

# §27 Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte in ihrer Bedeutung für den Föderalismus

Matthias Dombert

## Inhalt

A. Untersuchungsgegenstand und aktuelle Bedeutung . . . . .	19
B. Das Grundgesetz als Rahmen für Landesverfassung und Landesverfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	21
I. Zur verfassungsgebenden Kompetenz der Länder . . . . .	21
II. Verfassungsgerichtsbarkeit und Länderkompetenz . . . . .	24
III. Landesverfassung und Landesverfassungsgerichte als Ausdruck föderaler Strukturen . . . . .	26
C. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und ihr Beitrag zum Föderalismus . . . . .	27
I. Der Minderheitenschutz als Ausdruck föderaler Strukturen . . . . .	29
II. Am Beispiel des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung: Landesverfassungsgerichte und kommunale Finanzverfassung . . . . .	30
III. Landesverfassungsgerichtsbarkeit und das BVerfG . . . . .	34
D. Resümee . . . . .	36
Schrifttum . . . . .	37

## A. Untersuchungsgegenstand und aktuelle Bedeutung

Der Bewertungswandel ist unübersehbar. Während Landesverfassungen und **Landesverfassungsgerichte** in der Vergangenheit kaum geeignet waren, juristische Aufmerksamkeit zu wecken, ja beide Institute sich herablassend-joviale Kommentierungen, jedenfalls aber rechtswissenschaftliche Gleichgültigkeit gefallen lassen mussten<sup>1</sup>, belegt allein der Blick auf die zunehmende Zahl verfassungsrechtlicher

---

<sup>1</sup> S. den zutreffenden Befund von Stern, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. I, 1983, S. 3; Bachof, in: FS für Kern, 1968, S. 19: „überflüssiger Luxus“.

---

M. Dombert (✉)

Dombert Rechtsanwälte, Mangerstraße 26, 14467 Potsdam, Deutschland

E-Mail: post@dombert.de

Veröffentlichungen, dass sich die Zeiten geändert haben.<sup>2</sup> Fragen der Landesverfassung haben Konjunktur. Auch die zu ihrer Wahrung berufene Gerichtsorganisation ist stärker denn je im Blick der Rechtswissenschaft.<sup>3</sup> Die Verfassungsgerichte der Länder verfügen mittlerweile über ihre eigene amtliche Rechtsprechungssammlung<sup>4</sup>, allein dies belegt, dass ihnen eigene Kontur zugesprochen wird. Landesverfassungsgerichte sind „in“. Als letztes Bundesland und damit „föderales Schlusslicht“<sup>5</sup> hat Schleswig-Holstein seine institutionelle Enthaltbarkeit aufgegeben und ein eigenes Landesverfassungsgericht – mit Sitz in Schleswig – errichtet.<sup>6</sup> Die Länderreihen sind damit fest geschlossen. Alle Länder verfügen nunmehr über ein eigenes Landesverfassungsgericht und geben damit ihrer Staatlichkeit sichtbaren Ausdruck.

2 Zur gesteigerten Aufmerksamkeit, in einigen Fällen sogar zu (wissenschaftlicher) Unruhe haben aber auch die Landesverfassungsgerichte selbst kräftig beigetragen, haben einzelne Judikate doch auf den ersten Blick die Befürchtung geweckt, die **Verfassungsrechtsprechung in den Ländern** werde altvertraute Strukturen, etwa mit Blick auf die Kompetenzen des BVerfG, ohne Not in Frage stellen und rechtlichen Unsicherheiten aussetzen.<sup>7</sup> Gleichwohl sind sechzig Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes die Verfassungsgerichte der Länder fester Bestandteil des Rechtsschutzsystems und aus dem Verfassungsleben der Bundesrepublik nicht mehr wegzudenken. In welchem Umfang sich Landesverfassungen und die Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelt haben, worin sie ihre innere Rechtfertigung finden und wie die Verfassungsgerichte der Verfassungsautonomie der Länder sichtbaren Ausdruck geben,<sup>8</sup> soll im Rahmen des hier Möglichen stichwortartig aufgezeigt werden. Dabei drängen sich dem Betrachter unweigerlich Fragen auf: Wird durch das Nebeneinander eines Bundesverfassungsgerichts mit sechzehn Ländergerichten ein föderales Auseinanderleben nicht eher begünstigt? Oder wird dadurch, dass sowohl in den Regelungen der Länderverfassungen als auch durch die landesverfassungsgerichtlichen

---

<sup>2</sup> S. nur *Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993; *Dreier*, Grundrechtsschutz durch Landesverfassungsgerichte, 2000; *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 2002; *Rozek*, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1992; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 1995; *von Coelln*, Anwendung von Bundesrecht nach Maßgabe der Landesgrundrechte, 2001; *Wermeckes*, Der erweiterte Grundrechtsschutz in den Landesverfassungen, 2000.

