

Tanja Rippberger

**Zur Frage der Kompetenz
der Landesverfassungsgerichte
zur Überprüfung formellen
und materiellen Bundesrechts**



Herbert Utz Verlag · München

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Michael Lehmann, Dipl.-Kfm.
Universität München

Band 743

Zugl.: Diss., Saarbrücken, Univ., 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechanischem
oder ähnlichem Wege und der Speicherung in
Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2006

ISBN 3-8316-0604-8

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung in die Problematik	1
I.	Vorstellung des Themas und Gang der Untersuchung	1
II.	Grundrechtliche Bedeutung und Aktualität der Frage	2
1.	Die möglicherweise relevanten Grundgesetzartikel	2
2.	Bedeutung der Fragestellung für den einzelnen Bürger	4
3.	Die Problemlage im Spiegel der Rechtsprechung	5
a)	Erste Fallkonstellation:	6
b)	Zweite Fallkonstellation:	6
c)	Dritte Fallkonstellation:	7
d)	Vierte Fallkonstellation:	8
e)	Fünfte Fallkonstellation:	9
f)	Sechste Fallkonstellation:	10
g)	Siebte Fallkonstellation:	10
h)	Achte Fallkonstellation:	11
4.	Die Überlastung des Bundesverfassungsgerichts - ein zentrales Argument?	12
III.	Die Kompetenz der Landesverfassungsgerichte zur Überprüfung von Bundesrecht – ein typisch deutsches Problem?!	13
B.	Entwicklung der Problematik	18
I.	Das Selbstbewußtsein der Landesverfassungsgeber und der Verfassungsgerichte der neuen Länder	18

II

II. Der Honecker-Beschluß des Verfassungsgerichtshofes von Berlin vom 12. 1. 1993.....	20
III. Vorlagefrage des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 21. 9. 1995.....	21
IV. Der Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 10. 1997.....	22
1. Voraussetzungen der Befugnis der Landesverfassungsgerichte zur Überprüfung von Bundesrecht	22
2. Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG.....	28
3. Prozessuale Besonderheit des Verfahrens	28
V. Die Rechtsprechung der verschiedenen Landesverfassungsgerichte	30
1. Die Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte für materielles Bundesrecht wurde bisher offen gelassen	31
a) Saarland.....	31
b) Sachsen.....	33
2. Materielles Bundesrecht darf am Willkürmaßstab gemessen werden	35
a) Bayern	35
b) Brandenburg.....	37
c) Hessen	38
d) Rheinland-Pfalz.....	40
e) Thüringen	42
3. Materielles Bundesrecht darf uneingeschränkt am Maßstab der Landesverfassung gemessen werden – die Ansicht des Berliner Verfassungsgerichtshofes	43
4. Zusammenfassende Betrachtung der unterschiedlichen Auffassungen der Landesverfassungsgerichte	47

C. Fallgruppen der Überprüfung von Bundesrecht an landesverfassungsrechtlichen Maßstäben.... 49

- I. Mögliche Rechtsanwender von Bundesrecht und die Folgen im verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz..... 49**
 1. Landesbehörden wenden Bundesrecht an49
 2. Landesgerichte, die Bundesrecht anwenden bzw. in einem bundesrechtlich geordneten Verfahren entscheiden51
- II. Systematisierung der möglichen Fallgruppen nach Rechtsnormqualität 52**
 1. Bundesprozeßrecht und materielles Bundesrecht als Entscheidungsgrundlage der Landesstaatsgewalt53
 2. Bundesprozeßrecht und materielles Landesrecht als Entscheidungsgrundlage der Landesstaatsgewalt54
 3. Landesprozeßrecht und materielles Bundesrecht als Entscheidungsgrundlage der Landesstaatsgewalt55
- III. Quantifizierung der möglichen Fallgruppen..... 56**
- IV. Zusammenfassende Darstellung der möglichen Fallgruppen . 58**

D. Differenzierung zwischen formellem und materiellem Recht im Hinblick auf die Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte 60

- I. Differenzierung nach dem Beschwerdegegenstand 61**
 1. Der strukturelle Unterschied im Wesen zwischen formellem und materiellem Recht61
 2. Differenzierung aufgrund der unterschiedlichen Bestimmtheit/Finalität des bundesgesetzlichen Beschwerdegegenstandes.....62

IV

II. Differenzierung nach dem Prüfungsmaßstab	64
1. Unterschiedliche Folgen einer Rechtsverletzung bei formellen und bei materiellen Grundrechten	65
2. Unterschiedliche Bestimmtheit von formellen und materiellen Grundrechten	65
a) Verfahrensrechtliche Garantien des Landesverfassungsrechts....	66
b) Materiell-rechtliche Garantien des Landesverfassungsrechts	67
3. Untrennbarkeit von Verfahrensgrundrechten und einfachem Prozeßrecht	69
III. Differenzierung auf dem Boden des Bundesstaatsprinzips	70
IV. Differenzierung aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzordnung	73
V. Differenzierung aufgrund der unterschiedlichen Zurechenbarkeit der Rechtsverletzung	74
VI. Zusammenfassende Betrachtung der unterschiedlichen in Literatur und Rechtsprechung vertretenen Ansichten	75

E. Analyse der rechtlichen Grundlagen unter Berücksichtigung der in Rechtsprechung und Literatur angestellten Überlegungen

77

I. Wortlautauslegung.....	78
1. Art. 31 GG.....	78
2. Art. 142 GG.....	80
3. Art. 100 Abs. 3 GG.....	81
4. Landesverfassungen.....	82
a) Möglichkeit der Landesverfassungsgerichte, die Anwendung von Bundesrecht zu überprüfen	83

b) Subsidiarität der Landesverfassungsbeschwerde gegenüber der Bundesverfassungsbeschwerde.....	84
5. § 90 Abs. 3 BVerfGG	85
6. Vorgaben der Landesverfassungsgerichtsgesetze	88
a) Möglichkeit einer Landesverfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen, die auf Bundesrecht beruhen.....	88
b) Subsidiaritätsanordnung für das Landesverfassungsgericht gegenüber dem Bundesverfassungsgericht	89
c) Schlußfolgerung aus dem Vergleich der unterschiedlichen Regelungen der verschiedenen Landesverfassungsgerichtsgesetze	90
7. Normübergreifende Analyse der einzelnen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und Ergebnisformulierung.....	91
II. Systematische Auslegung: Verhältnis von Bundesrecht und Landesgrundrechten	95
1. Darstellung der in Literatur und Rechtsprechung vertretenen Theorien zur Beschreibung des Verhältnisses von Bund und Land.....	95
a) These der „Höherrangigkeit des Bundesrechts“	95
b) Theorie des „einheitlichen Grundrechts“	97
aa) Entstehung und wesentliche Aussagen dieser Theorie	97
bb) Die Position der Rechtsprechung.....	99
c) Theorie der streng getrennten Verfassungsräume	100
2. Systematische Auslegung der Art. 31 GG und Art. 142 GG.....	101
a) Systematische Einordnung von Art. 31 GG.....	101
b) Grundsätzliches zu den Tatbestandsmerkmalen und der Rechtsfolge des Art. 31 GG	105
aa) „Bund“ und „Land“	105
bb) „Recht“	105
cc) „bricht“	106

c)	Einzelne Anwendungsfälle zu Art. 31 GG	109
aa)	Kollision zwischen einfachem Bundesrecht und einfachem Landesrecht	109
bb)	Kollision zwischen Bundesrecht und Landesverfassungsrecht	111
	(1) Sind die Länder bei dem Erlass ihrer Verfassung an die Gegenstände gebunden, für die sie auch die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 70 ff. GG haben?	111
	(2) Sonstige Bindungen der Länder beim Erlass ihrer Verfassungen und die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen diese Bindungen	113
	(3) Modifikationen des Ergebnisses durch Art. 142 GG?	116
	(a) Systematische Einordnung des Art. 142 GG	116
	(b) Die Tatbestandsmerkmale des Art. 142 GG	119
	(c) Mindergewährleistung der Landesverfassungen	120
	(d) Mehrgewährleistungen der Landesverfassungen	122
d)	Die Reichweite der Wirkung des Art. 31 GG	125
aa)	Das Willkürkriterium	126
	(1) Die Rechtsprechung als hauptsächlicher Vertreter dieser Ansicht	127
	(2) Die kritischen Literaturstimmen	129
	(3) Bewertung der Prüfung am Willkürmaßstab	132
bb)	Ist Rechtsanwendung „Recht“ im Sinne von Art. 31 GG?	133
e)	Zusammenfassende Betrachtung zu Art. 31 GG	137
f)	Ausblick zum weiteren Gang der Untersuchung	138
3.	Bundesstaatsprinzip	138
a)	Grundsätzliches zum Bundesstaat	139
b)	Fallbezogene Erörterung des Bundesstaatsprinzips	140
c)	Zusammenfassende Betrachtung zum Bundesstaatsprinzip	142
4.	Kompetenz der Landesverfassungsgerichte aus der Natur der Sache, die Anwendung von Bundesrecht am Maßstab der Landesverfassungen zu überprüfen	144

