

Werner Reutter *Hrsg.*

Landes- verfassungsgerichte

Entwicklung – Aufbau – Funktionen

Landesverfassungsgerichte

Werner Reutter
(Hrsg.)

Landesverfassungsgerichte

Entwicklung – Aufbau – Funktionen

Herausgeber
Werner Reutter
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-16093-7 ISBN 978-3-658-16094-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-16094-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat: Dr. Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen	VII
Verzeichnis der Abbildungen	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Vorwort	XXI
Landesverfassungsgerichte in der Bundesrepublik Deutschland	1
Eine Bestandsaufnahme <i>Werner Reutter</i>	
Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg	27
<i>Marcus Obrecht</i>	
Der Bayerische Verfassungsgerichtshof	53
<i>Michael Weigl</i>	
Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin	77
<i>Werner Reutter</i>	
Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg als politisiertes Organ?...	105
Möglichkeiten und Grenzen politischer Einflussnahme <i>Astrid Lorenz</i>	
Verfassungsgerichtsbarkeit im Zwei-Städte-Staat	129
Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen <i>Jörn Ketelhut</i>	
Das Hamburgische Verfassungsgericht	149
Schiedsrichter zwischen Senat, Bürgerschaft und Volk <i>Julia von Blumenthal</i>	

Der Staatsgerichtshof in Hessen zwischen unitarischem Bundesstaat, Mehrebenensystem und Landespolitik	175
<i>Sigrid Koch-Baumgarten</i>	
Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern	199
<i>Stefan Ewert und Michael Hein</i>	
Der Niedersächsische Staatsgerichtshof	219
<i>Philipp Meyer und Christoph Hönnige</i>	
Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen	243
<i>Stefan Thierse und Karina Hohl</i>	
Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	269
<i>Manuela Glaab</i>	
Saarland	297
Von der Verfassungskommission zum Verfassungsgerichtshof	
<i>Peter Rütters</i>	
Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen	323
<i>Werner J. Patzelt</i>	
Das Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt	347
<i>Wolfgang Renzsch und Karen Schlüter</i>	
Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht	371
<i>Martina Flick Witzig</i>	
Thüringer Verfassungsgerichtshof	389
<i>Oliver W. Lembcke</i>	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	421

Verzeichnis der Tabellen

1.1	Landesverfassungsgerichte: verfassungsrechtliche Grundlagen, Größe und Ausgaben (Stand: Mai 2016).....	6
1.2	Wählbarkeit, Anzahl, Zusammensetzung und Amtszeiten der Verfassungsrichter in den Bundesländern	8
1.3	Kompetenzen der Landesverfassungsgerichte (Stand: Juni 2016).....	17
1.4	Landesverfassungsgerichte: Verfahrensarten und Verfahrenshäufigkeiten	19
2.1	Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg: durchschnittliche Amtsdauer in Jahren nach Richtergruppen	32
2.2	Berufliche Herkunft der ordentlichen Richter nach Jahr der Ernennung (Berufsrichter und Richter mit Befähigung zum Richteramt).....	33
2.3	Herkunft der ordentlichen Richter nach Berufsgruppen und Jahr der Ernennung	34
2.4	Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg: Verfahren nach Entscheidungstyp und Wahlperiode	37
2.5	Opposition und Verfahren nach Entscheidungstyp und Wahlperiode	39
2.6	Verfahren nach Politikfeldern.....	48
3.1	Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes	59
3.2	Nichtberufliche Mitglieder des Verfassungsgerichtes nach Parteinominierung und Geschlecht	60
4.1	Verfassungsgerichtshof Berlin: Wahlen der Verfassungsrichter (1992-2015)	82
4.2	Verfassungsrichter in Berlin: Amtszeit und vorschlagende Fraktion (1992-2015)	84
4.3	Verfassungsgerichtshof Berlin: Richterinnen und Richter (Stand: 31.12.2015)...	86
4.4	Verfassungsgerichtshof Berlin: Verfahrenserledigungen (1992-2015)	91
4.5	Eingänge nach Verfahrensart (einschl. Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung; Stand: 31.11.2015).....	94
4.6	Verfassungsgerichtshof Berlin: Sondervoten (1995-2014)	98
5.1	Brandenburgische Landesverfassungsrichter seit 1993	111
5.2	Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht Brandenburg (1993-2014)	120

6.1	Sozialstruktur des Staatsgerichtshofs Bremen (ordentliche Mitglieder; 1949-2016)	138
6.2	Rechtsprechungstätigkeit des Staatsgerichtshofs Bremen (1950-2016)	145
6.3	Antragsteller gemäß Art. 140 Abs. 1 BremVerf (1950-2016)	147
7.1	Verfassungsrichter in Hamburg: ausgewählte Strukturdaten (1953-2016)	152
7.2	Wahlen der Verfassungsrichter in der Hamburgischen Bürgerschaft (einschl. Stellvertreter; 16. bis 21. Wahlperiode)	153
7.3	Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichtes nach Verfahrensarten und Zeitperioden (Stand: 17. Juli 2016)	163
8.1	Verfahrensarten und -häufigkeit am Hessischen Staatsgerichtshof	187
9.1	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: Eingänge und Erledigungen nach Verfahrensarten (1994-2014)	211
10.1	Kompetenzen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes	222
10.2	Niedersächsischer Staatsgerichtshof: Strukturdaten der Richter (1957-2015)	225
10.3	Richter (Vollmitglieder) am Niedersächsischen Staatsgerichtshof (1957 bis 2014)	226
10.4	Verfahrensarten: Urteile und Beschlüsse (1955-2015)	231
11.1	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen: Richter und Richterinnen (1. bis 11. WP)	246
11.2	Richter und Richterinnen am VerfGH NRW: ausgewählte Strukturdaten (1952-2018).....	248
12.1	Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz: ordentliche Mitglieder und Stellvertreter (Art. 134 Verf RP).....	274
12.2	Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (1946-2016)	275
12.3	Verfahrenseingänge und -erledigungen beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1993-2015).....	284
13.1	Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes (1959-2015).....	302
13.2	Berufliche Funktion der Verfassungsrichter (1959-2016).....	304
13.3	Amtsantritt – Amtsende der Mitglieder des VGH Saarland (1959-2015).....	305
13.4	Amtsauer der Mitglieder des VGH des Saarlandes (1959-2015)	306
13.5	Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes des Saarlandes	310
13.6	Anträge und Entscheidungen des VGH des Saarlandes (1959-2014).....	312
13.7	Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes des Saarlandes (1959-2014).....	314
14.1	Sächsischer Verfassungsgerichtshof: Wahlen und Wahlergebnisse (Stand: 30. Juni 2016)	326
14.2	Richter und Richterinnen (ohne Stellvertreter; Stand: Juni 2016)	328
14.3	Eingänge beim Sächsischen Verfassungsgerichtshof (1993-2015)	332
15.1	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt: Richter und Richterinnen (einschließlich Stellvertreter; 1993-2015)	353
15.2	Verfahrensarten mit Rechtsgrundlagen	356
15.3	Eingänge beim Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt.....	360