<sup>3</sup> *Heimann*, Die Entstehung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern und in Berlin, 2001.

<sup>4</sup> S. die amtliche Sammlung LVerfGE.

<sup>5</sup> *Isensee*, BayVBl. 1999, 191, (192); bisher hatte für Schleswig-Holstein im Wege der Organleihe nach Art. 99 GG das BVerfG als Landesverfassungsgericht entschieden, etwa BVerfGE 27, 44; 103, 332; BVerfG, NVwZ 2008, 407 ff.

<sup>6</sup> Gesetz über das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht (Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG) vom 10.1.2008 (GVBl., S. 25).

<sup>7</sup> Zum „Honecker-Beschluss“ des BerlVerfGH *Pestalozza*, NVwZ 1993, 340 ff.; *Berkemann*, NVwZ 1993, 409 ff.; *Klein/Haratsch*, JuS 2000, 209 ff.

<sup>8</sup> *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Auflage 2006, Art. 28 Rn. 56.

Kompetenzen das föderale<sup>9</sup> Selbstbewusstsein zum Ausdruck kommt, der Bundesstaat Deutschland nicht eher gestärkt? Die nachstehenden Überlegungen sollen den Versuch einer Antwort darstellen.

## B. Das Grundgesetz als Rahmen für Landesverfassung und Landesverfassungsgerichtsbarkeit

Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt ist klar. Der durch Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, Abs. 3, 30 GG verankerte föderale Aufbau der Bundesrepublik als Konstante deutscher Staatsgeschichte ordnet die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder selbständig neben einander an.<sup>10</sup> Den Ländern verschafft dies **Autonomie** und **Gestaltungsmacht**. Ihre Hoheitsmacht ist nicht vom Bund abgeleitet, sondern wird von ihm vorausgesetzt und anerkannt.<sup>11</sup> 3

### I. Zur verfassungsgebenden Kompetenz der Länder

Länderverfassungen haben eine andere Aufgabe als „Einheitsverfassungen“.<sup>12</sup> Während es Aufgabe einer Einheitsverfassung wie der des Grundgesetzes ist, unter Einbeziehung der Staatsebenen von Bund und Ländern eine Grundordnung zu schaffen, und ebenenübergreifend das Verhältnis der Bürger zum Staat zu regeln, um auf diese Weise bundesstaatsintegrierend zu wirken<sup>13</sup>, soll die Landesverfassung die Staatsgewalt im Land legitimieren und begrenzen<sup>14</sup>, daneben aber auch mit Blick auf die Bundesebene eine nicht unerhebliche **Ergänzungsfunktion** wahrnehmen. Länderverfassungen kann für das Bundesverfassungsrecht Vorbild- oder Modellcharakter zukommen,<sup>15</sup> indem sie verfassungsrechtliche Alternativen aufzeigen und damit durchaus einen föderalen Verfassungswettbewerb zwischen unterschiedlichen Regelungsmodellen der Länder begründen.<sup>16</sup> Beispiel hierfür ist die Staatszielbestimmung des „Umweltschutzes“, die bereits in allen Landesverfassungen Ostdeutschlands enthalten war<sup>17</sup>, ehe sie mit Art. 20 a GG durch das Gesetz 4

<sup>9</sup> Der Begriff des Föderalismus wird hier untechnisch verwandt.

<sup>10</sup> BVerfGE 103, 332 (357).

<sup>11</sup> BVerfGE 60, 175.

<sup>12</sup> Pestalozza, NVwZ 1987, 744 ff.; Sachs, DVBl. 1987, 857 ff.; zusammenfassend Storr (Fn. 2), S. 174.

<sup>13</sup> Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage 1984, S. 82; Storr (Fn. 2), S. 174.

<sup>14</sup> Grawert, NJW 1987, 2329 (2338); Storr (Fn. 2), S. 175.

<sup>15</sup> Näher Storr (Fn. 2), S. 175.

<sup>16</sup> Sachs, DVBl. 1987, 857 (863); Storr (Fn. 2), S. 175.

<sup>17</sup> Art. 39 BbgLVerf; Art. 10 LVerf SH; Art. 35 LVerf LSA; Art. 44 ThürLVerf.; Art. 12 LVerf MV.

zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994<sup>18</sup> in der Bundesverfassung verankert wurde.

