



# 25 JAHRE STAATS- GERICHTSHOF

Ansprachen beim Festakt  
im Plenarsaal des Hessischen Landtags  
aus Anlaß des fünfundzwanzigjährigen  
Bestehens des Staatsgerichtshofs  
des Landes Hessen

13. November 1973

Herausgegeben vom Hessischen Landtag

Herstellung: Druckerei W. Lutz, Wiesbaden

1974

# Inhalt

Begrüßungsansprache  
Landtagspräsident Georg Buch

Seite 5

Festansprache  
Präsident des Staatsgerichtshofs  
Dr. Hans Schröder

Seite 11



Begrüßungsansprache  
Landtagspräsident Georg Buch

11

12

13

14

15

16

17

18

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Hessischen Staatsgerichtshofes, der Sie zu dieser Feierstunde eingeladen hat, begrüße ich Sie sehr herzlich und danke Ihnen, daß Sie so zahlreich der Einladung gefolgt sind. Meinen Gruß darf ich in doppelter Eigenschaft aussprechen:

Zunächst begrüße ich Sie als treuhänderischer Hausherr. Wir haben den Plenarsaal des Hessischen Landtags für diese Feierstunde gerne zur Verfügung gestellt, zumal der Staatsgerichtshof sehr bescheiden über eigene Räume, in denen eine solche Veranstaltung durchgeführt werden könnte, nicht verfügt. Sodann begrüße ich Sie aber auch als Präsident des Hessischen Landtags, also der Legislative. Als solcher möchte ich einige Ausführungen über das Verhältnis der Gewalten zueinander machen.

Meine Damen und Herren!

Bei aller Anerkennung der Dreiteilung der Gewalten will ich den Versuch unternehmen, Probleme herauszustellen. Nach Artikel 70 unserer Hessischen Verfassung liegt die Staatsgewalt unveräußerlich beim Volke. Das Staatsvolk hat aber nur eine direkte Gestaltungsmöglichkeit auf die Gewalten, nämlich auf die Legislative, indem es alle 4 Jahre durch Wahlentscheid die politische Zusammensetzung des Landtages bestimmt. Im übrigen besteht nur eine indirekte Einflußnahme auf die beiden anderen Gewalten — nämlich über den Landtag.

Der Hessische Landtag wählt nach Artikel 101 der Hessischen Verfassung den Ministerpräsidenten, also die Spitze der Exekutive. Die Minister, die von dem Ministerpräsidenten ernannt werden, sind für die Aufnahme ihrer Tätigkeit an das Vertrauensvotum des Landtags nach Abs. 4 des bereits erwähnten Artikels 101 der Hessischen Verfassung gebunden.

Die dritte Gewalt wiederum wird in den verschiedenen Bereichen entweder durch den Landtag, oder durch den Richterwahlausschuß zusammen mit der Exekutive bestellt. Der Staatsgerichtshof, dessen 25jähriges Bestehen wir heute begehen, erhält seine Legitimation von der Legislative, ebenso der Landesanwalt.

Die grundsätzliche Lage ist also folgende:

Der Landtag wird alle 4 Jahre neu gewählt, seine Abgeordneten unterliegen insoweit der Kontrolle des Staatsvolkes, außerdem prüft gegebenenfalls der Staatsgerichtshof, ob die beschlossenen Gesetze verfassungskonform sind. Die Exekutive wird vom Parlament und der Rechtsprechung kontrolliert. Allein die Rechtsprechung kontrolliert im allgemeinen sich selbst.

Gerechterweise muß ich hinzufügen, daß die Mitglieder des Staatsgerichtshofes nur auf Zeit gewählt sind, und dann erneut dem Votum des Landtags unterliegen.

Diese Hinweise mögen genügen, um darzutun, daß bei den Diskussionen der Demokratisierung aller Gewalten noch einiges überlegt werden müßte — wobei z. B. bei der Betrachtung des Verhältnisses der Legislative zur Exekutive noch manches zu sagen wäre. Auch müßte hierbei die Unabhängigkeit der Träger der Gewalten und der Artikel 38 des Grundgesetzes mit in Betracht gezogen werden.

Ich nahm mir die Freiheit, im Rahmen dieser Begrüßungsansprache diese Fragen anzusprechen, und habe mich bemüht, nur die Problematik herauszustellen und nicht zu sehr polemisch zu werden.

Meine Damen und Herren!

Über die Tätigkeit des Staatsgerichtshofes wird, so nehme ich an, Herr Präsident Dr. Schröder berichten. Daraus dürfte auch ersichtlich sein, in welchem Umfang Beschlüsse des Landtags der richterlichen Nachprüfung nicht standhielten. Ich möchte dies einmal so sehen: Der Staatsgerichtshof ist unser Gewissen. Bereits durch die Tatsache seines Bestehens wird der Gesetzgeber unabhängig von seiner eigenen Verantwortung besonders angehalten, nachzuprüfen, ob seine Beschlüsse verfassungskonform sind.

Meine Damen und Herren!

Herr Präsident Schröder hatte anlässlich der Vertheidigung von Mitgliedern des Staatsgerichtshofes am 28. März 1973 vor dem Plenum des Hessischen Landtags Ausführungen gemacht, die mich veranlaßten, noch einmal den Werdegang der Errichtung des Staatsgerichtshofes nachzulesen, zumal ich mich als Mitglied der Verfassungberatenden Landesversammlung wie auch als Mitglied der 1. Wahlperiode des Hessischen Landtags angesprochen fühlte.