16.1	Mitglieder des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein und ihre Stellvertreter in der ersten Amtszeit (ab 2008)	377
17.1	Vergleich der Verfassungsentwürfe der Fraktionen im Thüringer Landtag zum ThürVerfGH	391
17.2	Zusammensetzung des ThürVerfGH nach Geschlecht, Herkunft und Profession (in Prozent)	394
17.3	Zusammensetzung des ThürVerfGH (nach Profession, in Prozent)	394
17.4	Richterwahlen – Kandidaturtypologie	396
17.5	Aufgaben und Zuständigkeiten des Thüringer Verfassungsgerichts	398
17.6	Verfahrenseingänge und Erledigungen (1995-2015).....	399
17.7	„Thüringer Verfassungsgerichtshof“ – Ranking nach „hits“	409
17.8	„Politische Verfahren“ vor dem ThürVerfGH	411
17.9	Stärke verfassungsgerichtlicher Entscheidungen (Index)	412
17.10	Stärke verfassungsgerichtlicher Entscheidungen – nach Verfahren und Legislaturperioden.....	414
17.11	Referenzen (Häufigkeiten innerhalb von Rechtsprechungsgebieten [Auswahl]).....	415

Verzeichnis der Abbildungen

3.1	Anzahl der zwischen 1947 und 2015 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof behandelten Verfahren nach Verfahrensarten	67
4.1	Ausgaben für den Verfassungsgerichtshof Berlin (1993 bis 2015; Haushaltsansätze, in nominalen Preisen, in Tsd. Euro)	88
4.2	Verfassungsgerichtshof Berlin: Verfahrenseingänge und Verfahrenserledigungen (1992-2015)	90
5.1	Anzahl der Verfassungsrichter nach nominierender Fraktion in Brandenburg (1993-2015)	113
5.2	Verfassungsrichter in Brandenburg: ausgewählte Strukturdaten	115
7.1	Anzahl der erledigten Verfahren des Hamburgischen Verfassungsgerichtes nach Jahr des Eingangs (absolut; 1953-2016)	162
8.1	Anzahl aller Verfahren am Hessischen Staatsgerichtshof (1949 bis 2014).....	194
11.1	Anzahl der kommunalen Verfassungsbeschwerden und der Eingänge beim Verfassungsgerichtshof NRW (1952-2014)	255
12.1	Eingänge beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1947 bis 2015)	281
17.1	„Politische“ Zusammensetzung des ThürVerfGH (VerfR)	418
17.2	„Politische“ Zusammensetzung des ThürVerfGH (Stellvertreter).....	419
17.3	Zustimmungswerte der Kandidaturen (gruppiert nach Richterwahlen).....	420

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
Abg.	Abgeordnete(r)
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABL	Alte Bundesländer
AdR	Ausschuss der Regionen
AFB	Wählergemeinschaft Arbeit für Bremen und Bremerhaven
AfD	Alternative für Deutschland
AG(s)	Arbeitsgruppe(n)
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes
AK	Arbeitskreis
AL	Alternative Liste – Für Demokratie und Umweltschutz
Amtsbl.	Amtsblatt
AO	Amtsordnung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AUD	Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BE	Berlin
B90/Gr	Bündnis 90/Die Grünen
BAT	Bundesangestelltentarif
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
BB	Brandenburg
BDF	Bund Freier Demokraten
BDV	Bremer Demokratische Volkspartei
BerlVerf	Berliner Verfassung (seit 1995)
BFD	Bund Freies Deutschland
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof

BGL	Bremer Grüne Liste
BHE	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BIW	Bürger in Wut (Bremen)
BL	Beratende Landesversammlung
BP	Bayernpartei
BR	Bundesrat
BremVerf	Bremische Verfassung – Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BürgerantrG	Gesetz über den Bürgerantrag
BV	Bayerische Verfassung
BVB/FW	Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegung/Freie Wähler
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BW	Baden-Württemberg
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BY	Freistaat Bayern
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDP	Christlich Demokratische Partei
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CNG	Christlich Nationale Gemeinschaft
CPMR	Konferenz der Peripheren Küstenregionen Europas
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CSWU	Christlich Soziale Wähler Union im Saarland e.V.
CVP	Christliche Volkspartei
DA	Demokratischer Aufbruch
DBD	Demokratische Bauernpartei Deutschland
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDU	Deutsche Demokratische Union
DeptG	Gesetz über die Deputationen
DFP	Deutsche Forumpartei
DJ	Demokratie Jetzt
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DKP-DRP	Deutsche Konservative Partei/Deutsche Rechtspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DPS	Demokratische Partei Saar
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRP	Deutsche Reichspartei
Drs.	Drucksache
DS	Deutsche Soziale Fraktion

DSP	Deutsche Sozialdemokratische Partei
DSU	Deutsche Soziale Union
DV	Demokratische Volkspartei
DVU	Deutsche Volksunion
DZP	Deutsche Zentrumspartei
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention / Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof / Gerichtshof der Europäischen Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FDVP	Freiheitliche Deutsche Volkspartei
FORUM	Neues Forum
FraktG LSA	Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt
FUA	Fraktion Unabhängige Abgeordnete
FVP	Freie Volkspartei
FW	Freie Wähler
FWG	Freie Wählergemeinschaft
GAL	Grün-Alternative Liste
GB	Gesamtdeutscher Block
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GBI.	Gesetzblatt
GBIBW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GDP	Gesamtdeutsche Partei
GeschO	Geschäftsordnung
GeschOLT	Geschäftsordnung des Landtags
GG	Grundgesetz
GLU	Grüne Liste Umweltschutz
GNU	Gesellschaft für Natur und Umwelt
GO	Geschäftsordnung
GOLT	Geschäftsordnung Landtag
GO-LVerfG	Geschäftsordnung des Landesverfassungsgerichts
GO-NLT	Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags (vom 4. März 2003; zuletzt geändert am 15. Dezember 2014)
GO-NStGH	Geschäftsordnung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes (vom 24. Januar 2014)
GOThürVerfGH	Geschäftsordnung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes

GR	Die Grünen / Geschäftsregister
GRÜNE	Bündnis 90/Die Grünen
GVBl. / GVOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVBl. LSA	Gesetz- und Ordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt
GvONL	Gesetz zur vorläufigen Ordnung der niedersächsischen Landesgewalt
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HessVerf.	Hessische Verfassung
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HHB	Hamburg-Block
HV	Hessische Verfassung / Hamburgische Verfassung
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HVerGG	Gesetz über das Hamburgische Landesverfassungsgericht
i.d.F.	in der Fassung
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
IFM	Initiative für Frieden und Menschenrechte
IPR	Interregionaler Parlamentarierrat (der Regionen Luxemburg, Wallonien, Lothringen, Rheinland-Pfalz und Saarland)
JöR (NF)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KPS	Kommunistische Partei Saar
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LAbgG	Landesabgeordnetengesetz
LAG	Landesarbeitsgruppen
LDP(D)	Liberal-Demokratische Partei (Deutschlands)
LEinfG	Ländereinführungsgesetz
LG	Landesarbeitsgericht (Saarland)
LL-PDS	Linke Liste-Partei des Demokratischen Sozialismus
LP	Legislaturperiode
LPD	Liberaler Partei Deutschlands
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LT BAY	Bayerischer Landtag
LT BW	Landtag Baden-Württemberg
LT Thür	Thüringer Landtag
LTGO	Geschäftsordnung des Landtags
LV / LVerf	Landesverfassung
LVBW	Landesverfassung Baden-Württemberg

LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
LVerfGG	Landesverfassungsgerichtsgesetz
LVG	Landesverfassungsgericht
LVGH	Landesverfassungsgerichtshof
LWahlG	Landeswahlgesetz
LWG	Landeswahlgesetz
MBL	Ministerialblatt
MdA	Mitglied des Abgeordnetenhauses
MdL	Mitglied des Landtages
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MfS/AfNS	Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n.F. / N.F.	neue Fassung/neue Folge
NBL	Neue Bundesländer
ND	Neues Deutschland
NDPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NdsAbgG	Niedersächsisches Abgeordnetengesetz
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NF/GR/DJ	Neues Forum/Grüne/Demokratie Jetzt
NLP	Niedersächsische Landespartei
NLWG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NI	Niedersachsen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NStGHG a.F.	Gesetz über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof (vom 31. März 1955)
NStGHG	Gesetz über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof (vom 1. Juli 1996)
NU	Niederdeutsche Union
NV	Niedersächsische Verfassung (vom 19. Mai 1993; zuletzt geändert mit Gesetz vom 30. Juni 2011)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
OLG	Oberlandesgericht (Saarland)
OMGUS	US-Office of Military Government for Germany
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus

PDS-LL	Partei des Demokratischen Sozialismus-Linke Liste
PIPr	Plenarprotokoll
PNN	Potsdamer Neueste Nachrichten
PRO	Partei Rechtsstaatlicher Offensive („Schill-Partei“)
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
Rd.Nr.	Randnummer
REP	Die Republikaner
RN	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RSF	Radikal-Soziale-Freiheitspartei
SN	Freistaat Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Sächsisches Verfassungsgerichtshofgesetz
SB	Sozialer Volksbund
SCCD	Strength of the Constitutional Court's Decisions
Schill-Partei	Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Abkürzung auch PRO)
SED	Sozialistische Einheitspartei
SED-W	Sozialistische Einheitspartei — Westberlin
SGK RLP	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SHB	Schleswig-Holstein Block
SHG	Schleswig-Holsteinische Gemeinschaft
SL	Saarland
SMA(D)	Sowjetische Militär-Administration (in Deutschland)
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPS	Sozialdemokratische Partei Saar
SRP	Sozialistische Reichspartei
SRuSZ	Saarländische Rechts- und Steuerzeitschrift
SSV	Südschleswigscher Verein
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
StaGH	Staatsgerichtshof
STATT	STATT Partei Die Unabhängigen
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
SV	Sondervotum
SVP	Saarländische Volkspartei
TH	Thüringen

ThürAbgÜpG	Thüringer Gesetz zur Überprüfung von Abgeordneten
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürKWG	Thüringer Kommunalwahlgesetz
ThürLWG	Thüringer Landeswahlgesetz
ThürVerf	Thüringer Verfassung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVerfGHE	Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs
ThürVerfGHG	Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof
TVgG	Tariftreue- und Vergabegesetz
UA	Untersuchungsausschuss
UAG	Untersuchungsausschussgesetz
ÜEVPS	Übernationale Europäische Volkspartei Saar
UFV	Unabhängiger Frauenverband
UFV	Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (Hessen)
VA	Verfassungsausschuss
VB	Verfassungsbeschwerde
VBH	Vaterstädtischer Bund Hamburg
VBL	Verfassungsberatende Landesversammlung Groß-Hessen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VdgB	Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe
Verf BB	Verfassung des Landes Brandenburg
Verf.	Verfassung
Verf. LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VerfG	Verfassungsgericht
VerfG Bbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGGBbg	Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs
VerfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VerfR	Verfassungsrichter
VerfSLD	Saarländische Verfassung
VerfW	Verfassungswidrigkeit
VfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verfassungsgerichtshof
VGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VGHGO	Geschäftsordnung des Landesverfassungsgerichts
VIBT	Volksinteressenbund Thüringen
VK	Verfassungskommission

VL	Aktionsbündnis Vereinigte Linke
VL(V)	Verfassunggebende Landesversammlung
VNV	Vorläufige Niedersächsische Verfassung (vom 13. April 1951)
VoBegG	Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid
VolksentG	Volksentscheidsgesetz
vorl.nds.Verf.	vorläufige niedersächsische Verfassung
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VVA	Vorbereitender Verfassungsausschuss
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WahlprüfG	Wahlprüfgesetz
WAV	Wirtschaftliche Aufbauvereinigung
WdF	Wählergemeinschaft der Fliegergeschädigten
WP	Wahlperiode
WUB	Wählergemeinschaft Unabhängiger Bürger
Z	Deutsche Zentrumspartei
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Vorwort

Landesverfassungsgerichtsbarkeit hat in Deutschland eine lange Tradition, und Württemberg war ab 1815 keineswegs das einzige Land, das noch vor Verabschiedung der Paulskirchenverfassung 1848 institutionelle Gewährleistungen für den Schutz und die Durchsetzung rechtlicher Grundnormen – kurz: ein Verfassungsgericht – geschaffen hatte. Dennoch blieb die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder auch in der Bundesrepublik Deutschland politikwissenschaftliche *terra incognita*. Vorrangiges Ziel des Sammelbandes ist daher, Grundinformationen über die Landesverfassungsgerichte zu präsentieren. Gleichzeitig sollen die Beiträge der Frage nachgehen, wie sich das Verhältnis von Verfassungsgericht, Politik und Demokratie in dem jeweiligen Bundesland gestaltet. Um beiden Zielen so nahe wie möglich zu kommen, wurde den Autorinnen und Autoren ein – unverbindliches – Analyseraster vorgegeben, das folgende Aspekte umfasste: (1) Entstehung, Entwicklung und rechtliche Voraussetzungen des jeweiligen Verfassungsgerichtes; (2) Zusammensetzung der Verfassungsgerichte und Wahl der Richterinnen und Richter; (3) Organisation und Arbeitsweise des Landesverfassungsgerichtes; (4) Aufgaben; (5) Einfluss des Landesverfassungsgerichtes auf Politik; (6) Rolle des Landesverfassungsgerichtes im politischen System des jeweiligen Bundeslandes. Mit Hilfe dieser Grundgliederung sollte sichergestellt werden, dass bestimmte inhaltliche Aspekte in allen Beiträgen abgehandelt werden. Es verstand sich von selbst, dass es den Autorinnen und Autoren überlassen war, diese Grobstruktur zu füllen, zu ändern oder durch einen anderen Aufbau des jeweiligen Beitrages zu ersetzen.

Nicht versäumt werden darf an dieser Stelle den Autorinnen und Autoren meinen Dank auszusprechen. Sie machten das Anliegen des Sammelbandes zu ihrem Anliegen und hatten einige Zumutungen, Bitten um Kürzungen, Überarbeitungen oder Ergänzungen zu ertragen. Mit ihren Beiträgen und ihrer Kooperationsbereitschaft haben sie den Band möglich gemacht. Ebenso zu danken habe ich Sabine Eichler sowie Sarah Naumann (Universität Potsdam). Last but not least geht mein Dank an den Cheflektor Politik bei Springer VS, Dr. Jan Treibel. Er hat das Projekt von Beginn an unterstützt und mit großem Verständnis betreut.

Eine Bestandsaufnahme

Werner Reutter

„Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit ist ein wichtiger Bestandteil der Staatlichkeit der Länder; sie wird allgemein als ‚Vollendung der Rechtsstaatlichkeit‘ angesehen.“¹ Das behauptet jedenfalls Markus Heimann (2001, S. 1) in seiner Dissertation über „Die Entstehung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern und in Berlin“. Ganz ähnlich sieht dies Hans-Jürgen Papier, der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichtes. Auch Papier vermutet die Landesverfassungsgerichtsbarkeit seit 1990 im Aufwind. Diese habe an Bedeutung gewonnen, ein eigenständiges Profil entwickelt und insbesondere im Bereich des Staatsorganisationsrechtes dem Postulat, dass Bund und Länder über eigenständige Verfassungsräume verfügten, wirkungsvoll Geltung verschaffen können (Papier 2002). Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder sei, so Papier, eine „Notwendigkeit“, ohne die die föderative Architektur des Grundgesetzes unvollständig bliebe (Papier 2002, S. 20). Schließlich bescheinigen Ehrhart Körting und Detlev Schmidt (1998, S. 127) der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Allgemeinen und dem Verfassungsgerichtshof Berlin im Besonderen aus dem „Schatten“ des Bundesverfassungsgerichtes „herausgetreten“ zu sein.