5. Diskussion der Theorien von Literatur und Rechtsprechung zur Beschreibung des Verhältnisses von Bund und Land	148
a) Bewertung der These von der „Höherrangigkeit des Bundesrechts“	148
b) Bewertung der Theorie des „einheitlichen Grundrechts“	149
c) Bewertung der Theorie der getrennten Verfassungsräume.....	151
6. Ergebnis der systematischen Auslegung.....	153
III. Historische Auslegung	154
1. Wille des parlamentarischen Rates bei Schaffung der Art. 31 GG und Art. 142 GG	154
2. Das Verhältnis der Landesverfassungsgerichte zum Bundesverfassungsgericht	155
a) Allgemeines zum Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichten	155
b) Die Abschaffung der Subsidiarität der saarländischen Landesverfassungsbeschwerde gegenüber der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.....	156
3. Historische Entwicklung des Art. 100 Abs. 3 GG	159
4. Zusammenfassende Betrachtung zur historischen Auslegung.	160
IV. Teleologische Auslegung.....	162
1. Teleologische Auslegung des Art. 100 Abs. 3 GG	162
a) Allgemeines Verständnis von Art. 100 Abs. 3 GG im Lichte der Fragestellung, ob Landesverfassungsgerichte die Anwendung von Bundesrecht überprüfen dürfen.....	163
b) Interpretation des Art. 100 Abs. 3 GG aus Bundessicht.....	164
c) Interpretation des Art. 100 Abs. 3 GG durch die Rechtsprechung	164
d) Kann Sinn und Zweck des Art. 100 Abs. 3 GG gewahrt werden, wenn man ihn für Vorlagen zuläßt, bei denen es um Fragen der Auslegung von Bundesrecht im Lichte des Landesverfassungsrechtes geht?	165

VIII

e) Schlußfolgerung aus der teleologischen Auslegung des Art. 100 Abs. 3 GG unter Einbeziehung der Auffassungen in der Rechtsprechung	170
2. Die Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte für die Anwendung von Bundesrecht im Lichte der Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 Hs. 2 GG)	171
a) Allgemeines zur Bindung an Gesetz und Recht	171
b) Bindung der Landesstaatsgewalt an Gesetz und Recht	172
c) Schlußfolgerungen aus der Bindung der Landesstaatsgewalt an Gesetz und Recht	176
3. Die Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte für die Anwendung von Bundesrecht im Lichte des Bundesstaatsprinzips	177
4. Gewähren effektiven Rechtsschutzes	180
5. Die Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte im Lichte des Verhältnisses von Rechtsetzung und Rechtsanwendung	183
a) Trennung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung	184
b) Einheit von Rechtsetzung und Rechtsanwendung	186
c) Differenziertere Beschreibung des Verhältnisses von Rechtsanwendung und Rechtsetzung	189
6. Zusammenfassende Betrachtung zur teleologischen Auslegung 	196
V. Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte für die Kontrolle von Bundesrecht	197
1. Rechtsstaatliche Grenzen der Prüfungskompetenz.....	197
a) Wahrung der Rechtssicherheit	198
b) Wahrung der Rechtseinheit	199
2. Gleichheitsrechtliche Grenzen der Prüfungskompetenz.....	206

a) Gewährung des gleichen Zugangs zu Gericht	206
aa) Möglicher Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG.....	206
bb) Möglicher Verstoß gegen die Rechtsschutzgleichheit (Art. 19 Abs. 4 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG)	208
b) Gleichheit der Rechtsanwendung (Art. 3 Abs. 1 GG)	209
3. Die Gültigkeitsherrschaft des Bundesverfassungsgerichts für Bundesrecht: Trennen von Normen mit offenem/abschließendem Tatbestand bzw. Ermessensspielraum/gebundener Rechtsfolge?	213
a) Ansicht, nach der die Anwendung einer Bundesnorm nicht vom Landesverfassungsrecht beeinflussbar ist	214
b) Ansichten, nach denen die Beeinflussung der Anwendung einer Bundesnorm durch die Landesverfassung zulässig ist	217
aa) Inhaltsgleich soll das als Prüfungsmaßstab herangezogene Landesgrundrecht nur sein müssen, wenn die Bundesnorm abschließend ist.....	217
bb) Nur inhaltsgleiche Landesgrundrechte können die Anwendung der Bundesnormen beeinflussen.....	220
cc) Vorschlag: Prüfungsbefugnis der Landesverfassungsgerichte bei Inhaltsgleichheit ohne Rücksicht auf die Bestimmtheit der Bundesnorm	223
(1) Die verschiedenen Problemstellungen bei unterschiedlich bestimmten Normen	223
(2) Eine Trennung nach dem Bestimmtheitsgrad der Normen ist nur idealtypisch möglich.....	224
(3) Grundrechtsverstoß auf Grundlage einer Bundesnorm ist unabhängig von der Bestimmtheit der Norm dem Landesgericht zurechenbar	226
(4) Mögliche Vorgehensweise der Landesverfassungsgerichte bei der Annahme einer Prüfungskompetenz für die Anwendung von Bundesrecht durch Landesgerichte, die unabhängig von der Bestimmtheit der bundesrechtlichen Norm ist	227

(a) Bejahen der abstrakten Vereinbarkeit von Landesgrundrechten mit dem gesamten Bundesrecht gemäß Art. 31, 142 GG durch das Landesverfassungsgericht	227
(b) Ergebnisgleichheit zwischen der Beurteilung des Sachverhaltes am Maßstab der Bundes- und der Landesgrundrechte	227
(c) Keine Ergebnisgleichheit zwischen der Beurteilung des Sachverhaltes am Maßstab der Bundes- und der Landesgrundrechte	228
c) Schlußfolgerungen zu dem vorgeschlagenen Prüfungsprogramm der Landesverfassungsgerichte	229

VI. Zusammenfassende Betrachtung..... 230

F. Bewertung der Differenzierungen zwischen formellem und materiellem Recht 233

I. Bewertung der Differenzierungen aufgrund des Beschwerdegegenstandes..... 233

1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede formellen und materiellen Rechts	234
a) Vorbetrachtung.....	235
b) Formelles Recht und materielles Recht in den verschiedenen Rechtsgebieten	236
aa) Zivilrecht.....	237
(1) Formelles Recht.....	237
(2) Materielles Recht.....	240
(3) Überschneidungen zwischen materiellem und formellem Zivilrecht	242
(4) Zusammenfassung.....	244
bb) Strafrecht.....	245
cc) Öffentliches Recht	246

c) Zusammenfassende Betrachtung zu den Eigenschaften des formellen und des materiellen Rechts	248
2. Bewertung der Differenzierung aufgrund der unterschiedlichen Eigenschaften formellen und materiellen Rechts	249
3. Bewertung der Differenzierung aufgrund unterschiedlicher Bestimmtheit von formellem und materiellem Recht.....	250
II. Bewertung der Differenzierung danach, ob Verfahrensgrundrechte oder inhaltliche Gewährleistungen der Landesverfassung verletzt wurden.....	251
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verfahrensgrundrechten und materiellen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen.....	252
a) Allgemeines zu den Verfahrensgarantien	252
b) Verhältnis von Verfahrensgarantien und materiell-rechtlichen Gewährleistungen.....	253
c) Zusammenfassende Betrachtung zu den Verfahrensgrundrechten und den materiellen Verfassungsgarantien	257
2. Bewertung des Ansatzes, daß Rechtsverletzungen von formellen und materiellen Grundrechten unterschiedliche Folgen haben	258
3. Bewertung der Differenzierung, daß formelle und materielle Grundrechte unterschiedlich bestimmt sind	259
4. Bewertung des Ansatzes, daß Verfahrensgrundrechte und einfaches Prozeßrecht untrennbar sind	262
III. Bewertung der Differenzierung auf dem Boden des Bundesstaatsprinzips	264
IV. Bewertung der Differenzierung aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzordnung	266
V. Bewertung der Differenzierung aufgrund der unterschiedlichen Zurechenbarkeit der Rechtsverletzung	268