5 Das Grundgesetz weist den Ländern einen erheblichen konstitutionellen Gestaltungsspielraum zu.<sup>19</sup> Sie sind in der Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung in ihrem Kompetenzbereich grundsätzlich frei.<sup>20</sup> Ihre **Verfassungsautonomie** ist nicht aus Art. 70 ff. GG – als nicht ausdrücklich beschriebener Kompetenz – abzuleiten, sondern ist Folge ihrer **Eigenstaatlichkeit**.<sup>21</sup> Freilich ist die vom Grundgesetz vorgegebene Trennung unterschiedlicher Verfassungsräume nicht mit verfassungsrechtlicher Bezugslosigkeit gleichzusetzen.<sup>22</sup> Die Verfassungskompetenz der Länder ist – wie im System der checks und balances nicht anders zu erwarten – beschränkt.<sup>23</sup> Klammert man die bundesverfassungsrechtlichen Vorrangnormen der Art. 31 GG und 142 GG aus, ist es in materieller Hinsicht vor allem die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG, die als Vorgabe für die Verfassungsgesetzgebung der Länder wirkt.<sup>24</sup> Ihr kommt eine Doppelbedeutung zu.<sup>25</sup> Sie gibt der Verfassungsautonomie der Länder sichtbaren Ausdruck, begrenzt aber gleichzeitig deren konstitutionelle Gestaltungsfreiheit.<sup>26</sup> Dies bedeutet keine verfassungsrechtliche Strangulierung der Länder. Art. 28 Abs. 1 GG fordert nur ein gewisses Maß an **Homogenität** von Bundes- wie Landesverfassungen.<sup>27</sup> Nur soweit das Grundgesetz anderes vorschreibt, sind die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung gebunden.<sup>28</sup> Eine „Verfassungspflicht“ geht damit nicht einher. Die Länder trifft keine Pflicht zur förmlichen Verfassungsgesetzgebung. Sie sind darin frei, sich eine geschriebene Verfassungsurkunde zu geben, darauf zu verzichten oder sie auf ein Organisationsstatut zu beschränken.<sup>29</sup>

6 Mittlerweile haben aber alle deutschen Bundesländer die ihnen von Art. 20 Abs. 1 GG zugewiesene Verfassungskompetenz umgesetzt. Sie verfügen – mit Ausnahme Hamburgs<sup>30</sup> – über **Vollverfassungen**, die neben staatsorganisatorischen Regelungen auch Grundrechtsgewährleistungen aufweisen.<sup>31</sup> Die gewachsene

<sup>18</sup> BGBl. I, S. 3146 ff.

<sup>19</sup> Wie hier *Rozech*, Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, S. 42.

<sup>20</sup> BVerfGE 1, 14 (34); Beschl. v. 24.3.1982, über juris, Rn. 118.

<sup>21</sup> *Sachs*, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, S. 76; *Storr* (Fn. 2), S. 166.

<sup>22</sup> BVerfGE 103, 332.

<sup>23</sup> *Storr* (Fn. 2), S. 168.

<sup>24</sup> *Sachs*, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 21), S. 74.

<sup>25</sup> *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Auflage 2009, Rn. 7.

<sup>26</sup> *Pestalozza*, NVwZ 1987, 744 (747)

<sup>27</sup> BVerfGE 41, 88 (119).

<sup>28</sup> BVerfGE 41, 88 (119); 36, 342 (361).

<sup>29</sup> *Storr* (Fn. 2), S. 178 f.; näher m. w. N. *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2006, Art. 28 Rn. 52.

<sup>30</sup> Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952, HmbBl I 100-a zuletzt Art. 4 und 6 geändert durch Gesetz vom 8.7.2009 (HmbGVBl., S. 221)

<sup>31</sup> *Dreier* (Fn. 30), Art. 28 Rn. 51; ausführlich *Menzel* (Fn. 2), S. 329 ff.

Regelungsfreude der Landesebene ist hierbei unübersehbar. Während die Landesverfassungen, die vor oder nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, also in der ersten Phase der Verfassungsgebung<sup>32</sup> nach Gründung der Bundesrepublik Wirksamkeit erlangten, sich noch damit begnügt hatten, lediglich Maßgaben an die Staatsorganisation zu regeln,<sup>33</sup> weil man Vollverfassungen mit Blick auf die Geltung des Grundgesetzes für nicht erforderlich hielt,<sup>34</sup> wurde diese regulatorische Enthaltensamkeit in der zweiten Phase bundesdeutscher Verfassungsgebung – nach der Wiedervereinigung 1989/1990 – aufgegeben. In Ostdeutschland entstanden selbstbewusste „Staats“-Verfassungen<sup>35</sup> mit Grundrechtskatalogen, die etwa in Brandenburg, Sachsen-Anhalt oder Thüringen umfassender als diejenigen des Grundgesetzes sind, und die Einrichtungsgarantien neben Staatszielbestimmungen stellen.<sup>36</sup>

