

Schleswig-Holsteinische Anzeigen

Justizministerialblatt Schleswig-Holstein

Sonderdruck

Festveranstaltung aus Anlass
des 10-jährigen Bestehens
des Schleswig-Holsteinischen
Landesverfassungsgerichts
am 2. Mai 2018

Juni 2018

Programmablauf

anlässlich der Festveranstaltung zum 10-jährigen Bestehen des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

- 17.00 Uhr Poetry Slam
[Mona Harry](#)
- 17.10 Uhr Begrüßung
[Prof. Dr. Christoph Brüning](#)
Vizepräsident des Landesverfassungsgerichts
- 17.20 Uhr Grußwort
[Klaus Schlie](#)
Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages
- 17.30 Uhr Grußwort
[Daniel Günther](#)
Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein
- 17.40 Uhr Die Außensicht – das Landesverfassungsgericht
aus Sicht eines Prozessbevollmächtigten
[Prof. Dr. Matthias Dombert](#)
Rechtsanwalt und Professor für Öffentliches Recht
- 18.00 Uhr Poetry Slam
[Mona Harry](#)
- 18.10 Uhr Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht
– Rückblick und Ausblick
[Dr. Bernhard Flor](#)
Präsident des Landesverfassungsgerichts
- 18.30 Uhr Rolle und Aufgaben der Landesverfassungsgerichtsbarkeit
im föderalen Verfassungsgefüge
[Birgit Munz](#)
Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des
Freistaates Sachsen
- 19.00 Uhr Buffet

Schleswig-Holsteinische Anzeigen

Justizministerialblatt für Schleswig-Holstein

Herausgegeben vom Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein in Kiel, das die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts mit der Schriftleitung und der Wahrnehmung der Aufgaben des Herausgebers beauftragt hat.

Früher im Verlag J.J. Augustin, Glückstadt – ISSN 1860-9643

ERSCHEINT SEIT 1750

AUSGEGEBEN IM JUNI 2018



Die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

von links:

Achim Theis, Maren Thomsen, Prof. Dr. Christoph Brüning, Dr. Bernhard Flor, Ulrike Hillmann, Prof. Dr. Felix Welti, Prof. Dr. Nele Matz-Lück

Festveranstaltung aus Anlass des 10-jährigen Bestehens des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

Birgit Voß-Güntge, Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht und zugleich Pressesprecherin des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

Aus Anlass seines 10-jährigen Bestehens hatte das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht am 2. Mai 2018 zu einer Festveranstaltung im Schleswig-Holstein-Saal des Landshauses in Kiel eingeladen. Rund 150 Gäste aus Politik, Verwaltung, Justiz, Anwaltschaft, Universität und der „kommunalen Familie“ sowie Angehörige von benachbarten Landesverfassungsgerichten waren zur „Geburtstagsfeier“ erschienen.



Foto: Landtag Schleswig-Holstein

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht wurde zum 1. Mai 2008 errichtet. Bis dahin war Schleswig-Holstein das einzige Bundesland ohne eigenes Landesverfassungsgericht, verfassungsrechtliche Streitigkeiten des Landes wurden in Anwendung von Art. 99 GG vom Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe entschieden.

Der Vizepräsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Christoph Brüning begrüßte die Anwesenden mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen „aus der Sicht eines vizepräsidentiellen Rechtswissenschaftlers“ bzw. „eines rechtswissenschaftlichen Vizepräsidenten“.

Sodann folgte ein Grußwort des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages Klaus Schlie, der resümierte, mit der Schaffung des Landesverfassungsgerichts sei eine Lücke in der „Verfassungslandschaft“ Schleswig-Holsteins geschlossen worden.

Anschließend würdigte Ministerpräsident Daniel Günther in einem Grußwort die Bedeutung des Landesverfassungsgerichts und dankte dessen Mitgliedern mit den Worten: „Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag für eine stabile Demokratie in Deutschland. Mit dem Landesverfassungsgericht in Schleswig haben wir eine starke und schlagkräftige Kontrolle.“ Er betonte, dass die Demokratie auf der Gewaltenteilung aufbaue; das Verfassungsorgan der Judikative sei unverzichtbar – auch wenn das im Ergebnis für Abgeordnete und Regierende manchmal unangenehm sein könne.

Den ersten Festvortrag hielt Prof. Dr. Matthias Dombert zum Thema „Die Außensicht – das Landesverfassungsgericht aus Sicht eines Prozessbevollmächtigten.“ Er war als Prozessbevollmächtigter – aus Potsdam kommend – dabei, als sich „das Geburtstagskind“ im Dezember 2009 der Öffent-

lichkeit das erste Mal in einer mündlichen Verhandlung präsentierte.

Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts Dr. Bernhard Flor beleuchtete in seiner Festrede „Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht – Rückblick und Ausblick.“ Er beschrieb den langen Weg bis zum „eigenen“ Landesverfassungsgericht und gab einen anschaulichen Überblick über die vielfältigen Entscheidungen des Gerichts. Zudem verriet er im Zusammenhang mit der Amtstracht ein bislang unbekanntes Internum aus den ersten Monaten des Landesverfassungsgerichts. Schließlich formulierte er einen Wunsch zum nächsten – möglichst nicht erst runden – Geburtstag des Landesverfassungsgerichts an den Verfassungsgeber.



Foto: Landtag Schleswig-Holstein

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen Birgit Munz schilderte die „Rolle und Aufgaben der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen Verfassungsgefüge“.

Ihr gelang es, das Geflecht der verschiedenen Verfassungsräume zwischen Land, Bund und Europa zu entwirren und die Zuständigkeiten von Landesverfassungsgericht insbesondere in Abgrenzung zum Bundesverfassungsgericht zu verdeutlichen.

Zum Auftakt der Veranstaltung und zur Umrahmung der Festvorträge gab die Poetry Slammerin Mona Harry drei wunderbare Stücke zum Besten. Sie ließ das Auditorium an ihren Erinnerungen an eine Fahrradtour teilhaben und begeisterte mit ihren Gedanken zum Thema „Liebe“. Nicht zuletzt mit ihrer „Liebeserklärung an den Norden“ zog sie alle in den Bann.



Foto: Landtag Schleswig-Holstein

Mona Harry

Nach genau zwei Stunden bestand Gelegenheit, bei einem Imbiss am kalten Buffet anregende Gespräche zu führen und auf die ersten zehn Jahre des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts anzustoßen.

10 Jahre Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein (2008–2018)

– Begrüßung –

Prof. Dr. Christoph Brüning, Vizepräsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Liebe Gäste,

wir freuen uns außerordentlich, dass Sie alle der Einladung zum 10. Geburtstag des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts gefolgt sind. Im Namen der Kolleginnen und Kollegen heiÙe ich Sie alle sehr herzlich im Landeshaus willkommen! Um protokollarische Fehler bei der BegrüÙung möglichst zu vermeiden, ziehe ich mich als Staatsrechtler auf die Lehre von der Gewaltenteilung zurück und beschränke mich darauf, „nur“ die Vertreter der drei klassischen Staatsgewalten ausdrücklich zu erwähnen.

Für die erste, die gesetzgebende Gewalt steht der Landtag. Ich begrüÙe sehr herzlich den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Herrn Schlie, sowie die Vorsitzenden bzw. Vertreter aller im Landtag vertretenen Fraktionen. Herr Koch, Herr Stegner, Herr Vogt, Herr Nobis, Herr Harms, Herr Peters – schön, dass Sie gekommen sind.

Die zweite, vollziehende Gewalt wird vor allem durch die Landesregierung repräsentiert. Hier darf ich den Ministerpräsidenten, Herrn Günther, sowie die Ministerin für Justiz, Frau Dr. Sütterlin-Waack, und den Minister für Inneres, Herrn Grote, willkommen heißen. Zudem ist die „kommunale Familie“ als Grundlage des Staatsaufbaus im Lande zu nennen. Wir freuen uns, dass Vertreter von Gemeinden, Städten und Kreisen gekommen sind. Stellvertretend seien der Präsident des Deutschen Landkreistages, Herr Landrat Sager aus Ostholstein, und der Kieler Stadtpräsident, Herr Tovar, begrüÙt.

Die dritte, rechtsprechende Gewalt obliegt den Gerichten. Ein besonderer Gruß gilt den Präsidentinnen und Präsidenten „benachbarter“ Landesverfassungsgerichte, Herrn Mehmel aus Hamburg, Frau Meyer aus Bremen und Herrn Nickels aus Mecklenburg-Vorpommern und vor allem Frau Munz, der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen, die nachher zu uns über „Rolle und Aufgaben der Landesverfassungsgerichtsbarkeit“ sprechen wird. Ferner seien stellvertretend für die Gerichte und Richterinnen und Richter des Landes die Präsidentinnen des Oberlandesgerichts, Frau Fölster, des Oberverwaltungsgerichts, Frau Thomsen, des Landesarbeitsgerichts, Frau Heimann, und des Landessozialgerichts, Frau Fuchsloch, begrüÙt. Nicht vergessen möchte ich den Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein, Herrn Zepter, sowie stellvertretend für alle Prozessbevollmächtigten, Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Dombert, der uns gleich seine besondere, die „Außensicht“ auf das Landesverfassungsgericht schildern wird.

Nun sind das Verfassungsrecht und die Staatspraxis auch im Land Schleswig-Holstein als „Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland“ (Art. 1 Verf SH) komplizierter, als es das schlichte Gewaltenteilungsschema besagt. Universitäten und Schulen, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, die Medien finden darin ihren Platz. Insoweit sei daran erinnert, dass eine Verfassung samt ihren Organen kein Selbstzweck ist, sondern zurückgeführt werden muss auf den Souverän. Bekanntlich bestimmt ja Art. 2 Abs. 1 Verf SH: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus.“ Deshalb begrüÙe ich alle Bürgerinnen und Bürger

sehr herzlich und hof-
fe, damit zugleich alle
Gäste erfasst zu haben!



Sehr geehrte Damen und Herren,

gestatten Sie einleitend in diesen Festakt einige Bemerkungen zum Landesverfassungsgericht aus der Sicht eines vizepräsidentiellen Rechtswissenschaftlers oder eines rechtswissenschaftlichen Vizepräsidenten. Der Zufall will es, dass ich seit ziemlich genau zehn Jahren an der Christian-Albrechts-Universität lehre. Die ersten fünf Jahre der Verfassungsrechtssprechung im Lande habe so zwar aus der Nähe, aber doch von außen verfolgt; seit fünf Jahren wirke ich nun von innen daran mit. Das führt mich zu der Frage, wie das Verhältnis von Jurisdiktion und Jurisprudenz eigentlich verfasst ist.

Von Verfassungs wegen ist die Rechtsprechung an „Recht und Gesetz“ gebunden. Inmitten stehen damit Anwendung und Auslegung des geltenden Rechts. Auch Rechtswissenschaft – jedenfalls im Sinne von Rechtsdogmatik – ist durch ihren Bezug zur Norm oder zu einem Normenkomplex dem geltenden Recht verpflichtet.¹ Rechtsdogmatik ist ein „aus der Gesamtheit der Rechtsordnung zu erarbeitendes und erarbeitetes Gefüge juristischer Begriffe, Institutionen, Grundsätze und Regeln, die unabhängig von einer speziellen gesetzlichen Fixierung allgemein Anerkennung und Befolgung beanspruchen und so als ratio iuris die ratio legis der einzelnen gesetzlichen Regelungen übergreifen.“²

Die Rechtsprechung wird sich daher der begrifflich-systematischen „Entdeckung und Offenlegung von Strukturen, Vernetzungen von Normen etc.“³ nicht entziehen können, wenn sie rationale und transparente Entscheidungen treffen will. Die Erkenntnis des positiven Rechts findet Grund und Maß im rechtsdogmatischen System.⁴ Und Rechtswissenschaft hat die normativ-praktische Dimension von Rechtsdogmatik zur Kenntnis zu nehmen.⁵ Statt die Rechtspraxis zu ignorieren, geht es „um die Sichtung, Einordnung und Analyse vorhandenen Fallmaterials, um Konfliktfelder und Muster von Konflikten identifizieren und verstehen zu können.“⁶

Auf das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht gewendet bedeutet das die einzelfallveranlasste Vermes-

1 Ausf. Bumke, Rechtsdogmatik – Eine Disziplin und ihre Arbeitsweise, einschließlich einer Studie über das rechtsdogmatische Arbeiten Friedrich Carl von Savignys, 2017, S. 56 ff., 107 ff.; auch Jestaedt, Wissenschaftliches Recht, in: G. Kirchhof/Magen/K. Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 117 (134 f.).

2 Brohm, Kurzlebigkeit und Langzeitwirkung der Rechtsdogmatik, in: FS Maurer, 2001, S. 1079 (1083 f.).

3 Schoch, Verwaltungsrechtswissenschaft zwischen Theorie und Praxis, DV Beiheft 12, 11 (18); zur „handlungs- oder entscheidungsanleitenden Perspektive“ der Rechtswissenschaft Schulze-Fielitz, Notizen zur Rolle der Verwaltungsrechtswissenschaft für das Bundesverwaltungsgericht, DV 36 (2003), 421 (423 f. mwN).

4 Schmidt-Alßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 3 ff. kennzeichnet sie als „Gemeinschaftsleistung – vor allem der Judikatur und der Wissenschaft“.