Ausgangspunkt sind die Artikel 130 bis 133 der Hessischen Verfassung über den Staatsgerichtshof. Nachdem das Staatsvolk durch Volksabstimmung die Verfassung beschlossen hatte, und diese ab 1. Dezember 1946 in Kraft getreten war, haben die Hessische Landesregierung und der Hessische Landtag das Gesetz über den Staatsgerichtshof sofort in die Beratung genommen. Die erste Lesung fand im Hessischen Landtag auf Grund der Regierungsvorlage bereits am 26. März 1947 statt. Wenn wir uns noch ein-



mal die damaligen Zeitläufe vergegenwärtigen, die Fülle der Aufgaben, die personellen Schwierigkeiten, die technischen Unzulänglichkeiten, muß man anerkennen, daß Regierung und Landtag diese Aufgabe sehr schnell bearbeitet haben.

Die zweite Lesung folgte dann am 27. Mai 1947. Sie wurde allerdings unterbrochen, und die Vorlage noch einmal im zuständigen Rechtsausschuß beraten, so daß die Fortsetzung der zweiten Lesung am 14. August 1947 möglich war. Die dritte Lesung begann am 13. November 1947. Sie wurde ebenfalls unterbrochen durch eine nochmalige Beratung im Rechtsausschuß, so daß die Verabschiedung am 10. Dezember 1947 erfolgen konnte. In den Protokollen ist nachzulesen, daß die Beratung sowohl im Plenum wie auch im Rechtsausschuß eine gründliche gewesen ist.

Es dauerte dann allerdings eine geraume Zeit, bis die Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes durch das Parlament am 13. Oktober 1948 durchgeführt werden konnte. Der Grund ist wohl auch darin zu suchen, daß für die Vorschläge und die Wahl ein kompliziertes Verfahren vorgesehen ist.

Nach der Vereidigung am 3. November 1948 konnte dann der Staatsgerichtshof noch am gleichen Tage seine Arbeit aufnehmen.

Sie sehen also, Herr Präsident Dr. Schröder, wir sind mit unserer Feierstunde noch in der Zeit.

Meine Damen und Herren!

Lassen Sie mich diejenigen Mitglieder der Legislative erwähnen, die in besonderem Maße an der Verwirklichung dieses Aufgabenbereiches mitgewirkt haben. Es sind dies von der Verfassungberatenden Landesversammlung die Abgeordneten Leo Bauer, Caspary, Euler, Dr. Kanka, Prof. Dr. Erwin Stein, Albert Wagner.

In der ersten Wahlperiode des Hessischen Landtags machten sich bei der Erarbeitung des Gesetzes besonders verdient die Abgeordneten Dr. Becker, Carlebach, Dr. Kanka, Ludwig Metzger, Dr. Raabe und Frau Dr. Elisabeth Selbert. Einige von ihnen befinden sich leider nicht mehr unter den Lebenden. Es freut mich daher ganz besonders, daß ich drei der eben Genannten heute sehr herzlich begrüßen darf: Es sind dies Karl Kanka, Ludwig Metzger und Erwin Stein. Und nun, meine Damen und Herren, darf ich zum Schluß noch einmal auf den Anfang zurückkommen, als ich Sie global begrüßte.

Es sei mir erlaubt, nunmehr in gebotener Kürze einige Gäste besonders zu erwähnen, welche hier anwesend sind.

Ich begrüße den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, Herrn Benda, sowie die Präsidenten der Landesverfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Herrn Dr. Hailer, Nordrhein-Westfalen, Herrn Dr. Bischoff, Rheinland-Pfalz, Herrn Dr. Meyer-Henschel.

Mein besonderer Gruß gilt dem Hessischen Ministerpräsidenten, Herrn Albert Osswald, sowie den Damen und Herrn Abgeordneten und Ministern. Weiterhin begrüße ich mit Herzlichkeit ehemalige Mitglieder des Staatsgerichtshofes: Herrn Präsidenten Dr. Lesser, Herrn Dr. Engel, Herrn Prof. Dr. Düker, Herrn Dr. Breitbach und Herrn Dr. Vollert, ebenso die ehemaligen Landesanwälte Herrn Dr. Arndt und Herrn Reh.

Damit will ich es mit der persönlichen Begrüßung Genüge sein lassen: Seien Sie uns noch einmal alle sehr herzlich willkommen.

Ich habe aber noch einen Auftrag zu erfüllen. Es sind Entschuldigungen und Grüße eingegangen. Sie werden verstehen, daß ich nicht alle einzeln erwähnen kann. Eine Ausnahme möchte ich jedoch machen. Herr Bundesminister der Justiz, Gerhard Jahn, hat folgendes Schreiben an den Präsidenten des Staatsgerichtshofes gerichtet:

„Sehr geehrter Herr Präsident,

für Ihre freundliche Einladung zur Feierstunde am 13. November anlässlich der 25jährigen Tätigkeit des Staatsgerichtshofes danke ich Ihnen. Zu meinem großen Bedauern erreichte mich Ihre Einladung so spät, — sie ging erst am 31. Oktober in meinem Büro ein —, daß es mir auch beim besten Willen bei meinem völlig überfüllten Terminkalender nicht möglich ist, zu Ihnen zu kommen. Das tut mir sehr leid, bitte Sie jedoch um Verständnis für meine Terminschwierigkeiten.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie den Teilnehmern der Feierstunde meine herzlichsten Grüße und Wünsche übermitteln würden. Dem Staatsgerichtshof wünsche ich auch weiterhin erfolgreiche Arbeit.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

Gerhard Jahn“

Und nun darf ich Sie, Herr Präsident Dr. Schröder, bitten, das Wort zu nehmen.