Mit diesen Einschätzungen kontrastiert die – durchaus verbreitete – Auffassung, dass der Landesverfassungsgerichtsbarkeit bestenfalls eine sekundäre Bedeutung zukomme, sie von der Bundesrechtsprechung dominiert werde und ihr die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen fehlten, um eine ausgreifende und das Verfassungsleben der Länder gestaltende Judikatur entwickeln zu können (Bachof 1968; Grupp 1993). Außerdem scheinen Landesverfassungsgerichte so gut wie unbekannt und nur in seltenen Fällen öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen (Stern 1983, S. 1f.; Meyer & Hönnige sowie Lembcke in diesem Band). Ein ehemaliger Präsident des Staatsgerichtshofes von

1 Ich danke Astrid Lorenz und Peter Rütters, die eine frühere Fassung des Beitrages gelesen und kritisch kommentiert haben. Selbstredend bleibe ich allein für den Inhalt verantwortlich. – Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird im Weiteren auf eine genderneutrale Sprache verzichtet. Das im Text verwandte generische Maskulinum schließt männliche und weibliche Personen ein.

Baden-Württemberg meinte sogar, sein Gericht sei in seiner Bedeutung „kurz hinter dem jeweiligen Wasserwirtschaftsamt angesiedelt“ (Freund 1994, S. 4, zit. nach Obrecht in diesem Band). Und Leisner attestierte der Landesverfassungsgerichtsbarkeit, außer in Bayern am „Auslaufen“ zu sein, und fragte, was sie anderes sein könne als eine „anachronistische Komplikation, ein alter föderaler Zopf“ (Leisner 1972, S. 185 und 193). Schließlich konstatiert Gärditz, dass Landesverfassungsgerichte – unbeschadet eines zu beobachtenden Bedeutungszuwachses – im „Gravitationsfeld des Bundesverfassungsgerichtes“ geblieben seien und sich dessen „Sog“ nicht hätten entziehen können (Gärditz 2013, S. 451 und 493; Sacksofsky 2008).

Die Politikwissenschaft, die Verfassungsgerichte meist als effektive „Vetospiele“ versteht (Hönnige 2007; Stone Sweet 2000), hat bisher wenig dazu beigetragen, um die Frage zu beantworten, welche Rolle Landesverfassungsgerichten in den politischen Ordnungen der Länder zukommt. Während das Bundesverfassungsgericht inzwischen vielfach Gegenstand einschlägiger Analysen geworden ist (Hönnige & Gschwend 2010; Höreth 2014; Ooyen & Möllers 2015; Lembcke 2007; Kranenpohl 2010; Landfried 1984), blieb die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern bis in die Gegenwart politikwissenschaftlich weitgehend *terra incognita* und fand nicht einmal in Hand- und Lehrbüchern Erwähnung (Schmidt 2011; Rudzio 2015; Andersen & Woyke 2013). Von Politikwissenschaftlern existieren lediglich kurze Überblicke (Leunig 2007, S. 200ff.), Analysen ausgewählter Entscheidungen (Kropp 1997) sowie einführende Darstellungen einzelner Landesverfassungsgerichte (Lorenz 2016; Jesse et al. 2015, S. 62ff.). Allein Martina Flick hat sich mit ihrer Dissertation und in einer Reihe darauf fußender Aufsätze systematisch und fundiert mit Landesverfassungsgerichten und ihrem Einfluss auseinandergesetzt (Flick 2008, 2009, 2011a, 2011b). Sie kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass die Landesverfassungsgerichte das „Potenzial haben, als gewichtige Akteure in der Landespolitik zu fungieren“ (2011b, S. 286). Umfassende Zuständigkeitskataloge und vor allem die Möglichkeit, über Organstreitverfahren das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative maßgeblich zu prägen, verschaffen den Landesverfassungsgerichten, so Flick, eine wichtige Rolle in den politischen Systemen der Bundesländer.

Dieses Forschungsdesiderat kann in der Einleitung zu diesem Sammelband nicht beseitigt werden. Gleichwohl soll hier – auf Grundlage der Einzeldarstellungen in diesem Sammelband und weiterer einschlägiger Studien – dem „Zwittergebilde“ (Haack 2010, S. 216) Landesverfassungsgerichtsbarkeit Kontur verliehen werden. Mit Stefan Haack wird dabei davon ausgegangen, dass dieses „Zwittergebilde [...] eingestellt ist in eine Reihe von Gegensätzen und Polaritäten“ (Haack 2010, S. 216). Struktur- und funktionsprägend wirken, so Haack (2010): das Spannungsverhältnis zwischen bundesstaatlicher Ordnung und gliedstaatlicher Eigenständigkeit, die Polarität von „Recht und Politik“, der Gegensatz von „Verfassungsorganrang und Gerichtseigenschaft“ sowie die funktionspezifischen Traditionslinien von bloßer Staatsgerichtsbarkeit und umfassender Rechtsschutzinstanz. Die Analyse zeigt, dass Verfassungsgeber und Verfassungspraxis in den Bundesländern diese Polaritäten unterschiedlich in Einklang brachten, so dass sich prinzipiell die Frage stellt, ob von *der* Landesverfassungsgerichtsbarkeit überhaupt gesprochen werden kann.

Jedenfalls unterscheiden sich Landesverfassungsgerichte strukturell und funktional vom Bundesverfassungsgericht. Insgesamt lässt sich festhalten: Landesverfassungsgerichte verfügen über Einfluss auf Politik in den Bundesländern, bisweilen gewinnt dieser Einfluss sogar gestaltende Kraft. Insoweit leisten Landesverfassungsgerichte einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Verfassungsdemokratie in den Ländern. Dennoch lassen sich in den Bundesländern keine Anhaltspunkte finden für eine „Justizialisierung“ der Politik durch Verfassungsgerichte.

1 Landesverfassungsgerichte: Entstehung, rechtliche Grundlagen und bundesstaatliche Einordnung

Ausgangspunkt für die Analyse der Rolle und Bedeutung von Landesverfassungsgerichten muss deren Einordnung in den bundesstaatlichen Aufbau sein. Rechtswissenschaft und insbesondere das Bundesverfassungsgericht haben hier frühzeitig die Lehre von den zwei Verfassungsräumen entwickelt, die unabhängig voneinander existieren (BVerfGE 4, 178; Stern 1983). Inzwischen wird sogar von drei Räumen gesprochen, da die europäische Ebene hinzugetreten ist. Betont wird mit dieser Lehre, dass die Länder über Staatsqualität verfügen, die sie selbständig regeln und gestalten können. Dazu zählt das Recht, Landesverfassungen verabschieden und Landesverfassungsgerichte unterhalten zu können. Doch das Bundesverfassungsgericht hat ebenso frühzeitig betont, dass die Unabhängigkeit der Verfassungsräume keineswegs Beziehungslosigkeit und absolutes Trenngebot bedeuten könne (Papier 2002). Im Gegenteil, Bundes- und Landesrecht und damit eben auch Bundesverfassungs- und Landesverfassungsrechtsprechung seien vielfach verschränkt und miteinander verwoben. Darauf verweise schon das Homogenitätsgebot nach Art. 28 Abs. 3 GG und die Kollisionsnorm des Art. 31 GG, nach der Bundesrecht Landesrecht breche. Gleichzeitig muss der Bund die Eigenstaatlichkeit der Länder respektieren, kann also keineswegs den Verfassungsraum der Länder nach Belieben ausgestalten. Die unabhängigen Verfassungsräume, die nebeneinander existieren und von Bund bzw. Ländern autonom gestaltet werden können, befinden sich also in einem Spannungsverhältnis zueinander, das sich in der Verfassungsrechtsprechung der Länder niederschlägt und diesem eine spezifische Prägung gibt (Haack 2010, S. 220f.; Baldus 2014). Grundsätzlich gilt, dass für das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz Prüfungsmaßstab ist, während die Landesverfassungsgerichte sich auf die Landesverfassungen stützen. Das Bundesverfassungsgericht ist denn auch keine „zweite Instanz über dem Landesverfassungsgericht, die befugt wäre, deren Urteile in vollem Umfang zu überprüfen“ (BVerfGE 60, 175 [208]).

