der erst kurz zuvor ins Gesetz eingefügten Grundrechtsverfassungsbeschwerde.

Dass all diese Änderungen jetzt auch durch den Kommentar abgedeckt sind, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Seine grundsätzlichen Qualitäten

haben schon Rezensenten der Erstauflage gelobt (u. a. G. Burmeister, NWVBl. 2011, 79). Die durchweg gut lesbar geschriebene, gründlich recherchierte und sorgfältig dokumentierte Darstellung, die natürlich neben der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs des Landes und spezieller Literatur auch Rechtsprechung und Schrifttum zur ja doch in vielem dominanten Bundesebene einbezieht, wird jede Arbeit mit Problemen des Landesverfassungsrechts wesentlich erleichtern.

Um doch ein klein wenig an zufällig bemerkten Einzelpunkten zu beackern, sei hinten angefangen: Das wegen der Aufnahme von „Hammelsprung“ zur Erstauflage gelobte Stichwortverzeichnis (Burmeister, a. a. O.) habe ich diesmal wegen der gestern bundesweit verabredeten CoronaSchVO, die bei der Niederschrift (früh am 23.03.2020) noch nicht im GV.NRW zu finden war, nach der „Verkündung“ gesucht, aber vergeblich; sie gibt es dort weder als selbständigen Begriff noch als Unterbegriff zur Rechtsverordnung. Um einen einzelnen Sachgesichtspunkt aufzugreifen:

Die Ewigkeitsgarantie des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 ist bekanntlich 2002 nachträglich in die Landesverfassung eingefügt worden. Der VerFGH hat erst kürzlich in seiner Entscheidung zur Sperrklausel des 2016 eingefügten Art. 78 Abs. 1 Sätze 2 und 3 (NWVBl. 2018, 147 [150 f.]) in recht tiefeschürfender Weise dazu Stellung genommen, inwieweit die nachträglich eingefügte Ewigkeitsgarantie einen gegenüber späterem Verfassungsrecht höheren Rang bzw. für den verfassungsändernden Gesetzgeber verpflichtende Wirkung haben kann. Der Komplexität der Argumentation dieser natürlich ausdrücklich aufgegriffenen Entscheidung werden die beiden Kommentierungen (Schönenbroicher, Art. 78 Rn. 32; Günther, Art. 69 Rn. 9, der sachlich trotz diverser Zitate des Judikats von seiner Behandlung der Problematik in der Erstauflage kaum substanzial abweicht) nicht voll gerecht. Schließlich sei noch auf eine äußerliche, nicht nur an diesen Stellen des Werks bestehende Uneinheitlichkeit hingewiesen: Während die erstzitierte Kommentierung jedem Absatz eine Randnummer zuweist, macht es die zweite anders, bringt etwa unter der Rn. 9 zwei recht lange Absätze; für eine punktgenaue Zitierung ist das nicht hilfreich.

Doch derlei Quisquilien können die Freude darüber, dass zum 70. Geburtstag der Landesverfassung ein so gediegener Kommentar auf neuestem Stand zur Verfügung steht, in keiner Weise schmälern.

Michael Sachs, Köln

Beirat:

Dr. Michael **Bertrams**, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen a. D.

Dr. Dr. h. c. Klaus **Bilda**, Präsident des Oberlandesgerichts a. D.

Prof. h. c. Jochen **Dieckmann**, Rechtsanwalt, Staatsminister a. D., Düsseldorf

Prof. Dr. Dirk **Ehlers**, Universität Münster

Prof. Dr. Jörg **Ennuschat**, Ruhr-Universität Bochum

Heinrich **Flege**, Vors. Richter am Oberlandesgericht, Vorsitzender des Justizprüfungsamts bei dem OLG Hamm a. D.

Prof. Dr. Johannes **Hellermann**, Universität Bielefeld

Prof. Dr. Andreas **Heusch**, Präsident des VG Düsseldorf, Vizepräsident des VerFGH NRW

Dr. Annette **Kleinschnittger**, Vors. Richterin am OVG NRW

Prof. Dr. Wolfgang **Löwer**, Universität Bonn

Dr. Peter **Paziorek**, Regierungspräsident Münster a. D.

Johannes **Riedel**, Präsident des Oberlandesgerichts Köln a. D.

Dr. Alexander **Schink**, Rechtsanwalt, Staatssekretär a. D., Düsseldorf

Ute **Scholle**, Präsidentin des Landesrechnungshofs NRW a. D.

Prof. Dr. Dres. h. c. Klaus **Stern**, Universität zu Köln

Prof. Dr. Volker **Wahrendorf**, Vors. Richter am LSG a. D., Essen

Prof. Dr. Joachim **Wieland**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Richter am VerFGH NRW

Johannes **Winkel**, Ministerialdirigent, Innenministerium NRW

Impressum

Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.)

Verantwortlich für den redaktionellen Teil

Dr. Katrin Hagghu, Richterin am OVG; OVG NRW
Postfach 63 09, 48033 Münster; Tel.: 02 51/5 05-3 05
E-Mail: nwwbl.hagghu@t-online.de

Dr. André Niesler, Richter am OVG; OVG NRW
Postfach 63 09, 48033 Münster

Dr. Manfred Siegmund, Vors. Richter am VG a. D.; Trakehnenstraße 13,
53332 Bornheim; E-Mail: nwwbl@outlook.de

Anschrift der Redaktion

Prof. Dr. Sachs, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz,
50923 Köln; Tel.: 02 21/4 70 58 03; E-Mail: nwwbl@outlook.de.

Sämtliche mit Verfasserangabe versehenen Beiträge stellen die Meinung des Verfassers, nicht in jedem Fall die der Redaktion oder der Herausgeber dar. Für inhaltliche Richtigkeit der veröffentlichten Lösungsskizzen wird von der Redaktion eine Gewähr nicht übernommen.

