

ABHANDLUNGEN

Stabwechsel beim VerfGH und OVG Nordrhein-Westfalen

Von Rechtsanwalt & Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück*

Woher des Wegs – wohin? Mit diesem Gruß begegneten sich in alten Zeiten die Handwerksburschen in ihrer Wanderschaft auf den Straßen unseres Landes. Woher des Wegs – wohin?, fragte bei der Verabschiedung des langjährigen VerfGH- und OVG-Chefpräsidenten Dr. Michael Bertrams und der Einführung seiner Nachfolgerin Dr. Ricarda Brandts auch die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in NRW. In Anwesenheit von 400 geladenen Gästen aus Rechtsprechung, Gesetzgebung, Politik, Verwaltung und Anwaltschaft wurde der Stabwechsel am 15.04.2013 traditionell in der Eingangshalle des OVG Münster vollzogen, wo bereits die Amtsübergabe an die Vorgänger der jetzigen Präsidentin, dem bisherigen Chefpräsidenten Dr. Michael Bertrams (1994), dem kürzlich verstorbenen Prof. Dr. Max Dietlein (1987) und dem inzwischen 91-jährigen Dr. Diether Bischoff (1969) in einem vergleichsweise festlichen Rahmen stattgefunden hatte. Der juristische Stafettenlauf steht damit zugleich in einer Tradition, die nach den Wirren des Zweiten Weltkrieges von den unvergessenen Dr. Paulus van Husen und ihm nachfolgend von Dr. Wilhelm Pötter begründet wurde.

„Die Leitung des Verfassungsgerichts als des höchsten Rechtsprechungsorgans im Lande und des OVG lag bei Ihnen in guten Händen. Sie haben eine Ära mit Erfolg geprägt“, bescheinigte Ministerpräsidentin Hannelore Kraft dem scheidenden Chefpräsidenten Bertrams. Er könne mit Stolz auf seine richterliche Tätigkeit und – wobei sie den anwesenden Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Klaus Stern zitierte – geradezu auf eine „Bilderbuchkarriere“ zurückblicken. Durch seine Entschlusskraft habe Bertrams den Gedanken einer „leistungsstarken und kundenorientierten Justiz“ vorangebracht und dabei den verfassungsrechtlichen Auftrag nicht vergessen. Zugleich erinnerte die Ministerpräsidentin an die Urteile zur Fünf-Prozent-Klausel, zum Glasverbot im Karneval oder zu Versammlungsverboten von Rechtsextremisten. „Sie haben sich besonders für die kommunale Selbstverwaltung und den Kampf gegen Rechtsextremismus verdient gemacht“, sagte Kraft. Bertrams sei ein Freund des offenen Worts. „Das wissen wir alle zu schätzen. Der Dank des Landes ist Ihnen dafür gewiss“.

Die neue Chefpräsidentin begrüße Kraft als erste Frau in diesem hohen Amt und wünsche ihr Umsicht und gelegentlich auch eine Portion Mut als durchaus unbequeme Hüterin der Verfassung. Zugleich setzte sich die Ministerpräsidentin für eine unabhängige Gerichtsbarkeit ein: „Wer Gerichte begrenzen will, der greift die Freiheit selbst an. Wo Gerichte nicht frei sind, da ist niemand frei“.

Bereits in seiner Begrüßungsansprache bezeichnete Justizminister Thomas Kutschaty Bertrams als „stets neutralen, geradezu ruhenden Pol“ in den Wogen des politischen Meinungsstreits. „Er hat Steine ins Rollen gebracht, die Verfahrenslaufzeit der Verwal-

tungsgerichtsverfahren verkürzt und die Verwaltungsgerichtsbarkeit an einem Leitbild ausgerichtet“. Vor allem für moderne Kommunikations- und Informationstechnologien habe er sich eingesetzt und dafür Sorge getragen, hervorragenden richterlichen Nachwuchs zu gewinnen.

Auch die Justiz ist europäischer geworden. Europäische und nationale Gerichte wirken in einem Verbund zusammen und stehen in einem wechselseitigen Dialog, beschrieb Prof. Dr. Dr. Angelika Nußberger in ihrem Festvortrag das fruchtbare Spannungsverhältnis des europäischen Verfassungsverbundes, wie es kürzlich auch der Präsident des BVerfG Prof. Andreas Voßkuhle dargestellt hatte. Zugleich setzte sich die Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für einen institutionalisierten Dialog der Gerichtsbarkeiten auf nationaler und europäischer Ebene ein. In dem Wettbewerb der Ideen spiele die nationale Gerichtsbarkeit nicht selten eine durchaus entscheidende Rolle, die auch von den europäischen Gerichten durchaus respektiert und in eigenen Entscheidungen aufgegriffen werde. In diesen Rechtsprechungsverbund sei auch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit eingebunden. Es stehe der europäischen Gerichtsbarkeit durchaus gut zu Gesicht, wenn Entscheidungen der nationalen Gerichte aufgegriffen würden und gelegentlich sogar zu einer richterlichen Kurskorrektur genutzt würden.

