

ster 1991 im Vergleich zum Vorjahr auf fast 11 000 nahezu verdoppelt; von den sogenannten AR-Sachen würden nach bisheriger Erfahrung ca. 10 % später in das Verfassungsbeschwerderegister übertragen. Im Blick auf die somit wohl unausweichliche zusätzliche Beanspruchung der Arbeitskapazität des Gerichts erörterte *Herzog* kurz einige Möglichkeiten der Entlastung. Er plädierte unter anderem dafür, Verfassungsbeschwerden zunächst nur daraufhin zu überprüfen, ob sie Anlaß zur Klärung noch nicht entschiedener verfassungsrechtlicher Fragen geben oder ob ihre Bescheidung zur realen Durchsetzung der Grundrechte erforderlich sind.

In der Diskussion beschäftigten sich *Maurer* und *Häberle* mit der Wahlrechtsentscheidung und *Isensee* mit dem Warteschleifenurteil, wobei letzterer vor allem den Verzicht des Bundesverfassungsgerichts auf den Lösungsweg über Art. 131 GG kritisierte. Aus ungarischer Sicht steuerte schließlich Gabor *Halmai* (Professor an der Universität Budapest) einige Überlegungen zur Diskussion bei. Als ein besonderes Problem der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnete er das Inter-Organ-Verhältnis zum Parlament. Dieses sei noch weitgehend überholten Souverä-

nitätsvorstellungen verpflichtet, was mehrfach zu Kompetenzkonflikten geführt habe. Nach einem kurzen Redebeitrag von *Lecheler* ging *Herzog* abschließend noch einmal auf die in der Diskussion angeschnittenen Problemaspekte ein.

VI. Das europäische Deutschland im Werden

Klaus *Stern* selbst beendete mit seinem Schlußwort das Symposium. Darin erläuterte er noch einmal das Motto der Tagung, das *Häberle* zuvor als faszinierende und zugleich suggestive Formel bezeichnet hatte. Es sei – so *Stern* – darum gegangen, das europäische Deutschland bzw. Deutschland in Europa als etwas im Werden Begriffenes herauszuarbeiten. Und es ist vielleicht mehr als ein glücklicher Zufall, daß der Jubilar aufgrund der Entscheidung, sein großes Lebenswerk mit den geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts als V. Band abzuschließen, sich die Möglichkeit offengehalten hat, diesen Prozeß des sich erneuernden Deutschlands gebührend zu würdigen. Dabei wird er auch zurückgreifen können auf das zu seinen Ehren veranstaltete Symposium, dessen Referate und Diskussionsbeiträge demnächst in einem Tagungsband vorliegen werden.

Festakt zum 40jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Die Landesverfassungsgerichte stehen vielleicht nicht in gleicher Weise wie das BVerfG im ständigen Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Gleichwohl hat auch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit wichtige Weichenstellungen für das staatliche Gemeinwesen vorgenommen. 770 verfassungsgerichtliche Verfahrenseingänge, davon 158 Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden betreffend die kommunale Gebietsreform (105), die Neuordnung des Sparkassenwesens (15), die Einrichtung kommunaler Datenverarbeitungszentralen (3), die Gemeindefinanzierung (18), die Mitbestimmung im Sparkassenverwaltungsrat (1), die Ausweisung von Mülldeponien und Freiraumschutzgebieten in Gebietsentwicklungsplänen (5) sowie Normenkontrollanträge von Mitgliedern des Landtags, Wahlprüfungsbeschwerden und Organstreitverfahren – das ist die stolze Bilanz des aus sieben Mitgliedern und einer gleich hohen Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern bestehenden VerFGH NW, der in einem Festakt im OVG in Münster am 26. 3. 1992 auf 40 Jahre erfolgreichen Wirkens zurückblicken konnte.