Die Länder haben den ihnen zustehenden Verfassungsraum unterschiedlich ausgestaltet, was sich schon in den divergierenden Entstehungsgeschichten der Landesverfassungsgerichte manifestiert. Mit Heimann (2001, S. 1) lassen sich drei Perioden markieren, in denen Landesverfassungsgerichte errichtet wurden: Die vorgrundgesetzliche Phase (1946 bis Mai 1949), die nachgrundgesetzliche Phase (Juni 1949 bis 1959) sowie die Phase nach der deutschen Vereinigung (1990 bis 1993). In der ersten Phase errichteten Bayern, Hessen,

Bremen, Rheinland-Pfalz und die ehemaligen südwestdeutschen Länder Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden Verfassungsgerichte, in der nachgrundgesetzlichen machten dies mit Ausnahme Schleswig-Holsteins die restlichen ehemaligen fünf westdeutschen Länder; und in der dritten Phase waren dies Berlin sowie die fünf neuen Länder. Schleswig-Holstein stellt – neben Berlin – insoweit einen Sonderfall dar, als das Bundesland zu den „alten Bundesländern“ gehört, aber erst 2008 ein Verfassungsgericht errichtete. Bis zu diesem Zeitpunkt war dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 99 GG die Aufgabe übertragen worden, landesverfassungsrechtliche Streitfragen in Schleswig-Holstein zu lösen.

Die Motive für die Errichtung von Landesverfassungsgerichten variierten nach Periode, Bundesland und Partei. Fiedler identifiziert sogar eine „kaum zu überblickende Vielfalt von Entwicklungslinien“ (Fiedler 1983, S. 104), die allgemein gültige Aussagen über Gründungsmotive erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Zwar bestand zwischen den Parteien – auszunehmen ist hier lediglich die KPD – in den meisten Bundesländern Konsens darüber, einen „obersten Hüter der Verfassung“ zu schaffen. Doch spielte dabei die Überlegung, mit einem Verfassungsgericht einen einflussreichen Vetospieler zu Legislative und Exekutive zu etablieren, keineswegs durchgängig die zentrale Rolle (Flick 2011b, S. 23ff.). Vielmehr dominierte in der Früh- und Vorgeschichte der Bundesrepublik das antitotalitaristisch geprägte Motiv des Demokratie- und Staatsschutzes (Koch-Baumgarten, Obrecht, Rütters und Glaab, alle in diesem Band; Fiedler 1983). Dementsprechend wurden Landesverfassungsgerichte kompetenzrechtlich ausgestaltet. Beispielsweise sollte die Richterschaft rechtliche Laien einschließen, mithin nicht allein aus Juristen bestehen, denen viele Verfassungsgeber misstrauten, da nicht wenige Richter sich aktiv an der NS-Justiz beteiligt hatten (Rütters, Koch-Baumgarten und Glaab, alle in diesem Band). Die Wahl der Richter sollte deswegen durch die Parlamente erfolgen.

Landesverfassungsgerichte besaßen in dieser Periode einen eminent „politische[n] Charakter“ (Flick 2011, S. 45). Sie sollten letzte Bastion sein, wenn ein Bruch der Verfassung drohte und die Demokratie in Gefahr war. Demzufolge war auch noch nicht die Rede davon, dass Verfassungsgerichte den „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaates“ darstellen sollten (Papier 2002, S. 19). Ein weiteres wichtiges Motiv in der frühen Phase der Bundesrepublik fand sich in der Orientierung an westlichen Vorbildern, insbesondere an den USA, aber auch an der französischen Verfassungskommission (Rütters in diesem Band; Fiedler 1983, S. 106). So konnte in Bremen ein Staatsgerichtshof erst erwogen werden, nachdem der Stadtstaat Teil der amerikanischen Besatzungszone geworden war. Britische Vorstellungen ließen eine solche Institution nicht zu (Fiedler 1983, S. 106; Ketelhut in diesem Band). Auch ansonsten sieht Fiedler (1983) in den Besatzungsmächten wichtige Akteure, die im Zuge der Verfassungsberatungen Einfluss genommen haben auf Einrichtung, Organisation, Verfahren und Richterwahl. Doch dessen ungeachtet verweisen die Entstehungsgeschichten in der Frühphase der Bundesrepublik auf zweierlei: Einerseits waren Demokratie- und Verfassungsschutz treibende Motive, Landesverfassungsgerichte zu errichten. Dies implizierte – zumindest teilweise – die Emanzipation vom historischen Vorläufer der Landesverfassungsgerichte: der Staatsgerichtsbarkeit. Andererseits nahmen

die Verfassungsgeber eben genau diese Tradition wieder auf, wenn sie die Landesverfassungsgerichte organisatorisch anderen Gerichten zuordneten, die Zusammensetzung der Gerichte nach überkommenen Regeln gestalteten und Organstreitverfahren sowie Abgeordneten- und Ministeranklage als zentrale Zuständigkeiten auswiesen (Stern 1983, S. 4). Anders war dies in Berlin und den neuen Bundesländern, die nach der Vereinigung 1990 Verfassungsgerichte schufen, um die Eigenstaatlichkeit des jeweiligen Landes zu betonen, die Verfassungsdemokratie institutionell abzusichern und einen wirkungsvollen Schutz der Verfassung zu garantieren (Heimann 2001; Lorenz; Reutter; Ewert & Hein; Renzsch & Schlüter; Patzelt; Lembcke, alle in diesem Band). Die Einrichtungsmotive waren in dieser Periode deutlich ausgreifender, fußten auf den Erfahrungen in den alten Bundesländern und orientierten sich am Bundesverfassungsgericht.

Historische Sonderfälle stellen Schleswig-Holstein und Berlin bis 1990 dar. In Schleswig-Holstein konnte – trotz mehrerer Anläufe – erst 2006 die notwendige verfassungsändernde Mehrheit zustande gebracht werden (Flick Witzig in diesem Band). Bis dahin musste in diesem Bundesland das Bundesverfassungsgericht über entsprechende Streitigkeiten entscheiden. In Berlin war bis 1990 nicht einmal diese Option zur Streitschlichtung und zur verbindlichen Verfassungsauslegung gegeben. Bis dahin hatte Berlin aufgrund des besonderen Status der Stadt weder ein Landesverfassungsgericht noch die Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Organleihe nach Art. 99 GG über landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten entscheiden zu lassen (Pestalozza 1983; Reutter in diesem Band).