5 Jestaedt (Fn. 1), S. 127 ff. spricht von Rechtsdogmatik als „gemeinsamem Kommunikationsraum von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis“.

6 Schoch, DV Beiheft 12, 11 (25).

sung des hiesigen Verfassungsraums unter Entscheidungszwang. Das Gericht kann sich seine Verfahren nicht aussuchen und es kann den Fällen auch nicht entgehen, so disparat, singulär und politisch sie auch sein mögen. Eine Fokussierung auf vermeintlich ähnliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder anderer Landesverfassungsgerichte überläßt diese originäre Verantwortung zu methodengerechter Anwendung der Landesverfassung. Die Steuerungskraft des geltenden Landesrechts ist hier und jetzt systematisch zu entfalten.

Das fällt aber dort nicht leicht, wo die Rechtswissenschaft „mögliche Entscheidungsprämissen unter Berücksichtigung der Strukturen des Realbereichs und der involvierten Interessen“ (noch) nicht erarbeitet hat,⁷ wie das für das Landesverfassungsrecht nicht nur in Schleswig-Holstein nicht untypisch ist. Das Regal mit Kommentaren zur neuen Landesverfassung ist bislang leer geblieben und Aufsätze zum Landesverfassungsrecht sind Mangelware. Vor diesem Hintergrund dürfte manche Kritik an Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts zu relativieren sein.

Wer sich rechtswissenschaftlich informiert mit den Judikaten des hiesigen Landesverfassungsgerichts auseinandersetzt, wird auf einer ersten Stufe die „Kunsthierarchie“ der Entscheidungsfindung kritisch zu würdigen haben. Das betrifft das Zuschneiden des entscheidungserheblichen Sachverhalts ebenso wie das Zurechtlegen der maßgeblichen Gesetzesinterpretation, um auf dieser Grundlage zur Verfassungsmäßigkeit Stellung nehmen zu können. Im Hinblick auf die juristische Methodik sollten Unzulänglichkeiten oder

7 So zur Aufgabe der rechtswissenschaftlichen Dogmatik *Trute*, Methodik der Herstellung und Darstellung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 293 (312).

gar Fehler möglichst nicht vorhanden sein, weil dadurch die Überzeugungskraft der Entscheidungen nachhaltig leidet. Über Ergebnisse kann man immer streiten, der Weg dorthin muss indes nachvollziehbar und transparent sein.

Allerdings macht sich dieses Handwerk leichter, wenn ein dogmatisches Gewölbe Rechtsanwendung und -fortbildung – aber auch der Rechtsetzung – als Navigationshilfe verfügbar ist. Als höchstes Gericht kann man zwar dieses Prinzip oder jenen Grundsatz schlicht setzen, behaupten das folge aus der einen oder anderen Norm, etliche Nachweise von Gerichten beifügen, die es ebenso gemacht haben – und manchmal befruchten sich die Argumentationen von Mehrheitsentscheid und Sondervotum. Doch bisweilen bleibt rechtsdogmatisch betrachtet der Befund von Dezision statt von „widerspruchsfreier Herstellung von Begründungszusammenhängen“.⁸ Da der Streitgegenstand die Systembildung, erst recht die rechtsgebietsübergreifende, beschränkt,⁹ steckt das Gericht hier in einem Dilemma.

Sehr geehrte Damen und Herren,

zehn Jahre Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht haben schon reichlich Material hervorgebracht, das rechtsdogmatisch noch in eine höhere Ordnung gebracht werden kann. Damit ist eine rechtswissenschaftliche Aufgabe beschrieben. Zehn Jahre sind ein hinreichend langer Zeitraum, um als Gericht einen Platz im Verfassungsleben des Landes gefunden zu haben. Zugleich ist die Rolle noch nicht so tradiert, dass sie nicht weiterentwickelt werden kann. In diesem Sinne sind die aus verschiedenen Perspektiven stammenden Beiträge dieses Festakts auch als Anregung für uns alle gedacht.

8 *Schulze-Fielitz*, DV 36 (2003), 421 (424), zur Aufgabe der „Rechtsdogmatik des Öffentlichen Rechts“ als Wissenschaft.

9 So zutreffend *Schulze-Fielitz*, DV 36 (2003), 421 (428).

Grußwort des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages Klaus Schlie

Sehr geehrter Herr Präsident des Landesverfassungsgerichts,
sehr geehrter Herr Ministerpräsident, lieber Daniel Günther,
sehr geehrter Herr Innenminister,
sehr geehrte Frau Justizministerin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Landtages,
sehr geehrte Herren Staatssekretäre,
sehr geehrte Frau Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung und freue mich sehr, heute zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Ich darf Ihnen, dem Landesverfassungsgericht, seinen Richterinnen und Richtern, die herzlichsten Glückwünsche der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Feier Ihres 10-jährigen Bestehens überbringen.

In diesem Kreis muss ich eigentlich nicht auf die entscheidende Bedeutung des im Grundgesetz verankerten Prinzips

der Gewaltenteilung hinweisen. Aber zur Feier des 10-jährigen Bestehens des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts, unserer höchsten verfassungsrechtlichen Instanz im Land, komme ich als Vertreter des höchsten legislativen Organs des Landes nicht umhin, gerade an diesem Punkt anzusetzen.

Unsere Landesverfassung ist – wie das Grundgesetz – diesem wichtigen Prinzip verpflichtet, hat aber bekanntlich seit ihrem Inkrafttreten und auch seit ihrer Reform im Jahre 1990 dieses Prinzip nicht so umgesetzt, dass der schleswig-holsteinischen Legislative und Exekutive ein direktes Pendant der Judikative beigegeben worden wäre. Das ist erklärungsbedürftig.

Unser Land Schleswig-Holstein hat sich in seinen frühen Jahren etwas schwergetan mit der Tatsache, ein „Gliederstaat“ der Bundesrepublik Deutschland zu sein. Nicht, dass es



hier separatistische Tendenzen gegeben hat – das Gegenteil war der Fall. Viele Landespolitiker der ersten Stunde hielten Schleswig-Holstein, das seit 1867 nur eine „Provinz“ innerhalb des viel größeren Landes Preußen gewesen war, für allein kaum lebensfähig.

Die Macht des Faktischen, vor allem die Auflösung des Landes Preußen 1947, legte indes den Grundstein dafür, dass Schleswig-Holstein allen späteren Überlegungen eines Nordstaates zum Trotz ein eigenständiges und ich kann mit voller Überzeugung sagen: ein lebensfähiges Bundesland geworden ist.

Die Eigenwahrnehmung des Landes Schleswig-Holstein als einem „Provisorium“ blieb allerdings noch lange in einigen Begrifflichkeiten sichtbar. Bis 1990 besaß das Land bekanntlich eine Satzung, die zwar zweifellos die Qualität und die Gültigkeit einer echten Landesverfassung besaß, aber eben dem Namen nach etwas anderes war.

So überrascht es nicht, dass Schleswig-Holstein schließlich als einziges Bundesland auch des wiedereinigten Deutschlands bis 2008 über kein eigenes Landesverfassungsgericht verfügte.

Das Bundesverfassungsgericht half hier seit 1952 immer wieder aus. Häufig berührten die Entscheidungen aus Karlsruhe Fragen des Wahlrechts. Bereits die erste vom 5. April 1952 war von großer politischer Bedeutung, da das Bundesverfassungsgericht auf eine Klage des SSW hin die Erhöhung der Sperrklausel von 5% auf 7,5% im Landeswahlgesetz für verfassungswidrig erklärte.

Und noch 2008 sorgte die Entscheidung, mit der das Bundesverfassungsgericht als Landesverfassungsgericht die 5%-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein wegen eines Verstoßes gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien als verfassungswidrig angesehen hat, für Aufsehen.

Das dann im gleichen Jahr ins Leben getretene Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht blieb in dieser Hinsicht der Tradition bundesverfassungsrechtlicher Entscheidungen treu: das schleswig-holsteinische Wahlgesetz blieb ein Gegenstand der juristischen Kritik.

Meine Damen und Herren,

Sie ahnen es bereits, bei einer Würdigung der bisherigen Arbeit unseres Landesverfassungsgerichts komme ich als Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages nicht daran vorbei, an das Urteil vom 30. August 2010 zu erinnern. Eine Entscheidung mit einer weitreichenden und bis dahin in der Geschichte des Landes wohl einmaligen Folge, nämlich der Verkürzung der Wahlperiode. Durchaus auch in der Geschichte der Verfassungsrechtsprechung in der vorliegenden Form bis dahin ein Urteil mit Einmaligkeitscharakter.

Dieses Urteil wurde von der Politik und der Öffentlichkeit äußerst kontrovers aufgenommen und es wird bis heute durchaus kontrovers beurteilt. Das ist allerdings kein Einzelfall, denn juristische Entscheidungen, auch und gerade solche von Verfassungsgerichten, sind Bestandteile eines notwendigen Fortentwicklungsprozesses innerhalb der Rechtsprechung, der auch von unterschiedlichen Rechtspositionen lebt.

Ich möchte heute mit Blick auf das 10-jährige Bestehen des Landesverfassungsgerichtes und auch mit dem Abstand von acht Jahren zu diesem Urteil bemerken, dass das damals ja noch sehr junge Landesverfassungsgericht hier viel Selbstbewusstsein gezeigt hat und das war ein wichtiger Schritt, rasch zu einem klaren und letztlich fruchtbaren Miteinander der Verfassungsorgane in unserem Land zu kommen.

Zugleich spricht es für die Reife der schleswig-holsteinischen Demokratie, dass die anderen Verfassungsorgane – Landtag und Landesregierung – die Bindungswirkung des Urteils anerkannt haben, um die durchaus erkannte materielle Verfassungswidrigkeit der Grundlage des Wahlergebnisses zu heilen.

Die Gewaltenteilung in einer Demokratie setzt klare Positionsbestimmungen und die gleiche „Augenhöhe“ der einzelnen Gewalten voraus. Gerade unter diesem Blickwinkel war die Schaffung des Landesverfassungsgerichts und mehr noch, die Arbeit seiner Verfassungsrichtern und -richter im vergangenen Jahrzehnt ein großer Erfolg.

Wenn wir diese noch kurze Geschichte des Landesverfassungsgerichts in Beziehung zur Geschichte unseres Landes Schleswig-Holstein setzen, dann tritt hier ein ganz typisch norddeutscher Wesenszug hervor, denn uns Norddeutschen sagt man ja nach, dass wir eine gewisse Zeit brauchen, um uns an Neues zu gewöhnen. Wenn sich aber Neues bewährt hat, dann halten die Norddeutschen umso stärker daran fest.

Als 2008 das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht ins Leben trat, wurde eine Lücke in unserer Verfassungslandschaft geschlossen.

Diese Lücke haben Sie, verehrte Damen und Herren Richterinnen und Richter, mit Ihrer Arbeit nicht nur geschlossen. Sie haben es vielmehr auch verstanden, sich selbstbewusst den Raum zu schaffen, den unsere Verfassung für die „dritte Gewalt“ vorsieht. Und Sie haben diesem neuen Verfassungsorgan zu Ansehen im Lande verholfen.

Für Ihre bisher geleistete Arbeit möchte ich Ihnen im Namen der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages sehr herzlich danken. Für die Zukunft wünsche ich dem Land Schleswig-Holstein weise Entscheidungen seines Landesverfassungsgerichtes.

Grußwort des Ministerpräsidenten Daniel Günther*



Foto: Landtag Schleswig-Holstein

Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Flor,
sehr geehrter Herr Vizepräsident Professor Brüning,
sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
meine Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Professor Dombert,
sehr geehrte Frau Präsidentin Munz,
liebe Mona Harry,
werte Vertreter aus Gesellschaft, Ehrenamt und Politik,
liebe Gäste!

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wird bald auf sein 70-jähriges Bestehen zurückblicken.

Das Verfassungsgericht unserer Hamburger Nachbarn feiert in diesem Jahr seinen 65. Gründungstag.

Und wir in Schleswig-Holstein?

Wir feiern heute den im Vergleich dazu bescheiden und frisch wirkenden 10. Geburtstag unseres Verfassungsgerichts.

Schleswig-Holstein in der Rolle des höchstrichterlichen Spätzünders?

Man könnte vermuten, es sei unserer norddeutschen Bodenständigkeit geschuldet, dass wir lange gesagt haben: Wenn wir hier Organstreitigkeiten haben, dann können wir das ruhig in Karlsruhe entscheiden lassen. Die wahren Hintergründe hat der Landtagspräsident ja eben erläutert.

Und die Verfahren in Karlsruhe haben sehr lange gedauert. Weil dort bekanntlich niemand vor Langeweile Däumchen dreht. Die haben nicht darauf gewartet, Kieler Streitfälle zu klären.

Und wo richterliche Entscheidungen und Beschwerdegrund sehr lange auseinanderliegen, fallen Entscheidungen mitunter im wahrsten Sinne aus der Zeit.

So hat der Landtag in Schleswig-Holstein vor gut einem Jahrzehnt und nach einigen Anläufen beschlossen: Schluss mit dem Sonderweg. Das einzige deutsche Land ohne eigenes Verfassungsgericht bekommt jetzt auch eines.