VI. Zusammenfassende Betrachtung zu der Bewertung der zwischen formellem und materiellem Recht differenzierenden Ansichten.....	270
--	------------

G. Zusammenfassender norm- und auslegungsübergreifender Begründungsansatz für die Annahme einer Kompetenz der Landesverfassungsgerichte.....	273
---	------------

I. Herleitung der grundsätzlichen Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte	273
--	------------

II. Verletzung durch die Staatsgewalt des Landes, auch wenn eine Bundesnorm angewendet wurde	275
---	------------

III. Unabhängigkeit der Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte von der Bestimmtheit der Bundesnorm.....	276
---	------------

IV. Keine Differenzierung zwischen formellem und materiellem Bundesrecht	277
---	------------

V. Folgen dieser Lösung für die Rechtsprechungsbeispiele	277
---	------------

1. Erste Fallkonstellation	278
---	------------

2. Zweite Fallkonstellation	278
--	------------

3. Dritte Fallkonstellation.....	279
---	------------

4. Vierte Fallkonstellation	279
--	------------

5. Fünfte Fallkonstellation.....	280
---	------------

6. Sechste Fallkonstellation	281
---	------------

7. Siebte Fallkonstellation.....	282
---	------------

8. Achte Fallkonstellation	282
---	------------

H.	Rechtspolitische Überlegungen zu der vorgeschlagenen Lösung	283
I.	Das Ergebnis in Thesen.....	287

A. Einführung in die Problematik

I. Vorstellung des Themas und Gang der Untersuchung

Gegenstand dieser Arbeit ist die Untersuchung, ob Landesverfassungsgerichte befugt sind, Akte der Landesstaatsgewalt, die auf Bundesrecht beruhen, auf ihre Vereinbarkeit mit der jeweiligen Landesverfassung zu überprüfen. Diese Problematik stellt sich vor allem bei der Landesverfassungsbeschwerde. Beispielsweise hat der Saarländische Verfassungsgerichtshof diese Frage in seinen Urteilen und Beschlüssen im Hinblick auf formelles Bundesrecht bejaht und im Hinblick auf materielles Bundesrecht offen gelassen.¹ Zur Beantwortung dieser Fragestellung wird folgende Vorgehensweise gewählt: Zuerst werden Bedeutung und Entwicklung der Rechtsprechung für die Prüfung von Bundesrecht durch die Landesverfassungsgerichte erörtert. Anschließend sind die unterschiedlichen Ansichten in der Rechtsprechung dargestellt. Danach werden mögliche Begründungsansätze im Hinblick auf eine bloße Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte für formelles Bundesrecht vorgestellt. Im Anschluß daran wird eine mögliche Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte an den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschriften nach den juristischen Auslegungsmethoden untersucht. Die Überlegungen in der Literatur sind dabei berücksichtigt. Da insbesondere die Frage der Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte im Hinblick auf das *materielle* Bundesrecht zu beantworten ist, werden bei der Bewertung der Begründungsansätze, die nur formelles Bundesrecht als Prüfungsgegenstand bei den Landesverfassungsgerichten zulassen, die Eigenschaften formellen und materiellen Rechts sowie die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verfahrensgarantien und materiellen Grundrechten erörtert. Aufgrund dieser Untersuchung kann die Frage beantwortet werden, ob sich die Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte lediglich auf die Anwendung formellen Bundesrechts erstreckt. Letztlich wird das Ergebnis der Untersuchung zusammengefaßt, unter rechtspolitischen Aspekten beleuchtet und in Thesen formuliert.

¹ SaarlVerfGH, Beschluß vom 19. 3. 2004 – Lv 6/03 –, S. 1 (5); Beschluß vom 19. 3. 2004 – Lv 7/03 –, S. 1 (6); Beschluß vom 19. 3. 2004 – Lv 8/03 –, S. 1 (3).

II. Grundrechtliche Bedeutung und Aktualität der Frage

1. Die möglicherweise relevanten Grundgesetzartikel

Zu betonen ist, daß eine Landesverfassungsbeschwerde gegen Akte der Staatsgewalt des Landes, die auf Bundesrecht beruhen – betrachtet man nur den Wortlaut der jeweiligen Verfassung – grundsätzlich nur in neun Bundesländern erhoben werden kann.² Die Landesverfassungsgerichte dieser neun

² Art. 66 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Neubekanntmachung vom 15. 12. 1998, GVBl. S. 991, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. 11. 2003 GVBl. S. 816, (BayVerf); Art. 84 Nr. 5 der Verfassung von Berlin in der Fassung vom 23. 11. 1995, GVBl. S. 779, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. 5. 2004 GVBl. S. 214, (BerlVerf); Art. 113 Nr. 4 der Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 20. 8. 1992, GVBl. I S. 298, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 6. 2004, GVBl. I S. 254, (BbgVerf); Art. 113 Abs. 3 der Verfassung des Landes Hessen in der Fassung vom 1. 12. 1946, GVBl. S. 229, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18. 10. 2002, GVBl. I S. 626 ff., (HessVerf); Art. 53 Nr. 7 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 23. 5. 1993, GVOBl. S. 372, zuletzt geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 4. 4. 2000, GVBl. S. 158, (M-VVerf); Art. 130 a der Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 18. 5. 1947, VOBl. S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 6. 2004, GVBl. S. 321, (Rh-PfVerf); Art. 97 Nr. 4 der Verfassung des Saarlandes in der Fassung vom 15. 12. 1947, ABl. S. 1077, zuletzt geändert durch das Gesetz Nr. 1438 zur Änderung der Verfassung vom 5. 9. 2001, ABl. S. 1630, (SaarlVerf); Art. 81 Nr. 4 der Verfassung des Freistaates Sachsen in der Fassung vom 27. 5. 1992, GVBl. S. 243, (SächsVerf); Art. 80 Nr. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen in der Fassung vom 25. 10. 1993, GVBl. S. 625, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 24. 11. 2003, GVBl. S. 494, (ThürVerf); In Sachsen-Anhalt ist eine Landesverfassungsbeschwerde nur gegen Akte der Staatsgewalt des Landes möglich, die auf Landesrecht beruhen, Art. 75 Nr. 6 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 16. 7. 1992, GVBl. S. 600, (VerfLSA); In Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gibt es keine Landesverfassungsbeschwerde; Schleswig-Holstein richtete kein Landesver-

Bundesländer behandeln das Institut der Landesverfassungsbeschwerde allerdings nicht einheitlich, sondern sie vertreten unterschiedliche Auffassungen, inwieweit die Möglichkeit der Landesverfassungsbeschwerde bzw. Popularklage bzw. Grundrechtsklage³ auch in Anspruch genommen werden sollte.

Die unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe, die die Landesverfassungsgerichte anwenden, sind im Hinblick auf die bundesstaatliche Gesamtverfassung nicht einfach hinnehmbar. Zum einen könnte die Einheitlichkeit und Sicherheit des Rechts nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG)⁴ betroffen sein. Wenn zum Beispiel die Landesverfassungsgerichte die Kompetenz zur Überprüfung von Bundesrecht in Anspruch nehmen, könnte das bedeuten, daß Bundesrecht innerhalb des Bundes unterschiedliche Auslegungsvarianten erfährt. Dies widerspricht möglicherweise dem Grundsatz der Rechtseinheit. Außerdem kann die Rechtssicherheit im Bund nur gewahrt werden, wenn die Vereinbarkeit des als Prüfungsmaßstab herangezogenen Landesgrundrechts mit den Art. 31, 142 GG zweifelsfrei feststellbar ist. Darüber hinaus widerspräche es dem Bundesstaatsprinzip, insbesondere der Pflicht zur Bundestreue nach Art. 28 Abs. 1, 20 Abs. 1 GG, wenn ein Landesgericht eine Prüfungskompetenz für Akte der Landesstaatsgewalt, welche auf Bundesrecht beruhen, für sich in Anspruch nähme, eine solche Befugnis aber nicht mit der Gesamtverfassung des Bundesstaates vereinbar wäre.

fassungsgericht ein, sondern nimmt das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 99 GG in Anspruch.