Mit einem lachenden und einem weinenden Auge beobachtete Markus Lewe den Stabwechsel in der Gerichtsbarkeit in NRW. Der Oberbürgermeister der Stadt Münster erinnerte dabei an die Bedeutung der Stadt Münster nicht nur als Stadt des Westfälischen Friedens, sondern auch als eine durch Fernsehsendungen wie Tatort und Wilsberg bekannte lebendige Stadt. Für die Kommunen in NRW habe der VerfGH eine wichtige Funktion als Hüter der Verfassung entwickelt. Das habe zu einem neuen Gesicht der Friedensstadt Münster beigetragen und lasse durchaus rustikale Gerichtsmethoden, wie sie ehemals im Friedenssaal durch eine abgeschlagene Hand dokumentiert seien, in einem etwas versöhnlicheren Lichte erscheinen. Aber noch heute gelte – so fügte der erste Bürger seiner Stadt sinngemäß die ansonsten nur aus Rom bekannte Erkenntnis hinzu: „Münster hat gesprochen und die Sache ist erledigt“ – offenbar gute Aussichten auch für die neue Präsidentin.

Mit dem scheidenden Chefpräsidenten geht eine Ära zu Ende, hatte bereits die Ministerpräsidentin gesagt. Der bisherige Präsident Dr. Bertrams wurde im Jahre 1947 in Waldbröl geboren,

* Zum Präsidentenwechsel im Jahre 1987 Bernhard Stüer, Präsidentenwechsel im VerfGH und OVG NRW, NWVBl. 1987, IV; ders., Präsidentenwechsel in Münster, Bericht über die Feierstunde des VerfGH und OVG Münster, NWVBl 1994, 452; vgl. auch Bernhard Stüer, 40 Jahre Verfassungsgerichtshof für das Land NRW, NWVBl 1997, 200.

bestand im Jahre 1966 in Schleiden/Eifel das Abitur und studierte anschließend an den Universitäten Bonn und München Rechts- und Staatswissenschaften. Im Jahre 1970 legte er vor dem Justizprüfungsamt in Köln die erste und im Jahre 1974 vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung ab. Seinen Berufsweg, der ihn im Juni 1994 in Münster zum höchsten Richteramt in Nordrhein-Westfalen führen sollte, begann Bertrams mit einer anderthalbjährigen Tätigkeit als parlamentarischer Assistent in Bonn bei dem damaligen Bundestagsabgeordneten und Senatsdirektor a. D. Dr. Claus Arndt, Hamburg. Im Dezember 1975 wechselte er als Richter zum Verwaltungsgericht Köln und wurde im September 1982 zum Richter am OVG in Münster ernannt. Hier befasste er sich im Wesentlichen mit dem Asyl- und Ausländerrecht, dem Schulrecht und dem Straßenrecht. Gut sieben Jahre später, nachdem er zuvor von der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster mit einer Dissertation bei dem unvergessenen Prof. Dr. Werner Hoppe über die Prognoseentscheidung im verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren zum Dr. jur. promoviert worden war, wurde er im November 1989 sozusagen als „Teilnehmer eines Auswärtsspiels“, wie die Ministerpräsidentin es bezeichnete, zum Richter an das BVerwG in Berlin berufen, wo er ab Januar 1990 zunächst im 9. Senat das Asylrecht und sodann im 7. Senat u. a. Bereiche des Umweltrechts sowie das Vermögensrecht als Berichterstatter bearbeitete. Am 24.06.1994 kehrte Bertrams nach Münster zurück und übernahm in der Nachfolge von Max Dietlein die Ämter des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen – zwei Aufgabenbereiche, die ein breites Wirkungsfeld für seine in allen drei Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewonnenen praktischen Erfahrungen und umfassenden fachlichen Kenntnisse bieten.