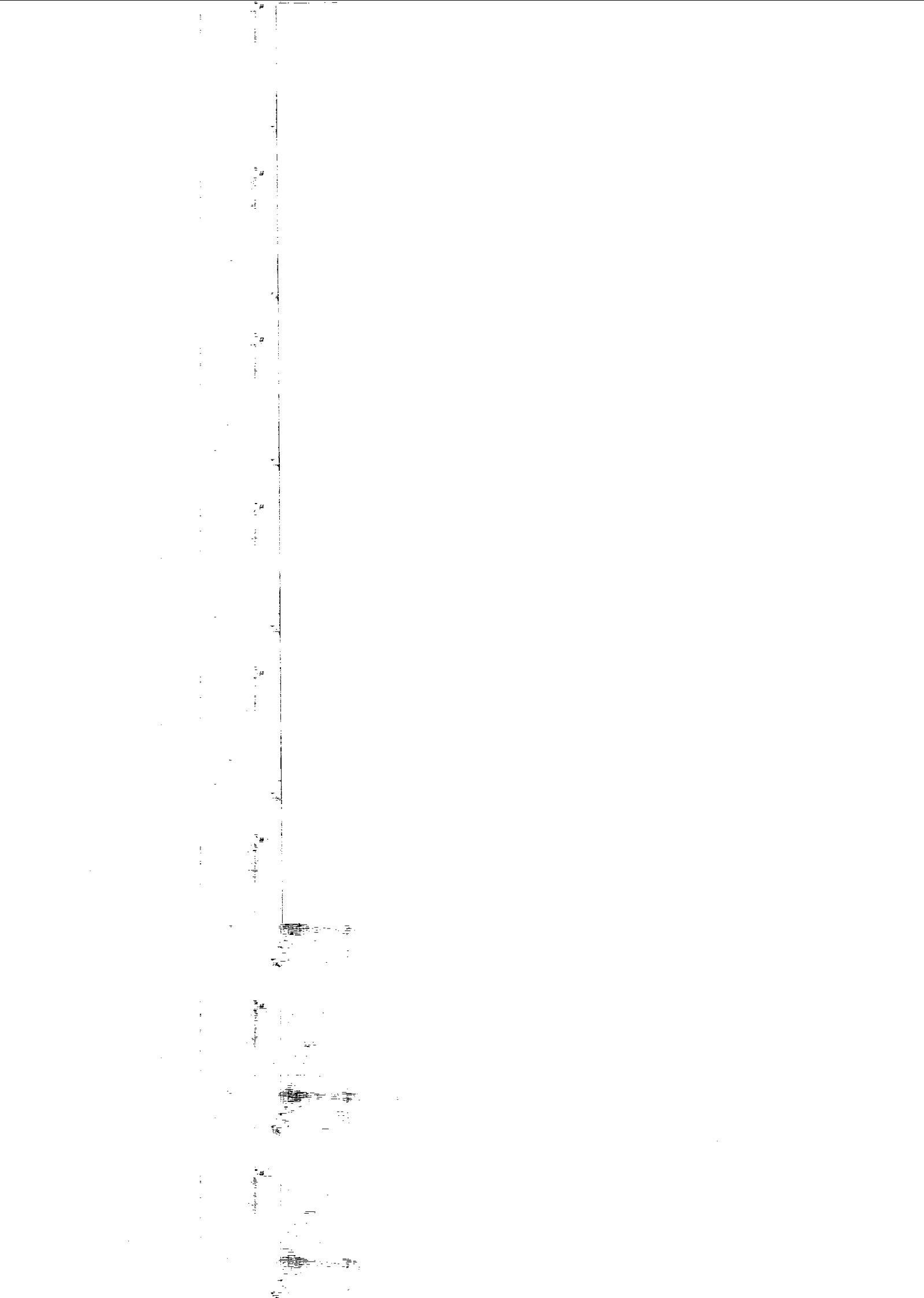
Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

Festansprache

Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Wandel

Präsident des Staatsgerichtshofs

Dr. Hans Schröder



Herr Landtagspräsident!

Herr Ministerpräsident!

Hochverehrte Gäste!

Meine Damen und Herren!

Am 3. November 1948 wurden vor dem Hessischen Landtag die ersten Richter des Hessischen Staatsgerichtshofs vereidigt und traten noch am selben Tage zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Groß ist die Zahl derer, die in den vergangenen 25 Jahren dem Staatsgerichtshof angehört haben. Nach gestaffelter Amtszeit von sieben Jahren wurden die fünf richterlichen, zu Beginn einer jeden Legislaturperiode wurden die sechs nichtrichterlichen Mitglieder neu gewählt. Manche gehörten dem Staatsgerichtshof nur sieben bzw. vier Jahre an, andere länger, nur einer die ganzen 25 Jahre hindurch. Mit besonderer Freude darf ich feststellen, daß eine große Zahl früherer richterlicher Mitglieder des Staatsgerichtshofs zu dieser Feierstunde gekommen ist. Nicht alle. 15 von ihnen leben nicht mehr. Ihrer sei in dieser Stunde mit Trauer und Dankbarkeit gedacht.

Verstorben sind:

Ernst Engel,

Philipp Engelmann,

Dr. Herbert Fuchs,

Dr. Ludwig Goldschmidt,

Dr. Karl Kottek,

Dr. Karl Lehr,

Dr. Erich Lewinski,

Walter Möller,

Dr. Otto Nickel,

Dr. Fritz Opel,

Engelbert Pawlik,

Dr. Alfred Petzold,

Dr. Arthur L. Sellier,

Hellmuth Scharnitzki

sowie Landesanwalt Richard van Basshuysen.