Gerade für manchen westdeutschen Betrachter war dies gewöhnungsbedürftig. Ausgehend von den Erfahrungen der untergegangenen DDR, auch geprägt durch das Bestreben, neue Wege zu gehen, finden sich in den ostdeutschen Länderverfassungen nämlich (Staatsziel-)Bestimmungen, die dem mittlerweile gewachsenen bundesrepublikanischen staatsrechtlichen Regelungsverständnis eher fremd waren. Wenn etwa Art. 48 BbgLVerf das Land verpflichten will, „im Rahmen seiner Kräfte durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen, welche das Recht jedes Einzelnen umfasst, seinen Lebensunterhalt durch freigewählte Arbeit zu verdienen“<sup>37</sup>, oder Art. 47 Abs. 1 BbgLVerf das Land verpflichtet, „im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen. . . “ und in Abs. 2 Satz 1 anordnet, dass die „Räumung einer Wohnung nur vollzogen werden“ darf, „wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht“<sup>38</sup>, sah mancher Kommentator hierdurch die „normative Schärfe des Grundgesetzes“ durch landesstaatlich nicht steuerbare Zielvorgaben und Politikvorstellungen herausgefordert und aufs Spiel gesetzt.<sup>39</sup> Gänzlich neu sind derartige Regelungen aber nicht. Vergleichbare **politische Zielvorgaben** waren auch schon in früheren Jahren Bestandteil der Verfassungsgebung in den Ländern, sei es, dass der Acht-Stunden-Tag als „gesetzliche Regel“ verfassungsrechtlich verankert wurde<sup>40</sup>, der 1. Mai als „gesetzlicher Feiertag aller arbeitenden Menschen“ festgeschrieben werden sollte<sup>41</sup> oder die „Förderung des Baues billiger Volkswohnungen

7

<sup>32</sup> Menzel (Fn. 2), S. 329 f. unterscheidet drei Phasen der Verfassungsgebung: „vorgrundgesetzliche“, „nachgrundgesetzliche“ und „Verfassungen der neuen Bundesländer und Berlin“.

<sup>33</sup> Dazu ausführlich Storr (Fn. 2), S. 37.

<sup>34</sup> Storr (Fn. 2), S. 37; zu den Verfassungen im Einzelnen Menzel (Fn. 2), S. 365, zu Bbg und der verfassungsrechtlichen Risikofreudigkeit, S. 368.

<sup>35</sup> Menzel (Fn. 2), S. 365.

<sup>36</sup> Menzel (Fn. 2), S. 365; Storr (Fn. 2), S. 214 f., 217; Dietlein (Fn. 2), S. 212 ff.

<sup>37</sup> Dazu auch Storr (Fn. 2), S. 215.

<sup>38</sup> BbgVerfG, LKV 1994, 443.

<sup>39</sup> Dietlein (Fn. 2), S. 60 m. w. N.

<sup>40</sup> Art. 31 S. 1 HessLVerf.

<sup>41</sup> Art. 32 S. 1 HessLVerf.

... Aufgabe des Staates und der Gemeinden „sein sollte“<sup>42</sup>. Der gesellschaftspolitische Wunschzettel, der in diesen Bestimmungen zum Ausdruck kommt, darf in seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung freilich nicht überschätzt werden. Ob und inwieweit derartige Bestimmungen vor den Anforderungen der Einheitsverfassung des Grundgesetzes Wirksamkeit beanspruchen können, ist damit noch nicht gesagt. Es ist die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder gewesen, die in ihrer Rechtsprechung – wie nachstehend zu zeigen sein wird – gerade vor dem Hintergrund bundesrechtlicher Anforderungen derartig hochtrabende Ansinnen auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß zurückgeschraubt hat.

## II. Verfassungsgerichtsbarkeit und Länderkompetenz

- 8 Die Verfassungsautonomie der Länder findet in der Ausgestaltung ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit ihre Entsprechung.<sup>43</sup> Denn ähnlich wie den Ländern **Gestaltungsmacht** bei der Konzeption ihrer Verfassungsorganisation zukommt, können sie auch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ordnen.<sup>44</sup> Auch die Verfassungsgerichtsbarkeiten von Bund und Ländern bewegen sich in grundsätzlich getrennten Räumen, was vor allem das Verhältnis der Verfassungsgerichte der Länder zum BVerfG betrifft. Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit darf von ihm nicht in größere Abhängigkeit gebracht werden, als dies nach Bundesverfassungsrecht unvermeidbar ist. Das BVerfG muss den Einwirkungs- und Kontrollbereich der Landesverfassungsgerichtsbarkeit „soweit wie möglich unangetastet“<sup>45</sup> lassen.
- 9 Von dem auch insoweit gegebenen Gestaltungsspielraum haben die Länder regen Gebrauch gemacht. Dabei haben sie für ihre Verfassungsgerichte unterschiedliche, wenngleich wenig aussagekräftige Ausprägungen und Bezeichnungen gefunden.<sup>46</sup> Sie lassen Rückschlüsse auf Selbstverständnis und Aufgabenbestand der Gerichte in den Ländern nicht zu. Während etwa Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Niedersachsen<sup>47</sup> sich für die Bezeichnung „**Staatsgerichtshof**“ entschieden haben, haben die Länder Berlin, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Bayern<sup>48</sup> die Bezeichnung „**Verfassungsgerichtshof**“ gewählt,

<sup>42</sup> Art. 106 Abs. 2 BayLVerf.

<sup>43</sup> Dreier (Fn. 30), Art. 28 Rn. 56.