³ In Bayern spricht man von Popularklage, wenn sich der Beschwerdeführer gegen eine Rechtsvorschrift richtet oder von einer Verfassungsbeschwerde, wenn ein Bürger eine Verletzung seiner Grundrechte durch einen Einzelakt geltend macht. Letzterer Begriff ist auch die gängige Terminologie in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Hessen dagegen heißt diese Verfahrensart Grundrechtsklage.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. 5. 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch das 51. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96) vom 26. 7. 2002, BGBl. I 2863.

2. Bedeutung der Fragestellung für den einzelnen Bürger

Auch für den Bürger kann die Frage, ob Landesverfassungsgerichte Bundesrecht am Maßstab der jeweiligen Landesverfassung überprüfen dürfen, von praktischer Bedeutung sein. Um dies zu verdeutlichen, soll ein Beispiel angeführt werden:⁵ Gerade in den neuen Bundesländern gewährleisteten die Verfassungen einige Garantien, die bundesrechtlich nur einfachgesetzlich verbürgt sind. Art. 25 Abs. 3 BbgVerf zum Beispiel garantiert die Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache. Eine entsprechende grundgesetzliche Bestimmung gibt es dazu nicht. Nur einfachgesetzlich wird im Einigungsvertrag festgelegt, daß in Brandenburg für die Minderheit der Sorben eine Ausnahme von § 184 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)⁶ - der festlegt, daß deutsch die alleinige Gerichtssprache ist - gemacht werden muß. Fühlt sich nun ein Bürger des Landes Brandenburg in seinem Grundrecht aus Art. 25 Abs. 3 BbgVerf verletzt, so hätte eine Bundesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung dieses Grundrechtes nur wenig Aussicht auf Erfolg, da keine Verletzung spezifischen Bundesverfassungsrechtes vorliegt, sondern lediglich einfaches Bundesrecht falsch angewandt worden wäre. Eine Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht von Brandenburg könnte dagegen dem Anliegen des Klägers gerecht werden. In diesem Verfahren hätte der Kläger mit der Behauptung, er sei in spezifischem Landesverfassungsrecht verletzt worden, zumindest Aussicht auf Erfolg. Ließe man die Landesverfassungsbeschwerde aber nur zu, sofern die Entscheidung des Gerichts im Ausgangsfall, durch die sich der Beschwerdeführer in Art. 25 Abs. 3 GG verletzt fühlte, sowohl in verfahrensrechtlicher Hinsicht als auch in materieller Hinsicht auf Landesrecht beruht, könnte keine Landesverfassungsbeschwerde erhoben werden, denn überwiegend ist zumindest das gerichtliche Verfahren bundeseinheitlich geregelt. Eine Bundesverfassungsbeschwerde ist aber - wie gezeigt - nicht gleich geeignet, die Rechtsverletzung des Klägers zu beheben.

⁵ Angelehnt an *Fabian Wittreck*, Das Bundesverfassungsgericht und die Kassationsbefugnis der Landesverfassungsgerichte – Anmerkung zu BVerfGE 96, 345, DÖV 1999, 634 (638).

⁶ Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. 5. 1975, BGBl. I S. 1077, zuletzt geändert durch das Erste Gesetz zur Modernisierung der Justiz (1. Justizmodernisierungsgesetz) vom 24. 8. 2004, BGBl. I 2198.

Deshalb kann es auch für den einzelnen Bürger von Bedeutung sein, ob eine Landesverfassungsbeschwerde erhoben werden kann, auch wenn ihr Bundesrecht zugrunde liegt.

Darüber hinaus ist der Bürger auch in anderer Weise von der Entscheidung, ob Landesverfassungsgerichte Bundesrecht am Maßstab der Landesverfassungen messen dürfen, betroffen. Er könnte zum einen in seinem Grundrecht auf Rechtsschutzgleichheit gemäß Art. 19 Abs. 4 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein. Der Staat ist verpflichtet, effektiven und gleichen Rechtsschutz für alle Bürger nach Art. 19 Abs. 4 GG zu gewähren. Der Bürger eines Bundeslandes, welches die Landesverfassungsbeschwerde gegen Akte der Staatsgewalt des Landes, die auf Bundesrecht beruhen, nicht vorsieht, könnte in seinen Rechtsschutzmöglichkeiten benachteiligt sein, gegenüber einem Bürger, dessen Bundesland Landesgesetzgeber die Landesverfassungsbeschwerde einrichtete. Allerdings könnte durch die Möglichkeit einer Landesverfassungsbeschwerde gegen Bundesrecht der Rechtsschutz beim Bundesverfassungsgericht schneller und effektiver werden. Dies entspräche dem Ziel der Regelung des Art. 19 Abs. 4 GG. Zum anderen könnte der einzelne Bürger in seinem Grundrecht auf Rechtsanwendungsgleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein. Ein Verstoß gegen dieses Grundrecht käme dann in Betracht, wenn zu befürchten wäre, daß eine bundesrechtlich einheitlich geregelte Norm in einem Bundesland anders angewendet wird als in einem anderen Bundesland. All diese Fragen gilt es zu beantworten.

3. Die Problemlage im Spiegel der Rechtsprechung

Die praktische Relevanz der Problematik der Annahme einer Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte für Bundesrecht läßt sich weiter verdeutlichen, betrachtet man einige Beispiele aus der Rechtsprechung. Am Ende dieser Arbeit sind alle hier dargestellten Fälle nochmals anzusprechen. Die Beispiele aus der Rechtsprechung werden dann nach dem in dieser Arbeit entwickelten Rechtsverständnis zur Frage der Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichte gelöst. Dies ermöglicht nochmals eine praktische Verdeutlichung der gefundenen Ergebnisse.

a) Erste Fallkonstellation:⁷

Der Kläger verlangte vom Beklagten für den Druck von Preislisten den vereinbarten Werklohn von 3885, 85 DM [1982, 58 €] und erhob deswegen Klage beim Amtsgericht München. Das Amtsgericht wies die Klage ab, weil der Kläger die Liefertermine nicht eingehalten und auch nicht fristgerecht geliefert habe, nachdem der Beklagte eine letzte Frist unter Androhung der Ablehnung der Annahme gesetzt habe. Gegen das Urteil legte der Kläger Berufung ein, mit der Begründung, daß er schon in der ersten Instanz eine Verspätung einer ersten Teillieferung und die Ablehnungsandrohung bestritten habe. Hierüber, so die Argumentation des Klägers, hätte das Amtsgericht Beweis erheben müssen. Das Landgericht wies die Berufung am 28. 4. 1998 zurück und führte aus, daß die Kammer vom Tatbestand der Erstinstanz auszugehen habe. Danach sei unstreitig, so die Auffassung des Gerichts, daß der Kläger mehrere mit dem Beklagten vereinbarte Termine nicht eingehalten habe. Der Kläger erhob Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof und rügte damit die Verletzung des gerichtlichen Gehörs (Art. 91 Abs. 1 BayVerf), weil das Landgericht auf Grund falscher Anwendung des § 314 ZPO im Berufungsverfahren seinen Sachvortrag nicht berücksichtigte. Außerdem, so die Begründung des Beschwerdeführers, verstoße die Entscheidung gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BayVerf) und gegen den Grundsatz, daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden dürfe (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BayVerf).

b) Zweite Fallkonstellation:⁸

Die Beschwerdeführerin befand sich seit 1989 in Untersuchungshaft. Sie wurde beschuldigt, in Peru, der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien von etwa September 1987 bis Ende August 1988 als Mitglied einer Bande mit Kokain gehandelt zu haben. Mit Beschluß vom 23. 4. 1991 ließ das Landgericht Berlin die Anklage der Staatsanwaltschaft vom 15. 11. 1990 unter Eröffnung des Hauptverfahrens zu. Die Untersuchungshaft wurde dabei vom Gericht mit der Maßgabe als fortdauernd erklärt, daß die Beschwerdeführerin der

⁷ BayVerfGH, 53, 16 ff.