Insgesamt heißt dies, dass die Verfassungsgerichte in den Ländern über spezifische Traditionen verfügen und sich auf unterschiedliche Gründungsmotive zurückführen lassen. Doch trotz der divergierenden Gründungsmotive, der noch darzustellenden landesspezifischen Entwicklungspfade sowie der – gemessen an der Anzahl der Verfahren (s.u.) – variierenden Relevanz zeigt die rechtliche Ausgestaltung ein hohes Maß an Übereinstimmung. Auf die Einzelheiten wird noch einzugehen sein, doch sticht hervor, dass in allen Bundesländern die gleiche Legalstruktur existiert, mit der einer doppelten Anforderung entsprochen werden soll: Landesverfassungsgerichte sind einerseits als Verfassungsorgane politiknahe Institutionen; sie werden über politische Verfahren legitimiert und gestaltet und entscheiden über politische Streitfragen. Insoweit sind sie konstitutives Element der jeweiligen politischen Ordnung. Andererseits sind sie Gerichte, d.h. sie folgen rechtsstaatlichen Funktionsprinzipien, für die politische Unabhängigkeit konstitutiv ist (Haack 2010). Illustriert werden kann diese ambivalente Stellung bereits anhand der Regelungen in den Landesverfassungen. Denn die Hälfte aller Landesverfassungen enthält einen eigenen Abschnitt über das Landesverfassungsgericht und verleiht damit der Organqualität dieser Institution symbolisch Ausdruck; die andere Hälfte ordnet diese Institution dem jeweiligen Abschnitt über die Rechtspflege zu und betont damit den Gerichtscharakter (Tab. 1.1).

Tabelle 1.1 Landesverfassungsgerichte: verfassungsrechtliche Grundlagen, Größe und Ausgaben (Stand: Mai 2016)

	Konstituierung	Eigener Abschnitt in LV	Artikel in LV	Anzahl Richter	^{a)} Stellen	^{a)} Ausgaben
BW	1955	Nein	68	9	2	378.000
BY ^{b)}	1947	Ja	60-69	38	(3)	k.A.
BE	1992	Nein	84	9	6	695.700
BB	1993	Nein	112-114	9	6	843.700
HB	1949	Nein	139-140	7	0	46.000
HH	1953	Nein	65	9	0	52.000
HE	1948	Ja	130-133	11	2	691.600
MV	1995	Ja	52-54	7	1	196.400
NI	1957	Nein	54-55	9	k.A.	202.000
NRW	1952	Ja	75-76	7	k.A.	58.000
RP ^{b)}	1949	Ja	130-136	9	k.A.	k.A.
SL	1959	Ja	96-97	8	0	24.500
SN	1993	Nein	81	9	0	193.600
ST	1993	Ja	74-76	7	k.A.	354.200
SH	2008	Nein	44	7	0	47.000
TH	1995	Ja	79-80	9	4	389.600

a) Alle im Haushalts- oder Stellenplan für das Jahr 2016 ausgewiesenen Mittel bzw. Stellen (Beamte, Angestellte und Arbeiter).

b) In Bayern und Rheinland-Pfalz sind die Verfassungsgerichtshöfe im Haushaltplan des Justizministeriums etatisiert als Teil der Verwaltungsgerichtsbarkeit bzw. beim Oberlandesgericht München.

c) Im Doppelhaushalt der Hansestadt sind keine Stellen ausgewiesen, auf der Homepage des Staatsgerichtshofes sind allerdings drei wissenschaftliche Mitarbeiter aufgeführt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung; Landesverfassungen, Haushalts- und Stellenpläne der Bundesländer.

Doch unbeschadet dieser Differenzen lassen sich aus den verfassungsrechtlichen Normierungen zwei grundlegende Gemeinsamkeiten ableiten: Mit der Nennung in der Verfassung verfügen alle Landesverfassungsgerichte, erstens, über eine institutionelle Garantie, unabhängig davon, ob diese Garantie in einem eigenständigen Abschnitt enthalten ist oder ob der „oberste Hüter der Verfassung“ als Teil der Rechtspflege verstanden wird. Eine Abschaffung wäre nur mit einer verfassungsändernden Mehrheit oder durch Volksgesetzgebung möglich. Ebenfalls verfassungsrechtlich geregelt ist, zweitens, die Anzahl der zu wählenden Richter und Richterinnen sowie die Zuständigkeiten, wobei stets die Möglichkeit gegeben ist, dem Verfassungsgericht durch einfache Gesetze weitere Zuständigkeiten zu übertragen. Darüber hinaus regeln die Verfassungen die Bezeichnung der Landesverfassungsgerichte, wobei aktuell drei Varianten existieren: Verfassungsgerichtshof (in 8 Bundesländern), Staatsgerichtshof (in 3) und Landesverfassungsgericht (in 5). Der Land-

tag Baden-Württemberg hat den Staatsgerichtshof 2015 in Verfassungsgerichtshof umbenannt, nachdem 2013 die Verfassungsbeschwerde eingeführt worden war (Obrecht in diesem Band).

Aufgrund dieser Bestimmungen verfügen alle Verfassungsgerichte grundsätzlich über Organqualität, die – so Starck (1983, S. 157) – gegeben ist, wenn die Verfassung Existenz, Status und wesentliche Kompetenzen normiert. Das trifft, wie erwähnt, auf alle Verfassungen zu. Regelungen zur Amtszeit, zu Mehrheitserfordernissen, zur Zusammensetzung oder zur Qualifikation der Richter finden sich dagegen nur in wenigen Bundesländern in der Verfassung. Sie sind Gegenstand von Ausführungsgesetzen, die Bestimmungen enthalten zur Stellung („unabhängig“ und „selbständiges“ Gericht), zur Organisation, zur Arbeitsweise, zu Kompetenzen sowie zu den Verfahren. Diese Gesetze sind mit einfacher Mehrheit vom jeweiligen Landesparlament zu verabschieden, bieten also grundsätzlich die Möglichkeit einer einseitigen parteipolitischen Einflussnahme, etwa indem die Amtszeit von Richtern wie in Bayern und Bremen an die Legislaturperiode gebunden wird. Hinzu kommt, dass in einigen Bundesländern Richter mit einfacher oder absoluter Mehrheit – sprich: der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder – gewählt werden können, was mitunter zu Kritik geführt hat (Obrecht in diesem Band; Weigl in diesem Band). Schließlich verfügen alle Landesverfassungsgerichte über das Recht, in einer Geschäftsordnung ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Landesverfassungsgerichte zwar in unterschiedlichen Perioden entstanden sind, die auf divergierende Gründungsmotive verweisen, dass sich aber eine weitgehend homogene Legalstruktur herausgebildet hat, die aus der Trias besteht: Verfassung – Gerichtsgesetz – Geschäftsordnung. Unterhalb dieser rechtlich homogenen Legalstruktur der Landesverfassungsgerichtsbarkeit finden sich allerdings erhebliche Unterschiede bei einzelnen Regelungen und in der Verfassungspraxis.