<sup>44</sup> BVerfGE 103, 332; 96, 345 (368).

<sup>45</sup> BVerfGE 60, 175 (208).

<sup>46</sup> Rozek (Fn. 2), S. 48.

<sup>47</sup> Art. 68 LVerf BW vom 11.11.1953 (GBl., S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.5.2008 (GBl., S. 119); Art. 139 BremLVerf vom 21.10.1947 (BremGBl., S. 251); HessLVerf vom 1.12.1946 (GVBl., S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.10.2002 (GVBl., S. 626), NdsLVerf vom 19.5.1993 (NdsGVBl., S. 107).

<sup>48</sup> Art. 84 BerlLVerf v. 23.11.1995 (GVBl., S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.7.2006 (GVBl., S. 710); Art. 75 LVerf NW v. 28.6.1950, GV. NW 1050, S. 17/GS., zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.6.2004 (GV. NW D. 360); HmbLVerf v. 6.6.1952 (HmbBl. I 100-a) in der Fassung des

während die übrigen Länder ein „**Landesverfassungsgericht**“ aufweisen.<sup>49</sup> Institutionelle Unterschiede ergeben sich hieraus nicht. Wenig aussagekräftig sind auch die Aussagen der Verfassungsgerichtsgesetze der Länder zum Status der Landesverfassungsgerichte.<sup>50</sup> Da die Verfassungsgerichte der Länder zur Entscheidung über Organstreitigkeiten und Normenkontrollen berufen und den anderen Verfassungsorganen übergeordnet sind, ihren Entscheidungen gerade in Normenkontrollsachen Gesetzeskraft zukommt<sup>51</sup>, haben sie angesichts dieser Kompetenz in jedem Fall den Status von Verfassungsorganen.<sup>52</sup>

Allerdings sind Unterschiede in den **Strukturen** der den Ländergerichten überantworteten Verfahrensgegenstände nicht zu übersehen. In Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gibt es die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht nicht<sup>53</sup>, in Sachsen-Anhalt kann die Verfassungsbeschwerde nur gegen Landesgesetze erhoben werden.<sup>54</sup> Während in Bayern gegen Einzelakte Verfassungsbeschwerde und gegen Gesetze Popularklage erhoben werden kann<sup>55</sup>, ist die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht dem Bürger gegen Gesetze und Einzelakte in Berlin, Brandenburg, Hessen – dort als Grundrechtsklage bezeichnet –, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen eröffnet. Dabei setzen sich die unterschiedlichen Organisationsformen auch in personeller Hinsicht fort. Die Länder regeln unterschiedlich, wie sich die Verfassungsgerichte zusammensetzen, vor allem die Verfassungsrichter ausgewählt werden.<sup>56</sup> Auffällig war hierbei die in Ostdeutschland von vornherein in Erwägung gezogene Beteiligung von Laien, also Nichtjuristen, von der man meinte, mit ihr die Sensibilität für die Mentalität und

10

---

Gesetzes v. 8.7.2009 (HmbGVBl., S. 221); ThürLVerf v. 25.10.1993 (GVBl., S. 625) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 12.12.1997 (GBL., S. 525); Art. 44LVerf SH v. 13.6.1990 (GVOBl. 1990, S. 391) in der Fassung der Neubekanntmachung v. 13.5.2008 (GVOBl. SH, S. 223); Art. 52 LVerf MV v. 23.5.1993 (GVOBl. MV 1993, S. 372) in der Fassung des Gesetzes v. 3.12.2007 (GVOBl. MV, S. 371); Art. 74 LVerf LSA v. 16.7.1992 (GVBl. LSA, S. 600), geändert durch Gesetz v. 27.1.2005 (GVBl. LSA, S. 44); Art. 80 SächsLVerf vom 27.5.1992 (GVBl., S. 243); SaarlLVerf v. 15.12.1947 (Amtsblatt 1947, S. 1077), zuletzt geändert durch Gesetz v. 5.9.2001 (Amtsbl., S. 1630); Art. 130 LVerf RP v. 18.5.1947, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.12.2005 (GVBl. 2005, S. 495); Art. 60 BayLVerf v. 12.2.1946 in der Fassung der Bekanntmachung v. 15.12.1989 (GVBl., S. 901), zuletzt geändert durch Gesetze v. 10.11.2003 (GVBl., S. 816 und 817 f.).

<sup>49</sup> Näher zu den unterschiedlichen Bezeichnungen *Fiedler*, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit I, 1983, S. 125 ff.

<sup>50</sup> *Starck*, in: ders./Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit I, 1983, S. 162; *Rozek* (Fn. 2), S. 48.

<sup>51</sup> *Rozek* (Fn. 2), Rn. 148.

<sup>52</sup> *Starck* (Fn. 2), S. 164.

<sup>53</sup> S. Übersicht bei BVerfGE 96, 345 ff.