In seinem mit Beifall begleiteten Festvortrag »Verfassungsgericht und Parlamentarische Demokratie« sprach sich der Präsident des BVerfG Prof. Dr. Roman *Herzog* (Karlsruhe) vor 400 geladenen Gästen aus Politik, Rechtsprechung, Verwaltung und allen Teilen des öffentlichen Lebens dafür aus, dem BVerfG Möglichkeiten der eigenständigen Rechtsfortbildung einzuräumen. Dies gilt nach Auffassung von *Herzog* vor allem dort, wo der Gesetzgeber trotz eines politischen Handlungsbedarfs Lücken gelassen habe, die im Interesse der staatlichen Gemeinschaft dringender Schließung bedürfen. »Es reicht in diesen Fällen für das BVerfG nicht aus, diese Defizite lediglich festzustellen. Wo die Gesetzgebung versagt oder Lücken läßt, ist die Fortentwicklung unseres Rechtssystems vielmehr eine wichtige Aufgabe der Rechtsprechung«, meinte der Präsident und fügte hinzu: »Die Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems kann dabei um so besser gewährleistet werden, je mehr eigenständige Legalitätsquellen es gibt.«

Begonnen hatte *Herzog* mit einem Verweis auf die lange Rechts-tradition, in der die Verfassungsgerichtsbarkeit stehe. Das im Jahre 1495 gegründete Reichskammergericht, das als erstes Verfassungsgericht auf deutschem Boden bezeichnet werden könne, habe sich vor allem als streitentscheidende und friedensstiftende Instanz im politischen und gesellschaftlichen Streit verstanden. In der weiteren Verfassungsrechtstradition der letzten beiden Jahr-

hunderte sei die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit auch aus der Idee der Rechtsstaatlichkeit gespeist worden. Der Grundsatz, daß es in einem staatlichen Gemeinwesen nach Recht und Gesetz zugehen müsse, habe sich mehr und mehr zur eigentlichen Basis des verfassungsgerichtlichen Selbstverständnisses entwickelt. Den Verfassungsgerichten sei dabei die Befugnis zugewachsen, auch das Handeln der höchsten Staatsorgane wie des Parlaments, der Regierung und des Staatsoberhauptes auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Aus dem angelsächsischen Raum sei der Grundsatz hinzugetreten, einfache Gesetze an der Verfassung zu messen und die Bindung allen staatlichen Handelns an der Verfassung zu orientieren. Bei diesem Verfassungsverständnis habe sich die Normenkontrolle als das eigentliche Kernstück verfassungsgerichtlicher Kontrolltätigkeit entwickelt. Kritisch äußerte sich *Herzog* zu der wachsenden Gesetzesflut und zu einer zunehmenden Verrechtlichung, die sich im modernen Staat abzeichne: »Wenn nicht so viele Gesetze gemacht würden, würden die Verfassungsgerichte auch nicht so viele Nichtigkeitserklärungen aussprechen«, meinte der frühere Innenminister des Landes Baden-Württemberg mit leicht sarkastischem Unterton.

Im Laufe der Zeit habe sich die Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem eigenständigen Verfassungsorgan entwickelt, das die anderen Staatsorgane zu kontrollieren befugt sei. Diese starke Stellung des Verfassungsgerichts habe sich in europäischen Nachbarländern mit ausgeprägt souveränen Parlamenten wie etwa in Frankreich nur durch einen erheblichen Umdenkungsprozeß erreichen lassen. In einer modernen Demokratie sei aber eine Kontrolle der verschiedenen Staatsorgane durch eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit im Interesse einer ausgewogenen Machtbegrenzung unverzichtbar.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit dürfe allerdings nicht zur Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln mißbraucht werden. Um dies zu verhindern, sei Zurückhaltung von Parlament, Verfassungsgesetzgeber und Verfassungsgerichten erforderlich: Der Gesetzgeber müsse – bei aller Zeitnot in vielen Gesetzgebungsverfahren – frühzeitig der Verfassungsmäßigkeit seines Handelns besondere Aufmerksamkeit schenken. Der Verfassungsgeber müsse sich abseits einer »Verfassungslyrik« auf wesentliche Grundnormen konzentrieren. Das Verfassungsgericht habe sich auf die verfassungsgerichtliche Kontrolltätigkeit zu beschränken und dürfe sich nicht in den unmittelbaren politischen Meinungsstreit einmischen. Deutlich unterstrich *Herzog* die Funktion der

Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüterin der Verfassung vor allem im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Bei Eingriffen in die Rechtsstellung des einzelnen sei der Gesetzgeber an die Grundrechte, an den Gesetzesvorbehalt aber auch an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden.