Den einen oder anderen Namen besonders hervorzuheben, versage ich mir. Alle haben Teil an dem Verdienst, daß die Befürchtungen nicht eingetreten sind, die bei Beginn der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs hie und da geäußert worden waren: daß die Wahl der Richter durch den Landtag, insbesondere die Wahl der nichtrichterlichen Mitglieder nach Vorschlagslisten der Fraktionen, die Tür für parteiliche Einwirkungen auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs öffnen könne, und daß ein Richterwechsel in verhältnismäßig kurzen Zeitabschnitten der Kontinuität der Rechtsprechung abträglich sei, Widersprüche, gar einen Zick-Zack-Kurs zur Folge haben könne. Nichts davon ist eingetreten. In den seltenen Fällen, in denen Entscheidungen des Staatsgerichtshofs nicht einstimmig ergingen, bildeten sich die Fronten — wenn anders dieser dem politischen Freund-Feind-Denken entnommene Ausdruck verfassungsrechtlicher Meinungsverschiedenheiten angemessen ist — keineswegs nach parteipolitischer Zugehörigkeit einzelner Richter. Mit erstaunlicher und dankenswerter Einfühlsamkeit fügten sich die Neuen den von ihren Vorgängern gewonnenen Einsichten, nahmen die Älteren auch unkonventionelle Auffassungen der Neuhinzugekommenen auf.

Daß es allerdings bis heute nicht gelungen ist, einen Staatsrechtslehrer an einer hessischen Hochschule als nichtrichterliches Mitglied in den Staatsgerichtshof zu entsenden, ist bedauerlich. Bei fast allen anderen Landesverfassungsgerichten und beim Bundesverfassungsgericht sind deutsche Staatsrechtslehrer von Rang und Namen tätig.

Als unschätzbare Hilfe hat sich andererseits die dem Hessischen Verfassungsrecht eigene, bei keinem anderen Landesverfassungsgericht und auch nicht beim Bundesverfassungsgericht zu findende Institution des Landesanwalts beim Staatsgerichtshof erwiesen; dies nicht zuletzt deshalb, weil er mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet, also an keinerlei Weisungen, weder des Landtags, noch der Landesregierung, noch sonst irgend jemandes, gebunden ist.

Diese sich unter solchen Voraussetzungen bald herausbildende Kontinuität der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs ist um so bemerkenswerter, als der Staatsgerichtshof bei Beginn seiner Tätigkeit im wesentlichen vor Neuland stand. Für den Aufbau einer Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. für die Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen in einem gerichtsförmigen Ver-

fahren, gab es nach 1945 nur wenige Vorbilder, so alt die geschichtlichen Wurzeln auch sein mögen. Anklänge an einen gerichtlichen Schutz der Verfassung fanden sich schon in den ersten Jahrhunderten des Alten Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Zu keiner Zeit war die kaiserliche Gewalt schrankenlos. Kaiser und König waren an das Recht gebunden: Eine Verletzung des Rechts durch den König konnte zur Entbindung der Lehensherren und der Stände von ihrer Treuepflicht führen, und schon der Sachsenspiegel aus dem 13. Jahrhundert kannte eine gerichtliche Klage gegen den König. Vor dem Reichskammergericht, das seit 1495 bestand, und vor dem Reichshofrat seit 1518 konnten die Reichsstände wegen Verletzung ihrer Obrigkeitspflicht und wegen Mißbrauchs ihrer Kompetenzen verklagt werden.

Diese weit zurückgehenden Ansätze sind allerdings in der Verfassungsordnung des Deutschen Bundes im 19. Jahrhundert zunächst nicht fortentwickelt worden. Erst in der 1849 beschlossenen, aber nie in Kraft getretenen Reichsverfassung und in der Unionsverfassung von 1850 tauchte der Gedanke einer selbständigen und umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit auf. Er verschwand dann wieder in den Reformakten von 1863, und auch in der Reichsverfassung von 1871 waren, ebenso wie in der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867, kaum noch Spuren zu finden. Nicht einmal die Weimarer Verfassung von 1919 konnte sich zu einer allgemeinen Verfassungsgerichtsbarkeit durch ein Verfassungsgericht des Reichs entschließen. Es gab allerdings einen Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, dem die Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten zwischen Reich und Ländern sowie über gewisse andere, bisher nicht justitiable Gegenstände oblag. Auch in einzelnen deutschen Ländern hatten sich Staats- oder Verfassungsgerichtshöfe mit meist sehr begrenzter Zuständigkeit schon im 19. Jahrhundert entwickelt; ich nenne hier nur das bayerische Gesetz, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend, vom 30. März 1850. Aber erst nachdem 1933 bis 1945 die Verfassungsgerichtsbarkeit völlig zerstört worden war — so, als hätte es nie etwas derartiges gegeben —, zogen die Verfassungen deutscher Länder der Nachkriegszeit, insbesondere die Hessische Verfassung vom 1. Dezember 1946, aus tödlich-bitteren Lehren die unabweisbare Folgerung, daß sich das Leben eines Volkes nur im Schutze einer Rechtsordnung auf die Dauer voll und ungestört entfalten kann, und entschlossen sich zu einer umfas-

senden gerichtlichen Kontrolle aller Akte öffentlicher Gewalt, indem sie neben dem — zunächst ebenfalls auf die Länder begrenzten — Wiederaufbau der herkömmlichen Gerichtszweige eine Verfassungsgerichtsbarkeit in denkbar weitem, wenn auch in einzelnen Ländern verschiedenem, Umfang einführten. Dabei gingen nicht alle Länder dieselben Wege. Im unbefangenen Föderalismus der ersten Nachkriegsjahre tat ein jedes Land, was es für richtig hielt (und auch die jeweilige Besatzungsmacht zuließ), ohne viel zu fragen oder sich gar danach zu richten, wie es die Nachbarn hielten. So zeigten die Verfassungen der deutschen Länder, insbesondere auch im Hinblick auf die Verfassungsgerichtsbarkeit, verschiedenartige, ja zum Teil einander widersprechende Regelungen, ohne daß das zunächst jemanden ernstlich störte. Dann aber trat am 24. Mai 1949 das Grundgesetz für die Bundesrepublik in Kraft, das in Art. 28 nach dem Vorbild anderer bundesstaatlicher Verfassungen der Vergangenheit und der Gegenwart eine gewisse Gleichartigkeit — Homogenität, nicht Konformität und schon gar nicht Uniformität! — der verfassungsmäßigen Ordnung in Bund und Ländern zu sichern unternahm. Sie stellte den Grundsatz auf, daß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes zu entsprechen habe, daß in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben müsse, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist, daß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muß, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Forderung und zugleich Gewährleistung bedeutet mehr als ein rechtliches Dürfen; sie ist zwingendes Recht mit der Folge, daß Landesrecht, das hiergegen verstößt, nichtig ist. Mit noch größerer Schärfe ist der unbedingte Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht in Art. 31 des Grundgesetzes mit dem lapidaren Satz ausgesprochen: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Die in Art. 142 des Grundgesetzes statuierte Ausnahme, daß Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft bleiben, als sie in Übereinstimmung mit Art. 1 bis 18 des Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten, hat zu einem ebenso hartnäckigen wie unfruchtbaren Streit darüber geführt, ob Art. 31 des Grundgesetzes nicht nur entgegenstehendes, sondern auch gleichlautendes Landesrecht „bricht“; letzterer Auffassung ist der Niedersächsische Staatsgerichtshof, entgegengesetzter Auffassung der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen.