Diese Entscheidung ist richtig gewesen.

Ich bin sehr froh, dass wir in Schleswig eine Instanz haben, die in verfassungsrechtlichen Fragen angerufen werden kann.

Und ich finde es gut, dass Sie dieses Jubiläum zum Anlass nehmen, um auf die Bedeutung und Rolle unseres Verfassungsgerichts hinzuweisen.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass niemand die Bedeutung eines Landesverfassungsgerichtes unterschätzen sollte. Das hat insbesondere jenes verfassungsrechtliche Organ zu spüren bekommen, für das ich heute spreche.

Meine Damen und Herren,

an Jahren jung, an wichtigen Entscheidungen reich:

So könnte eine Bilanz nach den ersten 10 Jahren lauten.

Denn unsere erfahrenen, ehrenamtlichen Landesverfassungsrichterinnen und -richter haben die fehlende Tradition kompensiert.

Das Gericht musste sich bewähren – und konnte sich auch bewähren. An kniffligen Streitfällen hat es schließlich in Schleswig-Holstein nicht gemangelt.

Schleswiger Urteile haben durchaus Bekanntheit erlangt über die Landesgrenze hinaus. Denn es gab Urteile mit großer Tragweite.

Das bekannteste ist wohl bis heute die richterlich verkürzte Legislaturperiode von Schwarz-Gelb gewesen.

Oder die Klärung, ob dem SSW im Wahlrecht ein Sonderstatus zusteht. Zu beiden Entscheidungen gab es auch politische Debatten.

Doch auch jene Entscheidung, die den Kommunalen Finanzausgleich über den Haufen geworfen hat, ist in ihrer Wirkung nicht zu verkennen. Das hat Folgen auf allen politischen Ebenen im Land. Und die Koalition und der Innenminister müssen jetzt eine Lösung erarbeiten, die verfassungsfest ist.

Das führt mich zwangsläufig zu der beinahe klassischen Frage:

Darf ein Gericht so gravierenden Einfluss auf Politik nehmen?

Dürfen einige wenige Richterinnen und Richter in Schleswig oder Karlsruhe Entscheidungen verwerfen, die der vom Volk gewählte Gesetzgeber zuvor getroffen hatte?

Diese Frage ist weit älter als unser Landesverfassungsgericht.

Und die Antwort ist immer noch: Ja!

Auch das Parlament braucht Kontrolle. Braucht Überprüfung. Weil es das Wesen unseres Rechtsstaates sichert: Keine Parlamentsmehrheit darf Gesetze verabschieden, die den Grundrechten und dem Verfassungsrecht widersprechen.

Und wer sollte das sonst unabhängig überprüfen, wenn an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes doch einmal Zweifel aufkommen?

Auch wenn das im Ergebnis für Abgeordnete und Regierende manchmal unangenehm ist. Niemand wird ja gerne durch Schaden klüger.

Doch es braucht dieses Organ der Judikative, vor dem auch der Gesetzgeber zu belangen ist. Vor dem sich Exekutive und Legislative zu verantworten haben.

Ohne jetzt eine Geschichtsstunde daraus machen zu wollen:

Aber der Weimarer Republik hat dieses schlagkräftige Organ eindeutig gefehlt.

Als das Parlament keine regierungstragenden Mehrheiten mehr fand und der Präsident kein Demokrat war: Da hätte ein machtvolles Verfassungsgericht den kompletten Verfall der demokratischen Kultur vielleicht noch stoppen können.

* Das Grußwort wurde frei gehalten, abgedruckt ist das zugrundeliegende Redemanuskript.

Wie gesagt: Vielleicht ...

Meine Damen und Herren,

es ist eine der Lehren aus diesem Scheitern, dass wir in der Bundesrepublik ein starkes Verfassungsgericht verankert haben. Und diese herausgehobene Position hat man in den Ländern nachgezogen. Die einen früher. Schleswig-Holstein später.

Tatsache jedoch ist, dass wir jetzt an allen entscheidenden Stellen eine Verfassungs-Rechtsprechung haben. Die ihren Beitrag leistet zu einer stabilen Demokratie in Deutschland.

Meine Damen und Herren,

wenn ich mir etwas zu diesem „Gerichts-Geburtstag“ wünschen könnte: Politiker und Journalisten sollten lernen, sich in größerer Gelassenheit zu üben. Bei den Entscheidungen, die den eigenen Überzeugungen und Vorstellungen widersprechen.

Ich meine, die Medien müssen nicht immer gleich die große Keule rausholen. Und von „schallender Ohrfeige“ oder einer „Klatsche“ für den Gesetzgeber sprechen.

Letztlich ist es der übliche Prozess in der Gewaltenteilung, dass ein Verfassungsgericht eine staatliche Regelung beanstandet. Die Dinge sind komplex. Wir leben in einer Zeit pluraler Wahrheiten. Da kommt es vor, dass ein Verfassungsorgan eine komplizierte Sache anders beurteilt als ein anderes Verfassungsorgan.

Unsere Demokratie baut auf dieser Gewaltenteilung auf. Unsere Parlamente und Regierungen im Bund und in den Ländern brauchen starke, schlagkräftige Kontrolle aus der Judikative.

Mit der Einrichtung des Landesverfassungsgerichtes in Schleswig ist das gewährleistet. Das haben die Richterinnen und Richter bewiesen. Und das beweisen Sie weiterhin.

Ich danke Ihnen für die Arbeit in diesem besonderen Ehrenamt und gratuliere ganz herzlich zum 10. Gründungstag!

Die Außensicht – das Landesverfassungsgericht aus Sicht eines Prozessbevollmächtigten

Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

I.

In der inhaltlichen Choreographie des heutigen Tages haben mir die Gastgeber die Rolle desjenigen zugeordnet, der aus der Perspektive eines Prozessbevollmächtigten aus der „Außensicht“ berichten soll.

Sie wissen, dass es sich bei der Außensicht um einen zunächst literaturwissenschaftlichen Begriff handelt, der die Perspektiven des jeweiligen Erzählers beschreibt. Während es der Innensicht vorbehalten ist, in das Innere, in Gefühle und Gedanken der Handelnden Einblick zu nehmen, bleibt der Erzähler bei einer Darstellung aus der „Außensicht“ ausgeblendet, es wird lediglich über objektive, von jedermann wahrnehmbare Befunde, ohne Rücksicht auf Innenwelten berichtet. Im meinem Fall geht es ausweislich der Überschrift also um für „jedermann wahrnehmbare Befunde“ in Bezug auf „das“ Landesverfassungsgericht. Also nicht ein, irgendein Landesverfassungsgericht, sondern „dieses“ Gericht.

So ganz kann der Erzähler die objektive Sichtweise nicht durchhalten. Einblick in die Innenwelt des Berichtenden muss ich schon geben. Und deswegen will ich aus einer „Außensicht mit subjektivem Einschlag“ erzählen, wie meine Begegnung mit einem neuen Gericht ausfiel.

II.

Dazu gehört als erstes das Eingeständnis, dass ich mich über die Einladung zu dieser Geburtstagsfeier sehr gefreut habe.

Sie kam unerwartet, doch eigentlich habe ich es auch verdient, dabei zu sein.

Schließlich war ich auch dabei, als das Geburtstagskind sich der Öffentlichkeit das erste Mal präsentierte. Ich habe sozusagen die Taufe miterlebt. Nicht ich allein, es waren auch noch andere Beteiligte anwesend. Aber die waren seinerzeit

alle nahezu ortsansässig, ich war derjenige, der zu diesem Taufakt, dem mündlichen Verhandlung, dem ersten öffentlichen Auftreten des Geburtstagskinds und damit der institutionellen Eingliederung in die Reihe der Verfassungsgerichte, aus Potsdam kommend die weiteste Reise zurückzulegen hatte.

Vermutlich geht es darauf zurück, dass ich zum zehnten Geburtstag wieder eingeladen worden bin. Wie ein Onkel, den man lange Jahre nicht gesehen hat, und dann sagt, der zehnte Geburtstag wäre doch eine schöne Gelegenheit, ihn mal einzuladen. Dann kann der Onkel mal sehen, wie das Geburtstagskind sich entwickelt hat. Und damit sich die lange Reise für ihn lohnt, fragen wir ihn mal, ob er nicht aus Anlass des Geburtstages einige Worte sagen möchte. Frei nach Wilhelm Busch: ein Onkel, der was aufsagt, ist besser als eine Tante, die Klavier spielt...



III.

Vermutlich so oder so ähnlich müssen die Gedankengänge gewesen sein, die die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts gehegt haben, als es um die Planung dieser Veranstaltung ging und mich Herr Präsident Flor fragte, ob ich mir vorstellen könnte, etwas aus Anwaltssicht zum Verfassungsgericht zu sagen.

Natürlich war der Anlass, dass ich seinerzeit als Anwalt mit Schreibtisch in Brandenburg im ersten Verfahren des neu geschaffenen Landesverfassungsgerichts für die Antragsteller auftrat, sehr viel prosaischer. Auslöser dessen war § 5 der Amtsordnung Schleswig-Holsteins und die damit verbundene Frage, ob nicht die den Ämtern im Laufe der Zeit überproportional übertragenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben deren Charakter Gemeindeverbänden angenähert

hätte und daher die Mitglieder des Amtsausschusses direkt gewählt werden müssten.¹

Nach der Entscheidung vom 26.2.2010 – Aktenzeichen LVVerfG 1/09² – des Landesverfassungsgerichts hat es nicht unerhebliche Veränderungen gegeben.

§ 9 AmtsO wurde geändert, die Vertreter der Antragstellerinnen wurden Minister (... womit ich mit dieser Feststellung keinen Ursachenzusammenhang zwischen der Prozessführung Ihres damaligen Bevollmächtigten und Ihrem politischen Erfolg herstellen möchte). Und das neu geschaffene Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein wurde schnell zu einem geachteten Akteur und Meinungsbildner über den landesbezogenen Geltungsraum hinaus.

IV.

Zu Beginn des Verfahrens zum Aktenzeichen 1/09 war da allerdings beim Prozessbevollmächtigten eine Mischung aus neugieriger Unsicherheit und einer aus anwaltlicher Erfahrung resultierenden Hoffnung. In der Außensicht führte die institutionelle Neuschöpfung im Norden aufgrund dieser Gefühlslage zu einer Vorbereitung beim Prozessbevollmächtigten zu einer Sorgfalt, die über die sonstige Sorgfalt eines Prozessbevollmächtigten hinausging.

1.

Klar war, dass die einheitliche – und nun eben auch in Schleswig-Holstein verwirklichte – Rezeption einer zusätzlichen Kontrollebene neben dem BVerfG in Verfassungsstreitverfahren zu begrüßen war. Zum einen wurde hierdurch die eigene Landesautonomie sichtbar gemacht, zum anderen stellte die Errichtung einer landeseigenen Landesverfassungsgerichtsbarkeit durchaus auch bei einem seit Beginn bundesdeutscher Verfassung tradierten Bundesland die Abrundung und den Ausdruck der Eigenstaatlichkeit dar, die eben das neu gegründete Verfassungsgericht als „Schlussstein im Gewölbe des ... Rechtsstaates“ verstanden sein ließ.³

Dabei war für den Rechtswissenschaftler die Schaffung des neuen Gerichts ein didaktischer Verlust. Denn bis dahin war es durchaus von pädagogischem Reiz, Studierenden deutlich zu machen, dass angesichts der Regelung in Art. 99 GG auch die Verfassungsgerichtsbarkeit die Rechtsfigur der Organleihe kennt, und es daher durchaus folgerichtig war, wenn man bis 2008 in der Judikatur Karlsruhes auf landesverfassungsrechtliche Entscheidungen zu Fragen des Schleswig-Holsteinischen Landesrechts stieß.⁴

2.

Verfassungspolitisch aber war der 1.05.2008 aus der Sicht des verfassungsrechtlichen Praktikers durchaus konsequent.

Landesverfassungen wie Landesverfassungsgerichte haben dem deutschen Föderalismus insofern Gesicht und Kontur gegeben, als sie regionale, kulturelle und gesellschaftliche Differenzierungen aufgegriffen haben und widerspiegeln.

1 Näher dazu *Wolf*, in: PdK SH B-22, AmtsO § 5, beck-online.

2 *Juris* = NordÖR 2019, 155.

3 ausführlich *Dombert*, in: Härtel, Handbuch des Föderalismus, Band 4, Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte in ihrer Bedeutung für den Föderalismus; *Heimann*, Die Entstehung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern und in Berlin, 2001, S. 49 ff.

4 Dazu nur BVerfGE 48, 70; 120, 82.

Auch wenn die Gegebenheiten der modernen Gesellschaft zu

einer gewissen Einebnung geführt haben, ist in den Bundesländern ein eigenständiges „Regionalbewusstsein“ entstanden, das seinen Ausdruck in den Länderverfassungen und in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte gefunden hat. Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte geben damit nicht verkümmerte Annexkompetenzen, sondern das Selbstbewusstsein föderaler Landeshoheiten wieder. Systemimmanente Fliehkräfte werden durch die vereinheitlichende Wirkung des Grundgesetzes und seiner – von den Landesverfassungsgerichten respektierten – Strukturprinzipien verfassungsrechtlich beherrscht. Auf eine Kurzformel gebracht: Länderverfassungen und Landesverfassungsgerichte bewirken Einheit durch Vielfalt.