Tabelle 1.2 Wählbarkeit, Anzahl, Zusammensetzung und Amtszeiten der Verfassungsrichter in den Bundesländern

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Wählbarkeit																
– Mindestalter	-	40	35	35	35	40	35	35	35	35	35	35	35	40	40	35
– Höchstalter	-	-	-	-	-	-	-	68	-	68	70	-	70	-	-	68
– Wählbarkeit ^{a)}	-	LT	BT	BT	BÜ	BÜ	LT	LT	LT	BT	LT	LT	BT	LT	BT	LT
Anzahl																
– Alle Richter	9	38	9	9	7	9	11	7	9	7	9	8	9	7	7	9
– Stellvertreter	J	-	-	-	-	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Zusammensetzung																
– Mitglied kraft Amt	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	-
– Anzahl Berufsrichter ^{b)}	3	23	3	3	3	4	5	0	3	3	4	2	5	3	3	3
– Anzahl weitere Richter	6	15	6	6	4	5	6	7	6	2	5	6	4	4	4	9
– Anzahl Laienrichter ^{c)}	3	0	3	3	4	3	6	3	3	4	5	6	4	3	0	3
– Geschlechterquote ^{d)}	-	-	J	J	-	-	-	-	J	-	-	J	-	-	-	-
Amtszeit (Jahre) ^{e)}	9	8/LP	7	10	LP	6	7/LP	12	7	6	6	6	9	7	6	5
Wiederwahl ^{f)}	UW	UW	KW	KW	UW	EW	UW	KW	EW	UW	EW	UW	UW	EW	EW	UW
Erforderliche Mehrheit ^{g)}	EM	EM	ZA	ZG	AM	EM	ZG	ZA	ZA	EM	ZA	ZG	ZG	ZA	ZG	ZG

a) Wählbarkeit: LT= Landtag; BÜ = Bürgerschaft; BT = Bundestag.

b) Mindestanzahl der gesetzlich oder verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Berufsrichter; bei Bayern einschließlich Präsident.

c) Anzahl der Verfassungsrichter, die nicht über die Befähigung zum Richteramt verfügen müssen. Nach § 5 Bay VfGHG sollen auch die „weiteren Mitglieder“ die „Befähigung zum Richteramt haben oder Lehrer der Rechtswissenschaft an einer bayerischen Universität sein“.

d) Danach müssen mindestens drei Verfassungsrichter Männer und drei müssen Frauen sein; im Saarland „soll“ dies seit 2014 so sein; in Rheinland-Pfalz „sollen“ bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen Frauen angemessen berücksichtigt werden.

e) In Bremen ist die Amtszeit aller Richter, in Hessen diejenige nichtberufsrichterlicher Richter, und in Bayern diejenige der weiteren Mitglieder an die Wahlperiode des jeweiligen Landesparlamentes gekoppelt.

f) KW = Keine Wiederwahl, EW = Einmalige Wiederwahl; UW = Wiederwahl unbegrenzt möglich.

g) EM = einfache Mehrheit (= Mehrheit abgegebener Stimmen); AM = absolute Mehrheit (= Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder); ZA = zwei Drittel der abgegebenen Stimmen; ZG = zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder (in Hessen bezieht sich die Angabe auf den Wahlausschuss mit 8 Abgeordneten).

Quelle: Flick 2011b, S. 53ff.; eigene Ergänzungen; Landesverfassungen; Verfassungsgerichtsgesetze der Länder.

2 Wahl und Zusammensetzung der Richterinnen und Richter

Das für Verfassungsrechtsprechung typische „Oszillieren zwischen der Sphäre des Politischen und der Sphäre des Rechts“ (Haack 2010, S. 217) hat Folgen für die Wahl und die Zusammensetzung der Richterschaft. Denn Wahlmodi, Zusammensetzung der Richterschaft und die Bestimmungen zur Wählbarkeit müssen eine „sachlich bedingte Politiknähe mit einer verfassungsrechtlich geforderten Unabhängigkeit gegenüber den politischen Kräften vereinbar“ machen (Haack 2010, S. 217). Dieses Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation über politisch organisierte Wahlverfahren und gleichzeitiger Unabhängigkeit der Gewählten ebenso wie der Institution ist nicht auflösbar. Die Regelungen zur Wahl von Verfassungsrichtern können „nur dazu dienen, diesen Einfluss zu kanalisieren, zu moderieren und erkennbar zu machen“ (Haack 2010, S. 218), wobei auch eine „hohe Qualifikation der Richter und die Richterlichkeit ihrer Amtsführung sichergestellt werden“ müssen (Böckenförde 1999, S. 177). Diesen Anforderungen kann in variierender Form entsprochen werden (Harms-Ziegler 1998; Gärditz 2013; Knöpfle 1983), wobei sich fünf Dimensionen unterscheiden lassen: Wählbarkeit (a), Anzahl (b), Zusammensetzung (c), Amtszeit und Wiederwahlmöglichkeit (d), Mehrheitserfordernis (e) (Tab. 1.2).

(a) Wählbarkeitskriterien legen die Bedingungen fest, die Kandidaten erfüllen müssen, um Verfassungsrichter werden zu können (Gärditz 2013, S. 467f.). Neben Qualifikationsanforderungen lassen sich in diesem Kontext drei Aspekte unterscheiden: Erstens können in allen Bundesländern das Amt eines Verfassungsrichters nur Personen bekleiden, die auch zum jeweiligen Landesparlament bzw. zum Bundestag wählbar sind. Damit werden vor allem strafrechtlich vorbelastete Kandidaten ausgeschlossen. Eine Wählbarkeit zum Bundestag soll den Kreis möglicher Kandidaten erweitern und kann die „rechtsstaatliche Distanz zur [...] oftmals eng verflochtenen ‚Juristenszene‘ amtsadäquat erhöhen“ (Gärditz 2013, S. 468). Mit der Wählbarkeit zum Landesparlament soll garantiert werden, dass Richter mit landesspezifischen Problemlagen und Besonderheiten vertraut sind. Zweitens, Inkompatibilitätsregeln sollen sicherstellen, dass Verfassungsrichter keiner anderen Staatsgewalt angehören; sie dürfen also nicht gleichzeitig der Verwaltung, einem Parlament oder einer Regierung angehören. Ausgenommen von dieser Regel sind nur Professoren des Rechts an staatlichen Hochschulen sowie Berufsrichter, die z.T. ex officio einem Landesverfassungsgericht angehören. Diese Unvereinbarkeit ergibt sich zwingend aus dem Gewaltenteilungsprinzip und soll die Unabhängigkeit der Richter gewährleisten, also Interessenkonflikte ausschließen. Unterlaufen werden könnte dies durch Laienrichter sowie dadurch, dass die Tätigkeit als Verfassungsrichter in den Ländern ehrenamtlich erfolgt. Dadurch sind Interessenkonflikte möglich, die in allen Bundesländern durch entsprechende Regeln, wie bei der Befangenheit von Richtern zu verfahren ist, ausgeschlossen werden sollen. Schließlich soll mit der Festlegung von Mindestaltersgrenzen von 35 bzw. 40 Jahren gewährleistet werden, dass nur Personen mit ausreichender Lebens- und Berufserfahrung das Amt eines Verfassungsrichters ausüben. Die Festlegung einer Höchstaltersgrenze in fünf Bundesländern (MV, NRW, RP, SN und TH) soll sicherstellen, dass die Verfassungsrichter über die notwendige gesundheitliche Leistungsfähigkeit verfügen.

(b) Die Anzahl der Richter variiert zwischen 38 (Bayern) und 7 (HB, MV, NRW, SN und SH); die Hälfte der Landesverfassungsgerichte verfügt über 9 Richter, das hessische über 11, das saarländische über 8. In zwölf Bundesländern sind zudem Stellvertreter zu wählen, die einzelnen Richtern zugeordnet sind, um auch bei Verhinderung oder Ausscheiden eines Richters einen reibungslosen Verfahrensablauf zu gewährleisten. Die hohe Anzahl beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof resultiert aus der Vorgabe, dass für bestimmte Verfahren unterschiedlich zusammengesetzte Spruchkörper zuständig sind, die bei Verfahren gegen ein Mitglied der Staatsregierung oder des Landtags aus 19, bei konkreten Normenkontrollverfahren aus 9 und in allen anderen Verfahren ebenfalls aus 9 Richtern bestehen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist damit gleichzeitig das einzige, das wichtige Entscheidungen nicht in der Vollversammlung trifft – also im Plenum –, sondern durch den jeweiligen Spruchkörper, wobei grundsätzlich keine Enthaltung möglich ist.