⁸ BerlVerfGH, NJW 1993, 513 ff.

aus dem Anklagesatz und Eröffnungsbeschluß hervorgehenden Taten dringend verdächtig sei und Fluchtgefahr wegen der Höhe der zu erwartenden Strafe bestehe. Am 1. 7. 1992 legte die Beschwerdeführerin Haftbeschwerde ein, der nicht abgeholfen wurde. Das Kammergericht hat mit Beschluß vom 17. 8. 1992 unter Hinweis auf den Nichtabhilfebeschluß des Landgerichtes Berlin wegen des Vorliegens eines dringenden Tatverdachtes und seiner weiteren Erhärtung im Verlaufe der Hauptverhandlung die Haftbeschwerde verworfen. Wegen der außerordentlichen Höhe der zu erwartenden Strafe sei auch nach über drei Jahren Haftdauer die Fluchtgefahr so hoch, so die Begründung des Gerichts, daß der Zweck der Untersuchungshaft nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen nach § 116 Strafprozeßordnung (StPO)⁹ erreicht werden könne. Die Beschwerdeführerin legte gegen den Nichtabhilfebeschluß des Landgerichtes Berlin und den Verwerfungsbeschluß des Kammergerichtes wegen Verletzung ihres Grundrechtes auf Freiheit der Person (Art. 9 Abs. 1 der damals geltenden Fassung der Verfassung von Berlin (BerlVerf a. F.),¹⁰ heute Art. 8 Abs. 1 BerlVerf) Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Berlin ein.

c) **Dritte Fallkonstellation:**¹¹

Zwei Hosen des Beschwerdeführers wurden beim beklagten Reinigungsunternehmen während eines Reinigungsvorganges durch Verfärbungen irreparabel beschädigt. Mit Mahnbescheid machte der Beschwerdeführer im Ausgangsverfahren deswegen Schadensersatz in Höhe von 457 DM [233, 16 €] geltend. Das Verfahren ruhte dann eine Zeit beim Amtsgericht Starnberg, weil die Reinigungsfirma aus abgetretenen Rechten der Kunden beim Landgericht München einen Prozeß gegen die Firma führte, bei der das für die Verfärbung ursächliche Sakko gekauft worden war. Das Landgericht München wies diese

⁹ Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. 4. 1987, BGBl. I S. 1074, 1319, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Verletzten im Strafverfahren (Opferrechtsreformgesetz – OpferRRG) vom 24. 6. 2004, BGBl. I 1354.

¹⁰ Verfassung von Berlin in der Fassung vom 1. 9. 1950, VOB. I S. 433, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. 10. 1990, GVBl. S. 2136.

¹¹ BayVerfGH 53, 113 ff.

Klage ab. Daraufhin wies auch das Amtsgericht Starnberg die Klage des Beschwerdeführers am 30. 12. 1998 ab. Dieser erhob daraufhin Verfassungsbeschwerde beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof und rügte die Anwendung des § 635 der damaligen Fassung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB [12. 98])¹² durch das Amtsgericht Starnberg. Die Entscheidung verstöße gegen das Willkürverbot (Art. 118 BayVerf) und gegen das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 Satz 1 BayVerf), so die Begründung des Beschwerdeführers.

d) Vierte Fallkonstellation:¹³

Der Antragsteller mietete vom Kläger des Ausgangsverfahrens eine Tiefgarage. Die Miete zahlte er nicht in voller Höhe. Er forderte dagegen den Kläger schriftlich auf, verschiedene Mängel zu beseitigen. Der Vermieter lehnte eine Beseitigung der Mängel ab. Daraufhin kündigte der Antragsteller ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist das Mietverhältnis. Der Kläger verlangte mit beim Amtsgericht Frankfurt am Main erhobener Klage die Zahlung rückständiger Miete. Das Amtsgericht wies die Klage ab. Daraufhin legte der Kläger Berufung ein. Das Landgericht Frankfurt am Main änderte im Berufungsverfahren das Urteil des Amtsgerichtes ab und verurteilte den Beklagten des Ausgangsverfahrens zur Zahlung weiterer Mietrückstände und Zinsen. Die Kündigung sei nämlich, so die Ansicht des Landgerichtes, verspätet gewesen. Am 29. 6. 2000 erhob der Antragsteller beim Staatsgerichtshof Grundrechtsklage gegen das Urteil des Landgerichtes. Er rügte die Verletzung des Grundrechts auf rechtliches Gehör gemäß Art. 3 HessVerf. Das Landgericht habe, so die Rechtsauffassung des Antragstellers, eine Überraschungsentscheidung getroffen. In der mündlichen Verhandlung habe es geäußert, so begründete der Antragsteller weiter, es halte die Kündigung gemäß § 542 des Bürgerlichen Gesetzbuches in der damaligen Fassung (BGB [11. 00])¹⁴ für berechtigt, weshalb

¹² Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 8. 1896, RGBl. S. 195, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zur Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 19. 12. 1998, BGBl. I S. 3826.

¹³ HessStGH, Beschluß vom 26. 9. 2001 – P. St. 1543, S. 1.

¹⁴ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 8. 1896, RGBl. S. 195, zuletzt geändert durch das Gesetz über Fernabsatzverträge und andere

nur über die Höhe der Minderung der Miete bis zur Rückgabe der Räume zu entscheiden sei. Im Urteil habe das Landgericht dann ohne vorherigen Hinweis auf die Änderung seiner Auffassung die Kündigung gemäß § 626 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)¹⁵ als verspätet zurückgewiesen. In § 542 BGB [11. 00] war im Gegensatz zum damaligen und heutigen Art. 626 Abs. 2 BGB nicht geregelt, innerhalb welchen Zeitraums eine Kündigung ausgesprochen werden muß.

e) Fünfte Fallkonstellation:¹⁶

Der Beschwerdeführer bezog seit dem Ableben seines Vaters schon in der Deutschen Demokratischen Republik eine Halbwaisenrente. Nach der Wiedervereinigung war die dem Beschwerdeführer zustehende Rente nach den Bestimmungen des Rechts der Bundesrepublik Deutschland geringer als die ihm nach übergeleitetem Recht der Deutschen Demokratischen Republik zustehende Rente. Bis Januar 1996 wurde dem Beschwerdeführer deswegen zusätzlich ein Auffüllbetrag gewährt. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte hob die Bewilligung des Auffüllbetrages mit der Begründung auf, daß dieser dem Beschwerdeführer seit dem erfolgreichen Abschluß des juristischen Studiums mit dem ersten Staatsexamen nicht mehr zustehe. Gegen diesen Bescheid erhob der Beschwerdeführer beim Sozialgericht Chemnitz Klage, welches die Klage mit Urteil abwies. Die gegen die Nichtzulassung der Berufung gerichtete Beschwerde wies das Sächsische Landessozialgericht mit Beschluß zurück. Mit seiner am 30. 4. 1998 eingegangenen Verfassungsbeschwerde wendete sich der Beschwerdeführer gegen die sozialgerichtlichen Entscheidungen. Aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen akademischen Ausbildungen (Art. 18 SächsVerf), des Eigentumsschutzes (Art. 31 SächsVerf) und der Rechtsstaatsgarantie (Art. 1 Satz 1 SächsVerf), so die Begründung des Beschwerdeführers, hätten die Sozialgerichte diese Rege-

Fragen des Verbraucherrechts sowie zur Umstellung von Vorschriften auf Euro vom 27. 6. 2000, BGBl. I S. 897, 1139.

¹⁵ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. 1. 2002, BGBl. I S. 42, 2909 und BGBl. I S. 738, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts vom 5. 5. 2004, BGBl. I S. 718.