Die Verfassungsautonomie der Länder findet in der Ausgestaltung eben auch in ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit ihre Entsprechung.⁵ Dass Schleswig-Holstein gerichtsorganisatorisch nach Erstarren einer deutlich sichtbaren Landesverfassungsgerichtsbarkeit in allen anderen Bundesländern nach wie vor eine institutionelle Enthaltbarkeit an den Tag legte, war aus der Sicht des anwaltlichen Praktikers zumindest rechtfertigungsbedürftig.

Ähnlich wie den Ländern Gestaltungsgemacht bei der Konzeption ihrer Verfassungsorganisation zukommt, können sie auch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ordnen.⁶ Dass sie von dem auch insoweit gegebenen Gestaltungsspielraum regen Gebrauch gemacht haben, steht fest. Sie haben schon für ihre Verfassungsgerichte unterschiedliche, wenngleich wenig aussagekräftige Ausprägungen und Bezeichnungen gefunden,⁷ die Rückschlüsse auf Selbstverständnis und Aufgabenbestand der Gerichte in den Ländern nicht zulassen. Während etwa Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Niedersachsen sich für die Bezeichnung „Staatsgerichtshof“ entschieden, haben Berlin, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Bayern die Bezeichnung „Verfassungsgerichtshof“ gewählt, die übrigen Länder weisen ein „Landesverfassungsgericht“ auf, was aber wiederum auch so furchtbar viel nicht besagt, wenn man bedenkt, dass nach faustformelartiger Beschreibung Landesverfassungsgerichte nur die Gerichte sind, zu deren Verfahrensgegenständen eigentlich auch Entscheidungen über Individualverfassungsbeschwerden gehören:

Orientiert an dieser Faustformel entpuppte sich in der Verfahrensvorbereitung für den Verfahrensbevollmächtigten das neu gegründete Gericht angesichts des Zuständigkeitskataloges in § 3 LVVerfGG schnell als faktischer Staatsgerichtshof. Wie in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen sowie Nordrhein-Westfalen gab und gibt es in Schleswig-Holstein die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht nicht.⁸

Für den Rechtsanwalt, der mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen befasst ist, ein eminent wichtiger Befund. Denn gerade bei verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen taucht in der Praxis immer wieder die Frage auf, ob es noch andere Verfahrenskonstellationen gibt, mit denen die angestrebte verfassungsgerichtliche Klärung zu erreichen ist. Und da macht es schon einen Unterschied, ob die Klärung insbesondere von Fragen mit einer über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung auch mit der Individualverfassungsbeschwerde an-

5 *Dreier*, in: Dreier – Hrsg., Grundgesetz, Art. 28 Rn. 56.

6 BVerfGE 103, 332; 96, 345, 368.

7 *Rozek* (Fn. 2), S. 48.

8 S. Übersicht bei BVerfGE 96, 345–375.

gestrebt werden kann, sinnvollerweise neben einer – von der

Beschwerdebefugnis abgekoppelten – abstrakten Normenkontrolle oder es unter Umständen notwendig wird, in die Prüfung einzutreten, ob neben diesem Verfahren wegen der im Landesrecht nicht vorgesehenen Verfassungsbeschwerde sogar noch das BVerfG angerufen werden kann.

3.

Nachdem die institutionelle Klärung also in meinem Fall ergeben hatte, dass die Frage nach der Verfassungswidrigkeit von § 5 AmtsO im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle richtig und abschließend gut aufgehoben war, musste der Anwalt dem alten Bonmot Rechnung tragen: es hilft nichts, das Recht auf seiner Seite zu haben. Man muss auch mit der Justiz rechnen (Dieter Hildebrandt).

Gerade weil es vor zehn Jahren keine Rechtsprechungsvorbilder in Schleswig-Holstein gab, war daher sorgfältig der Frage nachzugehen, wer denn eigentlich über den Antrag entscheiden würde, wie das Gericht personell – vor allem nach welchen Richtergruppen – zusammengesetzt war. Die Länder regeln schließlich unterschiedlich, wie sich die Verfassungsgerichte zusammensetzen, vor allem die Verfassungsrichter ausgewählt werden.⁹

Beim neugeschaffenen Gericht in Schleswig war dies für den ostdeutschen Anwalt schon deswegen von Interesse, weil er 15 Jahre einem Verfassungsgericht angehört hat, bei dem der Gesetzgeber von vornherein auf die Beteiligung von Laien, also Nichtjuristen gesetzt hatte, weil man meinte, mit ihr die Sensibilität für die Mentalität und die sozialen Bedürfnisse der Menschen im Lande im Spruchkörper zu erhöhen.¹⁰ Dieses Modell hatte der Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein ersichtlich nicht übernommen. Auch dem Modell etwa des Art. 76 Abs. 1 Verf NW, nach dem sich der Verfassungsgerichtshof – verkürzt formuliert – aus dem Präsidenten von OVG und OLG sowie vier vom Landtag auf die Dauer von sechs Jahren gewählten Mitgliedern zusammensetzt, war der Gesetzgeber in Kiel nicht gefolgt. Vermutlich war er ähnlich wie in Ostdeutschland der Meinung, dem Parlament werde hierdurch ein Spielraum bei der Auswahl der Richter genommen.¹¹

Aber es fiel in der Vorbereitung schon auf, dass in Art. 51 Abs. 3 S. 3 der Landesverfassung als einzige Vorgabe das Erfordernis enthalten war, die sieben Mitglieder des Gerichts müssten die Befugnis zum Richteramt haben, während § 4 Abs. 1 S. 2 LVerfGG einschränkend festhält, mindestens drei Mitglieder des Landesverfassungsgerichts müssten zum Zeitpunkt ihrer Wahl Berufsrichterinnen oder Berufsrichter sein. Ersichtlich war der einfache Gesetzgeber der Auffassung, eine Repräsentation der unterschiedlichen juristischen Berufsgruppen komme der Rechtsprechung des Gerichts zugute.

Der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber schien mir dies bei der Richterwahl jedenfalls mit Geschick berücksichtigt zu haben. Denn die Berücksichtigung von Berufsrichtern, Hochschullehrern und Anwälten im Verfassungsgericht Schleswig-Holstein stellt eben sicher, dass ganz unterschiedliche – durch die jeweiligen beruflichen Erfahrungen bedingte – Blickwinkel in die juristische Beurteilung mit einfließen. Ich

dass, anders als in den ersten Jahren nach Gründung des Landesverfassungsgerichts, die Richterwahl im Landtag in den letzten Jahren den Eindruck aufkommen ließ, als habe Brandenburg nicht eine einzige rechtswissenschaftliche Fakultät aufzuweisen. (Dass in Schleswig-Holstein in der gegenwärtigen Besetzung der Richterbank kein/e Rechtsanwalt/Rechtsanwältin dem Verfassungsgericht angehört, hat vermutlich mit der geringen Anwaltsdichte im Land zu tun ...).

4.

Ein Gesichtspunkt hat aus meiner Sicht die größte Bedeutung gewonnen.

Ihn hatte ich – ehrlich gesagt – erhofft, besser: erwartet, und er ist eingetreten. Er prägt bis heute die Beratungspraxis des Rechtsanwaltes mit. Ich rede von der Effektivierung des Rechtsschutzes, die mit der Landesverfassungsgerichtsbarkeit auch in Schleswig-Holstein verbunden ist.

Die Anrufung des BVerfG ist nach wie vor mit langwierigen Verfahren verbunden. Landesverfassungsgerichte sind bei aller Sorgfalt in der Vorbereitung immer noch deutlich schneller als Karlsruhe. Und Karlsruhe ist tatsächlich weiter weg. Die größere Landesnähe eines eigenen Gerichtes gewährleistet zugleich eine bessere Anwendung und Ausgestaltung der Landesverfassung.¹² Deswegen ist den Einschätzungen auch zuzustimmen, die die rechtspolitischen Erörterungen zur Schaffung des Landesverfassungsgerichtes in Ihrem Bundesland mit bestimmt haben. In den parlamentarischen Beratungen des Landtages in Kiel wurde jedenfalls aus meiner Sicht zutreffend darauf verwiesen, ein Landesverfassungsgericht entscheide „sachnah“, „ortsnah“ und „zeitnah“;¹³ im Übrigen könne das mit der Schaffung des eigenen Landesverfassungsgerichts verbundene „Abkoppeln“ mit Blick auf den damit verbundenen Entlastungseffekt „Karlsruhe freuen“.¹⁴

Für den Gewinn an Rechtsschutz, das Mehr an länderbezogener Beurteilungssicherheit, gibt es Belege. Sie sind in den Judikaten zu finden, die sich als die eigentliche Domäne der Landesverfassungsgerichtsbarkeit ausnehmen und damit auch das Rechtsprechungsprofil des Geburtstagskindes mitbestimmen: die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Was bereits die Entscheidung des neu gegründeten Verfassungsgerichtes zur Amtsordnung erhoffen ließ, hat sich in späteren Entscheidungen bestätigt. Länderübergreifend hat die Landesverfassungsgerichtsbarkeit ihr inhaltliches Profil vor allem durch die Befassung mit Themen gewonnen, die zwar auch Gegenstand von Entscheidungen des BVerfG waren, die ihre detaillierte Ausformung aber erst durch die Länderrechtsprechung erhalten haben. Dies gilt auch für das Landesverfassungsgericht in Schleswig-Holstein.

Beispiel hierfür sind die für den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung so bedeutsamen Fragen nach der finanziellen Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände.¹⁵ Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in den Flächenstaaten nimmt im Wesentlichen die Rechtsprechung Karlsruhes auf, geht gleichwohl darüber hinaus, und kommt im Ergebnis durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen und Begründungssträngen. Wer sich etwa die Frage der kommunalen

¹² Dazu Heilmann (Fn. 3), S. 22.

¹³ So der Abg. Puls, LT-Drs. SH 16/1001, S. 2833.

¹⁴ So Abg. Stritzl, LT-Drs. SH 16/1001, S. 2830.

¹⁵ Zum Thema der kommunalen Finanzausstattung s. auch: Dombert, DVBl. 2006, 1136ff.; zu deren verfassungsgerichtlicher Durchsetzung ders., LKV 2009, 343 ff.

⁹ ausführlich dazu Heilmann, aaO, S. 49 ff.

¹⁰ Minister der Justiz Dr. Bräutigam, Landtag Brandenburg, LT-Drs. 1/65, S. 5028.

¹¹ MWN Heilmann, aaO, S. 53.

habe es in meinem Bundesland jedenfalls sehr bedauert,

nalen Mindestausstattung anschaut, wird feststellen, dass un-

ter den Verfassungsgerichten der Länder noch Konsens darin herrscht, dass den Kommunen als notwendige Grundlage des verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechts eine angemessene Finanzausstattung zustehe, weil eigenverantwortliches Handeln eine entsprechende Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraussetze. Wie die untere Grenze der Finanzausstattung bei Selbstverwaltungskörperschaften aber zu bestimmen ist, da liegen die Landesverfassungsgerichte jedoch weit auseinander,¹⁶ oder haben sich nicht festgelegt.¹⁷

Dabei kann der Praktiker mit unterschiedlichen Judikaten und unterschiedlicher dogmatischer Begründung auf der Landesebene durchaus leben. Denn Ausstrahlungswirkung kommt den Urteilen der Landesverfassungsgerichte über den eigenen Geltungsbereich hinaus regelmäßig zu. So braucht man kein Prophet zu sein, um anzukündigen, dass der von Ihrem Verfassungsgericht etwa in den Entscheidungen vom 27.01.2017¹⁸ im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich geforderte „substantielle Ebenenvergleich“ ganz sicherlich demnächst in der Rechtsprechung Thüringens auftauchen wird, eben weil das Landesverfassungsgericht in Schleswig das erste Verfassungsgericht war, dass diese Anforderungen an das Vorgehen des Gesetzgebers derart prononciert formuliert hat und der Verfassungsgerichtshof in Weimar dem hoffentlich bald nachzugehen Gelegenheit haben wird.

Die Hoffnung des Verfahrensbevollmächtigten im Jahre 2008/2009 auf eine akzentuierte, die für die demokratische Gesellschaft so wesentliche kommunale Selbstverwaltung berücksichtigende Landesrechtsprechung, haben jedenfalls nicht getrogen.

V.

Sie sehen, meine Damen und Herren, die Begegnung mit dem Täufling vor gut zehn Jahren war also von Anfang an mit Hoffnungen verbunden, gleichzeitig aber von systematisch-rechtsvergleichender Vorbereitung getragen, so wie das jeder von seinem Rechtsanwalt erwartet.

Dabei wäre es intellektuell nicht redlich, wenn gerade die Vorbereitung der mündlichen Verhandlung nicht von einer Frage geprägt war, die man dem männlichen Prozessbevollmäch-

¹⁶ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668; VfGBbg, NVwZ-RR 2000, 129 (130); s. dagegen LVerfG MV, U. v. 11.5.2006 – 1/05, 5/05, 9/05 – juris.