Ich führe diesen Meinungsstreit zweier deutscher Landesverfassungsgerichte hier nur deshalb an, um zu zeigen, daß sich aus der Divergenz zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht nicht ganz einfach zu lösende Zweifelsfragen ergeben, — woraus einsichtig sein mag, daß dies auch, und zwar in verschärftem Maße, für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit gilt. Als die deutschen Länder ihre Verfassungsgerichte einrichteten, war von einem Bundesverfassungsgericht noch nicht die Rede. Dieses wurde durch Art. 92 des Grundgesetzes geschaffen, in Art. 93 des Grundgesetzes mit einem umfassenden Zuständigkeitskatalog versehen und durch das am 17. April 1951 in Kraft getretene Gesetz über das Bundesverfassungsgericht näher ausgestaltet. Am 28. September 1951 wurde es eröffnet. Hatte sich bis dahin — in einer gewiß nicht sehr langen, aber, da die Grundlagen einer Verfassungsgerichtsbarkeit zu finden waren, doch sehr wichtigen Zeit — die Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs ebenso wie die der anderen Landesverfassungsgerichte einer gewissen unbefangenen Selbständigkeit und Selbstverständlichkeit erfreut, so trat sie nun, wenn ich so sagen darf, in den Schatten des Bundesverfassungsgerichts (scherzhaft der „Große Bruder“ genannt). Dieses ist zwar keine übergeordnete Instanz über den Landesverfassungsgerichten; doch hat es sich dank seinem umfassenden Zuständigkeitskatalog und seiner buchstäblich kein Lebensgebiet unberührt lassenden Rechtsprechung zu einer überragenden Autorität entwickelt, von der kein Zweig der Gerichtsbarkeit unberührt bleiben kann, schon gar nicht die Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Während das Bundesverfassungsgericht in souveräner Ruhe abwarten konnte, ob und wie die Landesverfassungsgerichte mit ihrer mehr und mehr in zweitrangige ableitenden Rolle fertig wurden (oder auch nicht fertig wurden), mühten sich diese redlich mit der Abgrenzung dessen, was ihnen denn eigentlich noch verblieben ist. Nicht sehr viel, scheint mir, — aber doch wohl einiges, was mir näherer Befassung wert scheint.

Statt nun, was hier naheläge, in eine theoretische Erörterung der Zuständigkeitskataloge einzutreten, was weder im Rahmen der mir zur Verfügung stehenden Zeit möglich ist, noch auch zur Gewinnung eines einigermaßen klaren Bildes nützlich wäre, möchte ich an Hand einiger Beispiele aufzuzeigen versuchen, worauf es ankommt.

Ich möchte mit dem Institut der Grundrechtsklage nach Art. 131 Abs. 3 der Hessischen Verfassung, §§ 45 ff des Gesetzes über den Staatsgerichtshof beginnen, und zwar deshalb, weil Grundrechtsklagen den weitaus größten

Teil der bis jetzt beim Staatsgerichtshof anhängig gewordenen etwa 750 Verfahren bilden, weil sich hier die begrenzten Befugnisse eines Landesverfassungsgerichts am deutlichsten darstellen lassen, und schließlich — nicht zuletzt — deshalb, weil der Staatsbürger — in der Verfassung als „jedermann“ bezeichnet —, der den Staatsgerichtshof mit dem Vorbringen anruft, er sei in einem ihm von der Verfassung gewährten Grundrecht verletzt worden, fast immer enttäuscht wird, enttäuscht werden muß. Von den Sperrern abgesehen, die das Hessische Gesetz über den Staatsgerichtshof aufstellt: dem Erfordernis der Erschöpfung des Rechtswegs und der Frist von einem Monat seit Zustellung der Entscheidung des höchsten in der Sache zuständigen Gerichts, — von diesen Sperrern abgesehen, stehen dem Erfolg einer Grundrechtsklage beim Hessischen Staatsgerichtshof in vielen Fällen unübersteigbare Hindernisse entgegen, die besagter jedermann schon deshalb nicht zu erkennen vermag, weil das in mancherlei Hinsicht reformbedürftige Gesetz über den Staatsgerichtshof darüber wenig oder Widersprüchliches sagt. Besagter jedermann ist dann geneigt, dem Staatsgerichtshof die Schuld zu geben, der einfach nicht wolle, was er doch nach der Verfassung solle. Die Hindernisse sind aber für den an Recht und Gesetz gebundenen Staatsgerichtshof unüberwindbar, — auch dann, wenn in der Tat ein Grundrecht verletzt worden sein sollte. Der Nachprüfung auf eine Grundrechtsverletzung unterliegen nämlich nur die Entscheidungen hessischer Gerichte, nicht Entscheidungen von Gerichten anderer Länder oder Entscheidungen der Bundesgerichte.