¹⁶ SächsVGH, LVerfGE 9, 270.

lungslücke dahin schließen müssen, daß der Anspruch des Beschwerdeführers auf Gewährung eines Auffüllbetrages erst mit Ablegen der Zweiten Juristischen Staatsprüfung ende.

f) Sechste Fallkonstellation:¹⁷

Das Amtsgericht Kassel sprach den Antragsteller vom Vorwurf der Vergehen gegen die Abgabenordnung frei: Die im Anklagesatz bezeichneten Taten habe der Antragsteller nicht begangen, eine in Betracht kommende Steuerhinterziehung im Hinblick auf das Steuerjahr 1992 sei nicht angeklagt worden. Auf Sprungrevision der Staatsanwaltschaft hob das Oberlandesgericht Frankfurt am Main das amtsgerichtliche Urteil auf und verwies die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an eine andere Abteilung des Amtsgerichtes Kassel zurück. Zur Begründung führte das Revisionsgericht aus, daß die in der Anklage bezeichnete Tat entgegen der Auffassung des Amtsgerichtes Kassel auch die Hinterziehung von Einkommens- und Umsatzsteuer für das Jahr 1992 umfasse. Der Antragsteller erhob am 26. 2. 2001 Grundrechtsklage. Er rügte Verletzungen der Grundrechte aus Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 3 HessVerf durch die revisionsgerichtliche Auslegung des Begriffs der prozessualen Tat im Sinne des § 264 Abs. 1 StPO.

g) Siebte Fallkonstellation:¹⁸

Der Beschwerdeführer wurde beschuldigt, gemeinschaftlich eine schwere Körperverletzung begangen zu haben. Ihm wurde zur Last gelegt, bei Ausschreitungen während einer Demonstration durch Steinwürfe Verletzungen von Polizeibeamten und anderen Personen sowie die Sachbeschädigungshandlungen anlässlich der Ausschreitungen billigend in Kauf genommen zu haben. Ein Polizeibeamter wurde von einem unbekannten Täter durch einen Steinwurf verletzt. Das Amtsgericht Eberswalde ordnete an, dem Beschwerdeführer Körperzellen zu entnehmen, um die molekulargenetische Untersuchung zur Feststellung des DNA-Identifizierungsmusters durchzuführen gemäß § 81 g Abs. 1 der Strafprozeßordnung in der damaligen Fassung

¹⁷ HessStGH, Beschluß vom 10. 10. 2001 – P. St. 1629, S. 1.

¹⁸ VfGBbg, Beschluß vom 15. 11. 2001 – VfGBbg 49/01, 49/01 EA, S. 1.

(StPO a. F.)¹⁹. Die Beschwerde gegen diesen Beschluß wies das Landgericht Frankfurt (Oder) zurück. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügte der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 11 VerfBbg sowie einen Verstoß gegen das allgemeine Willkürverbot. Begründet wurde dies durch den Beschwerdeführer im Wesentlichen damit, daß die durch § 81 g Abs. 1 StPO a. F. erforderliche Prognoseentscheidung des Amtsgerichtes nicht alle relevanten für den Beschwerdeführer günstigen Tatsachen berücksichtige.

h) Achte Fallkonstellation:²⁰

Die Antragstellerin schloß einen notariellen Kaufvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland über ein mit einer Doppelhaushälfte bebautes Grundstück. Den Kaufpreis bezahlte die Antragsstellerin vor Abschluß des Vertrages. In der Folgezeit wurden das Grundstück und die Doppelhaushälfte vermessen, sowie ein Aufteilungsplan erstellt. Aus ihm ging hervor, daß die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Beklagten im Ausgangsverfahren - der Stadt Frankfurt am Main - vorgesehen war. Einer Eintragung wurde zwar durch die Antragstellerin widersprochen, das Grundbuchamt der Stadt Frankfurt am Main trug die beschränkte persönliche Dienstbarkeit dennoch in das Grundbuch ein. Die Antragstellerin erhob dagegen Klage gegen die Stadt Frankfurt am Main vor dem Landgericht Frankfurt am Main. Der Klage wurde stattgegeben. Auf die Berufung der Beklagten änderte das Oberlandesgericht Frankfurt am Main das Urteil des Landgerichtes ab. Zur Begründung führte es aus, daß nicht die Beklagte die sittenwidrige Schädigung gemäß § 826 BGB herbeigeführt habe, sondern die Bundesrepublik Deutschland. Daraufhin erhob die Antragstellerin Verfassungsbeschwerde wegen einer Verletzung der Eigentumsgarantie aus Art. 2 Abs. 3, 45 Abs. 1 und 2 HessVerf. durch die Auslegung des § 826 BGB. Zur Begründung führte die Antragstellerin an, die Beklagte habe

¹⁹ Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. 4. 1987, BGBl. I S. 1074, 1319, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Reform des Verfahrens bei Zustellung im gerichtlichen Verfahren (Zustellungsreformgesetz – ZustRG) vom 25. 6. 2001, BGBl. I 1206.

²⁰ Vereinfacht: HessStGH, Beschluß vom 12. 3. 2003 – P. St. 1438, S. 1.

als Trägerin öffentlicher Gewalt in ihr Eigentum eingegriffen. Sie habe, so die Antragstellerin weiter, Aufgaben der Stadtplanung verfolgt, öffentlich rechtliche Bindungen durch privatrechtliche Gestaltungsformen umgangen und sich grundrechtlichen Bindungen entzogen.

4. Die Überlastung des Bundesverfassungsgerichts - ein zentrales Argument?

Auch an einem weiteren Punkt erfährt die Aktualität des Themas eine Steigerung durch verschiedene Diskussionen, die in der Literatur geführt werden.²¹ So wird die Überlastung des Bundesverfassungsgerichts gerügt und weitergehend sogar zu dessen Entlastung eine neue Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts gegenüber den Landesverfassungsgerichten vorgeschlagen. Diskutiert wird hier zum Beispiel, daß die Landesverfassungsgerichte, soweit dies möglich ist, dem Bundesverfassungsgericht vorgeschaltet werden. Dies könnte dadurch geschehen, daß eine vorherige Landesverfassungsbeschwerde Zulässigkeitsvoraussetzung für die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht wird. Auch über den Ansatz, daß eine nachfolgende Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht in bestimmten Fällen ganz unzulässig sein solle, wird nachgedacht.²² Die Erwägungen zur Entlastung des Bundesverfassungsgerichts beruhen auf gut nachvollziehbaren Gründen, bewegte sich doch die Zahl der jährlichen Verfahrenseingänge beim Bundesverfassungsgericht in den Jahren von 1951 bis 1965 zwischen 500 und 1500. In der jüngeren Zeit von 1990 bis 2003 waren dagegen zwischen 4000 und 5000

²¹ Kai Danter, Entlastung des Bundesverfassungsgerichts durch Regionalisierung von Kompetenzen zu den Landesverfassungsgerichten, DÖV 1998, 239 (242); Christoph Enders, Die neue Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts, JuS 2001, 462 (466); Alfred Rinken, Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat, NordÖR 2000, 89 (91).

²² Danter, Entlastung des Bundesverfassungsgerichts durch Regionalisierung von Kompetenzen zu den Landesverfassungsgerichten, DÖV 1998, 239 (242); Enders, Die neue Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts, JuS 2001, 462 (466).

Verfahren pro Jahr zu verzeichnen.²³ Den Großteil der Verfahren stellten Verfassungsbeschwerden dar. So zählte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2003 5200²⁴ Eingänge, wovon 5055²⁵ Verfassungsbeschwerden waren. Ob man durch die Annahme einer Kompetenz der Landesverfassungsgerichte zur Überprüfung von Bundesrecht am Maßstab der Landesverfassung der Überlastung des Bundesverfassungsgerichts entgegenwirken könnte, bleibt noch zu erörtern.²⁶ Zudem müßte dann noch geprüft werden, ob die Landesverfassungsgerichte in ihrer jetzigen - überwiegend durch Ehrenämter und Nebentätigkeiten geprägten - Struktur den erhöhten Arbeitsaufwand bewältigten könnten. Das angesprochene Modell, welches die Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts vorsieht, müßte jedoch mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben vereinbar sein. Auch diese Aspekte sollen in der Arbeit untersucht werden.

III. Die Kompetenz der Landesverfassungsgerichte zur Überprüfung von Bundesrecht – ein typisch deutsches Problem?!

Natürlich stellt sich auch die Frage, ob ein ausführlicher Rechtsvergleich mit anderen Bundesstaaten einen Erkenntnisgewinn liefern kann. Um eine vergleichende Betrachtung durchführen zu können, müßte der zum Vergleich herangezogene Bundesstaat einen ähnlichen Staatsaufbau haben wie die Bun-

²³ BVerfG, Aufgaben, Verfahren und Organisation, Jahresstatistik 2003, Verfahrenseingänge pro Jahr und Senat, (Electronic ed: <http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?aufgaben> [30. 4. 2004]).

²⁴ BVerfG, Aufgaben, Verfahren und Organisation, Jahresstatistik 2003, Gesamteingänge, (Electronic ed: <http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?aufgaben> [30. 4. 2004]).