Aus dieser Sicht sprach sich *Herzog* für eine starke Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Er verwies dazu auch auf das hohe Ansehen und das große Vertrauen, das dem Verfassungsgericht ähnlich wie dem Bundespräsidenten in der Bevölkerung entgegengebracht werde. »Kein freier Bürger ist heute mehr bereit zu glauben, daß sich Regierung und Parlament nicht irren können«, beschrieb *Herzog* die kritische Einstellung des mündigen Bürgers. Hier habe das Verfassungsgericht eine wichtige Kontroll- und Korrekturfunktion, für die sich der Bürger ein oft noch stärkeres Gewicht des Verfassungsgerichts wünsche. Ebenso wie der Bundespräsident habe auch das BVerfG die Aufgabe, das gesamte Volk zu repräsentieren und unterschiedliche Meinungen auszugleichen. Dies gelte vor allem im Hinblick auf Minderheiten, die sich in den Mehrheitsentscheidungen der Parlamente nicht wiederfinden könnten.

Auch der Präsident des sechs Jahre nach Gründung des Landes NW in Münster eingerichteten VerfGH NW Prof. Dr. Max *Dietlein* hatte in seiner Begrüßungsansprache auf die Verfassungsgewundenheit allen staatlichen Handelns verwiesen. »Das Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik ist in unserer Verfassung zugunsten der Gebundenheit der Politik durch das Recht entschieden«, beschrieb *Dietlein* – zugleich Präsident des OVG NW – das feste Fundament, auf dem sich die Verfassungsgerichtsbarkeit bewege. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte stehe zwar nicht so häufig im Blickpunkt der Öffentlichkeit und Brennpunkt der Medien. In einem wiedervereinigten Deutschland und einem zusammenwachsenden Europa komme jedoch auf die Verfassungsgerichtsbarkeit als Organ in Bund und Ländern eine Vielzahl neuer Aufgaben zu. »Die Länder sollten diesen europäischen Einigungsprozeß nicht nur als Zuschauer betrachten oder Objekte dieser Entwicklung sein, sondern aktiv daran mitwirken«, forderte der höchste Richter des Landes NW zur aktiven Mitgestaltung auf und betonte dabei die wichtige Funktion, die den Ländern und ihren obersten Organen in diesem Einigungsprozeß zukomme. Gerade in einem zusammenwachsenden Europa sei die Eigenstaatlichkeit der Länder von großer Bedeutung.

»Wir haben Gerechtigkeit erwartet und einen Rechtsstaat bekommen.« Diese skeptischen Äußerungen mahrender Stimmen aus den neuen Bundesländern gebe zur Sorge Anlaß, richtete Ministerpräsident Dr. h. c. Johannes *Rau* den Blick auf die neuen Herausforderungen, die sich aus dem deutschen Einigungsprozeß

ergeben. »Viele fühlen sich in dem Gebäude des Rechtsstaates unbehaust« gab *Rau* ferner zu bedenken. Zugleich appellierte der Ministerpräsident an die Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, die Chancen der deutschen Einheit zu einer Integration auch der Minderheiten zu nutzen. Dabei dürfe nicht die Parteilassung und nicht das Anwenden politischer Etiketten den Ausschlag geben. Vielmehr müsse den hohen Erwartungen an die Selbstbestimmung des einzelnen und demokratischen und liberalen Vorstellungen Rechnung getragen werden. Zugleich warnte der Ministerpräsident davor, den Rechtsstaat zu überfordern. Wenn im Bewußtsein der Bürger der Arm der Gerechtigkeit vielfach kürzer sei als der des Unrechts, müsse durch die Besinnung auf die Grenzen und Möglichkeiten des Rechtsstaates der Rechtsfriede wiederhergestellt und materielle Gerechtigkeit geschaffen werden. »Auch die Bereitschaft der Gerichtsbarkeit, einmal getroffene Entscheidungen aufgrund neuer Erkenntnisse zu revidieren, kann dabei die Akzeptanz des Rechts im Bewußtsein der Bürger erhöhen«, meinte der Ministerpräsident.