Unverlangten *Manuskripten* ist Rückporto beizufügen; es wird für sie keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur angenommen, wenn sie ausschließlich den Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblättern zum Abdruck angeboten sind.

Rezensionsexemplare sind unmittelbar der Redaktion zur Besprechung anzubieten. Unverlangt zugehende Rezensionsexemplare können nicht zurückgegeben werden. Für Autoren steht ein Merkblatt für die Erfassung von Abhandlungen mit dem PC zur Verfügung; es kann beim Verlag angefordert werden.

Verlag

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart;
Zentrale Zeitschriftenredaktion: Tel. (07 11) 73 85-0; Telefax (07 11)
73 85-3 30; b.stotz@boorberg.de; www.boorberg.de.

Verantwortlich für den Anzeigenteil: Dieter Müller

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG

Scharrstraße 2, D-70563 Stuttgart;

Telefon (07 11) 73 85-0, Telefax (07 11) 73 85-100;

www.boorberg.de anzeigen@boorberg.de

Anzeigenpreisliste: Nr. 10 vom 1.1.2016 ist zurzeit gültig.

Erscheinungsweise: am 1. jeden Monats.

Bezugspreise: *Jahresbezugspreis* im Abonnement EUR 286,80; für Studenten und Referendare (gegen Nachweis) im Abonnement EUR 199,20 jeweils inkl. Zustellgebühr. Die Berechnung der Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 28,- zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag und alle Buchhandlungen entgegen. Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig werden, wenn sie spätestens sechs Wochen vorher dem Verlag vorliegt.

Urheber- und Verlagsrechte

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Mit der Annahme des Beitrags zur Veröffentlichung erwirbt der Verlag alle ausschließlichen Verlagsrechte für die Zeit des Bestehens des Urheberrechts. Diese umfassen insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und die Befugnis zur Einspeicherung des Beitrags in eine Datenbank, verbunden mit dem Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung (online oder offline) zu gewerblichen Zwecken ohne zusätzliche Vergütung. Das ausschließliche Recht an einer elektronischen Version des Beitrags erwirbt der Verlag ohne zeitliche Begrenzung.

Herstellung: C. Maurer GmbH & Co. KG, 73312 Geislingen.

Kommunale Schriften
für Nordrhein-Westfalen



Dedy/Schneider

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

Textausgabe

43., überarb. Auflage

Ca. 317 Seiten. Kart. Ca. € 10,-
ISBN 978-3-555-02161-4

auch als
EBOOK

Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen

In der Gemeindeordnung NRW hat es seit Erscheinen der 42. Auflage zahlreiche Änderungen gegeben, die eine Überarbeitung der Textausgabe erforderlich machten. Die Textauswahl konzentriert sich neben der Gemeindeordnung auf die kommunalrelevanten Vorschriften aus dem öffentlichen Dienstrecht, dem Gemeindehaushalts- und -wirtschaftsrecht. Eine kurze Einführung erläutert die wichtigsten Merkmale des Kommunalverfassungsrechts – verständlich geschrieben für haupt- wie ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Engagierte.

Articus/Schneider (Hrsg.)

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

Kommentar

5., aktual. Auflage 2016

XVIII, 575 Seiten. Kart. € 99,-

ISBN 978-3-555-01782-2

Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen

Leseproben und
weitere Informationen:
www.kohlhammer.de

Kohlhammer
DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen



Neuaufgabe des
Standardwerks

Zum Verfassungsjubiläum in zweiter Auflage

Der Großkommentar befasst sich intensiv mit der Grundordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Wissenschaftlich und sprachlich auf höchstem Niveau bietet er eine fundierte Erläuterung des Landesverfassungsrechts.

Die namhaften Autoren sind mit der Landesverfassung bestens vertraut und vermitteln ihr Wissen kompetent und umfassend.

Heusch/Schönenbroicher (Hg.)

Landesverfassung Nordrhein-Westfalen Kommentar

2., überarbeitete Auflage 2020

169,- € | 1062 Seiten

ISBN 978-3-7922-0249-4

**VERLAG
RECKINGER**

www.reckinger.de

70 JAHRE

Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen

Das Komplett-Paket
zum Landespersonalvertretungsgesetz
NRW.



WWW.BOORBERG.DE

Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Praxiskommentar und Formularbuch für die Dienststelle – Mustervorlagen, Praxistipps, Checklisten

2020, 2., überarbeitete Auflage, 1020 Seiten, € 129,- einschl. CD-ROM

– mit Ergänzung Stand 1.5.2020 –
edition moll

ISBN 978-3-415-06584-0

Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Textsammlung für Praxis und Ausbildung

2019, 3. Auflage, 112 Seiten, € 17,80;
ab 10 Expl. € 15,50; ab 20 Expl. € 14,50

Mengenpreise nur bei Abnahme durch einen Endabnehmer zum Eigenbedarf.

– mit Ergänzung Stand 1.5.2020 –
edition moll

ISBN 978-3-415-06585-7

Wahlordnung zum Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Kommentar

2020, 408 Seiten, € 79,-

– mit Ergänzung Stand 1.5.2020 –
edition moll

ISBN 978-3-415-06618-2

Mit diesen Praxisbüchern stehen der Dienststelle und allen mit dem Landespersonalvertretungsrecht befassten Personen **unentbehrliche Grundlagen** für die rechtssichere und praxisgerechte Durchführung der Wahlen und die Umsetzung des LPVG NRW zur Verfügung. Der **Autor Christian Bülow** ist Referent beim Kommunalen Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen und Rechtsanwalt und bringt seine Expertise in die Kommentare ein.

moll