Hat aber ein solches in letzter Instanz entschieden, so kann nicht der Hessische Staatsgerichtshof angerufen werden. Ein zweites unüberwindbares Hindernis folgt aus Art. 31 des Grundgesetzes, wonach Bundesrecht dem Landesrecht, auch dem Landesverfassungsrecht, im Range vorgeht. Beruht also die Entscheidung des Gerichts, um deren Nachprüfung der Staatsgerichtshof angegangen wird, auf der Anwendung und Auslegung von Bundesrecht, sei dies das Bürgerliche Gesetzbuch, das Strafgesetzbuch oder welches Bundesrecht auch immer, so darf zwar das Bundesverfassungsgericht, nicht aber darf ein Landesverfassungsgericht die Entscheidung auf eine Grundrechtsverletzung nachprüfen, weil Prüfungsmaßstab für ein Landesverfassungsgericht nur die Landesverfassung ist, diese aber jedweden Bundesrecht im Range nachgeht. So sind im Ergebnis Entscheidungen der Zivil- und Strafgerichte, der Vormundschaftsgerichte, Arbeitsgerichte, Sozialgerichte der Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof auf eine Grund-

rechtsverletzung entzogen, weil von ihnen fast durchweg Bundesrecht, kein hessisches Landesrecht angewendet wird. Anders liegt es bei den Verwaltungsgerichten, die in größerem Umfang als andere Gerichte hessisches Landesrecht anzuwenden haben. Solche Grundrechtsklagen hatten auch schon wiederholt Erfolg; z. B. die Klagen von Bürgern gegen verwaltungsgerichtliche Urteile, die auf Grund verfassungsverletzender Anwendung des Hessischen Gemeindewahlgesetzes oder des Hessischen Feuerbestattungsgesetzes beruhten. Auch Grundrechtsklagen gegen hessische Gesetze sind nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zulässig, wenn solche Gesetze gegenwärtig und unmittelbar in ein Grundrecht des Bürgers eingreifen, ohne daß eine ausführende Norm oder ein Vollziehungsakt hinzutreten müßten. In einem solchen Falle fehlt den Betroffenen überhaupt die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, so daß nur die unmittelbare Anrufung des Verfassungsgerichts den Schutz der Grundrechte gewährleisten kann. Als Beispiel sei eine erfolgreiche Grundrechtsklage gegen das 7. Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungsgesetzes genannt.

Im ganzen aber ist festzustellen, daß die klassischen Landesgrundrechte in ihrer Bedeutung stark abgewertet worden sind (was übrigens schon vor über 100 Jahren der Grund war, warum die deutschen Staaten sich gegen die Aufnahme von Grundrechten in die Reichsverfassung von 1871 sperrten). Zum primären Maßstab deutscher Grundrechtlichkeit hat sich der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes entwickelt, und fast alle Verfassungsfragen, die den Bürger unmittelbar betreffen, sind nach Karlsruhe abgewandert.

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs beschränkt sich nun nicht auf Grundrechtsklagen, so sehr diese zahlenmäßig überwiegen. Doch sind aus dem Gefüge der Hessischen Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof noch weitere Elemente geschwunden.

Art. 127 Abs. 4 der Hessischen Verfassung, §§ 28 ff des Gesetzes über den Staatsgerichtshof sahen vor, daß der Staatsgerichtshof einen Richter seines Amtes für verlustig erklären könne, wenn ein in das Richteramt auf Lebenszeit Berufener nach seiner Persönlichkeit und seiner richterlichen Tätigkeit nicht mehr die Gewähr dafür bietet, daß er sein Amt im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses ausübt. Die Richteranklage ist durch Art. 98 Abs. 5 Satz 3 des Grundgesetzes ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht übertragen, während die Ministeranklage nach Art. 115

der Hessischen Verfassung, §§ 25 ff des Gesetzes über den Staatsgerichtshof in der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs verblieben, bis heute aber noch nicht praktisch geworden ist.

Die Anerkennung von Rechten aus der Verfassung, die Art. 146 Abs. 2 der Hessischen Verfassung vorsah, ebenso also die Verwirkung von Grundrechten, gehört seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nach dessen Art. 18 zur ausschließlichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Nicht unmittelbar aufgehoben, wohl aber durch die Auswirkung bundesrechtlicher Vorschriften unanwendbar geworden ist die Anrufung des Staatsgerichtshofs gegen einen Verfassungsbruch oder ein auf Verfassungsbruch gerichtetes Unternehmen. Die Rechtslage ist hier ebenso kompliziert wie unbefriedigend. Verteidigung der Verfassungsordnung, — ist in einem Rechtsstaat ein wichtigeres Anliegen aller Bürger denkbar? Mit den Worten eines Abgeordneten der verfassunggebenden Landesverfassung (er gehörte bemerkenswerterweise der KPD an) will „die Demokratie duldsam sein gegenüber allen jenen, die sich zur Demokratie positiv einstellen und gewillt sind, auf der Grundlage der Verfassung für die Überzeugung zu wirken; sie will aber kraft der Verfassung rücksichtslos gegen alle jene vorgehen können, die von vornherein sich zum Kampfe gegen die Verfassung direkt, offen oder geheim bekennen und auf den Sturz der Republik hinwirken.“ Demzufolge sah die Hessische Verfassung vor, daß, wer von einem Verfassungsbruch oder einem auf Verfassungsbruch gerichteten Unternehmen Kenntnis erhält, die Pflicht hat, die Strafverfolgung des Schuldigen durch Anrufung des Staatsgerichtshofs zu erzwingen. Nun hat aber der Bundesgesetzgeber durch das Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts alle prozeßrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze für alle von den ordentlichen Gerichten zu entscheidenden Strafsachen außer Kraft gesetzt. Davon betroffen sind auch die §§ 38 bis 40 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, die das Verfahren bei Anrufung des Staatsgerichtshofs wegen Verfassungsbruchs regeln. Ein solches Verfahren ist also nicht mehr möglich. Das hat zur Folge, daß das Recht, ja sogar die Pflicht zur Anrufung des Staatsgerichtshofs wegen Verfassungsbruchs weiter besteht, diese Anrufung aber keine Folgen haben kann, weil Strafverfolgungsbehörde kraft Bundesrechts nur noch die Staatsanwaltschaft ist. Das ist ein unbefriedigender, geradezu makabrer Zustand, der bei betroffenen Bürgern immer wieder — und das mit Recht — Kopf-