Im Blick auf die deutsche Einheit setzte sich *Rau* für eine lückenlose Aufarbeitung des SED-Regimes ein, die nicht in einer Sprachlosigkeit enden dürfe. »Die Opfer haben Anspruch auf Rehabilitierung«, meinte der Ministerpräsident. Zugleich richtete *Rau* den Blick nach vorn und sprach sich dafür aus, Bürger der ehemaligen DDR nicht auszugrenzen, die sich aktiv in dem neuen demokratischen Rechtsstaat beteiligen wollen. Im europäischen Einigungsprozeß wies *Rau* den Regionen eine Schlüsselfunktion zu. Der Föderalismus, für den sich *Rau* auch in Europa einsetzte, sei zugleich ein wirksames Abwehrmittel gegen den Nationalismus und ein Garant von Demokratie, Freiheitlichkeit und wirtschaftlichem Wohlergehen in Europa.

Auch Landtagspräsidentin Ingeborg *Friebe* sowie Oberbürgermeister Dr. Jörg *Twenhöven* (Münster) betonten in ihren Grußworten die wachsende Bedeutung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit als Organe der Länder in einem wiedervereinigten Deutschland und einem zusammenwachsenden Europa. Im Interesse einer wachsenden Regionalisierung sprach sich die Landtagspräsidentin dabei dafür aus, die Eigententwicklung der Länder durch eine Bürgerverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht zu stärken. Die Verfassungsgerichtsbarkeit könne hierdurch ihre Funktion als gutes, manchmal sogar besseres Gewissen des Landes weiter festigen.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bund und den westlichen Bundesländern hat sich zu einem festen Bestandteil des demokratischen Rechtsstaates entwickelt. Die lange Tradition der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland sollte auch in den neuen Ländern durch die Einrichtung eigener Landesverfassungsgerichte fortgesetzt werden.

Wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im laufenden Jahr

Das Bundesverfassungsgericht strebt an, im Jahre 1992 u. a. in den nachfolgend genannten Verfahren zu entscheiden:

Erster Senat

1. Vorlagebeschluß des Bundesfinanzhofs zu der Frage, ob § 3 b Abs. 2 Nr. 4 des Einkommensteuergesetzes (BGBl. I 1974 S. 1769) insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als er die Steuerfreiheit von Zuschlägen für regelmäßige Nachtarbeit in den Jahren 1975 bis 1977 auf höchstens 15 v. H. des Grundlohnes begrenzt.
– 1 BvL 20/85 –
2. Vorlagebeschluß des Finanzgerichts Bremen zu der Frage, ob § 33 a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 b des Einkommensteuergesetzes (Ausbildungsfreibetrag) i. d. F. des Art. 1 Nr. 8 Buchst. a des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 vom 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1857) mit dem Grundgesetz vereinbar ist.
– 1 BvL 12/86 –

3. Verfassungsbeschwerde betreffend die Untätigkeit des Gesetzgebers hinsichtlich der Anpassung der Besteuerung von beamtenrechtlichen Versorgungsbezügen.
– 1 BvR 959/85 –
4. Verfassungsbeschwerden betreffend die ungleiche einkommensteuerliche Behandlung von Beamtenpensionen einerseits und Bezügen aus Sozialrenten andererseits.
– 1 BvR 459/87 und 1 BvR 467/87 –
5. Verfassungsbeschwerde eines Schriftstellers wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 3 GG (Wissenschaftsfreiheit) durch die Aufnahme des Buches »Wahrheit für Deutschland« in die Liste jugendgefährdender Schriften.
– 1 BvR 434/87 –
6. Verfassungsbeschwerde des »Vereins für kooperatives Lernen e. V.« wegen der Verletzung von Art. 7 Abs. 4 und 5 GG