Die neue Chefpräsidentin Dr. Brandts eröffnet nach den Worten von Ministerpräsidentin Kraft eine „neue Zeitrechnung“. In Erkelenz im Jahre 1955 geboren, absolvierte Brandts im August 1981 ihre erste und im April 1984 ihre zweite juristische Staatsprüfung. Im Anschluss daran arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum. Im April 1988 begann sie ihre Justizkarriere als Richterin beim Sozialgericht Dortmund. Nach der Promotion im Januar 1990 war sie von 1992 bis 1994 als Richterin an das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen abgeordnet, wo sie 1994 zur Richterin am Landessozialgericht ernannt wurde. Es folgte eine zweijährige Abordnung an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Im November 1997 wurde Brandts zur Präsidentin des größten nordrhein-westfälischen Sozialgerichts in Dortmund ernannt. Knapp drei Jahre später wurde sie Vizepräsidentin des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen. Im August 2008 wechselte Ricarda Brandts an das BSG in Kassel. Ende November 2010 wurde sie dann Präsidentin des LSG NRW. Von dort führte der Weg der 57-jährigen Bochumerin nach Münster an den VerfGH und das OVG. Mit Brandts sind die vier wichtigsten Posten im Lande von Frauen besetzt. Neben Kraft als Regierungschefin zählen auch Landtagspräsidentin Carina Gödecke und Brigitte Mandt an der Spitze des Landesrechnungshofs dazu.

Bertrams erinnerte an seine vielen Wegbegleiter und unter ihnen besonders an den ehemaligen Justizminister Dr. Rolf Krumsiek und dankte stellvertretend für das OVG dem Vizepräsidenten Dr. Dieter Kallerhoff für die ausgezeichnete jahrelange Zusammenarbeit. Zugleich zog er im Beisein seiner Verfassungsrichterkollegen unter ihnen dem Vorsitzenden der Staatsrechtslehrervereinigung Prof. Dr. Joachim Wieland (Speyer) in einer launigen Rede nicht ganz ohne berechtigten Stolz erwartungsgemäß eine positive Bilanz seiner 18-jährigen Präsidentschaft in Münster und griff dabei das Bild von einem lachenden und einem weinenden Auge auf: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit befindet sich in einem guten Zustand, die Arbeitsbedingungen

und die Systemausstattung sind verbessert. Moderne Kommunikationstechnologien haben sich auf dem Richtertisch häuslich eingerichtet. Die Verfahrenslaufzeiten konnten erheblich verkürzt werden. In Erhebungen der Staatsrechtslehrer belegt das OVG NRW einen Spitzenplatz, verkündete Bertrams. Auch der VerfGH erfreut sich in der Anerkennung bei den Verfahrensbeteiligten durchweg einer hohen Wertschätzung. Es könne keine Rede davon sein, dass das höchste Gericht Nordrhein-Westfalens den Parteien gelegentlich auch schon einmal eine „schallende Ohrfeige“ erteile, wie es vielfach in den Medien dargestellt worden sei. „Gerichte üben zwar Gewalt aus, sind aber nicht gewalttätig“, brachte es Bertrams unter dem Beifall der Zuhörer auf einen überzeugenden Nenner. Zugleich habe der VerfGH stets der Versuchung widerstanden, sich in das politische Geschäft einzumischen, zugleich aber die Chance genutzt, Klarheit zu schaffen und das Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik, aufzulösen. Und noch eine persönliche Erfahrung fügte der Chefpräsident seinen Erinnerungen nicht ohne Augenzwinkern hinzu: „Ruhestand ist, wenn man sich auf den Rücksitz seines Wagens setzt und niemand fährt los.“ Auch beim Streit um die Richterbesoldung und die angekündigte Nullrunde ergriff Bertrams Partei und sagte unter langanhaltendem Beifall an die Adresse der Ministerpräsidentin: „Vielleicht ist hier das letzte Wort ja noch nicht gesprochen.“