(c) Eng verknüpft mit der Anzahl der Richter sind Vorgaben über die Zusammensetzung der Richterschaft. Das umfasst Regeln zur *ex-officio*-Mitgliedschaft, zur Anzahl von Berufsrichtern, zur Anzahl möglicher Laienrichter und zu Geschlechterquoten. In drei Bundesländern (HB, NRW und RP) gehören Präsidenten von Oberlandes- oder Obergerverwaltungsgerichten kraft Amtes dem Verfassungsgerichtshof an, werden folglich nicht durch das Landesparlament gewählt (bis 1979 gehörten im Saarland die Präsidenten des Oberlandes- und des Obergerverwaltungsgerichts ebenfalls *ex officio* dem Verfassungsgericht an; in Hamburg war bis 1996 der Präsident des Oberlandesgerichtes qua Amt Präsident des Verfassungsgerichtshofs). Zusammen mit den Bestimmungen über die Mindestanzahl von Berufsrichtern soll damit eine Verbindung zur Fachgerichtsbarkeit und eine möglichst hohe Qualität der Verfassungsrechtsprechung ebenso garantiert werden wie die „Vorhersehbarkeit und Stabilität der Rechtsanwendung“ (Gärditz 2013, S. 461). Gleichzeitig werden mit der Kombination aus „gekorenen“ und „geborenen“ Richtern unterschiedliche Legitimationsketten geflochten: Die „gekorenen“ Richter werden durch ein Landesparlament gewählt, die „geborenen“ durch einen Minister ernannt, der parlamentarisch zur Rechenschaft gezogen werden kann (Rohde 2010, S. 223; Thierse/Hohl, Ketelhut, Glaab, Blumenthal, alle in diesem Band). Ebenfalls eher dem Gerichts- als dem Organcharakter entspricht die Vorgabe, dass – außer in Mecklenburg-Vorpommern – in allen Bundesländern eine Mindestanzahl von Berufsrichtern dem Verfassungsgericht angehören muss. Laienrichter sind außer in Bayern und Schleswig-Holstein überall möglich, in Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland können sie sogar die Mehrheit bilden. Die Vertretung von „juristischen Laien“ in Verfassungsgerichten wurde mit unterschiedlichen Begründungsfiguren gerechtfertigt: In der Frühphase der Bundesrepublik sollten Laien eine Art Korrektiv darstellen für eine Richterschaft, der aufgrund ihrer Beteiligung an der NS-Diktatur – zumindest teilweise – begründetes Misstrauen entgegengebracht wurde. Hinzu trat das Argument, dass Landesverfassungsgerichte politische Streitfragen zu lösen haben; es könne daher nur von Vorteil sein, wenn auch Nichtjuristen an den Entscheidungen beteiligt seien (Fiedler 1983, S. 128ff.; Bachof 1968, S. 4; Gärditz 2013, S. 475f.). Allerdings ist „die Bilanz ernüchternd“ (Gärditz 2013, S. 473): Nach Gärditz (2013, S. 473) wurde von der Möglichkeit, Laienrichter zu berufen,

nur in zwei Ländern Gebrauch gemacht, und insgesamt waren zum Zeitpunkt von Gärditz' Untersuchung von 51 Stellen für Laienrichter lediglich 6 mit Nichtjuristen besetzt. In der Rechtsprechungspraxis blieben Laienrichter folglich bedeutungslos (Rinken 2000, S. 95; Gärditz 2013, S. 474; Koch-Baumgarten in diesem Band). In fünf Ländern ist zudem eine Geschlechterquote zumindest als „Soll-Bestimmung“ vorgesehen, die darin besteht, dass mindestens drei Verfassungsrichter Männer und drei Frauen sein müssen (BE, BB, NI) oder dass die Geschlechter angemessen zu berücksichtigen seien (RP, SL). Schließlich soll sich in Bremen in der Zusammensetzung der Richter die „Stärke der Fraktionen“ widerspiegeln, in Brandenburg sollen die „politischen Kräfte“ angemessen vertreten sein, und in Bayern werden die „weiteren Mitglieder“ vom Landtag nach den „Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt“ (§ 4 Abs. 2 BayVfGHG; Ketelhut, Lorenz, Weigl, alle in diesem Band). Doch unbeschadet der diversen Vertretungsregeln sind die Landesverfassungsgerichte mehrheitlich aus männlichen Juristen zusammengesetzt, wobei insgesamt das berufsrichterliche Element dominiert (Gärditz 2013).

(d) Amtszeit und Wiederwahl: Die Amtszeit von Verfassungsrichtern variiert zwischen 6 und 12 Jahren; in Bremen, Bayern und Hessen ist die Amtszeit einiger Richter an die Legislaturperiode gekoppelt, also auf 5 Jahre beschränkt. Hinzu kommen unterschiedlich ausgestaltete Wiederwahlmöglichkeiten. In drei Ländern ist eine Wiederwahl ausgeschlossen, in fünf eine einmalige möglich und in acht können Verfassungsrichter unbegrenzt wiedergewählt werden. In manchen Ländern konnten Verfassungsrichter aufgrund solcher Regelungen daher über ein Vierteljahrhundert amtieren (Blumenthal in diesem Band). Eine dezidiert „politische Komponente“ (Flick 2011b, S. 50) besteht in den Ländern, in denen die Amtszeit an die Legislaturperiode gebunden und in denen eine Wiederwahl möglich ist (BY, HB und HE). Hier eröffnet sich am ehesten die Möglichkeit, politisch unliebsame Verfassungsrichter am Beginn einer Legislaturperiode auszutauschen. Feste Amtszeiten ohne die Möglichkeit der Wiederwahl bestehen in drei Bundesländern (Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern); in diesen Ländern ist eine „politische Rechenschaftspflicht“ ausgeschlossen. Feste Amtszeiten in Verbindung mit einer ein- oder mehrmaligen Wiederwahl gibt es in der Mehrzahl der Bundesländer, hier könnten Richter also nicht wiedergewählt werden, wenn sie politisch missliebige Urteile fällen. Allerdings sind solche Fälle bisher nicht bekannt geworden (Gärditz 2013, S. 465). Insofern gilt das Primat der richterlichen Unabhängigkeit uneingeschränkt.

(e) Die Festlegung von Mehrheitserfordernissen und die Ausgestaltung der Wahlverfahren sollen eine Parteipolitisierung des Gerichtes verhindern und garantieren, dass Wahlen von Verfassungsrichtern nach demokratischen Grundsätzen erfolgen. Allerdings finden sich entsprechende Regelungen keineswegs in allen Ländern in den Verfassungen, wichtige Aspekte sind sogar überhaupt nicht normiert. Lediglich in sechs Ländern wird für die Wahl von Verfassungsrichtern eine Mehrheit von zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Landesparlamentes verlangt; in fünf Ländern bedarf es einer solchen Mehrheit bei den Abstimmenden; und in fünf Bundesländern reicht die einfache Regierungsmehrheit (für die Wahl der Präsidenten bzw. Vizepräsidenten gelten teilweise andere Anforderungen). Doch unabhängig von den rechtlich festgelegten Mehrheitserfor-