schütteln, ja Ärgernis erregt. Durch einen Federstrich des Bundesgesetzgebers sind die Bestimmungen der Hessischen Verfassung über den Schutz eben dieser Verfassung zwar nicht formal beseitigt, wohl aber der Anwendungsmöglichkeit durch das Verfassungsgericht des Landes beraubt worden.

Angesichts so vieler Einschränkungen und Begrenzungen, die die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs erfahren hat, muß man sich nun die Frage stellen :Wozu überhaupt Landesverfassungsgerichtsbarkeit, wenn es doch eine solche des Bundes gibt? Wozu ein Hessischer Staatsgerichtshof, wenn wir doch ein Bundesverfassungsgericht haben?

Die Frage ist nicht zulänglich zu beantworten, ohne auf das weite Feld des in der deutschen Diskussion leider hoffnungslos von Emotionen überlagerten Problems „Zentralismus oder Föderalismus?“ zu geraten. Zugegeben ist, daß die Blüenträume des nach 1945 neu aufkeimenden Föderalismus in den letzten zwei Jahrzehnten manchen Frost, manche Dürre, manches Welken erfahren haben. Nicht nur hat der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes sich zum primären Maßstab deutscher Rechtsstaatlichkeit entwickelt und die Bedeutung der klassischen Landesgrundrechte abgewertet; es weitet auch die Bundesgesetzgebung sich mächtig, übermächtig möchte man sagen, aus und drängt durch Bundesverfassungsrecht und einfaches Bundesrecht die Bedeutung der Landesverfassungen und der Landesverfassungsgerichtsbarkeiten mehr und mehr zurück. Ohne Zweifel erzeugen das immer stärkere Zusammenwachsen des Bundesgebiets, der wachsende politische Wille zu größerer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die Entwicklung von Wissenschaft und Technik, der Aufstieg mancher Probleme zu überregionaler Bedeutung und die ständig zunehmende Verflechtung Europas ein kräftiges Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bundesgebiet. Ein ständiges Vordringen der Bundesgesetzgebung ist insbesondere auf Gebieten festzustellen, auf denen die Landesverfassungen zunächst noch eine gewisse Bedeutung hatten: im Hochschul-, Bildungs- und Kulturbereich. Wirken darüber hinaus auch die bloße größere Effizienz zentraler Regelungen, der Drang nach politischer Selbstdarstellung bei Politikern und bei der Bürokratie oder das unreflektierte Einheitlichkeitsstreben in der Bevölkerung weiterhin in der Richtung auf Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf den Bund hin, wird also der politische Entscheidungsspielraum der Länder durch die ständige Kompetenzerweiterung von den Ländern zum Bund hin weiter eingeengt, wird Politik nicht mehr in den

Ländern, sondern im Bund gemacht, der die Mittel verteilt — in der Wirtschaftsverfassung, den Stabilitätsgesetzen u. ä. —, so schwindet auch mehr und mehr der Boden für die klassische Staatsgerichtsbarkeit der Länder.

Indessen ist solcher Betrachtungsweise entgegenzuhalten, daß das Bonner Grundgesetz in Art. 20 die Grundentscheidung zum Föderalismus getroffen hat und in Art. 79 Abs. 3 gebietet, um der freiheitssichernden Funktion des Föderalismus willen die Länder als politische Machtzentren, also mit eigenverantwortlicher Entscheidungskompetenz, zu erhalten. Das Wesen des deutschen Föderalismus besteht ja gerade darin, daß nicht nur der Oberstaat, sondern daß auch die Gliedstaaten eigene Staatlichkeit besitzen. Ihnen räumt das Grundgesetz Zuständigkeiten im Bereiche aller Gewalten ein, wodurch ihnen ein weiter Raum für staats- und verfassungsrechtliche Regelungen verbleiben soll. Diese dürfen, ohne daß es der Homogenität bundesstaatlicher und gliedstaatlicher Ordnung entgegensteht, im staats- und körperschaftlichen Aufbau wie im Regierungssystem vom Aufbau und dem System des Bundes in allen Beziehungen abweichen, die nicht zwingend für die Länder vorgeschrieben sind. Ausschließlich Sache der Länder ist die Bestimmung der Regeln, nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, wie z. B. die Vorschriften darüber, wie oft und bei welchen Gelegenheiten der Bürger von seinem Stimmrecht Gebrauch machen kann, wann und unter welchen Voraussetzungen ein gewählter Landtag sein Ende findet. Mancherlei Möglichkeiten bieten sich überdies an, weitere Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund zu vermeiden, z. B. eine Selbstkoordination der Länder, die bundeseinheitliche Regelungen überflüssig macht. Jedenfalls darf der Bund, wie es das Bundesverfassungsgericht im Südweststaaturteil ausgesprochen hat, in die Verfassungsordnung der Länder nicht eingreifen.