In ihrer ebenfalls mehrfach durch Beifall unterbrochenen Begrüßungsansprache erinnerte die amtierende Chefpräsidentin Brandts an die verheerenden Brandanschläge von rechtsextremen Terrorzellen mit ausländerfeindlichem Hintergrund, verschwieg aber auch nicht die katastrophalen Ermittlungsspannen und zeigte Verständnis für den kritischen Blick auf die deutsche Justiz und deren Umgang mit den NSU-Anschlägen, nicht zuletzt auch von türkischer Seite und fügte die negativen Erfahrungen sind tiefe Verletzungen entstanden. Gerade wegen der Verbrechen des Nationalsozialismus stünden die Deutschen in einer besonderen Verantwortung, Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Rechtsextremismus entschieden entgegenzuwirken. Zugleich setzte sich die neue Chefpräsidentin für einen angemessenen Umgang der Justiz mit öffentlichen Forderungen und Kritik, umgekehrt aber auch für einen angemessenen Umgang der Öffentlichkeit mit der Justiz ein. Die der Justiz entgegengebrachte Kritik müsse von den Gerichten gewürdigt und kritisch reflektiert werden. Natürlich dürfe dies nicht dazu führen, dem jeweiligen Trend in der öffentlichen Meinung zu folgen. Einer unzulässigen Einflussnahme und einem Populismus müsse vielmehr widerstanden werden. Auch der Richter müsse aber die Bereitschaft haben, Fehler einzusehen und wo nötig zu korrigieren. Die Forderung der Gesellschaft, dass Richter mit beiden Beinen im Leben stehen und sich nicht in einen Elfenbeinturm zurückziehen dürften, ist für Brandts ein berechtigtes Anliegen. Auf der anderen Seite aber sei einer mit falschen Erwartungen verbundenen Überforderung der Justiz entgegenzutreten. Die Gerichte seien nicht in der Lage, die gesellschaftlichen Probleme an dem Gesetzgeber vorbei zu lösen; sie könnten die Wunden der Gesellschaft nicht heilen. Als wichtigste Aufgabe der Rechtsprechung bezeichnete die Chefpräsidentin das Ziel, unter sich ändernden Rahmenbedingungen zeitnah effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Sie griff damit eine Mahnung ihres Vorgängers Bertrams auf, der bereits in seiner Antrittsrede Fremdenhass, Antisemitismus, Rassismus und einer Gewalt der Straße eine klare Absage erteilt hatte. Die Parole „Ausländer raus“ oder das Leugnen des Holocaust verletze die Menschenwürde und sei daher durch das Grundgesetz nicht gedeckt, hatte Bertrams bereits im Jahre 1994 erklärt.

So bot die Feierstunde, die wegen der inzwischen in die Eingangshalle von Prof. Dr. Dieter Baumewert (Münster) meisterlich integrierten Bibliothek erstmals in einem Festzelt ihren Ausklang fand, Gelegenheit, über das Beständige und den Umbruch in der Verfassung und Münster

Und so mancher wird vielleicht – wie schon über die Amtsübergabe im Jahre 1994 berichtet wurde – bei erbaulichem Musikkonzert und anschließendem Umtrunk im Schatten der Aegidikirche – in Sorge um den wachsenden Paragrafenwald – an jene

alttestamentarischen Zeiten gedacht haben, in denen die rechtlichen und sittlichen Anforderungen an menschliches Handeln in zehn Geboten noch auf zwei kleinen Tafeln aufgeschrieben werden konnten.

Art. 4 Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Land Nordrhein-Westfalen

Von RA Dr. Sven-Joachim Otto und Alexander Quick, Düsseldorf¹

Gem. Art. 4 des Gesetzes zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen (sog. Transparenzgesetz), der Eingang in den § 108 GO NW fand, sind die Gesamtbezüge von Organen kommunaler Unternehmen individualisiert zu veröffentlichen. Diese Regelung stößt nicht nur auf starken Widerstand der Betroffenen, auch ihre Dienlichkeit das Informationsinteresse der Öffentlichkeit zu befriedigen ist streitig. An vielen Stellen des Gemeindefinanzrechts tritt das Spannungsverhältnis zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht sowie Gesetzgebungsmaterie des Landes und des Bundes zu Tage. Auch der in Rede stehende Art. 4 begibt sich in dieses Feld. An der formellen als auch an der materiellen Rechtmäßigkeit von Art. 4 Transparenzgesetz Nordrhein-Westfalen bestehen begründete Zweifel. In formeller Hinsicht ist für Art. 4 Transparenzgesetz eine tragfähige Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen fraglich. Ferner setzt sich die aufgeworfene Regelung in einen Konflikt zu dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Wiederholt wurde dieses Verhältnis virulent und von der Judikatur aufgegriffen.