<sup>54</sup> Art. 75 Nr. 6 LVerf LSA.

<sup>55</sup> Art. 66, 120, 98 Satz 4 BayLVerf.

<sup>56</sup> Ausführlich dazu *Menzel* (Fn. 2), S. 520; *Heimann* (Fn. 3), S. 49 ff.

die sozialen Bedürfnisse der Menschen im Lande im Spruchkörper zu erhöhen.<sup>57</sup> So sehr man sich der Beteiligung von Laien gegenüber aufgeschlossen zeigte, so sehr hatte man demgegenüber Vorbehalte gegen das Institut des Verfassungsrichters „von Amtes wegen“. Das Modell etwa des Art. 76 Abs. 1 LVerf NW, nach dem sich der Verfassungsgerichtshof „aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts, den beiden lebenslänglichen Oberlandesgerichtspräsidenten des Landes und vier vom Landtag auf die Dauer von sechs Jahren gewählten Mitgliedern . . .“ zusammensetzt, stieß in Ostdeutschland auf Ablehnung, da man der Meinung war, dem Parlament werde hierdurch ein Spielraum bei der Auswahl der Richter genommen.<sup>58</sup>

- 11 Für die einheitliche – und nunmehr auch in Schleswig-Holstein verwirklichte – Rezeption einer zusätzlichen Kontrollebene neben dem BVerfG in Verfassungsstreitverfahren gibt es mehrere Gründe. Zum einen soll hierdurch die eigene Landesautonomie sichtbar gemacht werden. Die Errichtung einer landeseigenen Landesverfassungsgerichtsbarkeit wird als **Abrundung und Ausdruck der Eigenstaatlichkeit**, das Verfassungsgericht als „Schlussstein im Gewölbe des neuen Rechtsstaates“ aufgefasst.<sup>59</sup> In Ostdeutschland ist bei Schaffung der Landesverfassungsgerichte die Effektivierung des Rechtsschutzes betont worden. Unter dem Eindruck der nachwirkenden Dominanz der Exekutive der DDR wollte man Rechtsschutz nicht allein durch das ferne Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gewährleisten.<sup>60</sup> Man war der Auffassung, die Anrufung des BVerfG sei mit langwierigen Verfahren verbunden und die größere Landesnähe eines eigenen Gerichtes gewährleiste zugleich eine bessere Anwendung und Ausgestaltung der Landesverfassung.<sup>61</sup> Diese Auffassung hat aktuell auch die rechtspolitischen Erörterungen zur Schaffung des Landesverfassungsgerichtes in Schleswig-Holstein mit bestimmt. In den parlamentarischen Beratungen des Landtages wurde darauf verwiesen, ein Landesverfassungsgericht entscheide „sachnah“, „ortsnah“ und „zeitnah“<sup>62</sup>, im übrigen könne das mit der Schaffung des eigenen Landesverfassungsgerichtes verbundene „Abkoppeln“ mit Blick auf den damit verbundenen Entlastungseffekt „Karlsruhe freuen“.<sup>63</sup>

### ***III. Landesverfassung und Landesverfassungsgerichte als Ausdruck föderaler Strukturen***

- 12 Die inhaltliche wie organisatorische Vielfalt, die sich bei der Betrachtung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit auf Länderebene zeigt, ist bemerkenswert,

<sup>57</sup> Minister der Justiz *Dr. Bräutigam*, Landtag Brandenburg, LT-Drs. 1/65, S. 5028; näher *Heimann* (Fn. 3).

<sup>58</sup> M. w. N. *Heimann* (Fn. 3), S. 53.

<sup>59</sup> Ausführlich *Heimann* (Fn. 3), S. 22.

<sup>60</sup> *Heimann* (Fn. 3), S. 20, 22.

<sup>61</sup> Dazu *Heimann* (Fn. 3), S. 22.

<sup>62</sup> So der Abg. *Puls*, LT-Drs. SH 16/1001, S. 2833.

<sup>63</sup> So Abg. *Stritzl*, LT-Drs. SH 16/1001, S. 2830.