²⁵ BVerfG, Aufgaben, Verfahren und Organisation, Jahresstatistik 2003, Verfassungsbeschwerden, Erledigungen der letzten 5 Jahre, (Electronic ed: <http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?aufgaben> [30. 4. 2004]).

²⁶ Bejahend wohl *Klaus Stern*, Nahtstellen zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, in: *Die Macht des Geistes – Festschrift für Hartmut Schiedermair*, hrsg. von Dieter Dörr/Udo Fink/Christian Hillgruber/Bernhard Kempen/Dietrich Murswiek, Heidelberg 2001, S. 143 (157).

desrepublik Deutschland. Für die Frage, ob Landesverfassungsgerichte Bundesrecht am Maßstab der Landesverfassung überprüfen dürfen, ist natürlich wichtig, daß es Landesverfassungsgerichte und Landesverfassungen gibt. Solche Parallelen zu finden, ist nicht leicht. Zum Beispiel gibt es in Österreich²⁷ keine „echten“ Landesverfassungen mit grundrechtlichen Garantien, und auch in der Schweiz²⁸ kann eine staatsrechtliche Beschwerde, die sich gegen eine Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Bürgers richtet, nur beim Bundesgericht erhoben werden.²⁹ Am ehesten läßt sich die Situation in Deutschland noch mit den Gegebenheiten in den Vereinigten Staaten von Amerika vergleichen. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind ein Bundesstaat. Somit folgt auch die Einteilung des Gesetzesrechts in den Vereinigten Staaten grundsätzlich der Föderalstruktur. Die Verfassung, die Bundesgesetze und die Staatsverträge gehören demnach zum obersten Bundesrecht und gehen im Rang dem gliedstaatlichen Recht - einschließlich dessen Verfassungsrechts - vor.³⁰ Ebenso machen sich die bundesstaatlichen Grundsätze bei der Gerichts- und Entscheidungsstruktur der Vereinigten Staaten bemerkbar. Eine Dezentralisierung der Gerichtssysteme ist weithin herrschend.³¹ So stellen die Bundesgerichte einen kompletten eigenständigen Gerichtszug dar. Sie sind also nicht der gliedstaatlichen Gerichtsbarkeit als Rechtsmittelgerichte übergeordnet.³² Während die bundesstaatlichen Gerichte nur in wenigen Bereichen ausschließlich sachlich zuständig sind, verfügen die Gerichte der Einzelstaa-

²⁷ Der Österreichische Verfassungsgerichtshof (Electronic ed: <http://www.vfgh.gv.at/funktion.html> [8. 11. 2004]).

²⁸ Vgl. hierzu *Kurt Eichenberger*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Schweiz, in: *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, hrsg. von Christian Starck/Klaus Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 435 (435 ff.).

²⁹ Die Gerichtsorganisation der Schweiz (Electronic ed: <http://www.bger.ch/gerichtsorganisation.pdf> [8. 11. 2004]), S. 15; Gerichte Appenzell Ausserrhoden (electronic ed: <http://www.ar.ch/print.asp?TNR=1&TNR2=367&Inhalt=367> [8. 11. 2004]).

³⁰ *Dieter Blumenwitz*, Einführung in das anglo-amerikanische Recht, 7. Auflage, München 2003, S. 67.

³¹ *Blumenwitz*, Einführung in das anglo-amerikanische Recht, 7. Auflage, München 2003, S. 41.

³² *Peter Hay*, US-Amerikanisches Recht, München 2000, S. 47.

ten über eine allgemeine, sich auf alle Sachgebiete, Personen und Rechtsgebiete erstreckende Zuständigkeit, mit Ausnahme der wenigen Fälle einer ausschließlichen Bundeszuständigkeit.³³ Daher können auch bundesrechtliche Begehren - einschließlich bundesverfassungsrechtlicher Fragen - vor ein einzelstaatliches Gericht gebracht werden. Allerdings ist es dem U. S. Supreme Court vorbehalten, bundesrechtliche Fragen in letzter Instanz mit verbindlicher Wirkung (Präjudiz) zu entscheiden.³⁴ Hervorzuheben ist darüber hinaus, daß das amerikanische Gerichtssystem keine Verfassungsgerichtsbarkeit im deutschen Sinne kennt; also keine speziellen Verfassungsgerichte eingerichtet sind, deren Aufgabe es ist, über die Einhaltung der Verfassung zu wachen. Vielmehr übt jedes Rechtsprechungsorgan in den USA „judicial review“ und somit Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Denn im amerikanischen Sinne ist damit nur die Auslegung von Verfassungsnormen durch ein Gericht gemeint.³⁵ Dabei haben auch die umfassenden Grundrechtskataloge³⁶ in den gliedstaatlichen Verfassungen praktische Bedeutsamkeit, da die einzelstaatlichen Gerichte mit wachsender Bereitschaft die Individualgrundrechte auf Grundlage der eigenen Verfassung wirksam schützen.³⁷ Oftmals sprechen die einzelstaatlichen Gerichte bei der Entscheidung eines einzigen Falles sowohl Fragen des einzelstaatlichen Verfassungsrechtes als auch Fragen des Verfassungsrechtes des Bundes an. Ihre Kompetenz, solche verfassungsrechtliche Fragen einzelstaatlicher oder bundesrechtlicher Natur zu entscheiden, die sich im Rahmen einer dort anhängigen gewöhnlichen Rechtsstreitigkeit erge-

³³ Vgl. zu einem Überblick der Zuständigkeiten von Bundesgerichten und einzelstaatlichen Gerichten, The jurisdiction of the federal courts (Electronic ed: <http://www.usa.usembassy.de/etexts/gov/fedcts2.pdf> [29. 11. 2004]), S. 16 f.

³⁴ Hay, US-Amerikanisches Recht, München 2000, S. 50 f.

³⁵ Donald P., *Kommers*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Christian Starck/Klaus Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 461 (461, 466).

³⁶ *Kommers*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Starck/Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 461 (473 ff.).

³⁷ *Kommers*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Starck/Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 461 (494).

ben, steht außer Zweifel.³⁸ Bei der Auslegung von Bundesrecht sind sie dabei allerdings an die Rechtsprechung des obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten gebunden. Eine Nachprüfung der Entscheidung eines letztinstanzlichen einzelstaatlichen Gerichtes ist aber dann unwahrscheinlich, wenn die Entscheidung bereits durch eigenständige Gründe, die sich aus der Verfassung ergeben, getragen wird.³⁹ Die Rechtseinheit wird gewahrt, indem Bundesgerichte eine konkurrierende Zuständigkeit haben: Im Zivilrecht ist dies bei „federal question cases“ der Fall, im Strafrecht handelt es sich dann um eine „habeas corpus petition“. „Federal question cases“ sind immer dann gegeben, wenn ein Sachverhalt auf einem bundesrechtlichen Anspruch beruht.⁴⁰ Im Strafrecht kann ein Bundesgericht einzelstaatliche Gerichtsverfahren überprüfen, wenn der Beschuldigte oder Strafgefangene einen Antrag auf Haftprüfung stellt. Gerügt werden kann dabei die Verletzung von Rechten, die durch die Bundesverfassung gewährleistet werden. Die Aussetzung eines Haftbefehls im Haftprüfungsverfahren („writ of habeas corpus“) kann unter bestimmten Voraussetzungen schon zulässig sein, bevor der einzelstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft worden ist.⁴¹

Durch diesen kurzen Überblick wird erstens deutlich, daß in den USA wegen des unterschiedlichen Verständnisses von „Verfassungsgerichtsbarkeit“ keine Verfassungsgerichte im deutschen Sinne auf Landesebene tätig sind. Zweitens ist es in den Vereinigten Staaten völlig unbestritten, daß Gerichte der Einzelstaaten Bundesrecht im Lichte der Landesverfassung anwenden dürfen. Letztendlich zeigt dieser Rechtsvergleich, daß die Frage, ob einzelstaatliche Gerichte Bundesrecht im Lichte der einzelstaatlichen Verfassung auslegen dür-

³⁸ *Kommers*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Starck/Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 461 (469).

³⁹ *Kommers*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Starck/Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 461 (494).

⁴⁰ Hay, US-Amerikanisches Recht, München 2000, S. 48.