Ein wichtiger, hier noch zu streifender Punkt der inneren Verwaltungsorganisation der Länder ist die in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes ausgesprochene Einrichtungsgarantie für die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Hier hat nun allerdings der hessische Verfassungsgesetzgeber eine — zwar nicht notwendige, aber doch naheliegende — Folgerung nicht gezogen. Im Gegensatz zu den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hat Hessen den Weg der kommunalen Verfassungsbeschwerde an den Staatsgerichtshof nicht eröffnet, so daß der Staatsgerichtshof kürzlich mehrere Gemeinden abweisen mußte, die ihn wegen gewisser, wie sie glaubten verfassungswidri-

ger, Auswirkungen der Neugliederungsgesetze angerufen hatten. Hier hat der Bundesgesetzgeber in § 91 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nur subsidiären Charakter verliehen. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts ist nur zulässig, wenn das Landesrecht keinen entsprechenden Weg zur Landesgerichtsbarkeit eröffnet.

An diesem Beispiel, das nun allerdings nicht für Hessen, wohl aber für vier andere deutsche Länder gilt, zeigt sich, wie ich glaube, daß für Landesverfassungsgerichtsbarkeit nach wie vor ein Bedürfnis, wenn nicht gar eine Notwendigkeit besteht. Diese Meinung gründet sich auf folgende Überlegung:

Die vom Grundgesetz in Art. 28 ausgesprochene Homogenitätsklausel ist der organisatorische Ausdruck der notwendigen Herrschaftsanalogie von Gesamtstaat und Gliedstaaten: er fordert in den Ländern eine dem Bund vergleichbare Gewaltenteilung. Die hessische Legislative verkörpert sich im Landtag, die hessische Exekutive in der Landesregierung; beide sind gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung zweifellos eigenständige Elemente der Gewaltenteilung. Bei der Judikative ist das so eindeutig nicht. Zwar ist auch sie nach der Regel des Art. 30 des Grundgesetzes grundsätzlich Sache der Länder; doch werden die Landesgerichte praktisch von den oberen Gerichten des Bundes beherrscht, denen die Revisionsentscheidungen obliegen. Nicht in diese Pyramide eingegliedert sind, nicht unter der praktisch unentrinnbaren Dominanz der Bundesgerichte stehen aber die Landesverfassungsgerichte — wenn man von einer gewissen Selbständigkeit der Verwaltungsgerichte bei der ausschließlichen Anwendung von Landesrecht absieht. Hier bietet sich für den Hessischen Staatsgerichtshof wie für andere Landesverfassungsgerichte ein, wie ich meine, noch immer fruchtbares Feld für eigenständige Landesgerichtsbarkeit. Prof. Walter Leisner hat in einem Aufsatz in der Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, dem ich wesentliche Anregungen für meine Überlegungen verdanke, die Landesverfassungsgerichtsbarkeit sogar als „Wesenselement des Föderalismus“ bezeichnet. In der Tat hatte auch der Hessische Staatsgerichtshof schon vielfältig Gelegenheit und wird sie auch in Zukunft haben, innerhalb des Gesamtzusammenhangs deutscher Verfassungsgerichtsbarkeit Recht zu sprechen über spezifisch hessisches Verfassungsrecht. Ich meine damit nicht nur das viel gescholtene und weitgehend mißverständene Schulgebetsurteil aus dem Jahre 1965, sondern

auch und vor allem Verfassungsstreitigkeiten und Normenkontrollverfahren der verschiedensten Art: Den Streit um die Verfassungsmäßigkeit des Hessischen Gesetzes über die Sonn- und Feiertage, einen Streit über den Umfang des Polizeiverordnungsrechts nach der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung, Streitigkeiten über Elternrechte und Schulverwaltung, Elternrechte und Bildungspläne, über den Umfang der Unterrichtsgeldfreiheit, mehrere Streitigkeiten über das Verfahren und den Auftrag bei der Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Verfahren zur Prüfung von Volksbegehren, zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Juristischen Ausbildungsordnung, des Gesetzes über die Vereinbarkeit von Amt und Mandat, der Prüfungsordnung an Ingenieurschulen, der Hessischen Zuständigkeits- und Verfahrensordnung zum Bundesentschädigungsgesetz, der Zuständigkeitsanordnung der Hessischen Landesregierung nach dem Luftverkehrsgesetz, der Gültigkeit einer Gemeindevwahl, für die nur ein Wahlvorschlag eingegangen war, der verfassungsmäßigen Grenzen bei Änderung von Amtsbezeichnungen oder der Gewährung von Stellenzulagen, der Verfassungsmäßigkeit der obligatorischen Förderstufe, der Ablehnung der Übernahme eines Beamten vom gehobenen in den höheren Dienst, — um nur wenige zu nennen.

Mag gegenüber einigen dieser Entscheidungen gesagt werden, das hätte auch gerade so gut (wenn nicht besser) das Bundesverfassungsgericht entscheiden können, so geht dieser Einwand den Entscheidungen gegenüber fehl, die sich ausschließlich mit der Prüfung hessischen Landesrechts am Maßstab der Hessischen Verfassung befassen, während es an gleichem oder vergleichbarem Bundesrecht fehlt. Das Bundesverfassungsgericht wäre für solche Entscheidungen gar nicht zuständig und sollte es auch nicht werden; für es ist alleiniger Prüfungsmaßstab das Grundgesetz, nicht eine Landesverfassung. Beseitigung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit wäre also, wenn nicht Beseitigung, so doch Abwertung der Landesverfassung bis zur Bedeutungslosigkeit.

Voll verwirklichen kann eine Verfassung sich nur in dem Lande selbst, in dem sie und für das sie geschaffen worden ist. Es gilt also, um den schon genannten Prof. Leisner in leichter Abwandlung zu zitieren, es gilt, die Vollform föderaler Staatlichkeit nicht nur in der Idee, sondern auch in der Wirklichkeit zu verkörpern.

Das hat der Hessische Staatsgerichtshof 25 Jahre lang versucht. Möge er es auch weiter tun.