kommt in ihr doch eine gewisse institutionelle Gegenläufigkeit zum Ausdruck. Während Staat und Gesellschaft immer mehr zu einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse tendieren, zeigt sich in diesem Teilbereich der Staatsorganisation ein deutlicher Trend zur **Dezentralisation**.<sup>64</sup> Das Bundesstaatsprinzip wird offenbar nicht nur als abstrakt genereller Regelungsrahmen verstanden, sondern als Chance begriffen, eigene rechtspolitische Akzentsetzungen auf Landesebene auch umsetzen zu können. Die unterschiedlichen Ausformungen der Länderverfassungen wie die unterschiedlichen Strukturen der Landesverfassungsgerichtsbarkeit sind so verstanden Ausdruck bundesstaatlichen Bewusstseins und Ausweis praktizierter Bundesstaatlichkeit. Mit der Realisierung und Konkretisierung bundesstaatlicher Regelungsspielräume soll den Besonderheiten der Länder Rechnung getragen und geografische, kulturelle und wirtschaftliche Gegebenheiten auch in der staatlichen Entscheidungsfindung und -herleitung berücksichtigt werden. Dabei soll durch die **Aufteilung verfassungsgerichtlicher Prüfungsbefugnisse** auf die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder und die mit ihnen verbundene Dezentralisation größere Sachnähe gewonnen, Spielräume für Flexibilität erreicht und schließlich Transparenz, rationale Erfassung und Kontrolle staatlichen Handelns ermöglicht werden. Die Entscheidung des ortsnahen Verfassungsgerichts eines Landes soll zur Überschaubarkeit und Beeinflussbarkeit des Staates beitragen und damit die bewusste und aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben erleichtern.<sup>65</sup> Folge dessen ist ein nicht unwichtiger Wettbewerbsaspekt. Das Bundesstaatsprinzip wirkt wettbewerbsfördernd. Unterschiedliche Gestaltungsmodelle schaffen Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Ländern und fordern damit deren Fähigkeit zu Innovation und Anpassung heraus.<sup>66</sup>

### C. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und ihr Beitrag zum Föderalismus

Differierende verfassungsrechtliche Akzentuierungen und voneinander abweichende Kontrollstrukturen auf Länderebene mögen als **Zersplitterung** empfunden werden, die die Handlungseinheit und -fähigkeit des Staates gefährden<sup>67</sup>, angesichts altbewährter Strukturen auch Risiken für das Prinzip der Rechtssicherheit schaffen. Die regionale Ausdifferenzierung hinsichtlich verfassungsrechtlicher Rechtsschutzgehalte und Rechtsschutzsysteme kann zudem geeignet sein, den Primat von Grundgesetz und BVerfG in Frage zu stellen, jedenfalls aber das Risiko mit sich

13

<sup>64</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage 1984, S. 647.

<sup>65</sup> So wörtlich zu den Funktionen bundesstaatlicher Ordnung *Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, 2. Auflage 2006, Art. 20 Rn. 19; m. w. N. *Maurer*, Staatsrecht, §10 Rn. 71 ff.; *Stern* (Fn. 14), S. 658 f.; *Färber*, DÖV 2001, 485 ff.

<sup>66</sup> *Herzog* (Fn. 66), Rn. 28.

<sup>67</sup> Zu den Risiken des bundesstaatlichen Prinzips m. w. N. *Stern* (Fn. 14), S. 659.

bringen, ein verfassungsrechtliches Stimmengewirr zu schaffen, in dem das – ohnehin schon hinreichend belastete – BVerfG sich nur mühsam Gehör verschaffen kann.

- 14 Derartige Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Schon vor Herstellung der deutschen Einheit ist ein Gleichklang der Rechtsprechung sowohl der Landesverfassungsgerichte untereinander als auch mit dem Bundesverfassungsgericht festgestellt und von der Existenz eines „**gemeindeutschen Verfassungsrechts**“ gesprochen worden.<sup>68</sup> Allerdings ist genauso festzustellen, dass es oftmals Landesverfassungsgerichte waren, die einen „Vorstoß in Neuland mit wichtigen Erkenntnissen zur Interpretation, Konkretisierung und Entwicklung des Verfassungsrechts“ vorgenommen haben<sup>69</sup>. Sieht man die Summe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf Länderebene, steht fest, dass sich die Landesverfassungsgerichtsbarkeit ihren Part im föderalen System des Verfassungsrechtsschutzes schon dadurch erarbeitet hat, dass sie in Wahrnehmung ihrer landesverfassungsrechtlichen Kontrollkompetenzen Sachmaterien geprägt hat, die heute geradezu als Domäne der Landesverfassungsgerichtsbarkeit angesehen werden. Der Spielraum, den die Landesverfassungen in diesem Zusammenhang gewähren, ist von der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder konturiert und für Staat und Bürger sichtbar gemacht worden. Unterschiedliche Meinungen zwischen den Verfassungsgerichten einiger Länder sind nicht ausgeblieben, die Meinungsvielfalt ist unübersehbar. Der Wettbewerb der Meinungen indes erhält seinen begrenzenden Rahmen durch die **verbindende Klammer des Grundgesetzes**. Denn die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte hat im Ergebnis die einheitsstiftende Struktur des Grundgesetzes respektiert und betont und damit so zu dessen Überzeugungsbildung beigetragen. Dies mag gerade in Ostdeutschland für Ernüchterung gesorgt haben. Es sind die Verfassungsgerichte der Länder gewesen, die in ihrer Rechtsprechung überzogene Erwartungshaltungen an die rechtliche Reichweite und politische Wirksamkeit einzelner Verfassungsbestimmungen korrigiert und deutlich gemacht haben, dass etwa Verfassungsbestimmungen, die wie Art. 47 Abs. 1 BbgLVerf das Land verpflichten, „im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Wohnung zu sorgen“, keine unmittelbare Berechtigung des Bürgers bewirken.<sup>70</sup> Klarstellungsfunktion vor allem auf Erwartungen im politischen Raum hatte auch die Rechtsprechung, mit der Länderkompetenzen mit Blick auf die von der Bundesverfassung vorgegebenen Grenzen fixiert und damit das politisch Gewünschte dem verfassungsrechtlich Möglichen angepasst wurde. Es bedurfte der verfassungsrechtlichen Judikatur auf Landesebene, um deutlich zu machen, dass es Landtagen verfassungsrechtlich verwehrt ist, beispielsweise durch Entschließungsanträge und politischen Druck, Bundesorgane dazu zu zwingen, die von diesen getroffenen Sachentscheidungen zu ändern. Die Struktur des Bundesrates verbietet es, den