¹⁷ LVerfG SH, U. v. 27.1.2017 – LVerfG 4/15 und 5/15 – juris-

¹⁸ LVerfG SH, U. v. 27.1.2017 – LVerfG 4/15 – juris LS 3 b.

tigten vielleicht nicht von vornherein zgedacht hätte. Einer

Frage, die bei mir alles an Spannung übertraf:

Was werden die eigentlich an haben ?

Nicht das Sie mich missverstehen: es ging um die sog. colours of law, also die Frage, welche Farbe haben deren Roben? Diese Frage wird üblicherweise der Geschäftsordnungsautonomie der Verfassungsgerichte zugewiesen. Sie hatte gerade aus der Sicht eines Verfassungsrichters hohe Aktualität, der seinerzeit in Brandenburg auch ein Landesverfassungsgericht mit aus der Taufe gehoben hatte und Teilnehmer der Diskussion um die Robenfarbe war.

In meiner Erinnerung hat die Frage der Amtstracht einen längeren Klärungszeitraum in Anspruch genommen als die Entscheidung, ob und inwieweit Bundesrecht am Maßstab der Landesverfassung geprüft werden darf. In Brandenburg hat man sich nach langen Diskussionen übrigens dazu entschlossen, die Amtstracht der Brandenburger Richter zu übernehmen, also mit schwarzer Robe und Samtbesatz aufzutreten. Tatsächlich zeigt der Überblick über die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder eine wahrlich föderale Farbpalette.

Die Verfassungsrichter in Dessau tragen blaue Roben mit rotem Besatz und Jabot, Frau Munz tritt in ihrer richterlichen Funktion für den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen gemäß § 3 der Geschäftsordnung in dunkelgrüner Robe mit grünem Samtbesatz auf – so schön und ästhetisch, dass ich dem Verfassungsgerichtshof schon unmittelbar nach Entscheidungsverkündung verziehen hatte, meinen Normenkontrollantrag bei der kommunalen Gebietsreform zurückgewiesen zu haben.

Und das Gericht in Schleswig?

Ich war seinerzeit gespannt – und überrascht. Ich war vielleicht – ich weiß gar nicht mehr, warum – auf dunkelblau eingestellt, ich wäre auch bei richterüblichem Schwarz nicht überrascht gewesen. Auf Grau mit schwarzem Samtbesatz und Jabot wäre ich nie gekommen.

Küchenpsychologische Deutungen habe ich mir als Erklärungsversuch erspart, ich erspare sie auch Ihnen. Immerhin: Grau gilt nach handelsüblichen Farbtests in beruflichem Zusammenhang als „elegant“ und „neutral“; man spricht nicht zu Unrecht von „grauen Eminenzen“. Juristische Eminenzen sind die Mitglieder des Gerichtes ganz sicherlich, aber grau? Allenfalls der Robe nach. Also offen eingestanden: Diese Frage ließ sich für den Prozessbevollmächtigten bei allen Anstrengungen nicht klären. Vielleicht bringt der heutige Tag Licht in dieses nach wie vor bestehende Dunkel.

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht – Rückblick und Ausblick

Dr. Bernhard Flor, Präsident des Landgerichts Itzehoe und
Präsident des Landesverfassungsgerichts

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrter Herr Ministerpräsident,
sehr geehrter Frau Kollegin Munz,
sehr geehrter Herr Professor Dr. Dombert,
liebe Kolleginnen und Kollegen aus den Nachbarländern,
sehr geehrte Damen und Herren,

es war ein wahrhaft langer Weg bis zur Errichtung des Landesverfassungsgerichts.

Bei Verabschiedung der Landessatzung im Jahre 1949 sah der Verfassungsgeber bewusst von der Einrichtung eines Landesverfassungsgerichts ab. In Zeiten der erstrebten Neugliederung des Landes und dem Verständnis von Schleswig-Holstein als Provisorium ohne Vollverfassung erschien die Errichtung eines derartigen Gerichts nicht angezeigt.

Und dabei blieb es dann für viele Jahrzehnte.

Trotz intensiver Diskussionen konnte sich der Landtag auch im Zuge der großen Verfassungsreform der Jahre 1989/1990 nicht auf die Errichtung des Gerichts verständigen.

Zwischen 1996 und 2005 scheiterten noch drei weitere Initiativen, bis sich dann endlich im Jahre 2006 – in der politischen Konstellation einer Großen Koalition – die erforderliche Mehrheit für die Errichtung des Gerichts mit Wirkung zum 1. Mai 2008 fand.

In all den Jahren hat Schleswig-Holstein von der durch Art. 99 des Grundgesetzes eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten zu begründen, was bei den Studierenden zu den durch Prof. Dr. Dombert beschriebenen Kopfschmerzen geführt hatte.

In seiner Rolle als Hüter der Landesverfassung traf das Bundesverfassungsgericht diverse Entscheidungen zum Wahlrecht, zum Parlamentsrecht, zur kommunalen Selbstverwaltung und zum Verfassungsprozessrecht.

Die Judikate wirken fort. Dies gilt ganz aktuell für die Kommunalwahlen am kommenden Sonntag. Denn mit Urteil vom 13. Februar 2008 hat das Bundesverfassungsgericht in seiner letzten Entscheidung in der Funktion als Landesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Fünf-Prozent-Klausel bei Wahlen zu Kommunalvertretungen festgestellt.

Der Umstand, dass es in Schleswig-Holstein so lange mit der Errichtung einer eigenen Landesverfassungsgerichtsbarkeit gedauert hat, führt dazu, dass die Nachbarländer schon ihre 60. Geburtstage hinter sich haben und die neuen Länder in einer von Ihnen, liebe Frau Munz, maßgeblich mitorganisierten beeindruckenden gemeinsamen Feier in Leipzig im Jahre 2014 den 20. Geburtstag der fünf Gerichte gefeiert haben, während wir noch nicht einmal volljährig sind.

Aber wir sind da und das feiern wir heute.

Warum bedarf es in den Ländern einer eigenen Landesverfassungsgerichtsbarkeit?

Herr Prof. Dr. Dombert hat eben hierzu Erhellendes berichtet und Frau Kollegin Munz wird hierzu weiter ausführen und überdies das Geflecht der verschiedenen Verfassungsräume zwischen Land, Bund und Europa entwirren.

Ich will es auf einen ganz einfachen Nenner bringen:

Schleswig-Holstein ist ein wunderbares Land mit einer Verfassung und einer funktionierenden Verfassungsordnung. Teil dieser gewaltenteiligen Ordnung ist ein im Land ansässiges Gericht, das in Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten die Verfassung im Streitfall verbindlich interpretiert und gegebenenfalls mit Gesetzeskraft durchsetzt.

Das Landesverfassungsgericht hatte in den letzten 10 Jahren Gelegenheit, zu fast allen der in Art. 51 unserer Verfassung eröffneten Zuständigkeiten Entscheidungen zu treffen.

Das waren die von Professor Dr. Dombert angesprochene abstrakte Normenkontrolle zur Amtsordnung und jene zum Landeswahlgesetz sowie zum kommunalen Finanzausgleich, das waren vielfältige konkrete Normenkontrollen, das waren Kommunalverfassungsbeschwerden im Zusammenhang mit der Finanzierung der Kindertagesstätten, der Schülerbeförderung, des Landesplanungsgesetzes und erneut des Komplexes des kommunalen Finanzausgleichs, das waren Organstreitverfahren zur Stellung der Abgeordneten und eine Vielzahl von Wahlprüfungsbeschwerden.

Alle Entscheidungen wurden durch die Richterinnen und Richter des Gerichts mit hohem gegenseitigen Respekt und dem Bestreben um eine gute Entscheidung in langen Erörterungen entwickelt, formuliert und gemeinsam getragen.

Viele sind heute hier:

Ich begrüße das ausgeschiedenen Mitglied Dr. Brock. Und ich begrüße die anwesenden aktuell berufenen Richterinnen und Richter sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter, den Vizepräsidenten Professor Dr. Brüning, Frau Hillmann, Frau Professorin Dr. Matz-Lück, Herrn Theis, Frau Thomsen, Herrn Professor Dr. Welti, Herrn Jensen, Herrn Dr. Krönert, Frau Lewin-Fries, Herrn Löbber und Herrn Witt.

Und jeder Praktiker weiß, dass ein Gericht nicht ohne wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter funktionieren kann. Insoweit begrüße ich in der Reihenfolge ihrer Tätigkeit beim Gericht Frau Nordmann, Frau Voß-Güntge, Herrn Dr. Hamdorf, Herrn Petit, Frau Dr. Roschek, Herrn Maier-Hellbardt und seit gestern Frau Härtling.

Und natürlich müssen auch die weiteren Abläufe von der Haushaltsaufstellung über die Akten- und Protokollführung bis zur Durchführung der heutigen Veranstaltung gelingen. Dafür danke ich insbesondere Herrn Schmarje, Frau Prenzler, Frau Jestrimsky und Frau Vogt.



Nur drei unserer Entscheidungen ergingen nicht einstimmig. Experten unter Ihnen wissen um zwei Entscheidungen:

Das SSW-Urteil und ein Urteil zur Rechtmäßigkeit eines Ordnungsrufs. Die dritte Entscheidung ist weniger bekannt und unterliegt womöglich dem Beratungsgeheimnis, es ist die Festlegung unserer Amtstracht. Gemäß § 2 I der Geschäftsordnung tragen die Mitglieder des Gerichts in öffentlicher Sitzung die von ihnen beschlossene Amtstracht. Wir haben dann letztlich nach längeren Diskussionen und mehrmals wechselnden Mehrheiten mit 4:3 Stimmen beschlossen, dass die Farbe der Amtstracht blaugrau ist. Wir tragen dazu ein weißes Beffchen und der Besatz an der Robe besteht aus schwarzem Samt.

Es gab reichliche Konstellationen, in denen wir dazu aufgerufen waren, Streitfragen für unseren Verfassungsraum in Schleswig-Holstein am Maßstab der Landesverfassung zu vermessen und zu entscheiden.

Da hier viele Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Familie anwesend sind, möchte ich als erstes Beispiel auf die Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich aus dem letzten Jahr eingehen. Zu diesem nun wirklich umfassenden und in seinen Auswirkungen sehr wichtigen Thema gibt es in den Ländern sehr unterschiedliche Regelungen und eine Vielzahl von Judikaten. Diese lassen sich wegen der Unterschiedlichkeit der zu bewertenden Sachverhalte nicht verallgemeinern, so dass es zunächst für die Verwaltung und den Gesetzgeber schwierig war, die hier in Schleswig-Holstein zu achtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben zu identifizieren.

Das Gericht hatte in den Verfahren Gelegenheit, gleich zwei Artikel der Verfassung und nicht zuletzt auch ihr Verhältnis zueinander näher zu beleuchten. Zu nennen ist insoweit zum einen Art. 54 Abs. 1 LV als Kernnorm der kommunalen Selbstverwaltung und zum anderen Art. 57 Abs. 1 LV als Spezialnorm für den kommunalen Finanzausgleich.

Nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern auch in den anderen bundesdeutschen Verfassungsräumen mit ähnlichem Normbefund stellte sich damit zunächst die Frage der Abgrenzung:

Kommt der Grundnorm zur kommunalen Selbstverwaltung neben der Spezialbestimmung zum kommunalen Finanzausgleich eine eigene Bedeutung zu? Und wenn ja: welche?

Das Gericht hat für Schleswig-Holstein Klarheit geschaffen:

Die beiden Verfassungsnormen enthalten eigenständig nebeneinander bestehende Gewährleistungsgehalte.

Art. 57 Abs. 1 LV enthält einen dynamischen, an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf angemessene Partizipation der kommunalen Ebene an der naturgemäß schwankenden Finanzausstattung des Landes – Stichwort: Verteilungssymmetrie. Art. 54 Abs. 1 LV flankiert dieses System durch einen eigenständigen Gewährleistungsgehalt – nämlich durch die Gewährleistung der sogenannten „Mindestausstattung“.

Den Kommunen müssen hiernach Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.

Was das im Einzelnen bedeutet, ob die durch Art. 54 Abs. 1 LV gewährleistete Mindestausstattung insbesondere unter Leistungsfähigkeitsvorbehalt steht – eine in den anderen Bundesländern hochumstrittene Frage – und ob Art. 54 Abs. 1 LV einen individuell justiziablen Mindestausstattungsanspruch

jeder einzelnen Kommune oder lediglich eine institutionelle Garantie bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen enthält, konnte bzw. musste das Gericht offen lassen, da in den konkreten Fällen die entscheidungserheblichen Fragen aus Art. 57 Abs. 1 LV heraus zu beantworten waren.

Hier will ich nicht ins Detail gehen, sondern nur noch einmal den Gedanken pointieren, dass das Land bei Umsetzung des Symmetriegebots einen weiten gesetzgeberischen Einschätzungsspielraum hat. Es muss aber – vereinfacht ausgedrückt – die kommunale Realität vor Ort beachten. Denn als eine wesentliche zu berücksichtigende Verfahrensanforderung hat das Gericht identifiziert, dass es der Gesetzgeber sowohl beim vertikalen als auch beim horizontalen Finanzausgleich nicht dabei belassen darf, sich bei der Bedarfserhebung allein von (Kommunal-) Statistiken leiten zu lassen, ohne zumindest kontrollierend Betrachtungen des tatsächlichen Bedarfs vorzunehmen. Der Gesetzgeber hat überdies sicherzustellen, dass auch gegebenenfalls nicht realitätsgerecht erfasste Bedarfe berücksichtigt und gewichtet werden.