A. Einleitung

Mit dem am 31.12.2009 in Kraft getretenen Transparenzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen² möchte der Landesgesetzgeber dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit nachkommen. Er räumt diesem Informationsbedürfnis gerade bei Unternehmen, die aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden, einen förderungswürdigen und exponierten Rang ein, wenn er den Bürgerinnen und Bürgern das Recht zubilligt, erfahren zu dürfen, wozu öffentliche Gelder eingesetzt werden.³ Art. 4 des Transparenzgesetzes ändert u. a. § 108 GO NW dahingehend, dass bei Unternehmen und Einrichtungen in privatrechtlicher Gesellschaftsform die Gesamtbezüge der Mitglieder von Geschäftsführung, Aufsichtsrat und denen des Beirats veröffentlicht werden.⁴ Das Transparenzgesetz nimmt Kommunen in die Pflicht, durch Satzung bzw. Gesellschaftsvertrag sicherzustellen, dass die Gesamtbezüge der genannten Organmitglieder i. S. d. § 285 Nr. 9 HGB im Anhang zum Jahresabschluss individualisiert veröffentlicht werden. Dies gilt nach Maßgabe des neu eingefügten § 108 Abs. 2 GO NW jedoch nur für solche Unternehmen, an denen die öffentliche Hand mehr als 50 % der Anteile hält.⁵

Der vorliegende Aufsatz möchte die Auswirkungen des Art. 4 Transparenzgesetzes auf kommunale Unternehmen kritisch beleuchten sowie dessen Praxistauglichkeit untersuchen. Maßgebliche Aspekte sind dabei die Gesetzgebungskompetenz sowie die durch das grundrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gezogenen Grenzen einer Veröffentlichung der Gesamtbezüge.

B. Gesetzgebungskompetenz

I. Allgemeines

Zunächst ist das Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen für Art. 4 Transparenzgesetz zu untersuchen. Hieran bestehen aus noch darzustellenden Gründen erhebliche Zweifel. Das Gesetzgebungsverfahren geht ausweislich des Art. 70 Abs. 1 GG von dem Grundsatz der Länderzuständigkeit aus. Das Regime der Art. 70 ff. GG kennt hiervon jedoch

diverse Ausnahmen und Zuweisungen der Gesetzgebungskompetenz an den Bund. So ist vorliegend fraglich, ob der Regelungsgehalt des Transparenzgesetzes nicht dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes i. S. d. Art. 71, 73 GG zugeordnet werden kann bzw. in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG fällt. Der Regelungsgegenstand des Transparenzgesetzes – die individualisierte Ausweisung der Gesamtbezüge von Geschäftsführung, Aufsichtsratsmitgliedern sowie Beiräten kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform – könnte unter mehrere Regelungsmaterien und somit Kompetenztitel fallen.

Vor diesem Hintergrund könnte Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einschlägig sein, der das Recht der Wirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebung i. S. d. Art. 72 Abs. 1 GG zuordnet. Hierfür spricht, dass Art. 4 Transparenzgesetz auf kommunale Unternehmen in Gesellschaftsform Anwendung findet, mithin die wirtschaftliche Betätigung und Ausübung als solches betrifft.⁶

Gegen diese Einordnung streitet die Tatsache, dass Art. 4 Transparenzgesetz u. a. § 108 GO NW novelliert, mithin das Gemeindefinanzrecht als eine originär den Ländern zugeordnete Materie ändert.⁷ Zwar richtet sich das Gemeindefinanzrecht an die Gemeinde, das Transparenzgesetz wirkt jedoch auf einen betriebsinternen Vorgang in kommunalen Unternehmen, nämlich die individualisierte Ausweisung der Gesamtbezüge im Anhang zum Jahresabschluss, ein.

¹ Der Autor ist Rechtsanwalt, Partner und Leiter des Bereichs Tax & Legal Public Services bei PricewaterhouseCoopers AG WPG in Düsseldorf. Alexander Quick arbeitet im Bereich Tax & Legal Public Services bei PricewaterhouseCoopers AG WPG.

² Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 17.12.2009, GV.NRW. S. 950 ff. Im Folgenden nur „Transparenzgesetz“ genannt.

³ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung NRW zum Transparenzgesetz, Landtag NRW Drs. 14/10027, S. 1.

⁴ Vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 9 GO NW.

⁵ Dies gilt ausweislich des § 108 Abs. 2 Gemeindeordnung auch für Gemeindeverbände alleine oder zusammen oder zusammen mit einer Beteiligung des Landes. Von § 108 Abs. 2 GO NW werden hierbei sowohl unmittelbare als auch mittelbare Beteiligungen erfasst.

⁶ Maunz/Dürig, Grundgesetz – Kommentar, 2013, Art. 74, Rn. 131.

⁷ Maunz/Dürig, Grundgesetz – Kommentar, 2013, Art. 74, Rn. 154.