<sup>68</sup> HessStGH, NJW 1977, 2065 ff.; *Stern* (Fn. 1).

<sup>69</sup> *Stern* (Fn. 14), S. 22.

<sup>70</sup> BbgVerfG, LKV 1994, 443; allgemein zu landesverfassungsrechtlichen Sozialbestimmungen eines „Rechts auf Wohnung“ *Dietlein* (Fn. 2), S. 146 ff.

Vertretern des Landes im Bundesrat rechtlich verbindliche Vorgaben als Orientierungshilfe an die Hand zu geben und damit zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat zu machen.<sup>71</sup> Das Streben, den vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen zur Berücksichtigung länderspezifischer Eigenheiten und Individualitäten zu berücksichtigen, ist bei der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte unübersehbar. Sichtweisen, die landesbezogene Eigenheiten in mittlerweile langjähriger juristischer Tradition wiedergeben, lassen sich ebenso feststellen wie das selbstbewusste Erschließen verfassungsrechtlicher Fragestellungen, ja es gibt Sachgebiete, die in ihrer verfassungsrechtlichen Durchdringung weniger vom BVerfG, als vielmehr von den Landesverfassungsgerichten geprägt und mit Kontur versehen worden sind. Beispielhaft soll dies mit den nachstehenden Schlaglichtern *pars pro toto* beleuchtet werden.

### ***1. Der Minderheitenschutz als Ausdruck föderaler Strukturen***

Nirgendwo lässt sich die Berücksichtigung regionaler oder landsmannschaftlicher Besonderheiten auf der Ebene der Länderverfassungen deutlicher feststellen als im Zusammenhang mit dem Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten und Volksgruppen. Das Grundgesetz kennt derartige ausdrückliche Regelungen nicht.<sup>72</sup> Auf der Ebene der Länderverfassungen zeigt sich der **Minderheitenschutz** in zweifacher Gestalt. So weisen die Länderverfassungen von Sachsen und Schleswig-Holstein in Art. 5 Abs. 2 SächsLVerf und Art. 5 Abs. 1 1. HS LVerf SH eine allgemeine Bestimmung über den Schutz nationaler Minderheiten auf. Daneben werden in Schleswig-Holstein mit der nationalen dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe konkrete Volksgruppen geschützt, die nach Art. 5 Abs. 2, S. 2 LVerf SH Anspruch auf Schutz und Förderung haben.<sup>73</sup> In Sachsen und Brandenburg widmen sich Art. 6 Abs. 1, S. 2 SächsLVerf und Art. 25 Abs. 1, S. 1 BbgLVerf den Sorben, die als westslawisches Volk in der Lausitz sowohl in Sachsen wie auch im benachbarten Brandenburg beheimatet sind.

Die **Rechtsnatur** der letztgenannten Bestimmungen geriet in der Ausprägung des Art. 25 BbgLVerf in die Diskussion, als der Ort Horno – mitten im Braunkohlegebiet der Lausitz gelegen – zunächst umgesiedelt und später überbaggert werden sollte. Im Mittelpunkt des verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens stand u.a. die Frage, wieweit die Schutzrichtung der Verfassungsbestimmung reiche, vor allem ob sie als Grundrecht im Sinne eines Abwehrrechtes oder als bloße Staatszielbestimmung aufgefasst werden müsse.

<sup>71</sup> BVerfGE 8, 104; BbgVerfG, NVwZ 1999, 868 ff.

<sup>72</sup> *Wermeckes* (Fn. 2), S. 205; zur verfassungspolitischen Diskussion um einen Art. 20b GG; *Osterloh*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rn. 229 f.

<sup>73</sup> Näher dazu *Wermeckes* (Fn. 2), S. 206.

15

16

Handbuch Föderalismus - Föderalismus als  
demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in  
Deutschland, Europa und der Welt  
Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des  
deutschen Föderalismus  
Härtel, I. (Hrsg.)  
2012, XLII, 808 S. 58 Abb., Hardcover  
ISBN: 978-3-642-15522-2