Lassen Sie mich nun kurz auf die Wahlprüfungsbeschwerden eingehen:

Interpretationsbedürftig waren im Nachgang zur Landtagswahl 2009 die seinerzeitigen Verfassungsvorgaben zur Größe des Landtages und zum Ausgleich entstandener Überhangmandate.

Der seinerzeitige Art. 10 Abs. 1 der Landesverfassung enthielt Regelungen zur Zahl der Abgeordneten und zu Überhang- und Ausgleichmandaten. Bei der Landtagswahl wurden diese Vorgaben deutlich verfehlt, denn es gab zum einen statt der 69 insgesamt 95 Abgeordnete und zugleich drei ungedeckte Überhangmandate, mithin einen intensiven Eingriff in die Gleichheit der Wahl in ihrer Ausprägung als Erfolgswertgleichheit, der sich nicht durch einen zwingenden Grund rechtfertigen ließ.

Das Gericht hat festgestellt, dass systemische Ursache dieses Missstandes der Umstand war, dass diverse Vorschriften des Landeswahlgesetzes in ihrem Zusammenspiel einerseits das Entstehen einer übermäßigen Zahl von Überhang- und Ausgleichmandaten und andererseits gleichzeitig das Risiko des Entstehens ungedeckter Mehrsitze verursacht haben.

Das Gericht hat deshalb die Unvereinbarkeit der betroffenen Normen mit der Landesverfassung festgestellt, dem Gesetzgeber eine Frist zur Änderung gesetzt und die Durchführung von Neuwahlen bis September 2012 angeordnet.

Eine weitere spezifisch unseren Verfassungsraum betreffende Frage war dann im Zusammenhang mit der Wahl aus dem Jahr 2012 der Komplex der Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5 % Klausel und der Anwendung dieser Norm auf den SSW.

Da galt es zunächst, die Verfassungsgemäßheit der nur einfachgesetzlich verankerten 5 % Klausel zu prüfen und dann die Frage zu klären, welche Anforderungen an die ebenfalls nur einfachgesetzlich im Wahlgesetz geregelte Rückausnahme hiervon zu stellen sind.

Das Gericht hat die 5 % Klausel als verfassungsgemäß erachtet, da die mit ihr einhergehende Ungleichbehandlung von Wählerstimmen durch zwingende Gründe der Funktionsfähigkeit des Landtages und der Integrationsfunktion der Parteien gerechtfertigt und auch der Höhe nach angemessen sei.

Das Gericht hat dann ausgeführt, dass an die Rechtfertigung von Ausnahmen von der Sperrklausel zumindest keine

höheren Anforderungen zu stellen sind als an die Rechtfertigung der Sperrklausel selbst.

Einvernehmlich ist das Gericht zur Erkenntnis gelangt, dass die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5 % Klausel durch die Schutzpflicht des Landes für die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 II LV a.F. dem Grunde nach gerechtfertigt sei.

Die in einem Sondervotum dokumentierte Auffassung einer Minderheit innerhalb des Gerichts sah die vollständige Befreiung aber als unverhältnismäßig an, da es mildere Mittel zur Erfüllung des Anspruchs auf politische Repräsentation gebe.

Die Mehrheitsmeinung des Gerichts sah die Regelung als erforderlich und damit verhältnismäßig an, da nur so den Parteien der Minderheit die Möglichkeit eröffnet werde, auch unter den Bedingungen eines regional und personell beschränkten Aktionsradius für ihre Anschauungen zu werben und stärkere Zustimmung zu ihrer Politik auch in entsprechende Mandate umzusetzen. Die Beschränkung auf ein Mandat würde zudem die Repräsentanz einer Partei der Minderheit in der arbeitsteiligen Parlamentsarbeit einschränken.

Die Entscheidung eines Organstreitverfahrens zur Rechtmäßigkeit von Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen im Landtag gab Gelegenheit, die in der Landesverfassung getroffene Hervorhebung der besonderen Bedeutung der Fraktionen für den politischen Meinungsbildungsprozess zu betonen. Besonders deutlich wird dies in Art. 12 LV a.F. der wortgleich zum aktuellen Art. 18 LV die parlamentarische Opposition betrifft. Sie wird dort als wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie anerkannt und mit ausdrücklicher politischer Chancengleichheit ausgestattet. Die Fraktionen werden wegen ihrer Rolle im parlamentarischen Willensbildungsprozess anders als im Grundgesetz im Verfassungstext für die Parlamentsorganisation geradezu vorausgesetzt und zwar auf Regierungs- wie auf Oppositionsseite.

Die Entscheidung zu einem Ordnungsruf nutzte das Gericht, um das umfassende Rederecht der Abgeordneten aus Art. 17 LV zu schärfen und dessen Schranken zu definieren. Denn es bedarf eines – in erster Linie vom Parlament selbst zu treffenden – Ausgleichs mit anderen, gleichrangigen Verfassungsgütern wie insbesondere dem Rederecht der anderen Abgeordneten, der Funktionsfähigkeit des Parlaments und geschützten Rechtsgütern Dritter.

Und gleich die erste umfassende Entscheidung des Gerichts zur Amtsordnung, Herr Prof. Dr. Dombert hat sie erwähnt, ermöglichte es, Fragen der demokratischen Legitimation im Geflecht der Vielgliedrigkeit zwischen Gemeinden, Ämtern, Kreisen und Land zu pointieren.

Sehr geehrte Damen und Herren ,

Sie haben sich über einige Entscheidungen gefreut und Sie haben die eine oder andere Entscheidung des Gerichts kritisch gesehen. Sie haben aber bei aller inhaltlichen Kritik alle Entscheidungen respektiert und konsequent umgesetzt. Das ist einerseits selbstverständlich. Aber das gilt leider nicht überall und auch nicht mehr überall in Europa.

Unser demokratischer Rechtsstaat bleibt nur zukunftsfähig, wenn die Verfassungsorgane die Gewaltenteilung und die jeweiligen Kompetenzen achten. Und wenn sie alles tun, um der Erosion der Staatlichkeit und des Verlustes des Respekts gegenüber staatlichen Institutionen und den Vertretern dieser Organe entgegen zu wirken. Denn wir brauchen eine funktionierende Staatlichkeit, um auf dieser festen Basis die wechselseitigen Kompetenzen zu stärken und die verfassungsrechtlich verbürgten Gewährleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu sichern.

Das Verfassungsgericht ist in Schleswig-Holstein angekommen und mittlerweile im Verfassungsleben fest verankert.

Bei der Errichtung gab es meines Erachtens zwei kleinere Webfehler:

Das Verfassungsgericht hatte keinen eigenen Einzelplan im Haushalt. Dies wurde nach einigen Jahren korrigiert, so dass das Gericht entsprechend seiner Stellung als Verfassungsorgan seinen Haushalt selbst aufstellt und im Finanzausschuss unmittelbar gegenüber dem Parlament vertritt.

Ein weiteres:

Der Verfassungsgesetzgeber hat sehr spannende und kreative Grundrechte konstituiert – ich nenne da nur den Minderheitenschutz, die Inklusion und die Digitalisierung.

Es ist schade, dass er davon abgesehen hat, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, diese Rechte auch mittels einer Individualverfassungsbeschwerde geltend zu machen.

Das ist besonders kurios in den Fällen, in denen der Verfassungsgesetzgeber Grundrechte konstituiert, deren Schutzbereiche über das hinausgehen, was das Grundgesetz eröffnet.

Denn hier hilft auch der Gang nach Karlsruhe nicht, da Prüfmaßstab des Bundesverfassungsgerichts nicht die Landesverfassung ist.

Und wir können das Grundrecht nicht schärfen und konturieren, da wir insoweit nicht zuständig sind.

Die Begründung dieser weiteren Zuständigkeit ist vielleicht ein Geschenk, das uns zum nächsten Geburtstag gemacht wird.

Heute sind wir mit Ihrer aller Anwesenheit und ich mit ihrer Aufmerksamkeit reich beschenkt – herzlichen Dank.

Rolle und Aufgaben der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen Verfassungsgefüge*

Birgit Munz, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen



Für die freundliche Einladung und die Gelegenheit, heute aus Anlass des 10-jährigen Bestehens des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein zu Ihnen zu sprechen, bedanke ich mich sehr herzlich.

Auch wenn der Sächsische Verfassungsgerichtshof in diesem Jahr bereits sein 25-jähriges Bestehen feiert, gehört er doch – gemessen an der langen Tradition der Landesverfassungsgerichte – immer noch zu den jungen Vertretern dieser Gattung. Der Blickwinkel auf die Rolle und auf die Aufgaben der Landesverfassungsgerichtsbarkeit in einem föderalen Verfassungsgefüge dürfte aus Schleswig und aus Leipzig also durchaus ähnlich sein.

Einleitung

Aus den Ausführungen von Herrn Dr. Flor ist die Bedeutung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein für die Verfassungswirklichkeit in diesem Land bereits deutlich geworden. Ich möchte trotzdem zunächst die grundsätzliche Frage aufwerfen: Warum brauchen wir neben dem Bundesverfassungsgericht auch noch Landesverfassungsgerichte? Daran schließt sich die Frage nach dem Verhältnis der Gerichte zueinander an.

A. Rolle der Landesverfassungsgerichtsbarkeit

Also zunächst zum Grundsätzlichen: Warum leisten wir uns in Deutschland neben dem Bundesverfassungsgericht, das vor allem bei der Bevölkerung aber auch bei den politischen Entscheidungsträgern hohes Ansehen genießt, jeweils eigene Landesverfassungsgerichte? Handelt es sich dabei lediglich um eine hübsche, aber letztlich verzichtbare Arabeske des bundesdeutschen Föderalismus?

Die Frage drängt sich auf, denn nach Art. 99 Grundgesetz können auch Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen werden. Von dieser Möglichkeit hat in der Vergangenheit allein Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht – seit 2008 verfügen sämtliche Bundesländer über eigene Staats- oder Verfassungsgerichte.

Deren Traditionen sind aber völlig unterschiedlich. Dies beruht zum einen darauf, dass das Grundgesetz keineswegs die älteste heute in der Bundesrepublik existierende Verfassung ist. So haben sich Bayern, Hessen und Bremen bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes eigene Verfassungen gegeben und konsequenterweise zum Schutze dieser Verfassungen auch eigene Landesverfassungsgerichte errichtet. Die übrigen „alten“ Länder – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins – sahen

in ihren Verfassungen von Beginn an auch jeweils eigene Verfassungsgerichte vor. In Berlin wurde allerdings über Jahrzehnte kein

entsprechendes Landesgesetz verabschiedet, weshalb es dort bis zum Jahr 1990, entgegen den Vorgaben der dortigen Verfassung, kein Landesverfassungsgericht gab.

In den Verfassungsberatungen die nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern aufgenommen wurden, stand das „ob“ eigener Landesverfassungsgerichte nicht ernsthaft zur Debatte. Denn eine Kernforderung der Menschen, die die Friedliche Revolution herbeigeführt hatten, war die nach Rechtsschutzmöglichkeiten auch gegen den Staat. Staatliches Handeln sollte durch unabhängige Gerichte überprüft werden können. Hierfür war die Schaffung eines jeweils eigenen Verfassungsgerichts sinnfälliger Ausdruck.

Ich glaube, dass die Verfassungsdiskussionen in den beigetretenen Bundesländern auch in vielen alten Ländern das Interesse an den vorher vielleicht etwas in Vergessenheit geratenen Landesverfassungen neu geweckt und auch das Bewusstsein für eine eigene Verfassungsrechtsprechung geschärft haben. Und so besteht heute Einigkeit darüber, dass die Existenz eigener Landesverfassungsgerichte vor allem Ausdruck des föderalen Selbstbewusstseins der Länder ist. Durch die Errichtung jeweils eigener Verfassungsgerichte unterstreichen sie ihre Verfassungsautonomie und Eigenstaatlichkeit im Gefüge der Bundesrepublik Deutschland. Auch auf Landesebene werden so alle drei Staatsgewalten vollständig ausgebildet, denn die Verfassungsgerichte sind – ebenso wie die Landtage und die Landesregierungen – Verfassungsorgane und stehen gleichberechtigt neben diesen.

Zugleich ist die Errichtung der Landesverfassungsgerichte Ausdruck der Verantwortung der Länder für ihre Verfassungen. Nicht ein Verfassungsorgan des Bundes, sondern ein eigens hierfür geschaffenes Gericht des Landes soll die jeweilige Landesverfassung verbindlich auslegen und typisch landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten – wie etwa Streitigkeiten zwischen den Verfassungsorganen des Landes oder die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit den Vorgaben der Landesverfassung – abschließend entscheiden.