⁴¹ *Kommers*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Starck/Stern, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 461 (467).

fen, nur anhand des jeweiligen Staats- und Verfassungsrechts jedes Bundesstaates beantwortet werden kann. Jeder Bundesstaat ist verfassungsrechtlich anders konzipiert und wirft daher bei der Antwort eigene Probleme auf. Aus diesen Gründen wird von einem ausführlichen Rechtsvergleich mit anderen Ländern in dieser Arbeit abgesehen.

B. Entwicklung der Problematik

Bemerkenswert ist, daß die Frage, ob die Landesverfassungsgerichte befugt sind, Bundesrecht am Maßstab der jeweiligen Landesverfassung zu messen, erst in der jüngeren Vergangenheit vertieft diskutiert wird, das heißt zu einem Zeitpunkt, nachdem das Grundgesetz schon seit über 50 Jahren in Kraft ist. Dies erklärt sich durch die spezifische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.

I. Das Selbstbewußtsein der Landesverfassungsgeber und der Verfassungsgerichte der neuen Länder

Über nahezu vier Jahrzehnte hinweg blieb die Frage der vertikalen Grundrechtskonkurrenz ein Randthema des Verfassungsrechts. Landesgrundrechte und die Grundrechte des Grundgesetzes konkurrierten nur wenig, denn nur in drei Ländern waren Landesverfassungsbeschwerden möglich. Prüfungsmaßstab und Prüfungsgegenstand waren dabei anfangs grundsätzlich landesrechtlicher Natur. In ihrer vollen Schärfe kehrte die Frage der vertikalen Grundrechtskonkurrenz erst mit der Deutschen Wiedervereinigung in das Bewußtsein zurück. Denn anders als in den alten Ländern nach 1949 war in den neuen Ländern von Beginn an das politische Bestreben vorhanden, die neu errungene Eigenstaatlichkeit auch in grundrechtlicher Hinsicht voll zur Geltung zu bringen.⁴² Diese politischen Bestrebungen kamen zunächst überwiegend „von unten“ aus der Bürgerbewegung oder von einzelnen engagierten Persönlichkeiten. Deshalb wurzeln alle neuen Verfassungen in jenem Landesbewußtsein, das bereits bei der Wiedergewinnung politischer Mündigkeit in der demokratischen Revolution von 1989 zum Ausdruck gebracht wurde. Das Landesbewußtsein war in diesem Fall gegen die Erfahrungen mit dem Zentralismus gerichtet. Die sowjetische Besatzungsmacht beseitigte die Länder in ihrer Besatzungszone de facto schon 1952. In der späteren Deutschen Demokratischen

⁴² *Johannes Dietlein*, Die Kontrollbefugnis der Landesverfassungsgerichte, *Jura* 2000, 19 (20).

Republik wurden die Länder dann ganz aus der Rechtsordnung entfernt. Einer solchen Entwicklung sollte durch eine starke Eigenstaatlichkeit der „neuen“ Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland vorgebeugt werden.⁴³ Deshalb hatten die Länder auch den Willen, sich dem Unitarisierungsdruck des Art. 1 Abs. 3 GG weitmöglichst zu entziehen. Infolgedessen entstanden in den neuen Ländern „Vollverfassungen“ mit detaillierten Grundrechtskatalogen. Die Brandenburgische Verfassung, zum Beispiel, gewährte nicht ein einziges Grundrecht in voller Übereinstimmung mit den Grundrechten des Grundgesetzes.⁴⁴ Diese Reaktion ist also auf die Erfahrungen mit einem übermächtigen „vormundschaftlichen“ Staat - wie man ihn in den Jahren zuvor in der Deutschen Demokratischen Republik erlebte - zurückzuführen. Die Verfassungsgeber in den neuen Bundesländern wollten zukünftig mit der Gewährung von Grundrechten und ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit einer solchen Staatsform entgegenwirken.⁴⁵ Während die alten Länder mit Ausnahme von Bayern und Hessen sowie seit 1958 dem Saarland auf die Einrichtung einer die Landesgrundrechte sichernden Landesverfassungsbeschwerde verzichteten, wählten die neuen Länder und das wiedervereinigte Berlin diesen Weg. Angeregt durch diese Entwicklungen in den neuen Bundesländern führte dann auch Rheinland-Pfalz 1992 die Landesverfassungsbeschwerde ein.⁴⁶ In den folgenden Jahren entschieden die Landesverfassungsgerichte der „neuen“ Bundesländer zunehmend selbstbewußter über Grundrechtsklagen. Letztlich nahm der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin sogar eine Überprüfung von Akten der Landesstaatsgewalt, die auf materiellem Bundesrecht beruhten, am Maßstab der Berliner Verfassung vor. In den „alten“ Bundesländern war die Prüfung der Anwendung von Bundesrecht am Maßstab der Landesverfassung bis zu diesem Zeitpunkt eher zurückhaltend wahrgenommen worden. Während im Hinblick auf die Überprüfung der Anwendung formellen Bundesrechts im Laufe der Zeit viele unterschiedlichen Auffassungen vertreten wurden, ging man einheitlich davon aus, daß die Anwendung materiellen Bundes-

⁴³ *Hans von Mangoldt*, Die Verfassungen der neuen Bundesländer – Einführung und synoptische Darstellung – Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, 2. erweiterte Auflage, Berlin 1997, S. 44.

⁴⁴ *Dietlein*, Die Kontrollbefugnis der Landesverfassungsgerichte, Jura 2000, 19 (20).

⁴⁵ *Rinken*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat, NordÖR 2000, 89 (91).

⁴⁶ *Dietlein*, Kontrollbefugnis der Landesverfassungsgerichte, Jura 2000, 19 (20).

rechts nicht an der jeweiligen Landesverfassung zu messen sei. Durch die Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofes wurde damit ein Tabu, das für die Landesverfassungsgerichte der „alten“ Bundesländer bis zu diesem Zeitpunkt bestanden hat, gebrochen.

II. Der Honecker-Beschluß des Verfassungsgerichtshofes von Berlin vom 12. 1. 1993⁴⁷

Der Berliner Verfassungsgerichtshof überprüfte als erstes Landesverfassungsgericht die Anwendung von Bundesrecht auf seine Vereinbarkeit mit der Berliner Verfassung. Die größte öffentliche Aufmerksamkeit bei dieser Änderung der Rechtsprechung gegenüber den anderen Landesverfassungsgerichten kam dabei dem Honecker-Beschluß zu.⁴⁸

In diesem Beschluß erweitert der Verfassungsgerichtshof § 120 Abs. 1 StPO um einen weiteren ungeschriebenen Haftbefehlsaufhebungsgrund. Die Rechtfertigung für diese Rechtsfortbildung sieht der Gerichtshof in der Pflicht zur Achtung der Würde des Menschen, die auch bei der Anwendung von Bundesrecht beachtet werden müsse. An dieser Stelle ist auf eine Besonderheit des Honecker-Beschlusses hinzuweisen: Die Berliner Verfassung enthielt 1993 kein geschriebenes Grundrecht zur Achtung der Menschenwürde. Das Grundrecht zum Schutze der Menschenwürde mußte vom Berliner Gerichtshof für die Verfassung von Berlin erst hergeleitet werden. Dabei argumentiert der Berliner Verfassungsgerichtshof wie folgt: Die Verfassung des Gliedstaates eines Bundesstaates sei nicht allein in der Landesverfassungsurkunde enthal-

⁴⁷ BerlVerfGH, NJW 1993, 515.

⁴⁸ Vgl. zum Beispiel die Entscheidungsbesprechungen und Bemerkungen von *Dieter Meurer*, Der Verfassungsgerichtshof und das Strafverfahren – Zehn Bemerkungen zu der Kassationsentscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofes vom 12. 1. 1993 und zu dem Beschluß des Kammergerichtes vom 13. 1. 1993, JR 1993, 89 ff.; *Christian Pestalozza*, Der „Honecker – Beschluß“ des Berliner Verfassungsgerichtshofs, NVwZ 1993, 340 ff.; *Christian Starck*, Der Honecker-Beschluß des Berliner Verfassungsgerichtshofs, JZ 1993, 231 ff.; *Dieter Wilke*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Einheit des Bundesrechts – Bemerkungen aus Anlaß des Honecker-Beschlusses des Berliner Verfassungsgerichtshofs, NJW 1993, 887 ff.