Ein wesentlicher Vorzug der Landesverfassungsgerichte liegt schließlich ohne Zweifel darin, dass sie bei allen landesspezifischen Belangen über eine größere Sachnähe als das Bundesverfassungsgericht verfügen und insbesondere für Entscheidungen mit stark regionalem Bezug – etwa bei Kreis- oder Gemeindegebietsreformen – eine besondere Kompetenz mitbringen. Es ist offensichtlich, dass die Bürger gerade in einem wachsenden Europa verstärkt Wert darauf legen, dass Entscheidungen mit regionalem Schwerpunkt auch vor Ort getroffen werden. Sachnähe und glaubhafte Kompetenz der Entscheidungsträger erhöhen die Akzeptanz der Entschei-

* Bei dem Beitrag handelt es sich um eine mit Fußnoten versehene Fassung eines Vortrages, den ich am 2. Mai 2018 im Rahmen eines Festakts aus Anlass des 10-jährigen Bestehens des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts gehalten habe.

dungen und können – heute notwendiger denn je – einer gefühlten oder tatsächlichen Entfremdung von Bürgern und staatlichen Institutionen entgegenwirken.

Alle diese Gesichtspunkte bestätigen, dass der Verfassungsgeber in Schleswig-Holstein mit seiner Entscheidung, den Kreis der Landesverfassungsgerichte zu vervollständigen, weise und weitsichtig gehandelt hat.

B. Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht

In welchem Verhältnis stehen nun aber die Landesverfassungsgerichte zum Bundesverfassungsgericht? Wie ist es mit der „Rangordnung“ dieser Gerichte? Welches Gericht ist für welchen Verfassungsverstoß zuständig? Oder kann man vielleicht sogar beide Gerichte anrufen?

Ausgangspunkt für die Frage nach dem Verhältnis von Landes- und Bundesverfassungsgericht ist die Verfassungsautonomie der Länder. Das heißt, das Grundgesetz gewährleistet den Ländern im Rahmen der föderativen Bindungen eigenständige Verfassungsbereiche, die grundsätzlich selbstständig neben denen des Bundes stehen, so dass man sagen könnte, die Landesverfassungsgerichte sind für die Verfassungen der Länder, das Bundesverfassungsgericht für das Grundgesetz zuständig. Diese scheinbar klare Trennung unterliegt allerdings einer Vielzahl von Verflechtungen, denn die Verfassungsräume der Länder sind zugleich Bestandteil des Verfassungsraumes des Bundes.

Die notwendige Abgrenzung dieser verfassungsgerichtlichen Funktionsbereiche kann grundsätzlich unter drei Gesichtspunkten erfolgen.

I. Das erste Kriterium ist die Frage nach den gesetzlichen Zuständigkeiten.

1. Sie ermöglicht in den Fällen, in denen bestimmte Verfahren eindeutig dem einen oder dem anderen Gericht zugewiesen sind, eine klare Abgrenzung.

So sind bestimmte verfassungsrechtliche Streitigkeiten ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen – etwas das Parteiverbotsverfahren (Art. 21 Abs. 2 Grundgesetz) oder die Bund-Länder-Streitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Ziffer 3 Grundgesetz). Umgekehrt sind die Landesverfassungsgerichte unter anderem allein zur Entscheidung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Volksgesetzgebungsverfahren, für Verfahren zur Überprüfung von Landtagswahlen und zur Aberkennung von Landtagsmandaten zuständig.

Daneben existieren sogenannte Reservezuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts. Das heißt, dieses ist nur dann zur Entscheidung berufen, wenn die entsprechende Zuständigkeit nicht den Landesverfassungsgerichten übertragen wurde.

Bei den Verfahren, die nach derart festen Regeln den Landesverfassungsgerichten zugewiesen sind, handelt es sich vor allem um solche, die im weitesten Sinne die interne staatliche Organisation eines Bundeslandes betreffen. Dies ist der klassische Kernbereich ihres Aufgabenkreises, in dem ihre besondere Rolle im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland sinnfällig wird. Ich will dies an einigen Beispielen verdeutlichen.

a) Einen Schwerpunkt bilden insoweit die sogenannten Organstreitverfahren. Hier geht es um die Abgrenzung der Rech-

te und Pflichten der Staatsorgane der Länder und ihr Verhältnis zueinander. Verfahrensbeteiligte sind hier typischerweise etwa der Landtag, die Landesregierung, Fraktionen, aber auch einzelne Abgeordnete. Dem Verfassungsgericht kommt dabei im System der Gewaltenteilung die Rolle eines Schiedsrichters zu, der die Spielregeln der Verfassung auf den Konfliktfall anwendet und so zu einer Feinregulierung des dort angelegten Kräfteverhältnisses beiträgt.

b) Große Verantwortung tragen die Landesverfassungsgerichte bei der Überprüfung der Gültigkeit von Wahlscheidungen. Hier geht es um die Frage, ob die Normen der Landeswahlgesetze richtig angewandt wurden und ob diese Normen mit der Verfassung vereinbar sind. Von besonderer Aktualität war dabei in den letzten Jahren immer wieder die Würdigung von Sperrklauseln. Eine wichtige Entscheidung hierzu hat auch unser heutiger Jubilar getroffen. Mit seinen Urteilen vom 13. September 2013 stellte er fest, dass die im Landeswahlgesetz verankerte 5%-Klausel und auch die Befreiung des SSW hiervon verfassungsgemäß sind.¹

c) Besondere Bedeutung hat die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte bei der Überprüfung der Volksgesetzgebung. Da eine solche auf Bundesebene nicht existiert, ist es vorrangig ihre Aufgabe, die rechtsstaatlichen Anforderungen an derartige direkt-demokratische Elemente näher auszuformen.

d) Einen hervorragenden Platz in den Zuständigkeitskatalogen der Landesverfassungsgerichte nehmen die sogenannten kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten ein, in denen es unter verschiedensten Blickwinkeln um Fragen der verfassungsrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung geht. Hier haben sich vor allem Verfahren, die die Zulässigkeit von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen betreffen, zu einem Dauerthema der Landesverfassungsgerichte entwickelt. Aber auch die Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene und vor allem die finanzielle Ausstattung der Selbstverwaltungsträger sind häufig Gegenstand solcher Verfahren. Aus der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein ist hier etwa die Entscheidung zur Verpflichtung der Kreise, Eltern bzw. volljährige Schüler an den Kosten der Schülerbeförderung zu beteiligen, zu nennen.²

2. Aber nicht in allen Fällen existieren Regeln, die ein Verfahren entweder dem Bundesverfassungsgericht oder dem Verfassungsgericht des Landes zuweisen. Vielmehr gibt es auch parallele Zuständigkeiten, das heißt, unter Umständen können bei identischem Streitgegenstand beide Gerichte angerufen werden.

a) Dies ist grundsätzlich dort denkbar, wo den Landesverfassungsgerichten auch die Verantwortung für den Grundrechtsschutz der Bürger ihrer Länder übertragen ist. Die überwiegende Zahl der Länder hat nämlich inzwischen die Möglichkeit geschaffen, dass derjenige, der sich durch die öffentliche Gewalt eines Landes in seinen durch die jeweilige Verfassung garantierten Grundrechten verletzt sieht, dies auch mit einer Verfassungsbeschwerde vor dem jeweiligen Verfassungsgericht des Landes rügen kann. Obwohl in Schleswig-Holstein eine entsprechende Regelung nicht besteht, möchte ich hier zumindest kurz auf die landesrechtliche Individualverfassungsbeschwerde eingehen.

¹ Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteile vom 13. September 2013 – LVerfG 7/12 und LVerfG 9/12, letzteres abgedruckt in LVerfGE 24, 467 sowie in SchlHA 2013, 396.

² Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 3. September 2012 – LVerfG 1/12, LVerfGE 23, 361 sowie SchlHA 2012, 431.

Dies ist zum einen dem Umstand geschuldet, dass, wie ich soeben ausgeführt habe, inzwischen 11 der 16 Bundesländer (alle außer Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) entsprechende Verfahren in ihren Verfassungen verankert haben, die Landesverfassungsbeschwerde also den Aufgabenkanon der Verfassungsgerichte der Länder wesentlich prägt. Ich will dieses Thema aber vor allem auch deshalb ansprechen, weil die Diskussion über dieses Instrument in den letzten Jahren ungeahnte Dynamik entwickelt hat. So hat Baden-Württemberg im Jahre 2013 und damit 60 Jahre nach Gründung des dortigen Staatsgerichtshofs erstmals diese Möglichkeit geschaffen und in Nordrhein-Westfalen, wo die Zuständigkeit ebenfalls traditionell auf staatsorganisatorische Fragen beschränkt war, ist ganz aktuell im März diesen Jahres von den dortigen Regierungsfractionen ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt worden. In Sachsen-Anhalt, wo die Landesverfassungsbeschwerde bisher nur gegen Landesgesetze erhoben werden kann, wird derzeit eine Erweiterung auf alle staatlichen Hoheitsakte diskutiert.

Wesentliches Argument für die Landesverfassungsbeschwerde ist die Sicherung eines lückenlosen Grundrechtsschutzes. Zwar haben nicht alle Landesverfassungen einen eigenen Grundrechtskatalog, sondern vielfach – wie etwa in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen aber auch in Schleswig-Holstein – werden die Grundrechte des Grundgesetzes in Bezug genommen und so in die Landesverfassungen inkorporiert. Zugleich gehen jedoch die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen mit subjektiv rechtlichem Charakter in praktisch allen Bundesländern zumindest in einzelnen Bereichen über die des Grundgesetzes hinaus. Nur beispielhaft sei hier auf das in vielen Verfassungen ausdrücklich verankerte Recht auf Datenschutz oder auf landesspezifische Besonderheiten wie etwa den Schutz nationaler Minderheiten verwiesen. Für diese, über die Regelungen des Grundgesetzes hinausgehenden Rechte bietet die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gerade keinen Grundrechtsschutz.

Daneben werden für die Landesverfassungsbeschwerde die potentiell kürzere Verfahrensdauer und die besondere Orts- und Sachnähe zu den angegriffenen Akten der Landesstaatsgewalt ins Feld geführt. Hierdurch soll – ebenso wie durch den Verzicht auf ein besonderes Zulassungsverfahren, das beim Bundesverfassungsgericht dazu führt, dass mehr als 90 % der zu ihm erhobenen Verfassungsbeschwerden gar nicht zur Entscheidung angenommen werden – der Zugang des Bürgers zu verfassungsgerichtlichem Rechtsschutz erleichtert werden. Auf diese Weise sollen schließlich die praktische Relevanz der Landesverfassungen gesteigert und deren spezielle Gewährleistungen stärker in das Bewusstsein der Bürger gerückt werden.

Die praktischen Erfahrungen scheinen diesen Erwartungen Recht zu geben. Dort, wo die Verfassungsbeschwerde eingeführt ist, wird von ihr lebhaft Gebrauch gemacht. Sie bildet dort zahlenmäßig den größten Anteil der Verfahrenseingänge bei den Landesverfassungsgerichten und kann so durchaus zu einem vertieften Verständnis von Funktion und Wirksamkeit rechtsstaatlicher Mechanismen beitragen.

Ob man künftig auch in Schleswig-Holstein derartige Überlegungen zur Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde anstellen wird, bleibt abzuwarten. Herr Dr. Flor hat seine diesbezüglichen Vorstellungen ja heute bereits geäußert.

b) Lassen Sie mich nun aber auf die Abgrenzung der verfassungsgerichtlichen Funktionsbereiche zwischen Bund und

Ländern zurückkommen. Gerade der Exkurs zur Landesverfassungsbeschwerde gibt dazu besonderen Anlass, denn ihre Einführung führt im Bereich des Grundrechtsschutzes zu den bereits erwähnten parallelen Zuständigkeiten von Bundes- und Landesverfassungsgericht. Akte der Landesgewalt – also von Landesbehörden oder -gerichten – können mit einer Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht kontrolliert werden. Da es sich bei diesen Akten aber selbstverständlich auch um Akte der öffentlichen Gewalt im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a des Grundgesetzes handelt, können sie zugleich auch Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe sein.

Eine Möglichkeit, derartige parallele Zuständigkeiten zu „sortieren“ sind Subsidiaritätsregelungen, d.h. Regelungen, wonach das Bundesverfassungsgericht erst als „letzte Instanz“ angerufen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht verzichtet allerdings auf diesen Weg – nach seiner ständigen Rechtsprechung setzt die Rechtswegerschöpfung als Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Verfassungsbeschwerde (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) nicht voraus, dass zunächst eine nach dem Landesrecht mögliche Verfassungsbeschwerde zum jeweiligen Landesverfassungsgericht erhoben wird. Folgerichtig hält die Anrufung eines Landesverfassungsgerichts nicht die Beschwerdefrist für eine Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe offen. Gleiches gilt für den umgekehrten Fall, sodass in der Tat der Beschwerdeführer beide Rechtsbehelfe parallel einlegen kann und – will er alle Rechtsschutzmöglichkeiten ausschöpfen – auch einlegen muss.

In einigen Bundesländern – etwa in Mecklenburg-Vorpommern – bestehen allerdings insoweit „umgekehrte Subsidiaritätsregelungen“ zu Gunsten einer vorrangigen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. In Berlin, Brandenburg und Hessen ist die Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten nur alternativ zur Beschwerde nach Karlsruhe zugelassen.

In Fällen erfolgreicher Verfassungsbeschwerden erfolgt die Koordination paralleler Zuständigkeiten über den Wegfall des Beschwerdegegenstandes. So wird, wenn ein Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Aktes festgestellt hat, das andere – zeitgleich angerufene – Gericht sein Verfahren für gegenstandslos erklären oder das Interesse des Beschwerdeführers an einer weiteren Entscheidung verneinen.

II. Neben den Zuständigkeitsregeln ist zur Abgrenzung der Funktionsbereiche der Verfassungsgerichte auf Bundes- und Landesebene vor allem der jeweilige Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab heranzuziehen.

1. Diese Unterscheidung beruht auf der bereits erwähnten Annahme, dass für Bund und Länder grundsätzlich getrennte Verfassungsräume existieren. In diesem System sind die Landesverfassungsgerichte für die Auslegung und Wahrung der jeweiligen Landesverfassung zuständig, das Bundesverfassungsgericht hütet demgegenüber das Grundgesetz. Das heißt, die Verfassungsmäßigkeit der Akte, die zum Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens gemacht werden, ist am Maßstab der jeweiligen Verfassung des Bundes oder des Landes zu messen. Diese vermeintlich klare Abgrenzung wird allerdings dadurch erschwert, dass das Grundgesetz in vielfältiger Weise auf die Landesverfassungen einwirkt.

2. Die Notwendigkeit, die unterschiedlichen Maßstäbe auf einander abzustimmen, wird offensichtlich in so genannten

Kollisionsfällen, das heißt dort, wo ihre Anwendung zu unterschiedlichen Ergebnissen führt. Für diese Fälle legen Art. 31 und Art. 142 GG den Geltungsvorrang des Grundgesetzes fest (Bundesrecht bricht Landesrecht). Für die Landesverfassungsgerichte bedeutet das, dass sie grundsätzlich eine Vorprüfung ihres Entscheidungsmaßstabs – der Landesverfassung – am Maßstab des Grundgesetzes vornehmen müssen. Das heißt, dass die Landesverfassungsgerichte zunächst die Inhaltsgleichheit der verbürgten Grundrechte mit den Bestimmungen des Grundgesetzes festzustellen haben. Führt die Anwendung des Landesgrundrechts zu einem anderen Ergebnis als eine Prüfung am Maßstab des Grundgesetzes, scheidet die Landesverfassung als Prüfungsmaßstab von vornherein aus. Dies hat das Bundesverfassungsgericht auf Vorlage des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen ausdrücklich für die Fälle bejaht, in denen die Behörden und Gerichte des Landes bei ihren Entscheidungen Verfahrensrecht des Bundes angewendet haben.³ Daraus wird deutlich: Die Aussage, das Grundgesetz sei kein von den Landesverfassungsgerichten anzuwendender Maßstab, ist so nicht zutreffend. Es ist zwar nicht unmittelbarer Entscheidungsmaßstab, das Grundgesetz kann aber durchaus Teil des Prüfungsmaßstabes sein.

3. Bei dieser soeben beschriebenen Homogenisierung der Entscheidungsmaßstäbe ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grundrechte der Länder denen des Bundes nicht widersprechen, wenn diese gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, soweit das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist, also nicht den Normbefehl enthält, weitergehenden Schutz zu unterlassen.⁴ Durch den unterschiedlichen Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts sind in diesen Fällen also durchaus unterschiedliche Entscheidungen bezüglich eines identischen Verfahrensgegenstandes denkbar.

4. Schließlich besteht Einigkeit darüber, dass in besonderen Konstellationen Normen des Grundgesetzes auch ohne ausdrücklichen Verweis im Text der Landesverfassungen unmittelbarer Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte sind.

So entspricht es der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte, dass die Verfassung eines Bundeslandes nicht nur in der Landesverfassungsurkunde enthalten ist, sondern dass auch die Bestimmungen der Bundesverfassung in sie hineinwirken. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze, die im Grundgesetz formuliert sind, können und müssen als ungeschriebene Bestandteile der Landesverfassungen vorausgesetzt werden.

Tatsächlich greifen die Landesverfassungsgerichte immer wieder auch auf das Grundgesetz als Maßstab ihrer Entscheidungen zurück. In seinem Urteil vom 30. August 2010 in einem Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren betreffend die Gültigkeit der Landtagswahl 2009 stellte der heutige Jubilar u.a. fest, dass das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG zumindest über Art. 28 Abs. 1 GG auch in der Landesverfassung verbürgt ist.⁵

³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345.

⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Oktober 1997, aaO.

⁵ Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 1/10, LVerfGE 21, 434 sowie SchIHA 2010, 276.

Ein prominentes Beispiel ist auch der sogenannte Honecker-Beschluss des Berliner Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1993: Dort wird ausgeführt, sowohl aufgrund des in die Landesverfassung hineinwirkenden Bekenntnisses des Grundgesetzes zur Achtung der Menschenwürde als auch in Ansehung des in der Gesamtheit der Grundrechte zum Ausdruck kommenden Menschenbildes, werde die staatliche Gewalt verpflichtet, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Aufgrund einer Prüfung am Maßstab dieses – in der Verfassung des Landes Berlin ungeschriebenen – Verfassungsgrundsatzes entschied es, dass das Strafverfahren wegen des Schießbefehls an der Mauer gegen den 80-jährigen, schwerkranken Honecker einzustellen sei.⁶

Auch in einer ganz aktuellen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 11. April 2018 in einem Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren wurde bekräftigt, dass die Grundsätze der innerparteilichen Demokratie gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern auch in den Bundesländern als Landesverfassungsrecht gelten. Im konkreten Fall wurden hieraus Mindestanforderungen an das staatliche Wahlverfahren einer Landtagswahl abgeleitet.⁷

III. Als letztes Abgrenzungskriterium sind die verfahrensrechtlichen Instrumente zu nennen. Das heißt: Existieren feste Regeln, die die Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten und vor dem Bundesverfassungsgericht in ein Verhältnis zueinander setzen?

1. Eine solche ausdrückliche Bestimmung ist die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG: Will ein Landesverfassungsgericht bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Landesverfassungsgerichts eines anderen Landes abweichen, muss es vorab die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen.

2. Interessant – und nicht durch Gesetz oder Verfassung geregelt – ist jedoch vor allem die Frage, ob Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden können.

Grundsätzlich gibt es zwischen den Verfassungsgerichten des Bundes und der Länder keinen Instanzenzug. Das Bundesverfassungsgericht ist keine zweite Instanz über den Landesverfassungsgerichten, die befugt wäre, deren Urteile im vollen Umfang nachzuprüfen. Dies ergibt sich zwingend aus den bereits angesprochenen unterschiedlichen Entscheidungsmaßstäben und den getrennten Verfassungsräumen: Das Bundesverfassungsgericht kann Akte der Landesgewalt nicht auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung prüfen – nur dies ist aber Gegenstand des Verfahrens vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht.

Andererseits: Auch Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte sind Akte öffentlicher Gewalt und können daher grundsätzlich vom Bundesverfassungsgericht darauf überprüft werden, ob sie ihrerseits Bestimmungen des Grundgesetzes verletzen. So ist gegen eine Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren eine Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht grundsätzlich statthaft. Das Bundesverfassungsgericht prüft dabei

⁶ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 12. Januar 1993 – 55/92, NJW 1993, 515.

⁷ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 11. April 2018 – Vf. 108-V-17 – juris.

jedenfalls die Verletzung von Prozessgrundrechten – etwa die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör oder den gesetzlichen Richter. Ob eine Verfassungsbeschwerde auch auf die Verletzung materieller Grundrechte gestützt werden kann, ist nicht unumstritten.⁸ Dies erscheint im Hinblick auf die unterschiedlichen Entscheidungsmaßstäbe zweifelhaft.

Anderes gilt bei Verfahren, in welchen das Bundesverfassungsgericht nur eine Reservezuständigkeit hat oder die Länderverfassungsgerichte ausschließlich zuständig sind. Dies betrifft also zum Beispiel die Streitigkeiten zwischen Staatsorganen des Landes, die kommunalen Verfassungsbeschwerden sowie die Verfahren zur Überprüfung der Gültigkeit von Kommunal- und Landtagswahlen. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesen Fällen wiederholt entschieden, dass jede Kontrolle der Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte ausscheidet. Selbst eine Verletzung von Prozessgrundrechten kann insoweit nicht gerügt werden, eine entsprechende Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Begründet wird dieser Kontrollverzicht mit einer Überlegung die auch – und vor allem – im Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den europäischen Gerichten eine Rolle spielt, nämlich mit einer sogenannten „Solange-Formel“: Ein Übergriff auf die Landesverfassungsgerichtsbarkeit sei nicht geboten, solange die Länder bei der Einrichtung ihrer Landesverfassungsgerichte die Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG beachten. Dazu gehöre, dass sie ihre Verfassungsgerichte mit Richtern besetzen, die unabhängig und dem Gesetz unterworfen sind und dass sie ihre Verfassungsgerichtsbarkeit einer Bindung an die Prinzipien rechtsstaatlicher Verfahrensgestaltung unterwerfen. In diesem Rahmen bedürften daher landesverfassungsrechtliche Verfahren nicht der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. Die Verfassungsgerichte der Länder dürften von der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit nicht in größere Abhängigkeit gebracht werden, als es nach dem Bundesverfassungsrecht unvermeidbar sei.⁹

Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder und der Landesverfassungsgerichte ergeben sich aber auch in diesem Bereich aus zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes. So hat das Bundesverfassungsgericht in einer aktuellen Entscheidung aus dem vergangenen Jahr bekräftigt, dass die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht hinter dem Gewährleistungsniveau des

Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleiben darf. Die Verfassungsbeschwerde einer Gemeinde gegen eine Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts wurde daher im betreffenden Fall für zulässig erachtet, obwohl die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht grundsätzlich nicht eröffnet ist, wenn eine entsprechende Rechtsschutzmöglichkeit auf Landesebene besteht.¹⁰

Schluss

Das Ergebnis dieser Überlegungen möchte ich wie folgt zusammenfassen:

- Den Landesverfassungsgerichten kommt eine maßgebliche Rolle im föderalen Verfassungsgefüge zu. Sie nehmen in der Verfassungsrealität der Länder bedeutende Aufgaben wahr und repräsentieren spezifisches Landesrecht.
- Das Bundesverfassungsgericht hat durch seine Zurückhaltung bei der Überprüfung landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen und durch die Anerkennung der Bedeutung der Landesgrundrechte die Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Länderebene deutlich gestärkt und Spielräume für eine Rechtsprechung geschaffen, die landesspezifischen Besonderheiten Rechnung trägt.
- Die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder wirken bei der Homogenisierung der Prüfungsmaßstäbe und der unterschiedlichen Verfassungsräume zusammen und haben ihr Kompetenzverhältnis hinreichend geklärt. Das Nebeneinander von Bundes- und Landesverfassungsgerichten führt daher zu keinerlei Störungen der bundesstaatlichen Ordnung, sondern birgt – im Gegenteil – Chancen für landesspezifische Akzentuierungen im Sinne eines lebendigen Föderalismus.

Diese Chancen hat das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein in den 10 Jahren seines Bestehens bestens genutzt!

Und so bleibt mir nur, mich – auch im Namen aller Landesverfassungsgerichte – sehr herzlich den heute bereits mehrfach geäußerten Glückwünschen an den Jubilar anzuschließen. Wir freuen uns darüber, dass Schleswig-Holstein am verfassungsgerichtlichen Dialog teilnimmt und sind gespannt auf den weiteren Austausch.

⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. April 1993 – 1 BvR 744/91, NVwZ 1994, 59 einerseits und Beschluss vom 20. Februar 1998 – 1 BvR 661/94, BVerfGE 97, 298 andererseits.

⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juli 1997 – 2 BvR 389/94, BVerfGE 96, 231.

¹⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. November 2017 – 2 BvR 2177/16, NVwZ 2018, 140.

Herausgeber: Das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein, Lorentzendamm 35, 24103 Kiel, im Eigenverlag.

Verantwortlich i.S.d. § 7 Abs. 2 des Landespressegesetzes Schleswig-Holstein:

Richterin am Oberlandesgericht Susanne Veit, Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Gottorfstraße 2, 24837 Schleswig.

Die „Schleswig-Holsteinischen Anzeigen“ erscheinen als Justizministerialblatt in zwei Ausgaben, Teil A (Fachzeitschrift mit Bekanntmachungsteil) und Teil B (Bekanntmachungen der Gerichte). Teil A erscheint monatlich einmal zum 20. und Teil B monatlich einmal zum 30. Der Bezugspreis beträgt jährlich für Teil A 51,- €. Teil B steht online zum kostenlosen Download auf der Website www.justizministerialblatt.schleswig-holstein.de oder als Printausgabe zum Jahrespreis von 50,- € zur Verfügung. Einzelhefte von Teil B kosten 5,80 € plus Porto. Der Preis für dieses Einzelheft beträgt 12,00 € und Porto. Privatbezieher können beide Teile nur bei Druckerei Verlag J.J. Augustin GmbH, Postfach 1106, 25342 Glückstadt, Telefon 04124/2044, Fax 608685, E-Mail: augustinverlag@t-online.de, bestellen.

Beiträge sind an die Redaktion der „Schleswig-Holsteinischen Anzeigen“ Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Gottorfstraße 2, 24837 Schleswig, zu senden; Tel. 04621/86-1279 bzw. -1207, Fax. 04621/86-1284, E-Mail: redaktion-schlha@olg.landsh.de.

– Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Redaktion wieder. –

Druck: Verlag J.J. Augustin GmbH, Glückstadt – ISSN 1860-9643.

